

Sent í samráðsgátt
Reykjavík, 24. september 2026

Umhverfis-, orku og loftlagsráðuneytið
b.t. Skrifstofu náttúru og minjaverndar
Borgartún 26
105 Reykjavík

Efni: Umsögn Bændasamtaka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, mál nr. S-171/2026.

Bændasamtök Íslands hafa tekið frumvarpið til umsagnar og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Bændasamtök Íslands fagna því að með frumvarpinu sé lagt til að lögfesta sérstakar stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir tegundir villtra fugla og spendýra þar sem þörf er á samræmdri stjórnun, meðal annars vegna tjóns af völdum viðkomandi tegunda. Samtökin telja að með þessu sé stigið mikilvægt skref í átt að markvissari og gagnsærri stjórnun villtra dýrastofna sem skapi nauðsynlegan lagagrundvöll fyrir lausn á langvarandi ágreiningsefnum er tengjast ágangi fugla á ræktarland.

Samtökin telja þó mikilvægt að við frekari meðferð frumvarpsins verði skýrt hvernig nýjar stjórnunar- og verndaráætlanir muni taka mið af tjóni sem villtir fuglar valda landbúnaði og hvernig tryggt verði að þær nýtist sem virkt stjórnþæki en ekki eingöngu almenn stefnumörkun.

1. Stjórnunar- og verndaráætlanir

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir þá stofna villtra fugla og spendýra þar sem þörf er á samræmdri stjórnun, einkum vegna veiða eða tjóns af völdum viðkomandi tegunda. Þá er gert ráð fyrir að áætlanir geti meðal annars tekið til markmiða um stofnstærð eða útbreiðslu og þeirra aðgerða sem grípa þarf til vegna verndar eða stýringar stofna.

Bændasamtök Íslands telja sérstaklega mikilvægt að þetta ákvæði verði nýtt til að taka á þeim fuglastofnum sem valda sannanlegu og verulegu tjóni í landbúnaði, einkum álfum og gæsum, þar með einnig helsingjum.

Á síðustu árum hafa bæði Búnaðarþing Bændasamtakanna og Samtök ungra bænda ítrekað ályktað um nauðsyn þess að stjórnvöld bregðist við vaxandi tjóni af völdum þessara fuglastofna. Ályktanir hafa meðal annars beinst að því að bændur fái raunhæf úrræði til að verja ræktarlönd sín, að skoðaðar verði undanþágur frá friðun þar sem tjón er verulegt og að mótað verði formlegt veiðistjórnunarkerfi sem byggir á sjálfbærri nýtingu og faglegri stofnstýringu.

Vilja samtökin því leggja til viðbót við 1. mgr. nýrrar 6. gr. a.:

„Við mat á því hvort þörf sé á stjórnunar- og verndaráætlun skal meðal annars líta til umfangs tjóns sem tegund eða stofn veldur landbúnaði, ræktarlandi, búfjárhaldi eða annarri atvinnustarfsemi“.

Með þessari breytingu yrði tryggt að þau sjónarmið sem þegar koma fram í frumvarpinu, þ.e. tjón af völdum tiltekinna tegunda, fái raunverulegt vægi við forgangsröðun stjórnunar- og verndaráætlana.

Bændasamtök Íslands leggja jafnframt til að í reglugerð samkvæmt 6. gr. a. verði kveðið á um að við forgangsröðun stjórnunar- og verndaráætlana skuli sérstaklega líta til umfangs tjóns sem tegundir valda landbúnaði og matvælaframleiðslu.

1.1. Heimild til að óska eftir gerð stjórnunar- og verndaráætlunar

Bændasamtök Íslands telja mikilvægt að skýr málsmeðferð sé fyrir hendi til að hefja vinnu við stjórnunar- og verndaráætlun þegar fyrir liggja gögn um verulegt eða ítrekað tjón. Að mati samtakanna er eðlilegt að hagsmunaaðilar geti óskað eftir því að hafinn verði undirbúningur stjórnunar- og verndaráætlunar þegar fyrir liggja gögn um slíkt tjón.

Samtökin leggja því til að við 6. gr. a. bætist ný málsgrein svohljóðandi:

„Hagsmunasamtök, sveitarfélög eða lögaðilar sem sýna fram á verulegt eða ítrekað tjón af völdum tiltekinna tegunda eða stofns geta óskað eftir því við Náttúruverndarstofnun að hafinn verði undirbúningur stjórnunar- og verndaráætlunar fyrir viðkomandi tegund eða stofn.“

2. Tjón af völdum álfta og gæsa

Fyrir liggur ítarlegt mat Ráðgjafamiðstöðvar landbúnaðarins á tjóni af völdum álfta og gæsa á árunum 2014 og 2015. Niðurstöður skýrslunnar¹ sýna að tjónið er bæði útbreitt og umtalsvert. Að meðaltali varð tjón á 204 hekturum af kornrækt, 106 hekturum af grænfóðurrækt og 1.464 hekturum af túnum. Álftin var sá fugl sem oftast var tilgreindur sem tjónvaldur í kornrækt og grágæs fylgdi þar fast á eftir.

Í skýrslunni kemur jafnframt fram að umfang tjónsins í kornrækt jafngildi því að um 84 hektarar hafi orðið uppskerulausir vegna ágangs fugla. Talið er að um 294 tonn af korni og 147 tonn af hálmi hafi tapast og að beint tjón í kornrækt hafi numið um 16,8 milljónum króna á verðlagi þess tíma. Þar af var tjón sem rekja mátti til álfta einnar áætlað um 6,4 milljónir króna. Þá var heildartjón í korni, grænfóðri og túnum metið á bilinu 70 til 90 milljónir króna á ári.

Þessar niðurstöður staðfesta að um sé að ræða raunverulegt og viðvarandi vandamál sem hefur áhrif á afkomu bænda, hagkvæmni ræktunar og möguleika til aukinnar innlendra matvælaframleiðslu.

Bændasamtök Íslands telja nauðsynlegt að landeigendur og bændur hafi raunhæf úrræði til að bregðast við verulegu tjóni á ræktarlandi af völdum villtra fugla þegar fyrir liggur að önnur fælingarúrræði hafa takmarkaðan árangur. Hér er ekki verið að óska þess að farið verði í útrýmingaraðgerðir á tegundum sem eiga að njóta verndar. Heldur er verið að kalla eftir því að stjórnun stofnsins taki mið af nýjustu upplýsingum um stofnstærð, útbreiðslu og áhrif á vistkerfi

¹ Tjón af völdum álfta og gæsa 2014 og 2015, skýrsla Ráðgjafamiðstöðvar landbúnaðarins, dags. 17. mars 2016.

og landnýtingu. Talningar á álftarstofninum á Íslandi í samstarfi við lönd þar sem þær hafa vetrarsetu hafa átt sér stað á nokkurra ára fresti frá því um 1950. Síðastliðna áratugi hefur orðið gríðarleg fjölgun í stofninum en á milli 2015 til 2020 var 27,2% fjölgun en frá aldamótum 2000 til 2020 tvöfaldaðist stofninn. Árið 1986 var stofninn um 17.000 fuglar en árið 2020 var fjöldinn kominn yfir 40.000 fugla².

Leggja samtökin því til að við 2. mgr. 6. gr. a. bætist eftirfarandi málslíður:

„Í áætlun skal eftir atvikum koma fram hvernig metið verði hvort aðgerðir hafi dregið úr tjóni sem tegund eða stofn veldur.“

Með þessari breytingu yrði tryggt að unnt sé að meta árangur þeirra aðgerða sem gripið er til á grundvelli stjórnunar- og verndaráætlunar.

Í frumvarpinu er sérstaklega gert ráð fyrir stjórnunar- og verndaráætlunum vegna tegunda sem valda tjóni. Að mati Bændasamtakanna liggja fyrir nægileg gögn um tjón af völdum álfta og gæsa til að réttlætt sé að þessir stofnar verði meðal fyrstu viðfangsefna slíkra áætlana.

3. Samráð við hagsmunaaðila

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir samráði við hagsmunaaðila við gerð áætlana. Bændasamtök Íslands telja mikilvægt að tryggt verði að fulltrúar bænda, landeigenda og annarra sem verða fyrir tjóni af völdum villtra fugla hafi virka og formlega aðkomu að undirbúningi, gerð og endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlana. Samkvæmt frumvarpinu mun ráðherra setja reglugerð um nánari framkvæmd, þar á meðal um samráð við hagsmunaaðila.

Bændasamtök Íslands telja mikilvægt að aðkoma bænda sé tryggð í lögum en ekki einungis í reglugerð og leggja því til að bætt verði við 6. gr. a. eftirfarandi málslíð:

„við gerð og endurskoðun stjórnunar- og verndaráætlunar skal haft samráð við viðkomandi fagstofnanir, hagsmunaaðila, landeigendur og fulltrúa þeirra aðila sem verða fyrir tjóni af völdum viðkomandi tegundar eða stofns.“

4. Stofnstýring og vernd ræktarlands

Samtökin telja að stjórnunar- og verndaráætlanir verði að geta leitt til raunhæfra úrræða þegar rannsóknir og vöktun sýna að stofnstærð tiltekinna fuglategunda valdi óhóflegu tjóni eða sé umfram það sem vistkerfi og landnýting bera.

Að mati samtakanna þarf því að vera ljóst að stjórnunaráætlanir geti eftir atvikum falið í sér:

- Staðbundnar undanþágur frá friðun,
- Sértaekar veiðiheimildir,
- Stofnstýringu eða grisjun,
- Aðrar aðgerðir til að vernda ræktarland,

² Náttúrufræðistofnun, sjá nánar hér: <https://www.natt.is/is/biota/animalia/chordata/aves/anseriformes/alft-cygnus-cygnus>

enda byggjast slíkar ákvarðanir á faglegum gögnum og tryggi ávallt sjálfbæra nýtingu viðkomandi stofna. Slík nálgun er í samræmi við þær ályktanir sem samþykktar hafa verið af bæði Búnaðarþingi og Samtökum ungra bænda á undanförunum árum og við það markmið frumvarpsins að gera ráð fyrir stjórnunar- og verndaráætlunum vegna tegunda sem valda tjóni.

Bændasamtök Íslands telja að núverandi orðalag 2. mgr. 6. gr. a., þar sem vísað er almennt til „aðgerða til verndar eða stýringar á tegund eða stofni“, veiti ekki nægilega skýra leiðsögn um það hvaða stjórnæki geti falið í stjórnunar- og verndaráætlunum þegar fyrir liggur verulegt tjón af völdum viðkomandi tegundar. Samtökin telja að mikilvægt sé að lögin geri skýrt ráð fyrir því að stjórnunar- og verndaráætlanir geti ekki einungis tekið til verndaraðgerða heldur einnig þeirra stýriaðgerða sem nauðsynlegar kunna að vera til að draga úr tjóni, að því gefnu að þær byggist á faglegum gögnum og samrýmist markmiðum um sjálfbæra nýtingu.

Til að tryggja að þessi heimild sé skýr og ótvíræð leggja samtökin því til að 3. tölul. 2. mgr. 6. gr. a. verði orðaður svo:

„Aðgerðir til verndar eða stýringar á tegund eða stofni, þar á meðal fyrirbyggjandi aðgerðir, staðbundnar undanþágur frá friðun, veiðistýring eða önnur úrræði sem miða að því að draga úr tjóni af völdum viðkomandi tegundar.“

Með þessari breytingu yrði skýrt að stjórnunar- og verndaráætlanir geti falið í sér bæði verndar- og stýriúrræði þegar slíkt er nauðsynlegt vegna ástands stofns eða tjóns af völdum hans.

5. Tjónabætur vegna verndaðra villtra dýra

Bændasamtök Íslands benda á að frumvarpið fjallar um stjórnun og vernd villtra fugla og spendýra en tekur ekki afstöðu til þess hvernig bregðast skuli við þegar friðaðar eða verndaðar tegundir valda verulegu og sannanlegu tjóni á ræktarlandi eða annarri landbúnaðarstarfsemi.

Bændasamtökin telja að tímabært sé að meta hvort þörf sé á sérstökum reglum um tjónamat og eftir atvikum bætur þegar verulegt tjón hlýst af stofnum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum.

Að lágmarki telja samtökin mikilvægt að nýjar stjórnunar- og verndaráætlanir taki sérstaklega til skráningar, vöktunar og mats á tjóni sem viðkomandi tegundir valda landbúnaði.

Með hliðsjón af þeirri þróun sem orðið hefur í stofnstærð ákveðinna friðaðra fuglategunda og þeim staðfestu gögnum sem liggja fyrir um tjón af þeirra völdum telja samtökin eðlilegt að ráðuneytið skoði sérstaklega hvort tilefni sé til bótaúrræða eða annarra stuðningskerfa þegar verulegt tjón hlýst af stofnum sem njóta sérstakrar verndar samkvæmt lögum.

6. Samantekt

Bændasamtökin leggja til eftirfarandi breytingar á frumvarpinu og framkvæmd þess:

1. Umfang tjóns á landbúnaði verði sérstaklega haft til hliðsjónar við mat á þörf fyrir stjórnunar- og verndaráætlanir.
2. Hagsmunaaðilar geti óskað eftir gerð stjórnunar- og verndaráætlunar vegna verulegs eða ítrekaðs tjóns.

3. Áætlanir taki til mælikvarða á árangur aðgerða við að draga úr tjóni.
4. Aðkoma bænda og annarra tjónþola verði tryggð í lögum.
5. Skýrt verði að stjórnunar- og verndaráætlanir geti falið í sér úrræði til að draga úr tjóni.
6. Metin verði þörf fyrir sérstakar reglur um tjónamat og eftir atvikum bætur vegna tjóns af völdum verndaðra stofna.

Bændasamtök Íslands styðja meginstefnu frumvarpsins og sérstaklega lögfestingu stjórnunar- og verndaráætlana. Samtökin telja hins vegar mikilvægt að skýrar komi fram í lögum þær skyldur stjórnvalda að taka mið af tjóni sem villtir fuglar og spendýr valda landbúnaði og tryggja að til staðar séu raunhæf úrræði til að draga úr slíku tjóni. Að mati samtakanna liggur fyrir að ágangur álfta og gæsa á ræktarland sé á meðal þeirra viðfangsefna sem brýnast er að taka fyrir á grundvelli nýrrar 6. gr. a. og að fyrir liggi nægileg gögn til að hefja slíka vinnu án frekari tafa.

Samtökin telja að fyrirliggjandi rannsóknir, ásamt ítrekuðum ályktunum bænda um land allt, sýni skýra þörf fyrir markvissari stjórnun ágangsfugla og að nýr lagagrundvöllur stjórnunar- og verndaráætlana sé heppilegt tæki til að ná því markmiði með faglegum, gagnsæjum og sjálfbærum hætti.

Að því sögðu eru fulltrúar samtakanna reiðubúnir til samtals og samráðs um þau atriði sem koma fram í umsögn þessari.

Virðingarfyllst,
f.h. Bændasamtaka Íslands

Margrét Ágústa Sigurðardóttir
framkvæmdastjóri

Elín Jónsdóttir
lögfræðingur