

Alþingi - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



UMHVERFISSTOFNUN

Reykjavík, 21. nóvember 2012  
Tilvísun: UST20121100023/sbs

## Umsögn um frumvarp til laga um velferð dýra

Þann 6. nóvember sl. barst Umhverfisstofnun erindi frá atvinnuveganefnd Alþingis þar sem óskað var umsagnar Umhverfisstofnunar um fyrirliggjandi frumvarp til nýrra laga um velferð dýra.

Stofnunin fagnar því að gildandi dýraverndarlög hafi verið tekin til endurskoðunar og að fram sé komið nýtt frumvarp til laga um velferð dýra. Stofnunin telur að það sé mjög til bóta að setja framkvæmd og stjórnslu dýravelferðarlaga undir eina stofnun. Þá er ástæða til að fagna því sérstaklega að gert sé ráð fyrir auknum valdheimildum opinberra aðila til að grípa til aðgerða þegar um er að ræða illa meðferð á dýrum. Umhverfisstofnun vill þó koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

### 1. gr.

Í síðari setningu greinarinnar er vísað til þess að dýr eigi að geta sýnt sitt eðlilega atferli. Byggir þetta samkvæmt greinargerð á því sem kalla mætti fimmfrelsið sem er þekkt hugtak á sviði alþjóðlegrar dýravelferðar. Á ensku hljóðar eitt þessara fimm atriða svo: *Freedom to Express Normal Behaviour - by providing sufficient space, proper facilities and company of the animal's own kind.* Verður ekki annað séð en að síðari setning 1. gr. byggir á þessu atriði. Að mati Umhverfisstofnunar nær ákvæðið eins og það stendur í frumvarpinu ekki nægjanlega utan um innihald þessa atriðis þar sem ekki er tekið inn orðalag sem skilgreinir hvað er eðlilegt atferli samkvæmt þessu. Umhverfisstofnun leggur til að í stað síðari setningarinnar komi önnur setning þar sem orðalag tekur að nokkru leyti mið af núgildandi 1. mgr. 4. gr. reglugerðar nr. 1077/2004 um aðbúnað og umhirðu gæludýra og dýrahald í atvinnuskyni og orðist svo:

*Ennfremur er það markmið laganna að dýrum sé tryggður viðunandi aðbúnaður og umhverfi til að nærast, til íveru og hvíldar, til hreyfingar og afþreyingar eftir eðli sínu og eiginleikum.*

Það er mat Umhverfisstofnunar að þetta orðalag tryggi betur samræmi við hinn tilvitnaða hluta fimmfrelsis dýra og að betur fari á því að ekki sé í lögum vísað til óljósra hugtaka sem erfitt er að skýra, t.a.m. hugtaka eins og „eðlilegt atferli“.

## 2. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að lögin taki ekki til hefðbundinna veiða á villtum fiski. Að mati Umhverfisstofnunar er mikilvægt að tilgreint verði í greinargerð nánar hvað fellur undir hefðbundnar veiðar í skilningi ákvæðisins. Einnig vekur stofnunin athygli á því að samkvæmt ákvæðinu er ekki veitt undanþága vegna hefðbundinna veiða á tífatlukröbbum, svo sem humri og rækju. Stofnunin telur rétt að fyrir liggi hvort núverandi veiðiaðferðir á þessum tegundum standist ákvæði frumvarpsins eða hvort veita beri sérstaka undanþágu vegna þeirra einnig. Umhverfisstofnun vill einnig vekja athygli á því að ekki er í ákvæðinu sérstök undanþága veitt vegna slátrunar á eldisfiski en að óbreyttu verður að reikna með að 20. gr. frumvarpsins um aflífun taki til þessa. Stofnunin telur að kanna verði hvort þær aðferðir sem þar er beitt teljist brjóta gegn ákvæðum frumvarpsins og hvort ástæða er til að undanskilja slíka slátrun gildissviði nýrra laga.

## 3. gr.

Umhverfisstofnun telur mikilvægt að gætt sé að samræmi hugtaka milli laga þar sem það á við. Í þessu sambandi er bent á að með skilgreiningu frumvarpsins á föngun annars vegar og veiðum hins vegar er komið upp misræmi við skilgreininga laga nr. 64/1994 um vernd friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Samkvæmt skilgreiningu þeirra laga fellur föngun á lifandi dýri undir skilgreiningu á veiðum. Stofnunin leggst ekki gegn því að skilgreiningu á veiði verði breytt þannig að föngun og veiðar verði aðskilin hugtök og telur það í raun á margan hátt heppilegt. En stofnunin telur einnig að í ljósi þess hve víðtækt samspil er í framkvæmd laga um dýravelferð og laga um vernd, friðun og veiðar á villtum dýrum, þá sé mikilvægt að þessar skilgreiningar séu þá samræmdar í lögum sem um þetta gilda.

## 5. gr.

Umhverfisstofnun telur, með vísan til reynslu af starfsemi sambærilegra nefnda og ráða, að rétt sé að í ákvæðinu komi fram að ráðherra skuli setja reglugerð um starfsemi ráðsins. Í slíkri reglugerð er mikilvægt að verkefni ráðsins séu skilgreind nánar sem og samspilið milli ráðsins og Matvælastofnunar. Þar á meðal er mikilvægt að tekið sé á því með hvaða hætti veita skal ráðinu vinnuástöðu og þjónustu þá sem fram kemur í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Einnig þarf að horfa til þess að setja viðeigandi ákvæði um kjör þeirra sem í ráðinu sitja.

## 6. gr.

Umhverfisstofnun bendir á að samkvæmt ákvæðinu fellur ábyrgð eiganda á meðferð dýrs niður ef umráðamaður er annar en eigandi. Því má velta upp hvort ekki sé eðlilegt að eigandi teljist ætíð bera ábyrgð á dýri í sinni eigu, í það minnsta ef eigandi hefur af fúsum og frjálsum vilja látið dýrið í umsjá annars aðila. Þrátt fyrir þetta má hugsa sér tilvik þar sem eigandi er í góðri trú um að meðferð dýrsins sé í lagi og að ekki er hægt að ætla að hann hafi vitað eða mátt vita að meðferð þess hafi verið ábótavant sbr. almennt gáleysismat í refsirétti.

## 7. gr.

Umhverfisstofnun lítur jákvæðum augum að í frumvarpinu sé gert ráð fyrir að ábyrgð á ákvörðunum og kostnaði tengdum hjálparskyldu sé skýrð betur en er í núverandi löggjöf. Umhverfisstofnun telur þó að í ljósi þess að stofnunin fer með framkvæmd laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum sé eðlilegt að ábyrgð á

hjálparskyldu gagnvart öllum villtum dýrum, sé á hendi stofnunarinnar fremur en ráðuneytisins en nauðsynlegt er jafnframt að gera ráð fyrir kostnaði við framkvæmd þessa hlutverks í framlögum til stofnunarinnar. Slík verkaskipting er í samræmi við þá þróun sem orðið hefur í verkaskiptingu milli stofnunarinnar og ráðuneytisins þar sem stofnunin annast almennt leyfisveitingar og framkvæmd. Umhverfisstofnun telur ekki ástæðu til að hjálparskylda sé með einhverjum hætti skilgreind sérstaklega gagnvart villtum dýrum sem samkvæmt orðalagi frumvarpsins tilheyra stofnum „í útrýmingarhættu“. Stofnunin vill benda á að ekki er alltaf fyllilega ljóst hvort að tiltekinn stofn dýra fellur undir þessa skilgreiningu og raunar er almennt hætt að notast við þetta hugtak í málaflokknum.

Umhverfisstofnun leggur til að sveitarfélög beri eftir sem áður ábyrgð á hjálparskyldu gagnvart hálfvilltum dýrum og verði einnig gert skylt að framkvæma aðgerðir sem tengjast villtum dýrum óski Umhverfisstofnun eftir því, en þá gegn greiðslu kostnaðar. Standi vilji Alþingis til þess að breyta ákvæðinu í þessa veru er Umhverfisstofnun reiðubúin að leggja til orðalag nýrrar greinar verði eftir því óskað.

#### **8. gr.**

Umhverfisstofnun fagnar því sérstaklega að heimild sé í ákvæðinu til þess að notast við nafnlausar tilkynningar við meðferð mála er tengjast dýravelferð. Reynsla stofnunarinnar af slíkum málum staðfestir að til að eftirfylgni samkvæmt lögum sé skilvirk og að markmið þeirra náist er nauðsynlegt að aðilar geti tilkynnt ætluð brot á lögum án þess að þurfa að óttast um að eigandi eða umráðamaður dýrs sé upplýstur um tilkynnandann.

#### **11. gr.**

Samkvæmt 6. mgr. er ráðherra veitt heimild til að kveða á um að leyfi til dýrahalds geti verið ótímabundin. Umhverfisstofnun leggst almennt gegn því að leyfi séu veitt ótímabundið og telur mikilvægt að öll veitt leyfi hafi einhvern skilgreindan gildistíma. Umhverfisstofnun leggur þess í stað til að ráðherra verði í ákvæðinu veitt heimild til að kveða á um það í reglugerð að heimilt sé að endurnýja útgefin leyfi samkvæmt einfaldri beiðni og án þess að afla beri nýrra gagna eða leggja fram samskonar umsókn og gert er við fyrstu leyfisveitingu a.m.k. í þeim tilfellum þar sem engar athugasemdir hafa verið gerðar við dýrahald viðkomandi aðila.

#### **17. gr.**

Í 3. mgr. er ráðherra veitt heimild til setningar reglugerðar, m.a. um leyfi fyrir flutningstækjum. Umhverfisstofnun telur ástæðu til að skilgreint verði hvers konar flutningstæki það eru sem ráðherra er heimilt að gera leyfisskyld og að þar verði lögð áhersla á tæki sem notuð eru til að flytja mikinn fjölda dýra eða tæki sem notuð eru af aðilum sem gefa sig út fyrir slíkan flutning gegn gjaldi. Minni flutningstæki sem hinn almenni dýraeigandi eða bóndi notar til að flytja eigin dýr milli staða ættu þannig að mati Umhverfisstofnunar ekki að vera leyfisskyld enda yrði umfang eftirlits gríðarlegt ef svo yrði. Til að skilgreina frekar hvaða flutningstæki ættu að falla undir leyfisskyldu má benda á að hugsanlegt er að setja tekjuviðmið á minni flutningstæki í eigu almennra dýraeigenda séu þau endrum og eins notuð til flutninga gegn gjaldi. Það mætti gera með svipuðum hætti og kemur fram í athugasemdum í greinargerð við 13. gr. laga nr. 15/1994 um dýravernd, en þar segir að „Dýrahald telst vera í atvinnuskyni ef tekjur af því ná lágmarki virðisaukaskattslaga samkvæmt gildandi lögum.“

## 20. gr.

Umhverfisstofnun gerir ekki athugasemdir við að heimilt verði að drekkja minkum með gildrum (minkasíum) séu veiðarnar hluti af skipulögðum aðgerðum til að halda minkastofninum í skefjum. Stofnunin telur hins vegar að rétt að fram komi skýrar en nú er í frumvarpinu að heimildin miðast við notkun í aðgerðum sem skipulagðar eru af ríki eða sveitarfélögum. Þá telur stofnunin jafnframt að binda skuli notkunina ströngum skilyrðum í því skyni að minnka eins og kostur er líkur á að minkur líði óþarfa þjáningar. Skilyrðin gætu verið eftirfarandi:

- Að veitt sé einstaklingsbundið leyfi fyrir notkun og þannig tryggt að veiðimaður kunni með gildruna að fara. Veiðimaður ætti að halda skrá yfir staðsetningu gildra sinna og hversu oft þeirra er vitjað.
- Að gildranna sé vitjað reglulega og þær hreinsaðar. Þetta skilyrði er til að tryggja velferð annarra dýra, en ekki er heppilegt að hafa rotnandi hræ í gildrum þar sem þau geta valdið því að mikið magn óæskilegra lífrænna efna og baktería getur borist út í umhverfið og valdið mengun sem getur haft áhrif á önnur dýr eins og dæmin hafa sannað.
- Að gildrum sé vel viðhaldið og að tryggt sé að vatn nái alltaf yfir alla gildruna þannig að ekki sé hætt á að loftrými myndist inni í gildrunni og lengi þannig dauðastríð minksins.

## 23. gr.

Æskilegt væri að settar væru skýrar reglur um hver hafi heimild til að handsama dýr og hvernig. Í því skyni ætti ráðherra að setja reglugerð nánari ákvæði um aðferðir við handsömun dýra. Sem dæmi má nefna kattaveiðar í þéttbýli, en meindýraeyðar hafa notað felligildir til föngunarinnar og jafnvel lánað þær almenningi. Oft eru það heimiliskettir sem lenda í þessum gildrum, en engar reglur eru til um hvaða aðferðir eru ásættanlegar við föngun katta.

## 25. gr.

Umhverfisstofnun telur eðlilegt að þar sem stofnunin fer með framkvæmd laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum skuli Umhverfisstofnun í stað Matvælastofnunar hafa það hlutverk að veita leyfi til föngunar á villtum dýrum að fenginni umsögn Náttúrufræðistofnunar eins og ráð er fyrir gert í frumvarpinu, en einnig að fenginni umsögn Matvælastofnunar. Athygli er vakin á því að samkvæmt 5. mgr. 7. gr. laga nr. 64/1994 er það ráðherra (umhverfis- og auðlinda) sem veitir leyfi til veiða á villtum dýrum sem njóta friðunar eða verndar ef nota á þau við rannsóknir, fyrir söfn og dýragarða og til ræktunar og undaneldis. Umhverfisstofnun telur að gæta verði samræmis um þetta atriði.

Umhverfisstofnun fagnar því að frumvarpið geri ráð fyrir að lögfest verði skýrt ákvæði þess efnis að óheimilt sé að halda villt dýr án leyfis frá Matvælastofnun og þá í sérstökum tilgangi, m.a. til rannsókna eða dýrasýninga. Nokkuð hefur skort á að þetta hafi getað talist skýrt í gildandi löggjöf.

## 30. gr.

Í 2. mgr. greinarinnar er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um kröfur og aðbúnað einstakra dýrategunda í dýragörðum. Umhverfisstofnun telur mikilvægt að í reglugerð verði kveðið á um aðbúnað dýra í dýragörðum almennt og einnig að fjallað sé í reglugerð

sérstaklega um aðbúnað þeirra villtu dýrategunda sem algengast er að haldin séu í dýragörðum hérlendis. Í dag er staðan sú að villt dýr eru haldin að staðaldri í dýragörðum án nokkurra viðmiða um aðbúnað þeirra. Um búfé og gæludýr hefur jafnan verið hægt að vísa til reglna sem gilda um dýrahald almennt. Því leggur Umhverfisstofnun til að ákvæði 2. mgr. orðist svo: *Ráðherra skal setja reglugerð um aðbúnað villtra dýra í dýragörðum. Skal í þeirri reglugerð sérstaklega kveðið á um aðbúnað þeirra einstöku tegunda villtra dýra sem algengast er að haldin séu í dýragörðum hér á landi.*

### **33. gr. og 34. gr.**

Það er mat Umhverfisstofnunar að nokkuð hafi borið á óvissu meðal þeirra aðila sem koma að framkvæmd núgildandi laga um dýravernd um það hver ber ábyrgð á vistun dýrs sem tekið hefur verið af eiganda sínum eða umráðamanni. Umhverfisstofnun vekur í ljósi þessa athygli á því að ekki er að mati stofnunarinnar fyllilega skýrt í ákvæðinu hver ber ábyrgð á haldi dýrs sem lögregla tekur úr vörslum eiganda eða umsjónarmanns (hér er notað orðið *umsjónarmaður* en Umhverfisstofnun leggur til að orðið *umráðamaður* verði notað til samræmis við aðrar greinar frumvarpsins) og ber þannig kostnað af aðgerðum. Umhverfisstofnun telur að sambærilegar reglur verði að gilda um þetta og gildir um meðferð á dýrum sem eru andlag vörslusviptinga samkvæmt 33. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun telur að huga verði að skipan þeirra ákvæða sem finna má í 33. og 34. gr. frumvarpsins. Er í þessum greinum fjallað um ýmis úrræði sem nota má við framkvæmd laganna. Eins og að framan greinir telur Umhverfisstofnun nauðsynlegt að mjög skýrt komi fram í lögum hvaða opinberi aðili beri ábyrgð á framkvæmd einstakra úrræða og þar með þeim kostnaði sem fylgir framkvæmdinni. Í 33. og 34. gr. frumvarpsins er að finna úrræði sem annars vegar er í dag að finna í lögum um dýravernd og hins vegar lögum um búfjárhald. Umhverfisstofnun telur að það yrði til þess að auka skýrleika laganna ef þessum úrræðum yrði stillt upp með þeim hætti í frumvarpinu og eðlislík úrræði stæðu saman í grein. Við hvert úrræði, eða í lok greinar ef hið sama gildir um öll úrræði innan greinarinnar þarf að koma fram hvaða aðili hefur ákvörðunarvald, hvaða aðili sér um framkvæmd, hvaða aðili ber kostnað af framkvæmd og hvaða aðili ber kostnað af því sem á eftir kemur, t.a.m. kostnað vegna dýrahalds í framhaldinu. Heimildir ábyrgðaraðila til að lóga dýrum eða ráðstafa upp í kostnað innan skamms frests þurfa einnig að vera samræmdar.

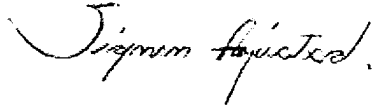
### **Viðauki**

Umhverfisstofnun leggur til að fjölda svína verði breytt í 6 til samræmis við aðrar dýrategundir þar sem ekki verður séð að rök standi til að gera kröfu um leyfi fyrir haldi færri svína en nautgripa, svo dæmi sé tekið.

## Almennt

Umhverfisstofnun vekur athygli á að í mörgum greinum frumvarpsins er gert ráð fyrir setningu reglugerða til nánari útfærslu á ákvæðum laganna. Bæði er um að ræða setningu á nýjum reglugerðum og breytingum á núgildandi reglugerðum. Umhverfisstofnun telur afar mikilvægt að reglugerðirnar verði settar sem fyrst eftir gildistöku laganna þannig að hægt verði að beita ákvæðum þeirra sem skyldi og tryggja þannig að lögin uppfylli markmið sín

Virðingarfyllst



Sigrún Ágústsdóttir  
Sviðsstjóri



Stefán Bogi Sveinsson  
Lögfræðingur