



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Alþingi
Erindi nr. P 137/539
komudagur 6.7.2009

Sjávarútvegsnefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík 6. júlí 2009

Erindi: Frumvarp til laga um hvali. (Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

Þrátt fyrir að lög um hvalveiðar séu orðin 60 ára gömul þá er ekki annað að sjá en að þau veiti sjávarútvegsráðherra allar nauðsynlegar heimildir til að stýra veiðunum. Þar á meðal að gefa út kvóta og takamarka veiðar á tilteknum svæði. Í því ljósi er ekki brýnt að núverandi lög séu endurskoðuð.¹

Markmið frumvarpsins er „að stuðla að verndun hvala samhliða hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu hvalastofna.“ Að mati Náttúruverndarsamtaka Íslands væri nær að endurkoða lög um verndun og veiðar á sjávarspendýrum í heild. Helstu lagaákvæði um seli og selveiðar eru orðin 160 ára gömul (Tilskipun um veiði á Íslandi frá 1849) og verndarþáttur þeirra laga er allsendis ófullnægjandi enda eru selir nánast munaðarlausir í stjórnkerfi Íslands. Einnig hlýtur það að orka tvímælis að setja sérstök lög um stjórnun veiða á einstökum dýrahópum eins og hvölum. Nær væri að stefna að heildstæðri lagasetningu um auðlindavernd og auðlindastjórnun í hafinu.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram, að

Þann 10. mars 1999 ályktaði Alþingi að hefja skyldi hvalveiðar hið fyrsta hér við land. Í kjölfar ályktunarinnar voru ýmis skref stigin að því markmiði. Ber þar að nefna m.a. kynningu á málstað Íslands erlendis, ...

Náttúruverndarsamtök Íslands vekja athygli þingmanna á fyrirspurn Helga Hjörvars með beiðni um skriflegt svar við því hver kostnaður hins opinbera hafi orðið af þessari tilteknu kynningarstarfsemi.² Spurning Helga Hjörvars er efnislega samhliða fyrirspurn Marðar

¹ Í athugasemdum við frumvarpið segir að það byggi á þeirri meginforsendu að ef hvalveiðar verði stundaðar hér við land þá verði það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Það er á valdi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvort hvalveiðar eru stundaðar og í hve miklum mæli. Er það í samræmi við þann hátt sem hefur verið og er hér ítrekað.

² 1. Hvernig hefur verið háttað kynningu á málstað og sjónarmiðum stjórnvalda í hvalveiðimálum á árunum 1998–2008, sbr. þingsályktun á 123. löggjafarþingi (92. mál), hverjir hafa markhóparnir verið og

Árnasonar, lögð fram í mars s.l. en sjávarútvegsráðuneytið hefur enn ekki séð sér fært að svara þessari fyrirspurn sem hljóta að vera grundvallarupplýsingar fyrir löggjafann við lagasetningu sem þessa.

Þá benda Náttúruverndarsamtök Íslands á svar Jóns Bjarnasonar við munnlegri fyrirspurn Gunnars Braga Sveinssonar þann 29. maí s.l.:

Stjórnvöld munu hins vegar fylgjast grannt með framvindu veiðanna og mála þeim tengdum og áskilja sér allan rétt til að grípa inn í verði breytingar á forsendum. Þá mun grundvöllur hvalveiða verða endurmetinn og því starfi mun verða lokið fyrir undirbúning vertíðar ársins 2010. Þetta endurmat felst m.a. í rannsókn á þjóðhagslegri þýðingu hvalveiða þar sem vegnir verða og metnir mismunandi hagsmunir.³

Telja samtökin vel þess virði fyrir löggjafann að biða eftir þessu endurmati á þjóðhagslegri þýðingu hvalveiða við Ísland.

Þá sagði sjávarútvegsráðherra í fyrrgreindu svari sínu að það væri

... mjög mikilvægt að lagaumgjörð um þessar mikilvægu tegundir í lífríkinu sé þannig að tekið sé tillit til allra sjónarmiða hvað verndun og umgengni við þessar dýrategundir varðar. Við gerum okkur grein fyrir því að í þessum efnum eru uppi ýmisleg álitæfni og margir hafa á þeim mjög sterkar skoðanir sem einnig er mikilvægt að virða og taka tillit til.

Ennfremur sagði sjávarútvegsráðherra í seinna svari sínu til Gunnars Braga, að:

Ég held að það sé afar brýnt að fá lagasetningu sem tekur á málefnum hvalanna í stærra samhengi, ekki aðeins til veiða eins og er í núgildandi lögum heldur einnig hvernig við verndum þá og tökum á málefnum þeirra í viðum skilningi sem ábyrg þjóð.

Þetta eru góðar yfirlýsingar en að mati Náttúruverndarsamtaka Íslands skortir mjög á að tekið sé „tillit til allra sjónarmiða hvað verndun og umgengni við þessar dýrategundir varðar.“ Kemur enda fram í athugasemdum frumvarpshöfunda við frumvarpið, að

hverjir hafa skipulagt kynningarstarfið og annast það?

2. Hversu miklir fjármunir hafa runnið til slíkrar kynningar af fjárlögum hvers árs á þessu tímabili, af ráðstöfunarfé ráðherra og úr einstökum sjóðum sem ráðherra ber ábyrgð á, og hvernig hefur þeim verið varið, flokkað eftir árum, svo sem til ráðgjafar- og almannatengslafyrirtækja heima og erlendis, samtaka sem berjast fyrir hvalveiðum, í auglýsingar (hvar?), til annars kynningarefnis (hvers?), ferða á ráðstefnur (hverjar?), annars ferðakostnaðar (hvers?) o.s.frv., bæði af fjárlagalið 05-190-1.33 og öðrum liðum ráðuneytisins?

Sjá: <http://www.althingi.is/altext/137/s/0123.html>

³ Sjá <http://www.althingi.is/altext/raeda/137/rad20090616T153317.html>

Frumvarpið byggist á þeirri meginforsendu að ef hvalveiðar verði stundaðar hér við land þá verði það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Það er á valdi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvort hvalveiðar eru stundaðar og í hve miklum mæli. Er það í samræmi við þann hátt sem hefur verið og er hér ítrekað.

Með öðrum orðum, verði þetta frumvarp að lögum, mun fátt ef nokkuð breytast annað en að sjávarútvegsráðherra verða veittar auknar valdheimildir til að stjórna hvalveiðum að eigin geðþótta. Að því er best verður séð er frumvarp þetta unnið með gamla laginu, af embættismönnum landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneytisins, án nokkurs samráðs við önnur ráðuneyti sem málið kann að varða.

Náttúruverndarsamtök Íslands telja affarasælast að frumvarp þetta verði endursamið með aðkomu fulltrúa ferðamálaráðherra, utanríkisráðherra og umhverfisráðherra. Það frumvarp sem nú liggur fyrir virðist fyrst og fremst samið til að treysta hvalveiðar í sessi og efla valdheimildir sjávarútvegsráðherra til að stjórna hvalveiðum og þá kann að fara eins og fór fyrir sjávarútvegsráðherra í janúar s.l. þegar hann ákvað að fara í eitt lítið hvalveiðistríð og auka aflamark í þorski til styrkja stöðu sína fyrir prófkjör Sjálfstæðisflokksins í Norðvesturkjördæmi. Stjórnvaldsaðgerðir sjávarútvegsráðherrans fyrrverandi stöðuðu þó lítt því hann náði ekki fyrsta sæti í prófkjöri flokks síns í Norðvesturkjördæmi.

Ný lög um hvali – eigi þau að fjalla um hvali en ekki eingöngu hvalveiðar – verða einnig að tryggja vernd þeirra og sjálfbæra nýtingu.⁴ Meginreglan á að vera bann við veiðum og leyfi til veiða eiga að vera undantekning frá þeirri reglu.

Í nýjum lögum hvali þarf einnig að kveða á um nýtingu hvala með hvalaskoðun og hvernig verndun og nýting hvala sé best tryggð með sjálfbærum hætti öðrum en þeim sem metinn er í fjölda dauðra dýra.

Ný lög um hvali verða og að tryggja að heildarhagsmunir Íslands af hvalveiðum verði metnir með þeim hætti sem sjávarútvegsráðherra boðaði með fréttatilkynningu þann 18. apríl s.l.⁵

Náttúruverndarsamtökin benda á að í fyrstu grein frumvarpsins segir að markmið lagana sé að

... að stuðla að verndun hvala samhliða hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu hvalastofna.

Þessu markmiði verður ekki náð án þess að fyrir liggja niðurstaða endurmats þjóðhagslegra áhrifa hvalveiða við Ísland. Sömuleiðis þarf að liggja fyrir mat á þjóðhagslegri hagkvæmni hvalaskoðunar, auk þess að styrkja ímynd landsins með því að

⁴ Hvalaskoðun er án vafa mun arðbærari nýting á hvöldum en hvaladráp.

⁵ Sjá <http://www.sjavarutvegsraduneyti.is/frettir/frettatengt/nr/9640>

alfarið banna veiðar á hval. Að öðrum kosti verður ekki unnt að leggja mat á sjálfbæra nýtingu hvala.

Náttúruverndarsamtök Íslands leggja því gegn samþykkt fyrirbyggjandi frumvarps og hvetja til þess að það verði dregið til baka og endurskoðað með hagsmuni náttúruverndar, hvalaskoðunar og heildarhagsmuna þjóðarinnar að leiðarljósi.

Um einstakar greinar frumvarpsins

Náttúruverndarsamtök Íslands gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarp sjávarútvegsráðherra um hvali, þingskjal 141 – 112. mál:

1. gr. hljóði svo:

Hvalastofnar á Íslandsmiðum falla undir alþjóðlegan nýtingarrétt í samræmi við Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Ákvarðarnir ráðherra skulu taka mið af þessu. Markmið laga þessara er að stuðla að verndun hvala samhliða hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu hvalastofna. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögum þessum myndar ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum.

Greinargerð:

Þegar Ísland gerðist aðili að Alþjóðlegum sáttmála um skipan hvalveiða (International Convention on Regulation of Whaling), gerður í Washington D.C. 2. desember 1946 og sem tók gildi 1949, undirgekkst Ísland að skipan hvalveiða yrði alþjóðleg. Jafnvel innan eigin landhelgi. Þessi skilningur kemur ekki nægilega vel fram í frumvarpinu.

Frá því að Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna var samþykktur árið 1982, er ljóst að hvaldýr (stórhveli, höfrungar og hnísur) njóta sérstakrar verndar sem „miklar fartegundir“⁶ sbr. 64. Hafréttarsáttmálans. Ennfremur er tekið fram í 65. grein að varðandi hvali að

Ekkert í þessum hluta skerðir rétt strandríkis eða vald alþjóðastofnunar, eftir atviku, til að banna, takmarka eða setja reglur um hagnýtingu sjávarspendýra með strangari hætti en kveðið er á um í þessum hluta. Ríki skulu starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun og rannsóknum á þeim.

65. greinin vísar til 62. greinar Hafréttarsáttmálans.⁷ „Að óhnekktri 61. gr. (sem fjallar um verndun auðlindana) skal strandríkið stuðla að því að markmiðum um bestu nýtingu hinna lífrænu auðlinda í sérefnahagslögsögunni verði náð.“⁸ Nefnilega að ekkert í þessum hluta sáttmálans „skerði rétt strandríkisins til að banna, takmarka eða setja reglur um

⁶ Á ensku “Highly migratory species.”

⁷ Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðarréttar, Gunnar G. Schram og Davíð Björgvinsson, Forsætisráðuneytið 1993.

⁸ Ibid.

hagnýtingu sjávarspendýra með strangari hætti en kveðið er á um í þessum hluta sáttmálans.⁹

Í 120. grein kemur fram að þessi skuldbinding nær einnig til úthafanna.

Ekkert í Hafréttarsáttmálanum bannar hvalveiðar. Á hinn bóginn er

undirstrikað að ríkari verndarskylda (samstarfsskylda) hvílir á ríkjum hvað varðar nýtingu hvala og annarra sjávarspendýra en fiskistofnanna almennt. Í öðru lagi er sú skylda lögð á ríki að starfa saman að verndun og stjórnun hvalastofnanna. Í því felst að ríki getur ekki ákveðið veiðar að eigin geðþótta. Til þarf að koma ávörðun viðeigandi alþjóðastofnunar.

Því má tvímælalaust halda fram að “viðeigandi” alþjóðastofnun sé, að því er hvali varðar, Alþjóðahvalveiðiráðið, sem fjallar um stjórnun og verndun hvala um allan heim. ...¹⁰

Í Dagskrá 21 sem samþykkt var Ríóráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992 kemur segir í 17. kafla um lífríki sjávar, 62. málsgrein:

Staterna erkänner:

Internationella valfångstkommissionens ansvar för bevarande och förvaltning av valbestånd och för reglering av valfångsten i enlighet med 1946 års internationella convention för reglering av valfångst.

Det arbete som bedrivs av Internationella valfångstkommissionens forskningskommitté, i form av studier av framför allt stora valar, men även andra valar, andra organisationers verksamhet, t.ex. inter-amerikanska tropiska tunfiskkommissionens och avtalet om småvalar i Östersjön och Nordsjön under Bonnkonventionen, för bevarande, förvaltning och studier och andra marina däggdjur.

Í málsgrein 63 í sama kafla segir: Staterna bör samarbeta för att bevara, förvalta och studera valar.¹¹

Með því að fullgilda [Hafréttar]sáttmálann árið 1985 og með aðild sinni á Dagskrá 21 hafa Íslendingar samþykkt eða viðurkennt vald alþjóðastofnunar, í þessu tilfalli Alþjóðahvalveiðiráðsins, til að banna hvalveiðar. Að auki verður að undirstrika að Ísland hefur á alþjóðavettvangi barist fyrir fullgildingunni Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Ábyrgð Íslands er þar með mun ríkari en annarra ríkja.

Því verður ekki haldið fram með góðum rökum að aðild Íslands að Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðinu (NAMMCO) uppfylli skyldur Íslands í samræmi við

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Agenda 21, sænsk útgáfa, Stockholm 1992.

Hafréttarsáttmálann. Enn síður að NAMMCO njóti viðurkenningar á alþjóðavettvangi enda uppfyllir NAMMCO ekki skilyrði Sameinuðu þjóðanna um alþjóðlega samninga.

2. gr.

Lög þessi gilda um veiðar íslenskra skipa á hvölum innan íslenskrar fiskveiðilögsögu og eftir því sem við getur átt um hvalveiðar íslenskra skipa utan íslenskrar fiskveiðilögsögu.

Athugasemd: Hér er ekki minnst á hvalaskoðun sem hefur vaxið gríðarlega á undanförunum áratugum. Sala á hvalaskoðunarferðum til erlendra ferðamanna hefur þróast mjög hratt. Árið 1995 hófust skipulegar hvalaskoðunarferðir hér við land en á síðasta ári fóru rúmlega 100 þúsund ferðmenn í hvalaskoðun. Nauðsynlegt er lögin nái einnig til hvalaskoðunar.

3. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið fer með yfirstjórn hvalveiða samkvæmt þessum lögum. Hafrannsóknastofnunin annast vísindalega ráðgjöf fyrir ráðuneytið um vernd og sjálfbæra nýtingu hvalastofna hér við land. Fiskistofa annast útgáfu leyfa til veiða á hvölum og eftirlit með því að reglum um þær sé fylgt. Matvælastofnun annast eftirlit með því að vinnsla á hval og hámarksnýting hans sé í samræmi við reglugerð þar um.

Athugasemd: Hér skortir ákvæði um samráð við Vísindanefnd Alþjóðahvalveiðiráðsins. Hafrannsóknarstofnunin hefur haft slíkt samráð við Vísindanefndina um túlkun niðurstaðna alþjóðlegra hvalatalninga á íslensku hafsvæði. Þannig leiddi TNASS hvalatalningin sem fram fór árið 2007 í ljós að fjöldi hrefna við Ísland væri umtalsvert minni en árið 2001 eða 10.680 dýr í stað 44.500 dýr. Í samræmi við ráðgjöf Vísindanefndar Hvalveiðiráðsins breyttist ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunarinnar úr 400 hrefnum á ári í 100 fyrir ári síðan. Nú hefur þessari ráðgjöf aftur verið breytt en ekki samkvæmt ráðgjöf Vísindanefndar Alþjóðahvalveiðiráðsins heldur samkvæmt ráðgjöf Vísindanefndar NAMMCO, sem ekki nýtur alþjóðlegrar viðurkenningar.

Íslensk stjórnvöld geta ekki valið sér vettvang fyrir vísindalega ráðgjöf að hentugleikum. Mun ábyrgara er að halda sig við þá stofnun sem nýtur Alþjóðlegrar viðurkenningar. Ekki leikur nokkru vafi á að sú stofnun er Alþjóðahvalveiðiráðið.

Einnig skal bent á að 3. gr. frumvarpsins tekur ekki mið af því stefnumiði ríkisstjórnarinnar að,

Nýtt umhverfis- og auðlindaráðuneyti fær auk þeirra verkefna sem fyrir eru lykilhlutverk varðandi rannsóknir, nýtingarstefnu, ráðgjöf og verndun á sviði auðlindamála. ...¹²

¹² <http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlysing/>

Vera kann að við breytingar á stjórnarráðinu komi í ljós nauðsyn þess að fleiri stofnanir en Hafrannsóknarstofnunin veiti ráðgjöf „*varðandi rannsóknir, nýtingarstefnu, ráðgjöf og verndun á sviði auðlindamála.*” Þá verður að hafa í huga að Hafrannsóknarstofnunin hefur tekið eindregna pólitíska afstöðu með hvalveiðum sem kann að ganga gegn verndunar- og nýtingarsjónarmiðum.

4. gr.

Allar veiðar á hval eru bannaðar án sérstaks leyfis Fiskistofu. Veiðar á smáhvölum skulu þó aðeins háðar leyfi Fiskistofu að þær séu stundaðar í atvinnuskyni. Til smáhvala flokkast þeir hvalir sem hvorki teljast til skíðishvala (Mysticeti) né búrhvals (Physeter macrocephalus). Föngun á lifandi hvölum er bönnuð nema að fengnu sérstöku leyfi ráðherra. Við veitingu leyfa til hvalveiða koma aðeins til greina skip sem hafa haffærisskirteini og skrásett eru á skipaskrá Siglingastofnunar Íslands. Skulu eigendur þeirra og útgerðir fullnægja skilyrðum til að stunda veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands sem kveðið er á um í lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri og lögum um veiðar og vinnslu erlendra skipa í fiskveiðilandhelgi Íslands.

Athugasemd: Almennt bann við hvalveiðum á að sjálfsögðu einnig að gilda um smáhvali.

Hvað er átt við með veiðum í atvinnuskyni? Er átt við veiðar fyrir markað, heimamarkað eða útflutningsmarkað?

Verði 4. gr. frumvarpsins samþykkt óbreytt yrði einræði sjávarútvegsráðherra yfir auðlindinni algjört. Vitað er að föngun á lifandi hval fyrir dýragarða er mjög umdeilt mál og varðar hagsmuni miklu fleiri en þá sem slíkar veiðar stunda. Til dæmis ferðaþjónustu eða ímynd landsins almennt. Hér verður að koma til ákvæði sem skyldar ráðherra til samráðs við önnur ráðuneyti, umhverfisnefnd Alþingis og utanríkismálanefnd.

5. gr.

Ráðherra getur í reglugerð sett öll þau ákvæði sem hann telur nauðsynleg til að framfylgja ákvörðunum sem samþykktar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Hafi Ísland nýtt sér rétt sinn til að mótmæla eða gera fyrirvara við samþykktir um vernd og nýtingu hvalastofna sem gerðar hafa verið á grundvelli alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að getur ráðherra að fengnum tillögum Hafrannsóknastofnunarinnar sett í reglugerð reglur sem hann telur nauðsynlegar til að tryggja vernd og hagkvæma nýtingu hvalastofna.

Athugasemd: Nauðsynlegt er að með frumvarpinu fylgi skýr greinargerð um við hvaða alþjóðasamninga er átt við. Fyrir utan Alþjóðasamninginn um skipan hvalveiða, sem Hvalveiðiráðið byggir á, og CITES-samninginn¹³ er Ísland aðili að Bernarsamningnum en allir þessir samningar takmarka rétt aðildarríkja til veiða á hvölum en Ísland hefur gert

¹³ Convention on International Trade in Endangered Species.

fyrirvara við einstök ákvæði allra þessara samninga. Að auki er brýnt að löggjafinn fái í hendur upplýsingar um hvers vegna Ísland er ekki aðili að Bonn-samningnum um fartegundir.

Að mati Náttúruverndarsamtaka Íslands er brýnt að Löggjafinn fái ítarlegar upplýsingar um þessa samninga, hvers efnis fyrirvarar Íslands við þá eru, auk hlutlægs mats á starfi þessara alþjóðlegu stofnana sem íslensk stjórnvöld hafa staðið í stappi við undanfarin ár og áratugi. Til að mynda er ljóst að markmið Íslands með aðild að CITES-samningnum árið 1997 hafa ekki náðst ef horft er til neikvæðrar afstöðu reglubundinna funda aðildarríkjanna til viðskipta með afurðir af hrefnum og langreyðum. Bendir raunar flest til að mikil samstaða ríki um það á alþjóðavettvangi að ekki leyfa verslun með hvalaafurðir.

Ekki hægt að halda því fram að Ísland hafi ekki skuldbindingar við umheiminn svo fremi að gerður hafi verið fyrirvari við einstakar eða allar ákvarðanir alþjóðlegra stofnana eða samninga um hvali eða hvalveiðar. Jafnvel ekki heldur þó Ísland eigi ekki aðild að viðkomandi samningi. Það væri þvert á nútíma stjórnsýslu að veita sjávarútvegsráðherra mjög rúmar heimildir til að leyfa hvalveiðar liggi þessar upplýsingar ekki fyrir.

6. gr.

Hafrannsóknastofnunin gerir í upphafi hvers árs, á grundvelli sjálfbærrar nýtingar, tillögur til ráðherra um hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða og hve marga hvali af hverri tegund.

Ráðherra skal áður en hann tekur ákvörðun sína í því efni kynna tillögur Hafrannsóknastofnunarinnar og forsendur þeirra og veita þeim sem vilja koma athugasemdum sínum á framfæri við ráðherra mánaðarfrest til þess. Að þeim fresti liðnum ákveður ráðherra með reglugerð hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða á tilteknu veiðitímabili og hve marga hvali af hverri tegund. Sú ákvörðun tekur ekki til veiða á smáhvölum nema ráðherra hafi ákveðið að setja frekari reglur um veiðar á þeim. Þá ákveður ráðherra í reglugerð fyrirkomulag veiða á komandi veiðitímabili og getur hann m.a. ákveðið að skipta skuli þeim fjölda hvala, sem leyfilegt er að nýta úr hverri tegund á viðkomandi veiðitímabili, að hluta eða öllu leyti á einstök skip eða svæði. Við þá ákvörðun getur hann m.a. tekið mið af veiðireynslu, búnaði og stærð skips. Telji ráðherra að hvalveiðar eða veiðar á tilteknum tegundum hvala geti haft neikvæð áhrif á heildarhagsmuni þjóðarinnar getur hann ákveðið að leyfa ekki eða stöðvað allar eða tiltekna veiðar án tillits til tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar.

Því ber að fagna að almenningi sé veittur réttur til að koma að athugasemdum sínum við ákvörðun ráðherra um „reglugerð [um] hvaða tegundir hvala skuli leyft að veiða á tilteknu veiðitímabili og hve marga hvali af hverri tegund.“ en vert er að taka fram í 6. gr. þessi réttur sé veittur almenningi og að ákvörðun ráðherra sé kæránleg.

Ákvæði um að ráðherra geti upp á sitt einsdæmi ákveðið hvort „... hvalveiðar eða veiðar á tilteknum tegundum hvala geti haft neikvæð áhrif á heildarhagsmuni þjóðarinnar“ og að „... hann ákveðið að leyfa ekki eða stöðvað allar eða tiltekna veiðar án tillits til

tillagna Hafrannsóknastofnunarinnar. ” stenst engan veginn kröfur um upplýsingagjöf, gagnsæi ákvarðanatöku eða lýðræðisleg vinnubrögð. Nefna mætti utanríkismálanefnd Alþingis, umhverfisráðuneytið, utanríkisráðuneytið og ferðamálaráðuneytið, auk hagsmunaaðila og samtök almennings sem sjávarútvegsráðherra beri að leita samráðs við um hvernig beri að meta „*heildarhagsmuni þjóðarinnar*”.

7. gr.

Ráðherra kveður í reglugerð á um nánara fyrirkomulag hvalveiða og getur hann:

1. *Bannað eða takmarkað veiðar á tilteknum hvalategundum eða á ákveðnum svæðum, t.d. vegna hvalaskoðunar.*
2. *Bannað veiðar á hval undir tiltekinni lágmarksstærð.*
3. *Bundið veiðar á tilteknum hvalategundum við ákveðið tímabil.*

Takmarkað fjölda veiðdra hvala úr einstökum tegundum á tilteknu svæði eða í tiltekinn tíma.

Ráðherra setur ítarlegar reglur um veiðiútbúnað og veiðiaðferðir við veiðar á einstökum hvalategundum og skulu þær reglur aldrei ganga skemur en reglur sem settar hafa verið í alþjóðlegum samþykktum um það efni, enda sé Ísland aðili að þeim. Þá skal ávallt vera í áhöfn á hverju veiðiskipi a.m.k. einn aðili sem reynslu hefur af veiðum á þeirri hvalategund sem veiðar eru stundaðar á.

Athugasemd: Meginreglan skal vera að hvalveiðar séu bannaðar. Leyfi ráðherra skal vera undantekning frá þeirri reglu.

Reglur Alþjóðahvalveiðiráðsins um veiðiaðferðir eru bindandi fyrir Ísland. Þannig mótmælti Ísland ekki þeirri ákvörðun ráðsins að nota skyldi sprengiskutul við veiðar á hrefnu árið 1979. Á hinn bóginn hefur Ísland ekki skilað inn gögnum til Alþjóðahvalveiðiráðsins varðandi velferð hvala eða drápsaðferðir. Í frumvarpið skortir hvers kyns ákvæði um mannúðlegar drápsaðferðir er taki mið af alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að.

8. gr.

Fiskistofa annast útgáfu leyfa til hvalveiða. Þegar fyrir liggja ákvarðanir ráðherra um fyrirkomulag hvalveiða á viðkomandi ári, sbr. 5.–7. gr., kynnir Fiskistofa þær reglur og auglýsir síðan eftir umsóknum um veiðileyfi. Í auglýsingu Fiskistofu skal koma fram að upplýsingar um eftirfarandi atriði skuli ávallt fylgja umsóknum:

1. *Stærð og gerð veiðiskips.*
2. *Útbúnað veiðiskips.*
3. *Þekkingu og reynslu áhafnar af hvalveiðum.*
4. *Skotvopnaleyfi og þjálfun í meðferð skotvopna.*
5. *Þátttöku í viðurkenndu námskeiði í meðferð skutulbyssu og sprengiskutla og í aflífunaraðferðum við hvalveiðar.*
6. *Aðstöðu til vinnslu afurða.*
7. *Önnur atriði er máli skipta að mati Fiskistofu.*

Leyfi til hvalveiða eru gefin út til eins árs í senn.

Athugasemd: Í frumvarpið skortir ákvæði þess efnis að hvalveiðiskip verði að vera búin sprengiskutlum frá viðurkenndum framleiðenda. Einnig að útgerðarmenn hvalveiðiskipa verði að láta í té upplýsingar um hversu langur tími líður frá því hvaldýr er skutlað þar til það drepst.

Ekkert ákvæði er um eftirlit með veiðum á hval og því að farið sé að settum reglum.

9. gr.

Óheimilar eru veiðar hvalkálfa í fylgd móður og hvalkúa sem kálfar fylgja.

10. gr.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið getur gefið sérstakt leyfi til hvalveiða í vísindalegu augnamiði. Leyfið er háð skilyrðum sem ráðuneytið ákveður og þarf þá ekki að fylgja fyrirmælum laga þessara.

Athugasemd: Enn eitt dæmi um ótakmarkaðar valdheimildir ráðherra án þess að fyrir liggja nokkur ákvæði um samráð innan stjórnarráðsins eða við vísindastofnanir hér heima eða á alþjóðavettvangi.

11. gr.

Auk 50.000 kr. sérstaks gjalds fyrir veiðileyfi skulu eigendur skipa sem hafa leyfi til hvalveiða greiða hvalveiðigjald fyrir hvern veiddan hval. Þyngd hvers hvals skal metin út frá lengd og ummálmælingu hans en Hafrannsóknastofnunin gefur út sérstakar leiðbeiningarreglur varðandi þessar mælingar. Greiða skal hvalveiðigjald sem hér segir: Fyrir hver 500 kg af þannig metinni þyngd hvals skal greiða 2.860 kr.

Fiskistofa innheimtir gjald fyrir veiðileyfi við útgáfu leyfis. Fiskistofa skal leggja á hvalveiðigjald í næsta mánuði eftir að hvalur er veiddur. Fiskistofa skal innheimta hvalveiðigjald. Gjaldið fellur í gjalddaga einum mánuði eftir útgáfu reiknings. Eindagi er 15 dögum eftir gjalddaga. Hafi greiðsla ekki borist innan mánaðar frá gjalddaga fellur veiðileyfi skips niður. Lögveð er í skipi fyrir gjaldinu. Ef gjald er ekki greitt á eindaga reiknast dráttarvextir af fjárhæð gjalds til greiðsludags í samræmi við reglur laga um vexti og verðtryggingu. Hvalveiðigjald rennur í ríkissjóð.

Athugasemd: Í athugasemd frumvarpshöfunda við þessa grein kemur fram að meðalþyngd hrafnreyða sé 1,5 tonn. Hvaðan hafa höfundar frumvarpsins slíkar upplýsingar? Ekki er kunnugt um að Hafrannsóknarstofnun – þrátt fyrir margra ára rannsóknir á dauðum hrefnum – viti nokkuð um meðalþyngd þeirra skepna sem veiddar voru á tímabilinu 2003 – 2009.¹⁴

¹⁴ Þingmenn sem spurt hafa sjávarútvegsráðherra um þessi mál hefur verið vísað á útgerðarmennina sjálfa.

Í bókinni "Den norske vågehvalfangsten. Fangst historie, forskning, problemer" eftir Åge Jonsgård, Kommandør Chr. Christensens Hvalfangsmuseum, publikasjon 27, Sandefjord 1992, bls. 40, er línurit yfir meðaltal kjöts og spiks af 978 hrefnur teknar við Lofoten.

Þar kemur fram, að

Lengd	Kjöt	Spik
9,2 m	3.500 kg	1.500 kg
7,6 m	2.000 kg	800 kg
6,1 m	1.000 kg	400 kg.

Þessar tölur koma upphaflega frá Christensen & Stensholt, Weights of meat and blubber flensed from minke whales in the Northeast Atlantic, 1992, IWC/SC/44/NAB5.

Samkvæmt þessu má ætla að meðalmagn hrefnukjöts af hverju dýri sem veiðist hér við land sé meira en 1,5 tonn enda flest dýr yfir 7 metrum á lengd.

12. gr.

Fiskistofa sviptir skip leyfi til hvalveiða ef útgerð eða áhöfn skips eða aðrir þeir sem í þágu útgerðar starfa hafa brotið gegn ákvæðum laga þessara eða reglum settum samkvæmt þeim.

Við fyrsta brot sem varðar sviptingu veiðileyfis skal leyfissvipting ekki standa skemur en eina viku og ekki lengur en tólf vikur eftir eðli og umfangi brots. Við ítrekuð brot skal svipting ekki standa skemur en fjórar vikur og ekki lengur en eitt ár.

Við fyrsta minni háttar brot getur Fiskistofa, þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr., veitt hlutaðeigandi útgerð skriflega áminningu.

Athugasemd: Hver eða hvaða stofnun hefur eftirlit með að farið sé að lagaákvæðum?

13. gr.

Ákvörðunum Fiskistofu samkvæmt þessum lögum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim verður skotið til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins, enda sé það gert innan mánaðar frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Kæra samkvæmt þessari grein frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

Athugasemd: Náttúruverndarsamtök Íslands líta svo á að hér sé um almenna kærueimild að ræða.

Engar athugasemdir eru gerðar við 14., 15., 16. og 17. gr. frumvarpsins.

Ákvæði til bráðabirgða.

Þrátt fyrir ákvæði um fjárhæð hvalveiðigjalds í 11. gr. skal greiða hvalveiðigjald á árinu 2009 sem hér segir: Fyrir hver 500 kg af metinni þyngd hvals skal greiða 1.000 kr.

Athugasemdi r v i ð l a g a f r u m v a r p þ e t t a.

Þann 10. mars 1999 ályktaði Alþingi að hefja skyldi hvalveiðar hið fyrsta hér við land. Í kjölfar ályktunarinnar voru ýmis skref stigin að því markmiði. Ber þar að nefna m.a. kynningu á málstað Íslands erlendis, endurinnngöngu í Alþjóðahvalveiðiráðið, virka þátttöku innan Alþjóðahvalveiðiráðsins við tilraunir til að koma þar á stjórnkerfi fyrir hvalveiðar í atvinnuskyni sem og málflutning á vettvangi samningsins um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu (CITES), virka þátttöku innan Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins (NAMMCO), viðamiklar talningar á hvalastofnum og framkvæmd hrefnuhluta vísindaáætlunar Hafrannsóknastofnunarinnar. Það var síðan þann 17. október 2006 sem sjávarútvegsráðherra lýsti því yfir á Alþingi að atvinnuveiðar á hrefnu og langreyði mundu hefjast að nýju hér við land eftir tuttugu og eins árs hlé.

Núgildandi hvalveiðilöggjöf er frá árinu 1949 og var á sínum tíma sett til þess að unnt væri að framfylgja þeim ákvæðum um nýtingu hvalastofnanna sem samþykktar væru á vegum Alþjóðahvalveiðiráðsins. Lögin bera því sterk kennimerki liðins tíma og þarfnast endurskoðunar með hliðsjón af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu og þeirri þróun sem hefur orðið á stjórnsýslurétti. Af þessum sökum skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nú í febrúar nefnd til að gera tillögur að endurskoðaðri löggjöf um hvalveiðar. Nefndinni var ætlað að hafa hliðsjón af öðrum lögum um nýtingu sjávarauðlinda í því skyni að tryggð yrði, eftir því sem kostur væri, hvalavernd en jafnframt að samræmis í stjórn hvalveiða og í stjórn á öðrum nytjastofnum sjávar yrði gætt. Þá var nefndinni ætlað að taka til athugunar hvort lagabreytingar væri þörf vegna tæknilegra atriða sem lytu að framkvæmd veiða og annarra atriða er máli skipta að hennar mati. Formaður nefndarinnar er Jón B. Jónasson, fyrrverandi ráðuneytissjóri, en auk hans skipa nefndina Ásta Einarsdóttir lögfræðingur og Jóhann Guðmundsson, aðstoðarmaður ráðherra. Þá er Ástráður Haraldsson hæstaréttarlögmaður sérstakur ráðgjafi nefndarinnar.

Frumvarpið byggist á þeirri meginforsendu að ef hvalveiðar verði stundaðar hér við land þá verði það gert á ábyrgan og sjálfbæran hátt. Það er á valdi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hvort hvalveiðar eru stundaðar og í hve miklum mæli. Er það í samræmi við þann hátt sem hefur verið og er hér ítrekað. Hafrannsóknastofnunin gerir tillögur til ráðherra um nýtingu hvalastofnanna í upphafi árs. Ráðherra kynnir þessar tillögur og forsendur þeirra og gefur þeim sem það kjósa frest til að koma athugasemdum sínum á framfæri vegna þeirra. Að þeim fresti liðnum tekur ráðherra ákvörðun um hvaða tegundir hvala skuli veiða og hve marga af hverri tegund. Þetta gefur ráðherra færi á að taka tillit til rökstuddra athugasemda um hagsmunaárekstra við aðrar atvinnugreinar, svo sem hvalaskoðun.

Gert er ráð fyrir því að fyrirkomulag á veiðum smáhvala, einkum á hnísnum og höfrungum, verði óbreytt en ráðherra geti þó gripið inn í telji hann þess þörf. Engin ástæða er til að koma upp flóknu stjórn- og eftirlitskerfi um þessar veiðar sem ekki eru stundaðar í atvinnuskyni.

Þegar fyrir liggur hvort veiða megi hvali á sjálfbæran hátt og þá hvaða hvali megi veiða og hve marga af einstökum tegundum tekur ráðherra ákvörðun um það með hvaða hætti þeim veiðum er stjórnað. Hann getur valið milli aðferða í því efni samkvæmt

frumvarpinu. Heimilt væri honum að skipta leyfilegum fjölda dýra eða hluta þeirra á milli skipa og við það taka mið af t.d. reynslu þeirra eða stærð. Hann gæti einnig ákveðið að veiðar skyldu frjálssar uns tiltekinn heildarfjöldi dýra væri veiddur eða ákveðið að takmarkanir yrðu á fjölda veiddra hvala á tilteknum tíma. Hafa ber í huga að hvalveiðar hafa ekki verið stundaðar með frjálsum hætti hér við land eins og fiskveiðar. Þykir því ástæða til þess að setja um þessar veiðar almennar reglur þar sem allir þeir sem fullnægi tilteknum skilyrðum komi til greina við veitingu veiðileyfa. Í frumvarpinu eru ýmis ákvæði sem lúta að skilyrðum fyrir veitingu leyfa til hvalveiða en gert er ráð fyrir að mun itarlegar verði kveðið á um þau í reglugerðum.

Auk þess sem frumvarpið veitir viðtæka möguleika við stjórn hvalveiða og eftirlit með þeim til að tryggja mannúðlega aflifun þá eru ákvæði í frumvarpinu sem tryggja eiga að fullkomnum veiðitækjum sé beitt og að aðilar sem veiðarnar stundi hafi þjálfun í meðferð veiðitækja. Að lokum má nefna að ráðherra hefur heimildir til þessa að binda hvalveiðar við ákveðin svæði, m.a. í því skyni að tryggja að þær trufla ekki hvalaskoðun. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við einstakar greinar.

Athugasemd: Í almennum athugasemdum frumvarpshöfunda við frumvarpið kemur fram að þeir hafa lítt eða ekki hugað að hvalaskoðun eða hvalavernd. Þeim virðast sjónarmið aðila í ferðapjónustu með öllu ókunnug..

Ekkert liggur fyrir um árangur af „*kynningu á málstað Íslands erlendis*“. Áður en löggjafinn ræðst í lagasetningu af þessu tagi er mikilvægt að sjávarútvegsráðherra gerir Alþingi grein fyrir þeim árangri sem orðið hefur af fjárveitingum til kynningar á málstað Íslands í hvalveiðimálum. Ætla má að sá árangur sé harla lítill en kostnaðurinn mikill.

Síðan segir: „*Lögin bera því sterk kennimerki liðins tíma og þarfnast endurskoðunar með hliðsjón af breyttum aðstæðum í þjóðfélaginu og þeirri þróun sem hefur orðið á stjórnarsýslurétti.*” Ekki verður séð af frumvarpinu hvernig höfundar vilja bæta úr þessari þörf á endurskoðun laganna öðru vísi en með auka valdheimildir ráðherra.

Ákvæði um eftirlit með veiðum í frumvarpinu eru fátækleg.

Athugasemdir [nefndarinnar] við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hvalastofnar teljast til nytjastofna sjávar, enda voru hvalveiðar stundaðar hér mestan hluta síðustu aldar. Þótt hvalveiðar hafi ekki verið stundaðar hér við land að marki á undanförunum árum hefur vilji Alþingis staðið til þess að þessir nytjastofnar verði nýttir. Í 1. másl. 1. mgr. segir að hvalastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar og áréttar það mikilvægi þess að Íslendingar hafi fullt forræði yfir nýtingu þessarar auðlindar. Jafnframt felst í þessu sú stefnumörkun að markmiðið með stjórn nytjastofna sjávar sé að nýta þá á sjálfbæran hátt til hagsbóta fyrir þjóðarheildina. Í 2. másl. 1. mgr. segir að markmið laganna sé að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu hvala á sjálfbæran hátt, m.a. í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í hafréttarsamningi

Sameinuðu þjóðanna. Hvað varðar tilvísunina í hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna er sérstaklega verið að vísa til skyldu Íslands samkvæmt samningnum til samstarfs við ríki með verndun og nýtingu sjávarspendýra í huga. Í 2. málsl. 65. gr. hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna segir: „Ríki skulu starfa saman með verndun sjávarspendýra í huga og skulu, hvað hvali snertir, einkum starfa á vettvangi viðeigandi alþjóðastofnana að verndun og stjórnun þeirra og rannsóknum á þeim.“ Ísland uppfyllir skyldu sína samkvæmt þessari grein með aðild og samstarfi sínu innan Alþjóðahvalveiðiráðsins og Norður-Atlantshafssjávarspendýráðsins.

Athugasemd: Hér er fullmikið sagt. Vissulega voru einhverjar veiðar á hrefnum stundaðar mest alla 20. öldina. Á hinn bóginn voru ekki stundaðar skráðar hrefnuveiðar nema á tímabilinu 1974 – 1985 en á því tímabili veiddust 183 dýr að meðaltali á ári. Fyrir utan veiðar erlendra útgerða í lok 19. aldar og í upphafi þeirrar 20. voru stórhvelaveiðar ekki stundaðar á Íslandi nema í litlum mæli í lok 4. áratugarins og síðan frá 1948 til 1989. Þótt hvalveiðar hafi verið stundaðar um fimm áratuga skeið á síðustu öld er óþarfi að gera of mikið úr mikilvægi þeirra.

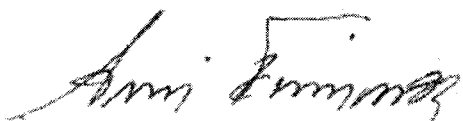
Eins og fram kemur í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins fer því fjarri að Íslendingar hafi fullt „forræði yfir nýtingu þessarar auðlindar.“ Samkvæmt Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna hvílir samstarfsskylda á aðildarríkjum sáttmálans og þar eð Ísland var í forustu um tilurð Sáttmálans hljómar það furðulega að höfundar frumvarpsins telji að Íslendingar hafi „fullt forræði yfir nýtingu þessarar auðlindar.“

Enn er vísað til niðurstöðu Gunnars G. Schram och Davíðs Björvinssonar í lögfræðilegu álitni þeirra fyrir forsætisráðherra, Hvalveiðar Íslendinga í ljósi þjóðarréttar, Forsætisráðuneytið 1993, þess efnis að NAMMCO fullnægir ekki þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands samkvæmt Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Þingmenn eru og hvattir til að kynna sér greinar sem fram koma í Viðauka I *Staða hvala í sjávarlífrikinu við Ísland og líffræðilegar bábyljur um nauðsyn hvalveiða* fyrirlestur Dr. Hilmar J. Malmquist, náttúrufræðing, á málþingi Náttúruverndarsamtaka Íslands 24. febrúar 2009 og Viðauka II, *Blóraböggjar LÍÚ* eftir Hilmar J. Malmquist, Morgunblaðið 18. mars 2009.

Virðingarfyllt,

f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,



Árni Finnsson, formaður.