

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, með síðari breytingum.

Flm.: Guðjón A. Kristjánsson, Magnús Stefánsson,
Jóhann Ársælsson og Guðjón Guðmundsson.

1. gr.

Í stað 2. másl. 1. mgr. 1. gr. laganna koma tveir málsliðir nýir sem orðast svo: Slík leyfi skal veita aðilum sem fullnægja skilyrðum til að mega stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands ásamt nánari almennum skilyrðum sem ráðherra setur í reglugerð. Ef nauðsynlegt reynist að takmarka hvalveiðar af einhverjum ástæðum, sbr. þó 2. mgr. 4. gr., er ráðherra heimilt með reglugerð að veita þeim aðilum sem mesta reynslu hafa af hvalveiðum í fiskveiðilandhelginni forgang til veiðanna.

2. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein sem orðast svo:

Þrátt fyrir 1. mgr. er ráðherra óheimilt að takmarka veiðar umfram það sem Hafrannsóknastofnunin telur óhætt að veiða hverju sinni eða beita öðrum takmörkunum sem gera ókleift að veiða það magn.

3. gr.

Við lögina bætist ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Þrátt fyrir 2. mgr. 4. gr. er ráðherra heimilt á árunum 2003 og 2004 að takmarka veiðar við færri hvali af hverri tegund en þann fjölda sem Hafrannsóknastofnunin leggur til.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Flutningsmenn þessa frumvarps telja að nú beri að hefja hvalveiðar í samræmi við ályktun Alþingis frá 123. löggjafarþingi, svohljóðandi:

„Alþingi ályktar að hefja skuli hið fyrsta hvalveiðar hér við land og tekur fram að ályktun þess frá 2. febrúar 1983 standi ekki í vegi fyrir því. Veiðarnar fari fram á grundvelli vísindalegrar ráðgjafar Hafrannsóknastofnunarinnar og undir eftirliti stjórnvalda.

Alþingi leggur áherslu á óskoraðan fullveldisrétt Íslands við nýtingu hvalastofna á íslensku hafsvæði í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar um sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda.

Alþingi felur ríkisstjórninni að undirbúa hvalveiðar, meðal annars með því að kynna málstað og sjónarmið Íslendinga meðal viðskiptaþjóða okkar. Undirbúningur miði að því að

veiðar geti hafist sem fyrst. Kostnaður við kynninguna verði greiddur úr ríkissjóði. Öllu kynningarstarfi verði flýtt svo sem auðið er.“

Upphaf hvalveiðibannsins má rekja til nefndrar þingsályktunar sem samþykkt var á Alþingi 2. febrúar 1983. Þar ályktaði Alþingi um að samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um takmörkun hvalveiða skyldi ekki mótmælt af Íslands hálfu. Frá því að þessi ályktun var gerð hefur löggjafinn ekki tjáð sig um hvalveiðibannið ef frá er talin fyrrgreind þingsályktun sem frá 123. þingi. Hvalveiðibanninu var hrundið í framkvæmd af hálfu sjávarútvegsráðuneytisins með stöðvun á útgáfu leyfa til hvalveiða. Í lögum nr. 26/1949, um hvalveiðar, sem hér eru lagðar til breytingar á, er þó hvergi kveðið á um bann við hvalveiðum. Lögin gera þvert á móti ráð fyrir að hvalveiðar séu öllum heimilaðar sem fullnægja skilyrðum til að stunda fiskveiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands og fengið hafa til þess leyfi sjávarútvegsráðuneytisins. Ráðherra er þó heimilt skv. 4. gr. laganna að kveða á um ýmsar takmarkanir á veiðunum með reglugerð. Síðasta reglugerðin sem sett var á þessum grunni er frá árinu 1984 og er þar er kveðið á um takmörkun á fjölda hvala af hverri tegund sem heimilt er að veiða. Það er því svo að hvorki samkvæmt lögum né reglugerðum settum samkvæmt þeim er bannað að veiða hval við Íslandsstrendur. Rétt er að taka það fram að þingsályktanir þær sem að framan er getið raska í engu ákvæðum laga og reglugerða, né hafa alþjóðasamningar og samþykktir alþjóðastofnana áhrif á íslenskan rétt nema samningarnir séu innleiddir í hann. Þess má þó geta að í 10. gr. reglugerðar nr. 163/1973, um hvalveiðar, segir að landstöðvum sé skylt að hlíta því að erlendir eftirlitsmenn fylgist nákvæmlega með starfsemi stöðvarinnar í samræmi við samþykktir Alþjóðahvalveiðiráðsins, sem bindandi eru fyrir Ísland, eða ákvæði milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að. Þetta ákvæði getur þó ekki með nokkru móti leitt til þess að samþykkt Alþjóðahvalveiðiráðsins um hvalveiðibann gangi framar íslenskum lögum. Séu menn í einhverjum vafa um þetta má telja það fullvíst að ákvæði þetta hafi enga þýðingu eftir að Íslendingar sögðu sig úr Alþjóðahvalveiðiráðinu árið 1992.

Það er því ekkert því til fyrirstöðu að hefja hvalveiðar að óbreyttum lögum fái til þess leyfi ráðherra.

Það má gagnrýna að ráðherra geti á þennan hátt stöðvað framgang laga með því einfaldlega að neita útgáfu leyfa, jafnvel þótt vilji Alþingis hafi verið kannaður. Ráðherrum sem og öðrum stjórnsýsluaðilum ber skylda til að framkvæma lög, þ.m.t. að veita þau leyfi sem þeim er falið að veita að uppfylltum skilyrðum laga og öðrum málefnalegum skilyrðum sem unnt er að setja.

Frumvarp þetta gengur annars vegar út á það að kveða á um með ákveðnari hætti en nú er gert að ráðherra skuli gefa út leyfi að uppfylltum almennum og sérstökum skilyrðum og hins vegar að þrengja heimildir ráðherra til að takmarka hvalveiðar.

Frumvarpið gerir ráð fyrir aðlögunartímabili en þegar það er liðið er ekki heimilt að takmarka veiðar umfram það sem Hafrannsóknastofnunin telur óhætt að veiða hverju sinni.

Samkvæmt upplýsingum frá sjávarútvegsráðherra hefur þegar verið varið tæplega 60 millj. kr. til kynningarstarfa. Kostnaður við kynningu á málstað Íslendinga var sem hér segir 1999–2001:

Árið 1999	9,8 millj. kr.
Árið 2000	14,4 millj. kr.
Árið 2001	<u>33,9 millj. kr.</u>
	58,1 millj. kr.

Í fjárlögum fyrir árið 2002 er ráðgert að verja 25 millj. kr. til kynningarverkefnisins. Mikil kynning á málstað Íslendinga hefur því þegar átt sér stað og tímabært að hefja veiðar.

Nú eru liðin rúm þrjú ár síðan þessi ályktun um að hefja hvalveiðar hið fyrsta var samþykkt á Alþingi. Frumvarpið miðar að því að þeirri stefnu verði nú framfylgt í verki.

Sífelld fleiri rök mæla með því að nú skuli taka af skarið og hefja veiðar. Þeim sjónarmiðum vex nú ört fylgi að nauðsyn beri til þess að horfa á vistkerfi hafsins sem eina heild og að hvalir séu hluti af vistkerfinu sem verði að nýta á ábyrgan hátt með veiðum. Fjölgun hvala er nú þegar mikil á Íslandsmiðum og veiðar sem samræmast eðlilegri nýtingu hvalastofna geta bætt vöxt og aukið nýtingu okkar á nytjastofnum. Við umræður um stærð og afrán hvalastofna á Alþingi á 127. löggjafarþingi var m.a. upplýst að ekki liggja fyrir beinar upplýsingar um stofnstærðir hvala frá því seint á 19. öld. Vísindalegt mat á stærð og ástandi nytjategunda hvala hefur verið gert með útreikningum á líklegum stofnstærðum hvala fyrir tíma svokallaðra nútímahvalveiða. Þessir útreikningar byggjast á gögnum um núverandi stofnstærð út frá hvalatalningum og veiðisögu viðkomandi tegunda að gefnum forsendum um líffræðilega framleiðslugetu stofnsins. Slíkir útreikningar hafa verið gerðir fyrir stofna hrefnu og langreyðar hér við land. Þeir benda til að báðir þessir stofnar séu í góðu ástandi og yfir 70% af upprunalegri stærð en almennt er talið æskilegast hvað snertir afrakstursgetu að stofnar séu á bilinu 60–70% af upprunalegri stærð.

Þótt formlegar úttektir hafi ekki verið gerðar á fleiri tegundum benda fyrirbyggjandi gögn til að stofnar sandreyðar og hnúfubaks séu einnig í góðu ástandi en steypireyður á líklega enn langt í land með að ná fyrri stofnstærð.

Samkvæmt útreikningum sem byggjast á fyrirbyggjandi gögnum um stofnstærðir, viðverutíma, fæðuþörf og fæðuval éta allir hvalir árlega um 6 millj. tonna af sjávarfangi á hafsvæðinu umhverfis Ísland. Þar af er talið að rúmlega 2 millj. tonna séu fiskmeti en vegna gagnaskorts um fæðuval flestra tegunda er ekki unnt að flokka fiskmeti frekar. Minnsti skíðishvalurinn, hrefnan, er atkvæðamesti afræninginn hvað varðar heildarmagn og fiskát. Heildarmagnið er 2 millj. tonna og fiskmetið 1,2 millj. tonna. Samkvæmt mjög takmörkuðum gögnum sem liggja fyrir um fæðusamsetningu hrefnunnar, um 60 magasýni á 15 ára tímabili, nemur árlegt afrán hennar um 125 þús. tonnum af þorskfiskum, um 50 þús. tonnum af síli og ríflega 600 þús. tonnum af loðnu. Þessar tölur ber þó að taka með miklum fyrirvara þar eð gögnin að baki eru mjög takmörkuð og ekki tilviljunarbundið úrtak úr stofninum.

Af tannhvölum éta grindhvalur og andarnefja mest, 700–800 þús. tonn hvor tegund. Hjá þessum tegundum er smokkfiskur langstærsti hluti fæðunnar en grindhvalir éta þó rúmlega 150 þús. tonn af fiskmeti. Heildarneysla höfrungategundanna hnýðings og leifturs losar 400 þús. tonn samkvæmt útreikningum en hjá þessum tegundum samanstendur matseðillinn að mestu leyti af fiskmeti. Ekki er þó unnt á þessu stigi að leggja tölulegt mat á afrán þeirra á sérstökum fisktegundum eða tegundahópum. Rétt er að geta þess að útreikningar á heildarneyslu byggjast að miklu leyti á stofnstærðarmati og af aðferðafræðilegum ástæðum má ætla að stofn tannhvala sé frekar van- en ofmetinn.

Á Hafrannsóknastofnuninni hafa verið gerðar frumtilraunir til að kanna hugsanleg áhrif þriggja skíðishvalstegunda, hrefnu, langreyðar og hnúfubaks, í fjölstofna líkani sem auk þess innihélt þorsk, loðnu og rækju. Þessar athuganir gefa m.a. vísbendingar um að vöxtur hvalastofnanna gæti haft veruleg áhrif á langtíma afrakstursgetu þorskstofnsins, allt að 20%, og einnig veruleg áhrif á loðnustofninn. Mikil óvissa ríkir þó um þessi áhrif. Stærstu óvissuþættir útreikninganna varða hlutdeild þorsks í fæðu hrefnunnar og framtíðarþróun í stærð hvalastofnanna.

Í tillögu Hafrannsóknastofnunarinnar um veiði á hrefnu, sbr. skýrslu stofnunarinnar frá júní 2001, fjölrit nr. 80, segir á bls. 101:

„Í ljósi ofangreindrar úttektar vísindanefndar NAMMCO leggur Hafrannsóknastofnunin til að aflamark fyrir hrefnu verði 250 dýr á ári.“

Tillaga Hafrannsóknastofnunarinnar um veiði á langreyði:

„Í ljósi ofangreindrar úttektar mælir Hafrannsóknastofnun með að veiðar verði takmarkaðar við 200 langreyðar innan A-Grænland/Íslands svæðisins, þó ekki fleiri en 30 dýr innan A-svæðis, 110 innan B-svæðis og 60 innan C-svæðis.“

Ekki hefur verið gerð bein tillaga um veiði á sandreyðarstofninum, þótt lesa megi út úr texta skýrslu Hafrannsóknastofnunarinnar að stofninn þoli veiðar.

Það er von flutningsmanna að frumvarp þetta fái skjóta meðferð í þinginu enda má telja að mikill stuðningur sé við það að hefja hvalveiðar á ný svo sem samþykkt þingsályktunartillögunnar á 123. þingi gefur til kynna.