



Náttúruverndarsamtök Íslands

Iceland Nature Conservation Association

Efnahags- og viðskiptanefnd
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

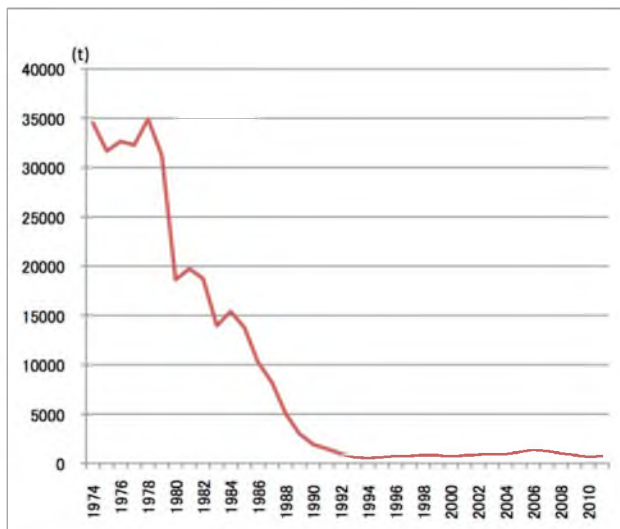
18. mars 2015.

[Mat á heildarhagsmunum hvalveiða](#) - 34. mál, þingsályktunartillaga, 144. löggjafarþing
2014—2015.

Náttúruverndarsamtök Íslands lýsa ánægju sinni með þessa þingsályktunartillögu um að fari

... óháð mat á hagsmunum Íslands vegna hvalveiða í íslenskri lögsögu. Metnir verði efnahagslegir og viðskiptalegir hagsmunir, þ.m.t. verðmæti útflutnings og þróun markaðar fyrir hvalkjöt, bæði hér heima og í Japan. Jafnframt verði metinn kostnaður við kynningu af hálfu stjórnvalda vegna hvalveiðistefnunnar og leitað áhlits fræðimanna, hagsmunaaðila og viðeigandi félagasamtaka um áhrif hvalveiðistefnu stjórnvalda á afkomu ferðaþjónustu og sjávarútvegs og áhrif hvalveiða á stöðu Íslands á alþjóðavettvangi og á samskipti við einstök ríki, einkum Bandaríkin. Ráðherra skili Alþingi skýrslu um hagsmunamatið í síðasta lagi fyrir lok mars 2015.

Í sínum tíma kom nokkuð á óvart þegar íslensk stjórnvöld leyfðu hvalveiðar á ný – fyrst í vísindaskyni og síðar til útflutnings. Þá hafði sala á hvalkjöti í Japan dregist mjög saman í um 4 áratugi þar á undan og engin ástæða til að ætla að það myndi breytast. Sjá mynd.



Japönsk stjórnvöld hafa ýmislegt reynt til að blása lífi í markað fyrir hvalaafurðir. Gefnar voru út matreiðslubækur, hvalkjöti úthlutað ókeypis til leikskóla og elliheimila, o.s.frv.

Væntingar hvalveiðimanna hér heima hafa um margt reynt [óraunhæfar](#).

Væntingar

Í yfirlýsingu sem Hvalur hf. gaf út í janúar 1983 í aðdraganda atkvæðagreiðslu á Alþingi um hvort ríkisstjórnin skyldi mótmæla hvalveiðibanninu frá 1982, segir:

Á undanförunum árum hafa að meðaltali verið unnin 138 ársverk hjá Hval hf. við veiðar og vinnslu. Yfir háannatímamann, á sumrin, starfa á milli 240 og 250 manns hjá fyrirtækinu. Á allra síðustu árum hafa verið framleidd um 8.000 tonn af afurðum á ári. Vinnsla kjöts og annarra frystra afurða til manneldis hefur farið sívaxandi. Á árunum 1980 og 1981 nam útflutningur á þessum afurðum rúmum 79% af heildarsölu fyrirtækisins. Hlutdeild hvalafurða Hvals hf. í útflutningi sjávarafurða hefur á undanförunum 10 árum numið að meðaltali 1,37%; á árinu 1981 nam þessi hlutdeild 1,54%. Á sama tíu ára tímabili hefur hlutur þessa útflutnings af heildarútflutningi landsmanna numið að meðaltali 1,02%; á árinu 1981 komst þessi talai'1,21%.¹

Síðan hefur hallað undan fæti. Þegar 1981 var búrhvalur friðaður án teljandi mótmæla frá Íslandi. Sandreyður hefur einnig dottið út af listanum, steypireyður var friðuð á 6. áratug síðustu aldar og hnúfubakur sömuleiðis. Kvóti fyrir langreyðarveiðar er nú 154 dýr á ári og hefur Hvalur hf. mest náð 148 dýrum á einni vertíð (2010) frá því að veiðar hófust á ný 2009. Til samanburðar var meðalveiði á lagreyðum frá því stórhvalaveiðar hófust frá Hvalfirði árið 1948 og fram til 1982 var 230 dýr á ári.

Árið 1983 veiddust 144 langreyðar, árið 1984 veiddust 167 og 1985, síðasta árið áður en stöðva skyldi allar hvalveiðar í hagnaðarskyni veiddust einnig 167 langreyðar. Á sama árabilið veiddust 100, 95 og 38 sandreyðar. Nú er sandreyður dottin út og einhliða kvóti Íslands upp á 154 langreyðar er umdeildur. Í stuttu þá máli notar Hafrannsóknarstofnun stuðulinn 0.6 af veiðanlegum stofni sem þýðir að Hafró telur óhætt að veiða stofninn niður í 60% af upphaflegri stærð. Hvalveiðiráðið hefur tekið mun varfærnari afstöðu og hefur samþykkt ályktun um að miða skuli við 72% af upphaflegum stofni. Munurinn er að reikniregla Hafró gefur kvóta upp á 154 langreyðar en reikniregla Hvalveiðiráðsins gefur kvóta upp á c.a. 46 dýr á ári. Þar munar rúmlega 100 dýrum og mörg aðildarríki ráðsins telja vísindaleg rök mæla gegn svo mikilli veiði.

Á árabilinu 2010 – 2014 var hlutfall hvalaafurða af útflutningsverðmæti sjávarafurða 0,67% að meðaltali og hlutfall hvalaafurða af heildarútflutningsverðmæti 0,28% að meðaltali. Veiðar á langreyðum gera vart gæfumuninn fyrir þjóðarhag.

Í Alþingistíðindum og tímarit.is má finna fjölda yfirlýsinga þar sem vísað er til efnahagslegs mikilvægis hvalveiða í lok 8. áratugar síðustu aldar og í upphafi þess 9. Sá

¹ <http://timarit.is/files/17039536.pdf#navpanes=1&view=FitH&search=%22Hvalur%22>

tími er liðinn. Í fyrirsjáanlegri framtíð er ómögulegt að gera ráð fyrir því leyft verði að veiða 3 – 400 hvali á ári.

Áhrif hvala á lífríkið

Hvalveiðar vega ekki þung í þjóðhagstólum enda hafa talsmenn þessa iðnaðar lagt mesta áherslu á áhrif hvala á lífríki sjávar. Halldór Ásgrímsson, f.v. sjávarútvegsráðherra sagði eitt sinn að

... að því væri haldið fram að ein hrefna æti jafnmikinn fisk á ári og ein trilla getur veitt á sama tíma. Munurinn væri bara sá að trillurnar á Íslandi væru ekki nema 2 þúsund en hrefhustofhinn 20 þúsund dýr.²

Segja má að í sjávarútvegsráðherratið Halldórs Ásgrímssonar hafi hvalir og selir komið í stað breskra og þýskra togara á Íslandsmiðum. Margir útgerðarmenn voru skelfingu lostnir og hafin var herferð til að fækka selum og afrán hvala varð meginröksemdin fyrir nauðsyn þess að hvergi gefa eftir í deilum um hvalveiðar. Í stað Landhelgisgæslu sem klippti trollin af breskum togurum komu hvalveiðibátar með sprengiskutul að vopni.

Til frekari glöggvunar skal bent á að á milli 1980 og 1983 var þorskveiði umfram ráðleggingar fiskifræðinga á bilinu 3 – 400 þúsund tonn.

Hlutur Hafrannsóknarstofnunar

Forstjóri Hafrannsóknarstofnunar hefur iðulega látið að því liggja að hvalir hafi veruleg áhrif á stærð nytjastofna við landið og að stjórnvöld verði að taka tillit til hvala við úthlutun aflaheimilda. Þessar fullyrðingar Jóhanns Sigurjónssonar voru þó sveipaðar dulúð. Í viðtali við fréttastofu Ríkisútvarpsins 4. september 1995 segir hann:

Það má segja að í grófum dráttum sýni niðurstöður að hugsanleg áhrif þessara helstu hvalastofna geti verið umtalsverð m.t.t. afrakstrargetu þorskstofnsins og jafnvel loðnustofnsins.

Í viðtali við sömu fréttastofu 8. mars 2004 sagði Jóhann, þá orðin forstjóri Hafrannsóknarstofnunar:

Það er í raun og veru erfitt að spá um samspil hvalastofna og fiskistofnanna, alla veganna með mikilli nákvæmni, en hins vegar liggur ljóst fyrir að hvalastofnarnir þeir eru verulegur hluti af lífkerfinu við landið. Við erum að tala um afrán hvala á fiskistofnum gæti verið af sömu stærðargráðunni og okkar veiðar, þannig að ég held að það sé mjög augljóst að það að halda þeim í skefjum, að þeir aukist ekki

² DV 17. febrúar 1989

mikið, það hlýtur að vera svona eftirsóknarvert markmið fyrir okkur sem ætlum að nýta okkar fiskistofna.

Aldrei hefur verið sýnt fram á með vísindalegum rökum að hálfkveðnar vísur af þessu tagi eigi við nokkra stoð í raunveruleikanum. Veiðar á langreyðum og sandreyðum á tímabilinu 1986 – 1989 í þeim tilgangi að skoða magainnihald dýranna hafa engum niðurstöðum skilað þar að lútandi.

Í viðtali við RÚV Morgunvaktina 1. nóvember 2006 svaraði Gísli Víkingsson, umsjónarmaður hvalarannsókna Hafrannsóknarstofnunar eftirfarandi spurningu:

Jón Ásgeir Sigurðsson: Þannig að kannski er niðurstaðan, Gísli, að við vitum ekki nógu mikið til þess að geta haldið því fram að þetta [fæðuneysla hvala] hafi einhver áhrif á fiskistofnana?

Svarið var:

Gísli Víkingsson: Já, ég held að það sé niðurstaðan eins og er, að við vitum ekki nógu mikið til þess að geta sagt það með vissu þó það séu vissulega vísbendingar í þá átt frekar en hitt. En við erum langt frá því að geta sagt það með nokkurri vissu.

Arnþór Garðarsson, professor emeritus gerði enda stólpagrín að slíkum vangaveltum í [grein](#) sem hann skrifaði á visir.is 9. apríl 2010. Tílefnið skrifa hans var skýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands um [Þjóðhagslegt gildi hvalveiða](#).

Niðurstöður skýrslunnar eru álíka spekulatívur og ummæli Jóhanns Sigurjónssonar hér að ofan. Segir m.a. í *Samantekt á niðurstöðum*:

Miðað við ákveðnar forsendur um afrán og fæðusamsetningu hrefnu og langreyðar má ætla að hægt væri að auka afla af þorski, ýsu og loðnu umtalsvert með því að veiða 150 hrefnur og 150 langreyðar á hverju ári.

[...]

Útreikningar gera ráð fyrir að núvirtur umframhagnaður í veiðum á þorski, ýsu og loðnu af árlegum hvalveiðum geti numið um 12,1 milljarði kr. Eftir að langtímajafnstöðu er náð má ætla að árlegur viðbótarhagnaður af því að veiða 150 hrefnur og 150 langreyðar geti numið um 1,0 milljarði kr. á verðlagi dagsins í dag.

Burtséð frá þeim tölum um afrán hvala sem höfundar skýrslu Hagfræðistofnunar vitna í máli sínu til stuðnings hafa forsendur þeirra um fjölda veiddra hvala ekki staðist. Frá árinu 2009 hafa mest veiðst 81 hrefna sem var það ár en á síðasta ári var talan komin

niður í 24 hrefnur. Jafnframt hefur fyrirtækjum sem stunda hrefnuveiðar fækkað. Ekkert fyrirtæki úti á landi gerir út á hrefnuveiðar en áður fyrri voru byggðasjónarmið helstu rök þeirra sem vildu taka upp hrefnuveiðar á ný. Veiðar Hvals hf. hafa verið á bilinu 125 til 148 dýr á ári en árin 2011 og 2013 var ekkert veitt vegna markaðsbrests í Japan.

Náttúruverndarsamtök Íslands taka undir með forstjóra Hafrannsóknarstofnunar um „[mikilvægi](#) þess að við mat á heildarhagsmunum landsmanna sé stuðst við gögn og áreiðanlegar rannsóknir.” Á hinn bóginn eru getgátur hans um að „hvalveiðar skipti máli fyrir jafnvægi í lífríki sjávar.” eða að „alfriðun hvalastofna leiði til minni afraksturs fiskistofnanna.” út í bláinn og til þess eins fallið að blekkja þingmenn.

Kostnaður ríkisins

Í [skýrslu](#) sem Þorsteinn Siglaugsson, rekstrarhagfræðingur, tók saman fyrir IFAW og Náttúruverndarsamtök Íslands árið 2007 kemst höfundur að þeirri niðurstöðu að á árabílinu 1990 – 2006 hafi kostnaður ríkisins vegna hvalveiða numið 748.8 milljónum króna. Síðan þá hefur heilmikið bæst við og annar kostnaður komið í ljós sem ekki var kunnugt um á þeim tíma. Til að mynda var uppsafnaður kostnaður vegna kynningar á stefnu Íslands í hvalveiðimálum 196,9 milljónir króna árið 2006. Kostnaður sjávarútvegsráðuneytisins vegna almannatengslaskrifstofu í Washington var um 180 milljónir á ári á tímabilinu 2000 – 2009.³

Pólítískur kostnaður

Í meira en [30 ár](#)⁴ hafa Ísland og Bandaríkin deilt um hvalveiðar. Þeirri deilu hefur fylgt pólítískur kostnaður sem ekki deilist jafnt á milli aðila. Dæmi um það er að árin 1985 – 1988 varð sjávarútvegsráðherra ásamt 4 – 5 manna sendinefnd að fara til Washington til að hitta ráðamenn þar þegar að loknum ársfundi Alþjóðahvalveiðiráðsins. Umræðuefnið var jafnan hvernig bæri að túlka ályktanir ráðsins um einhliða kvóta Íslands hverju sinni og heimkominn skýrði ráðherrann jafnan frá því hversu mikið skyldi minnka hið ‘vísindalega’ úrtak.

Áherslur Bandaríkjanna varðandi verndun og nýtingu helgast mjög af andstöðu þeirra við alþjóðlega verslun með hvalaafurðir enda amast Bandaríkin ekki við hvalveiðum

³ Bandarísk lög kveða á um að fyrirtæki sem vinna fyrir erlend ríki eða fyrirtæki verði að skila skýrslu til dómsmálaráðuneytisins um hvað þau fengu greitt fyrir og hversu mikið. Athygli vekur að fyrirtæki það er starfaði fyrir sjávarútvegsráðuneytið, Plexus, skilaði afar hroðvirknislegum skýrslum til dómsmálaráðuneytisins. Er næsta óljóst fyrir hvað Plexus fékk borgað en Steingrímur J. Sigfússon stöðvaði þessar greiðslur þegar hann tók við sjávarútvegsráðuneytinu í lok janúar 2009.

⁴ Sjá grein: [Áratuga bref um hvalveiðar](#). Kjarninn 3. apríl 2014 – vika 14.

Norðmanna þar eð veiðarnar eru ekki til útflutnings. Þetta kom berlega í ljós þegar John Kerry, utanríkisráðherra, lét þess sérstaklega getið að Íslandi hefði ekki verið boðin þátttaka í ráðstefnu hans um málefni hafsins í júní 2014. Á hinn bóginn bauð hann utanríkisráðherra Noregs, Børge Brende, að ávarpa ráðstefnuna.⁵

Lítill ríki sem vilja verja fullveldi sitt að verða að taka á sig pólitískan kostnað til að standast utanaðkomandi þrýsting til að sýna umheiminum að þau muni ekki hvika frá sjálfsákvörðunarrétti sínum. Skynsemi mælir þó svo fyrir um að stefnan verði ekki tilgangur í sjálfum sér. Hvalveiðideilur við nágranna- og vinaþjóðir hafa nú staðið í rúm 30 ár og fátt bendir til að hvalveiðar nái nokkru sinni fyrri stöðu í atvinnulífi landsmanna. Hvað þá viðurkenningu á alþjóðavettvangi.

Tilraunir stjórnvalda til að afla hvalveiðistefnu sinni stuðnings á vettvangi Norðurlandaráðs mistókst enda eiga þrjú af hinum Norðurlöndunum nú aðild að Evrópusambandinu sem hefur bannað hvalveiðar með lögum. Í Bandaríkjunum er enn í gildi lög – Pelly-ákvæðið⁶ – sem kveða á um að viðskiptaráðherra beri að senda forsetanum staðfestingu þess ef ríki brjóta gegn verndarákvæðum alþjóðlegra sáttmála. Í framhaldinu ber forsetanum að tilkynna þinginu til hvaða refsiaðgerða hann hyggist grípa gegn viðkomandi ríki.⁷

Diplómatískar refsiaðgerðir

Hinn 31. janúar 2014 sendi innanríkisráðherra Bandaríkjanna forsetanum staðfestingarkæru þess efnis að Ísland grafi undan verndun hvalastofna þar eð verslun með hvalkjöt stríði gegn samþykktum [CITES](#)-samningsins.⁸ Í framhaldinu tók svo Obama forseti, öðru sinni, [ákvörðun](#) um að beita Ísland diplomátskum þrýstingi. Raunar er því haldið fram að bandarískir ráðamenn [forðist samskipti](#) við Ísland. Sjálfsagt enda hefur stjórn Obama lagt mikla áherslu á samtal og góð samskipti. Ssú staðreynd verður hins vegar ekki umflúin að allt frá upphafi deilna um hvalveiðar hefur Pelly-ákvæðið verið í gildi og það bindur hendur bandaríkjastjórnar.

CITES

Aðildarríki CITES eru nú 180 og er hann einn öflugasti sáttmálinn til verndar lífríkinu. Beggja vegna Atlantsála eru brot á verndarákvæðum CITES litin mjög alvarlegum

⁵ Um þróun umhverfisstefnu Bandaríkjanna á alþjóðavettvangi má lesa *Lawless World*, Chapter 4, Global Warming, Throwing Precaution to the Wind, Philippe Sands, Penguin Books, London 2006.

⁶ Pelly-ákvæðið eða viðbót við lög til verndar fiskstofnum var upphaflega sett til að fylgja eftir ákvörðunum um veiðibann á laxastofnum í Norður-Atlantshafi og hafði þá tilætluð áhrif.

⁷ Ath. að margir alþjóðlegir sáttmálar til verndar lífríkinu hafa engin ákvæði um stjórnun og eftirfylgni. Bandaríkin telja sér heimilt að tryggja eftirfylgni.

⁸ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna.

augum. Langreyður og Hrafnreyður eru á lista CITES yfir dýr í útrýmingarhættu en Ísland gerði fyrirvara við þá flokkun við inngöngu og fullgildingu á sáttmálanum árið 2000. Ísland er því ekki lagalega bundið af þeirri ákvörðun og getur flutt út afurðir til Japans sem gerði sams konar fyrirvara. Engu að síður hefur þetta ákvæði CITES gert útflutning mun erfiðari en ella og í mars 2014 brá Hvalur hf. á það ráð að leigja skip og flytja afurðirnar beint til Japan héðan án umskipunar í Rotterdam eða Hamborg. Siglt var fyrir Góðravnarhöfða en ekki um Miðjarðarhaf og Súez-skurð. Ef að líkum lætur vildu eigendur farmsins ekki hætta á að verða fyrir mótmælaaðgerðum eða að flutningurinn yrði stöðvaður af aðildarríki CITES.

Stjórnámálamenn hafa lengi farið háðulegum, jafnvel fjandsamlegum, orðum um Alþjóðahvalveiðiráðið en slíkur málflytningur gengur ekki þegar CITES er annars vegar. Leiða má líkur að því að bann við alþjóðlegri verslun með dýr í útrýmingarhættu sé mun meiri hindrun fyrir hvalveiðar en Hvalveiðiráðið. Í febrúar 2014 gaf Hvíta húsið út [stefnu forsetans](#) varðandi ólöglega alþjóðaverslun með dýr í útrýmingarhættu. Um svipað leyti var haldin í London ráðstefna um sama [málefni](#) að frumkvæði Karls Bretaprins og sona hans. Alvarleiki málsins birtist meðal annars í linnulausi drápi á filum og nashyrningum Afríku þar sem [sveitir hryðjuverkamanna](#) fjármagna aðgerðir sínar með sölu filabeina og nashyrningahorna.

Enn og aftur – íslensk stjórnvöld hafa fulla heimild til að taka hverja þá ákvörðun sem þau telja nauðsynlega fyrir hag lands og þjóðar. Á hinn bóginn leikur ekki nokkur vafi á að hvalveiðar standa í vegi fyrir því meginmarkmiði í utanríkisstefnu Íslands; að efla tengslin við Bandaríkin. Annað meginmarkmið utanríkisstefnu Íslands er hagsmunavarsla á vettvangi Norðurskautsráðsins en Bandaríkin taka við formennsku í ráðinu 1. apríl n.k.

Spurningin er hvort ekki séu brýnni hagsmunir en hvalveiðar fyrir íslensk stjórnvöld að verja. Ekki einungis hvort ávinningurinn vegi upp á móti fjárútlátum ríkissjóðs og pólitískum óþægindum. Heldur einnig hvort allur sá tími og starfskraftar sem áframhald hvalveiða felur í sér muni veikja stöðu Íslands vegna þess að önnur mál sitja á hakanum. Í [skýrslu](#) utanríkisráðuneytisins frá 1994 kemur fram að í sendiráði Íslands í Washington starfi tveir til þrjú erindrekar en í sendiráði Noregs starfi 45 manns. Fámennasta utanríkisþjónusta Evrópu verður að forgangsraða málum til að ná árangri. Þar af leiðandi er afar mikilvægt að Alþingi meti hvort hagsmunir Íslands krefjist þess að eytt sé meiri tíma og/eða fé í hvalveiðistefnum sem sigldi í strand fyrir margt löngu síðan.

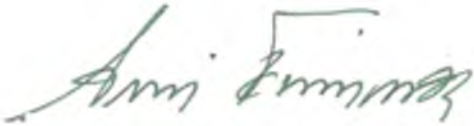
Þegar hagsmunir eru vegnir

Það stóðst á endum þegar sendiherra Bandaríkjanna, James Gadsden, tilkynnti íslenskum stjórnvöldum í apríl 2003, að ákveðið hefði verið að loka herstöðinni í Keflavík, að Árni

Mathiesen, sjávarútvegsráðherra ákvað að hefja á nýjan leik. Sömuleiðis stóðst á endum að nokkrum dögum eftir að sendiherra Bandaríkjanna, Carol von Voorst, hafði undirritað samning við Ísland um frágang og lokun stöðvarinnar í Keflavík, að Einar K. Guðfinnsson, gaf út leyfi til að veiða 9 langreyðar.

Í bók sinni, *The Rebellious Ally*, rekur Valur Ingimundarson samskipti Íslands og Bandaríkjanna allt frá lokum Kalda stríðsins og þar til herstöðinni var lokað. Tímabil sem fellur saman við við þann árafjölda sem engar hvalveiðar voru leyfðar hér við land. Ætla má að hagsmunir Íslands af herstöðinni í Keflavík hafi vegið mun þyngra á metunum en að svo að skynsamlegt þætti að efna til ófriðar við stjórnvöld í Washington vegna hvalveiða.

Virðingarfyllst,
f.h. Náttúruverndarsamtaka Íslands,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Arni Finnsson', written in a cursive style.

Árni Finnsson.