

Nefndarálit

um till. til þál. um staðfestingu samninga um veiðar úr norsk-íslenska síldarstofninum.

Frá minni hluta utanríkismálanefndar.

Fulltrúar Samfylkingarinnar í utanríkismálanefnd gagnrýna harðlega að þingsályktunartillaga um staðfestingu jafnmikilvægra samninga og þeirra sem gerðir voru á sl. ári um veiðar úr norsk-íslenska síldarstofninum skuli ekki lögð fyrir Alþingi fyrr en hálfu ári eftir að samningaviðræðum lauk. Samningum við Færeyinga var lokið 4. júní sl. og við Norðmenn 26. júní. Tillaga um staðfestingu samninganna var hins vegar ekki lögð fram á haustþingi og ekki fyrr en þing kom saman að nýju 28. janúar sl. Þetta eru óásættanleg vinnubrögð sem hvorki utanríkisráðherra í umræðum á þingi né fulltrúar ráðuneytisins sem komu á fund utanríkismálanefndar gátu skýrt. Það þjónar harla litlum tilgangi að ræða samninga sem löngu er búið að gera og hafa runnið meira en hálf tveggja áttunda ára löngun á loks kost á að segja skoðun sína á innihaldi þeirra og ljúka staðfestingarferlinu. Slík vinnuaðferð felur í sér að ríkisstjórnin lítur einungis á afgreiðslu Alþingis sem formlegan stimpil en ekki sem lýðræðislega aðferð til að fá fram viðhorf og vilja Alþingis.

Ófullnægjandi vinnubrögð.

Tilgangurinn með umfjöllun Alþingis um samninga af þessu tagi er m.a. að fá fram viðbrögð Alþingis til efnisatriða samninganna. Þau hljóta að vera partur af veganesti ríkisstjórnarinnar þegar kemur að endurnýjun samninganna. Það er því sérlega ámælisvert að þingsályktunartillagan skuli að þarflausu lögð svo seint fram að endurnýjunarferlið var hafið, og í reynd lokið án árangurs áður en meðferð samninganna á Alþingi lauk. Í þessu sambandi er vert að vekja sérstaka athygli á því að í samningnum við Norðmenn var að finna nýmæli, sem er umdeilanlegt frá sjónarhóli íslenskra hagsmuna, eins og reifað er í lok nefndarálitsins og meiri hlutinn drepur einnig á í sínu áliti. Það hefði því verið einkar gagnlegt fyrir ríkisstjórnina að hafa viðhorf Alþingis gagnvart því til hliðsjónar þegar endurnýjunarferlið hófst. Fulltrúar Samfylkingarinnar átelja því vinnubrögð utanríkisráðherra varðandi framlagningu þingsályktunartillögunnar og mælast eindregið til þess í ljósi samningahagsmuna Íslendinga að ráðuneytið hagi vinnulagi sínu með öðrum hætti í framtíðinni.

Samfylkingin hefur fullan skilning á því að brýnt er að ná samningum um veiðar úr jafnmikilvægum stofni og norsk-íslenska síldarstofninum. Miklir framtíðarhagsmunir liggja í því að þeim þjóðum sem nýta hann takist sameiginlega að haga veiðum úr honum með skynsamlegum hætti svo að unnt sé að byggja stofninn upp. Nái stofninn aftur fyrri stærð standa allar líkur til þess að fullorðna síldin taki aftur upp göngur á hafsvæði sem nú eru innan íslensku efnahagslögsögunnar og dvelji þar í ætisleit 7–8 mánuði á ári. Það mundi í senn styrkja mjög kröfur Íslendinga um aukna hlutdeild í stofninum og um leið efla sjávarútveg

Prentað upp.

hér á landi, ekki síst á austur- og suðausturhluta landsins. Við slíka samninga þarf eðlilega stundum að slaka á ýrustu kröfum til að ná niðurstöðu sem til langs tíma vegur upp það sem álíta má fórnarkostnað til skemmri tíma. Öllum stundum er hins vegar brýnt að halda fast á málum fyrir okkar hönd. Íslensk stjórnvöld og samningamenn Íslendinga mega aldrei tapa sjónar á þeirri staðreynd að það voru Norðmenn sem drápu niður stofninn á sjöunda áratugnum með gríðarlegri rányrkju á síldarseiðum og ungsíld í norskrri lögsögu. Veiðar Íslendinga á fullorðinni síld áttu þar engan hlut að máli. Um þetta liggja fyrir vísindalegar niðurstöður og álit virtustu fræðimanna Norðmanna á sviði fiskivísinda. Frá því að samningurinn um skiptingu afla úr stofninum 1996 var gerður, sem síðari samningar hafa byggst á, hefur þó aldrei verið gerð ítarleg grein fyrir þessum staðreyndum af hálfu utanríkisráðherra. Það er síst í þágu íslenskra hagsmuna að halda framangreindum staðreyndum ekki á lofti. Það hefur heldur ekki verið jafnbrýnt og nú þegar Norðmenn hafa tvö síðustu árin sett fram furðu óbilgjarnar kröfur um stórauðna hlutdeild sér til handa. Samfylkingin átelur þessi vinnubrögð.

Eftirgjöf er óverjandi.

Engin rök hniga að því að samningurinn frá 1996, sem síðari samningar hafa byggst á, hafi í ljósi veiðisögunnar verið fullnægjandi eða „þokkalega ásættanlegur“ eins og utanríkisráðherra orðaði það í umræðum á Alþingi í febrúar sl. Hvorki söguleg veiðireynsla Íslendinga, sem á hátindi veiðanna veiddu um 40% heildarafla úr stofninum, né þáttur Norðmanna í hruni stofnsins réttlæta þá skoðun. Á sínum tíma, þegar samningurinn var gerður 1996, var þessu mótmælt af stjórnarandstöðunni sem léði niðurstöðunni ekki stuðning sinn. Í þessu ljósi, og ekki síður með hliðsjón af kröfum Norðmanna síðustu árin um aukna hlutdeild sér til handa, er það bæði óásættanlegt og óskiljanlegt að íslensk stjórnvöld skuli ekki halda fram af krafti þeim sögulegu rökum sem styðja kröfur okkar um ríkari skerf úr stofninum en þau 15,54% úr heildarafla sem nú falla Íslendingum í skaut. Enn síður er hægt að skýra þá linkind sem birtist í því að utanríkisráðherra hefur nýlega gefið undir fótinn með frekari eftirgjöf gagnvart Norðmönnum. Þetta gerði ráðherrann í umræðum um fiskveiðisamninga á Alþingi 24. febrúar sl. Það er ekki síst vegna þeirra ummæla sem fulltrúar Samfylkingarinnar í utanríkismálanefnd telja að það sé ekki í þágu íslenskra hagsmuna að standa að nefndaráliti meiri hluta utanríkismálanefndar. Þeir sem það gera eru að verja vinnubrögð ríkisstjórnarinnar í málinu.

Í umræðunni þann 24. febrúar sl. sagði utanríkisráðherra m.a. um samskipti Norðmanna og Íslendinga: „Það er ekki afsakanlegt að setja samskipti þeirra í uppnám út af nokkrum þúsundum tonna af síld.“ Síðar í umræðunni skýrði ráðherrann þessi orð sín með svofelldum hætti: „Það sem ég átti við þegar ég talaði um nokkur þúsund tonn af síld er að ég tel, og ég skal endurtaka það, að t.d. 3.000–5.000 tonn af síld séu ekki af þeirri stærðargráðu að þau réttlæti upplausn í samskiptum Íslands og Noregs. Hvaða efnahagslega stærð er það fyrir stórveldið Noreg? Hvaða máli skiptir það í efnahagslegu samhengi? Það skiptir meira að segja tiltölulega litlu máli fyrir Ísland sem er efnahagslega miklu minna.“

Minni hlutinn telur fráleitt af utanríkisráðherra að tala með þessum hætti, ekki síst þegar samningar eru í uppnámi. Þessi ummæli gefa sterklega til kynna að utanríkisráðherra telji verjanlegt að gefa eftir 3.000–5.000 tonn af hlutdeild Íslendinga til að friða Norðmenn. Óhjákvæmilega veikja slík ummæli forustumanns í ríkisstjórn sammingsstöðu Íslendinga en styrkja stöðu Norðmanna. Fulltrúar Samfylkingarinnar og Frjálslynda flokksins telja hins vegar engin rök fyrir eftirgjöfinni sem felst í orðum utanríkisráðherra. Þeir telja jafnframt að

það þjóni síst samningahagsmunum Íslendinga að utanríkisráðherra tali með þessum hætti, hvað þá úr ræðustóli Alþingis. Ummæli hans og það skilningsleysi stjórnvalda sem birtist í þeim á sögulegum aðdraganda samninganna gefa fullt tilefni til að ítrekað sé, eins og höfundar þessa álits hafa gert á Alþingi, hversu ríkan þátt Norðmenn áttu í hrúni stofnsins. Sú saga gefur ekkert tilefni til að þeim sé umbunað fyrir rányrkju sem í dag yrði aldrei þoluð.

Fölsun á sögunni.

Í Noregi verða reglulega umræður sem spegla þá skoðun Norðmanna að hrúni stofnsins á sjöunda áratugnum megi rekja til rányrkju Íslendinga. Fyrir bragðið sé sögulegur réttur Íslendinga til veiða úr stofninum rýr. Þetta er hins vegar hrein fölsun á sögunni. Ítrekað hefur verið rökstutt af einstökum þingmönnum að hrúni stofnsins má alfarið rekja til gifurlegrar rányrkju Norðmanna á smásíld sem veidd var til bræðslu. Þetta reyna norsk stjórnvöld jafnan að fela. Því miður er engu líkara en íslenskir ráðamenn þekki ekki þessar einföldu staðreyndir. Um það bera upphaflegar kröfur þeirra glöggvitni. Hitt liggur þó fyrir að árið 1980 birtu þrjár norskir sérfræðingar fræðilega úttekt á þróun veiða úr stofninum. Ein af meginliðum stöðum þeirra er: *Veiðar Norðmanna á 0–2 ára síld leiddu til hrúns norsk-íslenska stofnsins á seinni hluta sjöunda áratugarins.*

Gríðarleg rányrkja á seiðum.

Rányrkjan var svo gifurleg að þeir eirðu engu. Við veiðarnar notuðu þeir svo smáan möskva að jafnvel örsmá seiði sluppu ekki undan. Á haustin gerðu Norðmenn beinlínis út á seiðaveiðina þegar nýklakinn árgangur leitaði skjóls inn á firðina. Veiðin hélt svo áfram inni á fjörðum út veturinn. Á vorin kom toppur í veiðarnar þegar seiðin voru orðin árgömul og sóttu út fyrir firðina í leit að nýjum beitilöndum. Úti fyrir ströndinni veiddu svo norskir fiskimenn 1–4 ára síld, sem Norðmenn kalla feitsíld, einkum fyrir Finnmörku og á Lófót. Þessar veiðar hófust yfirleitt að sumrinu og stóðu fram á haustið. Það er rétt að hafa í huga að síldin varð yfirleitt ekki kynþroska fyrir en fjögurra ára aldri var náð. Þá fyrst sameinaðist hún fullorðna stofninum, sem eyddi 7–8 mánuðum á ári hverju í ætisleit á Íslandsmiðum, áður en hann gekk aftur til hrygningar við Noreg.

Þegar aflatölur úr smásíldarveiðinni eru skoðaðar kemur í ljós hversu gríðarleg rányrkjan var á ungvíðinu. Á tímabilinu 1950–1965 nam ársveiðin af smásíldinni að jafnaði 250–300 þús. tonnum. Darraðardansinn var slíkur upp úr 1965, rétt fyrir hrúni norsk-íslenska stofnsins, að árið 1967 öfluðu Norðmenn 550 þús. tonna af smásíldinni og 450 þús. tonna árinu síðar. Enn fróðlegra er að skoða hve stór hluti smásíldarveiðanna fólst í veiði á seiðum sem ekki voru orðin tveggja ára. Á hverju einasta ári á tímabilinu 1950–1965 veiddu Norðmenn um og yfir 100 þús. tonn af síldarseiðum sem voru innan við tveggja ára aldur. Sum árin reyndar miklu meira. Þannig veiddu þeir í byrjun sjötta áratugarins um 300 þús. tonn af slíkum smáseiðum og fast að 250 þús. tonnum á fyrsta ári þess sjöunda. Til samanburðar má geta þess að sama ár veiddu Íslendingar töluvert minna magn af fullorðinni síld úr stofninum.

Árgöngum gjöreytt.

Umfang rányrkjunnar í smásíldarveiðum Norðmanna skilst betur þegar skoðað er það hlutfall sérhvers árgangs er slapp frá dvergmöskvum norskra fiskimanna, og náði að lifa fjögur ár og komast að lokum inn í hrygningarstofninn. Þá sést berlega að smásíldarveiðin gjöreyddi fjölmörgum árgöngum. Af mörgum árgöngum náðu aðeins örfá prósent að stálpast og verða hluti af hrygningarstofninum. Þó keyrði rányrkjan um þverbak 1965 þegar aðeins

0,1% – eitt prómill – náði fjögurra ára aldri. Sama var uppi á teningnum ári síðar. Sá árgangur var upphaflega ágætlega stór en hann var gjöreyddur áður en hann varð tveggja ára og aðeins 0,2% hans urðu fjögurra ára. Í reynd voru árgangarnir frá 1965 og fram að hruninu svo murkaðir niður með látlausum veiðum að nýliðun í stórsíldarstofninum varð engin. Seiðin voru einfaldlega öll drepin áður.

Rányrkja Norðmanna tók marga milljarða sílda af sérhverjum árgangi, af sumum marga tugi milljarða. Þessar rosalegu tölur er fróðlegt að bera saman við fjölda stórsílda sem veiddust metveiðiárið 1967. Heildarveiðin nam þá um 6 milljörðum stórsílda – þar af veiddu Íslendingar aðeins um 2,6 milljarða.

Álit norskra vísindamanna.

Árið 1980 birtu Norðmennirnir Olav Dragesund, Johannes Hamre og Öyvind Ulltang yfirlitsgrein um þróun og hrun norsk-íslenska síldarstofnsins. Þeir bakreiknuðu hvernig ýmsar leiðir til stjórnuar hefðu getað haft áhrif á þróun stofnsins. Þeir komust að því að ein leið bar af: Hún fólst einfaldlega í því að gera ráð fyrir því að veiðar á 0–2 ára síld hefðu verið bannaðar. Niðurstaða þeirra varð því eftirfarandi: „Eina takmörkunin sem þurfti til að koma í veg fyrir eyðingu stofnsins var að setja á árunum fyrir 1960 reglur um lágmarksstærð síldar í afla, sem vernduðu 0- og 1-árganginn.“

Á þeim grunni fundu þeir út að hefði verið gripið til slíks banns í tíma þá hefði eftirfarandi gerst: 1) Hrygningarstofninn orðið 6 millj. tonna árið 1966 (hann komst aldrei svo hátt eftir 1960). 2) Veiðarnar hefðu náð 2 millj. tonna strax árið 1965 og staðið í því út áratuginn. 3) Eftir það hefðu veiðarnar sveiflast á milli 1–2 millj. tonna á ári og líklega nær tveimur milljónum tonna.

Gegndarlaus rányrkja Norðmanna á smásíld kom í veg fyrir þetta. Án hennar hefðu Íslendingar haldið áfram að veiða sinn skerf af síldinni og geypilegur auður orðið til í landinu vegna síldveiðanna einna. Efnahagsþróun þjóðarinnar hefði orðið allt önnur og betri. Það er því í meira lagi napurt þegar Norðmenn ætla að meina Íslendingum að nýta stofninn í samræmi við sögulegan rétt þeirra og bera því við að þeir hafi eytt stofninum. Verst er þó þegar íslenskir ráðamenn þekkja söguna ekki betur en svo að engu er líkara en þeir hafi svipaða skoðun og norskir starfsbræður þeirra á því hverjir eyddu stofninum.

Þessar staðreyndir sýna hversu fullkomlega óverjandi er að veita Norðmönnum aukna hlutdeild í norsk-íslenska stofninum. Ætti réttlæti að ríkja í samskiptum þjóðanna ætti fremur að krefjast þess að þeir létu aukinn skerf af sinni hlutdeild renna til Íslendinga. Í þessu ljósi er linkind utanríkisráðherra sem birtist í ummælum hans á Alþingi 24. febrúar sl. óskiljanleg.

Umdeilt nýmæli.

Í samningnum árið 2003, sem nú liggja fyrir til staðfestingar, er umdeilanlegt nýmæli. Það felur í sér að Íslendingar gefa eftir 1% af leyfilegum heildarafla eða sem nemur 7.100 lestum. Þeir fá í staðinn aukinn aðgang til veiða í efnahagslögsögu Noregs norðan 62°N. Í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar er lofsverð áhersla lögð á þá skoðun meiri hlutans að þetta hafi einungis verið bráðabirgðalausn sem hafi þurft að beita í þetta eina skipti svo að unnt væri að lenda samningum. Samfylkingin tekur undir það. Það er vægast sagt óheppilegt frá sjónarhóli íslenskra samningahagsmuna að auka veiðar íslenskra skipa í norskri lögsögu. Hverjum manni hlýtur að vera ljóst að staða Norðmanna í samningum um veiðar úr sameiginlegum stofnum styrkist eftir því sem Íslendingar verða háðari heimildum til veiða innan

norskrar efnahagslögsögu. Íslenskir hagsmunir liggja miklu fremur í því að veiða sem mest af okkar hlut innan íslensku efnahagslögsögunnar.

Síðustu árin hefur stofninn gengið í takmörkuðum mæli inn fyrir mörk lögsögunnar og flest íslensku síldveiðiskipanna hafa þá gjarnan verið að veiðum annars staðar. Þau hafa því einungis í takmörkuðum mæli nýtt sér möguleika til að veiða síldina meðan hún er innan lögsögu Íslands. Þess er þó að vænta að með vaxandi stærð stofnsins og vegna breytinga á hitafari sjávar muni stofninn hugsanlega ganga í ríkari mæli inn fyrir mörk lögsögunnar. Minni hlutinn telur því nauðsynlegt að ríkisstjórnin tryggi að á næstu árum verði sérstaklega vakt að hvenær síldin gengur inn fyrir mörkin og hver dreifing hennar er innan íslensku lögsögunnar til að auðvelda íslenskum skipum að ná sem mestri hlutdeild innan hennar. Minni hlutinn telur jafnframt koma sterklega til greina að ívilna íslenskum skipum í hlutfalli við það magn sem þau veiða innan íslensku lögsögunnar. Það mundi hvetja til aukinna veiða meðan síldin er á íslensku hafsvæði og því styrkja kröfur Íslendinga um aukna hlutdeild úr norsk-íslenska stofninum.

Í ljósi sögulegs aðdraganda, ummæla utanríkisráðherra 24. febrúar sl. og vinnulags utanríkisráðuneytisins varðandi framlagningu málsins munu þingmenn Samfylkingarinnar ekki styðja málið á Alþingi.

Alþingi, 22. mars 2004.

Össur Skarphéðinsson,
frsm.

Guðmundur Árni Stefánsson. Rannveig Guðmundsdóttir.