

Skýrsla

utanríkisráðherra um áhrif hvalveiða á samskipti Íslands og annarra ríkja, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Skýrsla þessi er unnin á grundvelli beiðni Sigríðar Ingibjargar Ingadóttur og annarra þingmanna um skýrslu á þingskj. 246 – 230. mál, um áhrif hvalveiða á samskipti Íslands og annarra ríkja, með vísan í 54. gr. laga um þingsköp Alþingis. Skýrslan tekur til þeirra atriða er nefnd eru í skýrslubeiðninni þ.á m.: Áhrif ákvarðana forseta Bandaríkjanna um að beita Ísland diplómatískum refsiaðgerðum vegna hvalveiða í atvinnuskyni; mat á þeim lagamma sem gildir um hvalveiðar í Bandaríkjunum; mat á stefnu núverandi Bandaríkjaforseta gegn alþjóðlegri verslun með dýr í útrýmingarhættu; upplýsingar um hvaða ríki heims hafa opinberlega mótmælt veiðum á hrefnu og langreyði við Ísland; mat á því hvort alþjóðleg verslun Íslands með hvalaafurðir hafi haft áhrif á sölu og markaðssetningu íslenskra gæðamatvæla í verslunum erlendis; og mat á því hvort orðspor Íslands í ríkjum sem eru aðilar að CITES-samningnum hafi skaðast vegna alþjóðlegrar verslunar með hvalaafurðir. Efni skýrslubeiðinnar er afar víðfeðmt og er í skýrslunni leitast við að svara þeim álitamálum sem uppl. er velt.

Inngangur

Réttur Íslendinga til hvalveiða hefur verið nokkuð lífseigt þrætuepli í samskiptum Íslands við margar af okkar helstu vinþjóðum og bandamenn og nær sú saga talsvert mörg ár aftur í tímann. Á það ber að líta að ekki er um einsdæmi að ræða í samskiptum ríkja enda fjölmörg dæmi þess að grannríki, bandamenn og vinþjóðir greini á um tiltekin afmörkuð málefni án þess að það skaði almenn samskipti ríkjanna. Því er einnig svo farið um hvalveiðar Íslendinga og samskipti stjórnvalda við nána bandamenn sem gagnrýnt hafa veiðarnar. Í þeim samskiptum hafa íslensk stjórnvöld haldið uppi einörðum málflutningi og erindrekstri og bent með skilmerkilegum hætti á að alþjóðalög og sáttmála beri að virða og að réttur Íslands til að nýta lífandi sjávarauðlindir á borð við hval með ábyrgum og sjálfbærum hætti verði ekki vefengdur. Því hafa viðbrögð margra grannríkja og nánna bandamanna verið mikil vonbrigði, ekki síst þegar t.a.m. bandarísk stjórnvöld hafa, með endurteknum hætti um langt árabil, tilkynnt að þau hyggist grípa til ráðstafana vegna hvalveiða Íslendinga og rökstutt þær með því að hvalveiðar Íslendinga grafi undan verndun hvalastofna. Fyrir liggur að veiðar Íslendinga eru löglegar að þjóðarétti og alþjóðleg viðskipti Íslands með hvalaafurðir eru í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Þar fyrir utan hefur verið hafið yfir allan vafa að veiðarnar eru sjálfbærar og vísindagrundvöllur þeirra traustur. Þá eru veiðar Íslands stundaðar á grundvelli fyrirvara Íslands við hið tímabundna hvalveiðibann Alþjóðahvalveiðiráðsins (IWC) og alþjóðaverslun með hvalaafurðir er lögleg vegna fyrirvara Íslands við listun langreyðar og hrefnu í viðauka CITES-samningsins (samnings um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra- og plantna sem eru í útrýmingarhættu). Íslensk stjórnvöld hafa ítrekað bent á að vísindaleg gögn sýni að veiðar Íslendinga á langreyði séu ekki síður sjálfbærar en norðhvalveiðar Bandaríkjamanna. Íslenskir ráðamenn hafa lagt áherslu á að samskipti ríkja

byggist á virðingu fyrir alþjóðalögum og -rétti og að stjórnmalámennt þurfi að standa vörð um slíkt, jafnvel þótt almenningsálit hneigist í aðra átt. Gætt hefur tilhneigingar meðal stjórnmalámennta bæði vestanhafs og austan til að víkja frá slíkum viðmiðum og jafnvel hvetja til ólöglegra aðgerða gagnvart íslenskum aðilum, á borð við umskipunarbann í tilteknum evrópskum höfnum. Hafa íslensk stjórnvöld ávallt litið á slíkt sem mikið alvörumál. Þrátt fyrir þetta hafa áhrif hvalveiða á samskipti Íslands við stjórnvöld annarra ríkja í meginatriðum verið þau sömu um árabíl og eru ekki sýnilegar ástæður til að ætla að breyting verði þar á.

Á hinn bóginn hafa viss umhverfissamtök barist hatrammlega gegn hvalveiðum og hefur það reynst á tíðum nokkur áskorun að mæta skipulegum almannatengsla- og mótmælaaðgerðum sem beint hefur verið gegn íslenskum stjórnvöldum á umliðnum árum, ekki síst í aðdraganda funda Alþjóðahvalveiðiráðsins. Undanfarin ár hafa stjórnvöld brugðist við slíkum aðgerðum með skilvirkri upplýsingagjöf þar sem efnislegum staðreyndum hefur verið haldið til haga. Einstök íslensk fyrirtæki og erlendir samstarfsaðilar þeirra hafa einnig orðið fyrir barðinu á tímabundnum og skipulegum aðgerðum sömu samtaka og málsvara þeirra og á stundum hefur það reynst allnokkur áskorun að gæta viðskiptalegra hagsmuna til skemmri tíma. Til þessa er ekki talið að verulegt tjón á hagsmunum Íslands til skemmri eða lengri tíma hafi orðið. Á hitt ber að líta að í vissum tilvikum er um talsverða viðskiptalega áskorun að ræða fyrir útflytjendur íslenskra sjávarafurða og erlenda samstarfsaðila þeirra. Þá eru ótalin áhrif hvalveiða á ímynd Íslands sem ferðamannalands sem voru t.a.m. gerð góð skil í skýrslu samgönguráðherra um áhrif hvalveiða á ímynd Íslands sem ferðamannalands¹ til Alþingis árið 2005. Í þeirri skýrslu kom fram að ekki yrði séð við lestur þeirra gagna sem til grundvallar lágu að hvalveiðar hefðu haft áhrif á almenna ímynd Íslands á helstu markaðssvæðum ferðaþjónustunnar. Sambúð hvalveiða og hvalaskoðunar við Íslandsstrendur var jafnframt í deigluinni veturinn 2013 er sjávarútvegsráðherra kallaði eftir tillögum nefndar um hvernig griðasvæði hvala skyldi afmarkað í Faxaflóa². Í tillögu meirihluta nefndarinnar kom fram að ljóst væri að umfang hvalaskoðunar og þjóðhagslegt mikilvægi hennar hefði aukist á undanförunum árum og að mikilvægt væri að umgjörð hvalaskoðunar og hvalveiða væri með þeim hætti að viðunandi teldist fyrir báðar atvinnugreinar.

Sem kunnugt er hefur orðið gríðarleg aukning í straumi ferðamanna til Íslands á umliðnum árum, ekki síst á árunum eftir 2008, og virðist lítið lát á þeirri þróun. Er ekkert sem bendir til þess að hvalveiðar Íslendinga trufli þá þróun og af reynslu undanfarinna ára að dæma mun ferðaþjónustan á Íslandi ekki verða fyrir búisfjum vegna hvalveiða.

Á síðustu mánuðum hafa íslensk stjórnvöld staðið frammi fyrir nýrri áskorun sem rekja má til alþjóðlegrar andstöðu við hvalveiðar Íslendinga og birst hefur í formi endurtekinna árása á vefi Stjórnarráðs Íslands af hendi hóps sem nefnir sig *Anonymous*. Alls hefur Stjórnarráðið orðið fyrir fjórum slíkum álagsárásum, tveimur í nóvember 2015, einni í desember og svo í byrjun janúar á þessu ári. Umræddar árásir beindust að netþjónum ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og gögnum og upplýsingum sem eru aðgengilegar almennungi. Jafnvel þótt engin gögn Stjórnarráðsins hafi verið í hættu vegna þessara álagsárása varpa aðgerðir *Anonymous* ljósi á hversu langt andstæðingar hvalveiða eru reiðubúnir að ganga í baráttunni fyrir málstað sem studdur er óljósum rökum.

Augljóst er af þessum aðgerðum að jafnvel þótt hvalveiðar Íslendinga hafi til þessa einungis haft takmörkuð áhrif á pólitísk samskipti Íslands við önnur ríki og hafi aðeins valdið skammtímavandkvæðum fyrir íslenska útflytjendur og erlenda samstarfsaðila þeirra þá munu róttæk dýraverndunarsamtök og aðgerðasinnar halda áfram að leggja stein í götu Íslands, jafnvel með ólöglegum aðgerðum á borð við álagsárásir *Anonymous*.

Hagsmunasamtök ýmiss konar og almannatengslafyrirtæki á þeirra vegum hafa í gegnum tíðina haft áhrif á stjórnmaláumræðu í mörgum af þeim ríkjum sem Ísland telur til helstu

¹ <http://www.althingi.is/altext/131/s/0997.html>

² <https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/frettir-anr/nr/7582>

vinabjóða og bandamanna og er nokkuð víst að þau áhrif munu síst minnka til langframa. Á þetta t.d. við um bandaríska stjórnkerfið og Bandaríkjaþing sérstaklega og má telja að með vaxandi áhrifamætti ýmissa hagsmunasamtaka sem berjast gegn hvalveiðum þyngist róðurinn við að halda á lofti rökum, byggðum á vísindum og virðingu fyrir alþjóðalögum. Sú stefna stjórnvalda að svara gagnrýni ávallt með skilvirkri upplýsingamiðlun sem byggð er á rétti Íslands til hvalveiða samkvæmt alþjóðalögum og vísindalegum rökum hefur gefist vel til þessa og fátt sem bendir til að aðrar leiðir muni skila meiri árangri. Afar mikilvægt er að halda slíkum rökum til haga í stærra samhengi þar sem sjálfbær og vísindaleg nýtingarsjónarmið virðast víða eiga á brattann að sækja. Hins vegar er ljóst að á meðan íslenskir aðilar stunda hvalveiðar er afar ólíklegt að gagnrýnisraddir þagni.

Skýrslunni er skipt upp í fjóra hluta. Í fyrsta hluta er fjallað almennt um hvalveiðar Íslendinga, viðbrögð við hvalveiðunum og stöðuna innan Alþjóðahvalveiðiráðsins og CITES-samningsins. Í öðrum hluta er sjónum beint að formlegum mótmælum ríkja gegn hvalveiðum Íslendinga og sérstaklega áhrifum Pelly-ákvæðisins í Bandaríkjunum sem beitt hefur verið gagnvart Íslandi um nokkurra ára skeið. Í þriðja hluta er fjallað um viðskiptaleg áhrif hvalveiðanna og áhrif þeirra á ímynd Íslands og í fjórða hluta eru niðurstöður dregnar saman.

I. Almennt um hvalveiðar Íslendinga

Hvalveiðar hafa verið stundaðar frá landstöðvum við Ísland frá því á síðari hluta nítjándu aldar. Veiðar á stórhvelum voru bannaðar árið 1915 þegar merki sáust um slæmt ástand sumra hvalastofna og voru Íslendingar fyrsta þjóðin til að takmarka hvalveiðar vegna friðunar-sjónarmiða. Takmarkaðar veiðar voru stundaðar frá einni landstöð 1935–1939 en skipulegar atvinnuveiðar hófust ekki að marki aftur fyrr en árið 1948.

Að meðaltali voru veiddar 234 langreyðar og 68 sandreyðar á ári tímabilið 1948–1985 og 82 búrhvalir árin 1948–1982 en þá var hann alfriðaður. Takmarkaðar hrefnuveiðar voru stundaðar mestan hluta 20. aldar. Á árunum 1977–1985 setti Alþjóðahvalveiðiráðið veiðikvóta fyrir Austur-Grænland/Ísland/Jan Mayen og var hlutur Íslendinga um 200 hrefnur á ári.

Árið 1986 gekk í gildi ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins (IWC) um tímabundna stöðvun veiða í atvinnuskyni í allt að fimm ár á meðan ástand einstakra hvalastofna væri metið og veiðistjórnunaraðferðir endurmetnar (e. *Revised Management Procedures*) til að tryggja sjálfbærar veiðar. Skyldi því vera lokið fyrir árið 1991 í síðasta lagi. Bannið náði til allra stórhvela sem Alþjóðahvalveiðiráðið hefur umsjón með veiðum á, þ.e. hrefnu og stærri hvala, en ekki minni hvalategunda á borð við höfrunga.

Alþingi Íslands ákvað með eins atkvæðis meirihluta að gera ekki fyrirvara við veiðistöðvun Alþjóðahvalveiðiráðsins, m.a. fyrir orð Bandaríkjamanna sem fullvissuðu íslensk stjórnvöld um tímabundið eðli veiðibannsins. Takmörkuðum hvalveiðum var þó haldið áfram í rannsóknarskyni 1986–1989 á grundvelli ákvæðis hvalveiðisáttmálans þar að lútandi. Urðu þessar veiðar tilefni mótmæla róttækra dýraverndunarsamtaka sem m.a. leiddu til þess að tveimur hvalbátum var sökk í Reykjavíkurrhöfn haustið 1986 af liðsmönnum samtakanna Sea Shepherd og skemmdarverk unnin á tækjabúnaði Hvalstöðvarinnar í Hafnarfirði.

Þegar frestur IWC til að hefja aftur hvalveiðar rann út án þess að nýir hvalveiðikvótar væru gefnir út gengu Íslendingar úr ráðinu árið 1992. Norðmenn hófu hinsvegar atvinnuveiðar að nýju árið 1993 án úrgöngu úr IWC, enda höfðu þeir gert fyrirvara við veiðistöðvunina þegar hún var ákveðin. Stofnuð voru ný samtök, Norður-Atlantshafs spendýraráðið (NAMMCO), sem fram til þessa hafa stundað viðamikið vísindastarf tengt hvöllum og öðrum sjávarspendýrum og veitt vísindalega ráðgjöf um nýtingu þótt samtökin hafi ekki tekið að sér stjórnunarhlutverk enn sem komið er.

Árið 1994 samþykkti IWC nýjar veiðistjórnunaraðferðir en þó voru engir kvótar gefnir út fyrir atvinnuveiðar þar sem enn var eftir að setja á laggirnar nýtt veiðistjórnunarkerfi (e. *Revised Management Scheme*).

Ísland gekk aftur í IWC árið 2002 með fyrirvara um að hefja ekki hvalveiðar í atvinnuskyni fyrr en árið 2006 í fyrsta lagi á meðan skriður væri á samningaviðræðum um nýja veiðistjórnunarkerfið. Miklar deilur voru um endurinnngöngu Íslands en meirihluti fékkst þó fyrir henni á aukafundi IWC í október 2002. Reyndar er ekkert ákvæði í reglum IWC sem kveður á um atkvæðagreiðslu vegna inngöngu nýrra ríkja og var atkvæðagreiðslan einsdæmi í sögu samtakanna.

Strax eftir endurinnngönguna hóf Ísland tilraunir til að blása lífi í samningaviðræður um nýja veiðistjórnunarkerfið, m.a. með tvíhliða fundum með fulltrúum Bandaríkjanna og annarra svokallaðra miðjuríkja innan IWC sem höfðu gefið í skyn að þau vildu ná árangri í slíkum viðræðum. Jafnframt hóf Ísland takmarkaðar hvalveiðar í vísindaskyni. Alls voru veidd 200 dýr á fimm ára tímabili úr hrefnustofninum við Ísland.

Ekkert miðaði í viðræðunum um nýtt veiðistjórnunarkerfi þrátt fyrir góðan samningsvilja hvalveiðisinna sem sýndu mikinn sveigjanleika í viðræðunum. Íslendingar lýstu sig þannig reiðubúna til að ganga að nánast öllum skilyrðum hvalveiðilandstæðinga um miklar kvótatakmörkanir og strangt alþjóðlegt veiðieftirlit.

Á ársfundi IWC í Kóreu 2005 var ljóst að viðræðurnar um veiðistjórnunarkerfi höfðu siglt í strand. Fulltrúi Íslands las upp yfirlýsingu á fundinum þar sem lýst var vonbrigðum með að ekkert miðaði í viðræðunum og var þeirri stöðulýsingu ekki mótmælt á fundinum. Orðalagið í yfirlýsingu Íslands var orðrétt upp úr fyrirvara Íslands við inngönguna í IWC og var þar með opnað fyrir að hefja atvinnuhvalveiðar að nýju eftir 2006 eins og fyrirvarinn kvað á um.

Sjávarútvegsráðuneytið gaf út veiðikvóta fyrir 30 hrefnur og níu langreyðar fyrir fiskveiðirárið 2006–2007 til viðbótar við þær hrefnur sem þá átti enn eftir að veiða úr áður útgefnum vísindakvóta. Hrefnustofninn á miðju Norður-Atlantshafi var metinn um 67.000 dýr árið 2001 og langreyðarstofninn á sama svæði um 23.000 dýr. Þrátt fyrir að hvalveiðilandstæðingar innan IWC gagnrýndu veiðarnar harðlega héldu þeir því aldrei fram að þær ógnuðu þessum stofnum.

Gefinn var út veiðikvóti fyrir 40 hrefnur árið 2008 en enginn kvóti fyrir langreyðar enda hafði þá ekki tekist að flytja út afurðir af þeim sjö langreyðum sem veiddust haustið 2007 vegna tímafreks undirbúnings Japana að gerð reglugerða og sýnatöku fyrir slíkan innflutning. Því lauk síðsumars það ár og var langreyðarkjötið þá flutt til Japans þar sem það fór í sölu.

Réttur Íslendinga til útflutnings á hvalkjöti samkvæmt alþjóðalögum (WTO) er óumdeildur. Þá hafa Íslendingar ásamt Norðmönnum og Japönnum gert fyrirvara við listun langreyðar og hrefnu í I. viðauka við CITES-samninginn og er því heimilt að stunda milliríkjavíðskipti með ofangreindar tegundir. Flutt hefur verið inn hvalkjöt frá Noregi og út til Færeyja á grundvelli þessa fyrirvara og hið sama gildir um víðskipti við Japana.

Viðbrögð við hvalveiðum Íslendinga eftir 2003

Töluverð viðbrögð urðu við hvalveiðum Íslendinga í vísindaskyni árið 2003. Breska sendiráðið í Reykjavík kom á framfæri mótmælum 23 ríkja gegn veiðunum með orðsendingu sem utanríkisráðuneytið svaraði með orðsendingu til hvers ríkis fyrir sig þar sem stefna Íslendinga í hvalveiðimálum var rakin.

Ýmis náttúruverndarsamtök mótmæltu jafnframt veiðunum og tugir þúsunda tölvuskeyta bárust til sendiskrifstofa Íslands, aðallega í Bandaríkjunum, Bretlandi og Þýskalandi. Flest þeirra áttu augljóslega uppruna sinn í fjölskeytahugbúnaði þótt einnig væru dæmi um einstaklingsbundin mótmælaskeyti. Öllum skeytunum var svarað. Lýst var yfir skilningi á áhyggjum viðkomandi og hann fullvissaður um að ekki væri verið að veiða úr stofnum í

útrýmingarhættu. Í svarinu var lögð áhersla á að hvalveiðistefna Íslendinga byggðist á staðfestri stefnu Íslendinga um sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.

Þessi nálgun bar góðan árangur og takmarkaði neikvæð áhrif af aðgerðum umhverfissamtakanna á orðstír Íslendinga sem leiðandi þjóð í sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda á alþjóðavettvangi. Dæmi eru jafnvel um að fólk hafi snúist frá andstöðu við hvalveiðar eftir að hafa lesið íslenska svarið og fljótlega dró úr þunga mótmælanna.

Samtök Grænfríðunga birtu t.a.m. svar Íslendinga í heild sinni án þess að bera brigður á helstu þætti þess, þ.e. að vísindaveiðarnar byggðust á sjálfbærri nýtingarstefnu Íslendinga og beindust ekki gegn hvaltegundum í útrýmingarhættu. Grænfríðungar töldu þetta þó ekki næga ástæðu til að aflífa hvali. Þess í stað hvöttu þeir Íslendinga til að stunda rannsóknir án hvaladráps og fullyrtu að hvalaskoðun myndi skila Íslendingum meiri hagnaði en hvalveiðar. Jafnframt lofuðu þeir náttúrufegurð landsins og kváðust reiðubúnir að hvetja félaga sína til að heimsækja Ísland ef Íslendingar hættu hvalveiðum. Gagnrýnin á hvalveiðarnar vék fljótlega af forsíðu vefs Grænfríðunga. Ekki eru öll umhverfissamtök sammála nálgun Grænfríðunga.

Sum íslensk fyrirtæki sáu ástæðu til að lýsa yfir andstöðu við hvalveiðar til að fyrirbyggja að þær bitnuðu á hagsmunum fyrirtækja þeirra erlendis. Ekki hafa þó komið fram neinar upplýsingar sem benda til að hvalveiðar hafi bitnað á heildarútflutningi Íslendinga eða viðskiptum Íslendinga erlendis eins og rakið er í þriðja hluta þessarar skýrslu, þótt vissulega hafi einstök fyrirtæki staðið frammi fyrir tímabundnum erfiðleikum.

Viðbrögðin, þegar atvinnuveiðarnar hófust haustið 2006, voru heldur minni en viðbrögðin við vísindaveiðunum. Bretar höfðu aftur frumkvæði að því að koma á framfæri mótmælum 25 ríkja auk framkvæmdastjórnar ESB með orðsendingu, en henni var ekki fylgt eftir. Tölvustýrð fjölskeytahrina reið yfir stjórnarráðið fyrst eftir að tilkynnt var um atvinnuveiðarnar en ekki virðast margir einstaklingar hafa verið á bak við hana, heldur var fjölskeytahugbúnaði beitt með sama hætti og þegar vísindaveiðarnar hófust.

Lítill þróttur í mótmælum erlendis vegna atvinnuhvalveiða skýrist m.a. af því að andstæðingar hvalveiða höfðu þegar gagnrýnt vísindaveiðar Íslendinga sem dulbúnar atvinnuveiðar. Hvalveiðianstæðingar hafa jafnframt verið tregir til að gera greinarmun á einstökum hvalategundum í upplýsingaefni sínu. Ákvörðun Íslendinga um að hefja veiðar á langreyði auk hrefnu virtist í augum óbreyttra hvalveiðianstæðinga tæknilegt atriði sem vakti tiltölulega lítil viðbrögð.

Hvalamálin skipa ekki lengur þann höfuðsess í málflutningi og stefnu umhverfissamtaka sem þau gerðu á níunda áratug síðustu aldar þegar nokkrar af stærstu tegundunum voru í útrýmingarhættu vegna ofveiði. Hvalamálin hafa vikið fyrir öðrum og brýnni baráttumálum sem tengjast loftslagsmálum, mengun, gróðureyðingu og matvælaskorti svo eitthvað sé nefnt. Afar jákvætt er hversu mikill almennur stuðningur ríkir innan alþjóðasamfélagsins við að standa vörð um þá stofna sem eru í hættu og eru nú engar fyrirætlanir um að veiða úr þeim hvalastofnum sem sannanlega eru í útrýmingarhættu. Einu veiðarnar úr slíkum stofnum eru frumbyggjaveiðar, m.a. við Alaska, Grænland og Rússland.

Árið 2009 lýstu sendiherrar sjö ríkja á Íslandi, undir forystu Bandaríkjanna, andstöðu við tilkynningu sjávarútvegsráðuneytisins um hvalveiðikvóta til næstu fimm ára þar á eftir, sem kvað á um veiðar á 150 langreyðum og 100 hrefnum á ári frá og með 2009. Þá sendu forystumenn umhverfissamtaka stjórnvöldum mótmælabréf. Árið 2013 var ný reglugerð sett um hvalveiðar á tímabilinu 2014–2018 sem kvað á um veiðar á 229 hrefnum og 154 langreyðum. Í september 2014 var stjórnvöldum afhent sameiginlegt erindi sendifulltrúa Evrópusambandsins, Ítalíu, Bandaríkjanna, Ástralíu, Nýja-Sjálands, Brasilíu, Ísraels og Mexíkó þar sem hvalveiðum og sölu hvalaafurða Íslendinga var formlega mótmælt.

Staðan innan Alþjóðahvalveiðiráðsins

Alþjóðahvalveiðiráðið (IWC) er klofið í tvær fylkingar; þjóðir sem styðja sjálfbærar hvalveiðar, og friðunarsinna, sem eru á móti öllum hvalveiðum nema frumbyggjaveiðum, en þær eru þó töluverðar. Báðar fylkingarnar vinna markvisst að því að efla styrk sinn með inngöngu nýrra stuðningsríkja án tillits til þess hvort þau hafi nokkurn tíma stundað hvalveiðar og mörg aðildarríkjanna eiga ekki land að hafi. Ríflega áttatíu ríki eru aðilar að IWC og senda flest þeirra fulltrúa á aðalfundi ráðsins sem haldnir eru á tveggja ára fresti.

Á fundi ráðsins 2007 reyndust andstæðingar hvalveiða hafa 42 atkvæði en stuðningsríkin 37. Ekki er þó víst að öll ríkin njóti atkvæðisréttar á aðalfundi þar sem stundum eru aðildargjöld ógreidd eða fulltrúabréf einstakra ríkja ófullkomin. Einstaka sinnum flytjast ríki á milli fylkinga og þá helst við stjórnarskipti. Andstæðingar hvalveiða eru í höfuðdráttum frá Evrópu, Bandaríkjunum, Suður-Ameríku og Eyjaálfu en stuðningsríkin frá Asíu, Afríku og Karíbahafi með nokkrum undantekningum (Noregi, Íslandi og Rússlandi, auk Grænlands og Færeyja).

Aukinn meirihluta þarf til að breyta ákvörðunum ráðsins um hvalveiðar og önnur atriði sem tengjast þeim, þ.e. þrjá fjórðu atkvæða og eru ekki miklar líkur á að það náist á næstu árum. Þetta fer þó nokkuð eftir liðsafnaði ríkja þar sem ekki hefur munað mörgum atkvæðum milli fylkinga á undanförunum árum.

Klofningurinn innan IWC hefur gert ráðinu ókleift að sinna hlutverki sínu sem veiðistjórnunarsamtök fyrir hvalveiðar. Verndunarsinnar berja niður allar tilraunir til að koma á sjálfbærri veiðistjórn og hvalveiðisinnar koma í veg fyrir að IWC verði breytt formlega í hvalfriðunarsamtök líkt og þau ríki sem eru andstæðingar sjálfbærra veiða vilja gera.

Íslensk stjórnvöld fagna ríkin vilja Bandaríkjamanna til að leita leiða til að koma IWC út úr þeim ógöngum sem ráðið er í. Bill Hogarth prófessor, fráfarandi formaður IWC og fulltrúi Bandaríkjanna, hefur t.a.m. beitt sér fyrir því að komið verði á laggirnar vinnuhópi þeirra ríkja sem láta hvalveiðar helst til sín taka og freista þess að ná samkomulagi um helstu ágreiningsatriði svo ráðið verði fært um að takast á við viðfangsefni sín; að vernda hvalstofna og stýra veiðum. Ísland á sæti í þessum vinnuhópi og hefur beitt sér fyrir sáttum.

Mismunandi ástæður eru fyrir afstöðu einstakra ríkja til hvalveiða og inngöngu þeirra í Alþjóðahvalveiðiráðið. Í augum margra lítilla þróunarríkja hefur rétturinn til hvalveiða öðlast táknað gildi fyrir sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda án ihlutunar gömlu nýlenduríkjanna í Evrópu sem telja sig þurfa að hafa vit fyrir þróunarríkjum. Á hinn bóginn endurspeglar harðlínuafstaða Ástrala, Ný-Sjálendinga og Breta gegn hvalveiðum almenningsálitið í þessum löndum, en fráleitt er að það byggist á vísindalegum staðreyndum og færir heim sanninn um hversu auðvelt hefur reynst að gera lítið úr efnislegum rökum í þessum vandasama mála-flokki.

Japanar eru eitt helsta forysturíki nýtingarsinna. Afstaða þeirra mótast af langri hefð fyrir hvalveiðum og hvalkjötsneyslu og reiði vegna þeirrar tvöfeldni sem fram kemur í afstöðu helstu andstæðinga hvalveiða. Japanar benda á að IWC hefur úthlutað stórum kvótum til Bandaríkjanna/Alaska og Rússlands (og minni kvótum til Grænlands og Sankti Vinsent og Grenadína) með tilvísun í menningarlegt mikilvægi veiðanna fyrir frumbyggja. Ekkert tillit sé hinsvegar tekið til menningarlegs mikilvægis hvalveiða fyrir Japana og tillögur þeirra um strandveiðikvóta fyrir japanska hvalveiðibæi hafa einatt verið felldar á fundum IWC.

Japanar mótmæltu tímabundinni stöðvun hvalveiða í atvinnuskyni á sínum tíma en drógu mótmælin til baka þegar Bandaríkjastjórn lofaði þeim veiðiheimildum í Kyrrahafi fyrir Alaskaufsa. Þeir hafa ítrekað lýst yfir þeirri lagalegu afstöðu að hvalveiðibann IWC hafi runnið út árið 1991 jafnvel þótt nýir veiðikvótar hafi ekki verið gefnir út. Fulltrúar Íslands hafa tekið undir þá túlkun jafnvel þótt atvinnuveiðar Íslendinga hafi byggst á fyrirvara við bannið við endurinnngönguna í IWC 2002.

CITES – Samningur um alþjóðaverslun með tegundir villtra dýra og plantna sem eru í útrýmingarhættu

Ísland gerðist aðili að CITES-samningnum (e. *Convention on Trade in Endangered Species of Fauna and Flora*) árið 2000. Þar er mælt fyrir um alþjóðleg viðskipti með dýra- og jurtategundir í útrýmingarhættu. Í CITES-samningnum eru allar tegundir hvala sem heyra undir Alþjóðahvalveiðiráðið á lista yfir dýr í útrýmingarhættu (I. Viðauki í CITES). Þannig verður það meðan hvalveiðibann Alþjóðahvalveiðiráðsins er í gildi og alveg óháð stöðu einstakra stofna. Engin vísindaleg rök liggja því að baki lista CITES hvað varðar hvali.

Samkvæmt CITES-samningnum er því þeim ríkjum sem ekki hafa gert fyrirvara bannað að versla með afurðir hrefnu og langreyðar sem veiðast í kringum Ísland. Jafnframt hafa ríki heimild til að gera fyrirvara þegar þau gerast aðilar eða tilkynna það næstu 90 daga þar á eftir. Ísland nýtti sér þessa heimild til fyrirvara við flokkun áður nefndra hvalategunda, auk annarra hvalategunda á lista CITES yfir dýr í útrýmingarhættu. Japan, Noregur, Palaú, Sankti Vinsent og Grenadínur hafa einnig gert fyrirvara við slíka listun hvalategunda.

Þar sem þessi ríki hafa gert fyrirvara samkvæmt CITES er eingöngu nauðsynlegt að útflutningsríki gefi útflutningsleyfi samkvæmt samningnum þegar hvalaafurðir eru fluttar út. Þannig hafa íslensk og norsk fyrirtæki löglega flutt út hvalaafurðir til Japans á grundvelli fyrirvara sem þau gerðu samkvæmt CITES. Ríki sem mikilla hagsmuna eiga að gæta í sjávarútvegi hafa haft áhyggjur af þróun sem orðið hefur innan CITES á undanföllum árum. Þar hafa iðnríki sem eiga lítið undir sjávarútvegi lagt aukna áherslu á verndunarsjónarmið á kostnað sjálfbærra nýtingarsjónarmiða.

Á vettvangi CITES hefur grundvallarafstaða Íslands varðandi tegundir úr hafi verið sú að hvert ríki um sig beri ábyrgð á því að veiðar þeirra séu sjálfbærar og að það heyri jafnframt undir viðeigandi fiskveiðistjórnunarstofnun að taka á málum tengdum ósjálfbærum veiðum. Í tilviki hvalategunda er það hlutverk vísindanefnda Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðsins og Alþjóðahvalveiðiráðsins að meta hvort tilteknir hvalastofnar séu í útrýmingarhættu. Norður-Atlantshafssjávarspendýraráðið og Alþjóðahvalveiðiráðið byggja á sjálfstæðum alþjóðasamningum sem falla ekki undir CITES-samninginn. Fullyrðingar sem hafa heyrst um að Ísland sé með aðgerðum sínum að veikja CITES-samninginn eru alvarleg ásökun og ekki studdar rökum.

Afstaða Bandaríkjastjórnar gagnvart CITES-samningnum kemur skýrt fram í tilkynningu Bandaríkjaforseta til fulltrúadeildar Bandaríkjaþings hinn 1. apríl 2014 í kjölfar ákvörðunar um að beita Pelly-viðaukanum gagnvart Íslandi í þriðja sinn, eins og fjallað er um í kafla hér á eftir. Samkvæmt ákvörðuninni eru öll viðskipti með hvalaafurðir bönnuð og vísað sérstaklega til alþjóðlegra viðskipta Íslendinga með hrefnu og langreyði. Þá er því haldið fram að fyrirvara Íslands við viðauka CITES-samningsins um viðskipti með hvalaafurðir skorti vísindalegan grundvöll og viðskiptin með ofangreindar afurðir brjóti því í bága við samninginn. Hins vegar kveður við nokkuð nýjan tón að því leyti að í fyrsta sinn er nefndur ákveðinn fjöldi langreyða sem vísindaráð Alþjóðahvalveiðiráðsins telur flokkast sem sjálfbærar veiðar úr stofninum. Þá er jafnframt tilgreind sú áhersla sem fram kemur á þróun annarra leiða til að hafa efnahagslegan ávinning af hvöllum við Ísland.

Fagnaðarefni er hversu mikla áherslu Bandaríkjastjórn leggur á umhverfismál og umhverfisvernd og eru þessi stefnumið mikilvægur hluti af arfleifð Baracks Obama Bandaríkjaforseta. Hefur þetta komið skýrt fram með áherslu á samninga um aðgerðir í loftslagsmálum og málflutningi forsetans og helstu ráðamanna í tengslum við loftslagsráðstefnuna COP21 í París og í tvíhliða samskiptum við lykilríki. Þá hafa málefni hafsins aukinheldur verið afar fyrirferðarmikil í utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna undir stjórn Johns Kerry utanríkisráðherra. Loks er það almennt mat að fulltrúar frjálsra félagasamtaka sem starfa að umhverfis- og loftslagsmálum eigi bæði greiðan aðgang að bandaríska utanríkisráðuneytinu

og Hvíta húsinu auk þess að eiga þar í nokkrum tilfellum sterka bakhjarla meðal pólitískt skipaðra embættismanna.³

Ekki er unnt að slá neinu föstu um hvort lagt verði til í framtíðinni að einstakar hvalategundir verði niðurlistaðar eða fjarlægðar af listum CITES-samningsins með þeim afleiðingum að alþjóðleg verslun með hvalkjöt verði heimil öllum en ekki einungis þeim ríkjum sem hafa gert fyrirvara við skráningu á listann. Hvað varðar þá stofna sem Ísland stundar veiðar á væri slík niðurstaða eðlileg og í samræmi við vísindalega stöðu hrefnu- og langreyðarstofnsins við Ísland. Með sömu rökum og beitt var í inngangi hér að framan verður ekki séð að samskipti Íslands við stjórnvöld aðildarríkja CITES-samningsins og orðspor hafi skaðast vegna alþjóðlegrar verslunar með hvalaafurðir. Þau samskipti hafa í meginatriðum verið óbreytt um árábil og eru ekki sýnilegar ástæður til að ætla að breyting verði þar á.

II. Mótmæli erlendra ríkja gegn hvalveiðum Íslendinga

Líkt og áður hefur komið fram hafa fulltrúar stjórnvalda erlendra ríkja komið á framfæri mótmælum sínum gegn hvalveiðum Íslendinga og andstöðu við tilkynningar íslenskra stjórnvalda um hvalveiðikvóta. Ekki hefur orðið vart breytinga á því hvaða ríki hér er um að ræða og í því samhengi er nærtækt að benda á sameiginlegt erindi sendifulltrúa Evrópusambandsins, Ítalíu, Bandaríkjanna, Ástralíu, Nýja-Sjálands, Brasilíu, Ísraels og Mexíkó sem var afhent utanríkisráðherra í september 2014 þar sem hvalveiðum og sölu hvalaafurða Íslendinga var formlega mótmælt. Þá má einnig benda á sameiginlega yfirlýsingu frá október 2009 sem undirrituð er af sendifulltrúum 25 ríkja (Argentínu, Ástralíu, Austurríkis, Belgíu, Chile, Costa Rica, Tékklands, Ekvador, Finnlands, Frakklands, Þýskalands, Írlands, Ísraels, Lúxemborgar, Mexíkó, Mónakó, Hollands, Nýja-Sjálands, Panama, Perú, Portúgals, Spánar, Svíþjóðar, Bretlands og Bandaríkjanna) þar sem ríkin lýsa m.a. yfir miklum áhyggjum af fyrirvörum Íslands við CITES-samninginn og vonast til að Ísland endurskoði afstöðu sína til hvalveiða á viðskiptalegum forsendum. Þar fyrir utan hafa einstök ríki komið á framfæri formlegum erindum þar sem hvalveiðum er mótmælt eða íslensk stjórnvöld eru hvött til að endurskoða afstöðu sína.

Almennt um bandaríska hvalaverndarlöggjöf og Pelly-viðaukann

Bandaríkin hafa gengið lengst í formlegum mótmælum sínum gagnvart íslenskum stjórnvöldum vegna hvalveiða. Í Bandaríkjunum eru nokkur lög sem varða vernd hvala og sjávarspendýra. Af þeim helstu má nefna lög frá 1972 um vernd sjávarspendýra (e. *Marine Mammal Protection Act*) en samkvæmt þeim er óheimilt að drepa, veiða, særa eða áreita allar tegundir sjávarspendýra, óháð stofnstærð þeirra, jafnframt kveður á um bann við sölu og flutningi á vörum úr slíkum dýrum til Bandaríkjanna, þó með undanþágu vegna frumbyggjaveiða. Einnig má nefna lög frá 1973 um dýr í útrýmingarhættu (e. *Endangered Species Act*) sem eru sambandslög og vernda dýr í útrýmingarhættu eða stofna sem eru í hættu fyrir drápi, veiðum, söfnun, meiðslum og áreiti, auk þess sem bannað er skv. lögnum að kaupa eða selja hvali. Aðgerðir Bandaríkjanna síðastliðin 12 ár hafa hins vegar byggst á Pelly-viðaukanum svonefnda, en hann kveður á um hugsanlegar viðskiptalegar eða diplómatískar aðgerðir gagnvart ríkjum sem draga úr áhrifum alþjóðlegrar fiskverndaráætlunar (e. *fishery conservation program*) eða áhrifum alþjóðlegra áætlana um verndum dýra í útrýmingarhættu eða stofna sem eru í hættu.

Pelly-viðaukinn er hluti af fiskimannaverndarlögum (*Fisherman's Protective Act*) sem sett voru árið 1954 í Bandaríkjunum. Árið 1971 var Pelly-viðaukanum bætt við lögin með lögum

³ Byggt á samtölum fulltrúa utanríkisþjónustunnar við fulltrúa í bandaríska stjórnkerfinu, fulltrúa félagasamtaka, álitsgjafa, starfsmenn hugveitna og fleiri aðila.

P.L. 92-219 (85 Stat. 786) og á árinu 1978 var gildissvið viðaukans víkkað út með lögum P.L. 95-376 (92 Stat. 714)⁴ svo einnig mætti beita honum vegna dýra í útrýmingarhættu eða dýrastofna í hættu. Samkvæmt viðaukanum er forseta Bandaríkjanna, í framhaldi af ráðgjöf þar að lútandi frá innanríkis- eða viðskiptaráðuneyti, veitt heimild til að banna innflutning á fiski og fiskafurðum sem eiga uppruna sinn í ríki sem dregur úr áhrifum alþjóðlegrar fiskverndaráætlunar. Einnig er í honum lagaheimild sem nefnist Packwood-Magnuson-viðbótin frá 1979. Sú viðbót breytti aðalfiskverndar- og -stjórnunarlögum Bandaríkjanna (*Magnus-Stevens Fishery Conservation and Management Act*) og heimilar forseta Bandaríkjanna að leggja á viðskiptahindranir samkvæmt Pelly-viðaukanum í fiskimannaverndarlögum ef ríki veiða eða taka þátt í sölu eða veiðum á dýrum sem draga úr áhrifum alþjóðasamningsins um stjórnun hvalveiða (e. *International Convention for the Regulation of Whaling*). Ráðuneytinu er ekki kunnugt um fyrirhugaðar breytingar eða niðurfellingu á Pelly-viðaukanum.

Eftir að innanríkis- eða viðskiptaráðuneyti Bandaríkjastjórnar leggur til að ákvæðum Pelly-viðaukans verði beitt hefur Bandaríkjaforseti sextíu daga frest til að meta stöðuna og tilkynna Bandaríkjapingi hvort gripið verði til aðgerða og hverjar þær verði. Umræddur tími er venjulega nýttur til að þrýsta á viðkomandi ríki um að breyta háttum sínum. Hins vegar heyrir það til algerra undantekninga að gripið sé til viðskiptaþvingana⁵.

Fyrsta beiting ákvæða Pelly-viðaukans gagnvart Íslandi árið 2004

Pelly-viðaukinn var í fyrsta sinn virkjaður gagnvart Íslandi árið 2004 vegna vísindaveiða á hrefnu. Snemma á árinu 2003 hafði sendiráð Íslands í Washington fengið upplýsingar um hugsanlega beitingu viðaukans og átti fundi með fulltrúum bandarískra stjórnvalda. Á fréttamannafundi í ágúst 2003 kom fram hjá talsmanni bandaríska utanríkisráðuneytisins að vísindaveiðar Íslendinga kynnu að kalla á skoðun bandaríska viðskiptaráðuneytisins á áætlun um vísindaveiðar, sem gæti leitt til þess að ákvæðum Pelly-viðaukans yrði beitt gagnvart Íslandi.

Í bréfi viðskiptaráðherra til Bandaríkjaforseta 16. júní 2004 var tekið fram að forseti gæti, eftir atvikum, falið fjármálaráðuneytinu að banna innflutning á vörum frá Íslandi, að svo miklu leyti sem slíkt bann væri heimilt samkvæmt WTO-skuldbindingum. Enn fremur gæti forseti gripið til aðgerða sem lytu ekki að viðskiptum og voru diplómatarískar aðgerðir sérstaklega nefndar. Málið var kunngert opinberlega 18. júní 2004. Bandaríkjaforseti ákvað að nýta ekki þennan frest, heldur greip til diplómatarískra aðgerða eingöngu. Engar viðskiptaþvinganir voru ákveðnar gagnvart Íslandi.

Á grundvelli ákvörðunar Bandaríkjanna var bandarískum sendinefndum á fjölþjóðafundum sem fjölluðu um hvalveiðar falið að lýsa áhyggjum Bandaríkjastjórnar og leita leiða til að stöðva veiðarnar. Utanríkisráðuneytinu bandaríska og viðskiptaráðuneytinu var einnig falið að fylgjast vel með framvindu málsins og vinna að því að hvetja íslensk stjórnvöld til að hætta hvalarannsóknnum sem fælu í sér veiðar.

Önnur beiting Pelly-viðaukans gagnvart Íslandi 2011

Árið 2011 lagði viðskiptaráðherra Bandaríkjanna að nýju til við Bandaríkjaforseta að ákvæðum Pelly-viðaukans yrði beitt gagnvart Íslandi. Var það gert á grundvelli Pelly-viðaukans í „*Fishermen's Protective Act*“ frá 1967 eins og lögnum var breytt 1978, en einnig með vísan í Packwood-Magnuson-viðaukann frá 1979 við Magnus-Stevens-fiskverndar- og stjórnunarlögin (*Fishery Conservation and Management Act*) þar sem aðgerðir Íslendinga

⁴ <http://www.fws.gov/laws/lawsdigest/FISHPRO.HTML>

⁵ Í upplýsingaefni frá *US Fish and Wildlife Service* varðandi beitingu ákvæða Pelly-viðaukans gagnvart Íslandi er nefnt dæmi af innflutningsbanni gagnvart Taívan sem gilti um tíu mánaða skeið á árunum 1994–1995. <http://www.fws.gov/home/feature/2014/pdf/QsandAs2-6-2014.pdf>

drægju úr áhrifum verndaraðgerða Alþjóðahvalveiðiráðsins. Til þess að tryggja betur áhrif þessarar ákvörðunar lagði viðskiptaráðherrann jafnframt til að kannaðar yrðu eftirfarandi aðgerðir:

1. Hvalveiðimálið yrði tekið upp á öllum fundum með Íslendingum.
2. Metið yrði hvort heimsóknir háttsettra aðila til Íslands væru við hæfi við þessar aðstæður.
3. Kannað yrði hvernig tengja mætti verkefni í norðurslóðasamstarfi og hvalveiðimálið.
4. Vinna skyldi með öðrum áhrifaaðilum á alþjóðavettvangi til að fá Íslendinga til að hætta hvalveiðum og virða bann Alþjóðahvalveiðiráðsins við hvalveiðum í atvinnuskyni.
5. Íslensk stjórnvöld yrðu upplýst um að bandarísk stjórnvöld myndu fylgjast með þeim fyrirtækjum sem stunduðu hvalveiðar.
6. Haldið yrði áfram að kanna frekari leiðir til að fá Íslendinga til að hætta hvalveiðum.

Í september sama ár samþykkti Bandaríkjaforseti tillögur viðskiptaráðherrans að öllu leyti og sendi fyrirmæli til allra víðeigandi stjórnvalda um þær aðgerðir sem ráðherrann lagði til. Gert var ráð fyrir því að þau tilkynntu forsetanum um aðgerðir sínar á grundvelli þessara fyrirmæla innan sex mánaða og samstundis ef veiðar á langreyði hæfust á ný. Þess ber að geta að bandarísk stjórnvöld höfðu á þessum tíma ítrekað beitt ákvæðum Pelly-viðaukans gagnvart Japan og Noregi; Japan vegna vísindaveiða en Noregi bæði vegna vísinda- og atvinnuveiða en ekki hafði komið til viðskiptaþvingana. Þess má einnig geta að Pelly-viðaukinn hefur enga virkni í samskiptum Noregs og Bandaríkjanna samkvæmt upplýsingum frá norskum stjórnvöldum.

Í skýrslu viðskipta- og utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna til forsetans (15. mars 2012) um framkvæmd fyrirmæla hans varðandi samskipti við Ísland kom fram að félagasamtök sem börðust gegn hvalveiðum höfðu þrýst á innanríkisráðuneyti Bandaríkjanna að beita ákvæðum Pelly-viðaukans gagnvart Íslandi á grundvelli þess að verslun með hvalkjöt græfi undan CITES-samningnum um bann við alþjóðaverslun með dýr eða plöntur í útrýmingarhættu.

Íslensk stjórnvöld mótmæltu ákvörðun bandarískra stjórnvalda og vísuðu til þess að það væri hafið yfir allan vafa að hvalveiðar Íslendinga væru löglegar, sjálfbærar og byggðar á traustum vísindalegum grunni⁶. Til marks um það væri árlegur kvóti Íslands af hrefnu 216 dýr úr um 70.000 dýra stofni og árlegur kvóti af langreyði 154 dýr úr um 20.000 dýra stofni. Til grundvallar hvalveiðum hér við land lægi ályktun Alþingis frá 10. mars 1999 þar sem lýst var yfir skýrum stuðningi við hvalveiðar í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Að því er langreyði varðar væri ljóst að stofn tegundarinnar á Norður-Atlantshafi væri í mjög góðu ástandi og alfarið ótengdur stofni sömu tegundar í Suðurhöfum sem væri vissulega í bágu ásigkomulagi. Loks var tekið fram að bandarísk stjórnvöld væru ekki sjálfum sér samkvæm er þau gagnrýndu langreyðarveiðar Íslendinga annars vegar en óskuðu eftir stuðningi Íslands og annarra aðildarríkja Alþjóðahvalveiðiráðsins við frumbyggjakvóta sinn í Alaska af norðhval hins vegar. Fyrir lægi að langreyðarveiðar Íslendinga væru ekki síður sjálfbærar en norðhvalveiðar þeirra.

Priðja beiting ákvæða Pelly-viðaukans 2014

Í febrúar 2014 sendi innanríkisráðherra Bandaríkjanna forseta Bandaríkjanna bréf þar sem lagt var til að ákvæðum Pelly-viðaukans frá 1978 við fiskimannaverndarlögin frá 1967 (*Fishermen's Protective Act*) yrði beitt gagnvart Íslandi. Í bréfi innanríkisráðherrans segir að Ísland stundi alþjóðleg viðskipti með hvalaafurðir sem sé andstætt markmiðum CITES-samningsins. Fullyrt er að samkvæmt honum séu öll viðskipti með hvalaafurðir bönnuð og

⁶ <https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/frettir/eldri-frettir/sjrlan/nr/3733>

vísað sérstaklega til alþjóðlegra viðskipta Íslendinga með hrefnu og langreyði. Því er haldið fram að fyrirvara Íslands við viðauka CITES-samningsins um viðskipti með hvalaafurðir skorti vísindalegan grundvöll og viðskiptin með ofangreindar afurðir brjóti því í bága við samninginn. Í bréfinu leggur ráðherrann hins vegar ekki til við forsetann neinar sérstakar aðgerðir sem grípa skuli til.

Sem fyrr hafði Bandaríkjaforseti sextíu daga frest til að meta stöðuna og 1. apríl 2014 gaf hann út minnisblað þar sem hann samþykkti tillögur innanríkisráðherrans. Samkvæmt því fengu bandarísk stjórnvöld fyrirmæli um með hvaða hætti skyldi haga samskiptum við Ísland⁷:

1. Ráðuneyti og stofnanir lýsi áhyggjum af verslun Íslands með hvalahluta og vörur á vettvangi CITES og leiti frekari leiða, í samstarfi við aðra alþjóðlega aðila, til þess að draga úr slíkri verslun og auka virkni CITES.
2. Háttsettir fulltrúar bandarískra stjórnvalda og sendinefndir sem funda með Íslendingum lýsi andstöðu Bandaríkjanna við hvalveiðar í ábataskyni og áframhaldandi verslun Íslands með langreyði og hvetji til þess að henni verði hætt. Einnig að íslenskum stjórnvöldum verði án tafar tilkynnt sú afstaða.
3. Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna og önnur viðeigandi ráðuneyti og stofnanir hvetji Ísland til þess að þróa tækifæri til þess að hafa efnahagslegan ábata af hvöllum án veiða (e. „*nonlethal uses*“), svo sem hvalaskoðun og rannsóknir sem stuðli að verndun hvala.
4. Utanríkisráðuneyti Bandaríkjanna endurskoði tvíhliða samstarfsverkefni og þar sem það á við byggi samstarf við Ísland á þeirri forsendu að Ísland breyti hvalveiðistefnu sinni og fari að banni Alþjóðahvalveiðiráðsins við veiðum í ábataskyni og taki ekki þátt í verslun með hvalaafurðir sem draga úr virkni CITES.
5. Íslensk stjórnvöld verði upplýst um að bandarísk stjórnvöld muni fylgjast með þeim fyrirtækjum sem stunda hvalveiðar og verslun með hvalaafurðir.
6. Ráðherrar og aðrir háttsettir embættismenn meti hvort heimsóknir háttsettra aðila til Íslands séu við hæfi í ljósi þess að veiðar á langreyði eru hafnar á nýjan leik og áframhaldandi verslun með afurðir þeirra veiða.
7. Haldið verði áfram að kanna frekari leiðir til að fá Íslendinga til að hætta hvalveiðum.

Kveður við nokkuð nýjan tón í minnisblaði forsetans frá 1. apríl 2014 að því leyti að í samsvarandi tilkynningu sem forsetinn sendir til Bandaríkjaþings sama dag er í fyrsta sinn nefndur ákveðinn fjöldi langreyða sem vísindaráð Alþjóðahvalveiðiráðsins telur flokkast sem sjálfbærar veiðar úr stofninum⁸. Einnig er nýmæli sú áhersla sem fram kemur á þróun annarra leiða til að hafa efnahagslegan ávinning af hvöllum við Ísland. Hafa fulltrúar bandarískra stjórnvalda, sendiráð Bandaríkjanna á Íslandi og embættismenn í Washington sérstaklega lagt áherslu á tekjumöguleika af hvalaskoðun í því sambandi. Var fulltrúum íslenskra hvalaskoðunarfyrirtækja m.a. boðið til Bandaríkjanna í framhaldinu til þess að kynna sér tengda starfsemi þar.

Í skýrslu innanríkis-, viðskipta- og utanríkisráðuneytis Bandaríkjanna⁹ til forsetans frá 23. janúar 2015 um samskipti við Ísland eru sjónarmið íslenskra stjórnvalda um sjálfbærni tilgreind og kemur þar fram að af grundvallarástæðum muni íslensk stjórnvöld ekki banna

⁷ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/01/memorandum-pelly-certification-and-icelandic-whaling>

⁸Sjá: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/04/01/memorandum-pelly-certification-and-icelandic-whaling>, *Iceland set its 2014–2019 fin whale quota at 154 fin whales per year, an increase in its previous yearly whaling quota. According to the IWC, a harvest of 46 fin whales in the North Atlantic is biologically sustainable.* “

⁹ <http://www.fws.gov/international/pdf/memo-response-to-pelly-certification-of-iceland.pdf>

útflutning hvalaafurða. Áréttað er í skýrslunni að enginn bandarískur ráðherra hafi heimsótt Ísland frá því ákvörðun forsetans tók gildi og að hún hefði einnig verið ástæða þess að Íslandi var ekki boðið að taka þátt í „Our Ocean“, ráðstefnu 90 ríkja um málefni hafsins, í Washington, sem John Kerry utanríkisráðherra bauð til í júní 2014. Þess má geta að Íslandi var boðið á framhaldsráðstefnu „Our Ocean“ sem haldin var í Chile ári síðar og sótti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ráðstefnuna fyrir Íslands hönd. John Kerry, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, sótti ráðstefnuna.

Beiting ákvæða Pelly-viðaukans gagnvart öðrum ríkjum

Bandaríkin hafa beitt Pelly-viðaukanum gagnvart öðrum ríkjum. Því hefur þannig verið beitt gagnvart Noregi, Japan og Rússlandi fyrir að draga úr verndaráætlunum Alþjóðahvalveiðiráðsins. Einnig var því beitt gagnvart Taívan árið 1994 fyrir ólögleg viðskipti með nashyrningshorn og tigrisdýr sem Bandaríkin töldu að myndu draga úr markmiðum CITES-samningsins. Þá var ákvæðinu beitt gegn Japan fyrir innflutning á skjalbökuskel árið 1992.

Rannsóknarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna um hvali

Vorið 2015 kom fram tillaga um að efla rannsóknarsamstarf Íslands og Bandaríkjanna. Ákvað NOAA-stofnunin (e. *National Oceanic and Atmospheric Administration*) að senda vísindamann til Íslands til að taka þátt í hvalatalningu sem fram fór þá um sumarið. Vegna slæms veðurs á tímabilinu var einungis unnt að telja á um þriðjungi þess svæðis sem til stóð, sem leiddi til þess að talningin gat ekki talist marktæk. Því var ákveðið að talningin yrði endurtekin sumarið 2016. Þá hafa bandarísk stjórnvöld viðrað þann möguleika að Hafrannsóknarstofnun Íslands sendi vísindamann til Bandaríkjanna til þátttöku í talningum á vegum NOAA-stofnunarinnar.

Tíðni heimsókna, samráð og önnur samskipti

Heimsóknir bandarískra ráðherra til Íslands hafa ekki verið tíðar. Colin Powell, þáverandi utanríkisráðherra, kom til Íslands vegna utanríkisráðherrafundar Atlantshafsbandalagsins (NATO) í Reykjavík í maí 2002 og átti við það tækifæri fundi með íslenskum stjórnvöldum. Condoleezza Rice, sömuleiðis þáverandi utanríkisráðherra, heimsótti Ísland sérstaklega í maí 2008, en bandarískur utanríkisráðherra hefur ekki komið til Íslands eftir það. Nokkrar þingnefndir hafa sótt Ísland heim á undanförunum árum. Öldungadeildarþingmenn, þ.á.m. John McCain, Hillary Clinton og Lindsay Graham kynntu sér orkumál á Íslandi haustið 2004 og Lisa Murkowski hefur einnig heimsótt Ísland í nokkur skipti í tengslum við norðurskautsmál. Hluti utanríkismálanefndar öldungadeildarinnar undir forystu Richards Lugar kom til landsins árið 2004 og fulltrúadeildarþingmaðurinn Ed Markey hefur einnig komið til Íslands. Af samskiptum við skrifstofu Bandaríkjaþings og einstaka þingmenn fulltrúa- og öldungadeildar Bandaríkjaþings má ráða að beiting Pelly-ákvæðisins komi ekki í veg fyrir heimsóknir þingmanna.

Háttsettir bandarískir embættismenn hafa heimsótt Ísland undanfarin ár þrátt fyrir að Ísland sæti nú Pelly-ákvæðinu. Telja má víst að fundir utanríkisráðherra Íslands í Washington undanfarin tvö ár og boð til embættismanna í kjölfarið hafi haft þar áhrif, einnig breyttar öryggisaðstæður í Evrópu og aukin áhersla bandarískra stjórnvalda á frekara samstarf með bandamönnum í Norður-Evrópu. Í því sambandi má nefna að Victoria Nuland, aðstoðar-utanríkisráðherra sem fer með Evrópumál, sótti Ísland heim í júní á síðasta ári. Þá heimsótti Robert O. Work, varavarnarmálaráðherra Ísland í september 2015 í framhaldi af fundi hans og utanríkisráðherra í Washington í júlí og nokkrir háttsettir herforingjar hafa einnig sótt landið heim að undanförunu, sem og embættismenn á varaaðstoðarráðherrastigi. Loks má geta þess að Robert Papp admírall, sem leiðir norðurslóðastarf Bandaríkjanna meðan formennska þeirra í

Norðurskautsráðinu varir, heimsótti Ísland einnig í október 2014 til þess að ávarpa Hringborð norðurslóða (e. Arctic Circle). Hringborð norðurslóða hefur raunar dregið að fleiri bandaríska ráðamenn, nú síðast haustið 2015, öldungadeildarþingmanninn Angus King og varaaðstoðar-utanríkisráðherra Benjamin Ziff.

III. Viðskiptahagsmunir og markaðssetning íslenskra matvæla erlendis

Ef almennt er horft til sölu á íslenskum matvælum á markaðssvæðum bæði austan hafs og vestan þá hefur hún gengið vel eins og viðskiptatölur bera með sér. Heildarútflutningur til Bandaríkjanna hefur vaxið að verðmæti eins og neðangreind tafla gefur til kynna. Fyrstu ellefu mánuði ársins 2015 nam útflutningsverðmætið 32,1 milljarði króna. Þá nam útflutningsverðmæti matvæla til Bandaríkjanna á árunum 2010–2014 77,5 milljörðum króna, á fob-verði.

	2010	2011	2012	2013	2014
	Alls	Alls	Alls	Alls	Alls
Bandaríkin – heildarútflutningur	25.429,0	22.959,1	28.338,1	28.667,3	29.106,8
Bandaríkin – útflutningur matvæla	12.762,0	12.000,0	16,769,0	18,642,1	17,324,0

Ef horft er til Evrópska efnahagssvæðisins (EES) er heildarútflutningur frá Íslandi á sama tímabili eins og að neðan greinir

	2010	2011	2012	2013	2014
	Alls	Alls	Alls	Alls	Alls
EES – heildarútflutningur	459.185,3	513.308,1	495.998,4	482.961,0	449.414,4
EES – útflutningur matvæla	153.243,8	170.551,3	169.136,9	166.903,7	153.923,3

Á umræddu tímabili hefur verið mikil stígandi í útflutningi íslenskra matvæla á bæði markaðssvæðin og jafnvel þótt tillit sé tekið til gengisþróunar verður sú ályktun ekki dregin af þessum tölum að það séu bein mælanleg neikvæð áhrif á viðskipti sem rekja megi til hvalveiða. Þessu tengt má einnig nefna að Ísland hefur verið að færast ofar í ýmsum mælingum sem gerðar eru á vinsældum ríkja og má þar t.d. nefna kannanir sem *Iceland Naturally* hefur staðið fyrir en kemur einnig fram t.d. í *Country Brand Index* sem fyrirtækið *FutureBrand* gefur út árlega.

Á hinn bóginn verður ekki framhjá því litið að almenningsálitið vestanhafs og austan, stefna bandarískra stjórnvalda og stefna fjölmargra aðildarríkja Evrópusambandsins hefur verið gegn hvalveiðum. Hafa slík stefnumið og stjórn málaumræða í einstökum ríkjum á stundum falið í sér talsverð óþægindi fyrir útflytjendur og eftir atvikum kaupendur og verslanir í viðkomandi ríkjum sem beinast að íslenskum vörum og afurðum. Þessi áhrif kunna að vera mismikil frá einum tíma til annars en finna má dæmi þess að fyrirtæki hafi kosið að

draga úr beinu markaðsstarfi með íslenskar vörur vegna hvalveiðanna, jafnvel þótt sölu á íslenskum vörum hafi ekki verið hætt. Þá má einnig finna dæmi um að fyrirtæki lýsi yfir að þau hyggist sniðganga íslenskar vörur.

Sendiskrifstofur Íslands merkja almennt ekki áhrif hvalveiða í sínum störfum að markaðsmálum eða í viðskiptum. Vissulega gætir þó tímabundinna áhrifa á nokkrum stöðum eins og t.a.m. í Þýskalandi þar sem álag hefur aukist um tíma vegna áhrifa hvalveiða Íslendinga á markaðssetningu íslenskra matvæla. Þá hefur ítrekað komið upp á fundum og í samskiptum við erlenda aðila, sem kaupa sjávarfang og önnur matvæli frá Íslandi, að hvalveiðar Íslendinga séu litnar neikvæðum augum og hafi í sumum tilfellum áhrif á vilja kaupenda erlendis til að hampa íslenskum uppruna og kynna íslenskar afurðir. Sú hætta að aðilar hætti að kaupa íslenskar matvælaafurðir af þessum ástæðum er viðvarandi. Að teknu tilliti til þess hvernig umræða um hvalveiðar á alþjóðavettvangi og almenningsálit í lykilorðum hefur þróast á undanförunum árum er viðbúið að sú hætta muni ekki hverfa nema ef til koma breytingar á viðskiptalegum forsendum hvalveiða Íslendinga eða að breytingar verða á útfærslu stefnu-miða af hálfu Íslands.

Kannanir sem gerðar hafa verið vestanhafs¹⁰ benda til að vaxandi fjöldi sé reiðubúinn að sniðganga vörur eða þjónustu frá þjóðum sem stunda hvalveiðar. Á hinn bóginn er athyglisvert að þegar spurt er hvort fólk hafi áhuga á að ferðast til Íslands segiast 50% þeirra sem myndu sniðganga vörur frá hvalveiðiþjóð hafa áhuga á að heimsækja Ísland. Þetta staðfestir þá reynslu sem að framan greinir um að bein áhrif hvalveiða Íslendinga á viðskipti á markaðssvæðum erlendis séu vart merkjanleg.

Íslensk stjórnvöld hafa ekki staðið fyrir kynningarherferðum um afstöðu Íslands til hvalveiða og nýtingar hvalastofna, hvorki í Bandaríkjunum né í Evrópu undanfarin ár. Hins vegar hafa stjórnvöld, ráðuneyti, stofnanir og sendiskrifstofur Íslands ávallt svarað fyrirspurnum, mótmælabréfum og öðrum erindum sem berast á einu eða öðru formi. Stjórnvöld hafa nýtt sér þjónustu almannatengslafyrirtækja til að fylgjast með umræðu og meta hvort og þá með hvaða hætti bregðast megi við. Það hefur hins vegar ekki leitt til kynninga af því tagi sem spurt er um.

IV. Samantekt

Skýrslubeiðnin tekur til sex yfirgripsmikilla þátta er varða hvalveiðar hér við land og áhrif þeirra á samskipti við aðrar þjóðir. Flestir þessara þátta eru efnislega tengdir innbyrðis og við úrvinnslu efnisins var leitast við að draga fram helstu upplýsingar á heildrænan hátt eins og þær birtast í köflunum hér að framan. Eftirfarandi samantekt er gerð með hliðsjón af þeim beinu spurningum sem óskað var eftir svörum við í beiðni um skýrslu á þingskjali 246:

1. Ákvæðum Pelly-viðaukans hefur verið beitt gagnvart Íslandi í þriggja á síðustu tólf árum, árið 2004, 2011 og loks 2014. Þrátt fyrir mismunandi orðalag þeirra ákvarðana sem Bandaríkjaforseti hefur tekið á grundvelli Pelly-viðaukans, og vísað er til í skýrslubeiðninni, verður ekki séð að raunveruleg áhrif ákvarðananna hafi verið teljandi, hvort sem litið er til viðskiptalegra hagsmuna, diplómatiskra samskipta ríkjanna eða þróunar á vettvangi þeirra alþjóðasáttmála sem til grundvallar liggja.
2. Í umfjöllun skýrslunnar kemur fram heildstætt mat á þeim lagaramma sem gildir um hvalveiðar í Bandaríkjunum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar eða niðurfellingu á Pelly-viðaukanum. Ljóst er að heimildir Bandaríkjaforseta til að grípa til aðgerða á grundvelli Pelly-viðaukans eru nokkuð rúmar en að sama skapi þykir sýnt að

¹⁰ Sjá t.d. könnun Iceland Naturally: <https://www.atvinnuvegaraduneyti.is/media/Acrobat/140602-Iceland-Naturally-nidurstodur.pdf>

ýtrustu heimildum, sbr. innflutningsbanni, hefur aðeins verið beitt gagnvart Taívan í einu undantekningartilvikum fyrir tveimur áratugum. Beiting ákvæða Pelly-viðaukans hverju sinni er byggð á tillögum ráðherra í ríkisstjórn Bandaríkjanna sem tilgreina tiltækar aðgerðir og umfang. Hvað Ísland varðar hafa ákvarðanir Bandaríkjaforseta og útfærsla þeirra hvorki þrengt að viðskiptalegum hagsmunum né haft teljandi áhrif á samskipti ríkjanna. Ekkert bendir til breytinga þar á og ekki verður annað séð en að Bandaríkjaforseti hafi farið að tillögum ráðherra sinna þótt e.t.v. kunni að hafa verið stigsmunur á útfærslu frá einum tíma til annars.

3. Í I. kafla hér að framan er fjallað um stefnu Baracks Obama Bandaríkjaforseta gegn alþjóðlegri verslun með dýr í útrýmingarhættu á grundvelli ákvörðunar hans 1. apríl 2014 um að beita ákvæðum Pelly-viðaukans gagnvart Íslandi. Ljóst er að umhverfismál og umhverfisvernd, sér í lagi málefni hafsins, vega mun þyngra í stefnumiðum Bandaríkjastjórnar en oft áður og fagna íslensk stjórnvöld þeirri miklu áherslu sem bandarískir ráðamenn hafa lagt á sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og metnaðarfull markmið og skuldbindingar í loftslagsmálum eins og niðurstaða loftslagsráðstefnunnar COP21 í París í desember 2015 ber vitni. Líkt og fram kemur í umfjöllun hér að framan hafa heimsóknir bandarískra ráðherra til Íslands almennt ekki verið tíðar. Af þeirri umfjöllun að dæma er ekki hægt að draga þá ályktun að hvalveiðar Íslendinga hafi haft teljandi áhrif á tíðni slíkra heimsókna né heldur að diplómáttísk samskipti ríkjanna hafi skaðast.
4. Nokkur fjöldi ríkja hefur opinberlega mótmælt veiðum á hrefnu og langreyði við Ísland og hefur þeim mótmælum verið komið á framfæri við íslensk stjórnvöld með sameiginlegum yfirlýsingum, einkum í tengslum við tilkynningar íslenskra stjórnvalda um hvalveiðikvóta. Gerð er grein fyrir þessum erindrekstri í II. kafla hér að framan. Ekki hefur þess orðið vart að utanríkisþólitískir hagsmunir Íslands hafi verið fyrir borð bornir sökum þessa.
5. Ekki er unnt að slá neinu föstu um hvort lagt verði til í framtíðinni að einstakar hvalategundir verði niðurlistaðar eða fjarlægðar af listum CITES-samningsins með þeim afleiðingum að alþjóðleg verslun með hvalkjöt verði heimil öllum en ekki einungis þeim ríkjum sem hafi gert fyrirvara við listunina. Hvað varðar þá stofna sem Ísland stundar veiðar á væri slík niðurstaða eðlileg og í samræmi við vísindalega stöðu hrefnu og langreyðarstofnsins við Ísland.
6. Líkt og rakið er í skýrslunni hefur verið mikil stígandi í útflutningi íslenskra matvæla á markaðssvæði bæði vestanhafs og austan á undanförunum árum og jafnvel þótt tillit sé tekið til gengisþróunar verður sú ályktun ekki dregin að bein mælanleg áhrif á viðskipti megi rekja til hvalveiða Íslendinga. Framhjá því verður þó ekki litið að almenningsálit í mörgum viðskiptalöndum Íslands hefur verið gegn hvalveiðum. Hafa slík sjónarmið og stjórn málaumræða í tilteknum ríkjum stundum falið í sér óþægindi fyrir útflytjendur og eftir atvikum kaupendur og verslanir í viðkomandi ríkjum sem beinast að íslenskum vörum og afurðum.
7. Íslensk stjórnvöld hafa ekki staðið fyrir kynningarherferðum um afstöðu Íslands til hvalveiða og nýtingar hvalastofna, hvorki í Bandaríkjunum né í Evrópu undanfarin ár. Stjórnvöld, ráðuneyti, stofnanir og sendiskrifstofur Íslands hafa ávallt svarað fyrirspurnum, mótmælaláttum og öðrum erindum sem berast í einu eða öðru formi og hafa stjórnvöld nýtt sér þjónustu almannatengslafyrirtækja til að fylgjast með umræðu. Hefur það hins vegar ekki leitt til sérstakra kynningarherferða og ekki talin ástæða til.
8. Ekki verður séð að samskipti Íslands við stjórnvöld aðildarríkja CITES-samningsins og orðspor hafi skaðast vegna alþjóðlegrar verslunar með hvalaafurðir. Þau samskipti hafa í meginatriðum verið óbreytt um árabíl og eru ekki sýnilegar ástæður til að ætla að breyting verði þar á.

Í skýrslu þessari er leitast við að fjalla með heildrænum hætti um áhrif hvalveiða á samskipti Íslands við önnur ríki og draga upp raunsanna mynd. Af efnislegri umfjöllun og samantekt skýrslunnar er fengin sú niðurstaða að ekki verði samið um rétt Íslendinga til hvalveiða. Alþjóðalög og sáttmála ber að virða og ekki er unnt að vefengja rétt Íslands til að nýta lifandi sjávarauðlindir á borð við hval með ábyrgum og sjálfbærum hætti. Að sama skapi er efnahagslegt mikilvægi veiða á stórhvelum hverfandi. Eins og rakið er í skýrslunni eru ekki haldbærar ástæður til að ætla að óbreytt ástand mála muni hafa meiri áhrif á samskipti Íslands við önnur ríki en verið hefur fram að þessu. Hins vegar má af niðurstöðum skýrslunnar draga þá ályktun að seint skapist sátt um hvalveiðar Íslendinga á alþjóðavettvangi miðað við óbreytt ástand, einkum og sér í lagi með tilliti til stórhvalaveiða. Því er ekki loku fyrir það skotið að með því að draga saman í veiðum á stórhvelum náist aukin sátt um stefnu Íslendinga í þessum málaflokki á alþjóðavettvangi á yfirstandandi kvótatímabili. Þá má ætla að efnahagslegar forsendur og aðgangur að erlendum mörkuðum verði hafður til hliðsjónar við mat á framhaldi stórhvalaveiða þegar núverandi kvótatímabili lýkur.