

## Frumvarp til laga

### um breytingu á ýmsum lögum vegna banns við hvalveiðum.

Flm.: Andrés Ingi Jónsson, Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Björn Leví Gunnarsson, Gísli Rafn Ólafsson, Guðmundur Ingi Kristinsson, Halldóra Mogensen, Inga Sæland, Jakob Frímann Magnússon, Oddný G. Harðardóttir, Sigmar Guðmundsson, Tómas A. Tómasson, Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

#### I. KAFLI

### Breyting á lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.

#### 1. gr.

Orðið „hvalir“ í 1. gr. laganna fellur brott.

#### 2. gr.

Í stað orðanna „hvorki til hvala né sela en um þær tegundir“ í 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: ekki til sela en um þá tegund.

#### 3. gr.

Á eftir 17. gr. a laganna kemur ný grein, 17. gr. b, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Hvalir.*

Hvalveiðar eru óheimilar samkvæmt lögum þessum.

Óheimilt er að flytja út, bjóða til sölu eða selja veiðibráð eða aðrar afurðir hvala sem hafa verið aflífaðir eða drepist í netum.

#### 4. gr.

Á eftir tilvísuninni „17. gr. a“ í 2. og 4. mgr. 21. gr. laganna kemur: og 17. gr. b.

#### II. KAFLI

### Breyting á lögum um veiðigjald, nr. 145/2018.

#### 5. gr.

1. málsl. 1. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.

#### 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## 7. gr.

*Brottfall laga.*

Við gildistöku laga þessara falla eftirfarandi lög úr gildi:

1. Lög um hvalveiðar, nr. 26/1949.
2. Lög um að miða við gullkrónur sektir fyrir landhelgisbrot, nr. 4/1924.

**Ákvæði til bráðabirgða.**

Ráðherra fellir niður þá fyrirvara sem gerðir hafa verið við alþjóðasamninga vegna þeirrar stefnu sem stjórnvöld hafa haft um hvalveiðar eigi síðar en ári eftir gildistöku laga þessara.

*Greinargerð.*

Með frumvarpi þessu er lagt til að vernda hvali við Íslandsstrendur og gera hvalveiðar óheimilar með því að fella brott lög um hvalveiðar, nr. 26/1949, og færa hvali undir lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994. Frumvarpið var áður lagt fram á 154. löggjafarþingi (99. mál).

Vernd og friðun hvala á sér langa sögu á Íslandi. Með lögum um friðun hvala, nr. 6/1886, voru leiddar í lög miklar takmarkanir á hvalveiðum. Þá var friðun hvala aukin 1903 og aftur 1913. Með þessu frumvarpi er ætlunin að stíga til fulls þau skref sem framsýnt þingfólk hóf að stíga fyrir rúmri öld.

Ýmis rök má færa gegn hvalveiðum. Hér verða eftirfarandi sjónarmið helst reifuð:

- Hvalveiðar eru ekki íslenskur menningararfur.
- Hvalveiðar og dýravelferð geta ekki farið saman.
- Hvalir eru mikilvægir í vistkerfi sjávar.
- Meiri hluti almenninga er á móti hvalveiðum.
- Efnahagur og viðskiptasambönd eru í húfi.
- Ísland á að vera leiðandi fyrirmynd þegar kemur að verndun hafsvæða og dýrategunda í hafinu.

**Hvalveiðar eru ekki íslenskur menningararfur.**

Hvalveiðar hafa verið stundaðar í hafinu umhverfis Ísland öldum saman en fyrst og fremst af erlendum hvalföngurum. Baskar, Hollendingar, Frakkar, Bandaríkjamenn, Þjóðverjar, Danir og Norðmenn veiddu hval á Íslandsmiðum og þróuðu aðferðir til að drepa sem flest dýr með sem árangursríkustum hætti. Þegar leið á 19. öld var stofnað til hvalveiðistöðva á nokkrum stöðum á Íslandi. Sóðaskapur var mikill og rotnandi hvalhræ látnar liggja í fjöru eftir að búið var að hirða af þeim það sem auðveldast var að koma í verð. Tækninýjungar, svo sem hraðskreiðari skip og veiðarfæri, urðu til þess að ofveiði varð gríðarleg og þrengdu þær mjög að hvalastofnum.

Á meðan erlendar áhafnir sópuðu upp hval reyndu íslensk stjórnvöld af veikum mætti að hafa stjórn á starfseminni. Svo vill til að Íslendingar eru frumkvöðlar í friðun hvala á heimsvísu. Strax árið 1886 voru hvalveiðar bannaðar á sumrin innan þriggja mílna lögsögu en það hafði lítil áhrif enda hægt að veiða utan við mílurnar þrjár og draga aflann í næstu hvalveiðistöð. Íslenskir sjómenn voru almennt á móti hvalveiðum því að þær trufluðu aðrar veiðar. Alþingi bannaði hvalveiðar í tíu ár frá árinu 1915 og það bann var framlengt til 1928.

Það var ekki fyrr en 1948 sem íslenskur aðili hóf stórhvelaveiðar í kjölfar þess að fyrirtækið Hvalur hf. fékk til afnota yfirgefna herstöð í Hvalfirði. Þegar Bandaríkjaher afsalaði sér yfirráðum yfir stöðinni í hendur Íslendingum lögðu heryfirvöld til að hún yrði notuð sem hvalveiðistöð. Með því væri tryggt að henni væri haldið við ef herinn þyrfti á henni að halda

síðar. Veiðar jukust jafnt og þétt og náðu sennilega hámarki á 8. áratugnum. Þá var megnið af kjötinu selt til Bretlands og notað í mjöl til dýraeldis. Þær veiðar stóðu þar til Alþjóðahvalveiðiráðið bannaði hvalveiðar í atvinnuskyni árið 1986, en Alþingi hafði samþykkt í febrúarbyrjun 1983 þingsályktun nr. 2/105 um að ákvörðun Alþjóðahvalveiðiráðsins yrði ekki andmælt af Íslands hálfu.

Á árunum 1986–1989 voru stundaðar veiðar á langreyði og sandreyði í þeim yfirlýsta tilgangi að afla vísindalegrar þekkingar á þessum dýrum og lifnaðarháttum þeirra. Þar sem afurðirnar voru seldar úr landi var gagnrýnt að vísindarannsóknir væru ekki annað en tylliástæða til að halda áfram veiðum í atvinnuskyni. Þegar hvalveiðum í vísindaskyni lauk árið 1989 gekk í gildi allsherjarhvalveiðibann sem stóð til ársins 2003. Þá hófust slíkar veiðar á hrefnu sem lauk árið 2007. Jafnframt urðu þau tímamót að veiðar á hrefnu og langreyði í atvinnuskyni hófust árið 2006. Fjárhagslegur grundvöllur hrefnuveiða hefur verið veikur allan þennan tíma og veiðar á langreyði hafa oft legið niðri um nokkurra ára skeið, m.a. vegna þess hversu erfitt hefur reynst að koma afurðunum á markað.

Síðastliðin ár hafa einungis verið stundaðar veiðar á langreyði og kjötið af þeim flutt út til Japans, þar sem erfitt reynist að koma því í verð. Þrátt fyrir mikla herferð til að auka neyslu á hvalkjöti bendir margt til þess að það rati á endanum í hundafóður.

### **Hvalveiðar og velferð dýra geta ekki farið saman.**

Lengi hefur verið á það bent að hvalir séu líkt og önnur spendýr, skyni gæddar verur með mjög þróað taugakerfi og geta fundið til og geta þjáðst. Það er því óásættanlegt hversu ómannúðlegar aðferðir eru viðhafðar við veiðar á þeim.

Í kjölfar þess að dýraverndunarsamtök birtu oft myndir og myndskreið sem sýndu fram á þetta á vertíðinni 2022 fyrirskipaði matvælaráðherra aukið eftirlit með veiðunum haustið 2022. Vorið 2023 gerði Matvælastofnun því eftirliti skil í skýrslunni *Velferð hvala við veiðar á langreyðum á Íslandi 2022*, ásamt því að gera aðgengilegt myndefni sem tekið var af veiðunum og sýndi mörg og alvarleg frávík. Óhætt er að segja að myndefni hafi vakið almenning til vitundar um þær ómannúðlegu aðferðir sem beitt er við veiðarnar. Í skýrslunni segir: „Af þeim 148 hvölum sem voru veiddir voru 36 langreyðar (24%) skotnar oftast en einu sinni, þar af voru fimm hvalir skotnir þrisvar og fjórir hvalir skotnir fjórum sinnum. Einum hval með skutul í bakinu var veitt eftirför í 5 klukkustundir án árangurs. Miðgildi tíma frá fyrsta skoti til dauða hvala þeirra sem drápust ekki strax var 11,5 mínútur og dauðastríð varði í allt að tvær klukkustundir. Þeir hvalir voru skotnir en náðust ekki og hafa háð langt og kvalafullt dauðastríð.“ Matvælastofnun og Fagráð um velferð dýra komust að þeirri niðurstöðu að veiðiaðferðir þær sem notaðar eru við veiðar á langreyðum uppfylli ekki skilyrði laga um mannúðlega aflífun dýra og frestaði matvælaráðherra því hvalveiðitímabilinu 20. júní 2023, aðeins degi áður en vertíð átti að hefjast. Hinn 31. ágúst 2023 leyfði ráðherra svo veiðar að nýju eftir að Hvalur hf. skilaði tillögum að úrbótum í framkvæmd hvalveiða, sem m.a. var ætlað að tryggja betur sjónarmið dýravelferðar. Alls voru veiddar 24 langreyðar þetta veiðitímabil í samanburði við 148 árið áður. Ekki fóru veiðar þó betur en svo að fyrsta frávík frá nýjum skilyrðum reglugerðarinnar kom strax í fyrstu veiðiferð og eftirlitsaðilar sem voru um borð þurftu að stöðva báta Hvals hf. tvívegis vegna frávíks við veiðarnar sem brutu í bága við reglugerðina.

### **Hvalir eru mikilvægir í vistkerfi sjávar.**

Það segir nokkuð um það hversu takmörkuð þekking er á lífríki og vistkerfi sjávar að lengi vel komust stuðningsmenn hvalveiða upp með að halda því fram að stórhveli hefðu veruleg

neikvæð áhrif á fiskstofna umhverfis landið. Þó að enn skorti upp á rannsóknir á hlutverki stórhvela í vistkerfi hafsins, þá dylst engum í dag að hvalir eru mikilvægur hluti af fjölbreyttu vistkerfi sjávar. Sem risavaxnir toppafræningjar geta hvalir til dæmis spilað lykilhlutverk í tilflutningi á næringarefni á milli vistþrepa og hafsvæða – enda hefur þeim stundum verið líkt við garðyrkjufólk að vinna í þágu ólíkra þátta vistkerfis sjávar.

Þær stóru áskoranir sem fram undan eru á sviði loftslagsbreytinga og líffræðilegrar fjölbreytni kalla á það að viðhalda og styrkja náttúrulega ferla vistkerfa til að þau hafi næga seiglu til að takast á við þær áskoranir. Í þeirri baráttu geta stórhveli verið mikilvægir bandamenn. Í þessu samhengi er rétt að nefna hversu brýnt er orðið að móta stefnu Íslands um málefni hafsins af þeim metnaði sem sæmir samfélagi sem byggir tilvist sína að miklu leyti á farsælu samlífi við vistkerfi hafsins umhverfis landið. Markmið slíkrar stefnu er meðal annars að sýna í verki að Ísland sé framsækið ríki þegar kemur að verndun og sjálfbærri nýtingu lífríkis og auðlinda hafsins – en slíkri stefnu yrði aldrei tekið af alvöru á alþjóðavettvangi ef stjórnvöld halda stefnu um hvalveiðar til streitu.

### **Meiri hluti almennings er á móti hvalveiðum.**

Samkvæmt könnun Maskínu sumarið 2023 er 51% mótfallið hvalveiðum og 29% fylgjandi þeim. Til samanburðar var sama könnun send út árið 2019 þar sem niðurstöður sýndu að 42% væru andvíg hvalveiðum en 32% hlynnt þeim. Þá er mjög afgerandi að fólk eldra en 60 ára er frekar fylgjandi hvalveiðum heldur en yngra fólk. Þegar spurt var um álit almennings á því að endurnýja leyfi Hvals hf. til veiða á langreyðum vorið 2024 sýndi könnun Maskínu að 49% voru andvíg því að endurnýja leyfið en 35% hlynnt því. Ekki má gleyma því að hvalveiðar þykja almennt mikil tímaskekkja erlendis og andstaða við slíkar veiðar er mikil.

### *Um fjöllum á 154. löggjafarþingi.*

Í umsagnarferli frumvarps þessa á 154. löggjafarþingi kom bersýnilega í ljós að áhugi á málefniinu var mikill og náði víða, en ríflega 3.500 umsagnir bárust atvinnuveganefnd – ýmist frá stofnunum, samtökum eða einstaklingum. Sjónarmið þeirra sem mæltu með því að frumvarpið næði fram að ganga voru fjölbreytt en áttu það sameiginlegt að endurspeglar áhyggjur af velferð dýra, vistfræðilegum áhrifum og lögmæti hvalveiða í íslensku samfélagi. Á sama tíma var mikil umræða á alþjóðavettvangi um hvalveiðar Íslendinga vegna ákvörðunar matvælaráðherra að leyfa veiðarnar og náðu samtökin Hvalavinir að safna 600 þúsund undirskriftum til stuðnings ákalli um að stöðva hvalveiðar.

### **Efnahagur og viðskiptasambönd eru í húfi.**

Það er ekki efnahagslega mikilvægt fyrir Íslendinga að veiða hval heldur þvert á móti ógn við efnahag og viðskiptasambönd okkar.

Miðað við gögn úr ársreikningum Hvals hf. hafa hluthafar félagsins ekki riðið feitum hesti frá umdeildum hvalveiðum. Á árunum 2012–2020 var tap félagsins af hvalveiðum þrír milljarðar króna. Félagið hagnaðist á sama tíma verulega á fjárfestingum sem voru ótengdar útgerð. Þetta kemur fram í samantekt endurskoðunarfyrirtækis á síðustu tíu ársreikningum útgerðarinnar, sem ætti raunar að kalla fjárfestingarfélag miðað við tekjulindir þess.

Jóhannes Þór Skúlason, framkvæmdastjóri Samtaka ferðaþjónustunnar, segir að hvalveiðar Íslendinga hafi neikvæð áhrif á ímynd Íslands. Nóg sé að einungis sjö til átta þúsund ferðamenn hætti við að koma hingað vegna hvalveiða okkar til að þeir tveir milljarðar króna sem áætlað er að komi í þjóðarbúið á góðu hvalveiðiári tapist. Ferðaþjónustan segir að það hafi raunveruleg áhrif þegar erlendir fjölmiðlar fjalla um veiðarnar.

Hvalaskoðunarfyrirtæki skila meiri verðmætum í þjóðarbúið en hvalveiðar. Rannveig Grétarsdóttir, talsmaður hvalaskoðunarfyrirtækja, segir: „Í gegnum tíðina hafa hvalaskoðunarfyrirtæki og Samtök ferðaþjónustunnar mótmælt hvalveiðum vegna áhrifa þeirra á greinina.“ Rannveig telur óvíst hvaða áhrif þessar veiðar hafi: „Hrefnuveiðarnar hafa auðvitað bein áhrif á ferðirnar okkar því að það er verið að skjóta hrefnurnar úti í flóa en langreyðaveiðarnar valda okkur meiri áhyggjum í alþjóðasamfélaginu. Ég held að þetta hafi áhrif á Ísland yfir höfuð, á alþjóðavettvangi.“

Þar hefur Rannveig rétt fyrir sér. Við umfjöllun um frumvarpið á 154. löggjafarþingi kom fram í fjölda umsagna að frægir leikarar og umsvifamiklir framleiðendur í Hollywood myndu sniðganga Ísland þegar kemur að kvikmyndaverkefnum ef hvalveiðum verður haldið áfram. Á undanförunum tíu árum hafa rekstrartekjur kvikmyndaiðnaðarins á Íslandi vaxið um 15 milljarða kr.; farið úr 12 milljörðum kr. árið 2012 í 27,8 milljarða kr. árið 2021. Það yrði gífurlegur skellur fyrir efnahag þjóðarinnar ef þessi sniðganga verður að veruleika.

### **Villidýralög eru hinn eðlilegi lagarammi.**

Lagarammi um hvalveiðar er áratuga gamall og löngu úr sér genginn. Óháð því hvort fólk vill leyfa hvalveiðar eða ekki er deginum ljósara að velferð hvala verður ekki tryggð með óbreyttu lagaumhverfi. Þetta var dregið skýrt fram í skýrslu um vernd, velferð og veiðar villtra fugla og spendýra, svokallaðri villidýraskýrslu, árið 2013. Engu að síður hafa ráðherrar ekki fengist til að taka af skarið undanfarinn áratug þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir innan þings sem utan til að knýja þá til þess. Í ríkisstjórnnum Katrínar Jakobsdóttur virðist vandinn hafa snúist um að lög um hvalveiðar heyri undir ráðherra sjávarútvegsmála en ráðherra umhverfismála fari með málefni villidýra. Þar hefur verið grundvallarágreiningur milli ráðherra Sjálfstæðisflokks og Vinstri grænna um nauðsyn þess að bæta úr stöðunni. Pólitískur ágreiningur innan ríkisstjórnarinnar hefur haldið allri framþróun við frostmark.

Megintillaga höfunda villidýraskýrslunnar var að samin yrðu ný villidýralög þar sem byggt yrði á meginreglum umhverfisréttar og alþjóðasamningum á sviði náttúruverndar. Skýrsluhöfundar voru mjög skýrir í afstöðu sinni þegar kom að sjávarspendýrum: Langbesta leiðin til að bæta lagalega stöðu sela og hvala væri að fella öll sjávarspendýr undir ný villidýralög. Þannig mætti tryggja að meginreglur umhverfisréttar næðu til þeirra. Á grundvelli þeirrar niðurstöðu sérfræðinga er því lagt til að hvalir verði felldir undir villidýralög til að tryggja vöktun og verndun stofnanna samhliða því að lagt verði bann við hvalveiðum.

### **Vernd hvala er ríkisstjórninni ofviða.**

Í tíð sitjandi ríkisstjórnar hefur komið skýrt fram að innan hennar er engin von um sameiginlega niðurstöðu varðandi framtíð hvalveiða. Á fyrra kjörtímabili lagði þáverandi umhverfis- og auðlindaráðherra Vinstri grænna fram frumvarp til laga um vernd, velferð og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum (151. löggjafarþing – 368. mál). Í andsvörum sagðist ráðherrann vera hjartanlega sammála því að sjávarspendýr ættu að heyra undir lögina sem hann var að mæla fyrir, en það hefði einfaldlega ekki náðst samstaða um það á milli ráðuneyta. Síðar á sama löggjafarþingi kom fram í svari sjávarútvegs- og landbúnaðaráðherra Sjálfstæðisflokksins að ekki stæði til að endurskoða lagalega stöðu sjávarspendýra. Þegar ríkisstjórnin tók aftur saman eftir kosningar 2021 víxluðu flokkarnir ráðuneytunum á milli sín, en enn skorti sameiginlega sýn. Matvælaráðherra Vinstri grænna lýsti þeirri skoðun sinni stuttu eftir kosningar að málefni sjávarspendýra ættu almennt að heyra undir villidýralög (152. löggjafarþing – 225. mál) en umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra sagði ekkert slíkt samtal hafa átt sér stað á milli ráðuneytanna (152. löggjafarþing – 662. mál). Sú staða

hélst óbreytt þegar ráðherrarnir voru inntir svara ári síðar, en þá kom jafnframt fram að umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra myndi ekki beita sér fyrir því að málefni sjávarspendýra færðust undir þá endurskoðun villidýralaga sem stóð yfir í ráðuneytinu (153. löggjafarþing – 696. mál).

Í kjölfar þess að matvælaráðherra frestaði upphafi hvalveiðivertíðar vorið 2023 upphófust miklar deilur á milli kjörinna fulltrúa stjórnarflokkanna um réttmæti þeirrar ákvörðunar. Frá þingmönnum og ráðherrum Vinstri grænna heyrðist gjarnan að þau teldu hvalveiðar tilheyra fortíð frekar en framtíð, þó að skammt væri að bíða þeirrar framtíðar að matvælaráðherra Vinstri grænna leyfði hvalveiðar – fyrst haustið 2023 og svo vorið 2024. Í umræðunni var hins vegar ljóstrað upp um þá staðreynd að hvalveiðar hefðu verið ræddar sérstaklega við myndun ríkisstjórnarinnar. Þetta kom m.a. fram í viðtali formanns Sjálfstæðisflokksins við fréttastofu RÚV, þar sem hann sagði að „hafi verið rætt hvort flokkarnir gætu verið sammála um að stöðva hvalveiðar en um það hafi þau ekki getað sammælt“. Það er því ljóst að sitjandi ríkisstjórn tók ákvörðun um framtíð hvalveiða strax við stjórnarmyndun 2021 og því tímabært að Alþingi stígi inn og skeri úr um það hvort halda eigi hvalveiðum áfram við Ísland eða hvort eigi að fella hvali undir vernd villidýralaga eins og lagt er til með frumvarpi þessu.

### **Ísland á að vera leiðandi fyrirmynd í verndun hafsins.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að banna hvalveiðar hið fyrsta. Ísland á að vera leiðandi þegar kemur að verndun hafsins. Það er ábyrg afstaða og sú eina rökrétta fyrir ríki sem á allt sitt undir því að sjórinn umhverfis landið sé heilnæmur og að stór og smá sjávardýr þrífist vel. Í þágu náttúru, dýravelferðar, loftslags og hafs er nauðsynlegt að taka skrefið, stöðva hvalveiðar og vernda þessi mikilvægu og stórkostlegu dýr.