

Matvælaráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Atvinnuveganefnd Alþingis**
Sendandi: **Matvælaráðherra**
Dagsetning: **30.06.2023**
Málsnúmer: **MAR23060108**
Bréfalykill: **00.02**

Efni: Forsendur reglugerðar nr. 642/2023 um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar

Samantekt

Eins og fram kemur í minnisblaði þessu er reglugerð nr. 642/2023 sett á skýrum lagagrundvelli og byggð á málefnalegum sjónarmiðum um dýravelferð. Til grundvallar henni liggja umfangsmikil og ítarleg gögn um velferð dýra við veiðar á langreyðum og mat sérfræðinga og ráðuneytisins á þeim. Tilefni reglugerðarinnar er afdráttarlaus niðurstaða sérfræðinga þess efnis að núverandi veiðiaðferðir á langreyðum uppfylli ekki kröfur um velferð dýra. Reglugerðin felur í sér vægasta úrræði sem völ var á af þessu tilefni til að ná því lögmæta markmiði að tryggja velferð dýra við veiðar á langreyðum í samræmi við lög. Reglugerðin á sér langan aðdraganda:

- 7. júlí 2022: Drög að reglugerð um eftirlit með hvalveiðum eru birt í Samráðsgátt. Níu umsagnir berast, þ.m.t. frá leyfishafa. Í kjölfarið leggur ráðuneytið mat á umsagnir og gerir breytingar á drögunum m.t.t. framkominna athugasemda.
- 10. ágúst 2022: Ráðherra setur reglugerð nr. 917/2022 í þeim tilgangi að afla gagna um það hvort ákvæði laga um velferð dýra og hvalveiðar séu uppfyllt við veiðar á langreyði. Leyfishafi er sérstaklega upplýstur um birtingu reglugerðar og þær breytingar sem gerðar voru í samræmi við framkomnar athugasemdir.
- 24. ágúst – 28. september 2022: Eftirlitismenn Matvælastofnunar og Fiskistofu eru um borð í hvalveiðiskipum og eru viðstaddir veiðar á 58 af 64 hvölum. Gögnum og upplýsingum er safnað, þ.m.t. myndbandsupptökum.
- 17. janúar – 31. mars 2023: Drög að eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar eru send til hins eftirlitsskylda aðila og honum veitt færi á að koma á framfæri andmælum. Athugasemdir berast Matvælastofnun 31. mars 2023.
- 8. maí 2023: Eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar vegna eftirlits með veiðum 2022 er skilað til ráðherra. Þar kemur meðal annars fram: „Þrátt fyrir að ekki hefði verið hægt að greina að stærð dýra, fjarlægð dýrs frá skipi, ölduhæð, skyggni eða aðrir þættir sem skrádir hefðu verið hefðu haft marktæk áhrif á niðurstöður var það mat stofnunarinnar að aflifun á hluta dýranna hefði tekið of langan tíma sem hafði valdið meiri sársauka en ásættanlegt væri.“ Í kjölfarið óskar Matvælastofnun eftir álit fagráðs um velferð dýra og óskar eftir mati ráðsins á því hvort það telji yfir höfuð unnt að standa þannig að veiðum á stórhvelum að þær samrýmist lögum um velferð dýra.
- 8. maí – 19. júní 2023: Ráðherra bíður niðurstöðu fagráðs en er samhliða með í skoðun að setja ítarlegri skilyrði um veiðiaðferðir og veiðarfæri sem stuðlað gætu að niðurstöðum sem tryggðu að veiðarnar samrýmdust áskilnaði laga, m.a. varðandi hámarks ölduhæð, skyggni og birtuskilyrði, hámarksfjarlægð dýrs frá skipi, fjölda, gerð og styrk skotvopna o.fl.
- 19. júní 2023: Álit fagráðs um velferð dýra berst ráðherra. Þar segir meðal annars: „Dregur ráðið þá ályktun af þessu að við veiðar á stórhvelum sé ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja velferð dýra við aflifun. Er það niðurstaða ráðsins að sú veiðiaðferð sem beitt sé við veiðar á stórhvelum samrýmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013

um velferð dýra. [...] Er það álit fagráðsins að þegar litið sé til stærðar langreyða og aðstæðna við veiðar, þ.e. að dýr séu að mestum hluta neðansjávar, bátur á stöðugri hreyfingu og að langan tíma taki að hlaða byssu að nýju, þá sé vandséð að betur sé hægt að standa að veiðunum.“

- 19. – 20. júní 2023: Ráðuneytið leggur mat á tilefni og forsendur viðbragða í ljósi afgerandi niðurstöðu fagráðs.
- 20. júní 2023: Ráðherra kynnis áform um reglusetningu í ríkisstjórn og strax í kjölfarið er leyfishafi sérstaklega upplýstur um fyrirhugaðar breytingar. Reglugerð birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Reglugerðin um frestun upphafs veiðitímabils var sett í tilefni af niðurstöðu fagráðs um velferð dýra sem byggð var á almennu veiðieftirliti og laut almennt að þeim veiðiaðferðum sem beitt er við slíkar veiðar. Í samræmi við almennt tilefni þeirra voru viðbrögð ráðuneytisins í formi reglugerðar.

Reglugerðin var sett jafnskjótt og nauðsyn lá fyrir. Matvælastofnun tók ekki afstöðu til þess í skýrslu sinni hvort þær veiðiaðferðir sem skýrslan laut að samrýmdust yfir höfuð kröfum um velferð dýra heldur fól fagráði stofnunarinnar að meta það. Ráðuneytið taldi því nauðsynlegt að biðja svara fagráðs, enda óvíst hver niðurstaða ráðsins yrði. Taldi ráðuneytið að sú umfjöllun væri nauðsynlegur þáttur í að uppfylla rannsóknarskyldu. Á meðan beðið var niðurstöðu ráðsins vann ráðuneytið að skoðun á mögulegum reglugerðarbreytingum sem væru til þess fallnar að stuðla að ásættanlegri útkomu, m.a. varðandi hámarks ölduhæð, skyggni og birtuskilyrði, hámarksfjarlægð dýrs frá skipi, fjölda, gerð og styrk skotvopna o.fl.

Niðurstaða fagráðsins gekk lengra en skýrsla Matvælastofnunar og kallaði á viðbrögð sem hvorki var tilefni til né forsendur fyrir á fyrri stigum. Brugðist var strax við þessu tilefni og leyfishafa gert aðvart um fyrirhugaða reglugerð við fyrsta mögulega tækifæri. Niðurstöður fagráðsins voru afdráttarlausar um að þær breytingar sem ráðuneytið hefði til skoðunar og mögulegt var að koma til framkvæmda fyrir upphaf veiðitímabils dygðu ekki til að tryggja að veiðarnar uppfylltu skilyrði laganna. Gekk fagráðið svo langt að segja að vandséð væri að betur væri hægt að standa að veiðunum en nú er gert. Engu að síður tók ráðuneytið þá ákvörðun að fresta veiðunum í tiltekinn tíma í því skyni að kanna til hlítar hvort einhverjar þær veiðiaðferðir séu til staðar eða megi þróa til að stunda megi hvalveiðar sem uppfylli skilyrði laga. Með reglugerðinni var ekki gengið lengra en óhjákvæmilegt var til að ná því lögmæta markmiði að tryggja velferð dýra við veiðar á langreyðum. Í ljósi afdráttarlausrar niðurstöðu fagráðs um dýravelferð og mat ráðuneytisins á henni var ekki völ á vægara úrræði en því að fresta veiðum tímabundið meðan leitað yrði leiða til að tryggja dýravelferð við veiðarnar. Við afmörkun á tímalengd frestunarinnar var valinn skemmsti tími sem talinn var raunhæfur til að ná því markmiði sem að var stefnt.

Sá langi aðdragandi reglugerðarinnar sem lýst er í minnisblaði þessu er til marks um þá ítarlegu og vönduðu rannsókn sem fram hefur farið á síðastliðnu ári. Eins og einnig er rakið er ljóst að á öllum stigum hefur þess verið gætt að ganga ekki harðar fram en nauðsyn ber til hverju sinni. Eftir sem áður er ljóst að ráðherra hefur ekki heimild til að leyfa atvinnustarfsemi sem er í andstöðu við lög.

Inngangur

Hinn 20. júní 2023 setti matvælaráðherra reglugerð nr. 642/2023 um (12.) breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar. Með breytingarreglugerðinni var ákvæði til bráðabirgða bætt við stofnreglugerðina þess efnis að á árinu 2023 skuli veiðar á langreyðum ekki hefjast fyrr en 1. september. Að ósk atvinnuveganefndar kom ráðherra á fund nefndarinnar 23. júní 2023 til að svara spurningum nefndarmanna. Á fundinum var óskað eftir því að tekið yrði saman minnisblað um málið og það afhent nefndinni. Í þessu minnisblaði er gerð grein fyrir forsendum reglugerðarinnar auk þess sem leitast er við að svara þeim spurningum nefndarmanna sem fram komu á fundi atvinnuveganefndar 23. júní sl. Minnisblaðið er sent nefndinni í kjölfar og til fyllingar þeim munnlegu svörum sem ráðherra veitti nefndinni á framangreindum fundi.

Aðdragandi að setningu breytingarreglugerðar nr. 642/2023

1. *Reglugerð um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvöllum, nr. 917/2022*

Hinn 10. ágúst 2022 setti ráðherra reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvöllum. Með reglugerðinni var Matvælastofnun falið að hafa reglubundið eftirlit með því að farið væri að lögum um velferð dýra við veiðar á hvöllum, m.a. með eftirlitsferðum við veiðar, myndbandsupptökum veiðiaðferða og skráningu þeirra aðgerða við veiðar sem varða velferð dýra.

Að baki þeirri reglugerð bjó m.a. það mat ráðherra að þær upplýsingar sem fyrir lágu vegna veiða fyrri ára bentu til þess að óásættanlega stór hluti hvala sem veiddir væru í atvinnuskyni háðu langdregið dauðastríð. Var það mat ráðherra að mikilvægt væri að skera úr um það með öflun betri gagna um hvernig almennt væri staðið að aflifun hvala við veiðar og þá um virkni þeirra veiðiaðferða og búnaðar sem notast er við til þess.

Drög að reglugerð voru birt í samráðsgátt hinn 7. júlí 2022. Var þar lagt til að þeir sem stunduðu hvalveiðar skyldu útnefna dýravelferðarfulltrúa sem skyldi vera samþykktur af Matvælastofnun. Dýravelferðarfulltrúinn skyldi safna gögnum um veiðarnar og mynda þær á myndband sem síðan skyldi afhenda eftirlitsdýralækni. Bárust alls níu umsagnir sem ýmist töldu áformaða reglugerð til bóta en ganga of skammt eða að hún gengi of langt og að ekki væri viðhlítandi stoð í lögum til þess að fela fulltrúa úr áhöfn að sinna þessu eftirliti. Leyfishafi til að stunda veiðar á langreyðum var meðal umsagnaraðila. Ráðuneytið fór yfir allar umsagnir og voru í kjölfarið lagðar til breytingar á reglugerðinni í samræmi við framkomnar athugasemdir. Leyfishafi var sérstaklega upplýstur um þær breytingar sem gerðar höfðu verið á reglugerðinni vegna innsendra umsagna og tilkynnt um birtingu reglugerðarinnar í Stjórnartíðindum.

2. *Upplýsingaöflun og eftirlit með hvalveiðum 2022*

Á grundvelli og í samræmi við fyrirmæli reglugerðar nr. 917/2022 fór fram almennt eftirlit á vegum Matvælastofnunar með veiðum á langreyðum á tímabilinu 24. ágúst til 28. september 2022. Í samræmi við ákvæði 13. gr. laga um velferð dýra lagði Matvælastofnun mat á hvert umfang og tíðni eftirlits ætti að vera. Við það mat aflaði stofnunin m.a. tölulegra upplýsinga um aflifun á fyrri hluta tímabils veiðanna 2022. Var það afstaða stofnunarinnar að þær upplýsingar gæfu tilefni til aukins eftirlits enda lá þá fyrir að fjórði hver hvalur hefði ekki drepist við fyrsta skot. Við mat á tíðni og umfangi eftirlitsins var m.a. leitað ráðgjafar hjá norskum sérfræðingi, Dr. Egil Ole Øen, sem staðfesti að hlutfall hvala sem skotnir hefðu verið oftar en einu sinni væri mjög hátt. Hefði hann bent á að við veiðar á hrefnum í Noregi væru slík frávik um 0,5% og að þrátt fyrir að veiðar á hrefnum og langreyðum væru ekki sambærilegar að öllu leyti væri 25% frávik óásættanleg niðurstaða.

Á tímabilinu 24. ágúst til 28. september voru skráðar upplýsingar um borð í tveimur hvalveiðiskipum og var eftirlitsmaður um borð við veiðar á 58 af þeim 64 hvöllum sem veiddir voru. Skráðar voru upplýsingar um staðsetningu veiða, vind, skyggni og ölduhæð; upplýsingar um dýrin, s.s. kyn og stærð; upplýsingar um aflifun, s.s. fjarlægð dýrs frá skipi, skotvinkil, fjölda sprengiskutla, tímasetningu skots og hvenær dýr var skilgreint dautt; upplýsingar um viðbrögð dýrs og legu eftir fyrsta skot auk þess sem merkt var á mynd staðsetning þar sem sprengiskutull eða skutlar gengu inn í dýrið og ef skutullinn sprakk ekki. Þá var skráð ef dýr náðist ekki á land.

3. *Drög að eftirlitsskýrslu og samskipti við eftirlitsskylda aðila*

Þegar sérfræðingar Matvælastofnunar höfðu yfirfarið gögn og upplýsingar úr eftirlitinu í samræmi við reglugerð nr. 917/2022 var unnin eftirlitsskýrsla vegna veiðanna 2022.

Skýrslan var send hinum eftirlitsskylda aðila hinn 17. janúar 2023 og honum gefinn kostur á að koma á framfæri andmælum og athugasemdum við efni hennar. Var hinum eftirlitsskylda aðila upphaflega veittur 14 daga frestur til þess að tjá sig um efni skýrslunnar. Hinn 26. janúar óskaði hinn eftirlitsskyldi aðili eftir auknum fresti til þess að koma á framfæri athugasemdum auk þess sem óskað

var eftir öllum gögnum sem lágu skýrslunni til grundvallar. Umbeðin gögn voru afhent 2. febrúar sl. og fallist á að veita viðbótarfrest til 7. mars. Með erindi 4. febrúar sl. óskaði hinn eftirlitsskyldi aðili eftir að fá aðgang að myndbandsupptökum úr eftirlitinu. Upplýsti stofnunin að þar sem ekki væri unnt að senda þær með rafrænum hætti í ljósi umfangs þess gagnamagns sem um ræddi yrði leitað leiða til að afhenda upptökurnar með öruggum hætti. Myndbandsupptökurnar voru afhentar hinn 23. febrúar. Í kjölfarið óskaði hinn eftirlitsskyldi aðili eftir frekari fresti með vísan til þess hve seint gögn hefðu borist og hve yfirgripsmikil skýrslan væri. Þá væri skýrslan að hluta til mjög vísindaleg auk þess sem leitað hefði verið til erlendra aðila sem kallaði á þýðingarvinnu. Var óskað eftir fresti fram yfir páska en veittur var frestur til 31. mars 2023.

Athugasemdir bárust Matvælastofnun hinn 31. mars sl. eða um tveimur og hálfum mánuði eftir að eftirlitsskýrslan var send til athugasemda. Um var að ræða ítarlegt skjal þar sem gerðar voru athugasemdir við margvísleg atriði í skýrslunni, m.a. um gildissvið laga um velferð dýra, um lagastoð reglugerðar sem eftirlitið byggðist á, um áreiðanleika myndbandsupptaka og um ályktanir og niðurstöður sérfræðinga stofnunarinnar. Matvælastofnun fór í kjölfarið yfir framkomnar athugasemdir og tók afstöðu til þeirra við lokafrágang skýrslunnar. Bæði athugasemdirnar og afstaða Matvælastofnunar til þeirra eru birt sem viðauki við eftirlitsskýrsluna frá 8. maí 2023.

4. Niðurstöður eftirlits Matvælastofnunar

Matvælastofnun skilaði ráðherra skýrslu um niðurstöður eftirlitsins hinn 8. maí 2023.

Í skýrslunni kemur fram að niðurstöður eftirlitsins hafi leitt í ljós að alls hafi 148 langreyðar veiðst á tímabilinu 22. júní til 28. september 2022. Af þeim hafi 36 langreyðar (24%) verið skotnar með tveimur skutlum eða fleiri. Fram kemur að hlutfall dýra sem ekki hafi drepist strax sé talsvert hærra. Byggt á þeim gögnum sem safnað var í eftirlitsferðum Matvælastofnunar á tímabilinu 24. ágúst til 28. september 2022 hafi 41% dýranna ekki drepist strax ef miðað er við skilgreiningu IWC en 33% ef miðað er við skilgreiningu Norður-Atlantshafs sjávarspendýraráðsins (NAMMCO). Fram kemur að dauðastríð þeirra dýra sem ekki drápust strax hafi staðið í að meðaltali 17,4 mínútur og allt að 120 mínútum en slíkt dauðastríð verði að telja afar langt og þjáningarfullt. Þá kemur fram að skráð hafi verið eitt tilvik þar sem dýri með skutul í baki var veitt eftirför í fimm klukkustundir án þess að nást.

Í skýrslunni segir nánar tiltekið að af 58 langreyðum hafi 14 dýr verið skotin oftar en einu sinni, þar af tvö dýr fjórum sinnum og því hafi ekki verið hlutfallsleg breyting á tíðni endurskota í samanburði við fyrri hluta veiðitímabilsins 22. júní til 4. ágúst, áður en eftirlit á grundvelli reglugerðarinnar hófst. Vonir hefðu staðið til þess að hlutfallstölur lækkuðu eftir því sem liði á tímabilið. Þá kemur fram að Dr. Egil Ole Øen hafi komið til landsins að beiðni hins eftirlitsskylda aðila til að fara yfir tækjabúnað og fleira, þar sem skoða þyrfti þá háu tíðni þess að skjóta þyrfti dýr tvisvar og allt að fjórum sinnum. Hefði verið bætt sprengiefni í skutulbyssu til að tryggja að fráskot, hraði og afl skutuls væri nægjanlegur auk þess sem sigti skotvopna og drægni voru skoðuð og prófuð. Þessar breytingar höfðu ekki áhrif á tíðni endurskota þar sem hlutfall hvala sem þyrfti að deyða með tveimur skotum eða fleirum var óbreytt. Segir í skýrslunni að á seinni hluta tímabilsins hafi aftur komið fyrir í tvígang að skjóta þyrfti dýr fjórum sinnum áður en það drapst. Í öðru tilfallinu hafi veiðar staðið yfir í nær klukkustund og í hinu í yfir tvær klukkustundir. Hafi þessi dýr liðið miklar þjáningar fyrir dauða. Ekki liggur fyrir hve langan tíma tók að aflífa þau dýr sem fengu í sig fjóra skutla á fyrri hluta tímabils og áður en eftirlit á grundvelli reglugerðarinnar hófst.

Sem fyrr segir kemur fram að hlutfall þeirra dýra sem ekki drápust strax sé talsvert hærra en hlutfall þeirra sem hafi verið skotin tvisvar eða oftar. Í því felst að sum dýr voru einungis skotin einu sinni þrátt fyrir að sýna ekki strax eða fljótlega merki um meðvitundarleysi eða dauðaviðbrögð. Matvælastofnun upplýsti ráðuneytið um að af myndböndum og tímasetningum endurskota komi fram að endurskot séu einungis framkvæmt ef hvalirnir synda, kafa og blása áfram og sýna þannig merki um meðvitund. Því sé ljóst að hlutfall þeirra dýra sem skotin voru oftar en einu sinni endurspeglar að lágmarki þau tilfelli þar sem dauðastríð hvalanna hafi dregist á langinn. Þrátt fyrir að ekki hefði verið

hægt að greina að stærð dýra, fjarlægð dýrs frá skipi, ölduhæð, skyggni eða aðrir þættir sem skráðir hefðu verið hefðu haft marktæk áhrif á niðurstöður var það mat stofnunarinnar að aflifun á hluta dýranna hefði tekið of langan tíma sem hafi valdið meiri sársauka en ásættanlegt væri.

Eins og fram kemur í skýrslunni sýndi eftirlitið að meirihluti veiddra hvala voru kvendýr. Á eftirlitstímabilinu 24. ágúst – 28. september 2022 var hlutfall kvendýra skráð 73% en karldýra 27%. Á heildartímabili veiða 2022 var hlutfallið þó lægra, þ.e. 62% kvendýr og 36% karldýr (í þremur tilvikum eða 2% var kyn ekki skráð þar sem ekki var komið með þau dýr að landi). Í skýrslunni kemur fram að ástæða þessa sé óþekkt en að ætla megi að meiri líkur séu á að það veiðist kýr með fóstri eða kýr með kálfi þegar hlutfall kvendýra sé svo hátt meðal veiddra langreyða.

Matvælaráðuneytið óskaði í kjölfarið eftir upplýsingum frá Hafrannsóknastofnun um fjölda mjólkandi langreyðakúa og fjölda veiddra dýra undir lágmarksstærð á árunum 2009-2018. Í svari Hafrannsóknastofnunar, dags. 1. júní 2023, kom fram að veiddar hefðu verið 845 langreyðar á þessu tímabili, þ.e. á árunum 2009, 2010, 2013, 2014, 2015 og 2018. Af þeim 845 langreyðum voru 104 kýr þungaðar. Þá kom fram að það hefði verið metið svo að auk þeirra hefðu fimm kýr verið mjólkandi án þess að vera þungaðar. Þá voru 37 dýr undir lágmarksstærð og meðallengd þeirra hefði verið 16,1 metri. Í viðbótarskjölum frá Hafrannsóknastofnun um veiðar á árinu 2022 kemur fram að ein langreyður hafi verið skráð með mjólk í júgri á fyrri hluta tímabilsins.

5. *Álit fagráðs um velferð dýra*

Þegar niðurstöður eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar lágu fyrir upplýsti stofnunin að hún hefði falið fagráði um velferð dýra að fara yfir fyrirbyggjandi gögn og meta hvort ráðið teldi unnt að standa þannig að veiðum á stórhvelum að þær samrýmdust yfir höfuð lögum um velferð dýra.

Fagrád um velferð dýra er skipað af ráðherra skv. 5. gr. laga um velferð dýra og er hlutverk þess m.a. að vera Matvælastofnun til ráðuneytis um stefnumótun og einstök álitaefni er varða málefni á sviði velferðar dýra, að fylgjast með þróun dýravelferðarmála og upplýsa Matvælastofnun um mikilvæg málefni á sviði velferðar dýra. Í ráðinu skal vera fagfólk á sem flestum eftirtalinna fagsviða: dýralækninga, dýrafræði, dýraatferlisfræði, dýravelferðar, dýratilrauna, búfjárfræða og siðfræði. Fulltrúar í ráðinu voru skipaðir að fengnum tilnefningum frá Dýralæknafélagi Íslands, Siðfræðistofnun Háskóla Íslands, Bændasamtökum Íslands, Dýraverndarsambandi Íslands og Matvælastofnun. Yfirdýralæknir er formaður fagráðsins. Dýraverndarráð og áður dýraverndarnefnd voru starfrækt um áratugaskeið áður en fagráði um velferð dýra var komið á með lögum um velferð dýra. Hlutverk og skipan bæði dýraverndarráðs og dýraverndarnefnda var eðlislík hlutverki fagráðs um velferð dýra, þ.e. að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um málefni sem nefndin og síðar ráðið hafði sérþekkingu á.

Fagrád um velferð dýra skilaði Matvælastofnun álitinu sínu 16. júní 2023 en álitinu barst ráðuneytinu 19. sama mánaðar. Í álitinu kemur fram að Matvælastofnun hafi farið þess á leit við ráðið að veita faglegt álit á því hvort það teldi hægt að standa þannig að veiðum á stórhvelum að mannúðleg aflifun þeirra væri tryggð. Fagráðið fór ítarlega yfir efni eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar og kallaði til sín sérfræðinga til að fá fram þeirra sjónarmið og svara spurningum fagráðsins. Þessir sérfræðingar voru Þóra Jónasdóttir, dýralæknir villtra dýra hjá Matvælastofnun og höfundur eftirlitsskýrslunnar, Edda Elisabet Magnúsdóttir, hvalasérfræðingur og lektor við Háskóla Íslands, og Egil Ole Øen, dýralæknir og sérfræðingur um hvalveiðar.

Í álitinu kemur fram það mat ráðsins að þriðjungur þeirra langreyða sem veiddar voru 2022 hafi háð langt dauðastríð. Telur ráðið að miklir ágallar hafi verið veiðum árið 2022 og að ekkert í eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar eða þeim gögnum sem henni fylgdu bendi til þess að eitthvað sérstakt við aðstæður þessarar vertíðar hafi valdið þessum ágöllum. Telur ráðið að ætla megi að veiðar ársins 2022 skeri sig ekki frá öðrum veiðitímabilum. Dregur ráðið þá ályktun af þessu að við veiðar á stórhvelum sé ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja velferð dy

ira við aflífun. Er það niðurstaða ráðsins að sú veiðiaðferð sem beitt sé við veiðar á stórhvelum samrýmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013 um velferð dýra.

Í greinargerð fagráðsins kemur fram að samkvæmt þeim sérfræðingum sem komu á fund ráðsins sé ekki að sjá að ytri þættir eins og veðurfar og ölduhæð hafi úrslitaáhrif á skilvirkni veiðiaðferðarinnar. Þá er að mati ráðsins heldur ekki marktækur munur eftir því hvaða skotmenn áttu í hlut. Í greinargerðinni segir að fram hafi komið að um sjö mínútur taki að endurhlaða skutulbyssu, sem sé þá sá lágmarkstími sem taki til að aflífa hval sem ekki hefur drepist eða misst meðvitund í fyrsta skoti. Er á það bent að þar að auki sé ekki alltaf auðvelt að komast í gott eða hentugt færi og tími því alla jafna lengri milli skota. Eins og niðurstöður eftirlitsskýrslunnar sýni liðu minnst 10 mínútur og upp í allt að 22 mínútur á milli skota.

Þá kemur fram að fagráðið telji að mörg þeirra ófrávíkjanlegu skilyrða sem þarf að uppfylla við skotveiðar á villtum spendýrum sé ekki hægt að uppfylla við veiðar á stórhvelum. Kemur fram að álit fagráðsins byggir meðal annars á upplýsingum frá sérfræðingum sem komu á fund nefndarinnar um að hvorki sé mögulegt að ákvarða kyn hvala frá veiðiskipunum né hvort þær hvalkúr sem veiddar eru séu kelfdar eða mjólkandi, með kálf sér við hlið auk þess sem að lífslíkur móðurlausra hvalkálfa séu hverfandi. Þá hafi sérfræðingar tekið fram að veiðar á stórhvelum séu ekki mögulegar án þess að dýrunum sé fylgt eftir um tíma sem valdi þeim og öðrum hvöllum í grennd streitu og ótta. Ráðið tekur einnig fram að ekki sé hægt að tryggja skjótan dauðdaga hvalanna þrátt fyrir að fylgt sé ráðleggingum sérfræðinga um hvernig eigi að standa að skoti og þrátt fyrir að skotið hitti á tilætlaðan stað á dýrinu.

Loks er tekið fram í greinargerðinni að gera verði greinarmun á veiðum á hrefnum og stórhvelum við mat á skilvirkni aðferða við veiðar og aflífun hvala. Fagráðið áréttar að hrefnur séu allt að tífalt minni en langreyðar. Þær upplýsingar sem fram hafi komið um að unnt sé að tryggja að langdregið dauðastríð eigi sér ekki stað byggir að jafnaði á veiðum á hrefnum en ekki á veiðum á stórhvelum. Er það álit fagráðsins að þegar litið sé til stærðar langreyða og aðstæðna við veiðar, þ.e. að dýr séu að mestum hluta neðansjávar, bátur á stöðugri hreyfingu og að langan tíma taki að hlaða byssu að nýju, þá sé vandséð að betur sé hægt að standa að veiðunum.

6. *Aðrar upplýsingar sem fyrir lágu*

Þegar eftirlitsskýrsla Matvælastofnunar lá fyrir var sett af stað vinna í ráðuneytinu við að meta hvort og þá hvaða viðbragða skýrslan gæfi tilefni til af hálfu ráðherra. Niðurstöður úr eftirliti og afstaða sérfræðinga Matvælastofnunar voru sem fyrr segir að aflífun hefði tekið of langan tíma á hlutfalli dýra sem voru veidd á veiðitímabilinu 2022 sem hefði valdið þeim meiri sársauka en ásætlanlegt væri út frá lögum um velferð dýra. Jafnframt lá fyrir að Matvælastofnun hafði falið fagráði um velferð dýra, sem fer með lögbundið hlutverk við stefnumótun á sviði dýravelferðar, að veita faglegt álit á því hvort yfir höfuð væri hægt að standa þannig að veiðum á stórhvelum að mannúðleg aflífun þeirra væri tryggð. Var á þeim tíma ekki ljóst hver niðurstaða fagráðsins yrði né hvenær álits ráðsins væri að vænta, þ.m.t. hvort niðurstöður lægju fyrir áður en haldið yrði til veiða í sumar.

Þar sem málið var til meðferðar hjá fagráði taldi ráðuneytið nauðsynlegt að biða niðurstaðna þess áður en brugðist yrði við afstöðu Matvælastofnunar um að veiðar á langreyðum væru almennt ósamrýmanlegar lögum um velferð dýra með óbreyttum veiðarfærum og aðferðum, enda óvíst hver niðurstaða ráðsins yrði í þeim efnum. Sú umfjöllun var að mati ráðuneytisins nauðsynleg fyrir rannsókn málsins svo unnt væri að byggja ákvarðanir á nauðsynlegum gögnum og upplýsingum. Á meðan beðið var niðurstaðna ráðsins var skoðað samhliða hvort unnt væri að setja ítarlegri skilyrði um veiðiaðferðir sem stuðlað gætu að fækkun frávíka við veiðarnar, s.s. að því er varðar ytri skilyrði á borð við hámarks ölduhæð, skyggni og birtuskilyrði, hámarksfjarlægð dýrs frá skipi, fjölda, gerð og styrk skotvopna o.fl. Sú skoðun var enn í gangi þegar ráðuneytið var loks upplýst um niðurstöður fagráðs mánudaginn 19. júní sl.

Niðurstöður fagráðs voru afdráttarlausar um að þær breytingar sem ráðuneytið hafði til skoðunar

dygðu ekki til að tryggja að veiðarnar uppfylltu skilyrði laga sem um þær gilda. Raunar kom fram í álit ráðsins að það teldi vandséð að betur mætti standa að veiðunum en nú þegar væri gert. Þrátt fyrir þessa afstöðu fagráðs taldi ráðuneytið rétt að kannað yrði til hlítar hvort einhverjar þær veiðiaðferðir væru til staðar eða mætti þróa sem gætu uppfyllt skilyrði laga. Eins og fram hefur komið í máli ráðherra á undanförunum dögum stendur þessi vinna nú yfir.

Tilfni breytingarreglugerðar nr. 642/2023

Það er grundvallarsjónarmið við allar veiðar á villtum dýrum að þær valdi ekki óþarfa þjáningum. Á þessu sjónarmiði er byggt í alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða frá 2. desember 1946 og í lögum nr. 26/1949, sem sett voru í tilfni af aðild Íslands að honum. Í samræmi við þetta sjónarmið er kveðið svo á í lögum nr. 26/1949 að takmarka megi veiðibúnað í reglugerð eins og gert hefur verið með reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar, og í leyfi til veiða á langreyðum 2019-2023 þar sem fram kemur að við veiðar skuli nota búnað sem tryggir að dýr aflífist samstundis eða aflifun taki sem skemmstan tíma og valdi því sem minnstum þjáningum. Með lögum nr. 55/2013, um velferð dýra, hafa verið settar lágmarksreglur um meðferð dýra sem einnig taka til ákveðinna veiða, þ.m.t. hvalveiða. Í lögum er lögfest sú meginregla að ávallt skuli staðið að veiðum þannig að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflifun þeirra taki sem skemmstan tíma, sbr. 27. gr. laganna. Í ákvæðinu er jafnframt lagt bann við því að við veiðar sé beitt aðferðum sem valda dýri óþarfa limlestingum eða kvölum. Ákvæði laga nr. 26/1949 og laga nr. 55/2013 rekast ekki á heldur ber að túlka og beita ákvæðum eldri laganna með hliðsjón af og til samræmis við þær almennu lágmarksreglur sem kveðið er á um í ákvæðum yngri laganna, sbr. dóma héraðsdóms Suðurlands frá 27. júní 2023 í málum nr. E-552/2022 og E-553/2022.

Lög um hvalveiðar eru skýr um það að óheimilt sé að veiða hvalkálfa og hvali sem kálfar fylgja, sbr. a-lið 3. gr. laganna. Í b-lið sama ákvæðis segir enn fremur að óheimilt sé að veiða tiltekna tegundir hvala og hvali undir tiltekinni lágmarksstærð, eftir því sem ráðuneytið ákveður nánar í reglugerð með hliðsjón af alþjóðasamningum um hvalveiðar. Í samræmi við þetta og á grundvelli áður nefnds alþjóðasamnings um stjórnun hvalveiða er m.a. kveðið á um það í reglugerð nr. 163/1973, með síðari breytingum, að bannað sé að veiða hvalkálfa, hvali á spena og kvenhvali sem kálfar eða hvalir á spena fylgja. Þá er bannað að veiða langreyðar innan við 55 fet eða 16.8 metra að lengd, en þó með þeirri undantekningu að heimilt er að veiða langreyðar yfir 50 fet (15,2 m) fyrir íslenskar landstöðvar, enda sé hvalkjötið þá notað til manneldis eða skepnufóðurs á Íslandi.

Ráðuneytið lagði sjálfstætt mat á þær upplýsingar sem fyrir lágu, þ.m.t. eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar frá 8. maí 2023 og álit fagráðs um velferð dýra frá 16. júní sama ár, með það fyrir augum hvort þær veiðiaðferðir sem væru viðhafðar væru almennt til þess fallnar að uppfylla þær kröfur sem lög um hvalveiðar og lög um velferð dýra gera og þau sjónarmið sem þær kröfur byggja á. Í lögum um hvalveiðar er, sem fyrr segir, m.a. að finna bann við því að veiða hvalkálfa og hvali sem kálfa fylgja sem og hvali undir nánar tiltekinni lágmarksstærð en í lögum um velferð dýra eru gerðar kröfur til mannúðlegar aflifunar dýra. Lög um hvalveiðar byggja einnig á þeim sjónarmiðum. Ráðuneytið dró þá ályktun af eftirlitsskýrslunni og álit fagráðs að þær veiðiaðferðir sem nú eru almennt lagðar til grundvallar og notaðar við veiðar á langreyðum uppfylli ekki framangreindar lágmarkskröfur og sjónarmið laga nr. 26/1949 og nr. 55/2013 um skjóta og sársaukalitla aflifun. Enn fremur að tryggt væri að gætt væri að bannreglum 3. gr. laga nr. 26/1949. Nánar tiltekið var það mat ráðuneytisins á grundvelli þeirra upplýsinga sem fram komu í eftirlitsskýrslunni og álit fagráðs að veiðar með óbreyttri veiðiaðferð gætu hvorki tryggt að dýrunum yrði valdið sem minnstum sársauka og að aflifun þeirra tæki sem skemmstan tíma né að ekki yrðu veiddir hvalir sem kálfar fylgja og hvalir undir lágmarksstærð. Mat ráðuneytisins var því að þær veiðiaðferðir sem eru nú almennt lagðar til grundvallar væru haldnar almennum annmarka sem nauðsynlegt væri að bætt yrði úr fyrir upphaf nýs veiðitímabils.

Það var mat ráðuneytisins að veiðiaðferð sem leiðir til þess að aflifun valdi dýri sem minnstum sársauka og taki sem skemmstan tíma í einungis 59-67% tilvika, en leiði til langvinnis og sársaukafulls

dauðastríðs dýrs í 33-41% tilvika, sé í almennu ósamræmi við þær lágmarksreglur sem lögfestar eru í 27. gr. laga nr. 55/2013 og þær reglur og þau sjónarmið sem byggt er á í lögum nr. 26/1949. Þótt ganga verði út frá því að óviðráðanleg atvik geti komið upp við veiðar á villtum dýrum sem leiði til frávíka í einstökum tilvikum er það mat ráðuneytisins að veiðiaðferð sem tryggir skjóta og sársaukalitla aflifun í einungis 59-67% tilvika uppfylli almennt ekki það viðmið að ávallt sé staðið að veiðum þannig að það valdi dýrunum sem minnstum sársauka og aflifun þeirra taki sem skemmstan tíma. Mat ráðuneytisins er byggt á og í samræmi við mat sérfræðinga og þá staðreynd að tíðni frávíka frá skjótri og sársaukalítilli aflifun við veiðar í Noregi er talin vera 0,5%. Við það mat hefur ráðuneytið tekið mið af því að tölulegar upplýsingar um veiðar í Noregi varða hrefnuveiðar en ekki veiðar á langreyðum eða öðrum stórhvelum. Er því ekki verið að leggja til grundvallar að tíðni frávíka á borð við það sem tíðkast við hrefnuveiðar í Noregi sé endanlegur mælikvarði á hvað sé ásætlanlegt hlutfall frávíka við veiðar á stórhvelum. Í þessu sambandi er vert að benda á við veiðar á hrefnu í Noregi er notast við aðferðir og búnað sem sérstaklega hefur verið hannaður og þróaður fyrir veiðar á slíkum dýrum. Hér á landi hefur verið notast við þann búnað við veiðar á langreyðum og hann aðlagður að veiðum á langreyðum sem eru um tífalt stærri dýr en hrefnur.

Það er mat ráðuneytisins að ekkert bendi til þess að tíðni þeirra frávíka sem lýst er í eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar um veiðar á árinu 2022 tengist öðru en þeirri veiðiaðferð sem beitt var við veiðarnar. Fyrir liggur að tíðnin var óbreytt á fyrri og síðari hluta síðasta veiðitímabils og tók engum breytingum þrátt fyrir ráðstafanir til úrbóta sem gerðar voru á miðju veiðitímabili. Sem fyrr segir er þessi tíðni frávíka þess eðlis að mati ráðuneytisins að hún samrýmist ekki þeim viðmiðum og sjónarmiðum sem byggt er á bæði í lögum nr. 26/1949 og í lögum nr. 55/2013.

Er það mat ráðuneytisins að aðferðir sem almennt eru lagðar til grundvallar við veiðar á langreyðum séu haldnar almennum annmarka sem nauðsynlegt er að bætt verði úr fyrir upphaf nýs veiðitímabils. Í samræmi við það taldi ráðuneytið nauðsynlegt að upphafi veiðitímabilsins yrði frestað meðan kannað yrði hvort og þá hvernig hægt væri að bæta úr þannig að veiðiaðferðir gætu verið í samræmi við lágmarkskröfur laga og sjónarmið um dýravelferð.

Við það mat hefur ráðuneytið lagt til grundvallar að ekki sé almennt útilokað að unnt sé við veiðar á langreyðum að aflífa dýr þannig að það drepist strax líkt og gert var í 59-67% tilvika veiddra langreyða á árinu 2022. Í samræmi við það leggur ráðuneytið til grundvallar að aflifun sem tekur að meðaltali 17,4 mínútur og allt að 120 mínútur, líkt og við átti um 33-41% tilvika veiddra langreyða á árinu 2022, víki verulega frá þeirri kröfu um skjóta og sársaukalitla aflifun sem byggt er á í lögum nr. 26/1949 og nr. 55/2013.

Gera verður skýran greinarmun á hlutverki ráðherra að annars vegar bera almenna ábyrgð á framkvæmd laga nr. 26/1949 um hvalveiðar og laga nr. 55/2013 um velferð dýra og hins vegar því hlutverki sem ráðuneytið fer með sem leyfisveitandi samkvæmt 1. gr. laga nr. 26/1949. Fyrirnefnda hlutverkið lýtur að almennri yfirstjórn ráðherra og eftirliti með framkvæmd stjórnarmálefna sem forseti hefur falið ráðherra ábyrgð á með stöð í 15. gr. stjórnarskrárinnar. Síðarnefnda hlutverkið lýtur að réttindum eða skyldum einstakra borgara.

Reglugerð nr. 917/2022 um eftirlit með velferð dýra við veiðar á hvölum var sett á grundvelli fyrirnefnds hlutverks ráðherra. Með reglugerðinni var komið á almennu eftirliti með velferð dýra við veiðar á hvölum og á grundvelli reglugerðarinnar fór fram slíkt almennt eftirlit sem tók til allra veiða á langreyðum við Ísland á árinu 2022 eftir setningu reglugerðarinnar. Niðurstöður þessa almenna eftirlits birtust sem fyrr segir í eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar 8. maí 2023 sem varð svo tilefni til þess að óskað var eftir álitum fagráðs um velferð dýra sem skilaði niðurstöðum sínum 16. júní sama ár. Í samræmi við lagagrundvöll og tilefni skýrslunnar og álitsins lutu niðurstöður þeirra almennt að veiðum á langreyðum með þeim almennu veiðiaðferðum sem beitt er við slíkar veiðar án þess að tekin hafi verið afstaða til eða lagt mat á háttsemi eða ábyrgð einstakra einstaklinga eða lögaðila á beitingu þeirra og afleiðingum þess fyrir velferð dýra almennt eða í einstökum tilvikum.

Samkvæmt framansögðu lutu þau gögn og það sérfræðilega mat sem varð ráðherra tilefni til setningar breytingarreglugerðar nr. 642/2023 almennt að veiðum á langreyðum með þeim veiðiaðferðum sem almennt er beitt við slíkar veiðar. Tilefni reglugerðarinnar laut því ekki að einstökum tilvikum sem upp höfðu komið við slíkar veiðar eða að atvikum sem bundin voru við einstaka veiðimenn, veiðibáta, skotvopn o.fl.

Fjöldi leyfa samkvæmt 1. gr. laga nr. 26/1949 sem í gildi eru á hverjum tíma hefur ekki áhrif á skyldu ráðherra til að setja þeirri starfsemi sem fellur undir löginn almennar reglur og til að bregðast við niðurstöðum almenns eftirlits með setningu almennra reglna. Sú aðstaða að einungis eitt leyfi til veiða á langreyðum er í gildi um þessar mundir breytir því ekki að löggjafinn hefur sett almennar reglur um slíkar veiðar sem ráðherra ber að framfylgja og útfæra nánar með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla samkvæmt lögnum.

Tekið skal fram að setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla af hálfu ráðherra í tilefni af almennu eftirliti hefur engin áhrif á hlutverk eða heimildir annarra stjórnvalda til að bregðast við einstökum tilvikum með beitingu sérstakra stjórnsýslufyrirmæla, þ.m.t. þvingunarráðstafana eða stjórnsýsluviðurlaga. Það er ekki hlutverk ráðherra að taka afstöðu til beitingu slíkra úrræða á grundvelli laga nr. 55/2013. Eins og ráðherra hefur áður gert nefndinni grein fyrir er ekki gert ráð fyrir úrræðum af þessu tagi í lögum nr. 26/1949 og hefur ekki komið til álita af hálfu ráðherra að beita afturköllun á ólögfestum grunni.

Markmið breytingarreglugerðar nr. 642/2023

Það er stjórnskipulegt hlutverk ráðherra að fylgjast með og eftir atvikum að gæta þess að lögum á málefnasviði hans sé framfylgt, þ.m.t. að atvinnustarfsemi sem þau taka til fari almennt fram í samræmi við lög. Jafnframt fer ráðherra með hlutverk við stjórnun hvalveiða, m.a. í formi þess að setja nánari reglur sem gilda um veiðarnar innan ramma laga. Á þeim grundvelli hafa verið settar reglugerðir með stoð í lögum nr. 26/1949. Liggi fyrir ráðherra upplýsingar og mat ráðuneytis þess efnis að yfirstandandi eða fyrirhuguð atvinnustarfsemi samrýmist ekki lögum á málefnasviði hans er ráðherra eftir atvikum skylt að bregðast við því og leita leiða til tryggja að lögum sé framfylgt, innan þeirra heimilda sem ráðherra hefur að lögum.

Eins og rakið er að framan er það mat ráðuneytisins að sú veiðiaðferð sem beitt var við veiðar á langreyðum á árinu 2022 og til stendur að beitt verði á árinu 2023 samrýmist ekki viðmiðum um skjóta og sársaukalitla aflífun sem byggt er á bæði í lögum nr. 26/1949 og í lögum nr. 55/2013 auk þess að ekki sé ljóst að unnt sé að framfylgja banni við því að veiða hvali sem kálfar fylgja og hvali undir nánar tiltekinni lágmarksstærð. Í þessu mati felst að atvinnustarfsemi á málefnasviði ráðherra, sem lögum samkvæmt er háð leyfi hans og um gilda lög sem ráðherra er falið að framfylgja með setningu almennra stjórnvaldsfyrirmæla, fari fram með hætti sem er almennt ekki til þess fallinn að uppfylla þessar lágmarkskröfur og sjónarmið um dýravelferð og aðrar kröfur sem um starfsemina gilda. Við þær aðstæður er ráðherra rétt og skylt að gera nauðsynlegar og viðeigandi ráðstafanir til þess að tryggja að lögum sé framfylgt.

Markmið breytingarreglugerðar nr. 642/2023 er að tryggja að veiðar á langreyðum árið 2023 geti farið fram í samræmi við viðmið um skjóta og sársaukalitla aflífun sem byggt er á í lögum nr. 26/1949 og lögum nr. 55/2013 og þar með í samræmi við lög. Ekki liggja fyrir á þessari stundu aðrar aðferðir sem eru til þess fallnar að uppfylla lágmarkskröfurnar. Ráðuneytið telur þó ekki unnt að útiloka að slíkar aðferðir séu til og telur rétt að kanna það áður en tekið er til skoðunar hvort grípa þurfi til annarra úrræða. Þessu markmiði er náð með því að fresta upphafi veiðanna til 1. september 2023 þannig að unnt sé að gera nauðsynlegar og viðeigandi ráðstafanir fyrir upphaf veiðitímabilsins til að tryggja að veiðar á því verði í samræmi við framangreind viðmið, og koma þar með á sama tíma í veg fyrir að fram fari veiðar með aðferðum sem almennt eru í ósamræmi við lög og sjónarmið um dýravelferð.

Lagastoð breytingarreglugerðar nr. 642/2023 og stjórnskipulegt gildi hennar

Breytingarreglugerð nr. 642/2023 á sér skýra stoð í b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949. Samkvæmt texta ákvæðisins getur ráðuneytið með reglugerð „[t]akmarkað veiðar við ákveðinn tíma árs“. Með breytingarreglugerðinni eru veiðar á árinu 2023 takmarkaðar við ákveðinn tíma þess árs, þ.e. við tímamann eftir 1. september. Breytingarreglugerðin á sér þannig beina stoð í skýrri lagaheimild og efni hennar rúmast að öllu leyti innan þeirrar heimildar.

Samkvæmt 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar er öllum frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Þessu frelsi má þó setja skorður með lögum, enda krefjist almannahagsmunir þess. Í stjórnarskrárákvæðinu felst m.a. áskilnaður um að löggjafinn framselji stjórnvöldum ekki of víðtækt og óheft ákvörðunarvald til að takmarka atvinnufrelsi borgaranna heldur setji með lögum meginreglu þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg.

Eins og áður greinir eru lög nr. 26/1949 sett í tilefni af aðild Íslands að alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða frá 2. desember 1946, sbr. auglýsingu nr. 55/1947 í A-deild Stjórnartíðinda. Af einstökum ákvæðum laganna og lögskýringargögnum að baki þeim er skýrt að þeim er ætlað að fylgja eftir alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á þessu sviði með því að tryggja stjórnun hvalveiða innan þess ramma sem þar er kveðið á um.

Í alþjóðasamningi um stjórnun hvalveiða hefur frá öndverðu verið byggt á þeirri meginreglu að veiðitími skuli takmarkaður og kveðið á um skyldu aðildarríkja sammingsins til að setja slíkar takmarkanir. Samkvæmt reglum sammingsins skulu aðildarríki, að því er varðar veiðar á skíðishvölum með hvalveiðibátum sem gerðir eru út frá landstöð, afmarka veiðitíma sem skal standa í að hámarki 6 mánuði á hverju 12 mánaða tímabili. Í samningnum er þannig byggt á þeirri meginreglu að veiðar fari fram á afmörkuðu veiðitímabili sem í tilviki veiða á skíðishvölum með hvalveiðibátum sem gerðir eru út frá landstöð geti lengst staðið í 6 mánuði á hverju 12 mánaða tímabili.

Með b-lið 4. gr. laga nr. 26/1949 er ráðherra í samræmi við framangreint falin heimild til að takmarka veiðar við ákveðinn tíma árs. Heimildin tekur mið af og er í samræmi við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem lögunum er ætlað að fylgja eftir þar sem kveðið er á um hámarkslengd veiðitímabila og skyldu til að takmarka hana. Reglugerðarheimildin er ekki almenn heldur sértæk og svigrúm ráðherra við beitingu hennar takmarkast m.a. af þeim ramma sem settur er um hvalveiðar, þ.m.t. veiðitíma, með alþjóðasamningnum sem vísað er til bæði í texta laganna og í lögskýringargögnum að baki þeim.

Tekið skal fram að veiðitímabil við hvalveiðar hafa á grundvelli og í samræmi við reglugerðarheimildina verið takmörkuð um áratugaskeið, lengst af við fjóran og hálfan mánuð á hverju 12 mánaða tímabili. Jafnframt eru fordæmi fyrir því að veiðitíma sé breytt með skömmum fyrirvara með reglugerð sem sett hefur verið á grundvelli heimildarinnar. Með breytingarreglugerð nr. 822/2007, sem sett var 14. september 2007, var veiðitímabil á hrefnu fiskveiðiárið 2006/2007 þannig t.a.m. framlengt frá þeim degi til 1. nóvember það ár.

Rétt er að taka fram að minnisblað ríkislögmans 21. júní 2016 sem spurt var um á fundi nefndarinnar laut að skilyrðum þess að banna veiðar á langreyðum með reglugerð án þess að sérstök ástæða stæði þar að baki. Eðli máls samkvæmt taldi ríkislögmaður að slíkt bann kæmi almennt ekki til álita. Þá taldi ríkislögmaður að ætla mætti að skyndilegt bann við veiðum á langreyðum kæmi ekki til álita „nema rík og málefnaleg sjónarmið búi þar að baki sem rúmast innan marka laganna“. Af þessu er ljóst að þær forsendur sem ríkislögmaður byggði álit sitt á eru með allt öðrum hætti en í fyrirbyggjandi máli. Jafnframt er ljóst að ríkislögmaður gerir ráð fyrir að unnt sé á grundvelli laganna að leggja bann við veiðum ef rík og málefnaleg sjónarmið búa þar að baki. Eðli máls samkvæmt á þessi niðurstaða ríkislögmans einnig við um tímabundna frestun á borð við þá sem hér er um að ræða sem gengur mun skemur ótímabundið bann.

Með vísan til framangreinds er það mat ráðuneytisins að ákvæði b-liðar 4. gr. laga nr. 26/1949 feli ekki í sér of viðtækt framsal löggjafarvalds til stjórnvalda andstætt ákvæðum 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar og að ákvæðið sé gild réttarheimild.

Meðalhóf við setningu breytingarreglugerðar nr. 642/2023

Markmið breytingarreglugerðar nr. 642/2023 er sem fyrr segir að tryggja að veiðar á langreyðum árið 2023 fari fram í samræmi við viðmið og sjónarmið um skjóta og sársaukalitla aflifun sem byggt er á í lögum nr. 26/1949 og lögum nr. 55/2013 og þar með í samræmi við lög. Á sama tíma telur ráðuneytið mikilvægt að kannað sé hvort aðferðir, sem nú eru almennt ekki viðhafðar, séu til og þannig úr garði gerðar að þær séu almennt til þess fallnar að uppfylla framangreindar kröfur. Til að unnt sé að ná þessu markmiði er nauðsynlegt að fresta upphafi veiðitímabilsins þannig að hægt sé að gera nauðsynlegar og viðeigandi ráðstafanir fyrir upphaf þess til að tryggja að veiðar á því verði í samræmi við þessi viðmið.

Líkt og áður er rakið liggur fyrir það mat ráðuneytisins að þær veiðiaðferðir sem voru almennt lagðar til grundvallar við veiðar á langreyðum á árinu 2022, og ekki liggur annað fyrir en að séu almennt viðhafðar að öðru leyti, hafi ekki uppfyllt kröfur um skjóta og sársaukalitla aflifun og að nauðsynlegt sé að gera úrbætur á þeim veiðiaðferðum sem notaðar eru áður en veiðar hefjast aftur. Þetta mat er m.a. byggt á upplýsingum og mati sérfræðinga á þeim sem fyrst barst ráðuneytinu 19. júní 2023. Á því tímamarki lá fyrst fyrir afgerandi og afdráttarlaust mat sérfræðinga á málefnasviðinu á þeim veiðiaðferðum sem almennt eru notaðar. Þær upplýsingar kölluðu á það að ráðuneytið legði mat á þær og tæki afstöðu til þess hvort og þá hvaða leiðir yrðu farnar til að bregðast við og þá í ljósi þess mats ráðuneytisins að veiðiaðferðirnar væru almennt séð ekki í samræmi við lög og sjónarmið um velferð dýra og voru enn fremur þess eðlis að ekki var hægt að tryggja fylgni við aðrar kröfur til veiðanna.

Fram að því tímamarki hafði átt sér stað vinna í ráðuneytinu við að meta tilefni til viðbragða í kjölfar eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar. Kom þar m.a. til skoðunar hvort horfa ætti til hámarks ölduhæðar við veiðar, skyggni og birtuskilyrði eða annarra ytri þátt sem kynnu að hafa áhrif á þessa tölfraði fjölda en einnig atriði á borð fjölda, gerð og styrk skotvopna. Í áliti fagráðsins birtist aftur á móti sú afstaða að ýmsar leiðir, sem ráðuneytið hafði verið með til skoðunar í kjölfar eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar, væru að mati ráðsins ekki fullnægjandi til að aflifun langreyða gæti farið fram með mannúðlegum hætti. Ráðuneytið var því í þeirri stöðu að þurfa að kanna og meta þýðingu þeirrar afstöðu sem birtist í áliti fagráðsins til annarra veiðiaðferða. Vegna þess var ekki unnt á þeirri stundu að setja t.d. reglugerð þar sem kveðið var á um aðrar veiðiaðferðir en þær sem eru almennt viðhafðar. Þvert á móti er það vinna sem ráðuneytið og viðeigandi stofnanir eru með í gangi um þessar mundir.

Það skal áréttað að tíma þarf til að þróa og prófa nýjar veiðiaðferðar sem og að uppfylla þær kröfur laga sem kunna að eiga við um þróun nýrra aðferða og nýs veiðibúnaðar.

Samhliða því sem Matvælastofnun skilaði ráðuneytinu eftirlitsskýrslu um veiðar 2022 þann 8. maí 2023 óskaði Matvælastofnun eftir faglegu áliti fagráðs um velferð dýra á því hvort ráðið teldi hægt að standa þannig að veiðum á stórhvelum að mannúðleg aflifun þeirra væri tryggð. Þótt ráðuneytið hafi strax hafist handa við að vinna úr niðurstöðum eftirlitsskýrslunnar, eins og rakið er hér að framan, hafði ráðuneytið ekki jafn sterkar forsendur til að slá því föstu að núverandi veiðiaðferðir væru almennt ófullnægjandi fyrr en sú niðurstaða fagráðsins sem Matvælastofnun hafði þegar kallað eftir lá fyrir. Sem fyrr segir barst sú niðurstaða ráðuneytinu 19. júní 2023.

Ekki var forsvaranlegt að bregðast við eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar með því að fresta veiðum þá þegar eða grípa til annarra sambærilegra aðgerða á meðan málið var til skoðunar hjá lögbundnu fagráði sem var sérstaklega falið að leggja mat á efni skýrslunnar og álykta um lögmæti veiðiaðferðanna, enda gátu niðurstöður ráðsins haft verulega þýðingu í málinu. Slík viðbrögð á þeim tímamarki hefðu ekki verið í samræmi við kröfur til rannsóknar og meðalhófs. Áður en álit fagráðs lá

fyrir var eðli málsins samkvæmt ekki ljóst hverjar niðurstöður ráðsins yrðu til þess hvort yfir höfuð væri unnt að veiða langreyðar með aðferðum sem væru mannúðlegar og í samræmi við lög. Var það þannig í samræmi við rannsóknarskyldu ráðuneytisins að biða eftir niðurstöðu ráðsins áður en gripið var til úrræða á borð við þá reglugerð sem var tilefni fundar atvinnuveganefndar.

Sem fyrr segir var það mat ráðuneytisins, að fenginni niðurstöðu fagráðsins, að veiðarnar væru haldnar almennum annmarka sem nauðsynlegt væri að bæta úr áður en veiðar hefðust að nýju. Ljóst var að engin önnur veiðiaðferð var þekkt á langreyðum sem liggur fyrir á þessari stundu að sé almennt til þess fallin að uppfylla viðmið laga nr. 26/1949 og laga nr. 55/2013 og því var nauðsynlegt að fresta upphafi veiðanna tímabundið til að fá úr því skorið hvort slíkar aðferðir fyrirfinnist eða hvort unnt sé að þróa þær.

Strax og niðurstaða fagráðsins barst ráðuneytinu var sett í gang vinna við að bregðast við því. Allt kapp var lagt á að hraða þeirri vinnu og leyfishafa var tilkynnt um niðurstöðu hennar við fyrsta mögulega tækifæri, þ.e. um leið og búíð var að kynna málið í ríkisstjórn. Allt var þetta gert til að lágmarka þá röskun sem leyfishafi yrði fyrir af völdum frestunarinnar. Það hefði ekki verið í samræmi við meðalhóf að biða með frestun fram yfir upphaf veiða. Slíkt hefði haft í för með sér meiri röskun fyrir þá sem stunda hvalveiðar, sem hefðu þurft að hætta veiðum eftir að þær voru hafnar, og ekki náð því markmiði sem að var stefnt að tryggja að veiðar á árinu 2023 færu fram í samræmi við kröfur um skjóta og sársaukalitla aflifun allt veiðitímabilið, þ.e. að veiðarnar færu fram í samræmi við lög. Sú fyrirsjáanlega röskun sem gat orðið á starfsemi hins eftirlitsskylda aðila var tekin með í reikninginn og hafði mikil áhrif á mat á því hvaða leiðir skyldu farnar að settu marki. Þannig var leitað eftir raunhæfum leiðum sem myndu lágmarka þá röskun sem gat orðið á starfsemi hins eftirlitsskylda aðila eins og frekast var unnt í ljósi þeirra markmiða sem að var stefnt.

Af þeirri niðurstöðu að þær veiðiaðferðir sem væri stuðst við væru almennt ekki til þess fallnar að tryggja að fullnægt væri lágmarkskröfum laga um hvalveiðar og velferð dýra leiddi að bregðast varð við án tafar. Enginn hefur rétt á því né getur með réttu haft væntingar til að stunda atvinnustarfsemi með aðferðum sem eru ekki í samræmi við lög. Þegar lagt er mat á aðlögunarfrest verður að líta til þess. Sú staða að þær aðferðir sem eru notaðar séu ekki í samræmi við lög er ekki að öllu leyti sambærileg þeirri stöðu þegar ákveðið er að breyta kröfum til atvinnustarfsemi með lögum eða innan marka laga. Einnig er ekki hægt að horfa framhjá því með öllu að sá tími sem leið frá því að reglugerðin tók gildi og þar til hinn eftirlitsskyldi aðili hugðist fara á veiðar var öðrum þræði í höndum hins eftirlitsskylda aðila. Það var ákvörðun hins eftirlitsskylda aðila en ekki stjórnvalda að hefja veiðar á þessum tiltekna degi. Þannig var ekki um það að ræða að stjórnvöld hefðu tekið ákvörðun um að veiðar skyldu hefjast tiltekinn dag og þeim degi hefði síðar verið frestað. Hefðu t.d. fleiri fyrirtæki haft leyfi til að stunda veiðar á langreyðum hefði sú staða hægilega getað verið fyrir hendi að þau hefðu hafið veiðar á ólíkum tímamarkum. Eftir sem áður var leitast við að taka tillit hagsmuna þess fyrirtækis sem er eini leyfishafinn eins og kostur var og var fyrirtækinu m.a. tilkynnt um reglugerðarsetninguna eins fljótt og auðið var.

Við mat á tímalengd frestunarinnar var tekið mið af áætluðu umfangi þeirra úrbóta sem ráðast þyrfti í og hagsmunum leyfishafa af því að veiðitímabil standi sem lengst. Ekki var talið unnt að miða við fyrra tímamark en 1. september 2023. Við það mat var litið til þess að fyrir lá mat bæði Matvælastofnunar og fagráðs um velferð dýra að engir augljósir kostir lægju fyrir varðandi úrbætur á veiðiaðferðum til að tryggja skjóta og sársaukalitla aflifun og að engar prófanir hefðu verið gerðar á þeim breyttu veiðiaðferðum með notkun rafmagns sem leyfishafi hefði bent á við veiðar á langreyðum. Því lá fyrir að afla þyrfti sérfræðilegra gagna og hafa samráð við leyfishafa um úrbætur. Ekki var talið raunhæft að áætla skemmri tíma til þessarar vinnu en til og með 31. ágúst 2023. Þá var litið til þess að drjúgur hluti veiða á árinu 2022 hefði farið fram á tímabilinu 1. september til 28. september og fyrirbyggjandi upplýsinga um að veiðar á fyrri veiðitímabilum hefðu staðið fram í október. Þannig var leitast til að fresta ekki upphafi veiða svo lengi að enginn tími væri eftir af vertíðinni. Að sama skapi varð að fresta upphafi veiða nógu lengi til að þess að raunhæft væri að

kanna og meta hvort aðrar veiðiaðferðir fyrirfinnist sem eru til þess fallnar að uppfylla viðmið laga nr. 26/1949 og laga nr. 55/2013. Þá lá fyrir að veiðar voru ekki enn hafnar en, sem fyrr greinir, má almennt telja það viðurlutameira að stöðva starfsemi sem nú þegar er hafin.

Lögð er áhersla á og rétt er að ítreka að um tímabundna frestun er að ræða sem er ekki lengri en vertíð þeirra sem stunda hvalveiðar var á síðasta ári og tekur tillit til fjölda dýra sem veidd voru eftir 1. september á því ári. Var þannig leitast við að takmarka þá röskun sem gat orðið á starfsemi eins og frekast var unnt. Þannig er ekki um það að ræða að vertíð þessa árs hafi verið blásin af eða aflýst. Þá er heldur ekki um það að ræða að t.d. veiðar á langreyðum hafi verið bannaðar. Enn fremur er ekki um að ræða afturköllun á leyfi að hluta eða í heild.

Auk þess skal tekið fram að finnist raunhæfar lausnir fyrr, þ.e. veiðiaðferðir sem almennt eru til þess fallnar að uppfylla viðmið laga og sjónarmið um dýravelferð og hvalveiðar, kemur það til skoðunar í ráðuneytinu að setja reglugerð þar sem upphafi veiðitímabilsins er flýtt. Er það enda í samræmi við kröfur um meðalhóf. Meta verður lengd frestunar á upphafi veiðitímabilsins m.a. í því ljósi.

Önnur atriði

Ákvörðun ráðherra um að fresta upphafi veiða í sumar laut almennt að veiðum á langreyðum og var sett með bráðabirgðaákvæði við reglugerð um hvalveiðar.

Eins og að framan greinir eru tildrög reglugerðarinnar þau að Matvælastofnun óskaði eftir álitni fagráðs um það hvort unnt sé að standa þannig að veiðum á stórhvelum að mannúðleg aflifun þeirra sé tryggð. Fagráðið, sem m.a. er ætlað að vera til ráðuneytis um stefnumótun á sviðinu, komst að þeirri niðurstöðu að við veiðar á stórhvelum væri ekki hægt að uppfylla þau skilyrði sem nauðsynleg eru til að tryggja velferð dýra við aflifun. Niðurstaða ráðsins var því sú að veiðiaðferðir sem beitt er við veiðar á stórhvelum samræmist ekki ákvæðum laga nr. 55/2013. Í álitni fagráðs er einnig byggt á því að ekki sé mögulegt að ákvarða kyn hvala frá veiðiskipum eða hvort þær hvalkúr sem veiddar eru séu kelfdar eða mjólkandi, með kálf sér við hlið. Þegar þessi almenna afstaða til veiðiaðferðanna lá fyrir var því nauðsynlegt að ráðherra tæki til skoðunar með almennum hætti hvort þær veiðiaðferðir sem eru viðhafðar geti almennt séð verið stundaðar í samræmi við lög nr. 55/2013 og þau sjónarmið sem búa að baki lögum nr. 26/1949.

Þar sem það var mat ráðuneytisins að um almennan annmarka væri að ræða á þeim veiðiaðferðum sem almennt eru lagðar til grundvallar við veiðar á stórhvelum, og þar sem það var jafnframt mat ráðuneytisins að sá annmarki væri ekki bundinn við einstök tilvik, einstök veiðiskip, veiðimenn eða jafnvel einstök skotvopn, varð að bregðast við þeim annmarka með almennum hætti með reglusetningu eins og gert var. Ráðuneytið var ekki með einstök tilvik til skoðunar heldur hvernig staðið er að veiðum á langreyðum almennt.

Reglugerð nr. 642/2023 um breytingu á reglugerð nr. 163/1973 um hvalveiðar sem birt var í B-deild Stjórnartíðinda hinn 20. júní sl. hróflar ekki við útgefnu og gildandi leyfi til veiða á langreyðum. Nálgun ráðuneytisins laut ekki að því hvort einstakir aðilar hefðu brotið í bága við lög í einstökum tilvikum heldur að því hvernig almennt ber að standa að veiðum á langreyðum. Þess vegna hefur ekki verið til skoðunar að afturkalla leyfið í viðurlagaskyni, hvorki á grundvelli reglna stjórnsýsluréttar né skilyrða leyfisins. Þótt sú staða sé fyrir hendi nú að aðeins eitt leyfi sé í gildi til að veiða langreyðar verður eftir sem áður að gera greinarmun á þeim kröfum sem eru almennt gerðar til hinnar leyfisskyldu starfsemi og einstökum atvikum í starfsemi tiltekinna aðila sem kunna að geta orðið tilefni þvingunarráðstafana eða stjórnsýsluviðurlaga. Afstaða ráðherra lýtur að því hvaða veiðiaðferðir eru almennt viðhafar í greininni.

Rétt er að áréttta að ummæli ráðherra fyrr í vor um að ekki væru skilyrði til að afturkalla leyfi til hvalveiða fólu í sér svör við fyrirspurnum um hvort unnt væri að bregðast við eftirlitsskýrslu Matvælastofnunar með beitingu viðurlaga og þá vegna meintra brota tiltekinna aðila. Svör ráðherra

við þeirri fyrirspurn lutu að því hvort lagagrundvöllur væri fyrir því að afturkalla leyfi til hvalveiða í viðurlagaskyni. Það var mat ráðuneytisins að svo væri ekki og sú afstaða hefur ekki breyst enda lúta niðurstöður eftirlits Matvælastofnunar og álit fagráðs um velferð dýra almennt að aðferðum við veiðar á langreyðum en ekki að einstökum brotum tiltekinna aðila við slíkar veiðar. Þá skal tekið fram að að því leyti sem afturköllun leyfis í viðurlagaskyni á grundvelli ólögfestra reglna um það efni gæti yfir höfuð komið til álita væri slík ráðstöfun mun meira íþyngjandi gagnvart leyfishafa en almenn og frestun á upphafi veiðitímabils um afmarkaðan tíma. Ítrekuð skal sú afstaða ráðuneytisins sem ráðherra hefur áður gert nefndinni grein fyrir að það hefur ekki komið til greina og að sú afstaða hefur ekki breyst.

Loks er áréttað að setning almennra stjórnvaldsfyrirmæla af hálfu ráðherra á borð við þær almennu ráðstafanir sem gripið var til með setningu reglugerðar nr. 642/2023, um breytingu á reglugerð nr. 163/1973, um hvalveiðar, hafa engin áhrif á hlutverk eða heimildir eftirlitsstjórnvalda til þess að bregðast við í einstökum tilvikum með beitingu sértækra úrræða, þ.m.t. þvingunarráðstafana eða stjórnsluviðurlaga, og engin afstaða til slíks hefur verið tekin með setningu reglugerðarinnar. Matvælastofnun og Fiskistofa hafa áfram eftirlit með hvalveiðum í samræmi við lögbundið hlutverk sitt. Gert er ráð fyrir að stofnanirnar leggi mat á þær upplýsingar sem fyrir liggja um þær veiðiaðferðir sem eru notaðar til veiðanna í einstökum málum, í samræmi við og innan marka þeirra heimilda sem þær hafa lögum samkvæmt og sem um slík mál gilda. Ráðuneytið gegnir áfram hlutverki sínu sem leyfishafi vegna hvalveiða og sem æðra stjórnvald gagnvart undirstofnunum sínum.