

5. Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på de tre næste møder og de ekstraordinære møder og foranstaltninger i tilknytning hertil i Den Internationale Hvalfangstkommission

KOM (2017) 0463

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til Rådets afgørelse om EU's holdning til de næste tre møder i Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC). Forslaget, der bygger videre på de tidligere rådsafgørelser, har til hovedformål at sikre effektive internationale retlige rammer for bevaring og forvaltning af hvaler, der garanterer en mærkbar forbedring af hvalers bevaringsstatus. Det skal bl.a. ske ved, at al hvalfangst bringes under IWC's kontrol, at moratoriet mod kommerciel hvalfangst opretholdes, at man modsætter sig nye typer hvalfangst, at man støtter at videnskabelig hvalfangst uden for IWC's kontrol stoppes, at oprettelsen af hvalreservater støttes, samt at man øger fokus på hvalers helbred og trivsel. Forslaget lægger endvidere op til, at oprindelige folks traditionelle hvalfangst fortsat støttes, og at der tages hensyn til en retlighedsbaseret tilgang for oprindelige folk. Herudover lægger forslaget op til, at der fra EU's side bakkes aktivt op om arbejdet i IWC om at skabe øget forståelse og bedre procedurer mht. oprindelige folks hvalfangst.

Kommissionens forslag er blevet positivt modtaget af flertallet af medlemsstaterne, der bl.a. støtter, at EU i endnu højere grad skal arbejde for, at bevaring af hvaler bliver det primære fokusområde for IWC's arbejde, og at IWC skal regulere alle former for hvalfangst, herunder småhvaler. Der er fortsat generel forståelse for oprindelige folks behov for hvalfangst, ikke mindst hvad angår Grønland. Der er imidlertid ikke opbakning til at arbejde for en retlighedsbaseret tilgang for oprindelige folk mht. hvalfangst. Dog er der på dansk foranledning opnået enighed om, at man fra EU's side anerkender de aktuelle drøftelser i IWC om oprindelige folks rettigheder. Forslaget forventes vedtaget. Det forventes ikke, at der vil kunne etableres et blokerende mindretal imod vedtagelsen.

Fra dansk side arbejder man for, at Rigsfællesskabets samlede interesser på hvalområdet tages i betragtning. Det drejer sig særligt om at sikre fortsat opbakning til oprindelige folks hvalfangst, herunder særligt støtte til Grønlands fangstkvoter, samt at IWC's mandat ikke udvides til også at omfatte forvaltning af småhvaler. Herudover arbejder man for, at EU's fælles holdning tager højde for IWC's dobbelte mandat, der omfatter både bevaring og forvaltning af hvaler, samt at EU-medlemsstaterne skal have tilstrækkelig mulighed for at bidrage konstruktivt til arbejdet i IWC. Der er imidlertid meget begrænset opbakning til de danske synspunkter blandt de øvrige medlemsstater. I forhandlingerne har balancen i forslaget således rykket sig yderligere i retning af at tilgodese bevaringsinitiativer. Det foreliggende forslag er derfor vanskeligt at forene med Rigsfællesskabets samlede interesser på hvalområdet. Endvidere må forslaget anses for at være mere bevaringsorienteret end EU's fælles holdning fra 2011. Her stemte Danmark imod vedtagelsen af forslaget, ligesom man gjorde i 2008 og 2009.

2. Baggrund

Kommissionen har 4. september 2017 fremsat forslag til Rådets afgørelse om EU's holdning til de næste tre møder i Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) (COM(2017) 463 final). Forslaget er modtaget i dansk sprogversion ligeledes den 4. september 2017.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 191, stk. 1 (miljøpolitik) og artikel 218, stk. 9 om EU's holdning i organer, der træffer aftale med retlig virkning og indvirkning på gennemførelse af Unionens politikker og lovgivning. Kommissionen har efterfølgende tilkendegivet, at den rette hjemmel for forslaget er TEUF artikel 192, stk. 1 og ikke artikel 191, stk. 1. Forslaget behandles af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Kommissionen

begrunder sit forslag med, at beslutninger, der træffes i Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) på afgørende vis kan påvirke indholdet af EU's lovgivning. Kommissionen henviser endvidere til, at forslaget har til hensigt at understøtte den effektive gennemførelse af Rådets direktiv 92/43/EØF (Habitatdirektivet) om beskyttelse af hvaler i EU's vandområde samt Rådets forordning (EF) nr. 338/97 om kontrol af handel med vilde dyr og planter (Washington-konventionen/CITES).

3. Formål og indhold

Kommissionen finder, at EU's miljøpolitik, bl.a. pga. hvalernes migrerende karakter, ikke vil være effektiv i EU's farvande, hvis den ikke følges op på globalt plan, og at IWC er den ansvarlige internationale organisation til bevarelse og forvaltning af hvalbestande. Rådet har i 2008, 2009 og 2011 vedtaget lignende holdninger. Danmark stemte imod disse holdninger, som på afgørende vis ville begrænse den hvalpolitik, Danmark hidtil havde ført, som er afpasset grønlandske og færøske behov.

Kommissionens forslag bygger videre på de tidligere rådsafgørelser. Hovedformålet er at sikre effektive internationale retlige rammer for bevaring og forvaltning af hvaler, der garanterer en mærkbar forbedring af hvalers bevaringsstatus. Det skal bl.a. ske ved, at alle IWC-medlemmers hvalfangst bringes under IWC's kontrol samt opretholdelse og fuld implementering af det midlertidige forbud (moratoriet) mod kommerciel hvalfangst fra 1986. Kommissionen foreslår endvidere, at EU modsætter sig nye typer hvalfangst, støtter at videnskabelig hvalfangst uden for IWC's kontrol stoppes, at oprettelsen af hvalreservater støttes, samt at man øger fokus på hvalers helbred og trivsel.

Forslaget lægger også op til, at oprindelige folks traditionelle hvalfangst fortsat støttes, og at der tages hensyn til en rettighedsbaseret tilgang for oprindelige folk, mens det anerkendes, at hvaler er migrerende arter. Støtten skal betinges af, at hvalfangsten er bæredygtig, reguleres korrekt og sker inden for rammerne af de lokale behov for underhold. Herudover lægger forslaget op til, at der fra EU's side bakkes aktivt op om arbejdet i IWC om at skabe øget forståelse og bedre procedurer mht. oprindelige folks hvalfangst.

Endelig foreslår Kommissionen, at man fra EU's side støtter forslag, der kan styrke IWC's legitimitet og integritet. Det skal bl.a. ske gennem øget gennemsigtighed, ansvarlighed, overholdelse og håndhævelse af IWC's regler samt styrkelse af dialogen og samarbejdet med civilsamfundet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have konsekvenser for statsfinanser, samfunds- eller erhvervsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet i Danmark.

Hvaler er i forvejen totalfredede i EU's farvande. Forslaget kan få konsekvenser for Grønlands hvalkvoter og dermed Grønlands økonomi, samt for Grønland og Færøerne i forhold til traditionel småhvalfangst, som IWC ikke forvalter i dag.

8. Høring

Forslaget har været i høring hos relevante myndigheder i Grønland og Færøerne, og der er iværksat en høring blandt relevante interesseorganisationer. Der er modtaget høringssvar fra WWF Verdensnaturfonden i Danmark, Dyreværns-Organisationernes Samarbejds-Organisation (DOSO) samt Sammenslutningen af Fiskere og Fangere i Grønland (Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat – KNAPK). Endvidere har Naalakkersuisut (Departementet for Fangst og Fiskeri) afgivet supplerende bemærkninger.

WWF Verdensnaturfonden i Danmark

WWF Verdensnaturfonden (Danmark) vil gerne takke for muligheden for at kommentere på Europa Kommissionens forslag til EU's holdning til de næste tre møder i IWC.

IWC har igennem årene udviklet sig fra en hvalfangstorganisation til en international organisation, der arbejder med alle aspekter vedrørende både beskyttelse af hvaler, forskning i hvaler og udnyttelse af hvaler. WWF finder det positivt, at IWC i dag har dette bredere mandat.

WWF Verdensnaturfonden vil i forlængelse heraf gerne opfordre til, at de tre nationer i Rigsfællesskabet arbejder sammen med sigte på både beskyttelse og forvaltning af hvaler. Forurening af havene, kontaminanter, klimaforandringerne konsekvens for bestandene af hvaler og udfordringerne ved en stadig øget shipping er emner som Rigsfællesskabet samlet bør arbejde med.

WWF Verdensnaturfonden har igennem det seneste år arbejdet med støj og hvorledes støj fra skibe påvirker havpattedyr¹. Vi har fokuseret på en række arter, der er hjemmehørende i Baffinbugten, og har fokuseret på aktuelle planer om at sejle jernmalm fra et mineprojekt på Baffinland ned langs den grønlandske vestkyst og videre mod markeder i Europa. Konklusionen er, at vi ved ganske lidt om hvalers hørelse og om reaktioner på og langsigtede konsekvenser af støj fra eksempelvis skibe, der sejler igennem vigtigt habitat. Vi har identificeret en række muligheder for at reducere konsekvenserne af stadig øget skibstrafik, herunder ændringer i konstruktion af skrog og skrue, reduktion af fart samt tilrettelæggelse af skibsruter ud fra viden om følsomme områder og sæsonvariation. Lukning af de mest sårbare områder lader sig umiddelbart implementere, men de øvrige indsatser er betinget af internationalt samarbejde.

Dyreværns-Organisationernes Samarbejds-Organisation (DOSO)

DOSO dækker med sine medlemsforeninger omkring 130.000 medlemmer og støtte-medlemmer.

DOSO går ind for at al fangst af hvaler afvikles (undtagelse for inuitter). Indtil fangsten er afviklet, skal denne foregå således, at dyret dør øjeblikkeligt. Dette betyder for store hvaler, at fangsten uden forsinkelse skal begrænses til vågehval, og den skal ske under anvendelse af den varme harpun, der er udviklet til anvendelse på vågehval.

Under henvisning til Udenrigsministeriets mail af 29. september, skal DOSO bemærke følgende: DOSO har sammen med en koalition af danske NGO'er i over ti år forud for IWC's møder rettet henvendelse til Udenrigsministeriet og opfordret til, at Danmark i IWC gjorde sig til

talsmand for en række initiativer til gavn for alle hvalbestande verden over, herunder bl.a. opretholdelse af moratoriet, oprettelse af hvalreservater, fokus på conservation indenfor IWC samt øget transparens og mulighed for civilsamfundets deltagelse i beslutningsprocesserne omkring IWC's arbejde.

DOSO noterer sig, at det foreliggende forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på de tre næste møder og de ekstraordinære møder og foranstaltninger i tilknytning hertil i Den Internationale Hvalfangstkommission, inddrager de hensyn og sætter de prioriteringer, som vi og andre danske NGO'er har gjort os til talsmænd for. DOSO skal derfor opfordre til, at Danmark uden forbehold støtter op om Kommissionens foreliggende forslag.

Fiskere og Fangere i Grønland (Kalaallit Nunaanni Aalisartut Piniartullu Kattuffiat – KNAPK)

Som repræsentanter for den nutidige og oprindelige fangstkultur er vi taknemmelige for støtten fra EU og IWC til fortsat at drive bæredygtig hvalfangst som oprindelige folk.

I et område hvor landbrug ikke har samme vilkår og betydning som den europæiske, har brugen af havets ressourcer altid været en vigtig del af opretholdelsen af livet og trivselen hos Inuit.

Det er vanskeligt at sammenligne betydningen af hvalfangsttraditionen for den grønlandske kultur med andre kulturers traditioner som f.eks. landbrugskulturernes. Tilnærmelsesvist kan man sammenligne kulturen med vindyrkning, som dog ikke er livsnødvendigt, men for mange er lig med den vestlige verdens kultur.

KNAPK har siden 1988 arbejdet for forbedring og effektivisering af fangstmetoder og redskaber, især indførelsen af de forskellige typer hvalgranater til store hvaler, der monteres på harpuncanoner. KNAPK og deres fangere har altid deltaget og bidraget til de forbedringer og informationskampaner som både Naalakkersuisut og NAMMCO har arbejdet med. KNAPK har også deltaget i IWC's drøftelser om fangstmetoder og bidraget med viden og erfaringer under IWC møderne. Fangerne har deltaget i indsamling af data fra hvalfangster, så vi kan dokumentere forbedringerne, og som er blevet rapporteret til både IWC og NAMMCO.

Nutidige krav om hurtig aflivning har betydet at en del ejere af fiskefartøjer har investeret i harpuncanoner, for mange fartøjsejere indebærer hvalfangst med harpuncanoner dog betydelige udgifter til vedligeholdelse af udstyr, aflønning af mandskab, brændstofforbrug og indkøb af hvalgranater, disse udgifter der skal indtjenes gennem salg af hvalprodukter i et tyndt befolket område bliver langt fra dækket af indtægterne fra hvalfangsten, samtidigt tilfalder kød og andre hvalprodukter de der har råd.

Aflivning af fritlevende dyr indebærer naturligvis at et vist antal dyr må leve et minut eller to længere i forhold til hvis de var sat i en aflivningsbås.

Den gældende bekendtgørelse for hvalfangst i Grønland tillader riffelfangst af et vist antal vågehvaler primært i de bosætninger hvor der ikke er harpunfartøjer, det er typisk bygder og udkantsområder uden større fiskeindustri eller anden beskæftigelse, hvor fangst er den primære indtægtskilde for vore medlemmer. Riffelfangst af vågehvaler udføres som regel af erfarne erhvervsfangere samtidigt er det af betydning for livskvaliteten og selvopretholdelsen i udkantsområderne, da supplementet fra fangst af store hvaler, giver kød, spæk og mattakforsyning til vinteren.

Afslutningsvis må KNAPK understrege, at det er et nationalt anliggende hvordan, hvornår og hvem der fanger de store hvaler. Den væsentligste er at kødforsyning foregår.

Til sidst vil vi fra KNAPK sige at vi støtter initiativer der har til hensigt at fremme inklusion af bruger viden, sammen med videnskabelig rådgivning, i forvaltningen af levende ressourcer. Brug af traditionel viden nævnes i flere internationale aftaler som vigtige redskaber i et Arktis som oplever store ændringer, f.eks. Kiruna deklARATIONEN af 2013 og Biodiversitetskonventionen (artikel 8(j)).

Naalakkersuisut (Departementet for Fangst og Fiskeri)

Departementet for Fangst og Fiskeri oplyser, at i Grønlands hvalfangst har man hvalgranater til både vågehvaler, finhvaler, pukkelhvaler og grønlandshvaler. Ikke alle byer og bygder har fartøjer med harpuncanon eller tilstrækkelig antal, hvorfor Naalakkersuisut anvender bekendtgørelsens hjemmel til at tildele en begrænset kvote af vågehval til riffelfangst, hvor der er konkrete krav og betingelser for f.eks. antal joller, kaliber, udstyr m.v. før sådan en fangst tillades.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag er blevet positivt modtaget af flertallet af medlemsstaterne. Disse medlemsstater støtter bl.a., at EU i endnu højere grad skal arbejde for, at bevaring af hvaler bliver det primære fokusområde for IWC's arbejde, og at IWC skal regulere alle former for hvalfangst, herunder småhvaler.

Der er fortsat generel forståelse for oprindelige folks behov for hvalfangst, ikke mindst hvad angår Grønland. Der er imidlertid ikke opbakning til at arbejde for en rettighedsbaseret tilgang for oprindelige folk mht. hvalfangst. Dog er der blevet opnået enighed om, at man fra EU's side anerkender de aktuelle drøftelser i IWC om oprindelige folks rettigheder.

I forhandlingerne har man fra dansk side bl.a. foreslået, at det kun er hvalfangst, der er omfattet af IWC's nuværende mandat, der skal bringes under IWC's kontrol. Der har imidlertid ikke været opbakning til denne begrænsning blandt de øvrige medlemsstater.

Fra dansk side har man endvidere arbejdet for en eksplicit fremhævelse af behovet for dialog med oprindelige folk. Der har dog ikke været opbakning til sådan en fremhævelse blandt de øvrige medlemsstater. Der er imidlertid meget begrænset opbakning til de danske synspunkter blandt de øvrige medlemsstater. I forhandlingerne har balancen i forslaget således rykket sig yderligere i retning af at tilgodese bevaringsinitiativer.

Det forventes ikke, at der vil kunne etableres et blokerende mindretal imod vedtagelsen, og forslaget forventes derfor vedtaget.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er bevidst om de særlige hensyn, der gør sig gældende mht. varetagelsen af Rigsfællesskabets interesser vedr. hvaler. Regeringen deler Kommissionens synspunkt om, at verdens hvalbestande skal sikres den bedst mulige beskyttelse mod uforsvarlig udnyttelse, idet man dog samtidig fra dansk side støtter princippet om en bæredygtig udnyttelse af havets ressourcer på det bedst mulige videnskabelige grundlag.

Fra dansk side arbejder man for, at Rigsfællesskabets samlede interesser på hvalområdet tages i betragtning. Det drejer sig særligt om at sikre fortsat opbakning til oprindelige folks hvalfangst, herunder særligt støtte til Grønlands fangstkvoter. Herudover arbejder man for, at EU fælles holdning tager højde for IWC's dobbelte mandat, der omfatter både bevaring og forvaltning af hvaler, samt at EU-medlemsstaterne skal have tilstrækkelig mulighed for at bidrage konstruktivt til arbejdet i IWC.

Det foreliggende forslag vurderes derfor ikke at kunne forenes med Rigsfællesskabets samlede interesser på hvalområdet. Endvidere må forslaget anses for at være mere bevaringsorienteret end EU's fælles holdning fra 2011. Her stemte Danmark imod vedtagelsen af forslaget, ligesom man gjorde i 2008 og 2009.

Såfremt forslaget vedtages i sin nuværende form, kan det blive nødvendigt, at Danmark indtager særstandpunkter i IWC på vegne af Færøerne og Grønland i overensstemmelse med EU-Domstolens praksis og under hensyntagen til loyalitetsprincippet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat om sagen til Folketingets Europaudvalg den 29. september 2017 samt revideret version med høringssvar den 28. oktober 2017.