



Bruxelles, den 4.9.2017
COM(2017) 463 final

2017/0215 (NLE)

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

DA

DA

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører Rådets afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i forbindelse med møder i Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) i henhold til den internationale konvention angående regulering af hvalfangst (ICRW), herunder ekstraordinære møder og aktiviteter.

Den bygger på Rådets afgørelser, der blev vedtaget den 2. marts 2009 og den 13. december 2011 på grundlag af forslag fra Kommissionen¹, som gjorde det muligt for Unionen at koordinere sin holdning til en række spørgsmål på tre af IWC's møder (i 2012, 2014 og 2016) og de ekstraordinære møder i tilknytning hertil.

Den flerårige karakter af de foregående afgørelser og den stabile politiske tilgang som følge heraf gav Unionen og dens medlemsstater mulighed for at være mere proaktive i forhold til spørgsmål vedrørende IWC, med det resultat at tredjelandes regeringer i stigende grad anmoder Unionen om at deltage i aktiviteter med kort varsel. Det foreslås derfor, at Rådets fremtidige afgørelse ikke kun bør gælde i forbindelse med møder i IWC, men også bør anvendes med henblik på at agere mellem møderne inden for de politiske rammer, der er fastlagt i afgørelsen, f.eks. ved demarcher.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Den internationale konvention angående regulering af hvalfangst

Den internationale konvention angående regulering af hvalfangst (ICRW), der blev undertegnet i 1946, sikrer både bevarelse og bæredygtig forvaltning af hvaler på verdensplan.

Konventionen indeholder juridisk bindende vedtægter, der udpeger beskyttede og ikkebeskyttede arter, åbne og lukkede farvande, herunder reservater, og fastsætter fangstbegrænsninger for kommerciel og traditionel hvalfangst. Konventionen regulerer også hvalfangst til videnskabelige formål. I den forbindelse skal de kontraherende regeringer ifølge vedtægterne indsende forslag til videnskabelige tilladelser til det videnskabelige udvalg med henblik på kontrol, inden de udstedes. Tilladelserne udstedes af de enkelte lande.

ICRW-medlemskab er begrænset til regeringer, eftersom konventionen går forud for Romtraktaten, og Den Europæiske Union har derfor kun observatørstatus². For øjeblikket er 25 EU-medlemsstater kontraherende regeringer til ICRW³, der i alt tæller 87 kontraherende stater.

2.2. Den Internationale Hvalfangstkommission

Det kompetente organ, der styrer gennemførelsen af konventionen, er Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC), der mødes hvert andet år. IWC udøver sit grundlæggende ansvar for både en bæredygtig forvaltning og bevarelse ved at vedtage ændringer af

¹ KOM(2008) 711 endelig og KOM(2011) 495 endelig.

² En ændring af konventionen med henblik på at tillade EU at blive medlem ville kræve, at alle IWC-medlemmerne ratificerer en protokol. Kommissionen vedtog i 1992 et forslag om at forhandle om Unionens tiltrædelse af konventionen, men Rådet har ikke fulgt op på det (udkast til Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at forhandle på Fællesskabets vegne om en ændringsprotokol af Den Internationale Konvention angående Regulering af Hvalfangst, undertegnet i Washington den 2. december 1946 (COM(92) 316)).

³ Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Det Forenede Kongerige, Estland, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Kroatien, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.

vedtægterne til ICRW som følge af anmodninger fra de kontraherende regeringer. Ændringer skal vedtages med et flertal på tre fjerdedele blandt de medlemmer af IWC, der stemmer. Afgørelser i IWC om at ændre vedtægterne til konventionen har direkte retlig virkning, da de træder i kraft inden for den fastsatte periode uden behov for ratifikation⁴. Der er på næsten alle IWC's møder foreslået ændringer af vedtægterne til konventionen med henblik på at tillade hvalfangst under visse omstændigheder eller oprette reservater.

I tidens løb har IWC har i høj grad udviklet sig og er blevet en international referenceorganisation for alle aspekter vedrørende hvaler og hvalfangst, i det den iværksætter aktiviteter som f.eks. forskningsprogrammer, bestandsberegninger, bevaringsplaner og viden om og håndtering af trusler. IWC vil i stigende grad blive påvirket af 2030-dagsordenen og målene for bæredygtig udvikling generelt, særlig bæredygtigt udviklingsmål 14⁵.

IWC's primære indkomst udgøres af finansielle bidrag fra de kontraherende regeringer, men yderligere frivillige bidrag ydes af medlemsstaternes regeringer og civilsamfundsorganisationer med henblik på at støtte specifikke programmer, der forvaltes af IWC.

IWC rådgives af sit videnskabelige udvalg, der navnlig bistår IWC i forbindelse med vurderingen af bestandenes tilstand, fastsættelsen af fangstbegrænsninger og behandlingen af oplysninger vedrørende hvaler og hvalfangst. Det videnskabelige udvalg gennemgår og fremsætter også bemærkninger til tilladelser til hvalfangst med henblik på videnskabelig forskning⁶, inden de kontraherende regeringer udsteder dem til deres statsborgere⁷.

IWC's dobbeltmandat til både at forvalte hvalfangst og beskytte hvalerne har ført til ekstremt polariserede synspunkter mellem kontraherende regeringer, der støtter hvalfangst, og kontraherende regeringer, der har et strengt fokus på bevarelse. Denne situation svækker IWC, som dog fortsat er den eneste ramme, der potentielt kan løse problemer af global interesse.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ VEGNE AF DEN EUROPÆISKE UNION

3.1. Behovet for en holdning

Afgørelser om at ændre vedtægterne, som vedtages af IWC, kan have indvirkning på gennemførelsen af målsætningerne i Unionens politikker og lovgivning med hensyn til hvaler.

I henhold til artikel 191, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ("traktaten") er et af målene for EU's miljøpolitik fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer. Dette mål omfatter bevarelse af arter på verdensplan, herunder hvaler, og Den Europæiske Union har indført en miljølovgivning, der fremmer en effektiv beskyttelse gennem en omfattende harmonisering af regler på EU-plan.

Habitatdirektivet⁸ nævner alle hvalarter i bilag IV. Det betyder, at alle hvalarter er beskyttet mod forsætlig forstyrrelse, indfangning eller drab i Unionens farvande. Dette giver også en

⁴ Se konventionens artikel V. I medfør af stk. 3 bliver parterne bundet af ændringer af vedtægterne efter 90 dage, medmindre de gør indsigelse.

⁵ Bæredygtigt udviklingsmål 14: "bevare havene og bruge havene og de marine ressourcer på bæredygtig vis for at fremme bæredygtig udvikling".

⁶ Konventionens artikel VIII.

⁷ I punkt 30 i vedtægterne kræves det udtrykkeligt, at de kontraherende regeringer skal forelægge videnskabelige tilladelser for det videnskabelige udvalg, inden de udstedes, så det videnskabelige udvalg har mulighed for at gennemgå dem og fremsætte bemærkninger dertil.

⁸ Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

EU-politisk kontekst for stillingtagen til emner som f.eks. støjforurening, slag fra skibe, indfiltrering i net og bifangster. I habitatdirektivet forbydes desuden opbevaring, transport og salg af og bytte med enheder, der er indsamlet i naturen. Disse bestemmelser tillader ikke genoptagelse af kommerciel hvalfangst.

I rådets forordning (EF) nr. 338/97 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed⁹, der gennemfører bestemmelserne i konventionen om international handel med udryddelsestruede dyr og planter (CITES) i EU, forbydes indførsel af hvalarter i Unionen hovedsageligt til kommercielle formål. Dette høje beskyttelsesniveau styrkes yderligere af havstrategirammedirektivet¹⁰, der bør forbedre kvaliteten af miljøet for hvaler ved at fremme en god miljøtilstand i EU's have og verdenshave.

Da hvaler migrerer, vil EU's politik imidlertid ikke være effektiv i EU's farvande, hvis den ikke bakkes op af en tilsvarende indsats på verdensplan inden for en tilsvarende international reguleringsramme. Denne ramme er den internationale konvention angående regulering af hvalfangst.

EU's medlemskab af multilaterale miljøaftaler såsom konventionen om den biologiske mangfoldighed, FN's rammekonvention om klimaændringer og Stockholmkonventionen om persistente organiske miljøgifte samt ratifikationen af Minamatakonventionen om kviksølv er også af betydning for en række af de emner, der har været genstand for IWC's resolutioner.

3.2. De enkelte politikspørgsmål

3.2.1. Kommerciel hvalfangst, kystbaseret fangst af småhvaler og kriterier for tilladelser til videnskabelig hvalfangst

IWC regulerer **kommerciel hvalfangst** og besluttede i 1982, at der burde indføres et moratorium for kommerciel hvalfangst på alle hvalarter og bestande fra 1986 og fremefter.

Norge og Island er ikke bundet af moratoriet, da de har gjort indsigelse¹¹ og taget forbehold¹². De fortsætter på nuværende tidspunkt med at udføre kommerciel hvalfangst¹³. Disse to lande fastsætter deres egne fangstbegrænsninger, men forelægger oplysninger om deres fangster og dermed forbundne videnskabelige data for Kommissionen. Både Norge og Island hævder, at de fastsætter deres fangstbegrænsninger på grundlag af den reviderede forvaltningsprocedure, der er udviklet af IWC for at fastslå bæredygtige fangstgrænser for kommerciel hvalfangst. En streng anvendelse af den reviderede forvaltningsprocedure som anbefalet af det videnskabelige udvalg er afgørende for at undgå at sætte for høje fangstbegrænsninger.

Japan er bundet af moratoriet for kommerciel hvalfangst, men giver særlige tilladelser i henhold til artikel VIII i ICRW, som tillader drab, fangst og behandling af hvaler "i videnskabeligt øjemed med de begrænsninger i henseende til antal og på sådanne andre betingelser, som vedkommende kontraherende regering måtte anse for rimelige". I 2014 fastslog Den Internationale Domstol imidlertid, at Japans vigtigste "videnskabelige hvalfangstprogram" var ulovligt, da det ikke var af tilstrækkelig videnskabelig kvalitet til at kunne begrundes med, at det tydeligt var "med henblik på videnskabelig forskning"¹⁴.

⁹ EFT L 61 af 3.3.1997, s. 1.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger.

¹¹ I henhold til artikel V, stk. 3, i konventionen har kontraherende regeringer mulighed for at gøre indsigelse mod enhver ændring af vedtægterne, hvorved de ikke er bundet af denne ændring.

¹² Island trak sig ud af IWC i 1992, men tiltrådte igen i 2002 med et forbehold over for moratoriet.

¹³ Den Russiske Føderation har også registreret en indsigelse over for moratoriet, men har ikke gjort den gældende.

¹⁴ Den Internationale Domstols (ICJ) dom af 31. marts 2014 i sagen vedrørende hvalfangst i Antarktis (Australien mod Japan: New Zealand som intervenient), præmis 227 og 245.

Desuden var det ikke påvist, at der var behov for en dødbringende prøvetagning for at nå de erklærede videnskabelige mål. Ikke desto mindre genoptog Japan "videnskabelig" hvalfangst i Antarktis i 2016 og fortsatte i 2017 med udgangspunkt i et nyt program og uden at følge den reviderede revisionsprocedure for tilladelser til hvalfangst krævet i de relevante IWC-resolutioner¹⁵, som Japan gjorde indsigelse mod.

På trods af disse landes fortsatte hvalfangst har moratoriet for kommerciel hvalfangst bidraget til at beskytte hvaler igennem de sidste tredive år. Ikke desto mindre er mange hvalbestande stadig alvorligt udtyndet, bl.a. som følge af et stigende antal trusler, som ikke skyldes hvalfangst, såsom indfiltrering i fangstredskaber, sammenstød med skibe, forurening, herunder undersøisk støjforurening, forringelse af levesteder osv. Det er derfor vigtigt at undgå presset fra kommerciel jagt for at hjælpe med at genoprette disse bestande. Det generelle forbud mod kommerciel hvalfangst, der er besluttet i IWC, bør således bibeholdes. Det er i overensstemmelse med og krævet af EU's politikker.

Japan har også forsøgt at overbevise IWC om at godkende en ny kategori af hvalfangst, nemlig **kystbaseret fangst af småhvaler**¹⁶, som reelt ville ophæve moratoriet for kommerciel hvalfangst delvist. EU bør modsætte sig forslag om at indføre nye hvalfangst kategorier og støtte Den Internationale Domstols¹⁷ udtalelse om, at ICRW inddeler hvalfangst i tre kategorier: kommerciel hvalfangst og oprindelige befolkningers traditionelle hvalfangst (begge er omfattet af vedtægterne) og hvalfangst med særlig tilladelse i henhold til artikel VIII. Dette vil forhindre smuthuller i forbuddet mod kommerciel hvalfangst og bidrage til at undgå, at dette begreb anvendes tæt på EU's farvande.

I forhold til "**videnskabelig**" hvalfangst bør EU stå fast på, at artikel VIII, som tillader hvalfangst med særlig tilladelse, ikke kan anvendes til at berettige, hvad der primært er kommerciel hvalfangst. Misbrug af artiklen er i strid med ånden i moratoriet og IWC's holdning som tilkendegivet i forskellige resolutioner. For at EU kan acceptere forslag til særlige tilladelser som værende gyldige i henhold til artikel VIII, skal de overholde de betragtninger, som Den Internationale Domstol fremsatte i sin dom af 31. marts 2014 om hvalfangst i Antarktis. Det betyder en streng overholdelse af resolution 2014-5 om hvalfangst efter særlig tilladelse, ifølge hvilken to kumulative elementer skal være opfyldt for at udstede en særlig tilladelse: at den dødbringende prøvetagning er "videnskabelig forskning", og at det udelukkende er "med henblik på" den pågældende forskning. I praksis vil det betyde, at det videnskabelige udvalg har sikret sig, at enhver kontraherende part, der ønsker at udstede særlige tilladelser, har vist, at det forventede resultat af projektet er berettiget som videnskabelig forskning, nøje har undersøgt, om anvendelsen af ikkedødbringende prøvetagning kan opfylde målet med forskningen, har konkluderet, at dette ikke er muligt, og har påvist, at størrelsen af den foreslåede stikprøve udelukkende vedrører videnskabelige behov og ikke er større end rimeligt med henblik på det videnskabelige formål.

EU bør derudover fremme den holdning, der i sidste ende blev accepteret af alle parter i Den Internationale Domstols sag, at IWC spiller en legitim rolle i debatten om hvalfangst efter

¹⁵ IWC's resolution 2014-5 om hvalfangst efter særlig tilladelse og IWC's resolution 2016-2 om forbedring af evalueringsprocessen for hvalfangst i henhold til særlig tilladelse. Japan gjorde indsigelse mod disse to resolutioner, ud fra den betragtning at "de har til formål på ubehørig vis at begrænse gennemførelsen af Japans videnskabelige forskningsprogrammer uanset den videnskabelige værdi og på en måde, der er uforenelig med konventionen".

¹⁶ Kystbaseret fangst af småhvaler er en form for hvalfangst, der er karakteriseret ved anvendelsen af små både til jagt af hvaler (vågehvaler og andre små hvaler) på dagsrejser i nationale farvande til kommercielle formål. Japan har ønsket fangstbegrænsninger på kystbaseret fangst af småhvaler for samfund, som ifølge Japan lider nød som følge af moratoriet.

¹⁷ ICJ's dom af 31. marts 2014, præmis 229 og 230.

særlig tilladelse. EU bør derfor fortsætte med at være fortalere for tilgange, der garanterer, at enhver særlig tilladelse inden udstedelsen vurderes af IWC's videnskabelige udvalg og af IWC selv og er i overensstemmelse med de henstillinger herom.

3.2.2. Bevaring

ICRW var i 1946 en af de første internationale aftaler, som skabte forbindelse mellem bevaring og bæredygtig udnyttelse. I tidens løb er effekten af andre trusler end hvalfangst og bevaringsmæssige problemer øget og blevet en af de største udfordringer for IWC.

Der blev oprettet et bevaringsudvalg i 2003. Det arbejder tæt sammen med det videnskabelige udvalg om at håndtere en række trusler mod hvaler og deres levesteder. I 2016 vedtog IWC med støtte fra EU-medlemsstaternes kontraherende regeringer og på grundlag af EU's koordinerede holdning en ny strategisk plan¹⁸ ledsaget af et arbejdsprogram, hvori man udpeger prioriterede trusler mod hvaler (slag fra skibe, havaffald, utilsigtet fangst, menneskeskabte lyde, kemisk forurening og klimaændringer) samt prioriterede foranstaltninger (bæredygtig hvalsafari, forvaltningsplaner for bevaring, reservater, dataindsamling og rapportering). Derudover er der kommet nyt fokus på hvalers bidrag til regulering af økosystemerne og ydelse af økosystemtjenester – både mens de er levende, og efter at de er døde.

EU bør støtte videreudviklingen af IWC's stadig større engagement i bevaring, som er på linje med EU's politik og lovgivning.

Som en del af Unionens stærke politiske engagement i bevaring bør EU fortsætte med at støtte alle forslag om hvalreservater¹⁹. For at få disse forslag vedtaget er det nødvendigt at ændre vedtægterne, hvilket kræver et flertal på tre fjerdedele af stemmerne. At opnå dette flertal vil kræve aktive forberedende drøftelser med de kontraherende regeringer, som har for vane at stemme imod reservater. EU og medlemsstaterne bør også tilskynde til en større grad af gennemsigtighed ved at foreslå, at de bestemmelser i vedtægterne, som vedrører reservater, bør placeres i en særskilt afdeling i det relevante afsnit²⁰.

På samme måde bør forslag, som har til formål at forbedre hvalernes trivsel, støttes. Arbejdet med dyrevelfærd kan omfatte, men er ikke begrænset til, indfiltrering i net, slag fra skibe, massestrandning, hvalsafari, støjforurening, forbedring af drabs- og aflivningsmetoder osv..

I de seneste år er IWC begyndt at beskæftige sig med spørgsmål vedrørende sygdomme hos hvaler, navnlig de, der muligvis er knyttet til menneskelige aktiviteter, og de, der kan sprede sig fra dyr til mennesker, hvilket kan udgøre en trussel mod oprindelige befolkningers traditionelle jægersamfund, når de indtager hvalprodukter fra ikkekommerciel jagt. EU og medlemsstaterne bør støtte sådanne debatter, under forudsætning af at de foregår på et videnskabeligt grundlag, og at behandling fra IWC's side følger værdi til arbejdet i andre fora.

¹⁸ https://iwc.int/private/downloads/YTtNWzZ21VOaPZRjvTQGng/CC_StrategicPlan2016_26_FINAL.pdf

¹⁹ To reservater – reservatet i Det Indiske Ocean og reservatet i Det Sydlige Ishav – er på nuværende tidspunkt udpeget af den Internationale Hvalfangstkommission og forbyder begge kommerciel hvalfangst. Et yderligere forslag om et reservat i det sydlige Atlanterhav er de seneste år gentagne gange blevet indgivet til Kommissionen men har indtil nu ikke opnået det nødvendige flertal på tre fjerdedele af stemmerne.

²⁰ På nuværende tidspunkt er disse bestemmelser indeholdt i afdeling III i vedtægterne, som har titlen "fangst".

3.2.3. Oprindelige befolkningers traditionelle hvalfangst

Oprindelige befolkningers traditionelle hvalfangst²¹ (ASW) er omfattet af flere på hinanden følgende vedtægter, og reguleringen heraf er en grundlæggende og væsentlig del af de opgaver, der udføres af IWC, som fastsætter fangstbegrænsningerne for ASW hvert sjette år (næste gang i 2018). ASW er ikke omfattet af moratoriet, idet der ikke er tale om kommerciel hvalfangst. Det er regeringernes ansvar at levere beviser på deres oprindelige folks behov i form af en "behovsopgørelse", som angiver jagtens, produkternes og fordelings kulturelle, underholdsrelaterede og ernæringsmæssige aspekter. Det videnskabelige udvalg yder rådgivning om foreslåede jagters bæredygtighed og sikre fangstbegrænsninger, og IWC beslutter under hensyntagen til behovsopgørelsen og udtalelsen fra det videnskabelige udvalg fangstbegrænsningerne for hver jagt. Dette har dog ofte været et omstridt spørgsmål både i EU og IWC. Situationen bliver ikke bedre af, at vedtægterne anerkender, at ASW-fangster skal opfylde de oprindelige befolkningers behov for underhold²² uden at definere disse behov. Det er særlig vanskeligt at fastsætte sådan en definition på grund af de komplekse begreber, de forskellige typer jagt og særlige lokalsamfundsforhold, som den vil skulle dække.

EU som helhed og Danmark på Grønlands vegne har taget vigtige initiativer med henblik på at reducere spændingerne i forbindelse med ASW. I 2014 vedtog IWC resolution 2014-1 om behovet for at regulere ASW gennem en mere konsekvent og langsigtet tilgang fremover. Resolutionen indeholdt også anmodninger til det videnskabelige udvalg og ASW-underudvalget om at udføre bestemte opgaver²³ inden næste ASW-kvotefastlæggelsesrunde i 2018 for at skabe et mere solidt grundlag at fastsætte fangstbegrænsninger på.

I forlængelse af resolution 2014/1 drøftede eksperter fra forskellige baggrunde, herunder repræsentanter fra ASW-samfundene, opfattelsen af behov for underhold i forbindelse med oprindelige folks rettigheder²⁴. De anbefalede at øge forståelsen af rettighederne, forbedre de oprindelige folks rolle i IWC og skabe forbindelser mellem IWC og andre relevante fora. De foreslog også at erstatte "behovsopgørelsen", som anses for at begrænse de oprindelige folks ret til at bruge deres ressourcer, med et mindre krævende dokument. Endelig foreslog de en forbedring af processen og tidsplanen for at tage ASW-fangstbegrænsninger i betragtning efter 2018.

I forbindelse med IWC 66 i oktober 2016 kunne EU og medlemsstaternes kontraherende regeringer i bred forstand støtte behovet for i højere grad at være opmærksom på oprindelige folks rettigheder i IWC's arbejde og forslaget fra eksperterne om at forbedre processen for fastsættelse af ASW-fangstbegrænsninger. Der var dog uenighed med hensyn til at erstatte termen "behovsopgørelse". Derfor blev man i forbindelse med IWC 66 enig om, at ASW-arbejdsgruppen skal overveje disse spørgsmål yderligere og fremsætte anbefalinger i forbindelse med IWC 67 in 2018, hvis det er relevant. I den forbindelse vil det være vigtigt, at de to EU-medlemsstater, der er mest involveret i drøftelsen af disse spørgsmål, arbejder sammen for at sikre, at anbefalingerne til IWC 67 kan støttes af EU som helhed.

For så vidt angår oprindelige folks rettigheder har EU længe fremmet respekt for menneskerettighederne overalt i verden og har en bred vifte af politikker, der er relevante for

²¹ Oprindelige befolkningers traditionelle hvalfangst betegner den jagt på hvaler, som gennemføres af grupper af oprindelige befolkninger, der har tradition for hvalfangst og jagter hvaler med henblik på deres underhold.

²² Stk. 13, litra a), i vedtægterne.

²³ Disse opgaver bestod i at færdiggøre arbejdet med fangstbegrænsningsalgoritmer (Strike Limit Algorithms, SLA) for jagterne i Grønland og at tage sig af anmodninger om at sørge for standardiserede behovsopgørelser samt bedre forståelse forholdet mellem behov og forbrugsmønstre og et forslag om at ajourføre vedtægterne, så de afspejler SLA-tilgangen.

²⁴ ASW Expert Workshop, Maniitsoq/Grønland, 2015.

oprindelige folk²⁵. For at vise sin støtte til en rettighedsbaseret tilgang kan EU følge eksperternes anbefalinger²⁶, stille forslag til IWC om en resolution om relevansen af den seneste udvikling inden for oprindelige folks rettigheder og tilskynde til udforskning af mekanismer, hvormed oprindelige delegeredes status i forbindelse med IWC-møder kan forbedres. EU kan også overveje at udvide de foreslåede ændringer af vedtægterne i forbindelse med IWC 67 til at omfatte en ændring af den engelske terminologi fra "aborigines" til "indigenous peoples".

De øvrige anbefalinger vedrørende oprindelige folks rettigheder, nemlig at bestille en undersøgelse af, hvilke instrumenter der er til rådighed i forbindelse med sådanne rettigheder, regelmæssigt at indbyde FN's særlige rapportør om oprindelige folks rettigheder til IWC's møder, at udpege en IWC-repræsentant til at deltage i FN's Permanente Forum for Oprindelige Folk og at undersøge de potentielle gevinster ved, at sekretariatet tilslutter sig den tværinstitutionelle støttegruppe for oprindelige folk, forekommer at være ude af proportioner for en lille organisation med blot fire medlemmer, der praktiserer ASW. Det er muligt at give IWC de relevante oplysninger om disse aspekter på en billigere og mere effektiv måde ved at benytte sig af opgørelser fra de relevante kontraherende regeringer og ASW-delegerede.

I forbindelse med EU's fremme af en rettighedsbaseret tilgang er man nødt til at være opmærksom på, at oprindelige folks rettigheder ikke er absolutte og kan blive påvirket af rimelige og objektivt begrundede foranstaltninger. For eksempel er det i lyset af, at det er IWC's opgave at fastsætte fangstbegrænsninger for ASW med henblik på at opfylde oprindelige folks behov for underhold, rimeligt og objektivt begrundet at indgive oplysninger til støtte for anmodninger om ASW-fangstbegrænsninger. En begrænsning af en ASW-kvotepå grundlag af bekymring med hensyn til jagtens bæredygtighed kan også være rimeligt og objektivt begrundet i IWC's mandat til at forvalte de globale hvalbestande.

3.3. Institutionelle spørgsmål

I betragtning af at EU har observatørstatus, udtrykkes den holdning, der skal indtages på EU's vegne i IWC, af medlemsstaterne, der handler i fællesskab i Unionens interesse på den måde, som på bedste vis vil fremme EU's anerkendelse og uden at dette berører bestemmelserne i traktaten om repræsentation af EU.

Selv om det forekommer usandsynligt, at det nuværende japanske IWC-formandskabs anstrengelser for at indlede drøftelser om "fremtidens IWC" vil føre til anmodninger om ændringer af traktaten, bør EU og medlemsstaterne udnytte eventuelle muligheder for at fremme et EU-medlemsskab.

Uden et EU-medlemsskab bliver det endnu vigtigere, at medlemsstaterne anvender deres samlede vægt fuldt ud til at forsvare EU's holdninger i IWC, jf. princippet om loyalt samarbejde, der er nedfældet i EU-traktatens artikel 4, stk. 3, og princippet om, at EU repræsenteres med én stemme i international sammenhæng. En fælles EU-holdning er også afgørende, idet den er en forudsætning for at opnå konsensus eller enstemmighed i IWC, hvilket er særlig vigtigt i lyset af Den Internationale Domstols konstatering af, at IWC's

²⁵ EU støttede vedtagelsen af FN's erklæring om oprindelige folks rettigheder (UNGA 61/295) ved FN's generalforsamling i 2007 og slutdokumentet (UNGA 69/2) fra verdenskonferencen om oprindelige folk, der blev afholdt i 2014 som et led i plenarmødet på højt plan i FN's Generalforsamling. Begge dokumenter understreger oprindelige folks ret til de ressourcer, som de traditionelt har anvendt, og behovet for, at stater beskytter disse rettigheder, samarbejder og rådfører sig med oprindelige folk. Den 15. maj 2017 vedtog EU-Rådet konklusioner (dok. 8814/17 af 15. maj 2017), som bekræfter støtten til oprindelige folks rettigheder og anerkender, at det er muligt at anvende den politiske ramme mere effektivt i multilateralt samarbejde, nemlig ved yderligere at forbedre mulighederne for dialog og konsultation på alle niveauer af EU-samarbejdet.

²⁶ Anbefaling 2 og 6 på side 21 i IWC/66/ASW Rep01.

resolutioner kan være relevante for fortolkningen af konventionen eller dens vedtægter, hvis de er vedtaget ved konsensus eller enstemmighed²⁷.

En maksimering af EU's samlede vægt kræver, at alle medlemsstater er IWC-kontraherende regeringer og er i stand til at stemme om ændringer af vedtægterne og andre resolutioner. 25 EU-medlemsstater er på nuværende tidspunkt kontraherende regeringer til IWC, og det er vigtigt, at de tre, som ikke er det endnu (Malta og Letland) eller ikke længere er det (Grækenland), tiltræder så hurtigt som muligt. Ligeledes skal alle medlemsstater betale deres obligatoriske bidrag til tiden for at kunne stemme²⁸.

Det er ikke nødvendigt for at maksimere EU's samlede indflydelse, at alle medlemsstater sender nationale repræsentanter fra hovedstæderne til IWC's møder. Personale på de lokale ambassader kan akkrediteres. Hvis en medlemsstat ikke har nogen repræsentation i et land, som er vært for et IWC-møde, og i henhold til praksis under andre juridisk bindende aftaler, kan et medlem af en anden medlemsstats delegation som alternativ akkrediteres af den relevante nationale myndighed forud for mødet.

Pligten til loyalt samarbejde betyder, at EU-medlemsstater ikke bør stemme mod hinanden og bør bestræbe sig på at nå frem til en fælles holdning.

Eftersom der er 87 kontraherende regeringer til ICRW repræsenterer de på nuværende tidspunkt 22 stemmeberettigede medlemsstater en fjerdedel af de stemmeberettigede IWC-medlemmer.

Derfor er det både med hensyn til grundlæggende politiske principper og stemmewægt nødvendigt, at EU samlet set når til enighed i god tid før IWC-møder vedrørende IWC-forslag.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

I artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) er der fastsat bestemmelser om fastlæggelse af, "hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen". Artikel 218, stk. 9, i TEUF finder anvendelse, uanset om Unionen er medlem af organet eller part i den pågældende aftale²⁹.

Den Internationale Hvalfangstkommission er et organ nedsat ved en aftale, nemlig den internationale konvention angående regulering af hvalfangst. De retsakter, som IWC skal vedtage, udgør retsakter, der har retsvirkninger. De planlagte retsakter kan på afgørende vis påvirke indholdet af EU's lovgivning (se afdeling 3.1. ovenfor). De planlagte retsakter hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for forslaget til afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

Unionens vigtigste mål i forhold til IWC er at sikre effektive internationale lovrammer for bevaring og forvaltning af hvaler, der garanterer en mærkbar forbedring af hvalers

²⁷ Den Internationale Domstols (ICJ) dom af 31. marts 2014, præmis 46.

²⁸ På nuværende tidspunkt er tre medlemsstaters stemmeret suspenderet og i et tilfælde mangler der at blive betalt obligatorisk bidrag for tre år.

²⁹ Sag C-399/12, Tyskland mod Rådet (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 64.

bevaringsstatus og bringer samtlige hvalfangstoperationer udført af IWC-medlemmer ind under IWC's kontrol. I forbindelse med tidligere forslag er den planlagte retsakts vigtigste mål og indhold blevet anset for i første række at vedrøre miljø, og derfor er det materielle retsgrundlag i artikel 191, stk. 1, i TEUF blevet anvendt, mens artikel 43, stk. 2, ikke er blevet foreslået som en del af det operationelle retsgrundlag for afgørelsen vedrørende Unionens holdning ved IWC (se også COM(2011)495 og COM(2008)711). Det foreslås indtil videre at foreslå det samme retsgrundlag som i 2008 og 2011. Det skal understreges, at skillelinjen mellem artikel 191, stk. 1, og artikel 43, stk. 2, i TEUF er genstand for visse verserende retssager³⁰. Dette forslag til det materielle retsgrundlag indskrænker ikke Den Europæiske Unions enekompetence, hvad angår bevarelse af havenes biologiske ressourcer, i medfør af bestemmelserne i traktatens artikel 3, stk. 1, litra d), sammenholdt med artikel 38 og bilag I, og dermed hvad angår alle levende akvatiske ressourcer under den fælles fiskeripolitik, som føres i medfør af Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013³¹. Denne tilgang danner ikke præcedens for fremtidige forhandlinger om bevarelse og forvaltning af levende akvatiske ressourcer, som er omfattet af den pågældende forordning, og det kan blive nødvendigt at tilpasse den i lyset af resultatet af de relevante verserende retssager vedrørende skillelinjen mellem artikel 191, stk. 1, og artikel 43, stk. 2, i TEUF.

4.3. Konklusion

På nuværende tidspunkt bør retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse være artikel 191, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

³⁰ Sag C-626/15 og C-659/16, Kommissionen/Rådet (sager vedr. Weddellhavet). Se også anmodning om præjudiciel afgørelse i sag C-683/16.

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik, ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1954/2003 og (EF) nr. 1224/2009 og ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2371/2002 og (EF) nr. 639/2004 samt Rådets afgørelse 2004/585/EF (EUT L 354 af 28.12.2013, s. 22).

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 191, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) er den ansvarlige internationale organisation, hvad angår bevaring og forvaltning af hvalbestande på globalt plan, og blev oprettet under den internationale konvention angående regulering af hvalfangst ICRW ("konventionen"), der blev undertegnet i 1946.
- (2) Et sæt vedtægter, der regulerer hvalfangst i hele verden, er knyttet som bilag til konventionen som en integrerende del af denne. De indeholder detaljerede regler for bevarelse og udnyttelse af hvalressourcer. Vedtægternes bestemmelser og ændringer heraf, som vedtages af IWC, er bindende for parterne, medmindre en part formelt gør indsigelse mod en ændring i overensstemmelse med artikel V, stk. 3, i ICRW.
- (3) Som et resultat af en ændring af vedtægterne, som flertallet af de lande, der er repræsenteret i IWC, tilsluttede sig, trådte et moratorium om kommerciel hvalfangst i kraft i 1986. Førende hvalfangstnationer har konsekvent modsat sig moratoriet og fortsat hvalfangst med, hvad de kalder videnskabelige formål eller med henvisning til andre undtagelser.
- (4) Det er hensigtsmæssigt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i IWC, idet beslutninger om at ændre vedtægterne, som vedtages af IWC, kan have retlige virkninger og kan have indvirkning på gennemførelsen af målsætningerne i Unionens politikker og lovgivning med hensyn til hvaler. Nogle af de forslag, som regelmæssigt fremsættes på IWC's møder, har som mål at tillade hvalfangstaktiviteter gennem fastsættelse af kvoter og forvaltningsforanstaltninger eller oprettelse af hvalreservater, og de kræver fastlæggelse af Unionens holdning.
- (5) Medlemskab af IWC er kun åbent for regeringer. For øjeblikket er 25 EU-medlemsstater parter i IWC³². Den Europæiske Union har observatørstatus i IWC og er repræsenteret af Kommissionen.

³² Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Slovakiet, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige (januar 2017). På nuværende tidspunkt er 22 af disse medlemsstater stemmeberettigede IWC-medlemmer.

- (6) Da Den Europæiske Union har status som observatør i IWC, bør EU's holdning til spørgsmål, der henhører under dens kompetence på grundlag af artikel 3, stk. 2, i TEUF, fordi de kan have indvirkning på de fælles regler eller ændre deres rækkevidde, besluttes af Rådet og fremføres af medlemsstaterne, der handler i fællesskab i EU's interesse.
- (7) For at styrke EU's position i IWC bør en revision af ICRW, som giver Unionen mulighed for at blive part i IWC, støttes.
- (8) Bilag IV til Rådets direktiv 92/43/EØF³³ angiver, at alle hvaler er arter af betydning for Unionen og har behov for streng beskyttelse. Alle hvalarter er derfor beskyttet mod al forsætlig forstyrrelse, indfangning eller drab i EU-farvande. I samme direktiv forbydes desuden opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen.
- (9) Rådets forordning (EF) nr. 338/97³⁴, der gennemfører bestemmelserne i konventionen om international handel med udryddelsestruede dyr og planter i EU, forbyder indførsel af hvalarter i Unionen hovedsageligt til kommercielle formål. Rådets forordning (EØF) nr. 348/81³⁵ tillader desuden kun import af visse produkter på listen i bilaget til nævnte forordning, hvis de ikke anvendes til kommercielle formål.
- (10) Hvaler er migrerende arter. Unionens politikker og lovgivning vedrørende hvaler vil derfor være mere effektiv i EU-farvande, hvis de understøttes af en tilsvarende indsats på internationalt plan.
- (11) EU støtter FN's erklæring om oprindelige folks rettigheder og slutdokumentet fra verdenskonferencen om oprindelige folk, der blev afholdt i 2014³⁶.
- (12) Unionens holdning skal udtrykkes af de EU-medlemsstater, der er medlem af Den Internationale Hvalfangstkommission, og som handler i fællesskab —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den Europæiske Unions indtager på de næste tre møder³⁷ og de ekstraordinære møder og foranstaltninger i tilknytning hertil i Den Internationale Hvalfangstkommission (IWC) den i bilaget til denne afgørelse beskrevne holdning.

Artikel 2

Den holdning, som der henvises til i artikel 1, skal udtrykkes i fællesskab af de medlemsstater, der er medlemmer af IWC.

Artikel 3

Hvis nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, som fremlægges før eller under møder i IWC, kan forventes at få betydning for den i artikel 1 omhandlede holdning, eller hvis der

³³ Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).

³⁴ Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (EFT L 61 af 3.3.1997, s. 1).

³⁵ Rådets forordning (EØF) nr. 348/81 af 20. januar 1981 om en fælles ordning for indførsel af hvalprodukter (EFT L 39 af 12.2.1981, s.1).

³⁶ Rådets konklusioner om oprindelige folk, dok. 8814/17 af 15. maj 2017.

³⁷ IWC 67 i 2018, IWC 68 i 2020 og IWC 69 i 2022.

under møder fremsættes forslag om spørgsmål, hvortil Unionens holdning endnu ikke foreligger, fastlægges holdningen til det pågældende forslag gennem samarbejde, også under møderne, før forslaget sættes til afstemning. Mindre ændringer af denne holdning kan vedtages af Unionens repræsentanter i IWC uden yderligere afgørelse fra Rådet.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand