



Brussel, 4.9.2017
COM(2017) 463 final

2017/0215 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in de volgende drie vergaderingen van de Internationale Walvisvaartcommissie, met inbegrip van de bijbehorende intersessionele vergaderingen en acties

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel heeft betrekking op een besluit van de Raad tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in het kader van de vergaderingen van de Internationale Walvisvaartcommissie (IWC) uit hoofde van het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst (International Convention for the Regulation of Whaling; ICRW), met inbegrip van intersessionele vergaderingen en acties.

Het bouwt voort op de besluiten van de Raad die op 2 maart 2009 en 13 december 2011 op basis van voorstellen van de Commissie¹ zijn vastgesteld, die de Unie in staat stelden om haar standpunt te coördineren over een aantal agendapunten tijdens drie vergaderingen van de IWC (in 2012, 2014 en 2016), met inbegrip van de bijbehorende intersessionele vergaderingen.

De meerjarige aard van de eerdere besluiten en de stabiele beleidsaanpak die deze boden, stelden de EU en haar lidstaten in staat om proactiever te worden in IWC-kwesties, met als gevolg dat regeringen van derde landen de EU steeds vaker vragen om op korte termijn deel te nemen aan activiteiten. Derhalve wordt voorgesteld dat het toekomstige besluit van de Raad niet alleen van toepassing wordt op IWC-gerelateerde vergaderingen, maar ook wordt gebruikt om intersessioneel op te treden binnen het beleidskader dat in het besluit is uiteengezet, bijvoorbeeld bij demarches.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst

Het in 1946 ondertekende Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst (ICRW) zorgt zowel voor de instandhouding als het duurzame beheer van walvissen op mondiaal niveau.

Het verdrag omvat een juridisch bindend reglement, waarin beschermde en onbeschermde soorten en open en gesloten wateren, inclusief reservaten, zijn aangewezen, en waarin vangstbeperkingen voor commerciële walvisvangst en walvisvangst voor levensonderhoud zijn vastgesteld. Het verdrag reguleert tevens de wetenschappelijke walvisvangst. In deze context vraagt het reglement de verdragsluitende regeringen om voorstellen voor wetenschappelijke vergunningen vóór afgifte ter toetsing in te dienen bij het wetenschappelijk comité. De vergunningen worden afgegeven door individuele landen.

Daar het verdrag eerder is gesloten dan het Verdrag van Rome, kunnen uitsluitend regeringen lid worden van de IWC en derhalve is de Europese Unie slechts waarnemer². Momenteel zijn vijf lidstaten van de EU verdragsluitende regeringen partij bij het ICRW³, dat in totaal zevenentachtig verdragsluitende regeringen telt.

¹ COM(2008) 711 definitief en COM(2011) 495 definitief.

² Voor de EU is lidmaatschap slechts mogelijk indien het verdrag in die zin wordt gewijzigd op grond van een protocol dat door alle IWC-leden wordt geratificeerd. In 1992 heeft de Commissie een voorstel aangenomen om over de toetreding van de Unie tot het verdrag te onderhandelen, maar de Raad heeft hieraan geen gevolg gegeven (Ontwerpbesluit van de Raad tot machtiging van de Commissie om namens de Gemeenschappen te onderhandelen over een protocol tot wijziging van het op 2 december 1946 in Washington gesloten Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst (COM(92) 316).

³ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

2.2. De Internationale Walvisvaartcommissie

De Internationale Walvisvaartcommissie (IWC) is het bevoegde orgaan dat toeziet op de uitvoering van het verdrag en komt iedere twee jaar bij elkaar. De IWC oefent haar basisverantwoordelijkheden voor duurzaam beheer en instandhouding uit door als antwoord op verzoeken van verdragsluitende regeringen wijzigingen aan te brengen in het reglement bij het ICRW. Wijzigingen moeten door een meerderheid van driekwart van de stemmende IWC-leden worden aangenomen. IWC-besluiten tot wijziging van het reglement bij het verdrag hebben directe rechtsgevolgen, aangezien zij van kracht worden binnen een voorgeschreven periode zonder te hoeven worden geratificeerd⁴. In vrijwel alle IWC-vergaderingen zijn wijzigingen van het reglement bij het verdrag voorgesteld om walvisvangst onder bepaalde voorwaarden toe te staan of om reservaten in te stellen.

In de loop der jaren heeft de IWC zich aanzienlijk ontwikkeld en is zij uitgegroeid tot de internationale referentieorganisatie voor alles wat verband houdt met walvissen en walvisvangst. De IWC onderneemt activiteiten zoals onderzoeksprogramma's, populatiemodellering, instandhoudingsplannen, kennis en beheer van dreigingen. De IWC wordt steeds meer beïnvloed door Agenda 2030 en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in het algemeen, en met name duurzame-ontwikkelingsdoelstelling (SDG) 14⁵.

Financiële bijdragen van de verdragsluitende regeringen vormen de belangrijkste inkomstenbron voor de IWC, maar lidstaten en maatschappelijke organisaties doen vrijwillige aanvullende bijdragen om specifieke werkprogramma's onder het beheer van de IWC te ondersteunen.

De IWC krijgt advies van haar wetenschappelijk comité, dat met name helpt bij het beoordelen van de staat van walvisbestanden, het besluiten tot vangstbeperkingen en het analyseren van informatie over walvissen en walvisvangst. Het wetenschappelijk comité beoordeelt en formuleert ook opmerkingen over vergunningen voor walvisvangst voor wetenschappelijk onderzoek⁶ voordat verdragsluitende regeringen deze afgeven aan hun burgers⁷.

Het tweeledige mandaat van de IWC (beheer van de walvisvaart en instandhouding van de walvisachtigen) heeft geleid tot zeer uiteenlopende standpunten tussen verdragsluitende regeringen die walvisvangst steunen en verdragsluitende regeringen die zich strikt op instandhouding richten. Hoewel de IWC door deze situatie is verzwakt, blijft zij het enige bestaande kader waarbinnen mondiale kwesties mogelijk kunnen worden opgelost.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

3.1. Waarom een standpunt van de Unie nodig is

Het beleid en de wetgeving van de EU inzake walvisachtigen kunnen worden beïnvloed door in het kader van de IWC aangenomen besluiten tot wijziging van het reglement.

Overeenkomstig artikel 191, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is een van de doelstellingen van het beleid van de EU op milieugebied de

⁴ Zie artikel V van het verdrag. Op grond van lid 3 zijn wijzigingen in het reglement binnen negentig dagen bindend ten aanzien van de partijen, tenzij deze een bezwaar indienen.

⁵ SDG 14: "Behoud en duurzaam gebruik van oceanen, zeeën en mariene rijkdommen".

⁶ Artikel VIII van het verdrag.

⁷ In artikel 30 van het reglement is uitdrukkelijk vereist dat wetenschappelijke vergunningen, alvorens deze worden afgegeven, door de verdragsluitende regeringen aan het wetenschappelijk comité moeten worden voorgelegd, zodat het wetenschappelijk comité ze kan beoordelen en daarover opmerkingen kan formuleren.

bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen. Deze doelstelling omvat ook de instandhouding van soorten, waaronder walvissen en andere walvisachtigen, op mondiaal niveau; en de Europese Unie heeft milieuwetgeving vastgesteld die hun doeltreffende bescherming bevordert via uitgebreide harmonisatie van de voorschriften op EU-niveau.

Alle soorten walvisachtigen zijn opgenomen in bijlage IV bij de habitatrichtlijn⁸. Dit betekent dat geen enkele walvissoort of andere walvisachtige in EU-wateren mag worden gedood, gevangen of opzettelijk gestoord. Dit verschaft eveneens een context voor EU-beleid inzake standpunten over kwesties zoals geluidsoverlast, aanvaringen met schepen, verstrikking en bijvangst. Krachtens de habitatrichtlijn is het tevens verboden om aan de natuur onttrokken specimens in bezit te hebben, te vervoeren, te verhandelen of te ruilen. De hervatting van commerciële walvisvangst wordt op grond van deze wetgeving niet toegestaan.

Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer⁹, waarbij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES) in EU-wetgeving wordt omgezet, verbiedt het binnenbrengen van walvisachtigen in de Unie voor overwegend commerciële doeleinden. Dit hoge beschermingsniveau wordt verder opgetrokken door de kaderrichtlijn mariene strategie¹⁰, die de kwaliteit van het milieu voor walvissen en andere walvisachtigen moet verbeteren door de goede milieutoestand van de zeeën en oceanen in de EU te bevorderen.

Aangezien walvissen migreren, zal het beleid van de Europese Unie met betrekking tot haar wateren echter niet doeltreffend zijn zonder de ondersteuning van een coherent internationaal optreden uit hoofde van een vergelijkbaar internationaal regelgevend kader. Dat kader wordt geboden door het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst.

Het lidmaatschap van de EU van multilaterale milieuovereenkomsten, zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit, het VN-Raamverdrag inzake klimaatverandering en het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen, en onze ratificatie van het Verdrag van Minamata inzake kwik, hebben ook gevolgen voor een aantal onderwerpen waarover IWC-resoluties zijn aangenomen.

3.2. Individuele beleidskwesties

3.2.1. Commerciële walvisvangst, kleinschalige walvisvaart en criteria voor wetenschappelijke vergunningen

De IWC reguleert **commerciële walvisvaart** en besloot in 1982 dat er vanaf 1986 een moratorium op de commerciële walvisvangst op alle walvissoorten en -populaties moest komen.

Noorwegen en IJsland zijn niet gebonden door het moratorium, omdat zij hiertegen respectievelijk een bezwaar¹¹ en een voorbehoud¹² hebben ingediend. Tot op heden blijven zij commercieel walvissen vangen¹³. Deze twee landen stellen hun eigen vangstbeperkingen vast,

⁸ Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

⁹ PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1.

¹⁰ Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.

¹¹ Overeenkomstig artikel V, lid 3, van het verdrag kunnen verdragsluitende regeringen bezwaar maken tegen alle wijzigingen van het reglement, met als gevolg dat zij niet aan die wijzigingen gebonden zijn.

¹² IJsland is in 1992 uit de IWC gestapt, maar is in 2002 opnieuw toegetreden met een voorbehoud ten aanzien van het moratorium.

¹³ Rusland heeft eveneens bezwaar gemaakt tegen het moratorium, maar voert dit niet uit.

maar verschaffen de Commissie informatie over hun vangsten evenals gerelateerde wetenschappelijke gegevens. Noorwegen en IJsland voeren beide aan dat zij hun vangstbeperkingen vaststellen op basis van de herziene beheersprocedure (Revised Management Procedure; RMP) die de IWC voor het berekenen van duurzame vangstbeperkingen voor commerciële walvisvangst heeft ontwikkeld. De strikte toepassing van de RMP op de door het wetenschappelijk comité aanbevolen wijze is cruciaal om te voorkomen dat er buitensporige vangstbeperkingen worden vastgesteld.

Japan is gebonden aan het moratorium op de commerciële walvisvangst, maar verleent speciale vergunningen uit hoofde van artikel VIII van het ICRW, op grond waarvan walvissen mogen worden gedood, gevangen en verwerkt "voor wetenschappelijke doeleinden met inachtneming van beperkingen zoals betreffende het aantal en van overige voorwaarden die de verdragsluitende regering passend acht". In 2014 oordeelde het Internationaal Gerechtshof echter dat het belangrijkste "wetenschappelijke walvisvangstprogramma" van Japan onrechtmatig was, daar de wetenschappelijke kwaliteit ervan niet toereikend was om duidelijk "voor wetenschappelijke doeleinden" te zijn¹⁴. Bovendien was de noodzaak om te doden voor het behalen van de vermelde wetenschappelijke doelstellingen niet aangetoond. Desondanks heeft Japan in 2016 de "wetenschappelijke" walvisvangst in het zuidpoolgebied hervat en in 2017 op basis van een nieuw programma voortgezet, zonder het herziene beoordelingsproces voor vergunningen voor walvisvangst waarom in de desbetreffende IWC-resoluties¹⁵ is verzocht en waartegen Japan bezwaar heeft gemaakt, na te leven.

Ondanks het feit dat deze landen met de walvisvangst zijn doorgegaan, heeft het moratorium de afgelopen dertig jaar bijgedragen aan de bescherming van walvissen. Toch zijn veel walvispopulaties nog steeds ernstig uitgedund, ook vanwege het stijgende aantal andere dreigingen dan de walvisvangst, zoals verstrikking in vistuig, aanvaringen met schepen, vervuiling zoals onderwatergeluid, de achteruitgang van habitats enz. Om deze populaties te helpen herstellen, blijft het derhalve belangrijk om de druk van de commerciële jacht tegen te gaan. Dientengevolge moet het algemene verbod op de commerciële walvisvangst waartoe de IWC heeft besloten, van kracht blijven. Dit strookt met het EU-beleid en is vereist door de EU.

Japan heeft eveneens getracht om de IWC te overtuigen een nieuwe categorie walvisvangst goed te keuren, namelijk **kleinschalige walvisvangst (STCW)**¹⁶, wat in feite zou neerkomen op een gedeeltelijke opheffing van het moratorium op de commerciële walvisvangst. De EU moet zich verzetten tegen voorstellen voor het introduceren van nieuwe categorieën walvisvangst en zich scharen achter de bevinding van het Internationaal Gerechtshof¹⁷ dat het ICRW de walvisvangst in drie categorieën verdeelt: commerciële walvisvangst en traditionele walvisvangst voor levensonderhoud (beide vermeld in het reglement) en walvisvangst met speciale vergunningen uit hoofde van artikel VIII. Dit voorkomt lacunes in het verbod op

¹⁴ De paragrafen 227 en 245 van het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 31 maart 2014, *Walvisvangst in het zuidpoolgebied (Australië v. Japan: met tussenkomst van Nieuw-Zeeland)*.

¹⁵ IWC-resolutie 2014-5 inzake walvisvangst met speciale vergunningen en IWC-resolutie 2016-2 inzake de verbetering van het beoordelingsproces voor walvisvangst met speciale vergunningen. Japan heeft bezwaar gemaakt tegen deze twee resoluties omdat het van menig is dat "deze gericht zijn op het onrechtmatig beperken van de wetenschappelijke onderzoeksprogramma's van Japan, ongeacht hun wetenschappelijke waarde en op een wijze die strijdig is met het verdrag".

¹⁶ Kleinschalige walvisvangst ("Small Type Coastal Whaling"; STCW) is een soort walvisvangst die wordt gekenmerkt door het gebruik van kleine boten die op dagtrips in nationale wateren voor commerciële doeleinden op walvissen (dwergvinvissen en andere kleine walvissen) jagen. Japan heeft verzocht om STCW-vangstbeperkingen voor gemeenschappen waarvan het stelt dat deze lijden als gevolg van het moratorium.

¹⁷ De paragrafen 229 en 230 van het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 31 maart 2014

commerciële walvisvangst en helpt te voorkomen dat dit concept wordt toegepast in de buurt van EU-wateren.

Wat de "**wetenschappelijke**" walvisvangst betreft, zou de EU moeten volharden dat artikel VIII, waarbij walvisvangst met speciale vergunningen toegestaan is, niet kan worden gebruikt om walvisvangst die hoofdzakelijk commercieel is, te rechtvaardigen. Misbruik van het artikel druist in tegen de geest van het moratorium en de wens van de IWC die in verschillende resoluties is uitgesproken. Voorstellen voor speciale vergunningen moeten, om voor de EU te worden aanvaard als gerechtvaardigd uit hoofde van artikel VIII, voldoen aan de overwegingen die het Internationaal Gerechtshof in zijn arrest van 31 maart 2014 over walvisvangst in het zuidpoolgebied heeft uiteengezet. Dit komt neer op een strikte naleving van resolutie 2014-5 inzake walvisvangst met speciale vergunningen, waarin de afgifte van een speciale vergunning wordt onderworpen aan twee voorwaarden: de bemonstering met fatale afloop moet deel uitmaken van "wetenschappelijk onderzoek" en mag uitsluitend plaatsvinden "om de doelstellingen van dat onderzoek te realiseren". In de praktijk zou dit betekenen dat het wetenschappelijk comité van mening is dat een verdragsluitende partij die speciale vergunningen wil afgeven, heeft aangetoond dat de verwachte uitkomst van het project als wetenschappelijk onderzoek kan worden gerechtvaardigd, zorgvuldig heeft overwogen of het mogelijk is om het onderzoeksdoel zonder bemonstering met fatale afloop te bereiken, heeft geconcludeerd dat dit niet haalbaar is en heeft aangetoond dat de voorgestelde grootte van de monsters strikt verband houdt met de wetenschappelijke noodzaak en niet groter is dan redelijkerwijs nodig voor het onderzoeksdoel.

Bovendien zou de EU het standpunt moeten innemen dat uiteindelijk door alle partijen bij de zaak van het Internationaal Gerechtshof is aanvaard, namelijk dat de IWC in het debat over walvisvangst met speciale vergunningen een gerechtvaardigde rol te vervullen heeft. Derhalve zou de EU benaderingen moeten blijven steunen die garanderen dat iedere speciale vergunning, vóór afgifte, door het wetenschappelijk comité van de IWC en door de IWC zelf wordt beoordeeld, en aan de aanbevelingen daarvoor voldoet.

3.2.2. *Instandhouding*

In 1946 was het ICRW een van de eerste internationale overeenkomsten die instandhouding koppelde aan duurzame exploitatie. In de loop der jaren is de impact van andere dreigingen dan de walvisvangst en instandhoudingskwesaties gestegen en uitgegroeid tot een van de grootste uitdagingen voor de IWC.

In 2003 is een instandhoudingscomité opgericht. Dit werkt nauw samen met het wetenschappelijk comité om een aantal bedreigingen voor walvissen en hun habitat aan te pakken. In 2016 heeft de IWC met de steun van de verdragsluitende regeringen van de EU-lidstaten op basis van een door de EU gecoördineerd standpunt een nieuw strategisch plan¹⁸ met een werkprogramma aangenomen, waarin de belangrijkste bedreigingen voor walvisachtigen (aanvaringen met schepen, afval in het zeewater, bijvangst, antropogeen geluid, chemische vervuiling en klimaatverandering) evenals prioritaire acties (duurzaam walvisspotten, plannen voor instandhoudingsbeheer, gegevensverzameling en rapportage) worden geïdentificeerd. Bovendien is er nieuwe nadruk gelegd op de bijdrage die walvissen en andere walvisachtigen leveren aan de regulering van ecosystemen en op het feit dat zij zowel tijdens hun leven als na hun dood het ecosysteem ondersteunen.

De EU zou de IWC moeten ondersteunen bij de verdere ontwikkeling van haar groeiende betrokkenheid bij instandhouding, hetgeen in lijn is met het beleid en de wetgeving van de EU.

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

De EU zou in het kader van haar sterke beleidsverbintenis voor instandhouding alle voorstellen voor walvisreservaten moeten blijven steunen¹⁹. Voor deze voorstellen is een wijziging van het reglement nodig die met een meerderheid van driekwart van de stemmen moet worden aangenomen. Om deze meerderheid te bereiken, zijn actieve voorbereidende gesprekken nodig met de verdragsluitende regeringen die gewoonlijk tegen reservaten stemmen. De EU en haar lidstaten zouden ook moeten aanmoedigen tot meer transparantie door voor te stellen dat de bepalingen van het reglement over reservaten in een apart deel binnen die titel worden geplaatst²⁰.

Ook zouden IWC-voorstellen die gericht zijn op de verbetering van het welzijn van walvissen ondersteund moeten worden. Het werk voor dierenwelzijn omvat onder andere, maar is niet beperkt tot verstrikking, aanvaringen met schepen, massastrandings, walvisspotten, geluidsoverlast, verbetering van dodings- en euthanasiemethodes enz.

De afgelopen jaren is de IWC begonnen met zich te buigen over kwesties in verband met ziekten bij walvisachtigen en dan voornamelijk ziekten die verband kunnen houden met menselijke activiteiten en kunnen leiden tot de verspreiding van ziekten tussen dieren en mensen, wat een risico kan vormen voor gemeenschappen die van de traditionele vangst voor levensonderhoud leven en walvisproducten uit de niet-commerciële jacht nuttigen. De EU en haar lidstaten zouden dergelijke discussies moeten ondersteunen, op voorwaarde dat zij gebaseerd zijn op wetenschap en dat de bespreking door de IWC waarde toevoegt aan het werk van andere fora.

3.2.3. *Traditionele walvisvangst voor levensonderhoud*

Traditionele walvisvangst voor levensonderhoud²¹ (Aboriginal Subsistence Whaling; ASW) wordt in opeenvolgende reglementen behandeld en de regulering ervan is een fundamenteel en integraal onderdeel van de taken die de IWC uitvoert. Zo stelt de IWC om de zes jaar ASW-vangstbeperkingen vast (de volgende keer is in 2018). ASW valt niet onder het moratorium, omdat het geen commerciële walvisvangst betreft. Het is de verantwoordelijkheid van de regeringen om de behoeften van hun inheemse volken aan te tonen aan de hand van een "behoefteverklaring", waarin de culturele, levensonderhoud- en voedingsaspecten van de jacht, producten en distributie worden beschreven. Het wetenschappelijk comité geeft advies over de duurzaamheid van voorgestelde jachten en veilige vangstbeperkingen en de IWC stelt vangstbeperkingen vast voor iedere jacht, daarbij rekening houdend met de behoefteverklaring en de mening van het wetenschappelijk comité. Dit is echter zowel op EU- als op IWC-niveau vaak een omstreden kwestie. De situatie wordt niet geholpen door het feit dat in het reglement wordt erkend dat ASW-vangsten bedoeld zijn om in de traditionele levensonderhoudsbehoeften te voorzien²², zonder dat deze vangsten daar echter in worden gedefinieerd. Het geven van een dergelijke definitie is met name moeilijk gezien de complexe begrippen, de verscheidenheid van jachtwijzen en gemeenschapskenmerken die zij moet bestrijken.

Er zijn belangrijke initiatieven genomen om spanningen over ASW weg te nemen door de EU als geheel en door Denemarken namens Groenland. In 2014 heeft de IWC resolutie 2014-1

¹⁹ De Internationale Walvisvaartcommissie heeft op dit moment twee reservaten (het reservaat in de Indische Oceaan en het reservaat in de Zuidelijke Oceaan) aangewezen waarbinnen commerciële walvisvangst verboden is. Er is de afgelopen jaren herhaaldelijk een voorstel voor een extra reservaat in de Zuidelijke Atlantische Oceaan ingediend bij de commissie, maar tot nu toe is de benodigde meerderheid van driekwart van de stemmen daarvoor nog niet behaald.

²⁰ Op dit moment zijn deze bepalingen opgenomen in deel III van het reglement, getiteld "vangst".

²¹ Traditionele walvisvangst voor levensonderhoud is het jagen op walvissen door inheemse groepen die een traditie van walvisvangst hebben en op walvissen jagen om in hun levensonderhoud te voorzien.

²² Reglement, artikel 13, onder a).

aangenomen inzake de noodzaak om ASW in de toekomst te reguleren met een consistentere langetermijnaanpak. De commissie heeft het wetenschappelijk comité en het ASW-subcomité ook gevraagd om, alvorens in 2018 de nieuwe ASW-quota worden vastgesteld, specifieke taken uit te voeren²³ om de besluitvorming over vangstbeperkingen beter te kunnen onderbouwen.

Naast Resolutie 2014/1 hebben deskundigen met verschillende achtergronden, onder wie vertegenwoordigers van de ASW-gemeenschappen, het begrip levensonderhoudsbehoeften vanuit het oogpunt van de rechten van inheemse volken besproken²⁴. Zij hebben aanbevolen om het begrip van de rechten te vergroten, de rol van inheemse volken in de IWC te versterken en contacten te leggen tussen de IWC en andere relevante fora. Ze hebben ook voorgesteld om de "behoefteverklaringen", die worden beschouwd als beperking voor inheemse volken om hun bronnen te gebruiken, door een minder veeleisend document te vervangen. Ten slotte hebben ze een betere procedure en een beter tijdschema voor de beoordeling van de ASW-vangstbeperkingen na 2018 voorgesteld.

Tijdens de IWC 66 in oktober 2016 konden de EU en de verdragsluitende regeringen van haar lidstaten zich in grote lijnen scharen achter de behoefte om meer aandacht te besteden aan de rechten van inheemse volken bij het werk van de IWC en het voorstel van de deskundigen voor het verbeteren van het proces voor het vaststellen van ASW-vangstbeperkingen. Er was echter onenigheid over het vervangen van de term "behoefteverklaring". Als gevolg hiervan heeft de IWC 66 ermee ingestemd dat de ASW-werkgroep deze kwesties verder moest bestuderen en aanbevelingen moest doen voor de IWC 67 in 2018. In dat opzicht zal het belangrijk zijn dat de twee EU-lidstaten die het meest bij de gesprekken over deze kwesties betrokken zijn, samenwerken om ervoor te zorgen dat de aanbevelingen aan de IWC 67 door de EU als geheel kunnen worden gesteund.

Wat de rechten van inheemse volken betreft, heeft de EU lang het respecteren van mensenrechten overal ter wereld bevorderd en beschikt zij over een breed scala aan beleidsmaatregelen die relevant zijn voor inheemse volken²⁵. Om haar steun voor een op rechten gebaseerde aanpak te laten zien, zou de EU de aanbevelingen van de deskundigen kunnen opvolgen²⁶ en een resolutie voordragen over de relevantie van recente ontwikkelingen met betrekking tot de rechten van inheemse volken voor de IWC alsook onderzoeksmechanismen aanmoedigen om de status van inheemse afgevaardigden bij IWC-vergaderingen te verbeteren. De EU zou eveneens kunnen overwegen om de voorgestelde

²³ Deze taken bestonden uit het voltooiën van de werkzaamheden rond vangstbeperkingsalgoritmes ("Strike Limit Algorithms") voor de jacht in Groenland, het behandelen van verzoeken tot het verstrekken van gestandaardiseerde behoefteverklaringen, het verwerven van een beter inzicht in de relatie tussen behoeften en consumptiepatronen, en de voorbereiding van een voorstel om het reglement bij te werken om de SLA-aanpak weer te geven.

²⁴ ASW-deskundigenworkshop, Maniitsoq/Groenland, 2015.

²⁵ De EU ondersteunde het aannemen van de Verklaring van de Verenigde Naties inzake de rechten van inheemse volken (UNGA 61/295) tijdens de Algemene Vergadering van de VN in 2007 en van het slotdocument (UNGA 69/2) van de Wereldconferentie van 2014 over inheemse volken die plaatsvond in het kader van de plenaire bijeenkomst op hoog niveau van de Algemene Vergadering van de VN. In beide documenten wordt benadrukt dat inheemse volken recht hebben op de bronnen die zij traditioneel gebruiken en dat staten deze rechten moeten beschermen en met inheemse volken moeten samenwerken en overleg plegen. Op 15 mei 2017 heeft de Raad van de EU conclusies aangenomen (doc. 8814/17, 15 mei 2017) waarin haar steun voor de rechten van inheemse volken opnieuw wordt bevestigd en wordt erkend dat er ruimte is om dit beleidskader effectiever toe te passen met multilaterale samenwerking, met name door de mogelijkheden voor dialoog en overleg op alle niveaus van EU-samenwerking verder te vergroten.

²⁶ Aanbevelingen 2 en 6 op bladzijde 21 van IWC/66/ASW Rep01.

wijzigingen aan het reglement voor de IWC 67 uit te breiden om de terminologie te wijzigen van *traditionele* naar *inheemse volken*.

De andere aanbevelingen over de rechten van inheemse volken, namelijk het instellen van een onderzoek naar instrumenten voor dergelijke rechten, het regelmatig uitnodigen van de speciale VN-rapporteur voor de rechten van inheemse volken op IWC-vergaderingen, het benoemen van een IWC-vertegenwoordiger om een sessie van het Permanente VN-Forum voor inheemse zaken bij te wonen en het onderzoeken van de mogelijke voordelen van de toetreding van het Secretariaat tot de Inter-Agency Support Group on Indigenous Issues, lijken tamelijk disproportioneel voor een kleine organisatie met slechts vier leden die te maken hebben met ASW. Relevante informatie over deze aspecten kan effectiever en met lagere kosten aan de IWC worden verschaft door te vertrouwen op de verklaringen van de desbetreffende verdragsluitende regeringen en ASW-afgevaardigden.

Bij het hanteren van een op rechten gebaseerde aanpak moet de EU zich ervan bewust zijn dat de rechten van inheemse volken niet absoluut zijn en door redelijke en objectief gerechtvaardigde handelingen kunnen worden beïnvloed. Het indienen van informatie ter ondersteuning van verzoeken voor ASW-vangstbeperkingen is bijvoorbeeld redelijk en objectief gerechtvaardigd in het licht van de taak van de IWC om ten aanzien van ASW voor de voorziening in traditionele levensonderhoudsbehoeften vangstbeperkingen vast te stellen. Ook het beperken van een ASW-quotum wegens zorgen om de duurzaamheid van de jacht kan als redelijk en objectief gerechtvaardigd worden beschouwd gezien het mandaat van de IWC om walvispopulaties mondiaal te beheren.

3.3. Institutionele aangelegenheden

Aangezien de EU waarnemer is, moeten de standpunten die binnen de IWC moeten worden ingenomen, worden verdedigd door de lidstaten, die gezamenlijk in het belang van de Unie optreden, op een wijze die de erkenning van de EU het best bevordert en zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van het Verdrag betreffende de vertegenwoordiging van de EU.

Hoewel het onwaarschijnlijk lijkt dat de inspanningen van de huidige Japanse voorzitter van de IWC om gesprekken te voeren over "De toekomst van de IWC" zullen leiden tot oproepen om het verdrag te wijzigen, zouden de EU en haar lidstaten alle kansen die zich voordoen, moeten benutten om de kwestie van het lidmaatschap van de EU te bevorderen.

Zonder lidmaatschap van de EU wordt het nog belangrijker dat lidstaten hun gezamenlijke gewicht volledig in de schaal werpen om de EU-standpunten binnen de IWC te verdedigen, in overeenstemming met het in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde beginsel van loyale samenwerking en het beginsel van de eenheid in de externe vertegenwoordiging van de EU. Een gezamenlijk EU-standpunt is ook essentieel, omdat dit een vereiste is voor het bereiken van consensus of unanimititeit binnen de IWC, wat nog belangrijker is gezien de bevinding van het Internationaal Gerechtshof dat resoluties van de IWC relevant kunnen zijn voor de interpretatie van het verdrag of het reglement als deze bij consensus of met eenparigheid van stemmen zijn aangenomen²⁷.

Om het gezamenlijke gewicht van de EU te maximaliseren, moeten alle lidstaten verdragsluitende regeringen van de IWC zijn en zich in een positie bevinden om over wijzigingen van het reglement en andere resoluties te kunnen stemmen. Op dit moment zijn vijftientig EU-lidstaten verdragsluitende regeringen bij de IWC en het is belangrijk dat de drie lidstaten die dit nog niet (Malta en Letland) of niet meer zijn (Griekenland) zo spoedig

²⁷ Paragraaf 46 van het arrest van het Internationaal Gerechtshof van 31 maart 2014.

mogelijk toetreden. Ook moeten alle lidstaten hun bijdragen tijdig betalen om stemgerechtigd te zijn²⁸.

Niet alle lidstaten hoeven nationale vertegenwoordigers uit hoofdsteden naar IWC-vergaderingen te sturen om de invloed van de EU als geheel te maximaliseren. Ook lokaal ambassadepersoneel kan hiertoe worden gemachtigd. Als een lidstaat niet is vertegenwoordigd in het gastland van een IWC-vergadering, kan volgens de praktijk uit hoofde van andere juridisch bindende overeenkomsten een lid van de delegatie van een andere lidstaat voorafgaand aan de vergadering door de nationale autoriteit van de lidstaat in kwestie worden gemachtigd.

De plicht tot loyale samenwerking houdt in dat de EU-lidstaten niet tegen elkaar zouden mogen stemmen en alles in het werk zouden moeten stellen om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen.

Omdat er zevenentachtig verdragssluitende regeringen bij de IWC zijn, vertegenwoordigt het huidige aantal van tweeëntwintig stemmende lidstaten een kwart van de stemmende IWC-leden.

Dit houdt dus in dat het zowel voor de beleidsbeginselen als voor het stemgewicht noodzakelijk is dat de EU ruim voorafgaand aan IWC-vergaderingen overeenstemming bereikt over IWC-voorstellen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst". Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het betrokken lichaam of partij is bij de betrokken overeenkomst²⁹.

De Internationale Walvisvaartcommissie is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst. De handelingen die de IWC wordt gevraagd vast te stellen, zijn handelingen die rechtsgevolgen hebben. De beoogde handelingen kunnen de inhoud van EU-wetgeving op doorslaggevende wijze beïnvloeden (zie artikel 3.1 hierboven). De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

De ultieme doelstelling van de Europese Unie in het kader van de IWC is te zorgen voor een doeltreffend internationaal regelgevingskader voor de instandhouding en het beheer van walvissen, waardoor een significante verbetering in de staat van instandhouding van walvissen en andere walvisachtigen wordt gewaarborgd en alle walvisvangstactiviteiten van IWC-leden onder toezicht van de IWC komen. In de eerdere voorstellen hielden de

²⁸ Op dit moment is het stemrecht van drie lidstaten opgeschort en in één geval zijn er achterstallige betalingen van drie jaar verschuldigd.

²⁹ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

belangrijkste doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling voornamelijk verband met het milieu en werd derhalve artikel 191, lid 1, VWEU als materiële rechtsgrondslag gebruikt, terwijl artikel 43, lid 2, VWEU niet als operationele rechtsgrondslag voor het besluit over het standpunt van de Unie bij de IWC werd voorgesteld (zie ook COM(2011)495 en COM(2008)711). Voorlopig is voorgesteld om dezelfde rechtsgrondslag als in 2008 en 2011 voor te stellen. Er moet worden benadrukt dat over de afbakening van artikel 191, lid 1, VWEU en artikel 43, lid 2, VWEU bij het Hof momenteel een aantal rechtszaken aanhangig zijn³⁰. Dit voorstel voor de materiële rechtsgrondslag laat de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie op het gebied van de instandhouding van de mariene biologische hulpbronnen krachtens de bepalingen van artikel 3, lid 1, onder d), juncto artikel 38 en bijlage I bij het Verdrag en derhalve van alle levende aquatische hulpbronnen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid krachtens Verordening (EU) nr. 1380/2013 strikt onverlet³¹. Deze aanpak schept geen precedent voor eventuele toekomstige onderhandelingen over de instandhouding en het beheer van onder genoemde verordening vallende levende aquatische hulpbronnen en zal mogelijk aan het resultaat van de desbetreffende lopende rechtszaken over de afbakening van artikel 191, lid 1, en artikel 43, lid 2, VWEU moeten worden aangepast.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is voorlopig artikel 191, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

³⁰ Zaak C-626/15 en C-659/16, Commissie/Raad (Weddellzee-zaken). Zie ook de prejudiciële vraag in zaak C-683/16.

³¹ Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad, PB L 354 van 28.12.2013, blz. 22.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in de volgende drie vergaderingen van de Internationale Walvisvaartcommissie, met inbegrip van de bijbehorende intersessionele vergaderingen en acties

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 191, lid 1, juncto artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij het in 1946 ondertekende Internationaal Verdrag tot regeling van de walvisvangst (ICRW) is de Internationale Walvisvaartcommissie (IWC) opgericht, de bevoegde internationale organisatie voor de instandhouding en het beheer van mondiale walvisbestanden.
- (2) Een reglement dat de walvisvangst over de hele wereld regelt, is bij het Verdrag gevoegd en maakt hier integraal onderdeel van uit. Het bevat gedetailleerde bepalingen inzake de walvisvangst met betrekking tot de instandhouding en het gebruik van walvisbestanden. De bepalingen van het reglement en de wijzigingen ervan die de IWC heeft aangenomen, zijn bindend voor de partijen, tenzij een partij overeenkomstig artikel V, lid 3, van het ICRW formeel bezwaar indient tegen een wijziging.
- (3) Als gevolg van een wijziging van het reglement waarmee een meerderheid van de in de IWC vertegenwoordigde landen heeft ingestemd, is er in 1986 een moratorium op de commerciële walvisvangst in werking getreden. Leidende walvisvaartlanden hebben het moratorium altijd betwist en beoefenen nog steeds de walvisvangst voor wat zij wetenschappelijke doeleinden noemen of op grond van andere uitzonderingen.
- (4) Het is passend om het standpunt te bepalen dat namens de Unie in de IWC moet worden ingenomen, aangezien besluiten tot wijziging van het reglement rechtsgevolgen kunnen hebben en op de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid en de wetgeving van de Unie inzake walvisachtigen van invloed kunnen zijn. Met sommige voorstellen die regelmatig tijdens vergaderingen van de IWC ter goedkeuring worden voorgelegd, wordt beoogd de walvisvangst toe te staan door de vaststelling van quota en de toepassing van beheersmaatregelen of door de instelling van walvisreservaten; ten aanzien van die voorstellen is een standpunt van de Unie vereist.

- (5) Alleen regeringen kunnen lid worden van de IWC. Momenteel zijn vijftientig lidstaten van de Europese Unie lid van de IWC³². De Europese Unie zetelt als waarnemer in de IWC en wordt vertegenwoordigd door de Commissie.
- (6) Aangezien de Unie waarnemer bij de IWC is, moet het namens de Unie in te nemen standpunt over aangelegenheden die overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie onder haar exclusieve bevoegdheid vallen omdat zij gevolgen kunnen hebben voor de gemeenschappelijke regelgeving of de werkingssfeer daarvan, worden bepaald door de Raad en worden verdedigd door de lidstaten, die gezamenlijk in het belang van de Unie optreden.
- (7) Om de positie van de Unie in de context van de IWC te versterken, moet elke herziening van het ICRW volgens welke de Unie lid van de IWC kan worden, worden gesteund.
- (8) In bijlage IV bij Richtlijn 92/43/EEG van de Raad³³ zijn alle walvisachtigen opgenomen als voor de Unie van belang zijnde soorten die strikt moeten worden beschermd. Dit betekent dat geen enkele walvissoort in de wateren van de Unie mag worden gedood, gevangen of opzettelijk gestoord. Krachtens die richtlijn is het tevens verboden om aan de natuur onttrokken specimen in bezit te hebben, te vervoeren, te verhandelen of te ruilen en te koop of in ruil aan te bieden.
- (9) Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad³⁴, waarbij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten in EU-wetgeving wordt omgezet, verbiedt het binnenbrengen van walvisachtigen in de Unie voor overwegend commerciële doeleinden. Bovendien is overeenkomstig Verordening (EEG) nr. 348/81 van de Raad³⁵ enkel de invoer toegestaan van bepaalde in de bijlage bij die verordening opgenomen producten, voor zover die niet bestemd zijn om voor commerciële doeleinden te worden gebruikt.
- (10) Walvissen zijn migrerende soorten. Dit betekent dat het beleid en de wetgeving van de Unie op het gebied van walvissen meer slagkracht zal hebben in de wateren van de Unie als zij door een coherent internationaal optreden worden geschraagd.
- (11) De Unie steunt de Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van inheemse volken en het slotdocument van de Wereldconferentie over inheemse volken van 2014³⁶.
- (12) Het standpunt van de Unie moet worden uitgedragen door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Internationale Walvisvaartcommissie en die daarbij gezamenlijk optreden,

³² België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (januari 2017). Op dit moment zijn tweeëntwintig van die lidstaten stemgerechtigd lid van de IWC.

³³ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7).

³⁴ Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1).

³⁵ Verordening (EEG) nr. 348/81 van de Raad van 20 januari 1981 betreffende een gemeenschappelijke regeling die van toepassing is op de invoer van producten afkomstig van walvisachtigen (PB L 39 van 12.2.1981, blz. 1).

³⁶ Conclusies van de Raad over inheemse volken, doc. 8814/17, 15 mei 2017.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt van de Europese Unie in de volgende drie vergaderingen³⁷ van de Internationale Walvisvaartcommissie (IWC), met inbegrip van de bijbehorende intersessionele vergaderingen en acties, is uiteengezet in de bijlage.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt uitgedragen door de lidstaten die lid zijn van de IWC en die daarbij gezamenlijk optreden.

Artikel 3

Wanneer nieuwe, vóór of tijdens de IWC-vergaderingen gepresenteerde wetenschappelijke of technische informatie van invloed zou kunnen zijn op het in artikel 1 bedoelde standpunt, of wanneer ter plaatse voorstellen worden gedaan over zaken waarover nog geen standpunt van de Unie bestaat, wordt via coördinatie, ook ter plaatse, een standpunt inzake het betreffende voorstel bepaald voordat het in stemming wordt gebracht. Kleine wijzigingen van het standpunt kunnen zonder nader besluit van de Raad door de vertegenwoordigers van de Unie in de IWC worden goedgekeurd.

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

³⁷ De IWC 67 in 2018, de IWC 68 in 2020 en de IWC 69 in 2022.