

Ontwerpadvies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handel in zeehondenproducten”

COM (2008) 469 final — 2008/0160 (COD)

(2009/C 218/12)

De Raad heeft op 25 september 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 251 van het EG-Verdrag, te raadplegen over het

„Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handel in zeehondenproducten”

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandsontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op ... goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pedro NARRO.

Tijdens zijn op 25 en 26 februari 2009 gehouden 451e zitting (vergadering van 26 februari 2009) heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 95 stemmen vóór en 59 stemmen tegen, bij 30 onthoudingen, werd goedgekeurd:

1. Conclusies

1.1 Het Comité is ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om een harmonisering door te voeren van de regelgeving inzake het op de markt brengen van zeehondenproducten. Deze activiteit is in haar huidige vorm niet langer houdbaar en er dienen verrijkende veranderingen op internationaal niveau teweeg te worden gebracht.

1.2 Aangezien het Verdrag geen specifieke rechtsgrondslag biedt om de aspecten te reguleren die betrekking hebben op het dierenwelzijn, kan het Comité ermee instemmen dat er voor de formulering van wetgeving op dit gebied een beroep is gedaan op artikel 95 van het EG-Verdrag inzake „de versnippering van de interne markt”. Dit besluit kan worden onderbouwd met communautaire rechtspraak.

1.3 Het Comité pleit voor een uitstel van de inwerkingtreding van het systeem van uitzonderingen, en stelt voor dat de Commissie in 2012 een gedetailleerd rapport voorlegt over de veranderingen in de nationale wetgevingen t.a.v. de zeehondenjacht, aan de hand waarvan beoordeeld kan worden waar mogelijk uitzonderingen kunnen worden toegekend na 2012.

1.4 Gedurende de eerste drie jaar van de nieuwe regeling dient het algemene verbod voor iedereen te gelden, met uitzondering van de eskimogemeenschappen, die voor hun overleving afhankelijk zijn van de zeehondenjacht.

1.5 Willen de in het voorstel geformuleerde maatregelen levensvatbaar zijn, dan dient de Commissie te zorgen voor een efficiënt controlesysteem. Het toezicht mag niet uitsluitend in handen zijn van de lidstaat die een verzoek tot uitzondering heeft ingediend. De Commissie dient erop toe te zien dat de wetsbepalingen terzake correct ten uitvoer worden gelegd op het terrein.

1.6 Het Comité dringt er bij de Commissie op aan om onderzoek te laten uitvoeren naar de effecten van de klimaatverandering op de instandhouding van de soort.

2. Inleiding

2.1 Tot de groep dieren die wordt gekenmerkt als vinpotigen behoren in totaal zo'n 33 soorten zeehonden, zeeleeuwen, pelsrobber, zuidelijke zeeolifanten en walrussen. Het zijn zoogdieren, variërend in grootte, die in grote groepen bijeenkomen om zich voort te planten, op het land of op het ijs.

2.2 Milieuorganisaties⁽¹⁾ trekken aan de bel en waarschuwen voor de sterke achteruitgang van de zeehondenpopulatie, die onder meer veroorzaakt wordt door de gevolgen van de klimaatverandering. Maar de jagersverenigingen en de regeringen van de landen waar zeehonden zich voortplanten ontkennen dat er risico's zouden zijn voor de instandhouding van de soort en benadrukken dat er nog bijna 15 miljoen zeehonden zijn waarop kan worden gejaagd. De laatste jaren draaide het debat over de jacht op zeehonden vooral rond dierenwelzijn; het aspect van de instandhouding van de soort kwam op de tweede plaats. Er bestaat specifieke wetgeving in de EU rond de instandhouding van zeehonden⁽²⁾.

2.3 De commerciële zeehondenjacht wordt nog bedreven in Canada, Groenland, Namibië, Noorwegen en Rusland. Al deze landen hebben verschillende wetgeving ontwikkeld met het oog op de regulering van de zeehondenjacht. De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) bevestigt dat het aan betrouwbare gegevens ontbreekt inzake de zeehondenpopulatie en het aantal gedode zeehonden per jaar. Uit de gegevens die de autoriteiten in deze landen hebben aangereikt, blijkt dat Canada het land is waar het meest op zeehonden wordt gejaagd, met ca. 300 000 gedode zeehonden per jaar. Volgens gegevens van de Canadese

⁽¹⁾ Technische briefing IFAW (International Fund for Animal Welfare) 2008/01.

⁽²⁾ Richtlijn 92/43 van 21 mei 1992.

regering ⁽¹⁾ werd er in 2008 op 275 000 zeehonden gejaagd, op basis van 17 000 verleende vergunningen. Ver achter Canada komen Groenland ⁽²⁾ en Namibië ⁽³⁾ met respectievelijk 160 000 en 80 000 gedode zeehonden per jaar.

2.4 In de Europese Unie zijn er nog twee lidstaten waar zeehonden worden gedood en gevild, nl. Finland en Zweden. Verder worden er in het Verenigd Koninkrijk (Schotland) zeehondenproducten gemaakt. Binnen de Gemeenschap heeft deze activiteit geen commercieel karakter, i.t.t. in Noorwegen of Canada, maar beantwoordt ze aan een tweezijdige doelstelling: jagen als vrijetijdsbesteding en het onder controle houden van visetende soorten.

2.5 Zeehonden wordt het leven ontnomen om allerlei redenen: hun vacht wordt gebruikt voor bontmantels, hun vet voor olie, hun vlees als voedsel voor dieren en hun geslachtsorganen worden verwerkt tot afrodisiaca die in Azië steeds meer aan populariteit winnen.

2.6 Zeehonden kunnen op verschillende manieren worden gedood. De meest gehanteerde instrumenten zijn geweren en hakapiks (een soort knuppel met een haak). Deze soort harpoen, hakapik genoemd, ziet er weliswaar nogal primitief en wreed uit, maar wordt door wetenschappers als het meest efficiënte instrument beschouwd om een zeehond snel te verdoven en af te maken.

2.7 In een in 2007 gepubliceerd wetenschappelijk verslag ⁽⁴⁾ concludeert de EFSA „dat het mogelijk is om zeehonden snel en efficiënt te doden zonder hun vermijdbare pijn of leed te berokkenen.” Toch erkent ze dat het er in de praktijk niet altijd even zachtzinnig en efficiënt aan toe gaat. In de verschillende nationale wetgevingen zijn de afmetingen en de wijze waarop de hakapik mag worden gehanteerd, vastgelegd, evenals het kaliber van de geweren en de snelheid waarmee de kogels worden afgevuurd.

3. Samenvatting van het Commissievoorstel

3.1 Op 26 september 2006 keurde het Europees Parlement een verklaring ⁽⁵⁾ goed waarin het de Europese Commissie verzocht om wetsvoorstellen te formuleren met het oog op de regulering van de import, export en verkoop van producten van twee soorten zeehonden; de zadelrobber en de klapmutsen. Bovendien werd er in de verklaring aangedrongen op een speciale behandeling van de eskimogemeenschap met haar traditionele zeehondenjacht.

3.2 De parlementaire vergadering van de Raad van Europa heeft een aanbeveling goedgekeurd over de jacht op zeehonden waarin alle lidstaten werden opgeroepen alle wrede jachtmetho-

den die geen onmiddellijke pijnloze dood van de dieren garanderen, te verbieden.

3.3 De laatste jaren zijn er in België, Nederland en Slovenië nationale normen opgesteld waarmee de productie en het op de markt brengen van zeehondenproducten worden verboden. Ook in andere EU-lidstaten is besloten regulering door te voeren en wordt de nationale wetgeving momenteel aangepast.

3.4 Begin 2007 startte de Europese Commissie met de raadpleging van de belanghebbende partijen, hetgeen uitmondde in het door de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) opgestelde wetenschappelijk advies. ⁽⁶⁾ In april 2008 publiceerde het DG Milieu van de Europese Commissie een onderzoek naar de mogelijke impact van een verbod op zeehondenproducten.

3.5 Op 23 juli 2008 bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor een Verordening ⁽⁷⁾ betreffende de handel in zeehondenproducten. Als rechtsgrondslag is gekozen voor de artikelen 95 en 133 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Artikel 95 betreft de versnippering van de interne markt en artikel 133 het gemeenschappelijk handelsbeleid. De voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op artikel 95 als rechtsgrondslag zijn vastgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

3.6 Met het voorstel voert de Commissie een verbod in van het op de markt brengen in, de invoer in, de doorvoer door en de uitvoer uit de Gemeenschap van zeehondenproducten. Er wordt echter een systeem van intrekkingen opgesteld waardoor uitzonderingen op de algemene regel mogelijk zijn, indien is voldaan aan een aantal in de Verordening opgenomen voorwaarden inzake dierenwelzijn. ⁽⁸⁾ Met de genoemde voorwaarden wil de Commissie garanties geven dat de zeehonden gedood of gevild zijn zonder dat dit met vermijdbare pijn, angst en andere vormen van lijden gepaard is gegaan.

3.7 De Europese Commissie kent een automatische uitzondering toe aan de eskimogemeenschappen die traditioneel voor hun levensonderhoud op zeehonden jagen. In de uitvoeringsbepalingen zijn passende maatregelen vastgelegd waarmee de herkomst van zeehondenproducten kan worden bepaald.

3.8 De lidstaten doen de Commissie om de vijf jaar een verslag toekomen waarin de maatregelen ter uitvoering van deze Verordening worden beschreven.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het Comité is zeer ingenomen met het initiatief van de Europese Commissie om een harmonisering door te voeren van de regelgeving inzake aanvaardbare methodes voor de zeehondenjacht en het op de markt brengen van zeehondenproducten.

⁽¹⁾ Seals and sealing in Canada, Facts about seals 2008.

⁽²⁾ Groenlandia home Rule 2006.

⁽³⁾ EFSA-rapport „Animal welfare aspects of the killing and skinning of seals”, december 2007.

⁽⁴⁾ Wetenschappelijk rapport van de EFSA van 6 december 2007, EFSA Journal (2007) 610, blz. 122.

⁽⁵⁾ Verklaring 38/2006 van het Europees Parlement.

⁽⁶⁾ Wetenschappelijk advies van de EFSA van 6 december 2007, EFSA Journal (2007) 610, blz. 122.

⁽⁷⁾ COM(2008) 469 final.

⁽⁸⁾ Lid 1 van artikel 4 van het voorstel voor een Verordening.

4.2 Dit voorstel voor een Verordening spitst zich toe op het dierenwelzijn, en de Commissie gaat niet in op de problematiek van de instandhouding van de soort. De Europese milieuorganisaties hebben benadrukt hoe belangrijk het is dat de kwestie van de instandhouding in de wetstekst wordt opgenomen. De EU beschikt echter al over gedegen wetgeving inzake instandhouding en over specifieke instrumenten ten behoeve van het behoud van zeehonden en een en ander is complementair aan de in het voorstel geformuleerde maatregelen.

4.3 Het staat als een paal boven water dat de klimaatverandering (en met name het smelten van de ijskappen) rechtstreeks van invloed zal zijn op de levensomstandigheden en de voortplanting van de zeehonden. Om die reden wordt er bij de Europese Commissie op aangedrongen om een beoordeling en wetenschappelijke onderzoeken te laten uitvoeren teneinde over objectieve gegevens te kunnen beschikken over de mogelijke negatieve impact van de klimaatverandering op de zeehondenpopulatie en om, indien nodig, communautaire instrumenten te herzien of goed te keuren ter wille van de instandhouding van de soort.

4.4 Het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap biedt geen specifieke rechtsgrondslag om de aspecten te reguleren die betrekking hebben op het dierenwelzijn. Omdat deze expliciete grondslag ontbreekt, wordt de EU gedwongen om een beroep te doen op andere, even legitieme, rechtsgrondslagen, om deze kwestie aan de orde te stellen. In het onderhavige geval biedt het omstreden artikel 95 „versnippering van de interne markt” de EU de mogelijkheid om de wetgeving te harmoniseren met het dierenwelzijn als uitgangspunt, een concept dat door de communautaire rechtspraak wordt gekenschetst als een zaak „van algemeen belang”. Het Comité verklaarde in zijn advies over katten- en hondenbont⁽¹⁾ te kunnen instemmen met de voor het dierenwelzijn gekozen rechtsgrondslag, en wees erop dat deze overeenstemde met de binnen de Wereldhandelsorganisatie opgestelde regels terzake.

4.5 Het ontbreken van communautair toezicht op dit terrein, van (officieel door de EFSA erkende) gegevens en het onderliggende economische belang staan een objectief en niet door de zeehondenjacht buiten de EU beïnvloed beeld van de situatie in de weg. De eventuele wetswijzigingen in de landen waar zeehonden worden gedood en die nodig zijn om te kunnen voldoen aan de nieuwe communautaire criteria leiden in de praktijk niet noodzakelijkerwijs tot een verbetering van de wijze waarop de zeehonden worden gedood.

4.6 Het algemene verbod in combinatie met een systeem van achteraf toegestane uitzonderingen is een nieuw instrument dat een waardevol precedent kan scheppen in toekomstige communautaire wetgevingsprocessen. Het Comité verwerpt het communautaire systeem van uitzonderingen derhalve niet volledig, maar dringt wel aan op een uitstel van de inwerkingtreding ervan, zodat het algemene verbod gedurende de eerste drie jaar van de toepassing van de Verordening voor iedereen geldt, met uitzondering van de eskimogemeenschappen, die voor hun overleving afhankelijk zijn van de zeehondenjacht. Een dergelijk uitstel zou de EU in staat stellen om technisch gezien een systeem van uitzonderingen te ontwikkelen, dat nauwkeuriger

en uitgebreider is dan het algemene schema uit het oorspronkelijke voorstel, het zou het toezicht vereenvoudigen en nieuwe beoordelingselementen kunnen opleveren aan de hand waarvan mogelijke uitzonderingen kunnen worden toegekend.

4.7 Het Comité juicht het toe dat er in 2012 een communautair rapport zal worden gepubliceerd over de veranderingen in de nationale wetgevingen t.a.v. de zeehondenjacht, de praktische toepassing ervan en de toezichtsmechanismen; aan de hand hiervan kunnen de communautaire autoriteiten immers beoordelen welke voortgang is geboekt en waar mogelijk uitzonderingen kunnen worden toegekend. Het ontbreken van gegevens vraagt om een grotere communautaire inspanning, zodat de noodzakelijke en relevante informatie kan worden bijeengebracht.

4.8 Het Comité hoopt dat het nieuwe Commissievoorstel lidstaten waar de zeehondenjacht nog beoefend wordt, werkelijk zal aanzetten tot aanpassing van hun wetgeving en hun praktijken en zal leiden tot meer „menselijke” methodes om zeehonden te doden. Het huidige status quo inzake het doden van zeehonden is niet houdbaar en veranderingen kunnen niet langer worden uitgesteld. Natuurlijk is de EU daarbij gehouden aan de beperkingen van haar bevoegdheden op dit terrein.

4.9 Het Comité wijst erop dat de lidstaten moeten zorgen voor de invoering van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die kunnen waarborgen dat met de nieuwe bepalingen inzake de zeehondenjacht het beoogde doel wordt bereikt. Een efficiënt sanctiesysteem zal de interne markt versterken en de consumentenbescherming verhogen.

5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Hoewel er in het voorstel niet wordt ingegaan op het vraagstuk van de rechtvaardiging van de zeehondenjacht, wil het Comité deze gelegenheid toch aangrijpen om zich over bepaalde, in dit verband terugkerende thema's uit te spreken. Ten eerste moet zonder omhaal worden gezegd dat het doden van zeehonden niet als „visserij” kan worden bestempeld; het gaat om de jacht op zoogdieren. Ten tweede is het zeer de vraag of we zeehonden de afdame van de rijkdommen van de zee kunnen aanrekenen en dan met name de terugloop van het kabeljauwbestand. Dit kan met geen enkel wetenschappelijk onderzoek worden aangetoond, al proberen bepaalde staten met dit argument wel een rechtvaardiging te geven voor hun zeehondenjacht. Vanwege de complexiteit van het mariene ecosysteem kunnen dergelijke boude uitspraken niet onderbouwd worden.

5.2 De Commissie maakt in haar voorstel geen onderscheid tussen zeehondenjacht op grote of op kleine schaal. Dit valt te begrijpen als rekening wordt gehouden met het feit dat het belangrijkste uitgangspunt voor het voorstel de verbetering van het dierenwelzijn was. De invoering van specifieke uitzonderingen voor die Europese lidstaten die zeehondenjacht op kleine schaal bedrijven kan niet worden gerechtvaardigd onder het mom van dierenwelzijn en kan de internationale legitimiteit van het voorstel in zijn geheel in gevaar brengen.

⁽¹⁾ PB C 168 van 20.7.2007, blz. 42.

5.3 Toezicht op dit terrein is bijzonder lastig en ingewikkeld en dient vaak onder zeer zware weersomstandigheden te gebeuren. Uit de controles moet blijken hoeveel dieren er werkelijk zijn gedood en in hoeverre men zich heeft gehouden aan de vigerende wetgeving. Wanneer een land dat een verzoek tot uitzondering heeft ingediend, het toezicht volledig voor zijn rekening neemt, biedt dat geen waterdichte garantie op onafhankelijke controle. De EU zou deskundigen moeten aanstellen die het toezicht ter plaatse uitvoeren in die landen die om een uitzondering hebben gevraagd. De financiering van een dergelijk Europees team van deskundigen zou voor rekening moeten komen van het land dat producten wenst te exporteren naar de interne markt. Op die manier zou de EU meer informatie tot haar beschikking krijgen om na te gaan of het systeem van certificatie en etikettering wel doeltreffend is.

5.4 Met het opstarten van een facultatief certificatie- en etiketteringsstelsel zou de Commissie tegemoet komen aan een veel geuite wens van Europese burgers, een wens die ook tijdens een door de Commissie georganiseerde openbare raadpleging geformuleerd is. Een dergelijk certificatie- en etiketteringsstelsel zou in ieder geval gepaard moeten gaan met algemene verbodsmaatregelen m.b.t. het op de markt brengen van zeehonden-

producten. Als dat niet het geval is, blijft het nog maar de vraag of de door de Commissie beoogde doelstellingen inzake dierenwelzijn kunnen worden gerealiseerd.

5.5 De certificatievereisten dienen te worden vastgelegd in de uitvoeringsbepalingen van de Verordening, zodat de voorwaarden voor certificatie en etikettering klip en klaar zijn. In het verleden heeft een gebrek aan precisie op dit vlak aanleiding gegeven tot onduidelijke etiketten, hetgeen verwarring heeft gezaaid onder consumenten en hen tekort heeft gedaan. Het komt vaak voor dat er producten worden aangeboden op de markt waarin zeehondenproducten zijn verwerkt en die op hun etiket „mariene olie” of „visolie” vermeld hebben staan. Op deze etiketten dient nu zonder meer vermeld te worden om welke soort zeehond het gaat, evenals de herkomst van het dier.

5.6 Het Comité dat de Europese Commissie helpt bij de toekenning van uitzonderingen zou erop moeten toezien dat alle belanghebbende organisaties en actoren, hierbij worden betrokken.

Brussel, 26 februari 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI
