

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om handel med sälprodukter"

KOM(2008) 469 slutlig – 2008/0160 (COD)

(2009/C 218/12)

Den 25 september 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 251 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om handel med sälprodukter"

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 28 januari 2009 (föredragande: Pedro NARRO).

Vid sin 451:a plenarsession den 25–26 februari 2009 (sammanträdet den 26 februari 2009) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 95 röster för, 59 röster emot och 30 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 EESK välkomnar kommissionens initiativ till en harmoniserad reglering av handeln med sälprodukter. Den nuvarande situationen på detta område är inte hållbar och det är nödvändigt att genomföra betydande förändringar på internationell nivå.

1.2 Eftersom det inte finns någon specifik rättslig grund med avseende på djurskyddsfrågor i EG-fördraget anser EESK att valet av artikel 95 om fragmentering på den inre marknaden som grund för lagstiftning på detta område är riktigt. Gemenskapens rättspraxis är en garant för detta besluts legitimitet.

1.3 Kommittén föreslår att ikraftträdandet för undantagsbestämmelserna skjuts upp och att kommissionen lägger fram en detaljerad rapport 2012 om utvecklingen av lagstiftningen om säljakt, vilken kan ligga till grund för eventuella undantag från och med 2012.

1.4 Under de första tre åren som den nya förordningen tillämpas bör det råda ett absolut förbud med ett enda undantag, nämligen den traditionella självhushållsjakt som inuitsamhällena bedriver.

1.5 För att säkra att åtgärderna i lagstiftningsförslaget verkligen genomförs är det av avgörande betydelse att kommissionen kan inrätta effektiva kontrollsystem. Denna kontroll kan inte utföras enbart av den medlemsstat som begärt ett undantag. Kommissionen bör övervaka att de relevanta bestämmelserna i lagstiftningen tillämpas korrekt på platsen.

1.6 Kommittén uppmanar kommissionen att utarbeta studier i syfte att påvisa klimatförändringarnas eventuella konsekvenser för bevarandet av de olika arterna.

2. Inledning

2.1 Den djurgrupp som benämns pinnipedia omfattar sammanlagt 33 arter av sälar, sjölejon, sjöbjörnar, sjöelefanter och valrossar. Det är däggdjur av varierande storlek som samlas i stora grupper för att fortplanta sig på land eller på isen.

2.2 Trots att miljöorganisationerna⁽¹⁾ börjat varna för en kraftig minskning av sälbeståndet bland annat på grund av effekterna av klimatförändringarna, förnekar jägarnas organisationer och regeringarna i de länder där sälarna fortplantar sig att artens fortbestånd över huvud taget är ett problem och framhåller att det finns cirka 15 miljoner sälar att jaga. Under de senaste åren har debatten om säljakt fokuserat på djurskyddsfrågor, medan aspekter på bevarandet av arten har kommit i andra hand. EU har en särskild lagstiftning om bevarande av sälar⁽²⁾.

2.3 Kommersiell säljakt bedrivs i Kanada, Grönland, Namibia, Norge och Ryssland. I samtliga dessa länder är säljakten reglerad i lag. Europeiska livsmedelsmyndigheten (EFSA) har tillstått att det saknas tillförlitliga uppgifter om sälbeståndet och det antal djur som dödas varje år. Enligt uppgifterna från de nationella myndigheterna i varje land är säljakten mest omfattande i Kanada, där cirka 300 000 sälar dödas varje år. Enligt

⁽¹⁾ IFAW (International Fund for Animal Welfare) teknisk PM 2008/01.

⁽²⁾ Direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992.

uppgifter från den kanadensiska regeringen ⁽¹⁾ dödade 275 000 sälar 2008 och 17 000 licenser beviljades. Grönland ⁽²⁾ och Namibia ⁽³⁾ kommer långt efter Kanada med 160 000 respektive 80 000 dödade sälar om året.

2.4 Sälar dödas och avhudas i två länder inom EU, nämligen Finland och Sverige, och sälprodukter framställs i Storbritannien (Skottland). På gemenskapens territorium har denna verksamhet inte någon kommersiell dimension som i Norge och Kanada, utan ett dubbelt syfte som fritidsjakt och kontroll av beståndet av fiskätande djur.

2.5 Sälarna dödas för att man ska kunna använda skinnet till kappor, fett till olja, köttet till djurfoder och könsdelarna till framställning av afrodisiaka, som uppskattas allt mer i Asien.

2.6 Sälarna avlivas på olika sätt. De vanligaste vapnen är gevär och hakapik (en sorts klubba med en spetsig hake i ändan). Detta vapen förefaller både primitivt och grovhugget, men anses av forskarna vara det mest effektiva sättet att bedöva och döda sälar.

2.7 EFSA påpekade i sitt vetenskapliga yttrande ⁽⁴⁾ 2007 att det är möjligt att döda sälar snabbt och effektivt utan att åsamka dem onödig smärta eller rädsla, men erkände dock att dödandet i praktiken inte alltid sker på ett effektivt och skoningsamt sätt. I de olika nationella lagstiftningarna regleras hakapikens storlek och användningssätt, liksom gevärens kaliber och ammunitionens hastighet.

3. Sammanfattning av kommissionen förslag

3.1 Den 26 september 2006 antog Europaparlamentet en förklaring ⁽⁵⁾ med en begäran om att kommissionen skulle utarbeta lagstiftningsförslag i syfte att reglera import, export och försäljning av produkter från två sälararter, nämligen grönländssäl och klappmyts. I förklaringen efterlyste man att särskild hänsyn skulle tas till inuitsamhällets traditionella säljakt.

3.2 Europarådets parlamentariska församling har antagit en rekommendation om säljakt, i vilken man uppmanade medlemsstaterna att förbjuda alla grymma jaktmetoder som inte garanterar att djuren dör omedelbart.

3.3 Under de senaste åren har Belgien, Holland och Slovenien utarbetat nationella bestämmelser i syfte att förbjuda framställning och saluföring av sälprodukter. Även andra medlemsstater har beslutat om regleringar på detta område, och nationell lagstiftning håller för närvarande på att utarbetas.

3.4 I början av 2007 genomförde kommissionen en hearing med de berörda parterna som avslutades med ett vetenskapligt yttrande från Europeiska livsmedelssäkerhetsmyndigheten (EFSA) ⁽⁶⁾. I april 2008 lade kommissionens generaldirektorat för miljö fram en undersökning om de möjliga konsekvenserna av ett förbud mot sälprodukter.

3.5 Den 23 juli 2008 lade kommissionen fram ett förslag till förordning ⁽⁷⁾ om handel med sälprodukter. Den rättsliga grunden till förslaget är artiklarna 95 och 133 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Artikel 95 behandlar fragmentering på den inre marknaden och artikel 133 den gemensamma handelspolitiken. Kriterierna för att använda artikel 95 som rättslig grund har fastställts i EG-domstolens rättspraxis.

3.6 I kommissionens förslag till förordning förbjuds saluföring, import, export och transitering av sälprodukter i gemenskapen. Ett system för beviljande av undantag från det generella förbudet har emellertid inrättats, under förutsättning att en rad villkor rörande djurskydd som fastställts i förordningen är uppfyllda ⁽⁸⁾. Syftet med dessa villkor är att säkra att sälarna dödas och avhudas utan att de åsamkats smärta, rädsla eller annat lidande.

3.7 Kommissionen medger ett automatiskt undantag när det gäller den traditionella självhushållsjakt på säl som inuitsamhällena bedriver. I genomförandebestämmelserna kommer det att fastställas lämpliga åtgärder för att garantera sälprodukternas ursprung.

3.8 Medlemsstaterna ska vart femte år sända en rapport till kommissionen om de åtgärder som vidtagits för genomförandet av förordningen.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén välkomnar kommissionens initiativ till en harmonisering av lagstiftningen avseende godtagbara metoder för säljakt och saluföring av sälprodukter.

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

⁽²⁾ Grönlands lokala regering 2006.

⁽³⁾ EFSA:s yttrande om djurskydd i samband med de metoder som används vid slakt och avhudning av sälar, december 2007.

⁽⁴⁾ Vetenskapligt yttrande, EFSA, av den 6 december 2007, EFSA Journal (2007) 610, s. 1–122.

⁽⁵⁾ Europaparlamentets förklaring nr 38/2006.

⁽⁶⁾ Vetenskapligt yttrande, EFSA, av den 6 december 2007, EFSA Journal (2007) 610, s. 1–122.

⁽⁷⁾ KOM(2008) 469 slutlig.

⁽⁸⁾ Artikel 4.1 i förslaget till förordning.

4.2 Förslaget till förordning fokuserar på djurskyddsaspekterna, och man tar inte upp frågan om artens bevarande. De europeiska naturorganisationerna har understrukt behovet av att låta dessa aspekter omfattas av lagstiftningen. EU har emellertid en solid lagstiftning på djurskyddsområdet och förfogar över särskilda instrument som kompletterar förslaget åtgärder när det gäller sälar.

4.3 Naturligtvis kommer klimatförändringarna (särskilt islossningen) att direkt påverka sälarnas levnads- och fortplantningsförhållanden. Därför vill vi uppmana Europeiska kommissionen att utföra relevanta utvärderingar och studier i syfte att tillhandahålla faktiska uppgifter som visar om klimatförändringarna påverkar sälbeståndet negativt, och om så är fallet se över och anta gemenskapsinstrument i syfte att bevara arten.

4.4 EG-fördraget ger inte EU någon särskild rättslig grund för lagstiftning som avser djurskyddsaspekter. Avsaknaden av en specifik rättslig grund gör att EU måste utnyttja andra rättsliga och legitima grunder för att behandla denna fråga. Den omtvistade artikel 95 om fragmentering på inre marknaden ger EU möjlighet att harmonisera lagstiftningen om djurs välbefinnande, ett begrepp som enligt gemenskapslagstiftningen är av "allmänt intresse". EESK uppgav i sitt yttrande om päls av katt och hund⁽¹⁾ att man accepterar nämnda rättsliga grund för lagstiftning som avser djurskyddsaspekter, och underströk att man stöder de handelsregler som utarbetats av WTO.

4.5 Avsaknaden av gemenskapskontroll på detta område, bristen på uppgifter (något som erkänns officiellt av EFSA) och underliggande ekonomiska intressen gör det svårt att få en realistisk och objektiv bild av säljakten utanför EU. I de länder där säljakt bedrivs finns inget som säger att eventuella ändringar i lagstiftningen i syfte att anpassa sig till nya gemenskapskriterier i praktiken skulle ta sig uttryck i någon större förbättring av de villkor under vilka sälarna avlivas.

4.6 Ett allmänt förbud åtföljt av ett system med beviljande av undantag i efterhand kräver ett innovativt instrument som kan utgöra ett värdefullt prejudikat i framtida europeiska lagstiftningsprocesser. EESK avvisar inte helt gemenskapens undantags-system, men skulle gärna se att dess ikraftträdande skjuts upp så att ett totalt förbud gäller under tre första åren av direktivets tillämpning. Inuitsamhällena, som är beroende av säljakt för sin överlevnad, skulle utgöra det enda undantaget. En sådan senareläggning skulle göra det möjligt för EU att ur teknisk synpunkt utforma ett undantagssystem som är mer detaljerat och striktare än det allmänna systemet i det ursprungliga förslaget. Det skulle dessutom förenkla kontrollerna och tillhandahålla nytt underlag för att bedöma eventuell beviljande av undantag.

4.7 Att lägga fram en gemenskapsrapport 2012 om förändringar i den nationella lagstiftningen med avseende på säljakten, den praktiska tillämpningen och kontrollmekanismerna skulle kunna vara till stor nytta och innebära att gemenskapsmyndigheterna från och med detta datum kan bedöma vilka framsteg som görs samt eventuella beviljanden av undantag. Avsaknaden av uppgifter motiverar en omfattande gemenskapsinsats som gör det möjligt att samla in alla relevanta och nödvändiga uppgifter.

4.8 EESK skulle gärna se att kommissionens lagstiftningsförslag verkligen leder till att de medlemsstater där säljakt bedrivs anpassar sin lagstiftning och sin praxis och går över till mer "humana" avlivningsmetoder. Den situation som i dag råder när det gäller slakt av sälar är oacceptabel, och man bör verka för att nödvändiga förändringar genomdrivs samtidigt som man måste komma i håg att EU har begränsad behörighet på detta område.

4.9 EESK ser det som nödvändigt att medlemsstaterna antar ett system med effektiva, avskräckande och proportionerliga sanktioner med målsättningen att säkerställa de nya säljaktbestämmelsernas räckvidd och effektivitet. Ett effektivt sanktionssystem kommer att bidra till att stärka inre marknaden och konsumentskyddet.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Trots att förslaget till förordning inte tar upp frågan om säljakts berättigande, anser vi det lämpligt att EESK yttrar sig om vissa i säljaksdebatten regelbundet återkommande frågor. För det första bör det klart och tydligt framhållas att slakt av sälar inte är att betrakta som en fiskeaktivitet utan som däggdjursjakt. För det andra är det osäkert om man kan skylla minskningen av fiskeresurser, framför allt torsk, på sälarna. Inga vetenskapliga studier stöder denna tes som i vissa länder framförs för att motivera säljakt. Det marina ekosystemets komplexitet gör det omöjligt att uttala sig bestämt i denna fråga.

5.2 I sitt förslag gör kommissionen inte någon skillnad mellan säljakt i större eller mindre skala. Detta förefaller lämpligt med hänsyn till att respekten av djurskyddet är förslaget slutliga mål. Att införa särskilda undantag för europeiska länder som bedriver småskalig säljakt kan inte motiveras med djurskyddsaspekterna som utgångspunkt, och det skulle kunna så tvivel om hela förslaget internationella lagenlighet.

⁽¹⁾ EUT C 168, 20.7.2007, s. 42.

5.3 Kontrollarbetet på detta område förefaller särskilt svårt och komplext och sker under mycket besvärliga klimatförhållanden. Kontrollerna bör fastställa det verkliga antalet djur som avlivas och i vilken utsträckning lagstiftningen på detta område respekteras ute på fältet. Ett kontrollsystem som helt och hållet förvaltas av det land som begär undantag förefaller inte vara det bästa sättet att säkerställa dess oberoende. EU bör i stället bilda en expertgrupp som utför kontroller på plats i de länder som begär undantag. Det land som vill exportera varor till gemenskapsmarknaden bör stå för finansieringen av denna europeiska inspektionsgrupp. På så vis skulle EU förfoga över mer information för att bedöma hur effektivt certifierings- och märkningssystemet är.

5.4 Att införa ett frivilligt certifierings- och märkningssystem i de länder som har begärt undantag är i linje med den oro som de europeiska medborgarna vid flera tillfällen har gett uttryck för och med de synpunkter som framkom vid det offentliga samråd som anordnades av kommissionen. Incitament till certifiering och märkning bör under alla omständigheter åtföljas av

allmänna normer i syfte att förbjuda framställning och saluföring av sälprodukter. Om inte är det tveksamt huruvida man kan uppfylla de djurskyddsmål som kommissionen eftersträvar i förslaget.

5.5 Certifieringskraven måste fastställas i förordningens genomförandebestämmelser på ett sådant sätt att villkoren för certifiering och märkning tydligt framgår. Den bristande exaktheten på detta område har tidigare medfört en otydlig märkning som förvirrat och vilselett konsumenterna. Man finner ofta produkter på marknaden som framställts av sälprodukter, men som är märkta "marin olja" eller "fiskolja". Det är absolut nödvändigt att man på dessa produkters etiketter inte bara anger vilken sälart de härstammar från utan även djurets ursprung.

5.6 Den kommitté som ska bistå kommissionen vid utarbetandet av undantag bör underlätta för samtliga berörda organisationer och aktörer att delta i förfarandet.

Bryssel den 26 februari 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande
