

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2005

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2005

Hierbij doe ik u verslag van de 57e bijeenkomst van de Internationale Walvisvaart Commissie (IWC), die van 20 t/m 24 juni jongstleden in Ulsan, Korea is gehouden.

1. Inleiding en hoofdzaken

De vergadering in Korea trok ook dit jaar veel belangstelling van deelnemende landen, toehoorders en de media. Het begin van de vergadering stond sterk in het teken van de stemverhoudingen tussen de pro-walvisvaart en beschermingsgezinde landen. Ondanks het feit dat er veel nieuwe pro-walvisvaart landen waren toegetreden, behielden de overwegend beschermingsgezinde landen nog net de enkelvoudige meerderheid. Hierdoor bleef het beschermingsgezinde karakter van de IWC dit jaar behouden en werd bijvoorbeeld het Japanse voornemen tot verdubbeling van de quota voor wetenschappelijk onderzoek in de Antarctische wateren met een kleine meerderheid veroordeeld. Japan nam deze kritiek voor kennisgeving aan en gaf aan dat het onderzoeksprogramma desondanks voortgezet zal worden.

Ten aanzien van het pakket van afspraken rond het herziene beheerregime (RMS) is relatief weinig vooruitgang geboekt, ondanks het feit dat vorig jaar op basis van consensus was afgesproken om te streven naar afronding van het RMS-pakket op deze vergadering (inclusief afspraken over inperking wetenschappelijke vangst). Omdat er nog geen uitonderhandelde voorstellen konden worden bereikt, diende Japan een eigen voorstel voor een RMS in. Dit ging echter geheel voorbij aan de onderhandelingsresultaten tot nu toe en dit voorstel was voor de meerderheid van landen, waaronder Nederland, onacceptabel. Het voorstel, dat een driekwart meerderheid nodig zou hebben, werd dus ruim afgewezen.

Ondanks een ambitieuze poging van de Scandinavische landen, voorwaardelijk gesteund door Nederland, kon geen overeenstemming worden

bereikt over een nadere toespitsing van de onderhandelingen over een RMS-pakket op drie elementen: de inperking van wetenschappelijk walvisvangst, afspraken over naleving (inclusief sancties) en de toekomst van het moratorium. Volstaan moest worden met een zeer algemene procesafpraak over het houden van een tussentijdse werkgroepbijeenkoms.

Wel is het door Nederland geopperde idee voor het mogelijk bijeenroepen van een ministeriële of diplomatieke conferentie opgenomen in de besluiten. Voor Nederland is dit van belang om op een juridisch bindende wijze afspraken te kunnen maken over onder andere de inperking van de wetenschappelijke vangsten.

Het werk van het in 2003 ingestelde beschermingscomité is voorlopig veiliggesteld, waarbij afspraken zijn gemaakt om zich het komende jaar te richten op twee prioriteitsgebieden (scheepsbotsingen en verontreiniging van walvisvlees).

Op het vlak van dierenwelzijn en humane dodingsmethodes is voorts afgesproken dat de komende jaarvergadering hier specifiek aandacht aan besteedt tijdens een grote meerdaagse workshop.

De 57e vergadering van de IWC is hiermee naar mijn oordeel een beperkt succes. De organisatie heeft dit jaar weliswaar het beschermingsgezinde karakter kunnen behouden, maar tegelijkertijd breidt de weliswaar niet illegale, maar ongecontroleerde vangst van walvissen zich verder uit tot vele duizenden per jaar, waaronder ook bedreigde soorten. De poging om binnen het RMS-pakket de onderhandelingen te focussen op enkele concrete hoofdzaken kreeg, vooral ook vanuit de sterk beschermingsgezinde landen, te weinig steun. Dit is betreurenswaardig omdat, zoals aangegeven, de jacht door Japan, Noorwegen en IJsland zich ongecontroleerd verder uitbreidt.

Naar mijn oordeel zal binnen de organisatie op korte termijn tot harde afspraken moeten worden gekomen met alle aangesloten landen om deze walvisvangst te reguleren en te voorkomen dat de IWC geen enkele invloed meer heeft op de jacht en het beheer van walvissen. Dit kan alleen door onderhandeling met alle betrokken landen. Er zal ook uitzicht moeten zijn op het maken van zulke bindende afspraken, omdat anders landen het nut van de organisatie in twijfel kunnen gaan trekken. De erkenning dat als uiteindelijke stap op diplomatiek of ministerieel niveau over de fundamentele uitgangspunten van het verdrag kan worden gesproken, is voor mij wel een belangrijk resultaat.

2. Samenstelling van en stemverhoudingen binnen de IWC

Dit jaar traden 9 nieuwe landen toe waardoor de IWC nu 66 leden telt. Afgelopen jaar traden Luxemburg, Tsjechië en Slowakije aan de beschermingsgezinde zijde toe en Kiribati, Mali, Togo, Kameroen, Nauru en Gambia aan de andere zijde. Dit zou de voorstanders van de walvisvaart dit jaar voor het eerst een (enkelvoudige) meerderheid brengen, ware het niet dat enkele landen niet op kwamen dagen en/of hun contributie niet hadden betaald, waardoor zij geen stemrecht hadden. Hoewel besluiten over bijvoorbeeld walvisquota of het opheffen van het moratorium met driekwart meerderheid genomen moeten worden, zou een dergelijke verschuiving in de stemverhoudingen het zwaartepunt en de uitstraling van de organisatie kunnen wijzigen van vooral de bescherming van walvissen naar het vangen van walvissen. Tijdens de eerste stemmingen bleken de beschermingsgezinde landen nog net een krappe meerderheid van één stem te hebben. Met de snelle groei in toetreding van ontwikkelingslanden en kleine eilandstaten bij de IWC groeit het aantal pro-walvisvaartlanden snel en kan komend jaar een meerderheid van deze landen ontstaan.

3. Beschermingscomité

Het onder veel protest van Japan en andere voorstanders van de walvisvaart in 2003 ingestelde beschermingscomité kwam voorafgaand aan de jaarvergadering bijeen. Na een moeizame start vorig jaar heeft het comité dit jaar twee onderwerpen geïdentificeerd waarop verder gewerkt zal worden: verontreinigd walvisvlees (onderzoek naar bij de Russische autochtone walvisjacht aangetroffen verontreinigde walvissen) en scheepsbotsingen (walvissen die in botsing komen met schepen). Deze onderwerpen werden uit een rij van aandachtsgebieden gekozen om ook de pro-walvisvaartlanden alsnog bij het werk van het comité te betrekken. Japan en een aantal Caribische en Afrikaanse landen blijven het comité boycotten, omdat zij van mening zijn dat dit comité te eenzijdig op de bescherming van walvissen is gericht en niet op duurzaam beheer en benutting van deze dieren, conform de dubbele doelstelling van het verdrag. IJsland, Noorwegen en Denemarken waren wel aanwezig, maar gaven aan niet deel te zullen nemen aan verdere besprekingen als er geen bereidheid bestond nader te spreken over de doelstellingen van het beschermingscomité, waarbij duurzaam gebruik als zodanig zou moeten worden erkend. Voorstanders van het beschermingscomité gaven aan dat het werk van het comité beide doelen kan dienen en dat de selectie van deze twee onderwerpen hieraan tegemoet komt. Volgend jaar zal moeten blijken of het beschermingscomité voldoende levensvatbaar blijkt en een toegevoegde waarde kan vervullen.

4. Pakketafspraken rond herzien beheerregime (Revised Management Scheme – RMS)

In de IWC wordt reeds meer dan een decennium aan een herzien beheerregime (RMS) gewerkt. Het RMS moet de zekerheid bieden dat duurzaam gebruik van walvispopulaties wordt omkleed met waterdichte garanties dat dit niet leidt tot aantasting van de bestaanszekerheid van de betreffende populaties en dat er controleerbare regels worden vastgesteld die ook worden nageleefd. In de onderhandelingen wordt zeer langzaam vooruitgang geboekt. Knelpunten in de besprekingen zijn het koppelen van de mogelijke walvisvaart aan het gelijktijdig inperken van de wetenschappelijke vangsten, het opheffen van de voorbehouden van IJsland en Noorwegen op het moratorium, het instellen van stringente nalevingsregels en gebiedsbegrenzing voor de vangst. Al deze onderhandelingsonderwerpen tezamen vormen het RMS-pakket.

Op basis van het vorig jaar aanvaarde werkplan zou op twee tussentijdse RMS-werkgroepbijeenkomsten worden gestreefd naar mogelijke overeenstemming over een RMS-pakketvoorstel op de jaarvergadering in Korea of identificatie van de nog uitstaande knelpunten. Het compromisvoorstel van IWC-voorzitter Fischer van vorig jaar diende hierbij als basis. Tijdens de twee tussentijdse bijeenkomsten in Zweden en Denemarken is op alle onderdelen een groot aantal, reeds voorheen ingebrachte, varianten en standpunten ingebracht. Hiermee hebben de RMS-pakketbesprekingen slechts trage vooruitgang geboekt en kon geen uitonderhandeld resultaat worden gepresenteerd in Korea.

Toch diende Japan op deze vergadering een eigen voorstel in voor een RMS om te laten zien hoe dit wat hen betreft er uit zou zien. Een groot deel van de landen, waaronder Nederland, was van oordeel dat Japan een veel te eenzijdig voorstel op tafel legde en daarbij voorbijging aan de stand van zaken van de onderhandelingen tot nu toe, zoals over de uitfasering van wetenschappelijk walvisvaart, dierenwelzijn en de link met het moratorium. Denemarken en IJsland stelden dat het voorzitterschapscompromis van vorig jaar de enige weg voorwaarts is. Nederland heeft in

deze discussie geopperd dat de echte knelpunten, zoals wetenschappelijke walvisvaart, het moratorium en het nalevingsmechanisme beter op ministerieel niveau of op een diplomatieke conferentie opgelost kunnen worden. Deze onderwerpen zijn op dit moment niet goed geregeld in het Internationale Walvisvaartverdrag, zodat de optie van een verdragswijziging ook op tafel kan komen. Het Japanse RMS-voorstel, dat een driekwart meerderheid nodig zou hebben, werd uiteindelijk afgestemd.

Om de RMS-onderhandelingen te blijven vervolgen, hebben diverse Scandinavische landen, voorwaardelijk gesteund door Nederland en een aantal andere landen, een resolutie voorbereid. Op basis hiervan zouden de toekomstige RMS-pakketonderhandelingen zich vooral richten op de belangrijkste hoofdpunten: beperking wetenschappelijke walvisvaart, de toekomst van het moratorium en het nalevingsmechanisme. Voor de resterende onderwerpen (waaronder controle, inspecties en dierenwelzijn) zou het secretariaat tekstvoorstellen maken op basis van het eerdere voorzittersvoorstel en de resultaten van de RMS-werkgroep, die in een vervolgbijeenkomst van de RMS-werkgroep konden worden besproken. Ook was het door Nederland ingebrachte idee van een ministeriële of andere diplomatieke conferentie (wat uiteindelijk tot mogelijke verdragswijziging zou kunnen leiden) als mogelijkheid opgenomen. Nederland achtte deze resolutie in eerste aanleg van groot belang om daarmee te verzekeren dat de onderhandelingen over het RMS-pakket zouden worden voortgezet en dat tot daadwerkelijke structurele doorbraken kon worden gekomen om wetenschappelijke walvisvangst in te perken (inclusief mogelijke verdragswijziging) en sanctiemiddelen in te stellen. Maar Nederland verbond ondersteuning van de resolutie aan de voorwaarde dat deze door een breed aantal partijen vanuit pro-walvisvaartlanden en beschermingsgezinde landen gesteund zou moeten worden, dat voor onderhandelingen vanuit beide zijden medewerking nodig is.

Uiteindelijk bleek voor deze specifieke aanpak te weinig steun. Ook Nederland heeft de steun ingetrokken, nadat bleek dat er geen breed draagvlak kon worden gerealiseerd. Daarop presenteerden Ierland, Zuid-Afrika en Duitsland een zeer algemene, neutrale resolutie over het houden van een tussentijdse werkgroepbijeenkomst, zonder focus op specifieke onderwerpen. Wel kwam hierin, door voorwerk van Nederland, het idee van de ministeriële conferentie terug. Deze resolutie werd tenslotte aangenomen.

5. Wetenschappelijk onderzoek en kleinschalige kustvaart

Japan en IJsland jagen in het kader van wetenschappelijk onderzoek op walvissen, een mogelijkheid die het verdrag biedt, zonder dat hiervoor goedkeuring van de organisatie nodig is.

Dit jaar kreeg vooral Japan veel kritiek over het voornemen om als vervolg op het onderzoeksprogramma in de Antarctische wateren (JARPA), dat 18 jaar heeft geduurd, een nieuw programma (JARPAII) te starten. Onder JARPAII zullen de jaarlijkse quota worden verdubbeld van 440 naar 850 dwergvinvissen en zullen tevens twee andere soorten uit de bedreigde populaties in de Zuid-Pacific, namelijk 50 gewone vinvissen en 50 bultruggen per jaar gejaagd gaan worden. Volgens Japan is de uitbreiding nodig, omdat er meer informatie nodig is over de mogelijke invloed van walvissen op visserijbelangen. De beschermingsgezinde landen hebben grote bezwaren tegen de uitvoering van dit onderzoek. Behalve de verdubbeling van de quota en de uitbreiding naar kwetsbare soorten wordt het wetenschappelijk gehalte van het onderzoek betwijfeld. Bovendien bestaat er geen noodzaak om walvissen te doden voor dit soort ecosysteem onderzoek; er zijn voldoende alternatieven voorhanden. Ook

Nederland heeft zich zeer kritisch tegenover dit wetenschappelijk onderzoek uitgelaten en een resolutie gesteund waarin Japan wordt opgeroepen het onderzoek te staken. Deze resolutie is aangenomen met een kleine meerderheid. Japan heeft de kritiek voor kennisgeving aangenomen en aangegeven dat het onderzoeksprogramma voortgezet zal worden.

Daarnaast diende Japan, net als voorgaande jaren, een verzoek in voor vangstquota (150 dwergvinvissen en 150 Bryde's walvissen) om de economische, sociale en culturele situatie in vier vissersgemeenschappen aan de Japanse kust te verbeteren. Daarbij beargumenteerde Japan dat de vangst eveneens als een «proef» voor de toepassing van een toekomstig RMS dient. Wederom werd het verzoek, dat met een driekwart meerderheid aangenomen dient te worden, afgewezen.

6. Reservaten

Net als voorgaande jaren dienden Brazilië en Argentinië een voorstel in voor het instellen van een walvisreservaat in de Zuidelijke Atlantische Oceaan. Dit voorstel werd voor het eerst ook door Zuid-Afrika mede ingediend. Maar, zoals ook in voorgaande jaren, bleek er te weinig steun. Deze voorstellen vergen eveneens een driekwart meerderheid. Daarnaast trachtte Japan tevergeefs het huidige, volgens hen overbodige, reservaat in de zuidelijke Oceaan op te heffen.

7. Volgende jaarvergaderingen

De vergadering in 2006 zal worden gehouden in Saint Kitts and Nevis (Caribisch gebied). De jaarvergadering stemde tevens in met het aanbod van de Verenigde Staten om de jaarvergadering in 2007 te organiseren in Anchorage.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman