

Regeringens proposition

2003/04:124

En hållbar svensk politik i fråga om valar

Prop.
2003/04:124

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 1 april 2004

Göran Persson

Ann-Christin Nykvist
(Miljödepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller riktlinjer för den framtida svenska valpolitikens utformning och organisation samt en redovisning av den politik som har förts med betoning på den utveckling som ligger till grund för dagens situation.

I propositionen redovisas hur århundradens överexploatering av valbestånden lett till en mycket kraftig minskning av deras storlek och utbredning. Det redovisas också hur Internationella valfångstkommissionen IWC:s (*The International Whaling Commission*) bildande så småningom möjliggjorde en kontroll av valjakten. Vidare beskrivs hur Sverige bidrog till att utifrån ett perspektiv av bevarande och hållbart nyttjande införa ett temporärt stopp för kommersiell valjakt samtidigt som möjligheten till husbehovsjakt för ursprungsbefolkningar behölls. Därefter beskrivs hur Sverige har agerat för att tillsammans med andra bevarandeariktade länder skapa en internationellt accepterad förvaltningsplan som garanterar IWC:s fortsatta kontroll av valjakten. Grunddragen i denna förvaltningsplan beskrivs.

I propositionen redovisas ett antal frågor som regeringen lyfter fram som viktiga delar i det fortsatta arbetet med att bevara och hållbart nyttja världens valar.

Bestånden av stora valar bör tillåtas växa så de kan fylla sina naturliga roller i ekosystemen. Detta bör ske genom att Sverige i internationella forum verkar för att skyddade områden ökar, olika former av miljöstörningar motverkas och bifångsterna minskas. Förvaltningen av valarna bör ske genom IWC. Alla former av nyttjande bör ske utifrån ekosystemansatsen och med tillämpning av försiktighetsprincipen baserad på bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar. Valskådning bör prioriteras som nyttjandeform samtidigt som ursprungsbefolkningars rättigheter beträff-

fande nyttjande av valar beaktas. Kommersiell jakt på valar kan ske först efter det att IWC utan reservationer antagit en ny förvaltningsplan utgående från existerande jaktkvotsbestämmelser. Planen bör kombineras med utökade regler för kontroll och övervakning. Samtidigt bör den vetenskapliga jakten regleras. En förvaltningsplan baserad på dessa principer kommer att möjliggöra jakt enbart på ett fåtal bestånd och sannolikt i mindre omfattning än vad som idag är fallet. Forskning om valar bör fortsatt bedrivas såväl nationellt som internationellt och ske med icke dödliga metoder.

Vad gäller tumlare och nationell valpolitik är, utöver ovan givna generella målsättningar, målet att bestånden skall återskapas till 80 % av den naturliga nivån. Den fysiska och kemiska miljön bör i möjligaste mån restaureras och om behov finns av särskilt skyddade områden bör sådana skapas. Bifångsterna av tumlare bör minskas till högst 1 % av beståndens storlek till 2010 och ljudskrämmor och bifångstövervakning införs i enlighet med ministerrådets beslut. Drivgarnfisket efter lax skall efter en utfasningsperiod förbjudas efter den 1 januari 2008. Teknisk utrustning och selektiva redskap skall successivt utvecklas så att bifångstmålet kan nås och ett program för att bedöma bifångsterna i icke övervakade fisken skall upprättas. En samordning av den marina övervakningsverksamheten totalt sett bör ske för att effektivisera kunskapsinsamlingen rörande marina däggdjur och fåglar och bifångsterna av dessa.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Ärendet och dess beredning.....	6
3	Valarna och ekosystemet.....	6
3.1	Bardvalars ekologi och bevarandestatus.....	6
3.2	Tandvalars ekologi och bevarandestatus	7
3.3	Valarnas roll i ekosystemet.....	8
4	Valarna och människan	9
4.1	Valfångstens historia.....	9
4.2	Annat nyttjande av valar	11
4.3	Bifångster av valar	11
4.4	Miljöhot.....	12
5	Internationell valpolitik	13
5.1	Internationella valfångstkommissionen – IWC	13
5.1.1	Organisationens grundande	13
5.1.2	Organisationens utveckling	14
5.1.3	Förvaltningsprinciper.....	15
5.1.4	Internationella rättsfrågor	17
5.2	Övriga processer inom internationell valpolitik	18
5.2.1	Rioprocessen och Agenda 21.....	18
5.2.2	UNCLOS	20
5.2.3	Konventionen om biologisk mångfald – CBD	21
5.2.4	Konventionen rörande internationell handel med hotade, vilda djur och växter – CITES	21
5.2.5	Bonnkonventionen och överenskommelsen om bevarandet av småvalar i Östersjön, Nordöstra Atlanten, Irländska sjön och Nordsjön – ASCOBANS	22
5.2.6	Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö – Bernkonventionen	22
5.2.7	Helsingforskommissionen – HELCOM	22
5.2.8	Konventionen för nordatlantiska marina däggdjur – NAMMCO.....	23
5.2.9	Nordiska Rådet – NR och Nordiska Ministerrådet – NMR.....	23
5.2.10	EU, fiske och valpolitik	24
5.2.11	Valarna i svensk lagstiftning	25
6	Sveriges agerande i internationell valpolitik	25
6.1	Från Stockholmskonferensen till moratoriet.....	25
6.2	Under moratoriet.....	27
6.3	Moratoriets omprövning	29
6.4	Moratoriets befastande.....	31
6.5	Mot en ny förvaltningsplan.....	33
6.6	Ett nytt regelverk.....	35

6.7	Islands medlemskap i IWC	37
6.7.1	Bakgrund.....	37
6.7.2	Den juridiska betydelsen av Islands reservation mot moratoriet.....	38
7	En hållbar svensk politik i fråga om valar	39
7.1	Övergripande principer	39
7.2	Bevarande av valar	40
7.2.1	Skyddade områden.....	41
7.2.2	Miljöhot	42
7.2.3	Bifångster av valar i fiske	43
7.2.4	Bevarande av tumlare – den svenska valen	45
7.3	Hållbart nyttjande.....	46
7.3.1	Valskådning och ekoturism	47
7.3.2	Ursprungsbefolkningars husbehovsjakt.....	48
7.3.3	Kommersiell jakt.....	49
7.3.4	Etiska principer för jakt	50
7.3.5	Handel med valprodukter	51
7.4	Forskning och vetenskaplig jakt	52
8	Organisation av arbetet med internationell och nationell valpolitik	53
Bilaga 1	Översikt av några valarters bevarandestatus	55
Bilaga 2	Organisationer inbjudna till möte den 16 mars 2004 angående regeringens proposition En hållbar svensk politik i fråga om valar	57
Bilaga 3	Förklaringar till förekommande förkortningar	59
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 april 2004.....	61

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:124

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner regeringens förslag om övergripande principer för en hållbar svensk politik i fråga om valar (avsnitt 7.1).

Riksdagen beslöt den 29 oktober 2003, utifrån Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2003/04:MJU03 Naturvård, att den svenska politiken i valfrågor skall formuleras grundligt och att regeringen skyndsamt för riksdagen skall redovisa den politik som förts de senaste tio åren samt lägga fram förslag om hur den framtida politiken skall utformas och organiseras.

Miljödepartementet har inför framtagandet av denna proposition anordnat ett remissmöte dit berörda organisationer var inbjudna och där regeringens preliminära förslag diskuterades. En förteckning över remissmötesdeltagarna finns i bilaga 2. En sammanställning från mötet finns tillgänglig i Miljödepartementet (dnr M2004/934/Na).

Propositionen har utarbetats i samarbete med vänsterpartiet.

3 Valarna och ekosystemet

Valar (*Cetacea*) består av vattenlevande däggdjur som utvecklats från landdäggdjur för ca 55 miljoner år sedan. Deras närmaste nu levande släktingar på land är de partåiga hovdjuren. Valarna delas in i underordningarna bardvalar (*Mysticeti*) och tandvalar (*Odontoceti*).

3.1 Bardvalars ekologi och bevarandestatus

Bardvalarna består av ca 14 arter, vilka delas in i familjerna fenvalar, rätvalar, dvärgrätvalar och gråvalar. De har fått sitt namn från de fransade hornplattor som hänger från överkäken och som ersatt tänder. Bardernas funktion är att filtrera föda ur vattnet. Fenvalarna (ca 8 arter) inkluderar blåvalen, med en längd på 25–30 m och en vikt på 120 ton, vilket är det största djur som någonsin existerat. Familjen omfattar även knölval, som är känd för sina sånger, och två vikvalsarter, de som i dag jagas i störst utsträckning. Rätvalarna omfattar fyra arter, medan de två övriga familjerna endast består av dvärgrätval respektive gråval. Nya särskiljande egenskaper har upptäckts på senare år för några bardvalsarter, vilket gör att det råder viss osäkerhet om artindelningen.

Fenvalar söker efter stim av främst krill (småräkor) och fisk, vilka tas in i munnen tillsammans med vatten, varefter vattnet pressas ut genom barderna och födan fastnar på insidan. Munnen kan expandera för att medge stort födointag. Rätvalarna simmar med öppen mun och låter vattnet sila mellan barderna, där deras föda dominerad av små djurplankton fastnar. Gråvalen söker sin föda, främst bottenlevande smådjur, på relativt grunda havsbottnar. Födan filtreras ur en blandning av vatten och sediment. Olika grad av specialisering råder hos arterna. Exempelvis äter blåvalen främst krill, medan andra arter i samma familj, t.ex. sillval och vikval, har ett bredare födoval av såväl djurplankton som fisk.

De flesta bardvalar har världsvid utbredning uppdelad i olika populationer. De vandrar mellan kalla, produktiva områden på högre breddgrader, där de söker föda på sommaren, och varmare områden på lägre

breddgrader där parning och kalvning sker vintertid. Kalvarna följer mödrarna till sommarområdena och lär sig därmed vandringsleder och födosöksområden. Eftersom säsongerna som styr vandringarna är omvända blandas normalt inte valpopulationer från norra och södra halvklottet. Vandringar på ca 8 000 km enkel resa representerar de längsta dokumenterade vandringarna för däggdjur.

Flertalet arter av bardvalar decimerades mycket kraftigt genom den omfattande kommersiella valfångsten. Enbart vid Antarktis dödades över två miljoner stora valar under 1900-talet. Dessförinnan hade gråvalen i norra Atlanten försvunnit liksom möjligen nordkaparbeståndet i Nordostatlanten. Flera andra bestånd och arter som decimerades är ännu utrotningshotade trots decennier av fridlysning. Det finns exempelvis endast omkring 300 nordkapare i Nordvästatlanten, några hundra Stilla Havs-nordkapare, och omkring 100 gråvalar i västra Stilla Havet. Innan jakten började fanns över 200 000 blåvalar i Antarktis, men efter att 360 000 fångats under 1900-talet fram till fridlysningen 1964, varav 1 000 i vattnen kring Antarktis. Globalt finns troligen omkring 5 000 blåvalar. Bardvalar får normalt bara en unge med två till fyra års mellanrum och blir köns mogna vid ca sex till tolv års ålder. De är således mycket känsliga för jakt. Osäkerheterna om dagens numerär är mycket stora för flera arter. En översikt över arternas status ges i bilaga 1.

3.2 Tandvalars ekologi och bevarandestatus

Tandvalarna är en mångskiftande grupp som omfattar ett 70-tal arter. Som namnet anger har dessa valar tänder, men hos vissa arter saknar de funktion vid födointaget. Nya arter tillkommer fortfarande genom nypptäckter och förändringar i artindelningen.

Den största tandvalen är kaskeloten (hanen kan bli omkring 18 m och honan 12 m), som tillsammans med bardvalarna brukar benämnas storvalar. Detta begrepp har viss förvaltningsmässig betydelse, eftersom flera parter till IWC, dock inte Sverige, gör tolkningen att organisationens konvention endast omfattar storvalar. Övriga tandvalar inryms i begreppet småvalar och inkluderar t.ex. olika delfiner och tumlare.

De olika arterna av tandvalar förekommer i skilda miljöer från öppna havsområden till kuster och floder. Generellt består födan av fisk eller bläckfisk, även om andra byten förekommer som t.ex. kräftdjur och andra ryggradslösa djur. Späckhuggarens föda består av fisk och bl.a. marina däggdjur och pingviner. Många arter uppvisar hög grad av social organisation och är mer grupplevande än bardvalar.

Flera arter som kaskelot och olika delfiner har en världsomspännande utbredning, medan andra arter som floddelfiner och vissa tumlare är mer lokala. De mest storskaliga vandringarna företas av kaskelot, av vilka särskilt stora hanar vandrar långt mellan födosöksområden i polarhaven och parningsområden i tropikerna.

Kaskeloten söker efter bläckfisk eller fisk på djupt vatten och kan dyka ned till 2 000 m. Även näbbvalar och grindvalar dyker djupt i sin jakt på byten. Hos flera flocklevande tandvalar är troligen överföringen av kunskap mellan generationer gällande födosöksområdets belägenhet och inlärning av fångststrategier viktiga för födosöket. Många tandvalar

producerar ljud som har ekolokaliseringfunktion, vilket medger födosök vid begränsad sikt. Vissa floddelfiner är t.o.m. nästan blinda. Eventuellt kan tandvalar använda starka ljudpulser för att paralysera byten.

Tumlaren i svenska vatten äter torskfiskar, sill, skarpsill, simpor, pirål m.m. En bytesstorlek på omkring 20–25 cm föredras. Deras ekolokalisering sker på en mycket hög frekvens, vilket ger hög upplösning med kort räckvidd. Bland tandvalar återfinns såväl mycket talrika arter med hundratusentals individer som några av de mest sällsynta och hotade arterna. Till de sistnämnda hör den kinesiska floddelfinen *baiji* och den mexikanska tumlaren *vaquita*.

Av tandvalarna är det främst kaskelot som varit föremål för omfattande kommersiell jakt, vilket kraftigt reducerat bestånden. Även vissa näbbvalar, tumlare och delfiner har jagats i stor omfattning och decimerats. Många arter och bestånd har minskat på grund av bifångster i fiske och i några fall av ursprungsbefolkningars jakt. Tandvalar har ofta förhöjda halter av miljögifter, men i vilken omfattning det påverkat bestånden är inte känt.

I svenska vatten har bestånden av tumlare minskat kraftigt till följd av tidigare jakt, som bifångster i fisket och möjligen också miljögifter. Särskilt akut är läget för beståndet i Östersjön, vilket i dag uppgår till endast mellan 100 och 200 djur och riskerar att utrotas om inte bifångsterna minskar. Beståndet kan vara något större eftersom inte hela det sannolika utbredningsområdet inventerades. I Artdatabankens rödlista är tumlaren klassad som sårbar.

3.3 Valarnas roll i ekosystemet

Valarna utgör tillsammans med hajar, stora rovfiskar och människan de översta näringsnivåerna i de oceaniska ekosystemens födoväv. Tandvalar äter främst fisk och bläckfisk och inriktar sin jakt på enskilda, utvalda individer. Bardvalar äter såväl fisk som mindre organismer genom att filtrera vatten genom sina barder och behålla föda större än en viss minimistorlek. De söker upp områden rika på organismer. Stöter de på ansamlingar av attraktiv föda utnyttjas dessa tills det lönar sig bättre att leta vidare.

Bardvalar kan äta både små djurplankton som hoppkräftor, större djurplankton som krill, djurplanktonätande småfisk (t.ex. sill och ansjovis), pelagisk rovfisk som makrillfiskar och större rovfisk som torskfiskar. Variationen i födoval är stor geografiskt och tidsmässigt och mellan olika bestånd och arter. Sammantaget innebär detta att valarna som grupp utnyttjar de tre översta födonivåerna i oceaniska ekosystem.

Utifrån generell kunskap kan antas att gruppen valar som helhet kan ha spelat en viktig roll både som strukturerande faktor för ekosystemet, som konkurrent till och konsument av fisk och möjligen som konkurrent till människan om fiskresurser i vissa områden. Samtidigt är sannolikt valar med brett födoval anpassningsbara till förändringar i ekosystemen. Vid brist på föda har de möjlighet att både byta födoobjekt och födosöksområde. Härigenom blir risken för överutnyttjande av och konkurrensen om resurser mindre.

På grund av kunskapsbrist är det svårt att kvantifiera relationerna i de marina ekosystemens övre födonivåer. De stora valarnas årliga födo-konsumtion kan dock uppskattas till omkring 30 miljoner ton fisk och 50 miljoner ton övriga organismer. Beräknat på samma översiktliga sätt konsumerar mindre valar omkring 30 miljoner ton fisk och 90 miljoner ton övriga organismer. Översiktliga bedömningar av alla rovfiskars fiskkonsumtion tyder på siffror över 100 miljoner ton. Detta kan jämföras med det totala marina fisket som upp går till omkring 80 miljoner ton fisk och 15 miljoner ton övriga organismer.

Valarna utgör således för närvarande en väsentlig men icke dominerande del av de marina ekosystemen. Ur produktionssynpunkt utnyttjar fiskar mellan 2 % (oceaner) och 35 % (kustområden) av växtplanktonproduktionen. Marina däggdjur totalt sett (storvalar, småvalar, sälar och sjökor) kan antas utnyttja runt 20 %.

I dag uppskattas mängden av de 15 största valarna till 1–1,5 miljoner varav drygt en halv miljon vikvalar. Drygt hälften av alla valar finns på södra halvklotet. Individmässigt dominerar vikval och kaskelot. Totala biomassan uppgår till omkring 20 miljoner ton. Antalet småvalar är svårt att bedöma, men kan uppskattas till 20 miljoner individer som totalt väger 4 miljoner ton.

Före valjaktens inledning var valbestånden mycket större än i dag. Speciellt gäller detta de största valarna, som då hade en viktigare roll än de har i dag. Valjakten inriktades först på de största arterna för att efter hand koncentreras på de mindre, vilket skapat en onaturlig balans mellan arterna som ännu består.

4 Valarna och människan

4.1 Valfångstens historia

Valjakt har bedrivits under mycket lång tid. Inuiterna i Alaska jagade val redan 1 500 år före år 0. Den norska kustjakten av val anses ha börjat på 800-talet. Runt 1100 inledde baskerna vid Biscayakusten en mer kommersiell jakt på nordkapare. Man tvingades på grund av överutnyttjande allt längre ut till havs, varvid jakten utökades till knölval och kaskelot också i nordvästra Atlanten.

Genom bättre fartyg och nya förädlingsprocesser kunde beredning börja ske till havs. Valfångsten blev oberoende av land och utvidgades under 1700-talet av engelsmän, tyskar och holländare till nya arter och nya områden i norra Atlanten.

Upptäckten av kaskelotvaloljans överlägsenhet som ljuskälla bidrog till ett hårt jaktryck och överexploatering. År 1790 återvände det första fartyget fullastat med valolja från Stilla havet via Kap Horn, varefter valfångstflottan i New England snabbt utvecklades till världens största. Valfångstindustrin var huvudleverantör av råvaror för parfym, toalettartiklar samt matolja. Kaskelotolja användes också som bränsle i lampor och till vax, medan barder användes till korsetter och många andra varor. Under slutet av 1800-talet fick kaskelotoljan konkurrens av fossila

bränslen, vilket i kombination med beståndsminskningen skapade ekonomiska problem för den kasharpunbaserade valfångstindustrin.

Norrmannen Sven Föyn utvecklade runt 1850 en kanonbaserad harpun för ångdrivna valfångstbåtar, som fr.o.m.1872 förstärktes med en 50 kg tung stålgranat i harpunspetsen. Detta ekonomiserade jakten och möjliggjorde fångst även av stora, snabbsimmande valarter. När bestånden i de traditionella områdena reducerats utsträcktes jakten till avlägsna områden som Antarktis.

När valjakten återupptogs efter första världskriget konstruerades fartyg med slip i aktern och valjakten blev oberoende av landstationer. Den expanderade kraftigt och under säsongen 1930/31 fångades inte mindre än 43 000 valar. Nationernas Förbund hade 1925 rekommenderat att valfångsten skulle regleras för att skydda bestånden mot överexploatering. Detta tillsammans med bristande lönsamhet under depressionen ledde till att Internationella Havsforskningsrådet ICES inrättade *Byrån för internationell valfångststatistik* 1930 och till att *Konventionen för reglering av valfångst* skrevs under 1931. Detta var ett första försök att begränsa jakten på val, vilket dock misslyckades.

Vid krigsutbrottet fanns vid Antarktis 16 landstationer samt 37 fabriksfartyg och 362 fångstbåtar, från vilka 38 000 valar dödades. Under 1930-talet infördes den s.k. blåvalsenheten ("Blue Whale Unit") som ett sätt att begränsa produktionen av valolja. Som förvaltningsinstrument var dock detta ineffektivt ur ekologisk synpunkt, eftersom jakten varken reglerades utifrån bestånd eller art. Regleringen skedde endast utifrån vilken mängd olja som kunde utvinnas. En blåval åsattes samma värde som två sillvalar, två och en halv knölvalar eller sex sejvalar. Således var arterna eftertraktade i förhållande till deras storlek.

Efter andra världskrigets påtvingade fångstuppehåll dödades endast 13 500 valar första året när fångsten återupptogs. Detta blev, i kombination med en politisk önskan om samarbete, anledningen till att *Internationella valfångstkommissionen (IWC)* inrättades 1949. Avsikten var att genom effektivare förvaltning skapa ett hållbart nyttjande av valar. Kommissionens tillkomst innebar emellertid inte minskad jakt. Blåvalsenheten från 1930-talet användes även av IWC och både valflottan och fångstansträngningen ökade. Jaktens kulmen nåddes säsongen 1961/62 då 66 000 valar sköts, men därefter minskade utbytet successivt till 19 000 säsongen 1975/76.

Bristande lönsamhet och ökat opinionstryck efter FN:s globala miljömöte i Stockholm 1972 gjorde att valjaktsländer som Holland, Australien, Nya Zeeland, Storbritannien, Kanada och Sydafrika helt upphörde med kommersiell jakt. Andra länder som Japan och Norge fortsatte med jakten även efter det moratorium som IWC införde säsongen 1985/86. Norges oceaniska valfångst hade dessförinnan upphört 1968. Efter att Japan hade dragit tillbaka sin reservation mot moratoriet och upphört med kommersiell valfångst efter 1988 var det bara Norge och Sovjetunionen/Ryssland som fortfarande höll kvar vid sina reservationer. Endast Norge fortsatte med kommersiell valfångst. Island och Japan fortsatte fånga val under hänvisning till forskning, något som också Norge gjorde under en period. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.5.

I dag uppgår fångsten av stora valar till omkring 1 700 fördelad på knappt 700 för vardera norsk kommersiell jakt och japansk vetenskaplig

jakt och ca 350 för ursprungsbefolkningars husbehovsjakt. Island har nyligen påbörjat vetenskaplig jakt. 36 vikvalar fångades 2003, och beslut har tagits om en ökad jakt under 2004.

En omfattande jakt av småvalar förekommer också utanför IWC:s reglering. På flera håll sker detta i en omfattning som inte förefaller uthållig. Vitvalar, narvalar, tumlare m.fl. fångas av ursprungsbefolkningar i Arktis. Åtminstone av de två förstnämnda arterna finns bestånd som jagas för hårt. Tusentals Dalls tumlare och olika delfiner jagas av Japan, vilket förefaller utarma bestånden. I utvecklingsländer bedrivs jakt för såväl mänsklig föda som bete för fiske i en stor men ej kvantifierad omfattning. Färöarna bedriver jakt på grindvalar i en omfattning som varierar mellan ett par hundra till ett par tusen per år.

4.2 Annat nyttjande av valar

Ekoturism i form av valskådning har växt snabbt de senaste decennierna och utgör i dag en viktig form av hållbart och icke dödligt nyttjande av valar. Från att ha börjat i Nordamerika har valskådning blivit en global verksamhet. Även i valfångstländer som Norge och Island har valskådning i dag större ekonomisk lönsamhet. Valskådningsturism bidrar till näringslivsutvecklingen också i utvecklingsländer och det finns potential att utveckla denna verksamhet ytterligare. I en internationell genomgång 2001 konstaterades att valskådningsturism omfattade åtminstone 87 länder, 500 samhällen och totalt över nio miljoner besökare. Valskådningsturismen omsätter över en miljard dollar per år.

I Island är valskådning den snabbast växande turistgrenen. Valturismen började 1991 med 100 besökare och hade tio år senare vuxit till över 60 000 besökare. Prognosen för 2010 är att över 100 000 turister kommer att ägna sig åt valskådning på Island. Omsättningen uppgick 2002 till omkring åtta miljoner dollar. Även i Norge och Japan har valskådningsturism växt kraftigt de senaste 15 åren.

4.3 Bifångster av valar

Bifångster av valar vid fiske utgör i dag den enskilt största av människan föranledda dödsorsaken. En expansion av fisket under efterkrigstiden i kombination med införandet av moderna, slitstarka material i fiskeredskapen har bidragit till detta. Ett ytterligare problem är att vissa moderna redskap kan vara svåra att uppfatta för valar.

Småvalar är mest utsatta för bifångster, men det är även ett problem för storvalar. Exempelvis har drivnätsfiske i Medelhavet varit det törsta hotet för en liten, troligtvis lokal population av kaskelot, men detta fiske är nu förbjudet. De utrotningshotade nordkaparna och gråvalar i västra Stilla Havet drabbas av bifångster, och utanför Sydkorea och Japan drunknar hundratals vikvalar i nät varje år. Det ojämförligt största antalet bifångster av valar gäller dock småvalar.

Man uppskattade 1990 att mellan 315 000 och en miljon valar drunknade enbart i drivnät på världshaven. Detta föranledde FN att 1991 anta ett globalt moratorium mot storskaligt drivnätsfiske utanför ekonomisk

zon. Genom beslut av EU kom denna bestämmelse ej att omfatta lax-fiske. En rad andra typer av fisken fortsätter att bifånga valar i olika delar av världen. Till följd av detta är flera arter eller bestånd utrotningshotade, som *vaquita* i Mexico, och Hectors delfin i Nya Zeeland.

Vår svenska tumlare har allvarligt påverkats av bifångster inom hela sitt utbredningsområde. Beståndet i Östersjön uppskattades 1995 till mellan 600 och tusen individer, men i en studie 2002 till mellan 100 och 200. Det hotas av utrotning om inte problemet åtgärdas snarast. Bifångster sker främst i bottensatta nät och i drivnät för lax i Östersjön. Tumlare drunknar även i olika typer av fiske längs svenska västkusten, men här är beståndet större och klassat som sårbart. En studie från 1994, då fisketrycket var större, uppskattade antalet till minst 164 per år. Aktuella uppgifter saknas.

En rad åtgärder för att minska bifångster bör vidtas. Ljudskrämmor som repelerar valar eller gör dem uppmärksamma på näten utgör en möjlig åtgärd. De långsiktiga effekterna av ljudskrämmor är inte kända. Det finns risk för att valarna vänjer sig och att därmed den bifångstreducerande effekten blir mindre. Utveckling av ljudskrämmor, som aktiveras enbart vid närvaro av tumlare, är därför önskvärd. Använda i stor omfattning kan ljudskrämmor riskera att driva bort valarna från viktiga områden. Mera långsiktigt hållbara metoder kan vara utveckling av nya redskap och fiskemetoder, samt tillräckligt skydd av områden som är viktiga för valarna.

4.4 Miljöhot

En rad av människan förorsakade hot som inte faller under kategorierna jakt eller bifångst drabbar också valarna. Miljögifter utgör hot mot flera arter och populationer. Mycket höga halter av icke nedbrytbara ämnen har påvisats hos t.ex. späckhuggare, vitval och tumlare. Hotet är störst mot de arter och populationer som främst livnär sig på fisk och bläckfisk. Fettslösliga gifter koncentreras i valarnas späcklager och når via den fettrika mjölken också kalvarna. Tumlare i Östersjön har så höga PCB-halter att negativa hälsoeffekter för djuren kan befaras. För konsumtion av grindval vid Färöarna gäller kostrekommendationer på grund av hälsorisker vid förtäring, vilket också gäller valkött i Japan. Höga halter av miljögifter kan bl.a. leda till att valarna drabbas av försämrat immunförsvar, nedsatt fertilitet och hormonstörningar.

På senare år har ljudstörningar uppmärksammats som en hotfaktor för valar. Valarna har mycket välutvecklad hörsel och är beroende av ljud för kommunikation och orientering. Seismiska undersökningar, militära och civila sonarundersökningar samt anläggningsarbeten och fartygs- trafik, kan utgöra problem. Den akut hotade gråvalen i västra Stilla Havet hotas av oljeverksamheter.

Vissa valar i trafikerade farvatten hotas av kollisioner med fartyg. Detta gäller t.ex. den starkt hotade nordkaparen i västra Nordatlanten. Effekterna på valar av oljeutsläpp kan också utgöra ett problem. Oljespill kan allvarligt skada den bottenfauna som gråvalar utnyttjar som föda.

Försämrade miljöer i kustvatten och floder är ett hot mot flera småvalar. Exempelvis utgör dammbyggen och annan fysisk exploatering

stora hot mot populationer av flod- och kustlevande delfiner. Dessutom kan övergödning och akvakultur (t.ex. fiskodlingar) försämra flera arters livsmiljö. Miljöförändringar som övergödning och fysisk exploatering kan också liksom alltför intensivt fiske påverka valarnas födobas på ett negativt sätt.

5 Internationell valpolitik

Fram till tiden efter första världskriget var valjakten i praktiken okontrollerad och utgjorde en del av havens fria nyttjande. Under slutet av 1920-talet togs, som tidigare nämnts, frågan upp i Nationernas förbund och 1930 skapades *The Bureau of International Whaling Statistics*. År 1931 signerade 22 nationer *The Convention for the Regulation of Whaling*. Många stora valjaktsländer valde att inte ansluta sig och jakten fortsatte att öka. Ett mer långtgående avtal undertecknades 1937, men fortfarande avstod länder som Norge, Japan och Sovjetunionen från att tillträda konventionen. Den vidare förvaltningsprocessen avbröts av andra världskriget.

5.1 Internationella valfångstkommissionen – IWC

5.1.1 Organisationens grundande

I december 1946 undertecknades *The International Convention for the Regulation of Whaling* ICRW (nedan benämnd konventionen), vilken delvis baserades på tidigare fördrag. Genom konventionen fastställde de 14 ursprungliga parterna Argentina, Australien, Brasilien, Canada, Chile, Danmark, Frankrike, Holland, Nya Zeeland, Peru, Sovjetunionen, Storbritannien, Sydafrika och USA att de

- erkänner intresset för kommande generationer att bevara valbestånden
- beaktar det successiva överutnyttjandet av valbestånd i olika områden
- erkänner att reglerad valjakt tillåter ökande valbestånd, som kan jagas
- erkänner att under denna tid skall valjakt begränsas till vissa bestånd för att möjliggöra en ökning av andra bestånd
- önskar etablera en reglering av valjakten för att bevara och utöka valbestånden enligt protokollen till överenskommelsen från 1937 och
- beslutar att sluta en överenskommelse för att bevara valbestånden och således möjliggöra en ändamålsenlig utveckling av valindustrin.

Organisationens syfte var således att genom en effektivare och mer ändamålsenlig förvaltning skapa ett hållbart nyttjande av valbestånden. Alla stora valjaktsländer undertecknade överenskommelsen och IWC skapades för att uppfylla förpliktelseerna. Sverige tillträdde konventionen 1948, och lämnade den 1964. Organisationen uppnådde syftet att alla viktiga länder inkluderades i arbetet. Däremot uppnåddes, som tidigare nämnts, inte syftet att minska jakten.

Organisationens arbete kom att präglas av omvärldens växande motstånd mot valjakt och ökande intresse för att bevara de marina ekosystemen. Denna utveckling initierades delvis genom FN:s miljökonferens i Stockholm 1972, där det beslöts att rekommendera ett 10-årigt valjaksförbud.

Delvis som ett svar på detta utarbetades en ny förvaltningsplan, som antogs 1974. Denna skulle möjliggöra nyttjandet av talrika bestånd men skydda de hotade. Detta lyckades inte och överexploateringen fortsatte. IWC beslöt därför 1982 att införa ett moratorium för kommersiell valjakt fr.o.m. säsongen 1985/86 och utvärdera effekten 1990.

Brundtlandkommissionen lämnade 1987 sin rapport, där begreppet hållbart nyttjande definierades och frågor i anslutning till bevarande och biologisk mångfald relateras till ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning. Därefter påbörjades förberedelserna inför *FN:s konferens* om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992, där principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av levande, marina resurser slogs fast. Samtidigt framhölls att varje land och organisation som så önskade hade full frihet att avstå från att tillämpa denna princip just vad gäller valjakt.

Vid IWC:s utvärdering av moratoriet 1990 konstaterades, att tre års jaktförbud inte ens teoretiskt kan ha haft någon mätbar effekt på valbestånden. Dessutom var det pågående arbetet med att utveckla en ny förvaltningsplan inte avslutat. Dessa faktorer gjorde att moratoriet fick bestå. Beslutet påverkades också av den process som då pågick inför Riokonferensen. IWC:s verksamhet baseras således nu på ett grundläggande beslut om förbud mot kommersiell valjakt, som gäller tills nytt beslut fattas. Ett sådant beslut måste tas med 75 % majoritet.

Frågan om moratoriets eventuella upphörande har därefter präglat verksamheten inom IWC och medverkat till de motsättningar inom organisationen som ännu existerar. Dessa motsättningar bottnar i vissa länders starka nationella intresse av att bedriva kommersiell valjakt snarast möjligt och andra länders motstånd mot alla former av sådan valjakt. Mellan dessa grupper finns en majoritet av IWC:s medlemmar, som på vissa villkor kan acceptera andra länders rätt att utifrån Riokonferensens principer bedriva viss kommersiell valjakt under IWC:s kontroll.

Motsättningarna har skapat en situation, där vissa länder inklusive Sverige aktivt verkat för en ny förvaltningsplan baserad på principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande, samt försiktighetsprincipen. Den låsta situationen mellan de båda ytterlighetsgrupperna har dock gjort att tillkomsten av en ny förvaltningsplan förhindrats.

Vissa länder, som tidigare förespråkade valjakt, övergick under 1970- och 80-talen till att förespråka ett moratorium. Diskussionerna inom IWC har också bidragit till att nya medlemmar successivt tillträtt konventionen. Den ursprungliga valjaktsmajoriteten förvandlades till följd av detta till en kvalificerad bevarandemajoritet 1982. Efter hand, och speciellt efter att ett antal mindre ö-nationer och andra nytillträdde

medlemmar gett stöd till valjaktssidan, svängde majoritetsförhållandet åter och i dag består vardera gruppen av drygt 20 medlemmar.

Motsättningarna mellan grupperna har endast undantagsvis rört ursprungsbefolkningars rätt att bedriva husbehovsjakt. Denna jakt fortgår och regleras genom beslut av IWC efter rekommendationer från IWC:s vetenskapliga kommitté.

Efter moratoriets införande har dock valjakt utanför IWC:s kontroll successivt ökat i form av kommersiell jakt av Norge, som reserverat sig mot moratoriet, och genom vetenskaplig jakt av Japan och Island. Under senaste året har Island återupptagit vetenskaplig jakt och anser sig fr.o.m. 2006 också ha möjlighet att bedriva kommersiell jakt.

Om organisationen skall kunna bestå som en fungerande förvaltare av valar och valjakt måste en ny gemensamt överenskommen förvaltningsplan tas fram. Om så inte sker permanentas visserligen valjaktförbudet för kommersiell valjakt, men de länder som vill bedriva valjakt kan då komma att lämna organisationen och bedriva valjakt utanför IWC:s kontroll.

5.1.3 Förvaltningsprinciper

Övergripande principer

Efter att moratoriet trätt i kraft 1985/86 inleddes ett omfattande vetenskapligt arbete med att utveckla ett nytt kvotsättningssystem för valjakt (Revised Management Procedure - RMP) och ett politiskt arbete med att utveckla nya kontroll- och övervakningsregler. Tillsammans med RMP skall dessa regler utgöra ett komplett förvaltningssystem (Revised Management Scheme - RMS).

Till grund för utvecklingen av RMP angav kommissionen, baserat på syften angivna i konventionen målsättningen, att

1. fångstkvoterna skall vara så stabila som möjligt
2. risken att underskrida lägsta acceptabla beståndsnivå skall minimeras
3. högsta möjliga uthålliga avkastning skapas.

Punkt 2 ovan skulle prioriteras och bestånd under 54 % av ursprunglig storlek skulle helt skyddas. Noggranna beståndsinventeringar måste ske och fångsten begränsas till en liten andel av det skattade antalet. En procedur för kvotberäkning vid förvaltning av bardvalar (RMP) accepterades av kommissionen 1994, men har inte införts i det grundläggande regelverket.

Principerna i det nya systemet för beräkning av jaktkvoter (RMP)

RMP utgör en metod för att översätta försiktighetsprincipen i tydliga och kvantifierbara termer. Den består av ett kvotberäkningsprogram och ett antal regler för hur det skall tillämpas och vilka datakrav som ställs. Systemet kräver tid- och könsuppdelad fångststatistik samt aktuella inventeringsdata, inklusive angivna osäkerheter, erhållna för olika områden enligt fastställda metoder. Dessa data används för att genom modellering erhålla frekvensfördelade fångstkvoter varur den jaktkvot väljs som med

en given sannolikhet långsiktigt uppnår en storlek på beståndet motsvarande minst 72 % av den storlek som förelåg innan exploatering började. Denna kvot gäller i högst fem år. Jaktkvoten reduceras i proportion till osäkerheter i data. Om godkända inventeringar saknas reduceras jaktkvoten efter åtta år med 20 % per år. RMP har genomgått mycket omfattande tester och är robust mot osäkerheter i data samt kan hantera oförutsedda problem som t.ex. snabba populationsförändringar och miljöstörningar.

Slutresultatet blir alltså en enda siffra, som i sig inkluderar de principer inklusive försiktighetsprincipen, som man politiskt kommit överens om.

Förvaltningsområden

En viktig aspekt vid tillämpningen av RMP är osäkerhet i kunskapen om beståndens geografiska gränser. För att ta hänsyn till detta beräknas fångstkvoten först för mindre områden, vilka om så är motiverat kan kombineras till större områden. Indelningen sker så att varje område innehåller ett bestånd, eller när flera bestånd förekommer parallellt, att jakten exploaterar bestånden i proportion till förekomsten. Dessa frågor hanteras utifrån hypoteser om beståndsstruktur utifrån tillgänglig kunskap och optimeras genom datorsimuleringar, så att risken för gränsunderskridanden minimeras.

Den reviderade förvaltningsplanen (RMS)

RMP hanterar endast kvotberäkningarna. Ett heltäckande förvaltnings-system kräver också kontroll av fångst, inklusive ett internationellt övervakningssystem. IWC beslöt 1992 att utveckla ett regelsystem, *Revised Management Scheme* (RMS), vilket förutom RMP skulle innehålla behövliga kontroll- och övervakningssystem. Arbetet har utvecklats under flera år och flera förslag har förts fram, men någon överenskommelse mellan parterna har ännu inte nåtts.

Ursprungsbefolkningars husbehovsjakt

Moratoriet gäller endast kommersiell valfångst. Husbehovsjakt bedriven av ursprungsbefolkningar tillåts enligt regler som anges i gällande förvaltningsplan. Reglerna är dock något olika för olika folkgrupper, vilket för närvarande är föremål för översyn. Jakt är bara tillåten för egen konsumtion och för att tillgodose näringsmässiga, sociala och kulturella behov.

IWC:s vetenskapliga kommitté beräknar vilka kvoter som kan tillåtas för jakten. Begränsad jakt tillåts i vissa fall ändå med hänsyn till ursprungsbefolkningarnas behov.

Sedan flera år pågår ett utvecklingsarbete inom IWC:s vetenskapliga kommittén för att ta fram nya förvaltningsmodeller för just denna typ av jakt, *Aboriginal Whaling Management Procedure* (AWMP), på ett liknande sätt som skett för RMP.

I exempelvis Agenda 21 från Riokonferensen 1992 (jfr 3.2.1) jämföras i vissa sammanhang rättigheterna för ursprungsbefolkningar med rättig-

heterna för andra lokala samhällen med traditionell livsstil. Denna fråga har aktualiserats av främst Japans och Norges upprepade krav på lokal jakt, ibland är av husbehovskaraktär, för lokala befolkningsgrupper och som skulle bedrivas trots moratoriet.

Valreservat

Ett viktigt regleringsinstrument som återfinns i artikel V (c) i konventionen är att IWC kan avsätta områden som reservat, inom vilka kommersiell valfångst är förbjuden. I dag finns reservat i Indiska Oceanen sedan 1979 och cirkumpolärt runt Sydishavet ned till Antarktis sedan 1994. Japan har en reservation mot det sistnämnda reservatet vad gäller vikval. Dessa båda reservat ansluter till varandra vid 55° S, så att valarna är skyddade utmed hela sina vandringsvägar i dessa områden. Jakt för vetenskapligt ändamål är dock tillåten inom reservaten, vilket utnyttjas av Japan i Antarktis.

Nya reservat har föreslagits för södra Atlanten och södra Stilla Havet för att tillsammans med de existerande reservaten bilda ett heltäckande reservat för södra halvklotets valar. Hittills har dock inte de nya förslagen uppnått erforderlig $\frac{3}{4}$ majoritet.

Vetenskaplig jakt

Artikel VIII i konventionen ger medlemsländerna rätt att oavsett andra regleringar utfärda egna tillstånd för jakt för vetenskapliga ändamål. Förslag till tillstånd skall meddelas IWC så att vetenskapliga kommittén kan granska och kommentera dem. Det slutliga beslutet tas dock av varje enskilt land. Denna fångst sker således utan IWC:s och dess parters egentliga kontroll, men förutsätter medlemskap i organisationen. För icke medlemmar saknas bindande regler.

Island, Japan och Norge har alla använt sig av denna möjlighet för att fortsätta att fånga val efter moratoriets införande. Förslagen har granskats enligt vetenskapliga kommitténs riktlinjer och mött omfattande kritik. I kommissionen har i samtliga fall resolutioner antagits som uppmanat valfångstländerna att inte utföra fångsten. Detta har dock inte haft någon effekt, utan programmen har fortskridit, och köttet sålts kommersiellt. I dagsläget bedriver Japan vetenskaplig fångst i Antarktis med ca 400 vikvalar per år och i norra Stilla Havet med ca 100 vikvalar, 50 Brydes val, 50 sejval (rödlistad som utrotningshotad av IUCN) och 10 kaskeloter. Island fångade 36 vikvalar 2003 i ett program som avses bli väsentligt utvidgat under 2004.

5.1.4 Internationella rättsfrågor

Det har diskuterats om IWC uppfyller kriterierna för att utgöra en internationell organisation. Fyra kriterier skall vara uppfyllda för att en internationell sammanslutning skall anses utgöra en internationell organisation: den skall bestå av stater eller internationella organisationer, den skall vara bildad genom en traktat, den skall kunna ha en vilja själv-

ständig från dess medlemmar och ha internationell rättshandlingsförmåga, och den skall kunna anta normer som är adresserade till dess medlemmar.

Sverige anser att IWC uppfyller dessa kriterier och följaktligen är en internationell organisation. Därmed anser Sverige också att IWC skall ha den status och de befogenheter som tillkommer en internationell organisation i utförandet av sitt mandat enligt fördraget. Andra parter till fördraget, exempelvis Island och Norge, har en annan uppfattning vad avser IWC:s status och hävdar att den inte uppfyller kriterierna för att utgöra en internationell organisation. I enlighet med detta anser dessa parter att IWC inte har mandat att fatta beslut om exempelvis tolkning av konventionen utan att kompetens i sådana frågor endast finns hos de enskilda stater som är parter till konventionen.

5.2 Övriga processer inom internationell valpolitik

Förvaltningen av valar inom ramen för IWC bör ske i samklang med verksamheten inom andra organisationer. Detta gäller speciellt de frågor som rör bevarande av biologisk mångfald kopplat till nyttjandet av levande biologiska resurser, men det gäller också handelsrelaterade frågor. Hela denna process startade delvis vid Stockholmskonferensen 1972 och utvecklades vidare av Brundtlandkommissionen och genom Riokonferensen 1992. Andra viktiga processer som berör den internationella valpolitiken är handeln med utrotningshotade djur och växter (CITES) och Bonnkonventionen rörande migrerande djurarter. Dessutom berörs en del andra regionala förvaltningsorgan för valar liksom HELCOM.

5.2.1 Rioprocessen och Agenda 21

Principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande

Principerna om bevarande av biologisk mångfald och om hållbart nyttjande av naturresurser har varit central under hela den process som inleddes med Stockholm-konferensen 1972. Den har präglats av ökande förståelse för nödvändigheten av att förena hänsyn till miljön med den rätt till utveckling, som allt kraftigare betonats av u-länderna. Brundtlandkommissionen etablerade i sin rapport 1987 begreppet hållbar utveckling, som en möjlig kompromiss mellan bevarande och utveckling. Kravet på att handla så att framtida generationers livsförutsättningar inte äventyras kopplades till insikten om att fattigdom och underutveckling måste bekämpas i dag. Parallellt utvecklades också tankegångarna om att hållbar utveckling förutsatte balans mellan ekologiska, ekonomiska och sociala faktorer.

Riokonferensen 1992 kunde basera sitt arbete på resultaten från Brundtlandkommissionen. Genom de beslut som togs vid konferensen fick begreppet hållbar utveckling politisk innebörd och tyngd, vilket kom att prägla det fortsatta arbetet med dessa frågor såväl nationellt som internationellt. Riodeklarationen, Agenda 21 och Skogsprinciperna, liksom de konventioner som undertecknades i Rio eller i anslutning till

Rioprocessen (klimat, biologisk mångfald och ökenkonventionen) präglas alla av strävan efter balans i synen på hållbar utveckling.

Därför är det naturligt att konventionen om biologisk mångfald (5.2.3) som huvudprinciper anger ”bevarande, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av nyttigheter som uppkommer vid nyttjande av genetiska resurser”. Härav framgår att grunden för en global politik för hållbarhet måste vara att resurser bevaras och nyttjas utan att äventyra resursbasen och framtida generationers utkomst. Denna allmänna princip kan dock leda till tolkningssvårigheter och intressekonflikter. En viktig fråga är om vissa naturresurser skall anses så speciella, att de måste vara helt fredade. Den principen är stadfäst genom fridlysning av arter och genom att områden helt fredas till följd av deras natur- och kulturvärden.

Diskussionen om valjakt illustrerar ovanstående problematik. En uttalad bevarandelinje är att valar är högt stående djur, som upplever smärta på ett särskilt sätt. Från etisk synpunkt kan denna ståndpunkt diskuteras med hänvisning till jakt eller slakt av andra djur, som också känner smärta. Bakgrunden till valfrågans speciella ställning måste sökas i djupare liggande kulturella fenomen. Av stor betydelse är också den hänsynslösa valjakt som bedrevs under 1800- och 1900-talen, när valoljan var en viktig energikälla och jakten industrialiserades.

Skyddandet av de stora och klart hotade valarterna är för svensk del självklart. Här förenas argument om valarnas speciella situation med vanliga argument om bevarande och hållbart nyttjande. Problemet uppkommer för valarter och bestånd, som anses kunna klara ett nyttjande. Detta behandlas i Agenda 21 (kap. 17) om ”skydd av oceaner, alla slags hav, inklusive slutna och halvslutna hav och kustområden, samt skydd, rationell användning och utveckling av deras levande tillgångar”.

”17.46 Staterna åtar sig att verka för bevarande och hållbar användning av marina levande tillgångar. För detta ändamål är det nödvändigt att

a) utveckla och öka marina levande tillgångars potential för att möta människans näringsbehov, såväl som sociala och ekonomiska mål och utvecklingsmål,

b) bibehålla och återställa populationer av marina arter på och till nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning, utifrån de begränsningar som sätts av miljömässiga och ekonomiska faktorer, och med beaktande av samspelet mellan arterna,

c) främja utveckling och användning av selektiva fiskredskap och metoder som minimerar såväl svinnet vid fiske av målarter som bifångsterna,

d) säkra effektiv övervakning och efterlevnad av regler för fisket,

e) skydda och restaurera hotade marina arter

f) bevara habitat och andra ekologiskt känsliga områden

g) främja vetenskaplig forskning om marina levande tillgångar på det fria havet.”

Emellertid begränsas huvudregeln vad gäller valar av nästa paragraf, som bl.a. initierades av USA:

17.47 Paragraf 17.46 ovan begränsar inte på något sätt staternas rättigheter eller, i förekommande fall, internationella organisationers behörighet att förbjuda, begränsa eller införa strängare regler för utnyttjandet av marina däggdjur på det fria havet än de som föreskrivs i stycket. Staterna skall samarbeta för att skydda marina däggdjur och, i synnerhet med avseende på valar, verka inom berörda internationella organisationer för skydd, skötsel och studier av dessa djur.”

Mera detaljerade hänvisningar till IWC och dess vetenskapliga kommitté återfinns längre fram i texten (17.56). I perspektivet av dagens diskussion om valfrågan kan det också vara motiverat att redovisa två andra punkter i kapitel 17.

”17.81 Kuststaterna bör undersöka möjligheterna att utöka fritids- och turistaktiviteter som baseras på levande marina tillgångar, bl.a. för alternativa försörjningskällor. Sådan verksamhet skall vara förenlig med riktlinjer och planering för bevarande och hållbar utveckling.

17.83 Kuststaterna skall i förhandlingar om och tillämpningen av internationella avtal om utveckling och bevarande av levande marina tillgångar se till att lokala samhällens och ursprungsbefolkningars intressen, i synnerhet deras rätt till försörjning, beaktas.”

Centrala teman i dagens internationella diskussion om valar och valjakt återfinns alltså i de grundläggande texterna om bevarande och hållbar utveckling från Riokonferensen 1992.

5.2.2 UNCLOS

FN:s havsrättskonvention UNCLOS anger regler för staternas samarbete om bevarande och förvaltning av levande resurser i havet. Kuststaternas suveränitet över naturresurserna inom 200 sjömilers exklusiva ekonomiska zon slås fast i del V, dock med begränsningen att även i denna zon skall migrerande arter, till vilket valarna räknas, förvaltas genom samarbete mellan staterna i lämpliga internationella organisationer (artikel 64). Bevarande och nyttjande av levande tillgångar inom ekonomiska zonen behandlas i artiklarna 61 respektive 62, där det bl.a. talas om att behålla bestånd på en nivå som kan ge största konstanta avkastning och att kuststaten skall främja optimalt nyttjande. För de marina däggdjuren medges dock strängare skydd i artikel 65.

”Ingenting i denna del inskränker en kuststats rätt eller en internationell organisations behörighet att i förekommande fall utfärda längre gående förbud, begränsningar eller regleringar av nyttjandet av havsdäggdjur än vad som föreskrivs i denna del. Stater skall samarbeta i syfte att bevara havsdäggdjuren, och i fråga om valar skall de särskilt inom ramen för behöriga internationella organisationer arbeta för deras bevarande, förvaltning och utforskning.”

I artikel 120 slås fast att artikel 65 också gäller på de fria haven.

5.2.3 Konventionen om biologisk mångfald – CBD

Prop. 2003/04:124

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) öppnades för under-tecknande vid Riokonferensen 1992 och trädde i kraft 1994. Konventionen omfattar 188 länder. Målet är att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och att rättvist dela på de nyttigheter som nyttjandet av genetiska resurser kan ge. Principen om hållbart nyttjande utgör en av grundpelarna i konventionen liksom principen om att biologisk mångfald skall bevaras.

Med biologisk mångfald avses såväl gener som bestånd, arter och ekosystem. Konventionen har i enlighet med FN:s regler och internationell rätt översatt vägledande mål rörande bevarande, hållbart nyttjande och rättvis fördelning till bindande åtaganden, så att nationella aktiviteter inte skadar externa områden. Sveriges arbete med Agenda 21 och med de nationella miljö kvalitetsmålen baseras i hög grad på konventionen om biologisk mångfald.

Arbetet inom konventionen är främst inriktat på övergripande problemställningar, men just frågan rörande hållbart nyttjande i relation till bevarandet av valarna utgör en mycket relevant frågeställning i relation till IWC.

5.2.4 Konventionen rörande internationell handel med hotade, vilda djur och växter – CITES

Konventionen antogs 1975. Dess mål är att garantera att internationell handel med vilda djur och växter (inklusive delar) inte hotar arternas eller beståndens överlevnad. Nuvarande regelverk reglerar handel med över 30 000 arter antingen de exporteras mellan länder eller införs från hav. Organisationen har stort internationellt inflytande och 165 länder är nu parter till konventionen.

Organisationens regler är legalt bindande, men måste införlivas i nationell lagstiftning. Hotade arter kan föras in i tre olika listor, vilka i varierande grad reglerar handeln från totalt exportförbud till krav på någon form av handelsrestriktioner. Exportförbud råder för alla stora och många mindre valar. Övriga valarter förekommer på lista två, som möjliggör viss handel.

Inom EU regleras CITES-bestämmelserna genom rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem. Alla valar ingår i förordningens bilaga A, innebärande förbud mot kommersiell import, export och handel. Således ges här ett mer omfattande skydd än i CITES-bestämmelserna. Rådsförordningen är införlivad i svensk lagstiftning genom artskyddsförordningen (1998:179).

Sedan lång tid utgör handeln med valprodukter ett återkommande diskussionsämne. Norge, Japan och Island har reservationer mot exportförbudet. Detta möjliggör handel mellan dessa länder och de agerar såväl inom CITES som inom IWC för att häva förbudet mot handel med valprodukter.

5.2.5 Bonnkonventionen och överenskommelsen om bevarandet av småvalar i Östersjön, Nordöstra Atlanten, Irländska sjön och Nordsjön – ASCOBANS

Valarna berörs av Bonnkonventionen för bevarandet av migrerande djurarter, CMS. Några valarter tas upp i Appendix I om hotade arter, för vilka särskilda skyddsåtgärder föreskrivs beträffande deras habitat och vandringsvägar, samt beträffande åtgärder mot olika former av hot. Dessutom omfattas dessa arter av särskilt strikta begränsningar vad gäller jakt och fångst. Flera valarter tas upp i Appendix II (arter med ofördelaktig bevarandestatus), vilket inkluderar bl.a. tumlaren. För dessa arter föreskrivs internationellt samarbete och upprättandet av överenskommelser för deras bevarande och förvaltning.

En sådan överenskommelse om bevarandet av småvalar i Östersjön och Nordsjön fastställdes 1991 (ASCOBANS) inom ramen för CMS och trädde i kraft 1994. Överenskommelsens mål är att uppmuntra samarbete mellan länder för att uppnå en tillfredsställande beståndssituation för småvalarna i regionen innebärande att bestånden skall restaureras till 80 % av deras naturliga storlek.

ASCOBANS omfattar efter en utvidgning förra året Europas hav (inkl Östersjön) från Portugals SV-spets norrut till Norges västspets 62 gr. N ut till 15 gr. W, vilket motsvarar Islands östligaste del, men exklusive Färöarnas ekonomiska zon. Norge var aktiv i förhandlingarna om ASCOBANS, men har inte tillträtt överenskommelsen som part. I Medelhavet och Svarta Havet finns en motsvarande organisation ACCOBAMS, vars område direkt ansluter till ASCOBANS område.

5.2.6 Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö – Bernkonventionen

Bernkonventionen antogs 1979 och trädde i kraft för Sveriges del 1983. Dess syfte är att skydda europeiska arter av vilda djur och växter samt deras levnadsområden. Till konventionen anslutna stater skall vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att uppnå detta. Särskild vikt läggs vid skyddet av arter som är hotade och sårbara och vid skydd av områden som är viktiga för dessa arter.

30 valarter är upptagna på konventionens Appendix II, däribland storvalarna och tumlaren. För dessa gäller särskilt starkt skydd, innebärande bl.a. att det skall vara förbjudet att jaga eller fånga dem, avsiktligt störa dem, samt att inneha eller handla inom landet med dem.

Övriga valarter är upptagna i Appendix III, vilket innebär krav på bl.a. regleringar av nyttjande för att hålla populationerna utom all fara. Dessutom ingår krav på regleringar av tider och områden för jakt samt av handel.

5.2.7 Helsingforskommissionen – HELCOM

Helsingforskommissionen för skydd av Östersjöns marina miljö, HELCOM, utgör en samarbetsorganisation för miljöfrågor rörande Östersjön.

HELCOM antog 1996 en rekommendation (17:2) rörande "Skydd för tumlare i Östersjöområdet". Högsta prioritet i rekommendationerna till staterna gavs att undvika bifångst av tumlare. Vidare uppmanades staterna att samarbeta med *the International Council for the exploration of the Sea* (ICES) i insamling av data, och att skyddade områden bör övervägas inom HELCOM:s program för skyddade områden (BPSA - *Baltic Sea Protected Area*).

HELCOM har särskilt erkänt ASCOBANS kompetens och ansvar för bevarande av småvalar, och överlåtit huvudansvaret för utarbetandet av en aktionsplanen för Östersjöns tumlare till denna organisation.

5.2.8 Konventionen för nordatlantiska marina däggdjur – NAMMCO

Nordatlantiska marina däggdjurskommissionen (NAMMCO) bildades formellt 1992 utifrån ett memorandum från 1990 för att genom regionalt samarbete bevara, rationellt förvalta och studera marina däggdjur i Nord-Atlanten. Organisationens tillkomst sammanfaller med tidpunkten för moratoriets omprövande och förlängning. De västnordiska länderna och områdena hänvisade vid denna tidpunkt till NAMMCO, som ett möjligt alternativ för regional förvaltning av valar. Förutom bevarande betonar organisationens grundläggande överenskommelse det optimala nyttjandet av levande havsresurser i enlighet med allmänt accepterade principer för internationell rätt som de återspeglas i Förenta Nationernas havsrättskonvention. Om inte en överenskommelse om nya regler för hållbar valjakt kan nås och länder därför lämnar IWC, kan NAMMCO bli ett regionalt alternativ till IWC för länder som önskar bedriva valjakt.

Deltagande länder och självstyrande områden är Färöarna, Grönland, Island och Norge. Organisationen är öppen för andra länder efter signaturmakternas godkännande. Sverige är inte medlem av organisationen. Från och med 2004 deltar dock Nordiska ministerrådet som observatör.

5.2.9 Nordiska Rådet – NR och Nordiska Ministerrådet – NMR

Nordiska rådet (NR) bildades 1952 som ett parlamentariskt samarbetsorgan mellan de nordiska länderna samt senare även Grönland, Färöarna och Åland. NR, liksom de nordiska regeringarnas samarbetsorgan Nordiska ministerrådet (NMR), som bildades 1971, har utgjort den mer formella samlingspunkten för det nordiska samarbetet. I båda organisationerna finns särskilda sektorsspecifika kommittéer som har inrättats för att handlägga frågor rörande miljö och fisk. Endast vid ett fåtal tillfällen har valar och deras nyttjande diskuterats i detta sammanhang.

Bakgrunden till dessa diskussioner är att trots de stora likheterna mellan de nordiska länderna utgör just valar och deras nyttjande en starkt särskiljande faktor. Sverige och Finland har sedan 1970-talet förespråkat förbud mot kommersiell valjakt, medan Island och Norge samt Färöarna och Grönland intagit en motsatt ståndpunkt. Eftersom Grönland och Färöarna utgör delar av det danska kungadömet har Danmark intagit en mellanställning i dessa frågor. Nästan hela spektrumet av globala ståndpunkter vad gäller valjakt finns således företrädda inom Norden. Detta

har tidvis varit ett diskussionsämne i det nordiska samarbetet. Samtidigt kan dessa åsiktsskillnader utgöra en samlande kraft i det fortsatta arbetet inom IWC.

Riokonferensens principer om bevarande och hållbar utveckling ledde också till att de nordiska statsministrarna och de politiska ledarna för de självstyrande områdena 1998 initierade en nordisk strategi för "Hållbar utveckling – en ny kurs för Norden". Denna strategi antogs 2000 och betonar hållbarhetsaspekterna för både mänskligt liv och ekosystemen i övrigt. Strategin innehåller mål och insatser för perioden 2001–2004 och mer långsiktiga mål fram till 2020. Bland de sektoriella delarna ingår fiske, fångst och akvakultur och inom tvärsektoriella områden ingår kapitel om havet och om biologisk mångfald. Sverige förbehöll sig i en fotnot rätten att exkludera valar i vissa texter rörande fångst och export. En reviderad, nordisk strategi för de kommande fyra åren är nu under utarbetande.

5.2.10 EU, fiske och valpolitik

EU är inte part till IWC och har inte aktivt deltagit i IWC:s arbete. Ingen koordinering förekommer mellan EU:s stater, varken före eller under mötena. Däremot företräds EU:s länder av ordförandelandet vid möten inom CITES, då handel med valprodukter diskuteras, och koordinering sker vid partsmöten med Bonn- och Bernkonventionen.

Bifångster inom fisket utgör ett allvarligt problem för många valbestånd. Det kommersiella fisket inom EU regleras genom EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP). Med hänvisning till subsidiaritetsprincipen har dock bestämts att fisket inom eget territorialvatten tills vidare hanteras utifrån nationell lagstiftning. Fisket efter kvoterade arter, vilket är det fiske som främst påverkar valar, baseras på principen att fastställda kvoter och regler inte ensidigt kan ändras av enskilda nationer. EU:s ministerråd beslutar därför om frågor som rör kommersiellt utnyttjande av fisk.

EU är vidare observatör inom ASCOBANS, vilket innebär att EU:s direktorat för fiske företräder EU:s medlemsstater när t.ex. bifångster inom det kommersiella fisket behandlas. Tumlaren omfattas även av EU:s miljöpolitik genom Art- och habitatdirektivet (Annex 2 och 4), som kräver att medlemsstaterna skyddar arten genom bl.a. inrättandet av skyddade områden samt genom att bifångster övervakas och åtgärdas. Med anledning av detta har EU:s ministerråd våren 2004 antagit en förordning för att minska bifångsterna av småvalar inom fisket (förordningsförslag 11838/03). Art- och habitatdirektivet utgör EU:s legala genomförande av Bernkonventionen. Inom IWC diskuteras för närvarande att inom ramen för den nyligen inrättade Bevarandekommittén prioritera arbetet med bifångster av valar i fisket. Detta kan innebära att EU:s roll kan komma att öka även inom IWC.

EU:s nya förordning innebär att fr.o.m. 2008 är fiske med drivgarn förbjudet i Östersjön och detta fiske skall gradvis fasas ut fr.o.m. 2005. Ett övervakningssystem för bifångster av valar skall införas för fartyg > 15 m inom nästan hela ASCOBAN:s område för vissa fisken enligt fastställt schema. Saknas tillräckligt underlag skall i stället pilotprojekt

utformas. Ljudskrämmor skall bli obligatoriskt för vissa fisken på fartyg > 12m för sydvästligaste Östersjön samt i Nordsjön inklusive Skagerrak och Kattegat och vissa områden runt de Brittiska öarna.

Vidare skall för de mindre fartygen utformas vetenskapliga program för insamling av bifångstdata för övriga fisken. Nödvändiga åtgärder i form av vetenskapliga studier eller pilotprojekt skall vidtas för att öka kunskapen om ljudskrämmornas långtidseffekter i berörda fisken och områden.

5.2.11 Valarna i svensk lagstiftning

Valar fredas mot jakt inom Sveriges ekonomiska zon enligt 3 § jaktlagen (1987:259) i vilken allt vilt är fredat om inte något annat lagstiftats. Vidare framgår av 9 § jaktförordningen (1987:905), att valar inte får jagas från svenskt fartyg eller luftfartyg på det fria havet utanför Sveriges ekonomiska zon.

31 § jaktförordningen stadgar dock att viss jakt får medges av Naturvårdsverket för bl.a. forsknings- eller utbildningsändamål, eller av Länsstyrelsen om det behövs för att tillgodose viltförvaltningen, men då endast på enstaka exemplar. En förutsättning är också att inga andra lämpliga lösningar finns och att inte artens bevarandestatus försvåras.

Enligt 33 § jaktförordningen är valar statens vilt, vilket innebär att djur som omhändertags, påträffas dött eller dödas tillfaller staten. Tillvägagångssättet för anmälan och omhändertagande regleras i 36–39 §§.

6 Sveriges agerande i internationell valpolitik

Valjakt har inte bedrivits i Sverige, bortsett från fångst av tumlare fram till slutet av 1800-talet i de sydsvenska landskapen. Sverige och Finland skiljer sig i dessa avseenden starkt från de marina jaktkulturer som finns i Norge och på Island, Färöarna och Grönland.

Avsaknaden av valjaktstraditioner och direkta intressen i valfångstindustrin gjorde att Sverige inte deltog i ansträngningarna på 1920-talet att reglera valjakten. Under denna tid började Sverige importera valolja för bl.a. margarintillverkning. Denna import ökade efter andra världskriget och Sverige beslöt 1948 att delta i IWC:s arbete för att få insikt i hur valjakten bedrevs. Till beslutet bidrog också en önskan att kunna reglera jakten på lämpligt sätt. Verksamheten inom IWC var emellertid vid denna tid ineffektiv. Efter att Sverige slutat importera valolja lämnade vi 1964 IWC. Ett ytterligare skäl var att ansträngningarna att minska jakten inte gav resultat.

6.1 Från Stockholmskonferensen till moratoriet

Vid FN:s miljökonferens i Stockholm 1972 blev valfrågan, bl.a. genom de ideella miljöorganisationernas engagemang, en viktig symbol för miljörelsen. Mötet rekommenderade regeringarna, att stärka IWC och

att överväga en internationell överenskommelse om ett 10-årigt moratorium beträffande kommersiell valjakt. Japanska försök att inskränka rekommendationen endast till hotade arter misslyckades.

Opinionen i västvärlden mot valjakt tilltog efter mötet i Stockholm. Kravet på moratorium upprepades återkommande inom IWC och andra internationella organ och fick successivt allt starkare stöd. Detta berodde både på att flera valjaktsländer bytte ståndpunkt och på att nya bevarandevänliga länder anslöt sig till organisationen. Under denna tid skapades inom IWC en förbättrad förvaltningsplan för valar men den fungerade inte tillfredsställande och medförde fortsatt överexploatering.

Den svenska regeringen beslöt 1978 att påföljande år åter tillträda valfångstkonventionen och bli medlem av IWC. Kommissionsmötet 1979 blev Sveriges första möte efter återinträdet varvid Sveriges inställning till valfångst presenterades på ett sätt som kan sägas vara giltigt även i dag.

”I introduktionstalet förklarade Sverige i översättning, att den svenska opinionen, trots att vi har få marina däggdjur, är allvarligt oroad för valbeståndens situation. Marina däggdjur är en del av världens gemensamma egendom och det är inte acceptabelt att ett fåtal länder exploaterar denna resurs så att den hotar att helt försvinna. IWC:s beslut att minska valjakten är steg i rätt riktning och Sverige vill fortsätta på denna väg. Jakt kan accepteras bara om det finns tillförlitligt biologiskt underlag genererat från allmänt accepterade undersökningar eller från väl kalibrerade modeller. Nu saknas sådan kunskap varför Sverige förespråkar ett tillfälligt stopp för all valjakt. Detta stopp bör vara i 10 år och kombineras med utökad forskning. Efter ett sådant moratorium är Sverige berett att diskutera återupptagandet av valjakt baserad på vetenskapligt underlag. Denna inställning ligger också i linje med vad som framförts beträffande valar i bl.a. Världsstrategin för Naturvård som antagits av UNEP, och i beslut inom CITES och IUCN.

Trots moratoriet hyser Sverige förståelse för de traditionella och ursprungliga valjaktsrättigheter som vissa etniska grupper innehar. Vi tror det är möjligt att finna ett sätt på vilket dessa rättigheter kan tillgodoses inom ramen för ett moratorium.”

Försöken att få den nödvändiga, kvalificerade majoriteten för ett moratorium fortsatte inom IWC. Sverige stödde dessa ansträngningar utifrån regeringens målsättning och deltog aktivt i arbetet med att finna en kompromiss mellan de olika intressena. Ett nytt förslag presenterat av Australien, USA, Storbritannien, Frankrike och Seychellerna om ett moratorium mot kommersiell valjakt lades fram vid IWC-mötet 1982. Efter intensiva överläggningar, där Sverige aktivt deltog, enades parterna om att ett moratorium för kommersiell jakt skulle inledas först fr.o.m. säsongen 1985/86 för att möjliggöra valfångstländernas anpassning. Förslaget antogs med siffrorna 25 mot 7 (Japan, Sovjetunionen, Norge, Sydkorea, Peru, Brasilien och Island). Moratoriet skulle omprövas 1990, efter en ”omfattande bedömning” av beslutets effekter. Innebörden i detta begrepp har inte definierats. Härvid skulle införandet av nya fångstkvoter övervägas. Tekniskt innebar beslutet att alla jaktkvoter sattes till 0.

”Notwithstanding the other provisions of paragraph 10, catch limits for the killing for commercial purposes of whales from all stocks for the 1986 coastal and the 1985/86 pelagic seasons and thereafter shall be zero. This provision will be kept under review, based upon the best scientific advice, and by 1990 at the latest the Commission will undertake a comprehensive assessment of the effects of this decision on whale stocks and consider modification of this provision and the establishment of other catch limits.”

Reservationer inlämnades av Norge, Japan, Sovjetunionen och Peru men efter bilaterala diskussioner med USA avstod senare Japan och Peru från sina reservationer.

Norge har som enda land senare fortsatt med kommersiell valjakt i kraft av sin reservation. Denna jakt utgörs av vikval i Nordostatlanten. Efter att Japan dragit tillbaka sin reservation fortsatte man dock med valfångst enligt ett undantag för forskningsjakt, vilket även Island då bedrev. Sedan moratoriets införande har över 23 000 valar dödat antingen genom vetenskaplig jakt eller genom kommersiell jakt med stöd av reservation mot moratoriet.

Sveriges linje i IWC under denna tid avvek i väsentlig grad från den linje som främst Norge och Island förde.

6.2 Under moratoriet

Efter beslutet 1982 om moratorium var den svenska positionen att förbudet mot kommersiell valfångst skulle bevakas och att lägsta möjliga kvoter skulle fastställas. Sverige avstod inledningsvis från att ta ställning till frågan om moratoriet också skulle gälla ursprungsbefolkningar, men förordade en restriktiv linje. För att underlätta beslutet rörande moratoriet enades kommissionen dock slutligen om en relativt stor kvot för ursprungsbefolkningars husbehovsjakt.

Genom beslutet om moratorium för kommersiell valjakt från säsongen 1985/86, fick frågan om vetenskaplig jakt en större tyngd. 1986 bedrev Island sådan jakt, men även Norge och Japan utnyttjade sedermera denna möjlighet.

Många länder menade att vetenskaplig jakt bara var ett sätt att kringgå moratoriet. Sverige föreslog 1985 att IWC skulle rekommendera att handel med valkött, erhållen genom vetenskaplig jakt, skulle förbjudas. Japan, världens enda importör av valkött, protesterade kraftfullt mot detta, liksom övriga valjaktländer. Vid IWC-mötet i Malmö 1986, då Sveriges kommissionär valdes till IWC:s vice ordförande, blev detta en huvudfråga. Efter aktivt svenskt agerande beslöts att kött och andra produkter erhållet genom vetenskaplig jakt skall utnyttjas primärt för lokal konsumtion.

Det blev alltmer uppenbart att den vetenskapliga jakten riskerade att urholka moratoriets målsättning. Island, Norge, Japan, Sydkorea och Brasilien hade planer på sådan jakt. USA använde hotet om handelsrestriktioner för att begränsa Japans jakt och förde diskussioner med både Island och Norge.

USA föreslog 1987 att tillstånd till vetenskaplig jakt skulle länkas till beståndsuppskattningar och att forskning skall bedrivas med icke dödande metoder. Sverige stödde förslaget, då tidigare beslut om begränsad handel med valkött, inte hade minskat jakten. Förslaget mötte mycket starkt motstånd från bl.a. Japan, Norge och Island, som menade att varje beslut om tillståndsgivning för vetenskaplig jakt var illegal och ett uttryck för stormaktsarrogans. Island hotade med att föra frågan till Internationella domstolen i Haag och med att lämna IWC. Efter elva formalieomröstningar biföll IWC med svenskt stöd det amerikanska förslaget.

Då beslut med enkel majoritet saknar rättsverkan löstes emellertid inte problemet och främst Japan, men också Norge och Island, har i betydande omfattning fortsatt bedriva vetenskaplig jakt. Sverige har, utom under perioden 1992–94, kraftfullt kritiserat denna jakt.

Sovjetunionen meddelade 1987, efter bilaterala förhandlingar med USA, att man av ”tekniska” skäl skulle avbryta den kommersiella valjakten och bara tillåta ursprungsbefolkningarnas husbehovsjakt. Sovjetunionen var jämte Japan den ledande valjaktionsnationen och hade, som det senare skulle visa sig, under lång tid jagat både för många valar och skyddade arter.

Efter att moratoriet trätt i kraft säsongen 1985/86 inriktades IWC:s verksamhet på att utveckla en ny förvaltningsplan så att en noga reglerad kommersiell valjakt skulle kunna återupptas 1990. Inför detta arbete förstärktes de internordiska kontakterna. Sveriges kommissionär blev 1989 vald till IWC:s ordförande, vilket visar på ett starkt förtroende för den konstruktiva linje Sverige fört i organisationen sedan återinträdet.

Brundtlandkommissionens och senare Riokonferensens etablerade begrepp om hållbar utveckling aktualiserades under denna period. Kravet på att handla så att framtida generationers livsförutsättningar inte äventyras kopplades till insikten om att fattigdom och underutveckling måste bekämpas i dag. Parallellt utvecklades också tankegångarna om att hållbar utveckling förutsätter balans mellan ekologiska, ekonomiska och sociala faktorer.

De politiska kontakterna inom Norden förstärktes successivt beroende på den kommande omprövningen av moratoriet (1990) och den stundade Riokonferensen 1992. Frågan om valar, ursprungsbefolkningars rättigheter och principen om hållbart nyttjande skulle komma att bli aktuella vid dessa möten.

Den svenska linjen var fortsatt att valarna utgör en för hela världen gemensam resurs, som internationellt skall hanteras av IWC. Moratoriet skulle vidmakthållas och det svenska agerandet styras av önskan att restaurera valbestånden. För att undvika befarade negativa effekter på det nordiska samarbetet förklarades att Sveriges politik inte var riktad mot enskilda länder utan enbart mot ett icke hållbart nyttjande.

Island fruktade att moratoriet skulle bestå och förberedde ett regionalt alternativ till IWC genom ett möte i januari 1988 med Norge och de självstyrande områdena Grönland och Färöarna. Detta ledde sedermera till bildandet av NAMMCO. USA förde täta diskussioner med Island och Norge om minskad vetenskaplig jakt. Island och Norge framförde stark kritik mot Sverige och Finland för dessa länders uttalade motstånd mot

vetenskaplig jakt, som de ansåg stärkte USA:s linje. Norge och Island upphörde tillfälligt med vetenskaplig jakt 1990.

Under perioden fram till 1992 röstade Sverige mot alla resolutioner – främst från Norge, Island och Japan – som på olika sätt försökte skapa undantag från moratoriet. En sådan ständigt återkommande fråga utgjordes av Japans och Norges förslag att tillåta vissa särskilda kvoter för ekonomiskt, socialt och/eller kulturellt utsatta lokalsamhällen. Sverige röstade också för begränsningar av den vetenskapliga jakten.

6.3 Moratoriets omprövning

Moratoriet skulle omprövas vid IWC-mötet 1990 och inledningsvis konstaterades att IWC:s funktion generellt behövde förbättras. På ryskt initiativ beslöts därför med allmänt stöd om en översyn av hela IWC:s verksamhet inför nästa kommissionsmöte och en särskilt arbetsgrupp tillsattes för detta syfte. Detta innebar att ett definitivt beslut om moratoriet inte var möjligt att fatta vid denna tidpunkt.

Vetenskapliga kommittén fann dessutom, att en analys av moratoriets effekter på valbestånden var omöjlig på grund av den korta moratorietiden. I kombination med avsaknaden av en ny förvaltningsplan och bristande underlag fick detta majoriteten av länderna inklusive Sverige att rösta för en förlängning av moratoriet.

Island begärde att beståndet av vikval i centrala Nordatlanten, som enligt dåvarande förvaltningsregler kunde beskattas, skulle åsättas en jaktkvot. Förslaget blev med svenskt stöd nedröstat och Sverige stödde ett av kommissionen antaget förslag som uppmanade Norge att avstå från vetenskaplig jakt. Ett norskt förslag om begränsad jakt på enstaka bestånd röstades ned med svenskt stöd. Island och Norge framförde härvid att moratoriet nu förvandlats till ett ”*oändligt valfångststopp*” och att det fanns andra organisationer i norra Atlanten, som kunde förvalta valar på ett bättre sätt.

Med svenskt stöd antogs en resolution, som förklarade att moratoriet skall bestå tills vidare, men att vetenskapliga kommittén skall anstränga sig till sitt yttersta för att fullborda arbetet med nya regler för kvotsättning. Arbetsgruppen, som behandlade organisationens verksamhet och där Sverige deltog, kunde inte enas vid 1991 års möte. Allt fler länder krävde nu inte bara ett nytt kvotsättningssystem (RMP) utan också en helt ny förvaltningsplan för kontroll och övervakning (RMS). Det sistnämnda stöddes med viss tvekan av Sverige. Man enades om att en grundläggande genomgång av hela regelverket skulle ske vid ett nytt möte, vilket innebar att kvoter inte kunde beviljas under detta år.

Valjaktsländerna begärde trots detta att jakt skulle tillåtas utifrån gällande kvotsystem på vissa bestånd medan Australien presenterade förslag till en ny resolution som skärpte bedömningarna vid kvotsättning. Sverige stödde denna resolution. Man bedömde att beslut om kvotsättning ändå skulle kunna ske vid nästa möte. Resolutionen antogs, men Nya Zeeland avstod från att rösta och förklarade att man nu var emot all kommersiell valjakt. Island förklarade att landet hade för avsikt att lämna IWC nästa år för att kunna bedriva valjakt.

Även 1992 möttes arbetsgruppen för att diskutera ändringar i förvaltningsplanen (RMS), och begärde då fortsatt mandat, vilket kommissionens godkände. En australiensisk resolution med Sverige som medförslagsställare antogs. Den innehöll inte bara ett nytt kvotsystem utan också krav på nya regler för beståndsuppskattningar och för effektiva inspektions- och observationsprogram. Härmed var grunden lagd för den kommande långdragna diskussionen om en helt ny förvaltningsplan, vars utformning ännu inte är fastställd.

Norge, Island och Japan konstaterade att IWC nu inte längre fyllde sin grundläggande funktion som en *valfångst*kommission. Norge meddelade att man nu skulle återuppta kommersiell valjakt med stöd av sin reservation mot moratoriet. Island lämnade som tidigare meddelats IWC efter mötet, men någon kommersiell valjakt påbörjades inte som man tidigare indikerat skulle ske. Detta kan ha berott på hotet om handels sanktioner från USA:s sida, men också på att Japan respekterade IWC:s beslut att medlemsländer inte får bedriva handel med valprodukter med länder utanför IWC.

Genom 1992 års möte skapades i princip enighet om en ny kvotsättningsmodell, vilken dock inte infördes i det grundläggande regelverket. Effekten blev emellertid också att motsättningarna inom bevarandegruppen skärptes rörande förvaltningsplanen i övrigt. En grupp av främst anglosaxiska länder ville uppskjuta beslutet om RMP och avvakta med RMS, medan en annan grupp däribland Sverige ville skynda på processen.

Under åren 1992–1994 blev motsättningarna inom IWC mellan den svensk-finska och den norsk-isländska linjen i valjaksfrågan väldigt tydlig. Islands beslut att lämna IWC var sannolikt avsett att påverka bl.a. Sveriges inställning. Norge och Island uttryckte en önskan att inom Nordiska Ministerrådets ram träffas för att diskutera valfrågan.

Sverige var sedan 1990 negativ till detta, men tidigt under 1992 träffades de nordiska ministrarna med ansvar för valfrågan vid ett möte i Stockholm. Norge meddelade då att man tänkte återuppta kommersiell valjakt och de fyra nordiska valjaksintressenterna (också Grönland och Färöarna) förordade en regional förvaltning genom NAMMCO. Sveriges 1991 nyutsedde miljöminister förklarade med hänvisning till Brundtlandkommissionen att Sverige stödde hållbart nyttjande av valar inom ramen för IWC, och att en överenskommelse om acceptabla regler förväntades vid 1993 års IWC-möte.

Vid Nordiska Ministerrådets möte 1992 enades man om hållbart nyttjande av marina resurser och att organisationens fiskerikommté bör ta fram ett förslag till förvaltning av valar. De nordiska länderna utom Island accepterade IWC:s nya jaktkvotmodeller men efterlyste bättre regler för kontroll av jakt och produktberedning.

Vid IWC-mötet 1992 röstade Sverige för en resolution som kritiserade Färöarnas jakt på grindval. Eftersom Sverige inte tidigare aktualiserat denna fråga väckte Sveriges inställning förvåning i västnordiska kretsar och Färöarna hotade med att lämna IWC. Detta har varit en fråga som vid några olika tillfällen diskuterats inom IWC, men som inte varit aktuell under de senaste åren.

IWC-mötet 1992 blev på många sätt en brytpunkt i den politiska utvecklingen inom organisationen. Mötet föregicks av intensiv diplomatisk aktivitet. Besluten som togs kom att för lång tid permanenta moratoriet och grunden lades f r de diskussioner som fortfarande pågår. Färdigställandet av ett kvots ttningsystem (RMP) ledde till nya diskussioner om hur jakt, produktberedning och handel skall bedrivas och kontrolleras (RMS). Dessutom aktualiserades också planerna på valskyddsomr den.

För Sveriges del skärptes mots ttningsarna inom det nordiska samarbetet eftersom Island lämnade IWC och Norge återupptog sin kommersiella valjakt. Motsättningar fanns också beträffande frågan om valreservat. Vid tidpunkten för Sveriges  terintr dde i IWC 1979 skapades i Indiska Oceanen det första oceaniska valreservatet. Målet var förutom att skydda valarna bl.a. att möjliggöra utökad forskning. Skyddsomr dets varaktighet förlängdes 1990 med svenskt stöd och detta har senare upprepats två gånger.

1993 restes inom IWC med svenskt stöd frågan om skapandet av ett reservat runt Antarktis. Beslutet hänsköts till mötet 1994 och föregicks av omfattande arbete beträffande omfattning och sk tsself reskrifter. Efter aktivt agerande från bl.a. Sverige enades man om ett slutligt förslag. Norge avstod från att delta i beslutet och Japan och Ryssland reserverade sig.

Diskussionerna vid mötet 1993 om kommersiell valfångst rörde mest förvaltningsplanen som helhet (RMS) inkluderande olika former av kontroll. En norsk resolution angående en ny, reducerad förvaltningsplan ledde till en kompromiss vid kommission rernas slutna möte. Denna bröts emellertid vid kommissionsm tet och kompromissen, som stöddes av Sverige, föll med en r sts övervikt. Vid den avslutande voteringen lade Sverige ned sin röst liksom vid fyra andra voteringar som berörde nordiska intressen. Detta var en ny och, som det uppfattades, en mindre bevarandeariktad linje, som Sverige nu förde.

Under hösten 1993 avgjordes frågan om USA:s handelsbojkott mot Norge. En sådan hade övervägts redan 1987, när Norge påbörjade vetenskaplig jakt, men aktualiserats av den 1992 återupptagna kommersiella valjakten. Frågan försämrade allvarligt relationerna mellan länderna och fick enligt inofficiella bedömningar *”en närmast absurd stor plats”*. Norge fruktade sanktioner och farhågor uttrycktes över att den norska medlingsinsatsen i Palestina frågan skulle försvåras. President Clinton beslöt dock att söka en dialog med Norge och betonade vikten av vetenskapliga bedömningar och övervakning vid all valjakt. Den norska valjakten fortsatte således.

Vid mötet 1994 lanserade Norge, med USA:s informella stöd, ett förslag om en ny förvaltningsplan, som delvis tillmötesgick bevarandensidans krav. Förslaget avstogs av kommissionen, vilket innebar att frågan om en ny förvaltningsplan och moratoriets hävande sköts upp på en obestämd framtid. Något nytt försök till kompromiss i frågan om förvaltningsplan har därefter inte gjorts från valjaktssidan. Vid mötet antogs dock en resolution, som accepterade det fullbordade jaktkvot-systemet RMP och utvecklade vilka element som borde ingå i den nya

förvaltningsplanen. En speciell arbetsgrupp möttes sedan i januari 1995 utan att kunna nå några ytterligare resultat.

Därmed var grunden lagd för den situation som fortfarande råder med skyddsområdena i Indiska Oceanen och runt Antarktis och med ett moratorium, vars upphävande förutsätter en ny förvaltningsplan antagen med 75 % majoritet.

Under åren 1992 till 1994 blev valfrågan också en intern nordisk angelägenhet. Den svenska positionen inom IWC förändrades fr.o.m. 1992 vad gäller de frågor som hade beröring med norsk och isländsk valjakt. Ett nordiskt möte med de valansvariga ministrarna hölls under förvåren 1993, vid vilket man enades om att de nordiska länderna skall öka samarbetet för hållbart nyttjande. Norge uttryckte uppskattning av de svenska insatserna, men hotade samtidigt med att lämna IWC om inte valjaksfrågan löstes.

Inför årsmötet i IWC 1993 enades de nordiska kommissionärerna på norskt initiativ om följande principer.

1. En ny förvaltningsplan bör utgå från den 1992 presenterade resolutionen, från principen om hållbart nyttjande och från försiktighetsprincipen.
2. Valjakt har en särskild betydelse för ursprungsbefolkningar.
3. Valjakt är traditionellt viktigt för kustsamhällen och bör kunna bedrivas utifrån principen om hållbart nyttjande baserat på IWC:s regelverk.
4. Förslaget om skyddsområde i Antarktis bör utredas och analyseras.
5. nära kontakt skulle hållas mellan länderna vid mötet i Kyoto.

Vid IWC-mötet 1993 presenterade Norge en resolution angående en ny reducerad förvaltningsplan och föreslog särskilda kvoter för utsatta kustsamhällen. Sverige valde efter konsultationer att lägga ned sin röst och avstod från att stödja uttalande som kritiserade norsk jakt. Sverige deltog i motsats till föregående år inte i kritik av färöisk grindvalsjakt.

Positionsförändringen väckte stort uppseende i Sverige. Inför statsministerns besök i Norge i juli, då valfrågan skulle diskuteras, skrev SNF, Greenpeace och WWF ett kritiskt, öppet brev till statsministern. Vid besöket svarade den svenska utrikesministern på en fråga om norsk valfångst på ett sätt som kunde tolkas som ett stöd för norsk valjakt. Utrikesministern blev anmäld till Konstitutionsutskottet och förklarade då att hon uppfattat frågan som gällande de biologiska förutsättningarna för att bedriva valjakt – inte frågan om norsk valjakt i dag skulle accepteras.

I sitt svar på miljöorganisationernas brev betonade miljöministern, att principerna om hållbart nyttjande, bevarande av naturresurser och iakttagande av försiktighet ligger fast. Sverige kunde inte acceptera kommersiell valjakt innan en ny förvaltningsplan fanns på plats. Vad gäller Sveriges agerande vid IWC-mötet förklarades, att vissa förslag var intressanta och framåtsyftande och att Sverige därför inte ville rösta mot.

Vid nordiska kontakter under hösten 1993 kritiserades det nordiska samarbetet vid IWC-mötet, men Norge var nöjt med den ”nya” svenska linjen men fortfarande kritiskt mot Finland. Man enades om att Sverige borde spela en medlande roll inom IWC. Sverige förklarade att man

kunde tänka sig att stödja förslag om icke kommersiell kustjakt och ett norskt förslag om kontroll av jakt inom ramen för en ny förvaltningsplan.

Vid IWC-mötet 1994 stödde Sverige en icke antagen norsk resolution om att handel med valprodukter skall hanteras inom CITES och likaså ett norskt förslag om en ny förvaltningsplan.

6.5 Mot en ny förvaltningsplan

Motsättningarna inom IWC var omkring 1994 stora. Detta kunde å ena sidan tillskrivas förlängningen av moratoriet och tillskapandet av ett nytt skyddsområde i Antarktis och å andra sidan Norges återupptagna kommersiella valjakt, Japans pågående vetenskapliga jakt och Islands avhopp från IWC.

På den ena kanten fanns en grupp av länder som aktivt verkade för att möjliggöra kommersiell valjakt. Denna grupp dominerades av Japan och Norge, men hade aktivt stöd av flera karibiska stater och enstaka andra mindre länder. Vid voteringar stöddes denna grupp också av Kina, Ryssland och Sydkorea. Gruppen motsatte sig varje form av utökat skydd och agerade för att möjliggöra lokal kommersiell valjakt vid sidan av moratoriet. Gruppen agerade i praktiken också mot en ny förvaltningsplan genom att konsekvent motsätta sig utökad, internationell kontroll av fångst och handel.

På den andra kanten dominerade Storbritannien, Australien och Nya Zeeland med USA som en viktig aktör i bakgrunden. Speciellt de tre förstnämnda länderna var i praktiken principiella motståndare till all kommersiell valjakt och motsatte sig därför ikraftträdandet av en ny förvaltningsplan.

Inom bevarandesidan (*like-minded gruppen*) växte sig efterhand en annan gruppering starkare utifrån principerna från Riokonferensen 1992 om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av biologiska resurser. Denna grupp (*open-minded gruppen*), dominerades av länder som Irland, Sverige, Finland, Nederländerna, Spanien, Schweiz och Sydafrika. Gruppen försökte inom bevarandesidans ram skapa en bro mellan de anglosaxiska länderna och valjaktsländerna.

De nordiska länderna var som tidigare splittrade vad gällde inställningen till kommersiell valjakt. Norge och Island med vilt stöd av de självstyrande områdena Grönland och Färöarna återuppta kommersiell jakt utan en ny förvaltningsplan. Sverige och Finland kunde tänka sig hållbart nyttjande av valar men först efter att en ny förvaltningsplan med ett internationellt kontrollsystem godkänts. Danmark intog en legalistisk, nordisk mittenståndpunkt beroende på de divergerande intressena inom konungariket som helhet. I ett internationellt perspektiv uppfattades Danmark som nära lierat med valjaktsländerna och inbjöds till bevarandegruppens möten bara när Sverige styrde dagordningen.

Den mer kompromissvänliga gruppen inom bevarandesidan kom att byggas upp runt ett irländskt kompromissförslag till en ny förvaltningsplan, som presenterades när IWC fick en irländsk ordförande 1997.

Förslaget baserades ursprungligen på

1. ett globalt reservat utanför ekonomisk zon
2. exportförbud för valprodukter
3. utfasning av vetenskaplig jakt
4. husbehovsjakt för ursprungsbefolkningar samt
5. hävandet av moratoriet och jakt inom egen ekonomisk zon enligt ett komplett RMS.

Förslaget välkomnades som diskussionsunderlag av en klar majoritet av IWC:s medlemmar även om valjaktsländerna motsatte sig förslaget om exportförbud och flera bevarandeländer var mot alla former av kommersiell jakt. Irland hävdade också att det nu krävdes personliga möten mellan kommissionärerna för att framsteg skulle nås. Australien och Nya Zeeland motsatte sig förslaget och krävde ett permanent moratorium.

Diskussionerna inom IWC kom därefter att kretsa kring frågan om en ny förvaltningsplan utifrån det irländska förslaget. Parallellt med detta löpte hela tiden de sedan lång tid pågående försöken att skapa allt mer strikta, humana jaktmetoder. Delvis utnyttjades dessa av de principiella valjaktsmotståndarna till att blockera en ny förvaltningsplan.

Utvecklandet av nya effektivare jaktmetoder och noggrann kontroll och redovisning av själva jakten (s.k. *"humane killing"*) var en fråga som sedan lång tid drivits av Storbritannien. Även Sverige engagerade sig i detta problem. Jaktmetoderna hade utvecklats genom effektivare granater och nya vapen för sekundäravlivning vid skadskjutning men diskussionerna koncentrerades efter hand kring frågan om kontroll och redovisning. Viss kritik har också riktats mot ursprungsbefolkningarnas husbehovsjakt, som delvis sker med gevär eller handharpun från ganska små båtar. Även här har emellertid med tiden effektivare metoder utvecklats.

Valjaktsländerna har hävdat att problemen är större vid älgjakt, kronhjortsjakt och engelsk rävjakt än vid valjakt. En väsentlig skillnad mellan valjakt och annan jakt är att en skadskjuten val nästan alltid är fäst vid båten genom harpunlinjan, vilket gör att risken för att en skadad val undkommer är mycket liten. Å andra sidan kan hävdas att jakten sker från en båt i rörelse och därför är svårare att bedriva.

Under hösten 1994 avstod Sverige från att delta i bevarandegruppens möte. De svenska vetenskapliga experterna inom IWC begärde då i ett brev till den nyutsedde svenska miljöministern att Sverige skulle återta sin tidigare, mer bevarandevänliga position. Man pekade på Sveriges framträdande roll under 1980-talet då man aktivt stött moratoriet, fredandet av norsk vikval och kritiken av vetenskaplig jakt. Sverige borde framhäva försiktighetsprincipen och motarbeta förslag om småskalig kustjakt.

Efter diskussioner och upprepade kontakter med forskarna justerades den svenska positionen så att betoningen på försiktighetsprincipen fick en allt större tyngd. Sverige skulle fullt ut ansluta sig till bevarandegruppen utan att principiellt ta avstånd från framtida kommersiell valjakt. Sverige borde stödja resolutioner som beklagar norsk valjakt och begära att Norge visar återhållsamhet, samt överväga att stödja kritik mot förslag om småskalig kustjakt.

Vid IWC-mötet 1995 tog Sverige inte ställning till resolutioner om norsk valjakt, utan hänvisade muntligt till ett brev från den svenska till den norske miljöministern. Där förklarades att Sverige med stor tvekan avstått från att rösta med hänsyn till respekten för det ömsesidiga samarbetet. Sverige ville betona försiktighetsprincipen och beklagade, utifrån konstaterade brister i valbeståndsuppskattningarna, att Norge fortsatte denna jakt.

Under påföljande möten avstod Sverige från att direkt kritisera norsk valjakt och brevväxlingen upprepades mellan Sveriges och Norges ministrar. Sverige kritiserade däremot förslag till lokal kustjakt generellt sett, även när den framställdes som icke-kommersiell. Sveriges nye kommissionär valdes till vice ordförande fr.o.m. 1998 och sedermera till ordförande fr.o.m. 2001. Detta bidrog till att Sveriges aktivitet inom IWC ökade. Under denna period blev Sverige åter en till fullo accepterad medlem av bevarandegruppen, men med bibehållen respekt för Sveriges position som brobyggare till valjaktsländerna.

Vid IWC-mötet 1999 röstade Sverige mot norsk valjakt och brevväxlingen mellan ministrarna upphörde.

Därefter har Sverige systematiskt röstat mot förslag om såväl vetenskaplig jakt som småskalig kustjakt och för resolutioner som kritiserar norsk kommersiell jakt. Sverige återvände därmed till samma position som man hade haft vid inträdet i IWC 1979 .

6.6 Ett nytt regelverk

Förhandlingarna inom IWC har sedan 1998 präglats av försöken att skapa en ny förvaltningsplan (RMS) som komplement till det i praktiken redan erkända nya jaktkvotsystemet.

Vid IWC:s årsmöte 2002 försökte Sverige att tillsammans med tio andra länder få ett förslag till en ny förvaltningsplan, som baserades på resultaten från tidigare förhandlingar, antagen.

Det av bl.a. Sverige utarbetade förslaget innebär bl.a. att

1. kommersiell valfångst bara är tillåten för bestånd för vilka RMP-kvoter trätt i kraft medan kvoter för alla övriga bestånd och inom reservat är 0
2. i kvoterna inräknas olika former av mänskliga aktiviteter som dödar valar
3. fångst får bara ske inom egen ekonomisk zon
4. ett omfattande program för övervakning genom automatiska system samt genom nationella och internationella observatörer skapas
5. prover insamlas från alla valar vars produkter skall marknadsföras och individspecifika DNA-profiler registreras centralt även av IWC
6. verifiering av fångstdata sker genom arrangerade stickprov för DNA-analyser från produkter på kommersiella marknader och
7. en granskningskommitté tillsätts för att skapa regler för övervakning av jaktmetoderna

Förslaget blev inte antaget, men utgör utgångspunkten för vidare förhandlingar. Moratoriet berördes inte i förslaget eftersom ett minimikrav innan det kan avskaffas är att RMS antagits och inga reservationer lämnats.

Förvaltningsplanen för övervakning och kontroll av fångst och beredning omfattar främst internationella observatörer på fabriksfartyg, fångstfartyg, landningsstationer och vid behov beredningsindustrier. Norge och Japan har i dag nationella inspektörer för valjakt. Motsättningarna handlar främst om omfattningen av den internationella kontrollen och om hur man hanterar utrymmesbrist vid jakt med små båtar. Parterna är i princip överens om internationella observatörer på större fartyg och diskussioner förs om att på mindre fartyg låta nationella inspektörer eller internationella observatörer utföra denna uppgift. Frågan om inspektion vid landningsplatser och beredningsindustrier är inte heller löst. Dessa frågor hanterande kan komma att underlättas av utvecklingen av mobila, digitala övervakningssystem.

Kontrollen av handel och fångstkvoter kommer att underlättas av modern DNA-teknik. Genom provtagning på alla legalt landade valar och förnyad provtagning i senare distributionsled kan alla produkter kontrolleras. Ett liknande system finns i dag i Sverige vad gäller rovdjur som varg, järv och lo, varför frågor rörande kostnader och hantering i övrigt för systemet är kända.

Japan och Norge har redan i dag sådana system för nationell och bilateral kontroll. Vad som saknas är ett internationellt övervaknings- och kontrollprogram och ett accepterat system för uppföljning av handelsprodukter.

Vad gäller ansvaret för kontroll av handel menar valjaktsländerna att detta helt åvilar CITES. Många bevarandeländer inklusive Sverige delar denna grundläggande ståndpunkt vad gäller själva regleringen av handel, men för IWC är syftet med DNA-kontroller på marknader en fråga om övervakning av kvotbestämmelserna och dessutom är de viktiga för forskningen. Det är därför önskvärt att också IWC, som ansvarig för valjakt och valbeståndens förvaltning, har tillräcklig insyn i skeendet.

Beträffande kostnaderna menar valjaktsländerna, att existerande system är fullt tillräckliga och att varje utökning skall bekostas av IWC. Den totala kostnaden för ett nytt system innebär sannolikt en fördubbling av IWC:s budget. Vad gäller valkött skulle en lösning, där konsumenterna i slutändan betalar kostnaderna, innebära en fördyring med omkring 1 kr/kg.

Den slutliga stötestenen vad gäller återupptagande av kommersiell valjakt utgör hävandet av moratoriet. Tidigare beslut i valjaksfrågor har underminerats av reservationer, som möjliggjort fortsatt jakt. Bevarandeländerna menar, att hävandet av moratoriet kan ske först när beslut om RMS har tagits utan att reservationsmöjligheten utnyttjats. Det finns dessutom ett tydligt önskemål om att koppla hävandet av moratoriet till någon form av reglering av den nu existerande möjligheten till vetenskaplig jakt utanför IWC:s reella kontroll.

En eventuellt kommande överenskommelse om kommersiell valjakt måste vara kopplad till tydliga och mycket strikta regler. Det förvaltningssystem som nu byggs upp utgör det mest avancerade förslaget för

internationell förvaltning av levande, biologiska resurser, som hittills lagts fram.

I korthet innebär det att alla former av jakt på stora valar kommer att vara förbjuden i alla marina system utom för de bestånd och områden där IWC beslutat annorlunda. Jakt kommer att vara totalförbjuden i Indiska Oceanen och runt Antarktis, och i ytterligare eventuellt tillkommande reservat. Jaktområdet kommer att definieras utifrån beståndens naturliga utbredning och full hänsyn kommer att tas till eventuell förekomst av parallella bestånd. Kvotsättning baseras på strikt definierade regler utifrån bevarandebeståndet och försiktighetsprincipen. All jakt och landning kommer att övervakas av internationellt godkänd personal och alla landade valar skall provtas för genetisk identifiering.

6.7 Islands medlemskap i IWC

6.7.1 Bakgrund

När IWC omprövade moratoriet 1990 agerade Island och Norge för ett avslutande. När detta inte blev fallet meddelade Island att man 1992 skulle lämna IWC, vilket också skedde. Folkrättsligt fanns därmed inga skyligheter för Island att efterleva vare sig konventionen eller beslut av IWC. Island avstod dock från att bedriva kommersiell valjakt.

Under slutet av 1990-talet började diskussionerna inom IWC om en ny förvaltningsplan att konkretiseras. Island önskade ta del av denna process efter att Alltinget beslutat att Island skulle återuppta valjakt snarast möjligt. I samband med IWC:s årliga möten 2001 och 2002 anslöt sig Island åter till konventionen. Till bägge anslutningsinstrumenten hade Island fogat en liktydig reservation mot förbudet mot kommersiell valfångst. Sveriges inställning till Islands anslutning var att man välkomnade isländskt medlemskap i IWC men inte kunde acceptera reservationen mot moratoriet eftersom denna stred mot syftet och ändamålet med konventionen.

De isländska anslutningarna förorsakade omfattande debatt om bl.a. reservationens folkrättsliga giltighet och IWC:s kompetens att avgöra sådana frågor. Vid bägge tillfällena fattade IWC, med stöd av bl.a. Sverige, beslut innebärande att den isländska reservationen var otillåten. Dessa beslut fick till följd att Island inte kom att tillträda konventionen eller bli medlem av IWC.

Vid ett extra möte i oktober 2002 anslöt sig Island på nytt till konventionen. Till anslutningsinstrument hade Island, liksom vid tidigare tillfällen, fogat en reservation mot förbudet mot kommersiell valfångst. Innehållet i anslutningsinstrumentet och reservationen skilde sig emellertid från de tidigare, genom förändrad text och med en ny reservation, gällande först från och med 2006 och endast under förutsättning att framsteg inte gjorts i försöken att förhandla fram en ny förvaltningsplan för valjakt. Sverige ansåg att det fanns en folkrättslig skyldighet att erkänna att Island hade anslutit sig till konventionen. Samtidigt ansåg Sverige att även den nya reservationen stred mot konventionen och därmed var otillåten enligt internationell rätt.

I enlighet med de olika uppfattningarna om IWC:s status fanns det, liksom vid tidigare möten, olika åsikter angående kommissionens behörighet att pröva giltigheten av reservationen. Sverige ansåg, med hänvisning till de befogenheter som tillkommer en internationell organisation, att IWC hade behörighet att besluta om giltigheten av den till det isländska anslutningsinstrumentet fogade reservationen. Enligt Sveriges folkrättsliga uppfattning var det dock nödvändigt för IWC att pröva giltigheten av reservationen genom ett nytt självständigt beslut.

Således ansåg Sverige att IWC inte kunde hänvisa till att frågan hade avgjorts tidigare. Om IWC hade underkänt reservationen skulle Island ha behövt bestämma sig för att antingen förbli part till konventionen utan reservationen eller avstå från medlemskap. Oenighet kring enligt vilket förfarande som det isländska anslutningsinstrumentet skulle prövas medförde att IWC aldrig kom att pröva den isländska reservationen i sak.

I avsaknad av en prövning och beslut av IWC förblev Island part till konventionen med den till anslutningsinstrumentet fogade reservationen och det blev i stället upp till varje part att självständigt ta ställning till giltigheten av den isländska reservationen i förhållande till dem och reservationens betydelse för deras förhållande till Island inom ramen för konventionen.

Att någon sakprövning av det isländska anslutningsinstrumentet aldrig ägde rum har inneburit att Sverige även efter Islands anslutning till konventionen ansett det möjligt för IWC att ta ställning i frågan om den isländska reservationens giltighet. Sverige eftersträvade också en sådan sakprövning vid IWC:s 55:e möte i juni 2003, dock utan att få erforderligt stöd för att det skulle vara meningsfullt att lägga fram ett sådant förslag. Således är det ännu de individuella parternas ställningstaganden till den isländska reservationen som utgör grunden för den rättsliga verkan av densamma.

6.7.2 Den juridiska betydelsen av Islands reservation mot moratoriet

Sverige har efter Islands anslutning till konventionen konsekvent protesterat mot den isländska reservationen och förklarat att den strider mot syftet och ändamålet med konventionen, och därmed inte är tillåten enligt internationell rätt. Sammanlagt har 18 parter till konventionen lämnat in protester mot den isländska reservationen. Betydelsen och giltigheten av reservationen vid tillämpningen av konventionen skall, som nämnts, bedömas utifrån de enskilda parternas ställningstagande till reservationen. Det inbördes förhållandet mellan Sverige och Island är därmed föremål för särskild reglering i enlighet med verkan av denna protest.

Folkrättsliga regler om reservationer och giltigheten av dessa samt av protester mot reservationer, finns framför allt i Wienkonventionen om traktaträtt (Wienkonventionen). En möjlig konsekvens av en reservation och efterföljande protest är, när protesterande land inte har motsatt sig att traktaten blir gällande mellan parterna, att den bestämmelse till vilken reservationen är hänförlig inte blir tillämplig i förhållandet mellan

reserverande och protesterande part.¹ Samtidigt är en reservation som strider mot ändamålet och syftet med den aktuella konventionen inte tillåten enligt Wienkonventionen.²

En särskild folkrättslig doktrin (den s.k. severabilitydoktrinen) innebär att en *otillåten* reservation, med efterföljande protest, inte skall medföra att den bestämmelse som reservationen hänför sig till utesluts i det inbördes förhållandet mellan reserverande och protesterande stat, eftersom detta skulle medföra oskäliga fördelar för den part som avger den otillåtna reservationen. Istället innebär en protest mot en sådan otillåten reservation att reserverande stat inte kan åberopa reservationen i förhållande till den som har protesterat.

Beträffande effekten av Islands reservation och Sveriges protest vid tillämpningen av konventionen mellan länderna, anser Island att konventionen gäller med undantag för den bestämmelse som reservationen och protesten är hänförlig till, d.v.s. förbudet mot kommersiell valjakt. Sverige anser däremot, vilket också uttrycks i Sveriges protest, att eftersom den isländska reservationen är otillåten kan Island i förhållande till Sverige inte åberopa sig av reservationen utan är bundet av förbudet mot kommersiell valjakt på samma sätt som övriga parter. Denna ståndpunkt har Sverige tydligt framfört till Island.

Island och Sverige har alltså olika uppfattningar om vad som rättsligt gäller mellan länderna vid tillämpningen av konventionen.

Efter beslutet vid mötet i oktober 2002, som innebar att Island kvarstod i IWC med en reservation mot moratoriet gällande fr.o.m. 2006, blev miljöministern anmäld till konstitutionsutskottet. I anmälan ifrågasattes om det svenska agerandet att rösta för isländskt medlemskap i IWC överensstämde med regeringens vilja och om det hade brutit i förberedelserna och i den interna kommunikationen. I svaret till utskottet angavs att så inte varit fallet. Island var medlem i kommissionen redan vid mötets början och omröstningarna handlade enbart om på vilket sätt frågan skulle hanteras. Vidare anfördes att Sverige agerade helt enligt instruktionen och täta kontakter förekom mellan delegationen och departementet under hela den aktuella perioden.

7 En hållbar svensk politik i fråga om valar

7.1 Övergripande principer

Regeringens förslag: Svensk valpolitik skall baseras på

- principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande
- ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar
- högt ställda jaktetiska principer och
- internationell samverkan.

¹ Wienkonventionen om traktaträtt, artikel 21.3.

² Wienkonventionen om traktaträtt, artikel 19 (c).

Skälen för regeringens förslag: Världens valbestånd utgör en uppmärksammas och omistlig del av världens biologiska mångfald. De har utgjort, och utgör till viss del fortfarande, en väsentlig del av de marina ekosystemens rovdjur av stor vikt för ekosystemens struktur och funktion. I främst nordliga områden är valar en viktig födokälla med kulturell betydelse för många ursprungsbefolkningar och lokalsamhällen med traditionell livsstil.

Flerhundraårigt överutnyttjande av valbestånden skapade under 1900-talet en situation där många arter var allvarligt hotade och mängden valar reducerade till några procent av de ursprungliga bestånden.

Principen om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande har varit central i den process som styr utvecklingen av frågor rörande nyttjandet av levande biologiska resurser. Detta har manifesterats såväl vid Stockholmskonferensen 1972 som av Brundtlandkommissionen 1987, Riokonferensen 1992, ikraftträdandet av konventionen om biologisk mångfald och senast i Johannesburg 2002. Sverige framförde vid inträdet i IWC 1979 att de marina däggdjuren är en del av världens gemensamma egendom. Jakt kan bara accepteras om det finns vetenskapligt underlag, som är genererat från allmänt accepterade undersökningar eller väl kalibrerade modeller. Efter ett minst 10-årigt moratorium sade sig Sverige vara berett att diskutera ett återupptagande av valjakten, om den baseras på vetenskapligt underlag.

Detta skall fortfarande vara Sveriges grundinställning.

Valar vistas huvudsakligen på internationellt vatten och kan företa mycket långa vandringar. Många bestånd är beroende av parnings- och uppväxtområden i skilda delar av världen. Bevarandet av valar är därför i högsta grad en internationell angelägenhet, som kräver särskild uppmärksamhet.

I första hand bör valar nyttjas på ett icke dödligt sätt genom exempelvis ekoturism och valskådning. I den mån valjakt äger rum måste den utgå från ekosystemansatsen och bedrivs utifrån försiktighetsprincipen tolkad enligt bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar. Förvaltningen av valar bör ske genom internationell samverkan. All jakt bör ske i överensstämmelse med högt ställda jaktetiska principer på sådant sätt att djurens lidande minimeras.

Regeringen anser att svensk valpolitik skall baseras på bredast möjliga internationella samverkan. Sverige bör därför organisatoriskt prioritera det internationella arbetet inom IWC, CITES och ASCOBANS. Regeringen bör även prioritera valfrågan inom andra organisationer som UNCLOS, CBD och HELCOM samt inom Bern- och Bonnkonventionen.

7.2 Bevarande av valar

Regeringens bedömning: Målet för den svenska valpolitiken är att alla valbestånd skall ha sådan storlek att de uppnår gynnsam bevarandestatus och återtar sin naturliga roll i ekosystem.

Skälen för regeringens bedömning: Valarna utgjorde tidigare en stor och mycket betydande del av de marina ekosystemen. I världens oceaner

fanns hundratusentals individer av stora valar som blåval och knölval. Längs världens kuster förekom små valar som tumlare och delfiner i många miljoner exemplar. Flera hundra år av överutnyttjande har reducerat de stora bardvalarna till en bråkdel av deras tidigare antal. De mindre tandvalarna har också reducerats av jakt, men framförallt av bifångster inom fisket och av olika former av miljöstörningar. Flera bestånd har utrotats och vissa arter befinner sig mycket nära denna gräns. Tumlaren i Östersjön riskerar att försvinna om inte åtgärder vidtas snarast.

Den svenska valpolitiken bidrar genom åtgärder såväl nationellt som internationellt till att valarna i enlighet med ekosystemansatsen återfår en sådan storlek att deras roll i systemet återskapas. Härigenom får de också möjlighet att sprida sig till de områden där de naturligt kan förekomma. I den mån olika former av aktiviteter förhindrar detta måste åtgärder vidtas för att minimera dessa problem. Regeringen bedömer att den övergripande riktlinjen för den svenska valpolitiken är att verka för att alla valbestånd skall uppnå gynnsam bevarandestatus och återta sin naturliga roll i dagens ekosystem

7.2.1 Skyddade områden

Regeringens bedömning: Sverige bör stödja internationella initiativ för att på vetenskapliga grunder inrätta skyddade områden för valar.

Skälen för regeringens bedömning: Skyddade områden behövs både för att förhindra störningar vid parning och för att skapa tillräckligt goda uppväxtområden för ungar och vuxna individer. Därmed skapas goda förutsättningar för beståndens tillväxt, varigenom skyddade områden kan utgöra ett viktigt komplement till bevarandeåtgärder. Sverige skall därför inom internationella organisationer som IWC, Bonnkonventionen, Bernkonventionen, ASCOBANS, HELCOM, OSPAR, IMO och EU aktivt verka för att dessa behov kan tillgodoses på ett bra sätt för arter och bestånd av valar.

Skapandet av skyddade områden för valar är en viktig del av IWC:s arbete med att skydda hotade arter och bestånd av valar. Redan innan moratoriet för valjakt infördes skapades ett skyddsområde för valar i Indiska Oceanen. Detta har senare omprövats och består ännu i dag.

Ytterligare ett skyddsområde skapades runt Antarktis 1994 och detta ansluter direkt till området i Indiska Oceanen. Det skyddade Antarktisområdet skall omprövas 2004. Under senare år har nya skyddsområden föreslagits i såväl södra Stilla Havet som i Sydatlanten, vilket Sverige har stött, men några nya områden har inte beslutats. Det är sannolikt att dessa förslag kommer att föras fram på nytt, vilket Sverige då bör fortsätta att stödja.

Så länge moratoriet varar är kommersiell valjakt förbjuden på alla hav. Om en ny förvaltningsplan antas med kvalificerad majoritet är avsikten att möjliggöra för IWC att, ifall vetenskapliga kommitténs bedömning enligt RMP så medger, tillåta jakt enbart på enstaka bestånd inom definierade geografiska områden. All övrig kommersiell jakt kommer även fortsättningsvis vara förbjuden.

Regeringens bedömning:

- Utsläpp av giftiga och övergödande ämnen samt klimatpåverkande växthusgaser bör minska så att även valbeståndens restaurering möjliggörs.
- Fartygs- och båttrafik i för valar känsliga områden bör identifieras och regleras.
- Ljudstörningar som är skadliga för valar bör undvikas i områden som är viktiga för valar.
- Oljeprospektering i för valar känsliga områden bör undvikas.
- Information om för valar negativa miljöförändringar bör spridas.

Skälen för regeringens bedömning: Valbeståndens kraftiga minskning har till allra största delen berott på legal och illegal valjakt. I dag utgör dessa aktiviteter ett mindre problem, vad gäller de stora valarna. Däremot förekommer fortfarande ett utbrett överutnyttjande av mindre valar i främst Latinamerika och Asien.

Ett globalt problem, som kommer att utgöra ett verkligt allvarligt hot mot världens valar, är effekterna av utsläpp av växthusgaser. De stora valarna utnyttjar i hög grad polarnära vatten under sin livscykel och ekosystemförändringar i dessa områden kan få stora negativa effekter på valbestånden. Förmodade minskande bestånd av exempelvis vikval runt Antarktis kan bero på klimateffekter. Sverige bör därför också av detta skäl fortsatt aktivt verka för att minska utsläppen av växthusgaser.

Också andra miljöhot kan bli ett växande bekymmer. Övergödningen av havs- och kustområden kan inledningsvis gynna havens produktionsförmåga och valarnas tillväxt. När emellertid övergödningen resulterar i ekosystemförändringar, som fallet är i Östersjön och längs svenska Västkusten, kan detta leda till skador på valbestånden. Det är därför av största vikt också för valarna att det svenska miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* uppfylls.

Gifthalterna i främst Östersjön har tidigare varit mycket höga och orsakat allvarliga störningar på reproduktionen hos djur som säl och havsörn. Direkta skador på tumlare har inte säkert konstaterats, men det är med tanke på uppmätta gifthalter sannolikt att så varit fallet. Utsläppen av många giftiga ämnen har minskat kraftigt, men fortfarande är halterna av dessa ämnen starkt förhöjda i Östersjön ekosystem. Dessutom har en del nya ämnen som bromerade flamskyddsmedel och hormonliknande substanser tillkommit. Det är därför viktigt också för valarna att Sverige såväl nationellt som internationellt verkar för att miljömålet *Giftfri Miljö* uppnås och internationella avtal inom området följs.

Sjöfarten utgör ett växande problem för valar både globalt och i våra egna vatten. Höghastighetsfartyg riskerar att kollidera med och döda valar och även småbåtar och vattenskotrar kan utgöra en fara för exempelvis tumlare. Ljudkommunikation är nödvändig för valar både för orientering, kommunikation och för födosök. Det är väl känt att ljud från exempelvis höghastighetsfartyg och från sonar och ekolod – och då speciellt kraftiga, lågfrekventa ljud – kan skada och störa valar på olika sätt.

Även vid byggnadsarbeten i marina områden (t.ex. pålning) kan starkt störande ljud uppkomma och tungt trafikerade broar kan möjligen utgöra ett problem vid valars vandringar. Oljeutsläpp från fartyg kan självklart också få negativa effekter. Regeringen avser därför att ge Naturvårdsverket i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter utreda vilka verksamheter i svenska vatten som kan vara skadliga för valar. Regeringen avser även att uppmärksamma denna fråga inom International Maritime Organisation (IMO).

Överexploatering av fiskbestånd har stört ekosystemen så allvarligt att negativa effekter på valar kan tänkas ha skett. Det är därför viktigt för valbeståndens återhämtning att ett hållbart fiske skapas utifrån ekosystemansatsens principer.

Regeringen avser också att uppdra åt Naturvårdsverket att i samarbete med Fiskeriverket förstärka informationsinsatserna vad gäller miljöeffekter på svenska tumlare och möjligheten att begränsa dessa effekter. Sverige avser att inom IWC:s nya bevarandekommitté aktualisera frågor rörande olika typer av miljöhot vad gäller valar.

7.2.3 Bifångster av valar i fiske

Regeringens bedömning:

- Sverige bör verka i internationella forum för att minska bifångster av valar inom fisket.
- Sverige bör vidare inom ramen för EU:s gemensamma fiskepolitik verka för att bifångster av valar minimeras genom en fortsatt utveckling av bl.a. selektiva fiskredskap och hållbara fisken samt där så behövs genom skapandet av stängda områden och intensifierad övervakning.
- I enlighet med ministerrådets beslut för att minska bifångsterna av småvalar efter en successiv utfasning bör Sverige förbjuda fiske med drivgarn i Östersjön fr.o.m. 2008, införa ljudskrämmor i vissa fisken längs sydsvenska Östersjökusten och skapa system för övervakning av bifångster i såväl Östersjön som Västerhavet.
- I övrigt bör Sverige i enlighet med ekosystemansatsen fullfölja Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets åtgärdsplan för tumlare, så att målet om att bifångsterna skall reduceras till högst 1 % av bestånden uppnås till år 2010.

Skälen för regeringens bedömning: Bifångster av valar inom fisket är ett hot mot många arter och bestånd av valar. Antalet på detta sätt dödade, främst mindre, valar uppskattas till minst 300 000 per år. För vissa speciellt hotade bestånd kan detta medföra utrotning. Eftersom valars reproduktionshastighet är mycket låg är de generellt känsliga även för mindre ökning av dödligheten.

Bland de stora valarna är Nordkaparen i nordvästra Atlanten och gråvalen i västra Stilla Havet speciellt hotade. Bland småvalar är särskilt bestånden av *Vaquita* i Kaliforniska bukten, *Bajji* i Kina, Hectors delfin i Nya Zeeland och tumlaren i Östersjön allvarligt hotade genom bl.a. bifångster i fisket. Sverige avser att fortsatt verka inom IWC och andra organ för att bifångster av valar minimeras.

IWC organiserade i början av 1990-talet en arbetsgrupp som sammanfattade problemen vad gäller bifångster ur ett globalt perspektiv. Resultaten rapporterades till UNCED och bidrog till det globala förbudet mot långa drivnät som infördes 1992. Detta förbud genomfördes inte i Östersjön, men som ovan nämnts blir detta fallet fr.o.m. 2008

Det kommersiella fisket inom EU regleras genom den gemensamma fiskeripolitik (GFP). Med hänvisning till subsidiaritetsprincipen har dock bestämts att fisket inom eget territorialvatten tills vidare hanteras utifrån nationell lagstiftning. Det kommersiella fisket efter kvoterade arter, vilket är det fiske som främst påverkar valar, baseras i GFP:n på principen, att fastställda kvoter och regler inte ensidigt kan ändras av enskilda nationer. Beslut rörande bifångster inom dessa fisken måste därför antas gemensamt av EU:s ministerråd.

Enligt EU:s miljöpolitik som den uttrycks i Art- och habitatdirektivet (Annex 2) är Sverige och andra EU-länder skyldiga att restaurera bestånden av tumlare. Genom beslut i ASCOBANS har Sverige förbundit sig att uppnå 80 % av beståndens naturliga storlek.

Genom ett miljökvalitetsdelmål inom *Hav i balans och levande kust och skärgård* är fastlagt att de totala bifångsterna av tumlare får uppgå till högst 1% av bestånden. EU:s fiskeministrar har beslutat om åtgärder för att minska bifångster i fisket av småvalar (se Kap. 5.2.10). Regeringen välkomnar detta initiativ, och kommer att utvärdera om ytterligare åtgärder kan vara nödvändiga för att uppnå målet om att bifångsterna skall uppgå till högst 1 % av bestånden. Beslutade åtgärders förväntade effekt skall därför analyseras, varefter regeringen återkommer i denna fråga.

Sverige medverkade aktivt i ASCOBANS med att utveckla en åtgärdsplan för tumlaren i Östersjön, den s.k. Jastarniaplanen, vilken regeringen anser bör genomföras nationellt inom ramen för Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för tumlare.

Svenskt fiske orsakar bifångster av framförallt tumlare genom ca tio olika typer av redskap. Största antalet bifångster förekommer på Västkusten där tumlarbeståndet är störst. Det största problemet finns emellertid i Östersjön eftersom beståndet nu uppgår till endast 100–200 individer. Så sent som på 1960-talet uppgick de rapporterade bifångsterna till omkring 15 tumlare per år för att sjunka till knappt fem per år vid 90-talets början. Under de senaste åren har inga bifångster av tumlare rapporterats via yrkesfiskarnas loggböcker i fisket i Östersjön, medan Naturhistoriska Riksmuseet har fått in i tretton tumlare från Östersjön under de senaste tio åren.

Av regeringens skrivelse Ansvarsfullt fiske (Skr. 2001/02:152) framgår att utvecklingen av selektiva redskap bör fortsätta liksom införandet av tekniska regleringar för att minimera oönskade bifångster. Om det är vetenskapligt motiverat kan regeringen överväga att stänga vissa för tumlaren känsliga områden för fiske.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket beslöt i maj 2003 om en åtgärdsplan för tumlare. Där konstateras att 2006 skall de totala bifångsterna av tumlare i Västerhavet i svensk ekonomisk zon understiga 1,7 % av den svenska delen av beståndet. Bland åtgärderna märks en ny heltäckande inventering av bestånden, regelbunden uppsamling av spökgarn (borttappade garn), utformning av alternativa torskfiskredskap, utveckling av

ljudskrämmare, studier av bifångster genom intervjuer och observatörer, inrättande av en nationell bifångstgrupp och en utökad informationsverksamhet. Av planen framgår att ljudskrämmare föreslås bli obligatoriskt på bl.a. de fisken i Västerhavet som fångar flest tumlare om bifångsterna inom området överstiger 1,7 % av den svenska delen av bestånden. Alla dessa åtgärder skall genomföras i nära samarbete med fiskarna. Regeringen bedömer det som viktigt att den upprättade åtgärdsplanen genomförs som planerat senast 2006 om inte ministerrådets beslut i dessa frågor säger något annat.

På kort sikt är vid sidan av begränsningar i fisket ljudskrämmor det effektivaste sättet att minska bifångsterna inom fisket. I ett längre perspektiv kan ett omfattande användande av ljudskrämmor innebära vissa negativa effekter. Det är därför viktigt att metoden utvecklas genom bl.a. interaktiva funktioner.

7.2.4 Bevarande av tumlare – den svenska valen

Regeringens bedömning:

- Sverige bör verka i ASCOBANS och EU för att arbetet med att bevara tumlaren stärks.
- Områden på svenskt vatten som är särskilt viktiga för tumlaren bör identifieras och vid behov skyddas.
- Ett inventerings- och informationsprogram för småvalar, samordnade med marina övervakningsprogram, bör skapas som en del av miljöövervakningen.
- Möjligheterna att se tumlare i Sverige bör underlättas.

Skälen för regeringens bedömning: Tumlaren är den enda val som reproducerar sig på svenskt vatten och som regelbundet kan ses på Västkusten. Beståndet i detta område uppskattas till ca 9 000 djur och betecknas som sårbart. I Östersjön bestämdes tumlarbeståndet 2002 till omkring 100 individer eller grupper. Då tumlarna i Östersjön inte alltid förekommer individuellt ligger det sannolika värdet för antalet tumlare mellan 100 och 200 individer.

Arten var under förrförra seklet vanlig också i Östersjön och en omfattande traditionell jakt bedrevs vid beståndens vandringar mellan de danska öarna. Miljöförsämringar, bifångster inom fisket och andra former av störningar under 1900-talet har väsentligt minskat bestånden. I Östersjön har troligen också förekomsten av permanent is under vissa år på 1940-talet bidragit till denna utveckling. En ytterligare stark nedgång i Östersjöbeståndet ägde rum under 1960-talet, troligen beroende på bifångster inom fisket och eventuella miljögifter.

Enligt Annex 2 i EU:s art- och habitatdirektiv skall skyddade områden skapas för bl.a. tumlare. Dessa områden skall väljas med hänsyn till andelen av tumlare inom svenskt vatten, förekomsten av för arten viktiga miljöfaktorer och värdet i förhållande till beståndets totala utbredning. I Annex 1 till direktivet finns även krav på skapandet av områdesskydd för sådana marina sandbankar, som alltid är täckta av vatten. Detta är ett habitat, som kan vara av betydelse för tumlare. Det är också viktigt att forskningen rörande tumlare utvecklas så att eventuella särskilt känsliga

områden kan identifieras. När så skett och om behov finns bör dessa områden skyddas från störningar.

Sett i ett något längre perspektiv är det väsentligt att Naturvårdsverket inom ramen för miljöövervakningen och i samarbete med Fiskeriverket och Naturhistoriska riksmuseet och andra relevanta institutioner, upprättar ett långsiktigt övervaknings- och miljögiftsprogram för tumlare. Detta bör baseras på existerande övervakningssystem förstärkta med t.ex. ny ljudavlyssningsutrustning och inventeringsmetodik i övrigt. Ett övervakningsprogram för tumlare bör också kombineras med informationsinsatser i enlighet med det system som nyligen byggts upp i samarbete mellan Naturvårdsverket och Naturhistoriska Riksmuseet. Denna verksamhet bör fortsätta och i anslutning härtill bör åtgärder som kan underlätta allmänhetens möjligheter att se tumlare stimuleras.

Det är av stor vikt att kvantitativa förvaltningsmodeller används för att följa populationsutvecklingen i relation till målsättningarna. Sådana modeller skall tillämpa försiktighetsprincipen och ta hänsyn till osäkerheter i data, kunskapsbrist och olika former av tänkbar påverkan på bestånden.

7.3 Hållbart nyttjande

Regeringens bedömning: Förvaltningen av världens valbestånd bör regleras internationellt av IWC och utgå från ekosystemansatsen samt målet om bevarandet av biologisk mångfald. Den bör baseras på principen om hållbart nyttjande med hänsyn tagen till försiktighetsprincipen tillämpad enligt bästa tillgängliga vetenskapliga bedömning

Skälen för regeringens bedömning: Principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande har som tidigare nämnts varit centrala i de processer som styr utvecklingen av nyttjandet av biologiska resurser. Vid Sveriges inträde i IWC 1979 förklarades att de marina däggdjuren är en del av världens gemensamma egendom. Jakt kan bara accepteras om det finns vetenskapligt underlag genererat från allmänt accepterade undersökningar eller väl kalibrerade modeller. Efter ett minst 10-årigt moratorium är Sverige berett att diskutera återupptagandet av valjakten baserat på vetenskapligt underlag. Sveriges inställning i denna fråga ligger fast.

Valar vistas huvudsakligen på internationellt vatten och vissa bestånd företar mycket långa vandringar. Många bestånd är beroende av parnings- och uppväxtområden i skilda delar av världen. Bevarandet av valar är därför i högsta grad en internationell angelägenhet, som kräver särskilt skydd. I första hand bör valar nyttjas på ett icke dödande sätt. I den mån valjakt äger rum måste denna ske i enlighet med principerna för hållbart nyttjande utifrån ekosystemansatsen och baserat på försiktighetsprincipen enligt bästa tillgängliga vetenskapliga bedömningar.

Senast vid Riokonferensen 1992 fastslogs att förvaltningen av världens valar bör ske inom IWC. Detta har länge varit Sveriges linje. Uttolkningen av ekosystemansatsen och försiktighetsprincipen bör ske inom IWC och utifrån Vetenskapskommitténs bedömningar. Sverige kan inte acceptera valjakt som bedrivs utan stöd av IWC eller i strid med IWC:s

grundläggande målsättning. Även mindre valar anser Sverige vara IWC:s ansvar, men när så är ändamålsenligt bör förvaltning kunna delegeras till regionala organisationer i samarbete med IWC.

Nyttjandet av levande resurser kan ske med olika omfattning. Inom exempelvis fisket tillämpas ofta – även under beaktande av ekosystemansatsen – en högre grad av nyttjande än vad som kan vara lämpligt för exempelvis djur som också nyttjas inom ekoturism. Regeringen anser därför att kommersiell jakt på valar bör ske i sådan omfattning att också annat nyttjande kan vara möjligt.

7.3.1 Valskådning och ekoturism

Regeringens bedömning: Sverige bör verka för att marin ekoturism i form av t.ex. valskådning bedriven på ett ansvarsfullt sätt stöds och att speciella program för marin ekoturism med valskådning stimuleras i utvecklingssamarbetet med andra länder.

Skälen för regeringens bedömning: Valar har genom sin storlek och sitt beteende alltid fascinerat människan. Även i Sverige har detta varit fallet, vilket exempelvis framgår av Olaus Magnus *Historia om de nordiska folken*, där valar intar en framträdande plats i beskrivningen av Västerhavet.

Valbeståndens kollaps under 1900-talet innebar en vändpunkt i synen på valjakt. Genom att ha varit skyddade från jakt har flera valbestånd ökat och möjligen har valarna också blivit mer orädda. Detta har öppnat vägen för en snabbt växande marin ekoturism, där valskådning utgör ett av de största inslagen. Totalt omsätts minst 1 000 miljoner US-dollar av 10 miljoner deltagare i 87 länder eller territorier. Verksamheten ökar med omkring 12 % per år. Det är sannolikt att valskådning även rent ekonomisk ger större vinning än vad en möjlig valjakt i dag hade gett. Valskådning utgör en viktig inkomstkälla också i valjaktsländer som Japan, Norge och Island.

Det är önskvärt att valskådning som inkomstkälla i kustområden utvecklas än mer. Det är också viktigt vid olika beslut rörande valjakt, att hänsyn tas till valskådningens intressen. Valjakt minskar ofrånkomligt valskådningens lönsamhet om den sker inom samma geografiska område genom att minska sannolikheten för observationer.

Enligt regeringen bör Sverige därför arbeta inom IWC för att valskådningens intressen prioriteras när konflikter föreligger geografiskt. Eventuell valjakt bör ske inom områden där andra länders övriga intressen inte berörs. Valskådning måste dock bedrivas utifrån IWC:s riktlinjer på ett sådant sätt att valarna inte skadas och så att störningarna minimeras. Som nämnts tidigare anser regeringen att de praktiska förutsättningarna för att i Sverige se tumlare bör underlättas.

Nyttjandet av marina resurser utgör en stor inkomstkälla för många utvecklingsländer i olika delar av världen. Precis som i Europa sker detta nyttjande ofta på ett icke hållbart sätt och ibland med stöd från europeiska länder och EU. Sverige avser att i större utsträckning verka för att en ansvarsfull marin ekoturism och valskådning blir en ökande del

av det marina resursutnyttjandet där så är möjligt. Regeringen avser att genom SIDA stimulera denna utveckling.

Prop. 2003/04:124

7.3.2 Ursprungsbefolkningars husbehovsjakt

Regeringens bedömning: Sverige bör fortsatt verka inom ramen för IWC:s regelverk för att tillgodose ursprungsbefolkningars traditionella beroende av sådana förnybara resurser som är livsviktiga för deras kulturella, ekonomiska och fysiska välbefinnande.

Skälen för regeringens bedömning: Många ursprungsbefolkningar – och då speciellt grupper runt Arktis som inuiter på Grönland och i norra Amerika samt folkgrupper i nordöstra Sibirien – har för sitt uppehälle sedan länge varit beroende av valkött och andra produkter från valar. För vissa andra grupper som indianer i USA och maorier i Nya Zeeland har valar och valkött utgjort viktiga delar av deras religiösa eller sociala liv. Endast undantagsvis har dessa grupper haft egen legal rätt att själva kontrollera valjakt.

Internationellt har därför ursprungsbefolkningars rättigheter varit en fråga som diskuterats med ökande intensitet inte minst ur ett folkrättsligt perspektiv. Brundtlandkommissionen menade att ursprungsbefolkningars rätt till land och resurser måste respekteras och dessa grupper måste få en avgörande röst i besluten om resursutnyttjandet inom de områden där de lever. Vid Riokonferensen 1992 uppmanades världens regeringar att ge ursprungsbefolkningarna bemyndigande vad avser utnyttjandet av förnybara resurser och ekosystem för deras kulturella, ekonomiska och fysiska välbefinnande.

Vid beslutet om moratoriet för kommersiell valjakt 1982 bestämdes att detta inte skulle omfatta ursprungsbefolkningar. Speciella jaktkvoter har tilldelats samhällen på Grönland, i Alaska och i nordöstra Sibirien. Dessutom har en liten kvot tilldelats befolkningen på ön St Vincent i Västindien. Dessa kvoter måste vara uthålliga och medge fortsatt beståndstillväxt enligt IWC:s vetenskapliga kommittés bedömningar, men beviljas utifrån mindre rigorösa regler än vad som kan bli fallet vid kommersiell valjakt.

Sverige har stött ursprungsbefolkningarnas rätt till husbehovsjakt grundad på särskilda kvoter och har för avsikt att fortsätta denna politik. Regeringen anser dock att metoderna för jakt i möjligaste mån bör anpassas efter moderna etiska och säkerhetsmässiga krav. Det är rimligt att de som bedriver denna jakt får möjlighet att på lämpligt sätt kompensera sig för de kostnader som dessa krav medför. Vid Riokonferensen 1992 fastställdes i Agenda 21 att också lokala samhällen med traditionell livsstil vid sidan av ursprungsbefolkningar bör ges särskilda möjligheter att nyttja levande marina resurser. Såväl Japan som Norge har vid upprepade tillfällen begärt att mindre, lokala samhällen, som traditionellt bedrivit valjakt, skulle få möjlighet att göra detta också under moratoriet. Denna fråga har diskuterats inom IWC. Regeringen anser att lokala samhällen med traditionell livsstil vid sidan av ursprungsbefolkningar bör kunna ha företräde till utnyttjandet av lokala resurser, men att detta

7.3.3 Kommersiell jakt

Regeringens bedömning:

- Kommersiell jakt bör regleras av IWC och förbli förbjuden till dess att alla länder inom organisationen förpliktigar sig att följa strikta, fastställda regler för jaktens bedrivande, reglering och övervakning.
- Kommersiell jakt bör därefter bedrivas inom respektive lands anslutande vattenområden under internationell övervakning enligt av IWC fastställda regler.

Skälen för regeringens bedömning: Den kommersiella valjakten påbörjades redan på 1600-talet och bedrevs sedan med allt mer effektiva metoder och i en ökande omfattning. När jakten kulminerade under 1960-talet hade sammanlagt flera miljoner valar dödats. Då återstod endast en bråkdel av de ursprungliga beståndsstorlekarna. Trots detta har så vitt man vet inga arter utrotas, men vissa bestånd försvunnit.

Genom att många valbestånd genom fredning har skonats från kommersiell jakt i decennier har en viss återhämtning skett. De mycket låga reproduktionstalen hos valar gör dock att återhämtningen går långsamt. Det bör därför inte under flera decennier bedrivas jakt på flertalet av de stora valarterna. Däremot förekommer vissa bestånd av ett fåtal arter, som t.ex. vikval, på vilka en begränsad jakt från biologisk synpunkt bör kunna vara möjlig.

I dag förekommer en av IWC reglerad och av Sverige stödd husbehovsjakt för ursprungsbefolkningar. Frånvaron av en ny förvaltningsplan ökar riskerna för att annan valjakt, som bedrivs utanför IWC:s kontroll, tilltar och att denna jakt inte är hållbar. Vetenskaplig jakt är således i dag tillåten för IWC:s medlemmar och är för närvarande inte möjlig att kontrollera. Norge, och fr.o.m. 2006 också Island kan som medlemmar med reservation mot moratoriet bedriva kommersiell valjakt utifrån egna bedömningar. Dessutom finns risk för okontrollerad valjakt bedriven av länder utanför IWC.

Det finns ett uppenbart behov av att IWC fullt ut kontrollerar alla former av valjakt inklusive den som nu sker inom IWC, men utanför organisationens fulla kontroll. De senaste årens utveckling av arbetet inom IWC visar enligt regeringens bedömning, att försöken att reglera valjakten på ett effektivt sätt måste fullföljas.

En överenskommen förvaltningsplan för kommersiell valjakt måste, liksom allt nyttjande av biologiska levande resurser, utgå från ekosystemansatsen och från principerna om bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande. Allt nyttjande måste baseras på försiktighetsprincipen kvantifierad av objektiv forskning. De nya regler som utvecklats inom IWC för kvotsättning, RMP, är sannolikt de mest genomtänkta och noggrant utformade beräkningsmetoder som existerar för nyttjande av levande biologiska resurser. En överenskommen hel-

täckande förvaltningsplan för valjakt måste komma att kunna bli ett stort steg framåt för nyttjandet av internationella biologiska resurser.

Kvotberäkningssystemet i RMP bör, utifrån de förslag som finns kompletteras med regler för jaktens bedrivande och dess övervakning för att utgöra en komplett förvaltningsplan (RMS). Denna plan bör införas i IWC:s grundläggande regelverk och beslut måste tas utan reservationer om rådande moratorium skall kunna hävas.

Den nya förvaltningsplanen bör enligt regeringens bedömning omfatta regler för jaktens bedrivande som minimerar djurens lidande och är minst lika omfattande som de som gäller enligt svensk lagstiftning. Kontrollen av jaktens bedrivande bör ske genom internationella observatörer och nationella inspektörer överallt där detta är möjligt. Om två personer inte ryms på fartyget bör ett system finnas där dessa funktioner förenas och kontroll bör finnas vid landningsplatsen. Övervakning av valjaktsfartygen bör även ske genom teknik som möjliggör kontroll i land av fartygens position och rörelser.

För att kunna kontrollera att den totala, av mänskliga aktiviteter orsakade, dödligheten inte överskrider beviljade kvoter eller att skyddade bestånd beskattas, bör IWC ha tillräcklig insyn i DNA-register över alla tagna valar. Internationellt kontrollerat system bör finnas för stickprovtagningar i senare distributionsled.

När en ny förvaltningsplan utan reservationer skapats i enlighet med nämnda riktlinjer bör det enligt regeringen bedömning bli möjligt att för definierade bestånd tillåta en begränsad kommersiell valjakt. Ett sådant beslut måste tas av IWC och följa dess vetenskapliga kommittés rekommendationer. Sådana rekommendationer förutsätter enligt förvaltningsplanen noggranna och omfattande undersökningar baserade på verifierade modeller, som är kvantifierade utifrån långtgående hänsynstagande till försiktighetsprincipen.

I praktiken skulle antagandet av en sådan förvaltningsplan innebära, att jakt inom överskådlig tid skulle vara möjlig enbart på enstaka bestånd. Det totala uttaget, inklusive olika typer av av människan orsakad dödlighet, skulle uppgå till högst någon procent av beståndets storlek. Detta innebär sannolikt att färre valar skulle få jagas än vad som sker i dag.

7.3.4 Etiska principer för jakt

Regeringens bedömning:

- Jakt på valar bör bedrivas enligt högt ställda etiska principer i enlighet med en inom IWC kommande förvaltningsplan och på sådant sätt att djurens lidande minimeras.
- De länder som bedriver valjakt bör kontinuerligt arbeta för att jaktmetoderna förbättras så att avlivningstiden och lidandet minimeras. Om högt ställda etiska krav på jakt inte kan uppfyllas, bör jakt inte tillåtas.

Skälen för regeringens bedömning: Valjakt bedrevs ursprungligen från små fartyg eller båtar och jakten utfördes med handharpun och senare med gevär. Ursprungsbefolkningars jakt sker fortfarande i viss utsträckning på detta sätt.

Efter hand koncentrerades verksamheten till större fartyg och jakten skedde med fast monterad, krutdriven harpun. Vid slutet av 1800-talet infördes explosiva granater placerade i harpunens spets. Detta gjorde att jakten blev betydligt mer effektiv och avlivandet gick betydligt snabbare. Denna metod har därefter genom omfattande utvecklingsarbetet inom och utom IWC ytterligare effektiviserats, vilket också gäller metoderna för att snabbt döda de valar som inte avlider av det första skottet. Även den jakt som bedrivs av ursprungsbefolkningar har förbättrats avsevärt under de senaste decennierna. I dag används huvudsakligen moderna höghastighetsvapen av samma typ som vid annan jakt på stora däggdjur, men även harpun kan förekomma.

Vid valjakt blir ett skadat djur nästan alltid kvarhållet av harpunlinan. Detta innebär att ett eventuellt andra skott eller annan sekundär avlivningsmetod kan ske kontrollerat och från nära håll. Omkring 75% av valarna dör momentant vid norsk valjakt och den genomsnittliga tiden för alla valar innan en träffad val dör uppgår vid denna jakt till omkring en minut. Valjakt skiljer sig från annan jakt genom att skottet avlossas från fartyg i rörelse. Detta motiverar att särskilda krav måste ställas på hur valjakt bedrivs.

Regeringen anser att utvecklingen av allt effektivare och skonsammare jaktmetoder vid alla former av valjakt måste fortsätta. Detta ansvar åvilar i första hand de länder som bedriver eller avser att bedriva valjakt. Resultaten av utvecklingsarbetet skall redovisas för IWC. Om högt ställda etiska krav inte uppfylls är det regeringens bedömning att bättre metoder bör användas. Om detta inte är möjligt bör valjakt inte tillåtas.

7.3.5 Handel med valprodukter

Regeringens bedömning: Eventuell internationell handel med valprodukter bör även fortsatt regleras enligt internationella överenskommelser genom CITES i samverkan med IWC.

Skälen för regeringens bedömning: Den storskaliga valjakt som tidigare bedrevs orsakades av de stora vinster som den internationella handeln med valprodukter och då främst valolja skapade. Även om efterfrågan på valprodukter i dag är mycket mindre än förr kan man inte utesluta att nya produkter åter kan höja handelns värde.

Det är därför önskvärt att handeln med valprodukter regleras och noga kontrolleras i enlighet med bl.a. de regler som gäller inom CITES. För närvarande är all handel med produkter av storvalar förbjuden av CITES i väntan på att en ny förvaltningsplan för valar skapas inom IWC. Regeringen delar den bedömning som ligger bakom detta beslut.

Om kommersiell valjakt blir tillåten av IWC kan det bli aktuellt att rådande handelsrestriktioner omprövas i enlighet med existerande regelverk. Regeringen bedömer emellertid att detta inte är tillräckligt. Rådande internationella regler för exempelvis fiske på gränsöverskridande bestånd har beträffande exempelvis tandnoting inte i tillräcklig omfattning kunnat förhindra illegal verksamhet av betydande omfattning.

Ett internationellt övervakat kontrollsystem för handeln med valprodukter bör därför skapas, som möjliggör spårandet av alla kommer-

siella produkter tillbaka till legalt landade individer. Förekomsten av handel med valprodukter utanför detta system skall kunna beivras enligt internationellt överenskomna regler. Regeringen anser också att den kommersiella valjakt som kan bli tillåten i första hand skall tillgodose ekonomiska och sociala behov hos grupper, samhällen och områden som på ett naturligt sätt är beroende av valjakt för sitt uppehälle. Det är inte önskvärt att valjakt blir en internationell verksamhet som bedrivs i global omfattning utan koppling till lokala behov.

7.4 Forskning och vetenskaplig jakt

Regeringens bedömning:

- Forskning om valar bör bedrivas utan att dessa dödas. Undantag från detta bör medges endast i särskilda fall och i liten skala.
- Sverige bör aktivt verka för att behovet av forskning om valar tillgodoses i anslutning till bl.a. IWC:s och ASCOBANS forskningsprogram och vetenskapliga kommitté.
- Forskning bör fortsatt stödjas för att genom selektiva fiskeredskap och alternativa fiskesätt minska bifångsterna i fisket.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl grundläggande som tillämpad forskning rörande valar är nödvändig för att skapa ett hållbart regelverk och effektiva bevarandeåtgärder, som garanterar alla arters och bestånds fortlevnad. IWC har genom sin vetenskapliga verksamhet kommit att bli den sammanhållande kraften i den internationella forskningen och utger en egen tidskrift om valar.

Sverige har en lång tradition av polarforskning med viss anknytning till valar. Under de senaste decennierna har flera avhandlingar producerats vid svenska universitet. Svenska forskare har varit aktiva inom IWC:s vetenskapliga kommitté och en svensk forskare är f.n. ordförande i gruppen för bifångster. Svenska forskare har också aktivt följt det vetenskapliga arbetet med att utforma de nya principerna för beräkning av jaktkvoter och deltagit i ansträngningarna att skapa en ny förvaltningsplan.

Svensk valforskning har bl.a. omfattat tumlare och svenska forskare har utfört ett betydande arbete inom ASCOBANS och ansvarat för delar av de storskaliga inventeringar som ägt och äger rum. Av betydelse för valforskningen är även Fiskeriverkets och Naturvårdsverketsarbete med att skapa selektiva fiskeredskap och alternativa fiskesätt. Svenska forskare utför viktiga insatser inom ramen för IWC:s och ASCOBANS vetenskapliga arbete. Regeringen bedömer att Sverige även fortsättningsvis bör spela en roll inom internationell valforskning. Arbetet inom IWC:s och ASCOBANS vetenskapliga kommitté bör prioriteras och bedrivs utifrån vetenskapliga kriterier samt baseras på respektive organisations målsättningar. Svenska forskare bör bistå med vetenskaplig rådgivning vid framtagandet av en ny förvaltningsplan inom IWC. Sverige bör verka för att icke dödande metoder används vid all valforskning.

För att uppfylla riksdagens miljömål och EU:s art- och habitatdirektiv bör forskningen nationellt inriktas mot frågeställningar relevanta för

bevarandemålen och för integrering av miljöhänsyn i fisket. Av särskild betydelse på kortare sikt är att skapa bättre metoder för att undvika att småvalar och andra marina organismer fastnar i fiskeredskap. Ett fortsatt arbete med selektiva redskap sker, så att alternativa metoder utvecklas för fångst av viktiga kommersiella fiskarter som bl.a. torsk- och plattfiskar. Regeringen anser det angeläget att en gemensam arbetsgrupp för forskning, miljöövervakning och analys av bifångster av marina däggdjur och fåglar tillsätts.

8 Organisation av arbetet med internationell och nationell valpolitik

Regeringens bedömning:

- IWC bör vara den ansvariga, internationella organisationen för bevarande och förvaltning av valar och arbetet inom organisationen bör bedrivas under största möjliga öppenhet och deltagande och med respekt för olika parter integritet.
- Sverige bör verka för att IWC:s *Conservation Committee* stärker det internationella samarbetet för bevarandet av valar.
- Det regionala ansvaret för mindre valar kan åvila regionala organisationer som ASCOBANS och ACCOBAMS och utövas i samarbete med berörda regionala fiskeri- och miljöorganisationer.
- Det svenska arbetet med internationella valfrågor inom IWC bör samordnas med arbetet i andra relevanta organisationer som CITES, CBD, Bonnkonventionen, EU, IMO och ICES.
- Den svenska politiken i valfrågor bör utformas efter hörande av vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och andra berörda intressenter.
- Inom Regeringskansliet bör Miljödepartementet även fortsättningsvis ha huvudansvaret för valfrågan.
- Den ansvarsfördelning som finns mellan ansvariga myndigheter fungerar väl och bör behållas.

Skälen för regeringens bedömning: Förvaltningen av världens valar måste ske utifrån ett globalt perspektiv och bedrivas effektivt så att de uppsatta målen nås. I enlighet med de beslut som tagits vid såväl Stockholmskonferensen 1972 som Riokonferensen 1992 anser regeringen att den internationella förvaltningen av valar bör åvila Internationella valfångstkommissionen.

Sverige bidrog vid IWC:s senaste kommissionärsmöte till bildandet av organisationens *Conservation Committee* (bevarandekommitté). Avsikten är att genom denna kommitté samla och effektivisera IWC:s bevarandearbete och möjliggöra ett enhetligt och systematiskt agerande gentemot andra internationella forum. I första hand avser detta samarbete med exempelvis CITES, CBD, Bonn-konventionen, ASCOBANS, ICES och IMO samt regionala fiskeriorganisationer och miljöorganisationer, vilka ur olika aspekter deltar i bevarandet av världens valar.

Förvaltningen av mindre valar med mer begränsad utbredning bör i vissa fall kunna ske regionalt eller t.o.m. lokalt, förutsatt att alla direkt berörda länder då samverkar. Regeringen bedömer därför att organisationer som ASCOBANS och ACCOBAMS, vilka utifrån ett regionalt perspektiv förvaltar bestånd av mindre valar, har en viktig roll för bevarandet av regionala valbestånd. Sverige bör därför även framgent aktivt verka inom ASCOBANS och dess vetenskapliga organ, så att tumlarens naturliga roll i ekosystemet återskapas. Ansträngningar för att knyta också Norge och Färöarna till ASCOBANS bör stödjas.

Det omfattande nationella och internationella intresset för valfrågor gör det särskilt viktigt att organisationernas verksamhet bedrivs på ett demokratiskt sätt. Sverige bör verka för att alla berörda parter i möjligaste mån kan delta i organisationernas arbete och att omröstningarna är öppna. Sverige bör aktivt motarbeta alla försök att genom otillbörliga påtryckningar påverka andra nationers agerande, och verka för att nya stater berörda av organisationernas verksamhet ansluter sig. Inte minst gäller detta EU:s nya medlemsländer.

Ansvaret för organisering av arbetet med valar i Sverige åvilar regeringen, som utser svensk kommissionär i IWC. Eftersom valfrågans beredning inom Sverige domineras av bevarandenaspekter åvilar det operativa ansvaret Miljödepartementet. Departementet avgör delegationens sammansättning och ansvarar för arbetet inom IWC-, CITES-, BONN-, BERN-, HELCOM-konventionerna och inom ASCOBANS med dess vetenskaps- och bevarandekommitté. Inför IWC:s kommissionärsmöten hålls konsultationer med berörda intresseorganisationer.

Myndighetsansvaret för bevarande och förvaltning av biologisk mångfald och av svenska viltstammar åvilar Naturvårdsverket. Fiskeriverket har sektorsansvaret för fisket, vilket i detta fall innebär ansvar för bifångster av valar. Åtgärder inom svenskt fiske utanför tre eller fyra sjömil (beroende på område) från baslinjen regleras genom EU:s gemensamma fiskeripolitik och kräver därför beslut av EU:s fiskeministrar. Beslut som kan påverka fisket innanför nämnda zon bestäms enligt en överenskommelse mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket genom fiskerilagstiftningen eller miljölagstiftningen utifrån vad som är lämpligast i varje enskilt fall. Skyddet av valar i förhållande till miljöhot i övrigt bestäms genom miljölagstiftningen. Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald bör bistå regeringen inom IWC och andra internationella konventioner och överenskommelser som behandlar valar. Vad gäller arbetet i CITES är Statens jordbruksverk administrativt och Naturvårdsverket vetenskapligt ansvariga myndigheter.

Vid arbetet i Bonnkonventionen och ASCOBANS är Naturvårdsverket ansvarigt för delegationsledarskap och förhandlingar enligt instruktion från Regeringskansliet.

Nordkapare (*Eubalaena glacialis*) är starkt hotad enligt IUCN. Den fridlystes 1937 när populationen var under 100 individer. Nu finns ca 300 kvar i västra Nordatlanten, men den förefaller minska. Den hotas framförallt av fartygskollisioner och bifångst i nät.

Stillahavsnordkapare (*Eubalaena japonica*) är starkt hotad. Den är mycket sällsynt i NÖ Stilla havet, och några hundra valar förekommer i NV Stilla Havet (Okhotska havet). Hotbilden är troligen som för nordkaparen.

Sydkapare (sydlig rätval) (*Eubalaena australis*) klassas som missgynnad. Den förekommer i flera populationer kring södra halvklotet. Åtminstone tre populationer vid Argentina, Australien och Sydafrika visar tillväxt, och det uppskattas finnas ca 7 000 valar.

Grönlandsval (*Balaena mysticetus*) är missgynnad. Den förekommer året runt i fem populationer i Arktiska vatten. Den jagas av ursprungsbefolkningar. Populationernas status varierar och vissa är starkt hotade. Totalt finns omkring 10 000.

Blåval (*Balaenoptera musculus*) betraktas som starkt hotad. Den förekommer jorden runt. I dag finns troligen färre än 5 000 kvar undantagandes underarten pygméblåval. I Antarktis, där det förr fanns över 200 000 blåvalar, finns omkring 1 000 kvar efter att 360 000 fångats under 1900-talet.

Sillval (*Balaenoptera physalus*) är starkt hotad. Den finns i spridda populationer i alla hav. I Antarktis fanns tidigare flera hundra tusen jämfört med storleksordningen 10 000 i dag. Omkring 725 000 fångades där under 1900-talet tills den fredades. I Nordatlanten, där bestånden troligen uppgår till åtminstone 30 000, fångades sillval av Island ända fram till 1989.

Sejval (*Balaenoptera borealis*) är starkt hotad, men finns i spridda populationer i alla hav. Beståndsstorlekarna är mycket dåligt kända men kan vara i storleksordningen 50 000. Den jagas av Japan i norra Stilla Havet.

Brydes val (*Balaenoptera brydei*), edenval (*Balaenoptera edeni*) och den helt nyupptäckta *Balaenoptera omurai* är mycket dåligt kända. Utbredningen är främst tropisk och subtropisk, och populationer finns såväl kustnära som pelagiskt. Man tror att det finns omkring 60 000 totalt. Jagas av Japan i nordvästra Stilla Havet.

Knölval (*Megaptera novaeangliae*) är sårbar och finns i alla hav. Den totala fångsten i södra halvklotet var omkring 200 000 under 1900-talet, och i dag återstår omkring 10 000. I övrigt finns omkring 20 000 individer. Knölvalen, som är akrobatisk och ofta lättillgänglig, är den största publikmagneten i kommersiell valskådning.

Nordlig vikval (*Balaenoptera acutorostrata*) klassas som missgynnad. Den förekommer i Nordatlanten, där den jagas av Norge, Island och av inuiter på Grönland, och i norra Stilla Havet där den jagas av Japan. I Nordatlanten kan finnas omkring 150 000 i olika delpopulationer. I nordvästra Stilla Havet finns ca 25 000. På södra halvklotet finns en underarten dvärgvikval.

Antarktisk vikval (sydlig vikval) (*Balaenoptera bonaerensis*) klassas som missgynnad. Den finns i alla hav på södra halvklotet. Man trodde tidigare att det fanns ca 760 000 men det är inte längre en relevant siffra och en minskning kan ha skett de senaste årtiondena. Flera hundra tusen individer lär dock finnas.

Gråval (*Eschrichtius robustus*) är missgynnad och finns bara i norra Stilla Havet i två populationer. Den östra populationen (omkring 26 000 ind.) vandrar från Mexicos kust upp till Alaska och Berings hav och jagas av ursprungsbefolkningar i USA och Ryssland. De kustnära vandringarna utgör grunden för en omfattande valskådningsturism. I västra Stilla Havet finns en akut hotad population om ca 100 gråvalar, som hotas av oljeexploatering och bifångster. Gråvalen i Nordatlanten är utrotad.

Kaskeloten (*Physeter macrocephalus*) betraktas som sårbar och förekommer kosmopolitiskt i alla större hav inklusive Medelhavet. De förekommer i könsuppdelade grupper av temporärt varierande storlek. Äldre hanar är mindre sociala och förekommer främst norrut och kan bli upp till 18 m långa medan honorna maximalt blir 12 m. Före jakten fanns möjligen två miljoner kaskeloter. I dag återstår troligen några hundra tusen. Den har en extremt långsam reproduktionsförmåga. Det främsta hotet i dag är troligen miljögifter.

Baiji (Yangtze floddelfin) (*Lipotes vexillifer*) är akut hotad och den mest hotade valarten. Finns endemisk i Kina i en del av Yangtze-floden. Möjligen återstår endast några tiotal individer och dess fortsatta existens är mycket osäker. En rad faktorer som dammbyggnationer, bifångst och fartygskollisioner har bidragit till nedgången och utgör fortsatta hot.

Vaquita (cochito) (*Phocoena sinus*) är en liten, endemisk, akut hotad tumlare i Mexico där den endast finns i övre delen av Kaliforniabukten. Något hundratal individer finns. Hoten utgörs främst av bifångst i fiske och av fördämningar i Coloradofloden.

Tumlaren (*Phocoena phocoena*) är sårbar och är den enda regelbundet förekommande valen i svenska vatten. Den förekommer över hela Nordatlanten, i norra Stilla Havet samt i Svarta Havet. Inom utbredningsområdet förekommer flera populationer med olika status. Bifångster men även miljögifter, båttrafik, habitatförstörelse m.m. tillhör hotbilden. I Sverige förekommer tumlaren i Skagerack, Kattegatt och Östersjön. Olika studier tyder på att dessa är genetiskt skilda bestånd. Särskild vikt har detta för Östersjöns population som decimerats kraftigt och i dag uppskattas till mellan hundra och tvåhundra djur. Ytterligare djur kan finnas inom icke inventerade områden. Dess fortsatta existens hotas av framför allt bifångster i fiske. I Skagerack och Kattegatt uppskattades antalet 1994 till ca 36 000, varav ca 9 000 inom svenska vatten.

Organisationer inbjudna till möte den 16 mars 2004 angående regeringens proposition En hållbar svensk politik i fråga om valar

Prop. 2003/04:124
Bilaga 2

Föreningen till skydd för delfiner och valar
Miljöförbundet – djurens vänner
Naturhistoriska riksmuseet
Skånes Fiskareförbund
Stockholms universitet
Sumatran Orangutang Society
Svenska föreningen för marin miljö
Svenska Naturskyddsföreningen
Svenska Ostkustfiskarnas Centralförbund
Svenska Sydkustfiskarnas Centralförbund
Svenska Väst kustfiskarnas Centralförbund
Sveriges Fiskares Riksförbund
Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund
Världsnaturfonden i Sverige
Föreningens Djurens Rätt
Greenpeace
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län

ACCOBAMS	Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, Mediterranean Sea and Contiguous Atlantic Area
ASCOBANS	Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic Sea, Northeast Atlantic, Irish Sea and North Sea
AWMP	Aboriginal Whaling Management Procedure
BSPA	Baltic Sea Protected Areas
CBD	Convention on Biological Diversity
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species
CMS	Convention on Migratory Species
DNA	Deoxyribo Nucleic Acid
GFP	Gemensamma Fiskeri Politiken
HELCOM	Helsinki Commission (Baltic Marine Environment Protection Commission)
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling
IMO	International Maritime Organisation
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
IWC	International Whaling Commission
MSY	Maximum Sustainable Yield
NAMMCO	North Atlantic Marine Mammal Commission
NMR	Nordiska Ministerrådet
NR	Nordiska Rådet
OSPAR	Oslo and Paris Conventions (the Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)
PCB	Polychlorinated Bi-Phenyls
RMP	Revised Management Procedure
RMS	Revised Management System
SNF	Svenska Naturskyddsföreningen

UNCED	United Nations Conference on the Environment and Development
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNEP	United Nations Environment Programme
WWF	World Wide Fund for Nature (Världsnaturfonden)

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 april 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: Ann-Christin Nykvist

Regeringen beslutar proposition 2003/04:124 En hållbar svensk politik i fråga om valar