



**Miljø- og  
Fødevareministeriet**  
Styrelsen for Vand- og  
Naturforvaltning

Naturforvaltning  
J.nr. SVANA-601-00032  
Ref. MFM  
Den 15. august 2016  
M 77-16

## RAMMENOTAT TIL EU MILJØSPECIALUDVALGET

**Forslag til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions position til visse forslag, der er forelagt det 17. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), Johannesburg, Sydafrika, den 24. september – 5. oktober 2016 (COM(2016) 437 final)**

### **Resumé**

*Konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) trådte i kraft i 1975 og har til formål at sikre, at international handel med vilde dyr og planter ikke truer disses overlevelse. Konventionen er global og er tiltrådt af 182 lande. Der afholdes partskonference ca. hvert tredje år. Den næste partskonference (COP17) finder sted 24. september-5. oktober 2016 i Johannesburg, Sydafrika. Partskonferencen er konventionens beslutningstagende organ.*

*Rådsbeslutningen fastlægger, hvordan EU stemmer og agerer på partskonferencen. Udover de forslag, hvor EU er forslags- eller medforslagsstiller, prioriterer EU en videnskabelig tilgang til beskyttelse af dyr og planter, der er truede af ikke-bæredygtig international handel, at forstærke indsatsen mod ulovlig handel og at sikre troværdighed og transparens i CITES. Derudover har EU især fokus på tømmer, marine arter, elefanter og afrikansk løve.*

*Som noget nyt er EU nu også part til CITES, idet den såkaldte Gaborone-ændring som muliggør at regionale organisationer kan være part i CITES er trådt i kraft. Danmark har derfor særligt fokus på, at det stadig bør være muligt at varetage oversøiske interesser i CITES.*

*Desuden er der fokus på hjemmelsgrundlaget, der har betydning for kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemslandene. Kommissionen lægger i forslaget op til enekompetence, hvorimod et flertal af medlemslandene ønsker delt kompetence. Ved enekompetence vil det blive vanskeligere at kunne varetage grønlandske interesser.*

*Forslaget forventes ikke at få økonomiske og administrative konsekvenser for Danmark og gennemførelse af forslaget vil have en neutral påvirkning for beskyttelsesniveauet i Danmark.*

### **Baggrund**

Kommissionen har den 1. juli 2016 fremlagt forslag til rådsbeslutning vedr. EU's position til visse forslag, der er forelagt det 17. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), der finder sted i Sydafrika den 24. september til 5. oktober 2016.

Forslaget er fremsat med hjemmel i art. 192 (miljø), art. 207 (fælles handelspolitik) og art. 218 (internationale aftaler), hvilket betyder, at Kommissionen har enekompetence til at repræsentere fællesskabet i CITES-regi, medmindre det vedrører rent nationale aspekter (finansiering og håndhævelse).

Gaborone-ændringen, som muliggør, at regionale organisationer kan blive part til CITES, er trådt i kraft. Det betyder at, EU har været medlem af CITES siden 8. juli 2015. I konventionens oprindelige ordlyd var medlemskab begrænset til stater. På et ekstraordinært partsmøde i Gaborone i Botswana den 30. april 1983 vedtog man en ændring af konventionen, som muliggjorde at regionale økonomiske organisationer, herunder EU, kunne blive part til CITES. Ændringen trådte i kraft den 29. november 2013, idet 2/3 af de 80 lande, der var parter, da ændringen blev vedtaget, havde ratificeret ændringen. Danmark ratificerede ændringen den 10. januar 1989. EU kan nu, på linje med de øvrige parter til CITES, tale og stemme på partskonferencen.

Forslaget har været drøftet i EU miljørådets internationale miljøarbejdsgruppe (WPIEI CITES) den 5. juli, 12. juli og 22. juli og i miljøarbejdsgruppen (WPE) den 18. juli og den 26. juli 2016. Det forventes, at der på De Faste Repræsentanternes Komité (Coreper) den 9. september vil kunne opnås enighed om en fælles EU holdning til de emner, der skal behandles på den 17. partskonference under CITES med henblik på vedtagelse af den endelige rådsbeslutning som A-punkt på rådsmøde (almindelige anliggender) den 20. september 2016.

### **Formål og indhold**

Kommissionens udkast til rådsbeslutning har til formål at fastlægge en fælles holdning i EU til de emner, der skal behandles på den 17. partskonference under CITES, herunder ændringer af konventionens lister og forslag til fortolkning og anvendelse af konventionen gennem beslutninger og resolutioner. Konferencen finder sted i Johannesburg, Sydafrika den 24. september – 5. oktober 2016.

EU's prioritetsområder vil være at have en videnskabelig tilgang til beskyttelse af dyr og planter, der er truet af ikkebæredygtig international handel, at forstærke indsatsen mod ulovlig handel og at sikre troværdighed og transparens i CITES. Desuden skal EU's nye status som medlem til CITES reflekteres.

Hvis der er sandsynlighed for, at de foreslåede holdninger kan blive påvirket af nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, som efter vedtagelse af rådsbeslutningen fremlægges før eller under partsmødet, eller hvis der fremsættes nye forslag på partsmødet, hvor der endnu ikke er en fælles EU position, fastlægges EU's holdning sædvanligvis ved koordination på stedet ud fra følgende principper:

- Unionens holdning til forslagene om ændring af listerne baseres på de pågældende arters bevaringsstatus. Der tages hensyn til det bidrag, som CITES-kontrol kan give til forbedring af en given bevaringsstatus; samtidig erkendes betydningen af bevaringsbestræbelserne i de lande, der har gennemført effektive bevaringsforanstaltninger.
- Unionen sikrer sig ligeledes, at de beslutninger, der træffes på konferencen, maksimerer CITES's effektivitet ved at minimere unødvendige administrative byrder gennem praktisk gennemførlige og smidige løsninger på gennemførelsesproblemer og ved at sikre, at parternes ressourcer bruges til at løse problemer af reel bevaringsbetydning.
- Unionen bestræber sig på at opnå større synergi mellem CITES og andre biodiversitetsrelaterede, multilaterale instrumenter og processer, såsom FN's bæredygtighedsmål (SDG), Biodiversitetskonventionens Aichi-mål samt EU's Biodiversitetsstrategi.
- Unionen tilslutter sig, at der sættes skarpere fokus på effektiv håndhævelse af CITES-kontrollen for at begrænse krybskytteri og illegal handel og for at sikre, at handlen med vilde dyr og planter er bæredygtig.

For så vidt angår de mest centrale forslag på partsmødets dagsorden, foreslås følgende fælles holdning:

#### Forretningsorden

Det bør af forretningsordenen afspejles, at en regional organisation nu er medlem af CITES, især fsva. afstemningsreglerne, som ikke bør være forskellige fra de regler, der er gældende i andre internationale konventioner. Unionen bør før partskonferencen sørge for information til de øvrige medlemmer af CITES om, fordeling af stemmerettigheder mellem EU og medlemsstaterne. Ved den øvrige diskussion om dagsordenen vil EU udvise fleksibilitet, så længe EU's rettigheder ikke undermineres.

#### Transparens

For at styrke konventionens legitimitet og integritet når der tages beslutninger, finder Unionen, at transparens og troværdighed skal øges og støtter derfor, at det synliggøres, hvilke lande der økonomisk bidrager til eller finansierer andre landes deltagelse på partskonferencerne.

#### De 62 forslag til at ændre CITES listerne

Unionens holdning til de fremsatte forslag skal baseres på arternes beskyttelsesstatus og effekten af handel på den pågældende art. Konventionens kriterier for ændringer af liste I og liste II<sup>1</sup> og oprindelseslandes synspunkter bør indgå i beslutningen. Forslag, som er et resultat af Dyre- og Plantekomiteernes arbejde, bør støttes. Desuden bør vurderingen af forslagene foretaget af IUCN/TRAFFIC, og FAO fsva. marine arter, tages i betragtning.

#### Tømmer og marine arter

Inkluderingen af tømmer og marine arter er kernepunkter for Unionen.

EU finder, at CITES kan benyttes til at regulere international handel med marine arter, når disse er påvirket af handel og kan trues af udryddelse, idet det ikke bør glemmes, at bevarelse af marine ressourcer falder under Unionens enekompetence.

De seneste år er der opbygget kompetencer i forhold til at implementere CITES i forhold til marine arter, bl.a. ved hjælp af Unionens finansielle støtte. Unionen ser derfor frem til en afrapportering om implementering og håndhævelse af marine arter, især bruskfisk, efter CoP17. Unionen skal sørge for bedre koordinering mellem CITES og RFMO'er (regionale fiskeriorganisationer) og også tale for og støtte, at bruskfisk indgår i CITES mekanismerne, især i Dyrekomitéen, med henblik på en afrapportering på CoP18. På baggrund af dette støtter Unionen, at en række haj- og rokkearter opføres på konventionens lister. For så vidt angår ål, støtter Unionen, at der samles mere information om disse, og at Dyrekomitéen ud fra disse oplysninger udarbejder rekommandationer til CoP18. Unionen ønsker ikke at støtte noget forslag, der kan flytte den europæiske ål til liste I på CoP17.

Den internationale handel med tømmer især fra palisander er øget betragteligt de seneste år, og store dele af denne handel er ikke bæredygtig og stammer fra ulovlig hugst. Få palisanderarter er omfattet af CITES, og EU bør derfor støtte, at en række palisanderarter opføres på CITES. Unionen finder, at omfanget af listningen bør defineres i en annotation.

#### Ulovlig handel

---

<sup>1</sup> Liste I omfatter de særligt udryddelsestruede arter, hvor handel generelt er forbudt. Liste II omfatter arter, der kan blive udryddelsestruede, hvis handel ikke reguleres, så kun bæredygtig handel tillades.

Unionens holdning til forslag, der adresserer ulovlig handel, bør være i overensstemmelse med EU's handlingsplan for ulovlig handel med vilde dyr og planter tre prioriteter, som er, at forhindre ulovlig handel og dens hovedårsager, at implementere og håndhæve eksisterende regler og bekæmpe organiseret kriminalitet mere effektivt, samt at styrke det globale samarbejde mellem eksport-, import- og transit-lande mod ulovlig handel.

Unionen støtter på denne baggrund forslagene, om at berberabe, gråpapegøje og en række krybdyr overføres til liste I, og at Banggai kardinal fisk, efter yderligere konsultation med Indonesien, som er det eneste oprindelsesland for arten, listes på liste II. Unionen støtter også en resolution, som adresserer korruption. Desuden er der fokus på behov og interesser fra lokalsamfund.

Unionen støtter stærke tiltag, der sikrer partslandenes implementering af CITES, herunder klare tidslinjer og målepunkter for lande, der gentagne gange svigter deres forpligtelser. Dette er især vigtigt ved bekæmpelse af det krybskytteri og ulovlig handel, der truer elefanter, næsehorn, store katte, palisander og skældyr. Unionen støtter i denne sammenhæng et resolutionsforslag, der gør det muligt bedre at opdage, hvis vildtfangne dyr angives at være fangenskabsopdrættede.

#### Krybskytteri mod elefanter og næsehorn og ulovlig handel med næsehornshorn og elfenben.

EU's prioritet for alle dagsordenspunkter, der omhandler elefanter og næsehorn, er at støtte alle tiltag, der direkte adresserer disse problemer, især prioriteterne angivet i det EU-støttede studie "Larger than elephants. Input for an EU Strategic approach to a wildlife conservation in Africa".

Nationale Elfenbens Handlingsplaner (NIAPs) har især vist sig at være et effektivt værktøj til at højne håndhævelsen i de 19 lande, som blev udpeget til at udarbejde og implementere sådanne planer. Der skal dog gøres mere i de lande, som er "hotspots" for krybskytteri og elfenbenssmugling. Unionen bør i den sammenhæng tale for at forstærke NIAPs og styrke overvågningen af deres gennemførelse, herunder indførelse af handelssanktioner, hvis der fortsat ikke sættes effektivt ind mod krybskytteri og smugling.

Unionen bemærker, at der er fremsat mange, ofte modstridende, forslag, som omhandler handel med elfenben. International handel med elfenben er i øjeblikket ikke muligt under CITES, og Unionen finder ikke, at tiden er inde til at genoptage en sådan handel og støtter derfor ikke sådanne forslag. Unionen noterer også, at der ikke er sket fremskridt i forbindelse med at opnå enighed om den såkaldte "Decision Making Mechanism" (DMM), som skulle definere, hvordan en international handel med elfenben kunne ske. Der er ikke et stort behov for at beslutte en DMM på CoP17, men Unionen finder ikke processen nødvendigvis bør lukkes, dog vil der ikke kunne tages stilling, før situationen omkring krybskytteri og ulovlig handel er væsentlig formindsket. Unionen skal opfordre alle de afrikanske lande til at gå i dialog med henblik på at opnå en fælles holdning til elefantproblematikken. Unionen noterer sig, at der i visse tilfælde har været sager, hvor et nationalt elfenbensmarked har medført international illegal handel med elfenben. Her bør Unionen være rede til at støtte handelssanktioner mod de pågældende lande. Hvis der ikke er en klar forbindelse mellem national handel og international ulovlig handel med elfenben, bør CITES ikke lukke en national handel, især ikke hvis der er tale om elfenben fra før 1990, hvor afrikansk elefant blev omfattet af liste I.

#### Jagttrofæer

Unionen finder, at CITES bør fastsætte internationale guidelines, der sikrer, at jagttrofæer fra arter omfattet af liste I og II er bæredygtige og lovlige. Unionen finder også, at allerede fastsatte kvoter for jagttrofæer fra arter omfattet af liste I jævnlige bør gennemgås for at sikre, at kvoterne fortsat er bæredygtige.

#### Administrative byrder

Unionen skal søge at mindske den administrative byrde for erhvervsdrivende og private i forbindelse med ind- og udførsel af produkter opført på CITES listerne, når den skadelige effekt for de berørte arter skønnes at være meget lille. Det gør sig i særlig grad gældende for musikere og deres musikinstrumenter.

CITES' sekretariats arbejdsbyrde er i de seneste år øget betydeligt, og Unionen bør tage dette i betragtning, når der skal prioriteres ved CoP17 og under det fremtidige budget.

## **Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

## **Nærhedsprincippet**

Da formålet med forslaget vedrører opfyldelse af EU's internationale forpligtelser, vurderes det, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **Gældende dansk ret**

Konventionen er gennemført i EU ved Rådets forordning nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed samt tilhørende kommissionsforordninger. I Danmark er forordningerne gennemført ved bekendtgørelse nr. 935 af 26. juni 2016 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed.

## **Konsekvenser**

### *Forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:*

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser. De relevante gennemførelsesforordninger til Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed vil blive ændret i overensstemmelse med konferencens resultater. Forordningerne er direkte gældende i Danmark og kræver ikke ændring i dansk lovgivning.

### *Forslagets samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser:*

Forslaget har ingen væsentlige samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske, statsfinansielle, eller administrative konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget.

### *Beskyttelsesniveau:*

Gennemførelse af forslaget vil have en neutral påvirkning for beskyttelsesniveauet i Danmark og EU, da de omhandlede arter ikke forekommer i EU. Forslaget vil have en neutral eller positiv påvirkning af beskyttelsesniveauet i de lande, der berøres af beslutninger taget på partskonferencen.

Grønland er omfattet af CITES i kraft af Danmarks medlemskab, mens der er taget territorielt forbehold for Færøerne. Siden den 8. juli 2015 har EU været selvstændigt medlem efter en ændring af konventionen (Gabarone-ændringen), hvilket betyder, at EU i CITES overtager stemmeretten på vegne af sine 28 medlemsstater, når der er EU-kompetence. Danmark vil fortsat kunne tage territorielt forbehold for Grønland i forbindelse med konkrete listninger af vilde dyr i CITES, uanset at EU har overtaget stemmeafgivningen. Grønland vil således ikke, imod sin vilje, blive bundet af EU's stemmeafgivning i CITES.

## **Høring**

Grønlands Selvstyre har i forhold til forslaget fra Canada om at nedliste vandrefalk fra liste I til liste II oplyst, at status for vandrefalk i Grønland generelt er positiv, men at bestanden af vandrefalk i Arktisk

Canada, Nunavut klarer sig mindre godt. Fra et grønlandsk perspektiv er der ikke bekymring over en nedlistning af vandrefalk, men i en større sammenhæng kan Grønland ikke støtte en nedlistning på baggrund af den beskrevne og observerede nedgang i populationen i Canada.

### **Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der er generel støtte i Rådet til den linje, rådsbeslutningerne lægger op til. På et par elementer er der dog uenighed:

Der er et stærkt ønske om, at rådsbeslutningen kun baseres på miljøhjemlen i TEUF art. 192. Rådets juridiske tjeneste støtter denne opfattelse, mens Kommissionen finder det juridisk korrekt, at beslutningen også har hjemmel i TEUF art. 207 om den fælles handelspolitik. Retsgrundlaget for de rådsbeslutninger, som dannede grundlag for EU's forhandlinger ved de seneste CITES partskonferencer i 2010 og 2013, var kun hjemlet i art. 192 og ikke også art. 207. Enkelte lande støtter en dobbelthjemmel.

Der er enighed i Rådet om, at international handel med elfenben ikke bør genoptages. En række lande ønsker dog en meget protektionistisk tilgang fsva. elefanter, hvor alle elefantbestande omfattes af liste I, og de øvrige forslag om forbud mod handel med nationalt elfenben m.m. støttes.

For så vidt angår forslagene om at ændre status for listingen af en række dyre- og planterarter, er der enighed om EU's holdning til størsteparten af forslagene. I modsætning til Kommissionen, der umiddelbart ikke ønsker, at afrikansk løve oplistes til liste I, finder mange medlemslande, at de vest- og centralafrikanske samt nogle østafrikanske bestande af løve bør oplistes. De øvrige bestande bibeholdes på liste II.

For vandrefalk er der ligeledes en række medlemslande, der ønsker, at kun den nordamerikanske bestand af vandrefalk nedlistes fra liste I til liste II. De øvrige bestande bør forblive på liste I.

### **Regeringens foreløbige generelle holdning**

Danmark finder, at det i EU skal tilstræbes, at der opnås konsensus om de forslag, der drøftes på partskonferencen.

Danmark støtter forslaget generelle betragtninger og lægger vægt på, at de anvendes i beslutningsprocesserne. Dog er Danmark ikke enig i, at bevarelse af marine ressourcer falder under Unionens enekompetence, hverken i CITES eller i andre sammenhænge, hvor miljø (art. 192) er hjemmelsgrundlag.

Desuden finder Danmark, at EU bør have en konsekvent tilgang til de forskellige forslag. Hvis EU finder, at nogle afrikanske løvebestande rent videnskabeligt ikke opfylder kriterierne for liste I, bør man ikke stemme for en oplistning af elefantbestande, der heller ikke opfylder kriterierne for liste I.

Danmark kan på nuværende tidspunkt ikke støtte, at man arbejder for at tillade international handel med elfenben under CITES. Der er de seneste år sket en markant stigning i både krybskytteri og ulovlig eksport af elfenben, hvorfor det er for tidligt at beslutte tiltag, som kan gøre det muligt at handle med elfenben. Danmark arbejder dog for, at processen omkring en mekanisme, der kan sikre fremtidig bæredygtig handel med elfenben, ikke afsluttes, men finder det for nuværende ikke hensigtsmæssigt endeligt at beslutte denne mekanisme.

For at undgå en uforholdsmæssig stor administrativ byrde ved handel med tømmerprodukter bør det ved en listing af tømmer fremgå, at ikke alle produkter af de omhandlede træsorter vil kræve

dokumenter ved grænseoverskridende handel. Indsatsen bør derimod lægges, hvor der er størst risiko for, at ulovligt træ blandes med lovligt.

I forbindelse med behandlingen på partskonferencen af forslag, som har Grønlands særlige interesse, herunder særligt vedrørende fisk og vandrefalk, tilstræbes det desuden at give Grønland mulighed for at fremføre sine synspunkter på konferencen efter nærmere aftale med selvstyret.

Danmark kan, som hidtil, ikke støtte det foreslåede retsgrundlag til også at omfatte art. 207 om den fælles handelspolitik, da det giver Kommissionen ene-kompetence på et område, hvor et flertal af medlemslandene ønsker delt kompetence. I stedet arbejder Danmark for, at art. 192, paragraf 1 (miljøbestemmelsen) og art. 218, paragraf 9 (bestemmelse om procedure for indgåelse af internationale aftaler) danner retsgrundlag for rådsbeslutningen, som det også var tilfældet ved seneste CITES partskonference i 2010 og 2013.

### **Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

### **Indstilling**

Det indstilles:

- at man fra dansk side tilslutter sig rådsbeslutningen
- at man fra dansk side arbejder for, at EU har en konsekvent og videnskabelig tilgang til de forskellige forslag.
- Endvidere lægger man fra dansk side vægt på, at retsgrundlaget kun baseres på art. 192 og art. 218