

Miljøministeriet, 5. marts 2010

GRUNDNOTAT til Folketingets Europaudvalg

Rådets forslag til afgørelse om Den Europæiske Unions holdning til visse forslag, der er forelagt det 15. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), Doha, Qatar, den 13. – 25. marts 2010 SEK (2010) 148 endelig

Resumé

Forslaget har til formål at fastlægge en fælles holdning i EU til de emner, der skal behandles på 15. partskonference under CITES, herunder ændringer af konventionens lister og forslag til konventionens fortolkning og anvendelse via beslutninger og resolutioner. Danmark tilslutter sig størsteparten af Kommissionens forslag, men kan ikke støtte at isbjørn flyttes fra liste II til liste I (handelsforbud). Danmark støtter at almindelig tun opføres på liste I, med mindre der mod forventning op til eller under partskonferencen fremlægges nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, som afgørende taler imod en listning.

Danmark vil i forhold til Rigsfællesskabet søge at afgive et statement, hvori det meddeles, at der for så vidt angår opførelse af hajararter på CITES liste II tages forbehold for Grønland, hvis forslagene bliver vedtaget. For forslag, som har Grønlands særlige interesse, herunder særligt vedrørende isbjørne, hvaler og fisk, tilstræbes det desuden at give Grønland mulighed for at fremføre sine synspunkter på konferencen efter nærmere aftale med selvstyret.

1. Status

Kommissionen sendte den 22. februar 2010 ovennævnte forslag til Rådet. Det ventes, at der på Coreper den 5. marts vil kunne opnås enighed om en fælles holdning i EU til de emner, der skal behandles på 15. partskonference under CITES.

Forslaget har hjemmel i TEF artikel 207, artikel 192, para. 1 i sammenhæng med artikel 218, para. 9.

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og Folketingets Europaudvalg.

2. Formål og indhold

Forslaget har til formål at fastlægge en fælles holdning i EU til de emner, der skal behandles på 15. partskonference under CITES, herunder ændringer af konventionens lister og forslag til konventionens fortolkning og anvendelse via beslutninger og resolutioner. Konferencen finder sted i Doha, Qatar den 13. til den 25. marts 2010. Forslaget lægger op til en formel beslutning om at Unionen, repræsenteres af formandskabet på partskonferencen.

Hvis der er sandsynlighed for, at de foreslåede positioner til behandling på partskonference kan blive påvirket af nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, som fremlægges før eller under partsmødet, eller hvis der fremsættes nye forslag på mødet, fastlægges Unionens holdning ud fra følgende principper:

Unionens holdning til forslagene om ændring af listerne bør baseres på de pågældende arters bevaringsstatus. Der bør tages hensyn til det bidrag, som en CITES-kontrol kan give til forbedring af en given bevaringsstatus. Samtidig erkendes betydningen af bevaringsbestræbelserne i de lande, der har gennemført effektive bevaringsforanstaltninger.

Unionen bør ligeledes sikre sig, 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 bliver brugt til at løse problemer af reel bevaringsbetydning.

Unionen bør bestræbe sig på at beslutninger der træffes på CoP15 bidrager til at nå det mål, der blev fastsat på verdenstopmødet i Johannesburg i 2002 om bæredygtig udvikling og konventionen om den biologiske mangfoldighed, om at signifikant reducere den nuværende tilbagegang af den biologiske mangfoldighed inden 2010.

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 handelen med vilde dyr og planter er bæredygtig. Unionen er endvidere enig i, at der er behov for effektiv gennemførelse af konventionen baseret på internationalt samarbejde om fremme af tiltag til bevaring og bæredygtig udnyttelse af vilde dyr og planter i forekomstlandene

For så vidt angår de forventeligt mest centrale spørgsmål vedrørende dyre- og plantearter foreslås følgende fælles holdning:

Elefanter

Tanzania og Zambia har fremsat forslag om at nedliste deres elefantbestande fra liste I til liste II, så der åbnes mulighed for salg af eksisterende lagre af rå elfenben ("one-of-sale") til særligt godkendte handelspartnere forudsat opfyldelse af en række betingelser. Provenuet skal bruges til bevaring af elefanter og til udviklingsprojekter.

En række afrikanske lande har i fællesskab fremsat forslag om et 20 årigt moratorium for handel med elfenben.

Unionen er fortsat ikke indstillet på at godkende en genoptagelse af kommerciel handel med elfenben, før det godtgøres, at der er indført hensigtsmæssige ordninger, der sikrer imod en stigning i illegale drab af elefanter. Unionen ansporer alle de pågældende forekomstlande til at indgå i en konstruktiv dialog og samarbejde om bevaring og forvaltning af bestandene

Tun

Monaco har fremsat forslag om, at almindelig tun optages på CITES liste I. Dette vil betyde et forbud mod international kommerciel handel med arten. I CITES sammenhæng er det ensbetydende med at handel over internationale grænser vil være forbudt, mens det fortsat være tilladt at fange tun i farvande under national jurisdiktion og handle med disse nationalt.

Unionen er dybt bekymret over den dårlige bevaringsstatus for almindelig tun og anerkender at fiskeriet primært sker i relation til kommerciel handel. Til trods for at ICCAT (den Internationale Konvention til Bevarelse af Atlantiske Tun) siden 2006 har foretaget en række tiltag for at ændre situationen, er det nu sandsynligt, at kriterierne for at liste arten på liste I er opfyldt. Unionen støtter derfor forslaget om at opliste almindelig tun på liste I under forudsætning af at oplistningen først træder i kraft efter ICCAT mødet i november 2010, samt bemyndiger Den Stående Komité under CITES til i samarbejde med Dyrekomiteen under CITES at vurdere hvorvidt ICCAT fuldt ud har opfyldt en række nærmere definerede krav. På baggrund af dette skal Den Stående Komité via skriftlig procedure før maj 2011 beslutte hvorvidt oplistningen skal træde i kraft eller om kravene til ICCAT er opfyldt og derefter anmode depositarlandet om at starte en nedlistningsprocedure op til CITES CoP16.

Denne del af Kommissionens forslag om en betinget listning af tun relaterer til selve forslaget om at liste tun på CITES liste I og vil være en del af EU's forhandlingsgrundlag til CITES partsmødet.

Desuden undtages tun der handles internt i EU og er fanget af kystnært fiskeri eller i farvande, hvor EU medlemsstater udøver suveræne rettigheder fra handelsforbuddet i Rådets forordning nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed. Medlemslandene skal i fællesskab undersøge muligheden for ydelse af finansiel støtte fra EU til søfolk og skibsejere, der berøres af denne afgørelse og yde finansiel kompensation til fiskerisektoren, der kan blive ramt af den eventuelle optagelse af almindelig tun i liste I til CITES, for at beskytte sektorens økonomiske bæredygtighed.

Denne del af Kommissionens forslag relaterer til intern EU implementering af CITES listningen af tun, såfremt listningen af tun bliver en realitet. I CITES sammenhæng er der ingen grænser inden for EU, så der er i henhold til CITES ingen ”grænseoverskridende handel” i EU.

Endeligt anbefales det at parterne i ICCAT skal implementere en stramning af kontrollen og sanktionerne for at bekæmpe ulovligt, uregistreret og ureguleret fiskeri (IUU).

Isbjørn

USA har fremsat forslag om, at isbjørn flyttes fra liste II til liste I, hvilket vil betyde et forbud mod international kommerciel handel.

Unionen støtter af isbjørn oplistes fra liste II til liste I, idet habitatforringelse pga. klimaforandringer sammenholdt med international handel øger artens sårbarhed.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa-parlamentet har den 10. februar 2010 udtalt sig om EU's strategiske mål for det 15. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) i Doha (Qatar) fra den 13. til den 25. marts 2010.

Parlamentet støtter bl.a. at almindelig tun oplistes til liste I forudsat at der ydes økonomisk kompensation til den sektor der rammes af det internationale handelsforbuddet og at det stadig skal være muligt at handle almindelig tun internt i EU; at isbjørn oplistes til liste I og at Zambia og Tanzanias forslag om nedlistning af deres elefantbestande ikke støttes, men at forslaget om et 20 årigt moratorium støttes.

4. Nærhedsprincippet

Er ikke relevant.

5. konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Konventionen er gennemført i Unionen 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 Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 84 af 23. januar 2002 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed. Forslaget vurderes ikke i sig selv at medføre lovændringer. Rådsforordningens tilhørende kommissionsforordninger vil blive ændret i overensstemmelse med konferencens resultater.

Økonomiske og administrative konsekvenser:

Forslaget forventes ikke at få økonomiske og administrative konsekvenser for Danmark dog undtaget en eventuelt oplistning af isbjørn, som i Grønland vil have økonomiske konsekvenser for kommuner og personer med erhvervsjagtbevis.

Beskyttelsesniveau:

Langt de fleste af forslagene til Unionens holdning indebærer en skærpelse af reglerne for

international handel. Såfremt disse forslag vinder tilslutning på partskonferencen vil det påvirke beskyttelsesniveauet positivt.

6. Høring

Kommissionens forslag har først foreligget sent, hvorfor det ikke har været muligt at sende det i høring.

Grønlands Selvstyre er dog blevet hørt med baggrund i tidlige udkast (non-paper) til kommissionens forslag.

Grønlands Selvstyre (Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug) oplyser, at det såfremt sildehaj og pighaj kommer på listerne ønsker, at der tages et forbehold for listningen for Grønland, og henleder i den forbindelse opmærksomheden på Selvstyrets tidligere udmeldinger om Grønlands holdning til fiskerispørgsmål i CITES sammenhænge, hvor Grønland af principielle grunde er imod behandling af fisk i CITES, idet denne opgave varetages fra anden side. Selvstyret forbeholder sig retten til at afgive et statement på konferencen herom.

Selvstyret meddeler, at det derudover ikke har konkrete bemærkninger til de enkelte listeforslag, men at det for en god ordens skyld forbeholder sig ret til at have en anden holdning end Danmark og EU, fx om isbjørne og elefanter.

Grønlands selvstyre har ved minister for fiskeri, fangst og landbrug, Ane Hansen, endvidere fremsendt brev til EU Parlamentet og Kommissionen, hvor man udtrykker Grønlands modstand mod forslaget om at opliste isbjørn til liste 1.

Skov- og Naturstyrelsen har med udgangspunkt i selve dagsordenen og mødedokumenterne til CITES CoP15 afholdt et høringsmøde i februar 2010, hvortil en række interesseorganisationer var inviteret. På mødet deltog Dansk Zoologisk Konservatorforening, Dyrenes Beskyttelse og Dansk Akvarieunion.

Høringssvar modtaget i forbindelse med høringsmødet i februar 2010.

WWF Verdensnaturfonden noterer, at EU har vedtaget en handlingsplan for forvaltning af hajer, samt at en række lande verden over på forskellig vis forsøger at vende den katastrofale udvikling ved fredninger og begrænsninger i fangst. En listning af de foreslåede hajararter på liste II vil kunne bidrage til bedre kontrol og understøtte disse mange skridt i retning af en bedre beskyttelse og forvaltning af hajer. WWF hilser derfor de nævnte forslag velkommen og finder, at disse bør støttes.

WWF konstaterer endvidere, at de tidligere givne tilladelser til salg af visse sydafrikanske landes lagre af elfenben er blevet fulgt af en øgning i krybskytteri og illegale eksporter af elfenben til Asien og noterer sig ligeledes, at vest-, central- og østafrikanske lande er imod, at et yderligere lagersalg tillades fra Tanzania og Zambia, idet dette lægger pres på deres elefantbestande, som allerede er udsat for krybskytteri. Det kompromis, som blev indgået på COP14, gav accept af salg af lagre af elfenben betinget af og under forudsætning af, at der ikke de næste 10 år ville foregå yderligere salg. WWF kan på den baggrund ikke støtte Tanzania og Zambias ønske om salg af elfenben.

GSM Danmark - Selskab til Bevarelse af Havpattedyr henviser i sine høringssvar til holdninger udtrykt af Species Survival Network (SSN) og opfordrer til, at Danmark støtter en række af disse holdninger. GSM udtrykker modstand mod Tanzania og Zambias forslag om yderligere åbning af handel med elfenben og opfordrer til, at Danmark støtter forslaget om et 20-årigt moratorium for handel med elfenben, idet det er opfattelsen, at dette vil give mulighed for at få krybskytteri og smugling under kontrol. GSM støtter listning af almindelig tun på liste I og udtrykker støtte til at inkludere de foreslåede hajararter på CITES listerne. GSM støtter ikke en oplistning af isbjørn til

liste I, men foreslår i stedet at der vedtages en 0-kvote, som vil fastholde isbjørns nuværende status på liste II, men betyde stop for handel med isbjørneprodukter.

GSM bemærker at der bør lægges pres på lande som ikke håndhæver og implementerer CITES og at en enkel og gennemskuelig administration bør tilstræbes.

Rammenotatet har været sendt i høring i miljøspecialudvalget med frist den 3. marts og har ikke givet anledning til bemærkninger.

7. Forhandlingssituationen

Forslaget blev præsenteret i rådets miljøarbejdsgruppe den 23. februar 2010 og behandlet den 2. og 3. marts 2010.

Miljøarbejdsgruppen er delt på spørgsmålet om at optage tun på liste 1, hvor en lang række medlemsstater, herunder Danmark udtrykker støtte til en øjeblikkelig oplistning af tun, mens en række medlemslande er enten imod en CITES beskyttelse eller ønsker en betinget liste 1 optagelse.

Et overvejende flertal af medlemslande støtter ikke en oplistning af isbjørn til liste 1, mens en mindre gruppe udtrykker støtte til Kommissionens forslag om en oplistning.

Der er generel støtte til Kommissionens oplæg vedrørende den afrikanske elefant om at vente på en vurdering af engangssalget af elfenben i 2008.

8. Dansk holdning

Danmark støtter, at beslutningerne i CITES træffes i henhold til konventionens formål, som er at sikre, at ingen arters bevaringsstatus forringes og at tillade en bæredygtig international handel med dyr og planter på baggrund af de kriterier og principper, der bærer konventionen. Danmark støtter endvidere bestræbelserne for større synergi mellem arbejdet under CITES og andre aftaler og processer om forvaltning af naturressourcer - ikke mindst konventionen om biologisk mangfoldighed (CBD) - og for, at arbejdet under CITES skal bidrage til en væsentlig nedbringelse i tabet af biodiversitet. Det er desuden Danmarks holdning, at beslutninger bør træffes under fornødent hensyn til forsigtighedsprincippet.

Langt de fleste beslutninger, der tidligere er truffet, samt de fleste emner, der er på dagsordenen til den 15. partskonference vedrører arter, som er hjemmehørende i den 3. verden. Danmark støtter i lighed med de øvrige EU lande, at problemerne primært løses af oprindelseslandene i fællesskab, og at EU's rolle i høj grad er at facilitere denne proces. Som en af hovedaftagerne af arter omfattet af CITES spiller EU imidlertid en yderst vigtig rolle med at kontrollere, at den internationale handel foregår bæredygtigt og ikke mindst at sikre samarbejdet med de eksporterende lande om at få opfyldt konventionens mål. Danmark støtter i den sammenhæng, at konventionen til stadighed udvikler sig i retning af at gøre det nemmere for parterne at leve op til konventionens forpligtelser for så vidt angår implementering og håndhævelse, og samtidig sikrer at dette ikke går ud over bevaringsbestræbelser gennem en enkelt og overskuelig administration.

Danmark er enig i, at det er for tidligt at godkende en genoptagelse af kommerciel handel med elfenben. Såfremt de engangssalg af elfenben, som blev betinget godkendt på den 12. partskonference (CoP12), og som efterfølgende fandt sted i 2008, viser ikke at have en negativ effekt på elefantbestandene, kan det overvejes at tillade yderligere kommerciel handel med elfenben. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkeligt med data til at vurdere dette. Samtidig er det Danmarks opfattelse, at et egentlig moratorium ikke vil gavne beskyttelsen og forvaltningen af elefanterne. Danmark kan støtte, at der sikres hensigtsmæssige ordninger til

kommerciel handel med produkter af ikke-elfenben fra elefant til gavn for bevaringsbestræbelserne for elefant. Endvidere bør endelige beslutninger tages under hensyntagen til udfaldet af et møde mellem elefanteksperter, som finder sted sidst i februar.

Danmark støtter, at hajarterne opføres på liste II samt at almindelig tun opføres på liste I, med mindre der mod forventning op til eller under partskonferencen fremlægges nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, herunder fra FAO eller CITES-sekretariatet, som afgørende taler imod en listning. Danmark støtter en oplistning af almindelig tun, idet forslaget på det foreliggende vidensgrundlag, bl.a. i henhold til et flertal i FAO's Panel of Experts, IUCN og det internationale CITES sekretariat, opfylder CITES biologiske kriterier for en sådan listning. Kommissionens forslag om tilknytning af særlige betingelser til støtten vurderes at være uhensigtsmæssigt for konventionen og dens fremtidige virke som helhed ved at udskyde en beslutning og lade beslutningen bero på mulige fremtidige oplysninger, som herefter skal vurderes af CITES Stående Komité og Dyrekomité. Dermed overlades en meget stor kompetence og stort ansvar til CITES komitéerne i stedet for til partsmødet/parterne, som ud fra den bedst tilgængelige viden normalt tager stilling til forslag om listning. Dette kan eventuel danne en præcedens, hvorved fremtidige listeforslag ligeledes knyttes en række betingelser, som kan være hindrende for konventionens effektivitet og i modstrid med formålet om beskyttelse af arter, der er truet af international handel ved at forsinke/udskyde beskyttelsen. Endvidere får de tekniske komitéer en for stor kompetence for så vidt angår beslutningerne, der kun bør træffes af parterne. Danmark er på denne baggrund imod de foreslåede betingelser.

Såfremt der til oplistningen tilknyttes betingelser, skal disse være operationelle og hensigtsmæssige, i overensstemmelse med konventionen, herunder CITES liste kriterierne samt gavne beskyttelsesbestræbelserne for almindelig tun.

For så vidt angår muligheden for ydelse af finansiel støtte fra EU til søfolk og skibsejere der berøres af denne afgørelse mener man fra dansk side, at dette bør drøftes i sammenhæng med andre fiskerier i en lignende situation samt at det bør præciseres, at der med skibsejere menes fiskere eller fiskeskibsejere og ikke rederier i ordets bredere forstand.

Danmark støtter ikke, at isbjørn opføres på liste I. Det internationale CITES-sekretariat, IUCN, WWF og TRAFFIC finder ikke at CITES liste-kriterierne for en oplistning er opfyldt, da det biologiske grundlag ikke er til stede. Den forudsete tilbagegang er meget langsigtet og teoretisk. Ingen af de øvrige oprindelseslande støtter en oplistning.

Grønland har i øjeblikket et frivilligt eksportforbud mod eksport af isbjørneprodukter i overensstemmelse med CITES og den canadiske eksport er lille og ikke i stigning. Hverken Rusland eller Norge eksporterer isbjørneprodukter. Grønland og Canada har desuden netop indgået en aftale om fælles forvaltning af de isbjørnebestande de to lande deler. En oplistning vil endvidere ikke have effekt på den aktuelle afskydning af isbjørne, da dette er en del af inuitkulturen og størsteparten af de nedlagte isbjørne indgår til lokalt forbrug. Grønland modsætter sig en oplistning af isbjørn og det kan blive nødvendigt at benytte erklæring 25 i Maastricht traktaten, hvorved Danmark ikke vil stemme i overensstemmelse med de øvrige EU-lande, for at varetage oversøiske interesser.

Danmark vil i forhold til Rigsfællesskabet søge at afgive et statement, hvori det meddeles, at der for så vidt angår opførelse af hajararter på CITES liste II tages forbehold for Grønland, hvis forslagene bliver vedtaget. I forbindelse med behandlingen på partskonferencen af forslag, som har Grønlands særlige interesse, herunder særligt vedrørende isbjørne, hvaler og fisk, tilstræbes det desuden at give Grønland mulighed for at fremføre sine synspunkter på konferencen efter nærmere aftale med selvstyret.

For så vidt angår øvrige emner til partskonferencen, vil Danmark lægge vægt på, at beslutningerne træffes ud fra holdningerne udtrykt ovenfor og i overensstemmelse med de generelle betragtninger udtrykt i Kommissionens forslag.

Danmark lægger vægt på, at det er EU-formandskabet, der varetager forhandlingerne på fællesskabets vegne i internationale forhandlinger, hvor der er delt kompetence mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Danmark finder det i denne forbindelse væsentligt, at CITES konventionens hovedformål er miljøbeskyttelse hvorfor EU reguleringen har hjemmel i traktatens artikel 192.

Såfremt der er et kvalificeret flertal i Rådet, som støtter en bemyndigelse til Kommissionen til forhandling på områder, hvor der er fællesskabskompetence, kan Danmark acceptere dette. I så fald lægger Danmark vægt på, at bemyndigelsen til Kommissionens kompetence klart begrænses til områder, hvor der er fællesskabskompetence.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er ikke tidligere oversendt grundnotat om sagen til FMPU og Folketingets Europaudvalg.