

Notat



Miljøministeriet
Departementet

GRUND- og NÆRHEDSNOTAT til FOLKETINGET

Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om Den Europæiske Unions holdning til visse forslag, der er forelagt det 16. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), Bangkok, Thailand, den 3. – 14. marts 2013 (COM(2013) 12 final)

1. Resume

CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), har til formål at beskytte udryddelsestruede dyre- og plantearter, ved at kontrollere den internationale handel med disse. Konventionen er global og er tiltrådt af 177 lande. Der afholdes partskonference ca. hvert tredje år. Den næste partskonference (COP16) finder sted 3.-14. marts 2013 i Bangkok, Thailand. Partskonferencen er konventionens beslutningstagende organ. CITES omfatter omkring 5000 dyrearter og ca. 28.000 plantearter. Arterne er, afhængig af hvor truede de er, opført på liste I, II eller III. Godt 1.000 af dem er så stærkt truede, at handel med dem er totalt forbudt (liste I). For de øvrige kræves særlige tilladelser til ind- og udførsel (liste II og III).

2. Baggrund

Kommissionen sendte den 22. januar 2013 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget vil blive drøftet i den internationale miljøarbejdsgruppe (WPIEI) den 31. januar, 6. februar og i miljøgruppen (WPE) den 12. februar 2013. Det ventes, at der på COREPER den 20. februar vil kunne opnås enighed om en fælles EU holdning til de emner, der skal behandles på 16. partskonference under CITES med henblik på vedtagelse af den endelige Rådsbeslutning som A-punkt på Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik - EPSCO) den 28. februar 2013.

Et foreløbigt udkast til Kommissionens forslag til Rådets beslutning (non-paper) har været drøftet på WPIEI møder den 18. december 2012 og den 14. januar 2013.

Forslaget har hjemmel i art. 192, art. 207 og art. 218.

3. Formål og indhold

Kommissionens udkast til rådsbeslutning har til formål at fastlægge en fælles holdning i EU til de emner, der skal behandles på 16. partskonference under CITES, herunder ændringer af konventionens lister og forslag til fortolkning og anvendelse af konventionen gennem beslutninger og resolutioner. Konferencen finder sted i Bangkok, Thailand den 3. - 14. marts 2013. Rådsbeslutningen lægger normalt op til en formel beslutning om, at Unionen, repræsenteret af medlemsstaterne, handler i fællesskab på partskonferencen.

Tidligere vedtagne rådsbeslutninger har haft følgende generelle betragtninger:

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 "sur-place" koordination 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
- 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 finder, 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 mest centrale forslag på partsmødet's dagsorden foreslås følgende fælles holdning:

Indførsel fra havet

Håndteringen af fangster fra det åbne hav udenfor national jurisdiktion ("introduction from the sea" - IFS) har været drøftet i CITES i en årrække. Spørgsmålet er, hvem der skal være ansvarlig for at udstede CITES dokumentation i disse tilfælde. En nedsat arbejdsgruppe i CITES har udarbejdet et kompromisforslag, hvor det, som udgangspunktet, vil være flagstaten, som har ansvaret, men i særlige tilfælde og under visse betingelser kan det være landet, som har chartret fartøjet.

Forslaget til rådsbeslutning lægger umiddelbart op til støtte, men da der er en risiko for at undtagelsen for chartrede fartøjer af nogen kan opfattes som en underminering af bekæmpelsen af illegalt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU), lægger kommissionens forslag til rådsbeslutning op til at tre betingelser skal indgå før undtagelsen for chartrede fartøjer kan accepteres:

- a) chartering operationer skal være underlagt en forudgående aftale mellem det chartrende land og flagstaten.
- b) denne aftale skal være konsistent med relevante regionale fiskeriforvaltningsorganisationers (RMFO) rammer for chartring

c) aftalen skal være tilgængelig for CITES sekretariat, den pågældende RMFO og alle partslande

Derudover lægger kommissionens forslag op til, at undtagelsen for chartrede fartøjer vurderes på CITES COP 17 og at der i den mellemliggende periode skal rapporteres om implementeringen fsva. chartrede fartøjer på møder i Den Stående Komité i CITES.

Elefanter

Kenya har fremsat et forslag om, at der i en årrække ikke må fremsættes forslag om genoptagelse af handel med elfenben. Oprindeligt var det kenyanske forslag reaktion på et forslag fra Tanzania om at nedliste deres bestand af elefanter fra liste I til liste II bl.a. med henblik på at tillade handel med elfenben. Dette forslag blev dog trukket tilbage. Derudover relaterer flere andre dagsordenspunkter om elefanter herunder udvikling af en ”beslutningstagende mekanisme”, som skal fastlægge en procedure for handel med elfenben.

Jf. kommissionens forslag er EU stærkt bekymret over stigningen i ulovlig handel med elfenben samt et øget krybskytteri af elefanter og finder at oprindelseslande, transitlande og modtagerlande bør øge håndhævelsesindsatsen og indføre effektive sanktioner.

Endvidere lægges op til, at forhandlingerne om en beslutningstagende mekanisme, som fastlægger en procedure for handel med elfenben, som blev startet ved COP 14 bør fortsætte med henblik på videre drøftelse af et endeligt forslag på CITES COP 17 i 2016. EU er modstander af genoptagelse af kommerciel handel med elfenben indtil en sådan mekanisme er på plads, som skal sikre at eventuel fremtidig handel ikke medvirker til fortsat krybskytteri på elefanter.

EU ansporer alle pågældende oprindelseslande til at indgå i en konstruktiv dialog og samarbejde om bevaring og forvaltning af elefantbestandene. Dette er begrundelse for, at EU ikke støtter forslaget fra Kenya om forbud mod i en årrække at fremsætte forslag om handel med elfenben, da dette vil underminere en sådan konstruktiv dialog.

Næsehorn

Kenya har fremsat forslag om at forbyde eksport af jagttrofæer fra hvide næsehorn Sydafrika og Swaziland.

EU støtter ikke et forslag fra Kenya om, at eksport af jagttrofæer fra hvide næsehorn fra Sydafrika og Swaziland ikke tillades i en årrække, da man ikke finder at forslaget adresserer det reelle problem omkring krybskytteri. Det voldsomme krybskytteri af afrikanske næsehorn skal adresseres gennem samarbejde omkring håndhævelse mellem oprindelseslande og modtagerlande.

Isbjørn

USA har genfremsat et forslag om, at isbjørn flyttes fra liste II til liste I, hvilket ville betyde, at kommerciel eksport med isbjørneprodukter bliver forbudt. USA fremsatte også forslaget i forbindelse med det seneste partsmøde i 2010. Det fremgår af forslaget, at langt den største trussel mod isbjørne udgøres af mindskning i udbredelse af havis som følge af klimaændringer.

EU finder ikke, at det genfremsatte amerikanske forslag om, at isbjørn flyttes fra liste II til liste I adskiller sig væsentligt fra det tidligere forslag som EU stemte imod i 2010. Der er således fortsat

ikke tilstrækkelig evidens for, at CITES biologiske kriterier for at opliste isbjørn til liste I er opfyldt. EU støtter derfor ikke, at isbjørn optages på CITES liste I.

Der er rejst spørgsmål om visse canadiske fangstkvoter er for høje, men EU finder, at dette ikke løses ved et internationalt handelsforbud. Nationale tiltag vil være mere nærliggende. Indsatsen bør i stedet internationalt koncentreres om at iværksætte tiltag, som adresserer klimaændringer og herigennem reducere truslen om den svindende havis.

Tømmer

En række lande har fremsat forslag om at optage en række tømmer-producerende træarter, som er i international handel og som er i kraftig nedgang, på CITES liste II.

EU er indstillet på at støtte de listeforslag, som styrker EU's indsats for at sikre bæredygtig handel med tømmer på linje med EU's FLEGT politik.

Øvrige forslag

Der er på partskonferencen fremsat en række andre resolutionsforslag og i alt 70 listeændringsforslag (både op- og nedlistningsforslag). Bl.a. har EU fremsat forslag om, at sildehaj optages på CITES liste II og EU er medforslagsstiller på forslag om at liste flere arter af hammerhajer på CITES liste II. Derudover er der flere andre forslag vedrørende akvatiske arter: optagelse på liste II af djævelerokker, optagelse på liste II af oceanic whitetip shark, optagelse på liste I af en art af savrokke og optagelse på liste II af flere arter af sydamerikanske ferskvandsrokker.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har stemt den 23. januar 2013, hvor EP's støtter størstedelen af Kommissionens forslag, dog ønsker EP at Kommissionen og medlemslandene støtter forslaget fra USA om at opliste isbjørn til liste I.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

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 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. Disse er direkte gældende i Danmark og kræver ikke ændring i dansk lovgivning. Ændringer kan have betydning for myndighedernes administration af CITES.

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Forslaget forventes ikke at få økonomiske og administrative konsekvenser for Danmark.

Beskyttelsesniveau:

Gennemførelse af forslaget vil have en neutral påvirkning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

7. Høring

Naturstyrelsen afholdt den 18. januar 2013 et høringsmøde, hvortil en række interesseorganisationer og brancheforeninger var inviteret. På mødet deltog WWF, Dyrenes beskyttelse, Selskab til Bevarelse af Havpattedyr/DOSO (DyreværnsOrganisationernes SamarbejdesOrganisation) (begge repræsenteret af samme person), Landsorganisationen Danske Fugleforeninger, Danmarks Jægerforbund, Dansk Zoologisk Konservatorforening, Danmarks Akvarieunion.

Danmarks Jægerforbund udtalte, at de generelt er imod restriktioner for trofæjagt, da trofæjagt giver et bedre incitament for lokalbefolkningen til at varetage deres vildtbestande. Danmarks Jægerforbund havde pt. ikke en endelig holdning til forslaget om at optage isbjørn på liste I, men oplyste at CIC (International Council for Game and Wildlife Conservation) var imod oplistningen.

WWF oplyste, at de ikke støtter oplistning af isbjørn, idet klimaforandringer og ikke handel er den største trussel. WWF bemærkede endvidere, at da der er tale om oprindelig folks kulturelle og traditionelle jagt vil jagten på isbjørne fortsætte efter en oplistning, blot ville oprindelige folk blive frataget mulighed fra en indtjening på eksport af isbjørneprodukter.

Bevarelse af Havpattedyr/DOSO støtter en oplistning af isbjørn, da man finder at usikkerheden skulle komme isbjørnen til gode. Bevarelse af Havpattedyr/DOSO pegede på, at oplistning vil forhindre generelle handel med isbjørneprodukter, men at trofæjagt fortsat kan finde sted efter en oplistning. For så vidt angår Kenyas forslag om at stoppe trofæjagt på næsehorn i Sydafrika og Swaziland, støtter Bevarelse af Havpattedyr/DOSO dette, fordi de finder at krybskytteriet er ude af kontrol og at den eksisterende trofæjagt er med til at holde gang i den ulovlige handel og krybskytteri.

Notatet har været sendt i høring i Specialudvalget for miljøspørgsmål med frist for bemærkninger den 29. januar 2013. Der er modtaget følgende bemærkninger:

- Danske Maritime, Dansk Industri, NOAH havde ingen bemærkninger til notatet.
- EILA (the International Society of Violin and Bow Makers) oplyser, at man støtter Madagascars forslag om at ibenholt omfattes af CITES, men at det bør præciseres hvilke arter listen omfatter. Desuden finder man et amerikansk forslag om lempeligere import og eksportregler for musikinstrumenter interessant. Dette er i overensstemmelse med Kommissionens forslag.

8. Forhandlingssituationen

Den internationale miljøarbejdsgruppe (WPIEI) har på møder den 18. december 2012 og den 14. januar 2013, på baggrund af et non-paper udarbejdet af Kommissionen, drøftet en række af emnerne for det kommende CITES partsmøde. En række af forslagene har desuden været drøftet før, både på tidligere partsmøde og på møder i den stående komité under CITES. Enkelte af forslagene er fremsat på vegne af EU og er tidligere godkendt i EU ved en rådsbeslutning.

Der er i EU ikke enighed om en fælles holdning til ”indførsel fra havet (IFS)” og om opstilling af isbjørn. For de øvrige punkter på dagsordenen synes det ukompliceret og muligt at opnå en fælles holdning.

IFS:

Flere medlemslande kan ikke acceptere undtagelsen omkring chartrede fartøjer og har udfordret Kommissionen på lovligheden af denne undtagelse i forhold til anden EU-lovgivning på området. Kommissionens svar på dette er, at den foreslåede tilgang er et kompromis mellem DG Mare og DG Environment og at det er i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Ingen andre medlemslande synes at have problemer med Kommissionens forslag til fælles holdning.

Isbjørn:

Flere medlemslande har på arbejdsgruppemøderne (WPIEI) udtrykt støtte til USA's forslag, hvor andre medlemslande ikke støtter en opstilling. Kommissionen har fastholdt sin position om ikke at støtte. Danmark foreslog på WPIEI-mødet den 14. januar 2013, at der blev nedsat en arbejdsgruppe, der skal udarbejde et resolutionsforslag, som erstatning for en opstilling. Dette blev accepteret og gruppen ledes af Formandskabet (Irland).

Der er i EU enighed om ikke at støtte Kenyas forslag om et stop for yderligere forslag om handel med elfenben, da det ikke hjælper til at skabe en positiv dialog mellem de afrikanske lande.

Der er ligeledes enighed om ikke at støtte forslaget om at forbyde eksport af jagttrofæer af hvidt næsehorn fra Sydafrika, da krybskytteri er et meget større problem for næsehorn end eksport af jagttrofæer.

Tømmerforslagene har endnu ikke været drøftet på WPIEI, men der synes at være en generel støtte til de forslag, som er baseret på pålidelige data om handel og bestandsstørrelser.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig med Kommissionen i, at der i EU skal tilstræbes konsensus om de forslag, der drøftes på partskonferencen.

Regeringen støtter de generelle betragtninger, som er indeholdt i tidligere rådsbeslutninger og lægger vægt på, at de anvendes i beslutningsprocesserne.

Der er de seneste år sket en markant stigning i både krybskytteri og ulovlig eksport af elfenben, hvorfor det er for tidligt at beslutte om tiltag, som kan gøre det muligt at handle med elfenben. Regeringen arbejder for, at processen omkring en mekanisme, der kan sikre en fremtidig handel med elfenben fortsætter, men finder det for nuværende ikke hensigtsmæssigt endeligt at beslutte denne mekanisme. Endvidere bør endelige beslutninger vedrørende elefanter tages under hensyntagen til udfaldet af et møde mellem elefantekspertes, som finder sted sidst i februar. Grønland finder, at EU's modstand mod genoptagelse af kommerciel handel med elfenben indenfor en mekaniske, som kan sikre, at handel med elfenben er på plads, risikerer at straffe de lande, der allerede har et fungerende system.

Regeringen støtter Kommissionens forslag vedrørende ikke at genoptage handel med elfenben.

Regeringen støtter Kommissionens forslag til fælles holdning for forslaget om næsehorn.

Regeringen støtter, at haj- og rokkearterne opføres på liste II samt at savrokke opføres på liste I. For ferskvandsrokkerne bør der foreligge bedre data for bestandsstørrelse og handel forud for EU støtte til disse forslag.

Regeringen støtter ikke, at isbjørn opføres på liste I, dels ud fra det synspunkt at en oplistning ikke ændrer isbjørnens situation positivt, da det er mangel på habitat og ikke handel, der er den primære trussel og dels ved at Grønland modsætter sig en oplistning af isbjørn. Dette var også dansk mandat ved den forrige partskonference i 2010. Regeringen støtter derfor Kommissionens forslag om ikke at støtte USA forslag om at optage isbjørn på liste I.

Denne linje finder opbakning bl.a. hos det internationale CITES-sekretariat, IUCN, WWF og TRAFFIC, der ikke finder at CITES biologiske kriterier for at optage isbjørn på liste I er opfyldt. Udover Rusland og USA, som er forslagsstiller, støtter de øvrige tre oprindelseslande (Grønland, Canada og Norge) ikke en oplistning. Oprindelseslandene arbejder allerede sammen om forvaltning og beskyttelse af isbjørne.

Grønland har i øjeblikket et frivilligt forbud mod eksport af isbjørneprodukter og den canadiske eksport er lille og ikke i væsentlig stigning. Hverken Rusland eller Norge eksporterer isbjørneprodukter. CITES regulerer alene grænseoverskridende handel. Den aktuelle afskydning af isbjørne vil ikke påvirkes af en oplistning, da der er tale om en traditionel og kulturel betinget jagt, som ikke er drevet af international handel. Derimod vil en oplistning fjerne det instrument, der med den nuværende liste II muliggør at påtale og påvirke den nationale kvotesætning, da bæredygtighed er et krav i det omfang, der sker eksport af isbjørneprodukter.

Såfremt EU ender med at ville støtte USA's forslag, og der således opstår en interesse modsætning mellem Grønland og EU, kan det blive nødvendigt for Danmark at handle isoleret – med henblik på at varetage oversøiske interesser, jf. EU-domstolens praksis og erklæring 25 til Maastricht-traktaten – og således undlade at stemme sammen med de øvrige EU-lande. I givet fald skal Danmark i den forbindelse i loyalitet over for sit EU-medlemskab gøre det klart for omverdenen, at man i denne situation alene handler på vegne af Grønland.

Regeringen vil arbejde for, at der i EU opnås enighed om en løsning, som tilgodeser bevarelse af isbjørn, ved at indgå i et samarbejde omkring udarbejdelse af en resolution og/eller beslutning, som identificerer og adresserer de forhold, som udgør trusler mod isbjørne, og herunder sikre at eksportkvoter udarbejdes ud fra bæredygtige fangstkvoter i samarbejde mellem de involverede lande.

Fsva. definitionen af begrebet ”indførsel fra havet” støtter man fra dansk side generelt udvikling af bæredygtigt fiskeri og en solid bekæmpelse af IUU-fiskeri.

Regeringen er bevidst om de særlige hensyn i forhold til Rigsfællesskabet. Fsva. sildehaj oplyser Grønland, at hvis sildehaj kommer på liste II, skal der tages et forbehold på vegne af Grønland. Regeringen vil derfor søge at afgive en udtalelse på partsmødet, hvori det meddeles, at der for så vidt angår opførelse af sildehaj 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 fisk og isbjørn, tilstræbes det desuden at give Grønland mulighed for at fremføre sine synspunkter på konferencen efter nærmere aftale med selvstyret.

Regeringen kan ikke acceptere det foreslåede retsgrundlag, da man finder det giver Kommissionen for stor kompetence. I stedet støtter Danmark at art. 192, paragraf 1 og art. 218, paragraf 9 benyttes, som modspil til Kommissionen. Kommissionen accepterede dette retsgrundlag for den rådsbeslutning, som dannede grundlag for EU's forhandlinger ved den seneste CITES partskonference i 2010.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.