



Brussel, 21.3.2019
COM(2019) 146 final

2019/0083 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de
18e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de
internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten
(Cites-CoP18)**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het namens de Unie in te nemen standpunt op de 18e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP18) met betrekking tot de voorgenomen goedkeuring van besluiten om onder meer de bijlagen bij de Overeenkomst te wijzigen.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten

De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten ("de Overeenkomst" of "Cites") heeft tot doel in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel. De Overeenkomst is op 1 juli 1975 in werking getreden.

De Europese Unie en al haar lidstaten zijn partij bij de Overeenkomst¹.

2.2. De Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst

De Conferentie van de Partijen (CoP, Conference of the Parties), ingesteld krachtens artikel XI van de Overeenkomst, is het bestuursorgaan van de Overeenkomst. De CoP komt eens in de twee tot drie jaar bijeen om de uitvoering van de Overeenkomst te evalueren. Bovenal worden dan voorstellen tot wijziging van de samenstelling van bijlagen I en II bij de Overeenkomst beoordeeld en goedgekeurd. De CoP behandelt ook de vergaderstukken en verslagen die de Partijen, de permanente comités, het Secretariaat en de werkgroepen hebben ingediend en geeft aanbevelingen voor een doeltreffender uitvoering van de Overeenkomst.

Over de voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen I en II wordt waar mogelijk bij consensus besloten. Indien de CoP geen consensus bereikt, worden de besluiten in stemming gebracht en kunnen zij krachtens artikel XV, lid 1, onder b), van de Overeenkomst met een tweederdemeerderheid van de aanwezige en aan de stemming deelnemende vertegenwoordigers worden aangenomen. Elke Partij heeft één stem, al geldt dit niet voor regionale organisaties voor economische integratie, die krachtens artikel XXI, lid 5, van de Overeenkomst ten aanzien van aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen hun stemrecht kunnen uitoefenen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van hun lidstaten die Partij zijn bij de Overeenkomst. De Unie en de lidstaten oefenen beurtelings hun stemrecht uit, afhankelijk van het onderwerp van het te nemen besluit. Bij besluiten tot wijziging van de bijlagen wordt het stemrecht door de Unie uitgeoefend, aangezien de Cites-bijlagen in de toepasselijke Uniewetgeving worden omgezet.²

2.3. De beoogde besluiten van de Conferentie van de Partijen

Tussen 23 mei en 3 juni 2019, tijdens haar 18e vergadering, zal de Conferentie van de Partijen beslissen over 57 voorstellen tot wijziging van de Cites-bijlagen ("voorstellen met betrekking

¹ Besluit (EU) 2015/451 van de Raad van 6 maart 2015 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites) (PB L 75 van 19.3.2015, blz. 1).

² Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1) en de toepasselijke uitvoeringshandelingen.

tot de samenstelling van de bijlagen"). Bepaalde (groepen) soorten worden in de bijlagen opgenomen om toezicht te kunnen houden en regels vast te kunnen stellen met betrekking tot de commerciële handel in deze soorten (bijlage II) of om deze handel algemeen te verbieden (bijlage I).

De bijlagen vormen een volwaardig onderdeel van de Overeenkomst en zijn als zodanig juridisch bindend. Krachtens artikel XV, lid 1, onder c), van de Overeenkomst worden de wijzigingen waartoe de CoP besluit 90 dagen na de afsluiting van de CoP van toepassing.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Als Partij bij de Overeenkomst moet de Unie ten aanzien van elk van de voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen en de talrijke andere ontwerpbesluiten op de agenda van de CoP een standpunt innemen. De voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen, waaronder de voorstellen die door de Unie zelf zijn ingediend, en de andere voorgestelde CoP-besluiten zijn door deskundigen van de Commissie en van de lidstaten beoordeeld, onder meer met betrekking tot de mogelijke gevolgen ervan voor de regels en beleidslijnen van de Unie op dit gebied. Het door de Commissie voorgestelde standpunt is gebaseerd op de besprekingen op deskundigenniveau die in het kader van de desbetreffende deskundigengroepen van de Commissie hebben plaatsgevonden.

De voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen en verscheidene andere CoP-ontwerpbesluiten kunnen gevolgen hebben voor de EU-regels of de strekking daarvan, in de eerste plaats omdat zij in wijzigingen van de desbetreffende Uniewetgeving en uitvoeringsbepalingen zouden resulteren. Wijzigingen in de bijlagen bij de Cites-overeenkomst moeten via overeenkomstige wijzigingen in Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad en, waar van toepassing, uitvoeringsbepalingen, in het EU-acquis worden weergegeven. Dit zal leiden tot het instellen of opheffen van beperkingen op het handelsverkeer van, naar en binnen de EU voor de soorten waarop die wijzigingen betrekking hebben.

De Commissie heeft regelmatig contact met belanghebbenden bij aangelegenheden die onder de Overeenkomst vallen, zoals milieu-ngo's, vertegenwoordigers van bedrijfstakken die betrokken zijn bij de handel in of het gebruik van producten op basis van wilde dieren of planten en jagersverenigingen en visserijorganisaties. Op 29 januari 2019 hebben de diensten van de Commissie met belanghebbende partijen overlegd tijdens een vergadering die specifiek bedoeld was om hun mening te vernemen over de kwesties die op de CoP18 van Cites aan de orde zullen komen. Bij het opstellen van het voorstel voor een besluit van de Raad heeft de Commissie terdege rekening gehouden met de bijdragen van de belanghebbenden.

De CoP-voorstellen worden nader geanalyseerd door het Cites-secretariaat en deskundigen van gespecialiseerde organisaties zoals de Internationale Unie voor behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen (IUCN), Traffic en het adviesorgaan van deskundigen van de FAO voor de beoordeling van voorstellen voor wijzigingen van onder Cites vallende soorten. Het merendeel van deze analyses was niet tijdig voor het Commissievoorstel beschikbaar; al deze analyses moeten alsnog volledig in aanmerking worden genomen wanneer het voorstel in de Raad met de lidstaten wordt besproken.

Verscheidene werkdocumenten voor de Cites-CoP18 waren ook niet vroeg genoeg beschikbaar om de Commissie in staat te stellen een standpunt van de Unie voor te stellen. Daarom stelt de Commissie voor dat het standpunt over deze punten wordt bepaald tijdens de

besprekingen in de werkgroep van de Raad, of tijdens de CoP voor documenten die pas tijdens de CoP beschikbaar zijn.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van *"de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst"*.

Het begrip *"handelingen met rechtsgevolgen"* omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen ook instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een *"beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt"*³.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Conferentie van de Partijen is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten Cites.

Verscheidene van de door de CoP goed te keuren handelingen zijn handelingen met rechtsgevolgen. De gewijzigde bijlagen zullen als volwaardig onderdeel van de Overeenkomst juridisch bindend zijn. Enkele andere CoP-besluiten kunnen een beslissende invloed op de inhoud van de EU-regelgeving hebben, met name op Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer en op Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie tot vaststelling van voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie. De reden hiervoor is dat deze beide handelingen nauw zijn afgestemd op de door de CoP overeengekomen regels voor de uitvoering van de Overeenkomst op dit gebied.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de Overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een uit hoofde van artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan een standpunt namens de Unie wordt ingenomen. Wanneer de

³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het besluit overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is door de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen als materiële rechtsgrondslag hebben.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De beoogde CoP-besluiten hebben doelstellingen en componenten op het gebied van "milieu" en "handel". Deze elementen van de beoogde handeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere.

Het voorgestelde besluit heeft derhalve de volgende artikelen als materiële rechtsgrondslag: artikel 192, lid 1, en artikel 207.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, en artikel 207 in combinatie met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de 18e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP18)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, en artikel 207, lid 3 en lid 4, eerste alinea, in combinatie met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten ("de Overeenkomst") is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2015/451 van de Raad van 6 maart 2015⁴ en is op 1 juli 1975 in werking getreden.
- (2) Ingevolge artikel XI, lid 3, van de Overeenkomst kan de Conferentie van de Partijen onder meer besluiten tot wijziging van de bijlagen goedkeuren.
- (3) Tijdens haar 18e vergadering van 23 mei tot en met 3 juni 2019 moet de Conferentie van de Partijen over 57 voorstellen tot wijziging van de bijlagen en over talrijke andere elementen met betrekking tot de uitvoering en de interpretatie van de Overeenkomst besluiten goedkeuren.

Het is passend het standpunt vast te stellen dat namens de Unie op de Conferentie van de Partijen moet worden ingenomen, aangezien de wijzigingen van de bijlagen bindend zullen zijn voor de Unie en verscheidene andere CoP-besluiten een beslissende invloed op de inhoud van de Uniewetgeving kunnen hebben, met name op Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer en op Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie tot vaststelling van voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie.

- (4) Het voorgestelde standpunt dat voorafgaand aan de CoP ten aanzien van de verschillende voorstellen moet worden ingenomen, is gebaseerd op een analyse van de verdiensten ervan door deskundigen aan de hand van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis evenals op de mate waarin zij aansluiten op de regels en beleidslijnen van de Unie op dit gebied,

⁴

PB L 75 van 19.3.2015, blz. 1.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 18e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten is in de bijlagen opgenomen.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter