

Bryssel 21.3.2019
COM(2019) 146 final

2019/0083 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) osapuolikonferenssin 18. kokouksessa (CITES CoP18) Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä, jolla vahvistetaan luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen osapuolikonferenssin 18. kokouksessa (CITES CoP18) unionin puolesta otettava kanta muun muassa suunniteltuihin päätöksiin, jotka koskevat yleissopimuksen liitteiden muuttamista.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus (CITES)

Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevalla yleissopimuksella, jäljempänä 'yleissopimus' tai 'CITES-yleissopimus', pyritään suojelemaan luonnonvaraisia eläimiä ja kasveja kansainvälisen kaupan aiheuttamalta liikakäytöltä. Yleissopimus tuli voimaan 1. heinäkuuta 1975.

Euroopan unioni ja sen kaikki jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen¹ osapuolia.

2.2. Yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi

Osapuolikonferenssi on perustettu yleissopimuksen 11 artiklan nojalla, ja se on yleissopimuksen hallintoelin. Osapuolikonferenssi kokoontuu kahden–kolmen vuoden välein ja valvoo yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Erityisesti se tarkastelee ja hyväksyy ehdotuksia, jotka koskevat yleissopimuksen liitteessä I ja II olevien lajiluetteloiden muuttamista. Osapuolikonferenssi tarkastelee osapuolten, pysyvien komiteoiden, sihteeriön ja työryhmien keskusteluasiakirjoja ja raportteja ja suosittelee toimenpiteitä, joilla parannetaan yleissopimuksen täytäntöönpanon tehokkuutta.

Osapuolikonferenssi päättää mahdollisimman pitkälti yksimielisesti ehdotuksista, joilla muutetaan liitettä I ja II. Mikäli osapuolikonferenssi ei pääse yksimielisyyteen, päätöksistä äänestetään ja ne voidaan hyväksyä läsnä olevien ja äänestävien edustajien kahden kolmasosan enemmistöllä yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti. Kullakin osapuolella on yksi ääni, lukuun ottamatta alueellisia taloudellisen yhdentymisen järjestöjä, joilla niiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla yhtä monta ääntä kuin niillä on jäsenvaltioita, jotka ovat yleissopimuksen osapuolia yleissopimuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Unioni ja sen jäsenvaltiot harjoittavat äänioikeuttaan vuorotellen sen mukaan, mitä aihetta päätös koskee. Liitteitä koskevissa päätöksissä äänioikeutta käyttää unioni, koska CITES-yleissopimuksen liitteet pannaan täytäntöön niitä koskevalla unionin lainsäädännöllä².

2.3. Osapuolikonferenssin suunnitellut päätökset

Sopimuspuolten konferenssi päättää 23. toukokuuta ja 3. kesäkuuta 2019 välisenä aikana pidettävässä 18. kokouksessaan 57 ehdotuksesta, joilla muutetaan CITES-yleissopimuksen liitteitä, jäljempänä 'luettelointiehdotukset'. Tiettyjen lajien tai lajiryhmien sisällyttämisellä liitteisiin pyritään valvomaan ja sääntelemään näillä lajeilla käytävää kauppaa (liite II) tai yleisesti kieltämään se (liite I).

¹ Neuvoston päätös (EU) 2015/451, annettu 6 päivänä maaliskuuta 2015, Euroopan unionin liittymisestä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevaan yleissopimukseen (CITES) (EUVL L 75, 19.3.2015, s. 1–3).

² Neuvoston asetus (EY) N:o 338/97 luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä, EYVL L 61, 3.3.1997, s. 1, sekä asiaan liittyvät täytäntöönpanosäädökset.

Liitteet ovat olennainen osa yleissopimusta ja siten oikeudellisesti sitovia. Yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti osapuolten konferenssin tekemiä muutoksia aletaan soveltaa 90 päivän kuluttua osapuolikonferenssin loppumisesta.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Yleissopimuksen osapuolena unionin on esitettävä kanta kustakin luettelointiehdotuksesta sekä useista muista osapuolikokouksen esityslistalla olevista päätösluonnoksista. Komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijat ovat tarkastelleet luettelointiehdotukset, mukaan lukien ne, joita unioni itse on esittänyt, sekä kaikki muut ehdotetut osapuolikonferenssin päätökset, myös siltä kannalta, mitkä ovat niiden mahdolliset vaikutukset asiaan liittyviin unionin sääntöihin ja politiikkoihin. Komission ehdottama kanta perustuu näihin asiantuntijoiden keskusteluihin, jotka järjestettiin asiaan liittyvien komission asiantuntijaryhmien yhteydessä.

Luettelointiehdotukset sekä useat muut osapuolikonferenssin päätökset vaikuttavat todennäköisesti EU:n sääntöihin tai muuttavat niiden soveltamisalaa, pääasiassa koska niiden johdosta on tehtävä muutoksia asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön ja täytäntöönpanosääntöihin. Yleissopimuksen liitteiden muutokset on otettava huomioon EU:n lainsäädännössä siten, että tehdään vastaavat muutokset neuvoston asetukseen (EY) N:o 338/97 ja tarvittaessa täytäntöönpanoasetuksiin. Näin asetetaan rajoituksia unionista kolmansiin maihin ja kolmansista maista unioniin suuntautuvalla sekä unionissa harjoitettavalle kaupalle tai poistetaan rajoituksia mainitulta kaupalta kyseisten muutosten kohteena olevien lajien osalta.

Komissio on säännöllisesti yhteydessä sidosryhmiin, joilla on yleissopimuksen kattamiin kysymyksiin liittyviä intressejä. Niitä ovat muun muassa ympäristöjärjestöt, luonnonvaraisista eläimistä ja kasveista saatavien tuotteiden kauppaa harjoittavat liiketoiminnan alat sekä metsästys- ja kalastusjärjestöt. Komission yksiköt järjestivät 29. tammikuuta 2019 erityisen kuulemiskokouksen asiasta kiinnostuneiden sidosryhmien kanssa, jotta kuultaisiin niiden mielipiteet kysymyksistä, joista keskustellaan CITES-yleissopimuksen osapuolikonferenssin 18. kokouksessa. Komissio on ottanut sidosryhmien esittämät näkemykset asianmukaisesti huomioon laatiessaan ehdotusta neuvoston päätökseksi.

Osapuolikonferenssin ehdotuksista tekevät lisäanalyysseja CITES-sihteeristö sekä erityisjärjestöjen asiantuntijat. Näitä järjestöjä ovat esimerkiksi Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto (IUCN), TRAFFIC sekä FAO:n asiantuntijapaneeli, joka tekee arvioita CITES-lajien luettelointia koskevista muutosehdotuksista. Useimmat näistä analyysseistä eivät ole olleet käytettävissä ajoissa komission ehdotusta laadittaessa. Ne olisi kuitenkin otettava kaikilta osin huomioon, kun ehdotusta käsitellään jäsenvaltioiden kanssa neuvostossa.

Lisäksi useat CITES-yleissopimuksen osapuolikonferenssin 18. kokousta varten tarkoitetut työasiakirjat eivät ole olleet saatavilla riittävän ajoissa, jotta komissio olisi voinut tässä vaiheessa ehdottaa niitä koskevaa unionin kantaa. Komissio ehdottaa sen vuoksi, että kyseisiä asioita koskeva kanta vahvistetaan neuvoston työryhmässä käytävissä keskusteluissa tai osapuolikokouksen aikana niiden asiakirjojen osalta, jotka ovat saatavilla vasta osapuolikokouksen aikana.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

Ilmaisu 'säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia' käsittää myös sellaiset säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa*”³.

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Osapuolten konferenssi on perustettu sopimuksella eli CITES-yleissopimuksella.

Useat säädöksistä, jotka osapuolikonferenssin on määrä antaa, ovat säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia. Muutetut liitteet, jotka ovat olennainen osa yleissopimusta, ovat sitovia kansainvälisen oikeuden nojalla. Jotkut muista osapuolikonferenssin päätöksistä voivat vaikuttaa ratkaisevasti EU:n lainsäädännön sisältöön, erityisesti luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettuun komission asetukseen (EY) N:o 865/2006 sekä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97 säädettyjen lupien, todistusten ja muiden asiakirjojen mallia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja komission asetuksen (EY) N:o 865/2006 muuttamisesta annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 792/2012. Tämä johtuu siitä, että molemmat säädökset on tarkasti yhdenmukaistettu osapuolikonferenssien vahvistamien, yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien sääntöjen kanssa.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos toinen näistä tavoitteista tai osatekijöistä on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

Kun suunnitellulla säädöksellä on samanaikaisesti useita tavoitteita tai kun siihen sisältyy useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden

³ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellisessa oikeusperustassa on poikkeuksellisesti mainittava kaikki asianmukaiset oikeusperustat.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitelluilla osapuolikonferenssin päätöksillä pyritään saavuttamaan ympäristöä ja kauppaa koskevia tavoitteita, ja siihen sisältyy osatekijöitä näiltä aloilta. Näitä suunnitellun säädöksen eri näkökohtia ei voida erottaa toisistaan eikä mikään niistä ole toiseen nähden liitännäinen.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellisena oikeusperustana ovat seuraavat määräykset: 192 artiklan 1 kohta ja 207 artikla.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta ja 207 artikla yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) osapuolikonferenssin 18. kokouksessa (CITES CoP18) Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan sekä 207 artiklan 3 kohdan ja 4 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni liittyi luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevaan yleissopimukseen, jäljempänä 'yleissopimus', 6 päivänä maaliskuuta 2015 tehdyllä neuvoston päätöksellä (EU) 2015/451⁴; yleissopimus tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1975.
- (2) Yleissopimuksen 11 artiklan 3 kohdan nojalla osapuolikonferenssi voi muun muassa hyväksyä päätöksiä, joilla muutetaan yleissopimuksen liitteitä.
- (3) Osapuolikonferenssin on määrä 23 päivästä toukokuuta 3 päivään kesäkuuta 2019 välisenä aikana pidettävässä 18. kokouksessaan hyväksyä päätökset 57 ehdotuksesta, jotka koskevat liitteiden muuttamista sekä useita muita yleissopimuksen täytäntöönpanoon ja tulkintaan liittyviä kysymyksiä.

On aiheellista vahvistaa osapuolikonferenssissa unionin puolesta otettava kanta, koska liitteiden muutokset ovat unionia sitovia ja jotkut muista osapuolikonferenssin päätöksistä voivat vaikuttaa ratkaisevasti EU:n lainsäädännön sisältöön, erityisesti luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 338/97 täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettuun komission asetukseen (EY) N:o 865/2006 sekä luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 338/97 säädettyjen lupien, todistusten ja muiden asiakirjojen mallia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja komission asetuksen (EY) N:o 865/2006 muuttamisesta annettuun komission täytäntöönpanoasetukseen (EU) N:o 792/2012.

- (4) Ehdotettu unionin kanta osapuolikonferenssissa esitettäviin ehdotuksiin perustuu ehdotusten hyötyjen asiantuntija-analyysiin, parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen näyttöön sekä ehdotusten johdonmukaisuuteen asiaan liittyvien unionin sääntöjen ja politiikan kanssa,

⁴

EUVL L 75, 19.3.2015, s. 1–3.

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen (CITES) osapuolikonferenssin 18. kokouksessa unionin puolesta otettava kanta esitetään liitteissä.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*