EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 21.3.2019
COM(2019) 146 final

2019/0083 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der 18. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES CoP18) zu vertretenden Standpunkt

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der 18. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES CoP18) im Zusammenhang mit der geplanten Annahme von Beschlüssen u. a. zur Änderung der Anhänge des Übereinkommens zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen

Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (im Folgenden „Übereinkommen“ oder „CITES“) zielt darauf ab, Wildtiere und Wildpflanzen vor einer übermäßigen Ausbeutung durch den internationalen Handel zu schützen. Das Übereinkommen ist am 1. Juli 1975 in Kraft getreten.

Die Europäische Union und alle ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens.[1]

2.2. Die Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens

Die gemäß Artikel XI des Übereinkommens eingerichtete Konferenz der Vertragsparteien (CoP) ist das leitende Gremium des Übereinkommens. Die Konferenz tritt alle zwei bis drei Jahre zusammen, um die Durchführung des Übereinkommens zu überprüfen. Insbesondere werden Vorschläge zur Änderung der Artenlisten in den Anhängen I und II des Übereinkommens erörtert und angenommen. Die Konferenz der Vertragsparteien prüft auch Diskussionspapiere und Berichte der Vertragsparteien, der ständigen Ausschüsse, des Sekretariats und der Arbeitsgruppen und empfiehlt Maßnahmen für eine wirksamere Durchführung des Übereinkommens.

Nach Möglichkeit beschließt die Konferenz der Vertragsparteien über Vorschläge zur Änderung der Anhänge I und II im Konsens. Wenn die Konferenz keinen Konsens erzielt, werden die Beschlüsse zur Abstimmung gestellt und können mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter nach Artikel XV Absatz 1 Buchstabe b des Übereinkommens angenommen werden. Jede Vertragspartei hat eine Stimme, mit Ausnahme von Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration, die in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht mit der Anzahl von Stimmen ausüben, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien im Sinne von Artikel XXI Absatz 5 des Übereinkommens sind. Die Union und die Mitgliedstaaten üben ihr Stimmrecht abwechselnd – je nach Gegenstand der zu fassenden Beschlüsse – aus. Bei Beschlüssen zur Änderung der Anhänge wird das Stimmrecht von der Union ausgeübt, da die CITES-Anhänge in entsprechendes Unionsrecht umgesetzt werden[2].

[1] Beschluss (EU) 2015/451 des Rates vom 6. März 2015 über den Beitritt der Europäischen Union zum Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES) (ABl. L 75 vom 19.3.2015, S. 1).

[2] Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (ABl. L 61 vom 3.3.1997, S. 1) und einschlägige Durchführungsrechtsakte.

2.3. Die vorgesehenen Beschlüsse der Konferenz der Vertragsparteien

Vom 23. Mai bis zum 3. Juni 2019 wird die Konferenz der Vertragsparteien auf ihrer 18. Tagung über 57 Vorschläge zur Änderung der CITES-Anhänge (Vorschläge für Listungsänderungen) beschließen. Der Zweck der Aufnahme bestimmter Arten(gruppen) in die Anhänge besteht darin, den kommerziellen Handel mit diesen Arten zu überwachen und zu regulieren (Anhang II) oder generell zu verbieten (Anhang I).

Die Anhänge sind Bestandteile des Übereinkommens und damit rechtsverbindlich. Gemäß Artikel XV Absatz 1 Buchstabe c des Übereinkommens treten die von der Konferenz der Vertragsparteien angenommenen Änderungen 90 Tage nach Abschluss der Tagung in Kraft.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Als Vertragspartei des Übereinkommens hat die Union zu jedem Vorschlag für eine Listungsänderung sowie zu den zahlreichen weiteren auf der Tagesordnung der Konferenz der Vertragsparteien stehenden Beschlussentwürfen Stellung zu nehmen. Die Vorschläge für Listungsänderungen – einschließlich der von der Union selbst vorgelegten Vorschläge – sowie die anderen Beschlussvorschläge für die Konferenz wurden von Experten der Kommission und der Mitgliedstaaten geprüft, auch im Hinblick auf ihre möglichen Auswirkungen auf die einschlägigen Vorschriften und Maßnahmen der Union. Der von der Kommission vorgeschlagene Standpunkt beruht auf den Ergebnissen der Beratungen im Rahmen der einschlägigen Expertengruppen der Kommission.

Die Vorschläge für Listungsänderungen und einige der anderen Entwürfe von Beschlüssen der Konferenz dürften sich auf EU-Vorschriften oder deren Anwendungsbereich auswirken, vor allem weil sie Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften und Durchführungsbestimmungen der Union mit sich bringen würden. Änderungen der Anhänge des Übereinkommens müssen durch entsprechende Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates und gegebenenfalls der Durchführungsbestimmungen in den EU-Besitzstand übernommen werden. Dies wird dazu führen, dass für die Arten, die von diesen Änderungen betroffen sind, Beschränkungen für den Handel zwischen der EU und Drittländern sowie innerhalb der EU eingeführt bzw. aufgehoben werden.

Die Kommission steht in regelmäßigem Kontakt mit Interessenträgern, für die die Themen des Übereinkommens von Belang sind, darunter im Umweltbereich tätige Nichtregierungsorganisationen, Vertreter von Wirtschaftszweigen, die mit aus Wildtieren und Wildpflanzen gewonnenen Erzeugnissen handeln oder die solche Erzeugnisse verwenden, und Jagd- oder Fischereiorganisationen. Am 29. Januar 2019 hatten die Dienststellen der Kommission Interessenträger zu einer speziellen Konsultationssitzung eingeladen, um ihre Meinung zu den auf der 18. Konferenz der CITES-Vertragsparteien zu behandelnden Themen einzuholen. Die Kommission hat bei der Ausarbeitung des vorgeschlagenen Ratsbeschlusses die Beiträge der Interessenträger gebührend berücksichtigt.

> Außerdem befassen sich mit den Vorschlägen für die Konferenz das CITES-Sekretariat, Experten spezialisierter Einrichtungen wie der Internationalen Union für die Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen (IUCN) und TRAFFIC sowie die Expertengruppe der FAO für die Bewertung von Änderungsvorschlägen zu den CITES-Artenlisten. Die meisten dieser Analysen lagen für den Vorschlag der Kommission nicht rechtzeitig vor; sie sollten alle in vollem Umfang berücksichtigt werden, wenn der Vorschlag mit den Mitgliedstaaten im Rat erörtert wird.

Auch mehrere Arbeitsunterlagen für die 18. Konferenz der CITES-Vertragsparteien standen nicht rechtzeitig zur Verfügung, sodass die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch

keinen Standpunkt der Union vorschlagen kann. Die Kommission regt daher an, den Standpunkt zu diesen Punkten im Zuge der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates oder – im Falle jener Dokumente, die erst auf der Konferenz der Vertragsparteien vorgelegt werden – während der Tagung auszuarbeiten.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass „*zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, Beschlüsse erlassen werden.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“[3].

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Konferenz der Vertragsparteien ist ein Gremium, das durch eine Übereinkunft – CITES – eingesetzt wurde.

Mehrere der Akte, die die Konferenz der Vertragsparteien annehmen soll, stellen rechtswirksame Akte dar. Die geänderten Anhänge, die Bestandteil des Übereinkommens sind, werden völkerrechtlich bindend sein. Einige der anderen Beschlüsse der Konferenz sind geeignet, den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften maßgeblich zu beeinflussen, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels sowie der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 792/2012 der Kommission mit Bestimmungen für die Gestaltung der Genehmigungen, Bescheinigungen und sonstigen Dokumente gemäß der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates zum Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission. Für beide Rechtsakte sind nämlich die einschlägigen Durchführungsbestimmungen zum Übereinkommen entsprechend den Beschlüssen der Konferenz maßgeblich.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der

[3] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Hat der vorgesehene Akt zwei Zielsetzungen oder zwei Komponenten und lässt sich eine dieser Zielsetzungen oder Komponenten als die hauptsächliche ermitteln, während die andere nur nebensächliche Bedeutung hat, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die die hauptsächliche oder überwiegende Zielsetzung oder Komponente erfordert.

Hat ein vorgesehener Akt gleichzeitig mehrere Zielsetzungen oder Komponenten, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen nebensächlich ist, so muss die materielle Rechtsgrundlage eines Beschlusses nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ausnahmsweise die verschiedenen zugehörigen Rechtsgrundlagen umfassen.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die geplanten Beschlüsse der Konferenz umfassen Zielsetzungen und Komponenten in den Bereichen „Umwelt“ und „Handel“. Diese Elemente des vorgesehenen Rechtsakts sind untrennbar miteinander verbunden, ohne dass eines dem anderen untergeordnet ist.

Somit umfasst die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss die folgenden Bestimmungen: Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 207.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollten Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 207 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

2019/0083 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den im Namen der Europäischen Union auf der 18. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (CITES CoP18) zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 207 Absatz 3 und Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (im Folgenden „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss (EU) 2015/451 des Rates vom 6. März 2015[4] geschlossen und trat am 1. Juli 1975 in Kraft.

(2) Gemäß Artikel XI Absatz 3 des Übereinkommens kann die Konferenz der Vertragsparteien unter anderem Beschlüsse zur Änderung der Anhänge des Übereinkommens annehmen.

(3) Die Konferenz der Vertragsparteien hat auf ihrer 18. Tagung vom 23. Mai bis zum 3. Juni 2019 über 57 Vorschläge zur Änderung der Anhänge sowie über zahlreiche weitere Fragen der Umsetzung und Auslegung des Übereinkommens zu beschließen.

Es ist zweckmäßig, den im Namen der Union auf der Konferenz der Vertragsparteien zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da die Änderungen der Anhänge für die Union bindend sein werden und mehrere andere Beschlüsse geeignet sein werden, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels sowie der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 792/2012 der Kommission mit Bestimmungen für die Gestaltung der Genehmigungen, Bescheinigungen und sonstigen Dokumente gemäß der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates zum Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission.

(4) Der vorgeschlagene auf der Konferenz der Vertragsparteien zu den verschiedenen Vorschlägen zu vertretende Standpunkt stützt sich auf eine Expertenanalyse ihrer Vorzüge unter Berücksichtigung der besten verfügbaren wissenschaftlichen

[4] ABl. L 75 vom 19.3.2015, S. 1.

Erkenntnisse sowie auf das Ausmaß ihrer Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften und Maßnahmen der Union —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 18. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen zu vertreten ist, ist in den Anhängen dargelegt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident