

KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE**RIKTLINJER****EU:s ordning för handel inom EU med och återexport av elfenben**

(2017/C 154/06)

Syftet med dessa riktlinjer är att ge en tolkning av rådets förordning (EG) nr 338/97⁽¹⁾ med en rekommendation om att EU:s medlemsstater i) avbryter (åter)exporten av föremål av råelfenben och ii) säkerställer en strikt tolkning av de bestämmelser i EU-lagstiftningen som tillåter handel inom EU med elfenben och (åter)export av bearbetat elfenben.

1. Bakgrund och motivering**i) Internationell rättslig ram och EU:s rättsliga ram för handel med elfenben**

Både den afrikanska elefanten *Loxodonta africana* och den asiatiska elefanten *Elephas maximus* omfattas av bilagorna till konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites-konventionen), som samlar 183 parter bland vilka EU och alla EU:s medlemsstater ingår. Enligt den nuvarande Cites-ordningen är handel med elfenben⁽²⁾ förbjuden med strängt begränsade undantag (framför allt för föremål som förvärvats innan Cites bestämmelser började tillämpas för elfenben). Cites-konventionen reglerar inte inhemsk handel med elfenben.

Cites-konventionen genomförs i EU genom förordning (EG) nr 338/97 och andra kommissionsförordningar med anknytning till denna (EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter). När det gäller elfenben från elefant (liksom för andra arter som förtecknas i bilaga A till förordning (EG) nr 338/97) har EU dessutom antagit åtgärder som är strängare än Cites bestämmelser.

Därför är handeln med elfenben strängt reglerad i EU genom EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter, och export till eller import från EU av eller handel inom EU med elfenben för kommersiella ändamål är i allmänhet förbjudet.

Handel inom EU och återexport av elfenben för kommersiella ändamål är endast tillåtet enligt följande villkor:

- Handel inom EU är tillåten för föremål av elfenben som importerats innan elefantarterna förtecknades i bilaga I till Cites-konventionen (den 18 januari 1990 för afrikansk elefant och den 1 juli 1975 för asiatisk elefant)⁽³⁾. Handel inom EU kan endast ske om ett intyg har utfärdats för detta syfte av den berörda EU-medlemsstaten, med undantag av *bearbetade exemplar* (se definitionen nedan) som förvärvats före den 3 mars 1947, med vilka handel kan ske inom EU utan intyg.
- Återexport från EU är tillåten för exemplar av elfenben som har förvärvats före den dag då Cites-konventionen blev tillämplig på exemplaren i fråga, dvs. den 26 februari 1976 för afrikanska elefanter och den 1 juli 1975 för asiatiska elefanter⁽⁴⁾.

ii) Det internationella sammanhanget: En kraftig ökning av tjuvjakt på elefanter och olaglig handel med elfenben på grund av en ökande efterfrågan i Asien

Under senare år har tjuvakten på elefanter nått väldigt höga nivåer. Enligt rapporteringen har mellan 20 000 och 30 000 afrikanska elefanter dödats varje år sedan 2011⁽⁵⁾. Detta har lett till en omfattande minskning av de afrikanska elefantpopulationerna, vilket äventyrat den återhämtning för arten som observerats mellan 1990 och 2005.

⁽¹⁾ Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (EGT L 61, 3.3.1997, s. 1).

⁽²⁾ Med elfenben avses i dessa riktlinjer endast elfenben från elefant.

⁽³⁾ Enligt artikel 8.3 a i förordning (EG) nr 338/97.

⁽⁴⁾ Se artikel 5.6 ii i förordning (EG) nr 338/97. Cites-konventionen blev tillämplig den 26 februari 1976 för afrikanska elefanter i och med att Ghana tog upp arten i bilaga III; asiatiska elefanter togs upp i Cites bilaga I den 1 juli 1975.

⁽⁵⁾ Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (Eds). (2014). *The Environmental Crime Crisis – Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*. Bedömning av snabbinsatser (Unep). Förenta nationernas miljöprogram och GRID-Arendal, Nairobi och Arendal.

Vid sidan av denna betydande ökning av tjuvakt på afrikanska elefanter har den olagliga handeln med elfenben eskalerat, pådriven av den fortsatt växande efterfrågan på elfenben på de asiatiska marknaderna. Enligt informationssystemet för handel med elefanter (Etis) ⁽¹⁾ beslagtogs närmare 39 ton elfenben per år mellan 2010 och 2015 och beslagen av bearbetat elfenben har ökat stadigt under dessa år, med i genomsnitt 5,6 ton per år ⁽²⁾. Att så storskaliga elfenbensändningar kan transporteras återspeglar det faktum att transnationella och organiserade kriminella nätverk i allt högre grad deltar i den olagliga handeln med elfenben.

Som reaktion på den stora ökningen av tjuvakt på elefanter och olaglig handel med elfenben har det internationella samfundet gjort ett stort antal åtaganden genom resolutioner antagna av FN:s generalförsamling och FN:s miljöförsamling samt vid flera högnivåkonferenser.

Vid den 17:e partskonferensen för Cites-konventionen (Cites CoP17) i oktober 2016 överenskoms en rad åtgärder i syfte att stärka verkställigheten när det gäller reglerna mot tjuvakt på elefant och olaglig handel med elfenben, minska efterfrågan på olagligt elfenben och återinföra granskningen av lagligheten i fråga om elfenben som finns på inhemska marknader.

Cites-resolution 10.10 (Rev. CoP17) om handel med exemplar av elefanter uppmanar parterna att införa omfattande inhemska lagstiftnings-, reglerings-, verkställighets- och andra åtgärder för elfenbenshandel/inhemska marknader. Resolutionen rekommenderar också att "alla parter och icke-parter inom vars jurisdiktion det finns en laglig inhemska marknad för elfenben som bidrar till tjuvakt eller olaglig handel, skyndsamt vidtar alla nödvändiga lagstiftnings-, reglerings- och verkställighetsåtgärder för att stänga sina inhemska marknader för kommersiell handel med råelfenben eller bearbetat elfenben och erkänner att snäva undantag från detta förbud kan vara motiverade för vissa föremål; inga undantag bör bidra till tjuvakt eller olaglig handel".

iii) En ökande nivå av laglig handel med elfenben från EU till Asien

Den kommersiella återexporten av både råelfenben och bearbetat elfenben från EU i enlighet med förordning (EG) nr 338/97 (*laglig återexport*) har ökat betydligt under senare år, med en markant uppåtgående trend inom återexporten av elfenben till Östasien (se ruta 1).

Ruta 1

Nivåer för laglig export av elfenben från EU – basfakta och siffror

Elefantbetar är de exemplar som står för den största andelen inom återexporten av föremål av **råelfenben** från EU. Medan antalet betar som återexporteras årligen från EU alltid låg under 100 enheter mellan 2006 och 2012 (utom under 2008 då det var 111 föremål) ökade denna siffra väsentligt under 2013 (mer än 300 föremål) och mer markant under 2014 och 2015 (mer än 600 föremål per år). Nästan alla elefantbetar som återexporterades under 2014 och 2015 från EU var avsedda för Kina eller Hongkong SAR.

Utöver handeln med betar har medlemsstaterna även rapporterat **handel med råelfenben i form av elfenbensstycken** under det senaste årtiondet. Det förefaller ha förekommit en allmän nedgång i återexporten av elfenbensstycken, rapporterade i antal exemplar (med stora variationer mellan åren), vilket tyder på att handeln med denna vara har förblivit relativt konstant under det senaste årtiondet. Hur stora kvantiteter av elfenbensstycken som för närvarande berörs är dock väldigt svårt att bestämma, eftersom styckenas storlek kan variera enormt.

Antalet föremål av **bearbetat elfenben** som återexporteras från EU har ökat under senare år, och de data som rapporteras från EU:s medlemsstater visar en markant ökning sedan 2012. Vad gäller handeln med enskilda exemplar rapporterades de högsta kvantiteterna under 2015 (återexport av 10 000 föremål av elfenben under 2015). Det bör noteras att handeln rapporteras i olika enheter av medlemsstaterna. Utöver handel med enskilda föremål har handeln även rapporterats i vikt (kg). Den återexport av elfenben som medlemsstaterna rapporterat i vikt har varierat väsentligt och nådde sina högsta nivåer under 2012 (ca 600 kg, vid sidan av 7 000 enskilda föremål) och ca 200 kg under 2015.

⁽¹⁾ Informationssystemet för handel med elefanter (Etis) infördes genom Cites-konferensresolution 10.10 (Rev. CoP17) om handel med exemplar av elefant, i syfte att bland annat i) *mäta och registrera nivåer och trender vad gäller olagligt dödande av elefanter och olaglig handel med elfenben*. Etis tar fram en omfattande rapport om beslagen av elfenben över hela världen inför varje partskonferens för Cites. Den senaste rapporten som togs fram för Cites CoP17 finns på <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/WorkingDocs/E-CoP17-57-06-R1.pdf>
<https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/17/WorkingDocs/E-CoP17-57-06-R1-Add.pdf>

⁽²⁾ För 50 % av de hos Etis registrerade uppgifterna hade Cites-parterna inte angivit några viktuppgifter för det beslagtagna elfenbenet.

Återexporten av bearbetade elfbensföremål omfattar många olika typer av föremål (bland annat antikviteter, musikinstrument och olika andra typer av snidade föremål). Huvudmarknaderna för dessa föremål är Kina och Hongkong SAR, men också handel i mindre skala till andra länder har rapporterats, bland annat Förenta staterna, Schweiz, Japan och Ryssland.

De data som används för att bedöma handelsnivåerna kommer från de återexportsregister som rapporteras av medlemsstaterna i deras årliga Cites-rapporter, i enlighet med artikel 15.4 i förordning (EG) nr 338/97.

iv) **EU:s initiativ mot olaglig handel med vilda djur med avseende på handel inom EU med elfben och export av elfben**

I meddelandet om EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter ⁽¹⁾ uppmanas EU och dess medlemsstater att genomföra en omfattande strategi mot handel med vilda djur och växter. I meddelandet anges (under åtgärd 2 *Ytterligare begränsa handeln med elfben inom och från EU*) i synnerhet att Europeiska kommissionen bör utfärda riktlinjer "för att säkerställa en enhetlig tolkning av EU:s bestämmelser i syfte att stoppa exporten av obearbetat elfben som förvärvats innan konventionen blev tillämplig och garantera att endast lagliga antika elfbensprodukter köps och säljs inom EU" före utgången av 2016.

I slutsatserna från juni 2016 om detta meddelande uppmanar Europeiska unionens råd enträget medlemsstaterna att "på grundval av EU-riktlinjer inte utfärda export- och återexporthandlingar för obearbetat elfben från elefanter som förvärvats innan konventionen blev tillämplig och att överväga ytterligare åtgärder för att sätta stopp för kommersiell handel med elfben från elefanter".

Dessa riktlinjer har tagits fram som reaktion på uppmaningarna.

Den ökade efterfrågan på elfben i Asien är en av de främsta orsakerna till de nuvarande höga nivåerna av tjuvjakt på elefanter och olaglig handel med elfben. Genom dessa riktlinjer kommer EU att bidra till att minska efterfrågan och stödja de ansträngningar som görs av viktiga destinationsmarknader för produkter av vilda djur, som Kina, som under 2016 antog särskilda åtgärder för att begränsa importen av elfbensprodukter till sitt territorium och som har meddelat att man kommer att fasa ut den inhemska marknaden för elfben före utgången av 2017. Dessa riktlinjer syftar också till att säkerställa att elfben med olagligt ursprung inte handlas inom eller exporteras från EU och att den lagliga handeln med elfben inte kommer att kunna användas som täckmantel för olagligt elfben.

Dessa riktlinjer tar först upp återexporten av elfben från EU (avsnitt 3) och sedan handeln inom EU med elfben (avsnitt 4).

2. Dokumentets status

Riktlinjerna i detta dokument har diskuterats och utarbetats i samarbete med företrädare för medlemsstaterna i expertgruppen för de behöriga administrativa Cites-myndigheterna.

De är avsedda att hjälpa medborgare, företag och nationella myndigheter att tillämpa förordning (EG) nr 338/97 och dess genomförandeförordningar. Detta dokument varken ersätter, kompletterar eller ändrar bestämmelserna i rådets förordning eller bestämmelserna i dess genomförandeförordningar. Det bör inte heller betraktas isolerat utan användas i förening med lagstiftningen. Endast Europeiska unionens domstol har behörighet att tolka unionsrätten med avgörande verkan.

Dokumentet kommer att offentliggöras elektroniskt av kommissionen och får offentliggöras av medlemsstaterna.

Dokumentet kommer att ses över av kommissionen under andra halvåret 2019, i samråd med expertgruppen för de behöriga administrativa Cites-myndigheterna. Kommissionen och medlemsstaterna kommer dock att ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som rör inhemsk handel med elfben, samt återexport av bearbetat elfben från EU, i syfte att överväga om det är nödvändigt att ändra de nuvarande riktlinjerna på dessa punkter före det andra halvåret 2019.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0087&from=EN>

3. Riktlinjer för tolkning av EU:s regler om återexport av elfenben

i) Riktlinjer för återexport av råelfenben

De regler som styr återexport av exemplar av råelfenben⁽¹⁾ som förvärvats före den dag då Cites blev tillämplig på dem anges i artikel 5 i förordning (EG) nr 338/97.

I enlighet med artikel 5.2 d i förordning (EG) nr 338/97 ska den administrativa myndigheten, när den bedömer ansökningar om export och återexport av obearbetat elfenben, ”vara övertygad om att inga andra faktorer som påverkar artens bevarandestatus talar mot ett utfärdande av exporttillstånd”.

Dessa bestämmelser måste tolkas mot bakgrund av de omständigheter som beskrivs i avsnitt 1 samt med beaktande av de särskilda förhållanden som gäller i fråga om internationell handel med råelfenben. Råelfenben utgör den största andelen av allt elfenben som omfattas av internationell olaglig handel i världen. Detta styrks av de data som parterna i Cites rapporterat till Etis, vilka visar att beslagen av olagligt råelfenben utgör den stora merparten av allt elfenben som beslagtas i världen. Råelfenben består huvudsakligen av betar, vilka är svåra att skilja från varandra. Risken att den lagliga återexporten av råelfenben används som täckmantel för olaglig handel med råelfenben är större än för bearbetat elfenben, trots det faktum att handel med lagliga betar endast får ske om betarna är märkta.

Ett upphörande med återexporten av råelfenben från EU kommer att säkerställa att betar av lagligt ursprung inte blandas med olagligt elfenben och kommer att hjälpa bestämmelseländerna att genomföra sina åtgärder för att minska efterfrågan på elfenben, vilket är ett viktigt steg i kampen mot den olagliga handeln med elfenben och den i dagsläget ökande tjuvjakten på elefant.

Kommissionen rekommenderade, under de nuvarande omständigheterna och mot bakgrund av försiktighetsprincipen, och om det inte kommer fram avgörande vetenskapliga bevis för motsatsen, att medlemsstaterna bör anse att det finns allvarliga faktorer avseende bevarandet av elefantarter som talar emot utfärdandet av återexportintyg för råelfenben.

I linje med förordning (EG) nr 338/97 rekommenderar kommissionen därför att medlemsstaterna, som en tillfällig åtgärd och från och med den 1 juli 2017, inte bör utfärda återexportintyg för råelfenben, utom i sådana undantagsfall där den berörda medlemsstatens administrativa myndighet har försäkrat sig om att föremålet

1. är del av ett genuint utbyte av kulturella varor mellan erkända institut (t.ex. museer),
2. är arvegods som flyttas i samband med en familjs byte av bosättningsort,
3. flyttas av verkställighetsskäl eller för vetenskapliga ändamål eller utbildningsändamål.

I sådana undantagsfall rekommenderas att de administrativa myndigheterna följer riktlinjerna i detta dokument när det gäller att inhämta lämpliga intyg om lagligt ursprung för exemplaren (bilaga I till detta dokument), märkning (bilaga II) och, om relevant, samordning med andra medlemsstater och tredjeländer (punkt iii).

ii) Riktlinjer för återexport av bearbetat elfenben

I motsats till råelfenben omfattar ”bearbetat elfenben” olika typer av exemplar. Här ingår föremål som har omfattats av laglig handel i årtionden (till exempel musikinstrument eller antikviteter) och det är oklart om ett totalt upphörande av återexporten av sådana föremål skulle få någon påtaglig inverkan på den internationella olagliga handeln med elfenben. Mot bakgrund av den ökande återexporten av bearbetat elfenben från EU under senare år, är det emellertid nödvändigt att stärka kontrollen av genomförandet av de nuvarande reglerna.

Det är under alla omständigheter av yttersta vikt att EU:s medlemsstater utför stränga kontroller i samband med ansökningar om tillstånd för återexport av bearbetat elfenben, för att säkerställa att de endast utfärdar de nödvändiga handlingarna när de villkor i EU:s lagstiftning som garanterar att elfenbenet är av lagligt ursprung är uppfyllda. För att undvika att föremål av elfenben som inte uppfyller de föreskrivna villkoren exporteras rekommenderas det att villkoren för utfärdande av denna typ av återexportintyg tolkas strikt.

⁽¹⁾ Det rekommenderas att EU:s medlemsstater använder definitionen av råelfenben i Cites-konferensresolution 10.10 (Rev. CoP17) enligt vilken termen

- a) *råelfenben* avser hela elefantbetar, polerade eller opolerade och i vilken form som helst, och allt elefantelfenben i sågade stycken, polerade eller opolerade och oavsett hur de ändrats från sin ursprungliga form, med undantag av *bearbetat elfenben*, och
- b) *bearbetat elfenben* avser elfenben som har snidats, formats eller bearbetats, antingen helt eller delvis, men inte hela betar i någon form, utom om hela ytan har snidats.”

För att kunna göra en bedömning av de villkor under vilka sådan handel kan tillåtas, rekommenderas det att EU:s medlemsstater tillämpar riktlinjerna gällande "bevis som styrker lagligt förvärv" i bilaga I till detta dokument och om "märkning, registrering och andra krav för utfärdande av intyg" i bilaga II.

Det är särskilt viktigt att den som ansöker om återexportintyg visar att exemplaren förvärvats före den dag då Cites blev tillämplig på de berörda föremålen. Om sådant bevis inte kan framläggas av sökanden bör inget intyg utfärdas.

Om intyg utfärdas bör det beskriva det aktuella föremålet så detaljerat att intyget endast kan användas för det berörda exemplaret. Dessutom kan medlemsstaterna, då lagstiftning så tillåter, överväga att kontrollera, verifiera och registrera identiteten för sökanden och köparen, när så är möjligt, till exempel genom att behålla en kopia av deras identitetshandlingar.

iii) Samordning inom och mellan EU-medlemsstater samt med tredjeländer

När regionala/lokala administrativa Cites-myndigheter har ansvaret för utfärdandet av Cites-dokumentation rekommenderas det att medlemsstaterna säkerställer att de regionala myndigheterna rapporterar till den administrativa Cites-myndigheten om alla inlämnade ansökningar om återexportintyg/intyg för handel inom EU. Detta bör säkerställa korrekt och samordnad kontroll av lagligt förvärv och konsekvens i bedömningen av ansökningar. Detta bör stödjas genom upprättande av nationella databaser för att lagra relevant information.

När ett intyg för handel inom EU utfärdats av en EU-medlemsstat presenteras som bevis för lagligt förvärv och syftet är en ansökan om återexportintyg, bör den medlemsstat som utfärdade intyget för handel inom EU tillfrågas om intygets giltighet. Detta bör gälla för alla ansökningar som inbegriper elfenben, men särskilt när det gäller föremål av räelfenben.

Vidare bör ytterligare restriktioner/kontroller gälla i samband med återexport till vissa länder/territorier som har infört strängare inhemska åtgärder för handel med elfenben, som till exempel Kina, Hongkong SAR och Amerikas förenta stater (Förenta staterna). Innan en medlemsstat utfärdar ett återexportintyg för elfenben bör den informera Cites-myndigheterna i bestämmelslandet så att bestämmelslandet kan kontrollera att importen av det aktuella exemplaret är förenlig med gällande förordningar.

4. Riktlinjer för genomförandet av EU:s lagstiftning om handel med elfenben inom EU

Det rekommenderas att medlemsstaterna följer de riktlinjer som anges ovan, baserat på gällande bästa praxis i EU:s medlemsstater, vid bedömningen av ansökningar om intyg för handel inom EU med elfenben och för tolkningen av EU-lagstiftningens bestämmelser om handel inom EU med "bearbetade exemplar" av elfenben.

Sedan Cites-beslutet att förbjuda internationell handel med elfenben 1989 trädde i kraft har efterfrågan på elfenben i Europa minskat väsentligt. EU:s medlemsstater har inte identifierats enligt Cites som viktiga destinationsmarknader för elfenben av olagligt ursprung. Huvudparten av handeln inom EU består av antikviteter av elfenben. Det har dock förekommit fall av olaglig handel med elfenbensföremål inom EU. Medlemsstaterna tillämpar också olika strategier mellan sig för att hantera ansökningar om intyg för kommersiellt bruk av exemplar av elfenben inom EU och avseende handel inom EU med "bearbetade exemplar" av elfenben. EU har ett ansvar att säkerställa att det kommersiella bruket av elfenben i EU är strängt kontrollerat och reglerat, i enlighet med Cites-resolution 10.10 (Rev. CoP17) och förordning (EG) nr 338/97. Det krävs därför ökad vaksamhet och skärpta kontroller av handeln inom EU med elfenbensföremål både i fråga om ansökningar om tillstånd att bedriva handel inom EU med elfenben och för att bekräfta lagligheten vad gäller handel inom EU med "bearbetade exemplar".

I detta sammanhang och med tanke på de olika ordningar som gäller för dessa olika fall, rekommenderas det att medlemsstaterna följer de särskilda riktlinjer som anges nedan för vart och ett av följande fall:

- Handel inom EU med föremål av elfenben (punkt i nedan).
- Specifika fall av handel inom EU med "bearbetade exemplar" (punkt ii nedan).

i) Riktlinjer för handel inom EU med föremål av elfenben

Handel inom EU med bilaga A-exemplar omfattas av ett allmänt förbud enligt artikel 8.1 i förordning (EG) nr 338/97. Artikel 8.3 ger medlemsstaterna tillstånd att medge undantag från förbudet om vissa villkor (förtecknade i leden a–h) är uppfyllda. Dock klargör användningen av termen "kan" i artikel 8.3 att medlemsstaterna inte är skyldiga att bevilja ett intyg för handel inom EU när dessa villkor är uppfyllda (om inte annat krävs enligt unionslagstiftningen, exempelvis genom tillämpning av proportionalitetsprincipen). När beslut fattas om att bevilja eller inte bevilja ett intyg måste myndigheten använda sitt utrymme för bedömning på ett lämpligt sätt.

Följden blir att artikel 8.3 inte kan anses medföra rätt till intyg för handel inom EU för varje sökande, även när något av villkoren i leden a–h är uppfyllt. Dessutom omfattas artikel 8.3 av försiktighetsprincipen och, som påpekas ovan, åligger det därför sökanden att bevisa att en transaktion är legitim och förenlig med målen i förordning (EG) nr 338/97.

Vid mottagandet av en ansökan gällande kommersiellt bruk av elfenben inom EU enligt artikel 8.3 har en medlemsstat rätt enligt unionsrätten att avslå ansökan om intyg, även när något av villkoren i leden a–h är uppfyllt, förutsatt att avslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen (dvs. att avslaget är lämpligt för att skydda arter av vilda djur och växter och säkerställa deras bevarande, och att avslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål). Kommissionen och expertgruppen för de behöriga administrativa Cites-myndigheterna är av uppfattningen att detta kommer att vara fallet om sökanden inte på ett avgörande sätt har styrkt transaktionens legitimitet och förenlighet med målen i förordning (EG) nr 338/97.

Medlemsstaterna är ansvariga för att undvika att utfärda intyg som kan underlätta varje form av olaglig verksamhet och måste därför handlägga ansökningarna om handel inom EU på ett sätt som minskar risken för detta i så hög grad som möjligt. Medlemsstaterna rekommenderas att säkerställa största möjliga noggrannhet vid handläggningen av ansökningar om intyg för handel inom EU och tolka villkoren för utfärdande av sådana intyg strikt, i synnerhet för råelfenben.

I detta syfte rekommenderas det att EU:s medlemsstater tillämpar riktlinjerna gällande "bevis som styrker lagligt förvärv" i bilaga I till detta dokument och om "märkning, registrering och andra krav för utfärdande av intyg" i bilaga II.

Ett avgörande krav enligt artikel 8.3 a (som gäller för exemplar som "förvärvats i eller införts till gemenskapen innan bestämmelserna om de arter som finns upptagna i bilaga I till konventionen, i bilaga C 1 till rådets förordning (EEG) nr 3626/82 [2] eller i bilaga A till denna förordning, blev tillämpliga på exemplaren i fråga"), är att en sökande som ansöker om ett intyg för handel inom EU visar att exemplaren förvärvades i eller infördes till EU före den 18 januari 1990 för afrikansk elefant och den 1 juli 1975 för asiatiska elefanter. Om sådant bevis inte kan framläggas av sökanden ska inget intyg utfärdas.

Om intyg utfärdas bör föremålet beskrivas så detaljerat att det är otvetydigt att intyget endast kan användas för det berörda exemplaret – detta är särskilt viktigt för råelfenben som sannolikt har färre kännetecken som möjliggör identifiering. Dessutom kan medlemsstaterna, när lagstiftning⁽¹⁾ så tillåter, överväga att kontrollera, verifiera och registrera identiteten för den sökande och för köparen, till exempel genom att behålla en kopia av deras identitetshandlingar. En annan möjlighet är att fastställa ett särskilt villkor gällande handeln inom EU med råelfenben som åligger säljaren att informera myndigheterna om köparens identitet.

När det gäller ansökningar gällande handel inom EU med elfenben enligt artikel 8.3 c, erinras medlemsstaterna om att import av elfenben (i form av personliga tillhörigheter, framför allt jakttroféer) endast är möjligt för icke-kommersiella syften, och därför finns det ingen möjlighet för ägarna att få något intyg utfärdat för kommersiella ändamål inom unionen i enlighet med artikel 8.3 c.

ii) Särskilda riktlinjer för handel inom EU med "bearbetade exemplar" av elfenben

EU:s förordning innehåller särskilda bestämmelser som reglerar handeln inom EU med "bearbetade exemplar som förvärvats för mer än femtio år sedan" och som i artikel 2 w i förordning (EG) nr 338/97 definieras som exemplar "vilkas obearbetade naturliga utseende på ett påtagligt sätt har förändrats för att utgöra smycken, prydnads-, konst- eller nyttoföremål, eller musikinstrument, mer än femtio år innan denna förordning trädde i kraft", dvs. före den 3 mars 1947, "och för vilka den administrativa myndigheten i medlemsstaten i fråga har kunnat försäkra sig om att de förvärvats under sådana villkor. Sådana exemplar kan emellertid bara anses som bearbetade exemplar om de utan tvekan hör till någon av de nämnda kategorierna och kan användas utan att skulpteras, bearbetas eller förändras ytterligare". Ofta benämns "bearbetade exemplar" enligt definitionen i EU:s förordningar om handel med vilda djur även "antikviteter". Det är dock viktigt att notera att antikviteter som förvärvats före 1947 men som förblivit i stort sett oförändrade i förhållande till deras naturliga utseende inte betraktas som "bearbetade exemplar" enligt förordning (EG) nr 338/97.

⁽¹⁾ Särskilt lagar om skydd av personuppgifter.

Det kommersiella bruket av "bearbetade exemplar" regleras i artikel 8.3 b i förordning (EG) nr 338/97 och artikel 62.3 i kommissionens förordning (EG) nr 865/2006. Om ett föremål uppfyller villkoren för att anses vara ett bearbetat exemplar enligt artikel 2 w i förordning (EG) nr 338/97, behövs inget intyg för dess kommersiella bruk inom unionen.

För att säkerställa att definitionen av "bearbetade exemplar" tolkas på samma sätt i alla EU:s medlemsstater har Europeiska kommissionen, i samarbete med EU:s medlemsstater, tagit fram EU-interna riktlinjer på detta område ⁽¹⁾. Dessa riktlinjer, som inte bara gäller elfenben, omfattar aspekter som godtagbara bevis på att föremålet förvärvats före den 3 mars 1947, typiska exempel på föremål som omfattas av definitionen "vilkas obearbetade naturliga utseende på ett påtagligt sätt har förändrats" och kategorierna "smycken", "prydnadsföremål", osv., samt renovering och "omarbetning" av exemplar.

Allmänt sett rekommenderas medlemsstaterna att tolka definitionen av "bearbetade exemplar" snävt, enligt följande steg:

- Ägaren till ett exemplar som önskar sälja detta måste först bevisa att exemplaret förvärvades "femtio år innan förordning (EG) nr 338/97 trädde i kraft", dvs. före den 3 mars 1947.
- För det andra bör en enkel montering av en elefantbete på en tavla, sköld eller annan bas utan andra ändringar av dess naturliga tillstånd inte vara tillräckligt för att det ska anses vara ett "bearbetat exemplar" i enlighet med artikel 2 w i förordning (EG) nr 338/97.
- För det tredje bör kravet i artikel 2 w om att förändringen avser "smycken, prydnads-, konst- eller nyttoföremål, eller musikinstrument" beaktas strikt och grundligt, eftersom det i fall som förekommit på senare tid förefaller som om förändringens konstnärliga karaktär (t.ex. betydande snideri, gravering, infällning eller anbringande av konst- eller nyttoföremål) inte varit tydlig, vilket inneburit att villkoren i artikel 2 w inte varit uppfyllda.
- Det dokument med riktlinjer som Europeiska kommissionen utarbetat för "bearbetade exemplar" bör konsulteras för ytterligare vägledning om tolkningen av begreppet.

Även om intyg för handel inom EU inte är ett krav vid kommersiell handel med "bearbetade exemplar" inom EU, rekommenderas medlemsstaterna vidare att övervaka sina inhemska marknader för antikt elfenben, vilket inbegriper regelbundna kontroller för att fastställa om handlarna innehar bevis på ålder och/eller ursprung för antika elfenbensföremål som bjuds ut till försäljning, och att överväga att göra det obligatoriskt för handlare att deklarerera ålder och ursprung för antika elfenbensföremål som bjuds ut till försäljning, både på webbplatser och i fysiskt existerande försäljningsständer eller butiker.

Det bör slutligen noteras att återexport av "bearbetade exemplar" från EU kräver utfärdande av ett återexportintyg i enlighet med artikel 5.6 i, i förordning (EG) nr 338/97. Medlemsstaterna rekommenderas att använda riktlinjerna i avsnitt 3 ii vid bedömningen av ansökningar om återexportintyg för sådana föremål.

⁽¹⁾ Se C(2017) 3108.

BILAGA I

Bevis som styrker lagligt förvärv*Allmänna överväganden*

Både för återexportintyg och intyg för handel inom EU är det den sökandes ansvar att på ett för Cites-myndigheten i den berörda medlemsstaten tillfredsställande sätt visa att villkoren för utfärdande av handlingarna är uppfyllda, och i synnerhet att elfenbensexemplaren förvärvats lagligen ⁽¹⁾.

Eftersom ansökningar gällande intyg för återexport/handel inom EU kan skilja sig väsentligt åt (vad gäller omständigheterna kring det ursprungliga förvärvet, den kvantitet som ska återexporteras/handlas och det ursprung/ålder som deklarerats för exemplaren), måste medlemsstaternas bedömning av de bevis som lämnas av sökanden göras i varje enskilt fall.

Det är helt klart att lagligt förvärv måste bevisas i samtliga fall, men medlemsstaterna bör överväga att tillämpa en riskbaserad metod vid bedömningen av ansökningar gällande återexport av/handel inom EU med elfenben. Transaktionerna kan ge upphov till olika grader av kontroll beroende på vilken kvantitet elfenben som ska återexporteras/handlas, vilken typ av elfenben det rör sig om (t.ex. antikviteter, bearbetat, råelfenben), de omständigheter under vilka elfenbenet ursprungligen förvärvades (t.ex. inom ramen för en affärstransaktion eller i form av gåva/ärv), och den dag då det ursprungliga förvärvet ägde rum. Medlemsstaterna kommer att behöva göra en bedömning när de fastställer, på grundval av transaktionens karaktär, vilken typ/mängd bevis som krävs för att styrka ansökan.

Medlemsstaterna bör underställa transaktioner för handel inom EU med råelfenben en högre nivå av kontroll, t.ex. när det gäller ansökningar som inbegriper en obearbetad bete eller flera obearbetade betar av elfenben eller större stycken av obearbetat elfenben, i synnerhet när ansökningen avser mer än en hel bete/ett helt föremål. Medlemsstaterna kan också överväga att tillämpa mer ingående kontroller för ansökningar gällande intyg för handel inom EU med råelfenben som har förvärvats på senare tid eller inom ramen för en affärstransaktion (i motsats till en gåva eller ett ärv).

Det är viktigt att notera att vilken typ av bevis för lagligt ursprung som krävs kommer att vara beroende av hur förvärvet gick till. Exempel:

- Om elfenbensföremålet importerades av sökanden själv innan konventionen trädde i kraft, kommer sökanden att åläggas att bevisa att han/hon var bosatt eller arbetade i exportlandet. Gamla fotografier, kontrakt, födelseattest, utdrag ur folkbokföringen eller en förklaring från sökanden och/eller från andra familjemedlemmar kan godtas som bevis på att sökanden var bosatt utomlands. Sökanden kommer även att behöva bevisa att elfenbensföremålet förvärvats/importerats till EU lagligen (se *Olika typer av bevis* nedan).
- Om elfenbensföremålet köptes i EU måste sökanden visa att föremålet förvärvades på lagligt sätt, eller att det uppfyller kraven om att exemplaret har bearbetats före 1947 (se *Olika typer av bevis* nedan).

Olika typer av bevis

Nedanstående bevis bör i allmänhet föredras som stöd för ansökningar gällande återexportintyg eller intyg för handel inom EU:

- Cites-importtillstånd, i original, som utfärdats till sökanden och påtecknats av tullen eller importhandlingar (dvs. tulldokumenten), i original. Dokumentet eller dokumenten bör, om möjligt, kontrolleras mot information i relevanta databaser, t.ex. nationella tulldatabaser, databaser över utfärdade Cites-tillstånd.
- Intyg för handel inom EU. I dessa fall bör den utfärdande medlemsstaten kontaktas för kontroll av det berörda intygets riktighet. Om den information som lämnas om intyget för handel inom EU är oklar, eller om det finns tvivel/frågor kring intygets giltighet/elfenbenets laglighet, bör ytterligare information begäras från sökanden och/eller den utfärdande myndigheten. Ytterligare bevis kan komma att krävas till exempel om intyget saknar identifieringsmärken (t.ex. foton, beskrivande detaljer, information om betarnas vikt/längd) eller om det rör sig om ett gammalt intyg. Medlemsstaterna kan begära bevis som ger ytterligare information om föremålet och dess bakgrund som inte redan angetts på intyget för handel inom EU. Ett kvitto eller en överlåtelsehandling kan också komma att krävas, särskilt om intyget är transaktionsspecifikt, för att visa att ägaren förvärvat exemplaret direkt från intygssnehavaren.

⁽¹⁾ Se artikel 5.3 och 5.6 i förordning (EG) nr 338/97 för återexportintyg, och, för intyg för handel inom EU, artikel 8.3 i förordning (EG) nr 338/97 i kombination med artikel 59 i kommissionens förordning 865/2006.

- Resultat av kol 14-datering/isotopanalys för att bestämma exemplarets ålder (och ursprung) ⁽¹⁾, med det tillägget att åldersbestämningen inte i sig räcker för att bevisa lagligt förvärv.
- Expertutlåtande, i form av en åldersbestämning utförd av en erkänd, oberoende expert, till exempel en person som är knuten till ett universitet/forskningsinstitut, en rättskonsult/konsult godkänd av rättsväsendet, eller en godkänd/erkänd expert ⁽²⁾. Expertutlåtanden kan anses som tillfredsställande bevis för både bearbetat och obearbetat elfenben (t.ex. när rättsteknisk analys inte kan användas). För bearbetat elfenben i form av antikviteter kan åldersbestämningen ske på grundval av snideristil och bearbetningsteknik.

Om de bevis som beskrivs ovan inte är tillgängliga bör de sökande åläggas att presentera en kombination av andra former av bevis för att visa lagligt förvärv (se andra former av bevis nedan). Medlemsstaterna bör uppmana sökanden att lämna så många olika bevis som möjligt till stöd för sin ansökan. Såsom anges ovan under "Allmänna överväganden" kommer mängd och typ av bevis som behövs för att på ett tillfredsställande sätt styrka lagligt förvärv att bero på ansökans karaktär och den risk som ansökan är förenad med. När kommersiella kvantiteter av råelfenben är föremål för en ansökan om intyg för handel inom EU bör medlemsstaterna överväga att endast godta den typ av bevis som anges i de tre första punkterna ovan.

Andra former av bevis som kan användas för att på ett tillfredsställande sätt styrka lagligt förvärv omfattar (helst en kombination av) följande:

- Cites-exporttillståndet, i original, från exportlandet eller exporthandlingen (dvs. tulldokumentet) i original. Dokumentet eller dokumenten bör, om möjligt, kontrolleras mot informationen i relevanta databaser.
- För "bearbetat exemplar" som innehåller elfenben, ett dokument från en godkänd/erkänd expert.
- Ett kvitto eller en faktura, ett gåvobrev eller arvshandlingar, t.ex. ett testamente.
- Gamla fotografier av elfenbensföremålet (daterade, med en igenkännlig person, eller taget på ursprungsorten), en gammal jaktlicens (eller andra jaktdokument), försäkringshandlingar, brev eller gamla offentliga handlingar (som t.ex. tidningsartiklar eller andra originalrapporter/-publikationer som kan styrka exemplarets ursprung).
- Andra kompletterande bevis som styrker förklaringen om lagligt förvärv, t.ex. tjänstgöringsbevis tillhörande den person som förvärvade exemplaret (t.ex. i Afrika) eller kopior av passets stämplat.
- Vittnesmål/edsvuren utsaga eller en undertecknad försäkran från ägaren. Medlemsstaterna kan överväga att begära att sökanden lämnar en edsvuren utsaga till stöd för det utfärdade intyget, där sökanden förklarar att han/hon är medveten om konsekvenserna av en falsk försäkran. Ett vittnesmål/edsvuren utsaga bör ändå stödjas av andra bevis som fotografier eller kvitton/fakturor.
- För bearbetade exemplar eller musikinstrument som tillverkats i EU, en bekräftelse från tillverkaren eller en expert om att instrumentet tillverkats på en medlemsstats territorium före dagen för relevant upptagande i Cites-förteckningen.

När det, mot bakgrund av bevis som lämnats av en sökande till stöd för en ansökan om återexportintyg/intyg för handel inom EU, kvarstår tvivel om lagligt förvärv av det elfenben som ansökan avser, bör medlemsstaterna överväga att anlita en oberoende expert eller begära en rättsteknisk analys för att åldersbestämma exemplaret; kostnaderna bör bäras av den sökande.

⁽¹⁾ UNODC:s riktlinjer om metoder och förfarande för provtagning och laboratorieanalys av elfenben ger en översikt över de olika laboratorietest som finns tillgängliga samt riktlinjer för provtagning för testning, inbegripet en förteckning över utrustning och material som behövs för provtagning på elfenben (se UNODC (2014) *Guidelines on Methods and Procedures for Ivory Sampling and Laboratory Analysis*. United Nations, New York, särskilt 14.2.2 *Isotopes* (s. 30 och följande samt s. 46); finns på https://www.unodc.org/documents/Wildlife/Guidelines_Ivory.pdf).

Se även webbplatsen www.ivoryid.org

⁽²⁾ Om ett expertutlåtande från auktionsförrättare används kan det eventuellt uppstå intressekonflikter, vilket måste tas i allvarligt beaktande.

BILAGA II

Märkning, registrering och andra krav för utfärdande av intyg

Permanent märkning av elfenbensprodukter är enligt EU:s lagstiftning inte obligatoriskt innan ett intyg för handel inom EU har beviljats, men vissa medlemsstater kräver ändå detta. Dessutom kan importtillstånd och återexportintyg för vissa elfenbensprodukter endast utfärdas av EU:s medlemsstater om produkterna är märkta (se artikel 64.1 d och 65.1 i förordning (EG) nr 865/2006), och Cites-resolution 10.10 (Rev. CoP 17) uppmanar också till märkning av "hela elefantbetar av alla storlekar, och sågade stycken av elfenben som är minst 20 cm långa och väger minst 1 kg".

I detta sammanhang rekommenderas medlemsstaterna att överväga permanent märkning av i) hela elefantbetar av alla storlekar, och ii) sågade stycken av elfenben som är minst 20 cm långa och väger minst 1 kg. Märkning gör det möjligt att koppla ett intyg till de berörda elfenbensföremålen och ökar spårbarheten i systemet.

Det rekommenderas att sådan märkning sker i enlighet med Cites-resolution 10.10 (Rev. CoP 17) där det föreskrivs att "hela elefantbetar av alla storlekar, och sågade stycken av elfenben som är minst 20 cm långa och väger minst 1 kg, ska märkas med hjälp av kontrollstämpel, outplånligt bläck eller annan form av permanent märkning, enligt följande: ursprungslandets tvåstelliga ISO-kod, de två sista siffrorna i året/årets löpnummer/vikten i kg (t.ex. KE 00/127/14). Det är känt att de olika parterna använder olika märkningssystem och kan tillämpa olika praxis vid angivelse av löpnummer och årtal (vilket kan vara registreringsåret eller återvinningsåret, t.ex.), men alla system måste resultera i ett unikt nummer för varje märkt elfenbensföremål. Numret bör anbringas vid 'fästet' (lip mark), när det gäller hela betar, och färgmarkeras".

I resolutionen nämns att ursprungslandet bör anges i märkningen; om detta land inte är känt när en EU-medlemsstat anbringar märkningen bör märkningslandets egen ISO-kod anges. Medlemsstaterna kan anse det vara lämpligt att föreskriva att elfenbensens innehavare/ägare ska stå för kostnaderna för den permanenta märkningen.

När ett föremål har märkts permanent bör koden föras in i en elektronisk databas för att underlätta framtida kontroll, tillsammans med intygets nummer och all relevant information som längd, vikt och prekonventionell status. Informationen bör registreras på nationell nivå, när så är möjligt. Om informationen registreras på regional/lokal nivå bör det finnas en mekanism för informationsdelning med den centrala (nationella) Cites-myndigheten eller tillsyn från denna myndighets sida. Efter märkningen rekommenderas också att föremålen dokumenteras fotografiskt och att alla dokument och fotografier förvaras tillsammans.

Medlemsstaterna har rapporterat problem med kontrollen av giltigheten hos intygen för handel inom EU, vilka gör det svårt att bekräfta de berörda exemplarens identitet (för obearbetade elefantbetar). Som åtgärd för detta rekommenderas medlemsstaterna att

- kräva fotodokumentation av elfenbensföremålen (särskilt hela obearbetade elefantbetar) och, när de nationella systemen tillåter, säkerställa att fotografierna är fästa vid/fogade till det berörda intyget för handel inom EU. Fotografierna bör skannas och arkiveras tillsammans med de registrerade uppgifterna om det utfärdade intyget. Kännetecken som kan dokumenteras (och som kan vara till hjälp vid identifiering): t.ex. karaktäristiska färgningar, sprickor eller andra skador, elefantbetens rundning, och basen (t.ex. ren snittyta eller ojämn bas). Fotografier av hela elefantbeten och av basen är till hjälp. Om beten är graverad bör dessutom ett fotografi som visar gravyrens detaljer och placering på beten bifogas. Fotografier av elfenben för vilket ett intyg har utfärdats är särskilt viktiga om elfenbenet inte är märkt.
- Bifoga uppgifter på intyget om hur elfenbensföremålets vikt och längd mättes och ange diametern vid basen. Vad gäller vikten bör det anges när denna fastställdes (vägdes föremålet vid tidpunkten för utfärdandet av intyget, eller har äldre information om vikten använts?) och om viktuppgifterna även innefattar eventuella föremål fästade vid beten

(t.ex. ett skydd över basen eller en fästordning för att hänga beten på en vägg) som kan ha avlägsnats vid senare vägning. När det gäller längden bör det anges om den angivna längden avser utsidans eller insidans längd, och om den mätts från spetsen till basen (eller på annat sätt).

- Registrera både antalet föremål och kvantiteten uttryckt i vikt (kg) (eftersom föremålens storlek varierar kraftigt).
