

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Vägledande dokument om export, återexport, import och handel inom unionen med noshörningshorn

(2019/C 386/04)

1. Bakgrundsinformation om bevarandet av noshörningar och hoten från tjuvjakt och illegal handel

Alla noshörningsarter är upptagna i bilaga I till Cites-konventionen med undantag för populationerna av sydlig trubbnoshörning (*Ceratotherium simum simum*) i Sydafrika och Eswatini, som är upptagna i bilaga II.

Tjuvjakten på noshörningar i Afrika ökade under sex på varandra följande år från 2009–2015 till en topp på nästan 3,7 noshörningar per dag 2015; ökningstakten sjönk dock under perioden 2013–2015 ⁽¹⁾. Även om den observerade tjuvjakten har minskat sedan 2015, ligger den fortfarande på en hög nivå med cirka 3,1 tjuvskjutna noshörningar per dag under 2017. Nedgången i tjuvjakten från 2015 verkar ha fortsatt under 2018, med rapporterad tjuvjakt under de första åtta till nio månaderna av året på en fortsatt låg eller fallande nivå i många utbredningsstater ⁽²⁾. Tidigare öknings- och populationerna av trubbnoshörning och spetsnoshörning (*Ceratotherium simum* och *Diceros bicornis*) tack vare omfattande bevarandeåtgärder i utbredningsstater under de senaste årtiondena, främst i Sydafrika, undermineras alltså av pågående tjuvjakt på noshörningar och handel med noshörningshorn.

Den organiserade brottsligheten har också varit aktiv i hela EU för att förvärva och handla med noshörningshorn. Att föra in noshörningar och härledda produkter i EU är inte tillåtet i kommersiella syften, men införandet kan tillåtas på vissa villkor, t.ex. som jakttroféer ⁽³⁾. Dessa jakttroféer betraktas som personliga tillhörigheter och hushållsföremål i enlighet med artikel 57 i kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 ⁽⁴⁾. De får inte säljas eller på annat sätt användas för kommersiella ändamål och måste förbli jägarens egendom efter importen. Under de senaste åren har bestämmelserna om handel med jakttroféer av noshörningsexemplar avsiktligt missbrukats av nätverk som betalar jägare för att gå på noshörningsjakt i t. ex. Sydafrika. Detta tillvägagångssätt för att anställa "pseudo-jägare" och till och med "jägare i god tro" har använts i stor utsträckning av kriminella nätverk som är verksamma i EU, vilket utredningar i vissa medlemsstater och tredjeländer har avslöjat. Efter importen av jakttroféer tar nätverken bort hornen och smuglar dem till Asien.

Före antagandet av den första versionen av detta vägledande dokument i februari 2011 hade ett antal medlemsstater noterat en ökning av handel inom EU och återexport av noshörningshorn som anmälts som "antikviteter" eller "bearbetade exemplar". I många fall visade det sig att köparnas motivering hade lite att göra med själva föremålets konstnärliga karaktär. Ett tecken på detta var att priserna för dessa produkter i stor utsträckning kunde kopplas till deras vikt snarare än deras konstnärliga värde.

År 2010 antog två medlemsstater en strikt tolkning av unionens lagstiftning om återexport av noshörningsprodukter. Andra medlemsstater har därefter mottagit ansökningar om återexport eller begäran om information om hur de ska behandla sådana ansökningar. Detta tydde på att vissa handlare försökte kringgå de två systemen och hitta andra sätt att återexportera produkterna från EU.

En annan indikation på att noshörningar fortsatt är hotade är att en noshörning för första gången dödades i ett europeiskt zoo i mars 2017 på grund av sina horn ⁽⁵⁾. Detta trots att antalet stölder av noshörningshorn i museer, auktionshus och från antikhandlare eller konservatorsateljéer under den senaste tiden minskat kraftigt.

⁽¹⁾ Emslie, R., Milliken, T. och Talukdar, B. (2016). African and Asian Rhinoceroses – Status, Conservation and Trade. Tillgänglig på följande webbplats: <https://rhinos.org/wp-content/uploads/2015/07/final-cop16-rhino-rpt.pdf>.

⁽²⁾ Rhinoceroses (*Rhinocerotidae* spp.) – Report of the Standing Committee and the Secretariat, CoP18 Doc. 83.1, tillgänglig på följande webbplats: <https://cites.org/sites/default/files/eng/cop/18/doc/E-CoP18-083-01.pdf>.

⁽³⁾ Jakttrofé definieras i artikel 1.4 b i kommissionens förordning (EG) nr 865/2006.

⁽⁴⁾ EUT L 166, 19.6.2006, s. 1.

⁽⁵⁾ <https://www.bbc.com/news/world-europe-39194844>

Det finns ett utbrett antagande att återexporten av noshörningshorn från EU kan komma att öka efterfrågan på noshörningshorn i Asien, främst för medicinskt bruk, och därigenom upprätthålla de höga priserna eller till och med driva upp dem ytterligare. Det verkar som om det i många medlemsstater finns samordnade försök av vissa handlare att förvärva noshörningshorn i syfte att återexportera dem till Asien. En så stor efterfrågan på högt värderade produkter utgör i sin tur en lukrativ marknad som lockar många tjuvjägare, vilket lockar till olaglig handel och kriminell verksamhet. Detta hotar ytterligare bevarandet av de återstående populationerna av noshörningar.

2. Dokumentets syfte och status

Unionens lagstiftning om handel med vilda djur och växter måste tolkas mot bakgrund av dess syfte, försiktighetsprincipen och med vederbörlig hänsyn till den senaste utvecklingen. Medlemsstaterna måste fortsätta kontrollera efterlevnaden av EU-lagstiftningen om handel med vilda djur och växter på ett sätt som bidrar till att skydda och bevara arter.

Det behövs vägledning för att säkerställa att alla medlemsstater har en gemensam strategi för export och återexport av noshörningsprodukter (avsnitt 3.a), för handel inom EU med noshörningshorn (avsnitt 3.b), för import till EU av noshörningsprodukter som deklarerats som "jakttroféer" (avsnitt 4), samt för annan import till EU av bearbetade och obearbetade exemplar av noshörningshorn för privat, icke-kommersiellt bruk (avsnitt 5).

Denna vägledning har utarbetats av kommissionens personal och ett utkast har godkänts av kommittén för handel med vilda djur och växter, inrättad enligt artikel 18 i rådets förordning (EG) nr 338/97⁽⁶⁾ (nedan kallad *grundförordningen*), och därmed av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

Vägledningen syftar till att hjälpa nationella myndigheter vid tillämpningen av förordning (EG) nr 338/97. Den är inte rättsligt bindande. Dess enda syfte är att tillhandahålla information om vissa aspekter av förordning (EU) nr 338/97 och förordning (EG) nr 865/2006 och om åtgärder som anses vara bästa praxis. Den ska inte ersätta, komplettera eller ändra bestämmelserna i tillämplig unionslagstiftning. Dokumentet bör inte heller betraktas separat. Det måste användas tillsammans med lagstiftningen, exempelvis annan relevant lagstiftning om import av animaliska produkter och inte som en fristående referens. Endast Europeiska unionens domstol har behörighet att tolka unionsrätten med avgörande verkan.

Dokumentet kommer att offentliggöras elektroniskt av kommissionen och får offentliggöras av medlemsstaterna. Det kommer att ses över av unionens kommitté för handel med vilda djur och växter i sinom tid.

3. Riktlinjer om tolkning av EU-bestämmelser om export och återexport av noshörningshorn samt handel inom EU med dem

Akter i unionsrätten måste tolkas i enlighet med deras syfte. I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 338/97 fastställs att förordningens syfte är att skydda arter av vilda djur och växter och säkerställa deras bevarande genom kontroll av handeln med dem. Förordningens bestämmelser måste således tolkas i överensstämmelse med detta syfte.

Dessutom föreskriver artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) att unionens miljöpolitik ska bygga på försiktighetsprincipen. Detta innebär att om en åtgärd eller strategi riskerar att resultera i allvarlig eller oåterkallelig skada för befolkningen eller miljön, så ska inte brist på fullständig vetenskaplig säkerhet användas som ett skäl till att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra sådana skador. Principen syftar till att säkerställa en högre nivå av miljöskydd genom förebyggande beslutsfattande när det föreligger sådana risker.

Enligt Europeiska unionens domstols fasta rättspraxis bör försiktighetsprincipen tillämpas bland annat vid tolkningen och tillämpningen av unionens miljölagstiftning, och därmed också vid tolkningen och tillämpningen av grundförordningen. Medlemsstaterna bör tillämpa försiktighetsprincipen när de utövar sin bestämmanderätt enligt grundförordningen.⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ EUT L 61, 3.3.1997, s. 1.

⁽⁷⁾ För ytterligare överväganden om tillämpningen av försiktighetsprincipen, se även Meddelande från kommissionen om försiktighetsprincipen av den 2 februari 2000, KOM(2000) 1 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>.

a) *Ansökningar om tillstånd eller intyg enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 338/97 (export och återexport)*

Enligt artikel 5.2 d i grundförordningen ska medlemsstaternas administrativa myndigheter, när de bedömer ansökningar om export och återexport av noshörningshorn, "vara övertygade om att inga andra faktorer som påverkar artens bevarandestatus talar mot ett utfärdande av exporttillstånd". (kursiveringen tillagd). Denna bestämmelse gäller för ansökningar om exporttillstånd samt – enligt artikel 5.3 – för intyg om återexport av exemplar av arter upptagna i bilaga A och bilaga B. Detta villkor gäller för samtliga exemplar av noshörningshorn, oavsett om de betraktas som "bearbetade exemplar" eller inte ⁽⁸⁾.

Under nuvarande omständigheter, mot bakgrund av försiktighetsprincipen, och om det inte kommer fram avgörande vetenskapliga bevis för motsatsen, bör medlemsstaterna anse att det finns allvarliga faktorer avseende bevarandet av noshörningsarter som talar emot utfärdandet av exporttillstånd och återexportintyg.

Det anses därför berättigat för medlemsstaterna att som en tillfällig åtgärd säkerställa att inga exporttillstånd eller återexportintyg utfärdas för noshörningshorn, utom om den administrativa myndigheten anser att tillståndet eller intyget kommer att användas för legitima ändamål, till exempel i följande fall:

- i. Föremålet är del av ett genuint utbyte av kulturella och konstnärliga varor mellan erkända institut (dvs. museer).
- ii. Föremålet är ett erkänt konstverk och att den administrativa myndigheten är övertygad om att dess värde garanterar att det inte kommer att användas för andra ändamål.
- iii. Föremålet har inte sålts och är arvegods som flyttas i samband med en familjs byte av bosättningsort eller som del av ett testamente.
- iv. Föremålet är del av ett erkänt vetenskapligt forskningsprojekt (s.k. bona fide).

Eventuella strängare åtgärder från tredjeländers sida, som kan omfatta allmänna importförbud för noshörningshorn, bör också beaktas. I detta sammanhang bör den berörda medlemsstaten innan den utfärdar ett exporttillstånd eller ett återexportintyg enligt de villkor som fastställs i detta avsnitt informera Cites-myndigheterna i bestämmelselandet om transaktionen och kontrollera att de är överens om importen av ifrågavarande exemplar.

I vilket fall som helst måste exportörens och importörens identiteter verifieras och registreras (t.ex. genom behållande av en kopia av deras identitetshandlingar).

b) *Ansökningar om intyg i enlighet med artikel 8.3 i rådets förordning (EG) nr 338/97 (handel inom EU)*

Handel inom EU med exemplar upptagna i bilaga A inom EU är förbjudet enligt artikel 8.1 i grundförordningen. Ett undantag anges i artikel 8.3 i den förordningen, som tillåter att medlemsstater avviker från detta förbud om vissa villkor som anges i leden a–h är uppfyllda ⁽⁹⁾. Användningen av ordet "kan" i artikel 8.3 ⁽¹⁰⁾ tyder på att medlemsstater generellt sett inte är tvungna att utfärda ett intyg för handel inom EU även om dessa villkor är uppfyllda, förutom om inte annat krävs enligt unionslagstiftningen. Med andra ord kan inte artikel 8.3 anses ge en sökande rätt att få ett intyg för handel inom EU. Medlemsstater kan vägra att utfärda ett intyg om det är lämpligt för att skydda arten eller garantera dess bevarande, och denna vägran inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet. Kommissionens tjänster och unionens kommitté för handel med vilda djur och växter anser att det är fallet om sökanden inte på ett avgörande sätt kunnat bevisa att en transaktion är legitim och förenlig med målen i grundförordningen.

⁽⁸⁾ Se kommissionens tillkännagivande – Riktlinjer för bearbetade exemplar enligt EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter, EUT C 154, 17.5.2017, s. 15 – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017XC0517\(02\)&from=SV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017XC0517(02)&from=SV).

⁽⁹⁾ Se punkt 34 i domstolens dom i mål C-510/99: "Denna bestämmelse innebär en möjlighet, men inte en skyldighet, att medge undantag från det förbud som föreskrivs i den."

⁽¹⁰⁾ Artikel 8.3 i rådets förordning (EG) nr 338/97 lyder enligt följande: "I enlighet med kraven i annan gemenskapslagstiftning kan undantag från de förbud som anges i punkt 1 i enskilda fall medges under förutsättning att ett intyg om detta utfärdas av den administrativa myndigheten i den medlemsstat där exemplaren finns då exemplaren"

Med hänsyn till de omständigheter som beskrivs i det första avsnittet av detta dokument bör medlemsstaterna som en tillfällig åtgärd i princip inte bevilja något intyg för handel inom EU med noshörningshorn enligt artikel 8.3.

Om det enligt den nationella lagstiftningen i en medlemsstat inte är tillåtet för dess myndigheter att avslå ansökningar om intyg för handel med noshörningshorn inom EU på grundval av artikel 8.3 så som rekommenderas ovan, och om det handlar om handel med exemplar utan kommersiellt syfte inom EU (byte av äganderätt till följd av donation eller arv till en privat eller offentlig enhet – t.ex. ett museum), bör medlemsstatens administrativa Cites-myndighet följa en riskbaserad metod och säkerställa största möjliga granskning vid handläggningen av ansökningar om intyg för handel inom EU.

Om ett intyg om handel inom EU utfärdas bör det beskriva föremålet tillräckligt detaljerat, så att det endast kan användas för det berörda föremålet och inte kan användas på felaktigt sätt för andra föremål. Dessutom kan medlemsstaterna, då lagstiftning så tillåter, överväga att kontrollera, verifiera och registrera identiteten för alla sökanden och köpare, till exempel genom att behålla en kopia av deras identitetshandlingar.

Dessutom bör intyg för handel inom EU utfärdas per transaktion med tillstånd bara för en transaktion, så att intyget endast är giltigt för den innehavare som anges i ruta 1 på intyget. Denna rekommendation grundar sig på artikel 11.3 andra stycket i förordning (EG) nr 865/2006, som tillåter medlemsstater att "utfärda transaktionsspecifika intyg om det bedöms att andra faktorer som rör artens bevarande talar emot utfärdandet av ett exemplarspecifikt intyg."

4. Vägledning om tolkningen av EU:s bestämmelser om import till EU av jakttroféer av noshörning i enlighet med artikel 57 i förordning (EG) nr 865/2006

För att ta itu med problemet med avsiktlig felanvändning av bestämmelserna om handel med jakttroféer, har Cites arbetsgrupp för genomdrivande av reglerna om noshörningar rekommenderat att man "genomför lagstiftning och kontrollerar efterlevnaden för att förhindra att horn som är del av lagligt förvärvade jakttroféer används för andra ändamål än jakttroféer, och för att säkerställa att dessa troféer förblir ägarens egendom för det ändamål som anges i Cites-exporttillståndet" ⁽¹⁾.

I detta sammanhang rekommenderas att medlemsstaterna när de behandlar importansökningar om jakttroféer av noshörningsexemplar

- i. som alltid kontrollerar om de vetenskapliga myndigheterna har fastställt att införandet i EU kommer att ha en skadlig inverkan på artens bevarande; i det fallet behöver inga ytterligare åtgärder vidtas och ansökan måste avslås om det inte går att komma till en slutsats som säger att ingen skadlig inverkan kommer att ske,
- ii. tar särskild hänsyn till sökandens jakterfarenhet,
- iii. informerar sökanden om att import till EU endast kan godkännas för personligt bruk och att det inte finns någon möjlighet för ägarna av jakttroféer att få ett intyg utfärdat för kommersiella ändamål inom unionen i enlighet med artikel 8.3 c,
- iv. vid behov kontaktar Cites-myndigheten i exportlandet för att säkerställa att de är medvetna om den planerade jakten och den planerade exporten, och inte har några uppgifter som talar emot utfärdandet av importtillståndet,
- v. efter att noggrant ha kontrollerat att alla villkor är uppfyllda i enlighet med grundförordningen och andra relevanta kommissionsförordningar vid utfärdandet av importtillståndet ser till att följande text infogas i tillståndet: "Import av denna jakttrofé är endast för privat bruk. Föremålet ska förvaras hos innehavaren av detta tillstånd. Det ska visas upp för behöriga myndigheter på deras begäran."
- vi. om det är möjligt enligt nationell lagstiftning, utför riskbaserade kontroller av importörer av jakttroféer av noshörning som importerats efter 2009 ⁽²⁾ för att kontrollera att de fortfarande innehar troféerna. Resultaten av dessa kontroller bör delas med övriga medlemsstater, Europeiska kommissionen och Cites-sekretariatet.

⁽¹⁾ Se <http://cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2014-006A.pdf>

⁽²⁾ För import av jakttroféer av noshörning som ägde rum innan kravet på importtillstånd trädde i kraft bör det på begäran vara möjligt att få information om godkända sökande av jakttroféer av noshörning från de exporterande länderna.

Om det har konstaterats att det finns en större risk för att en jakttrofé därefter missbrukas för olaglig handel, får medlemsstaterna överväga att utfärda ett importtillstånd för en jakttrofé med villkoret att den inte innehåller noshörningshornet (t.ex. att den ersätts med en konstgjord kopia).

5. Vägledning om tolkningen av EU:s bestämmelser om import till EU av bearbetade och obearbetade exemplar av noshörningshorn för andra typer av privat, icke-kommersiell användning

Medlemsstaterna bör ägna särskild uppmärksamhet och vara mycket vaksamma när det gäller alla ansökningar om import av exemplar av noshörningshorn – bearbetade och obearbetade exemplar som inte är jakttroféer – för personliga ändamål. De vetenskapliga myndigheternas riktlinjer ⁽¹³⁾bör beaktas vid bedömningen av hur reglerna för import av exemplar upptagna i bilaga A ska tolkas och vilka "andra ändamål" som inte kan anses inverka negativt på artens bevarande.

—

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/srg/guidelines.pdf>, s. 11 och 12.

BILAGA

Relevanta beslut och rekommendationer från Cites

Vid Cites partskonferens 2017 (CoP17) ändrades konferensresolution 9.14 (rev. CoP17) ⁽¹⁾ och alla parter uppmanades att "[1.]

- a) anta och genomföra omfattande lagstiftning och kontroller av efterlevnaden, inbegripet interna handelsrestriktioner och påföljder
- i) med syftet att minska den olagliga handeln med noshörningsdelar och noshörningsderivat, inbegripet alla exemplar som av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett, eller från andra omständigheter, verkar vara en noshörningsdel eller -derivat,

(...)

- i) överväga att införa strängare nationella åtgärder för att reglera återexport av produkter av noshörningshorn från alla ursprung."

Vid Cites CoP17 antogs beslut 17.133 ⁽²⁾, enligt vilket parterna bör

"granska sin tillämpning av konferensresolution 9.14 (rev. CoP17) om bevarande av och handel med afrikanska och asiatiska noshörningar och de strategier och föreslagna åtgärder som utvecklats av Cites arbetsgrupp för genomdrivande av reglerna om noshörningar som finns i bilagan till meddelande till parterna nr 2014/006 av den 23 januari 2014 för att uppnå ett gott genomförande av resolutionen, strategierna och de föreslagna åtgärderna, och för att öka effektiviteten i de brottsbekämpande insatserna mot tjuvjakt på noshörningar och olaglig handel med noshörningar."

Enligt de strategier och föreslagna åtgärder som utvecklats av Cites arbetsgrupp för genomdrivande av reglerna om noshörningar ⁽³⁾:

"1. bör alla parter [...]

- k) genomföra åtgärder för att övervaka verksamheten hos auktionshus, auktionsförrättare och antikvitetshandel, när så är lämpligt, i syfte att förhindra den olagliga handeln med noshörningshorn.

(...)

2. Alla länder som är inblandade i olaglig handel med noshörningshorn som utbrednings-, transit- eller destinationsstater bör

- g) Genomföra lagstiftning och kontrollerar efterlevnaden att förhindra att horn som är del av lagligt förvärvade jakttroféer används för andra ändamål än jakttroféer, och att säkerställa att dessa troféer förblir ägarens egendom för det ändamål som anges i Cites-exporttillståndet."

⁽¹⁾ Se <https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-09-14-R17.pdf>

⁽²⁾ Se <https://cites.org/eng/dec/valid17/81850>

⁽³⁾ Se <http://cites.org/sites/default/files/notif/E-Notif-2014-006A.pdf>