

## NOTAT

### **Konvensjonen vedrørende internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES). Behovet for en gjennomgang av Norges interesser og spørsmålet om eventuelle strategier i så måte.**

#### ***Om CITES***

CITES er en multinasjonal og global avtale, inngått i Washington i 1973, med formål å regulere dvs. begrense internasjonal handel med dyre- og plantearter i de tilfeller hvor slik handel antas å kunne medføre at angjeldende arter blir utrydningstruet. CITES teller pr. mars 2016 i overkant av 180 statsparter. Norge tiltrådte konvensjonen i 1976.

Under konvensjonen holdes det jevnlig (med ca. 3 års mellomrom) statspartsmøter, såkalte Conferences of the Parties (fork. CoP). I dette møteformatet fungerer CITES i realiteten som en internasjonal organisasjon, hvor partene drøfter og eventuelt fatter vedtak om konkrete reguleringstiltak. Slike tiltak har i hovedsak form av oppføring på én av tre lister ("appendices" eller vedlegg til konvensjonen), som følger: Liste I omfatter arter som det er totalforbud mot å handle med; Liste II omfatter arter kun tillatt for handel hvis man har en eksporttillatelse; Liste III krever eksporttillatelse fra de landene som har oppført arten på listen.

Vedtak om slik listeføring fattes med to tredjedels flertall. Vedtakene er bindende for alle parter, med mindre de uttrykkelig reserverer seg mot vedtaket. En part som har reservert seg mot et forbudsvedtak (oppføring på Liste I) vil bare kunne handle med en annen part som også har gjort en tilsvarende reservasjon.

#### ***Bakgrunn, herunder norske erfaringer***

Undertegnede tidligste befatning med CITES skriver seg fra oktober 1989, da jeg som saksbehandler i UD (daværende Avdeling for nordområde- og ressurs spørsmål) ble bedt om å kommentere et spørsmål fra en annen enhet i departementet ("Samordningskontoret") om norsk holdning til et konkret forslag som skulle behandles i CITES. Min uttalelse ble avgitt i et notat (håndskrevet, jfr. vedlagte kopi) med en konklusjon som ikke ble tatt til følge. Dette medførte at Norges stemmegivning ved påfølgende partsmøte (CoP 7 i Lausanne oktober 1989) avvek fra de synspunkter som Norge ellers har fremført i tilsvarende internasjonale fora.

Jeg har senere, i egenskap av henholdsvis hvalfangstkommissær (Norges faste representant/ambassadør til Den Internasjonale Hvalfangstkommisjon, 1999-2003) samt avdelingsdirektør med spesialportefølje havressurs spørsmål, deltatt som UD's representant i

Norges delegasjoner til følgende partsmøter: CoP 11 (Nairobi, april 2000), CoP 12 (Santiago, Chile, November 2002) og CoP 14 (Haag, juni 2007).

I samme egenskap, samt senere i egenskap av UD's fagdirektør for havressursspørsmål, var jeg også nært involvert i forberedelsene (herunder utformingen av mandat) til Norges deltagelse i følgende øvrige partsmøter: CoP 13 (Bangkok, oktober 2004), CoP 15 (Doha, Qatar, mars 2010) og CoP 16 (Bangkok, mars 2013).

I sentralforvaltningen har hovedansvaret for Norges politikk i CITES – uvisst av hvilken grunn – vært lagt til Miljøverndepartementet (siden 2014 benevnt "Klima- og miljøverndepartementet", fork. KLD). Fra departementets side har dette ansvaret i praksis vært delegert til Direktoratet for naturforvaltning (DIRNAT, siden 2014 benevnt "Miljødirektoratet"). De norske delegasjonene til CITES' partsmøter har således i alle år – så langt tilbake som undertegnede kjenner til – vært ledet av DIRNATs representant,<sup>1</sup> siden 2002 på saksbehandlernivå. Delegasjonenes sammensetning har for øvrig gjennomgående omfattet representanter fra UD og Fiskeridepartementet samt relevante forskningsinstitusjoner og næringsorganisasjoner.

Norsk politikk i CITES har gjennomgående – om enn ikke alltid like konsekvent<sup>2</sup> - vært basert på prinsippet om bærekraftig høsting av naturens overskudd, i samsvar med best tilgjengelig vitenskapelig rådgivning. De aller fleste listeforslag som kommer til behandling i CITES, er av perifer interesse for Norge. For Norge er imidlertid spørsmål om listing av kommersielt interessante marine arter av desto større viktighet. På dette punkt har hittidig praksis i CITES stått i til dels sterk motstrid mot norske interesser. Dette har medført at Norge i enkelte tilfeller har reservert seg mot vedtak som ikke har vært i samsvar med etablert norsk politikk, idet Norge samtidig har ansett at de berørte artene heller ikke oppfyller de kriterier som CITES selv har fastsatt for slik listing.

Et særlig problem for Norge har vært at CITES siden 1983 har gjort gjeldende totalforbud mot handel (Liste I) for alle hval som omfattes av Hvalfangstkonvensjonen (ICRW), herunder de to nordatlantiske bestandene av vågehval (*Balaenoptera acutorostrata*) som Norge fangster på. Dette vedtaket - som Norge har reservert seg mot – har sammen med de rådende holdninger i Den Internasjonale Hvalfangstkommisjon (IWC) vært til stor skade for norsk hvalfangstnæring og derved også til skade for norsk havressursforvaltning i videre forstand ved å hindre et i flerbestandsforvaltningsperspektiv fornuftig uttak. Norge har derfor i CITES to ganger (hhv. CoP 10 i 1997, og CoP 11 i 2000) fremmet forslag om nedlisting av vågehvalen fra Liste I til Liste II.

Ved CoP 10 ble utfallet at 57 parter stemte for det norske forslaget, mens 51 stemte mot og 6 avstod. Selv om det var et flertall for Norges syn, falt forslaget idet reglene krever 2/3 flertall. Norges forslag ble igjen fremmet for CoP 11, samtidig som norske myndigheter også iverksatte en bred internasjonal lobby-kampanje for å påvirke et tilstrekkelig antall parter til å endre posisjon i norsk favør. Dette mislyktes, idet flertallet for Norges forslag nå skrumpet

<sup>1</sup> Dette bortsett fra ved siste partsmøte (CoP 16 i 2013), da Miljøverndepartementet så seg nødt til å oppnevne en av sine egne medarbeidere til delegasjonsleder - dog fortsatt på saksbehandlernivå,

<sup>2</sup> Jfr. referansen i det foregående til Norges stemmegivning ved CoP 7 i 1989.

inn til 53 mot 52 (8 avstod). Foran CoP 12 ble det derfor ansett som uhensiktsmessig å fremme dette forslaget enda en gang. I stedet valgte en fra norsk side å anlegge en mer generell vinkling, ved å fremme et resolusjonsforslag om bærekraftig forvaltning. Også dette falt. Blant saker hvor Norge særlig har engasjert seg i CITES i senere år, kan nevnes spørsmålet om listeføring av visse haiarter (CoP 14 i 2007) og av makrellstørje ("Bluefin Tuna"), en sak som reiste spørsmålet om forvaltningskompetanse vis-à-vis Den Atlantiske Tunfisk-Kommisjonen ICCAT (CoP 15 (Doha 2010) og CoP 16 (Bangkok 2013)).

Neste partsmøte (CoP 16) er berammet til Johannesburg september/oktober inneværende år. Undertegnede har ikke kjennskap til hvilke saker av særlig interesse for Norge som denne gang står på dagsordenen, ei heller hvilke prioriteringer eller hvilken strategi Norge vil legge opp til her. Spørsmålet om listing av isbjørn kommer imidlertid trolig opp igjen – et forslag som KLD stiller seg positivt til. Norges holdning her antas å måtte avklares i et arktisk samarbeidsperspektiv.

### ***Behovet for en gjennomgang av Norges interesser i CITES***

Som havressursnasjon er Norge avhengig av gode internasjonale spilleregler herunder respekt for prinsippet om bærekraftig høsting av naturens ressurser. CITES er en arena hvor norske vitale interesser møter sterke motkrefter. I så henseende er CITES én av en rekke arenaer og fora – herunder globale så vel som regionale organisasjoner – hvor våre interesser utfordres, i hovedsak av grupperinger (stater så vel som NGO'er) som opererer med en mer énsidig verneagenda. Dette er således tilfellet blant annet i følgende organisasjoner eller fora av særlig viktighet for Norge:

- Den Internasjonale Hvalfangstkommissjon (IWC)
- Kommisjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis (CCAMLR)
- Biodiversitetskonvensjonen (CBD)
- Bonn-konvensjonen om vern av trekkende arter av ville dyr (CMS)
- Oslo-Paris-konvensjonen om vern av det marine miljø i Nord-Øst-Atlanteren (OSPAR)
- FAO v/dets ekspertpanel som vurderer alle forslag om CITES-listing av marine arter
- Diverse globale initiativer og prosesser under FN-systemet, så som UN open-ended informal consultative process on oceans and the law of the sea (ICP) m.fl.
- Diverse regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner, så som Den Atlantiske Tunfisk-kommisjonen (ICCAT) m.fl.

På alle disse arenaer arbeider Norge aktivt for å ivareta våre interesser som havressursnasjon. Dette forutsetter en politikk basert på den forståelse at vern og bærekraftig høsting av havressursene er to sider av samme sak. Det forutsetter også en politikk som er konsistent, dvs. at det er samsvar mellom vår strategi, taktikk og argumentasjon i de ulike fora hvor vi opptrer.

Det må erkjennes at Norge ikke alltid lykkes med å vinne gjennomslag internasjonalt for våre synspunkter. Det vil alltid bestå et visst forbedringspotensial med hensyn til håndteringen av våre interesser. Det spesifikke behovet for en gjennomgang av Norges interesser i CITES følger av de særlige erfaringer som vi har gjort på denne arenaen.

### ***Spørsmålet om eventuelle strategier for å fremme våre interesser i CITES***

Det følger av det som er fremholdt i det foregående at CITES er et forum av høy utenrikspolitisk viktighet for Norge, og at vår deltagelse her derfor bør gis en tilsvarende høy utenrikspolitisk prioritet. Dette kan hittil ikke sies å ha vært tilfelle.

På embetsplan i UD har det ved en rekke anledninger vært pekt på det uheldige i at angjeldende fagdepartement (Miljøverndepartementet, nå KLD) gjennomgående har delegert delegasjonsledelsesfunksjonen til sin underliggende fagetat (Direktoratet for naturforvaltning, nå Miljødirektoratet), - endog på mellomledernivå. Effekten av dette har vært et signal – innad så vel som utad - om at CITES for Norges del ikke er en prioritert sak i utenrikspolitisk henseende. Formålstjenligheten av eventuelt å videreføre denne praksis er et spørsmål som det vil være naturlig å drøfte innen rammen av en gjennomgang av våre interesser i CITES. Det videre siktemålet vil i så fall være å søke å utmeisle hensiktsmessige strategier for bedre å fremme våre interesser.

En slik strategidrøftelse vil nødvendigvis også måtte inneholde andre elementer, som eksempelvis taktiske og argumentatoriske prioriteringer, diplomatiske, organisatoriske eller strukturelle grep, m.v. Dette vil uansett være en eksersis som ikke skal foregripes i foreliggende kortfattede notat. Undertegnede saksbehandler her er kun å peke på at det består et behov ikke bare for å identifisere våre interesser i CITES, men også et behov for å utrede hva som bør være veien videre.

#### ***Konklusjon (tilråding)***

Det bør igangsettes et arbeid for å identifisere Norges interesser i CITES, samt utrede hva som bør være veien videre, herunder vurdere hvilke(n) strategi(er) som det vil kunne være hensiktsmessig å følge.

Som utgangspunkt for å ta et slikt initiativ bør det nedsettes en uformell faggruppe med deltagelse på embetsplan fra UD og NFD, samt eventuell deltagelse av ekstern ekspertise. En slik gruppe vil i første omgang ha som oppgave å formulere et forslag til mandat for det videre arbeid.

Oslo, 16. mars 2016.



**Odd Gunnar Skagestad.**

Mag.art. / CEO

SKAGESTAD MARINE & POLAR CONSULT (Org.nr.: 913 211 596)

Kirkeveien 1 b, 0266 OSLO

Tlf.: +47 957 54 211

[ogskagestad@gmail.com](mailto:ogskagestad@gmail.com)

[www.ogskagestad.net](http://www.ogskagestad.net)