

Brussel, 24 september 2025
(OR. en)

13199/25

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0295 (NLE)**

**ENV 885
WTO 81**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	24 september 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 533 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de 20e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP20) (Samarkand, Oezbekistan, 24 november - 5 december 2025)

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 533 final.

Bijlage: COM(2025) 533 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.9.2025
COM(2025) 533 final

2025/0295 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de 20e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP20)

(Samarkand, Oezbekistan, 24 november - 5 december 2025)

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot bepaling van het namens de Unie in te nemen standpunt op de 20e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP20) met betrekking tot de voorgenomen goedkeuring van besluiten om onder meer de bijlagen bij de Overeenkomst te wijzigen.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten

De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (“de Overeenkomst” of “Cites”) heeft tot doel in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen tegen overmatige exploitatie ten gevolge van de internationale handel. De Overeenkomst is op 1 juli 1975 in werking getreden.

De Europese Unie en al haar lidstaten zijn partij bij de Overeenkomst¹.

2.2. De Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst

De Conferentie van de Partijen (CoP) is het bestuursorgaan van de Overeenkomst, opgericht krachtens artikel XI. De CoP komt eens in de twee tot drie jaar bijeen om de uitvoering van de Overeenkomst te evalueren. Meer bepaald worden dan voorstellen tot wijziging van de samenstelling van de bijlagen I en II bij de Overeenkomst beoordeeld en goedgekeurd. De CoP behandelt ook de documenten en verslagen die de Partijen, de permanente comités, het Secretariaat en de werkgroepen hebben ingediend en geeft aanbevelingen voor een doeltreffender uitvoering van de Overeenkomst.

Over de voorstellen met betrekking tot de wijziging van de bijlagen I en II wordt waar mogelijk bij consensus besloten. Indien de CoP geen consensus bereikt, worden de besluiten in stemming gebracht en kunnen zij krachtens artikel XV, lid 1, punt b), van de Overeenkomst met een tweederdemeerderheid van de aanwezige en aan de stemming deelnemende vertegenwoordigers worden aangenomen. Elke Partij heeft één stem, al geldt dit niet voor regionale organisaties voor economische integratie, die krachtens artikel XXI, lid 5, van de Overeenkomst hun stemrecht kunnen uitoefenen ten aanzien van aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van hun lidstaten die Partij zijn bij de Overeenkomst. Bij besluiten tot wijziging van de bijlagen wordt het stemrecht door de Unie uitgeoefend, aangezien de Cites-bijlagen in de toepasselijke Uniewetgeving worden omgezet²).

2.3. De beoogde handeling van de Conferentie van de Partijen

Tijdens haar 20e vergadering van 24 november tot en met 5 december 2025 zal de CoP een besluit nemen over 51 voorstellen tot wijziging van de Cites-bijlagen (“voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen”). Bepaalde soorten of groepen soorten

(¹) Besluit (EU) 2015/451 van de Raad van 6 maart 2015 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites) (PB L 75 van 19.3.2015, blz. 1).

(²) Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 61 van 3.3.1997, blz. 1) en de toepasselijke uitvoeringshandelingen.^f

worden in de bijlagen opgenomen om commerciële handel in deze soorten algemeen te verbieden (bijlage I) of om met betrekking tot deze handel toezicht te kunnen houden en regels vast te kunnen stellen (bijlage II).

De bijlagen vormen een volwaardig onderdeel van de Overeenkomst en zijn als zodanig juridisch bindend. Krachtens artikel XV, lid 1, punt c), worden de door de CoP vastgestelde wijzigingen 90 dagen na het einde van de CoP van toepassing.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Als Partij bij de Overeenkomst moet de Unie ten aanzien van elk van de voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen en de talrijke andere ontwerpbesluiten op de agenda van de CoP een standpunt innemen. Deskundigen van de Commissie en de lidstaten hebben de voorstellen voor opname en de andere voorgestelde CoP-besluiten geëvalueerd, met inbegrip van de mogelijke gevolgen ervan voor de relevante regels en beleidsmaatregelen van de Unie. Het door de Commissie voorgestelde standpunt is gebaseerd op de besprekingen op deskundigenniveau die in het kader van de desbetreffende deskundigengroepen van de Commissie en de bevoegde werkgroep van de Raad hebben plaatsgevonden.

De voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de bijlagen en verscheidene andere CoP-ontwerpbesluiten kunnen gevolgen hebben voor de EU-regels of de strekking daarvan, in de eerste plaats omdat zij in wijzigingen van de Uniewetgeving en uitvoeringsbepalingen zouden resulteren. Wijzigingen in de bijlagen bij de Overeenkomst moeten via overeenkomstige wijzigingen in Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad en, waar van toepassing, in de uitvoeringsverordeningen, in het EU-acquis worden weergegeven. Dit zal leiden tot het vaststellen of opheffen van beperkingen op het handelsverkeer van, naar en binnen de EU voor de soorten waarop de wijzigingen betrekking hebben.

De Commissie heeft regelmatig contact met belanghebbenden bij aangelegenheden die onder de Overeenkomst vallen, zoals milieu-ngo's, vertegenwoordigers van bedrijfstakken die betrokken zijn bij de handel in of het gebruik van producten op basis van wilde dieren of planten en jagersverenigingen en visserijorganisaties. Op 22 juli 2025 heeft de Commissie met belanghebbenden overlegd tijdens een vergadering die bedoeld was om hun mening te vernemen over de kwesties die op de Cites-CoP20 aan de orde zullen komen. De Commissie heeft bij het opstellen van het voorgestelde besluit van de Raad terdege rekening gehouden met hun inbreng.

De CoP-voorstellen worden nader geanalyseerd door het Cites-secretariaat en deskundigen van gespecialiseerde organisaties zoals de Internationale Unie voor behoud van de natuur, het netwerk voor toezicht op de handel in wilde dieren en planten (Traffic) en het adviesorgaan van deskundigen van de Voedsel- en Landbouworganisatie voor de beoordeling van voorstellen met betrekking tot de samenstelling van de Cites-bijlagen. Het merendeel van deze analyses was niet tijdig voor het Commissievoorstel beschikbaar; al deze analyses moeten alsnog volledig in aanmerking worden genomen wanneer het voorstel in de Raad met de lidstaten wordt besproken.

Bovendien waren verscheidene werkdocumenten voor de Cites-CoP20 niet op tijd beschikbaar om de Commissie in staat te stellen een standpunt van de Unie voor te stellen. Daarom stelt de Commissie voor dat de standpunten over deze kwesties worden ingenomen tijdens de besprekingen in de werkgroep van de Raad ingevolge de vaststelling van dit besluit, of tijdens de voorbereidingen voor de CoP, of tijdens de CoP zelf voor documenten die pas tijdens de CoP beschikbaar zijn.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”⁽³⁾.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De CoP is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten Cites.

Verscheidene van de door de CoP vast te stellen handelingen zijn handelingen met rechtsgevolgen. De gewijzigde bijlagen zullen als volwaardig onderdeel van de Overeenkomst volkenrechtelijk bindend zijn. Sommige andere CoP-besluiten, zoals wijzigingen van in de EU-wetgeving opgenomen resoluties, zullen mogelijk een beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-regelgeving, met name Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie⁽⁴⁾ en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie⁽⁵⁾. De reden hiervoor is dat deze beide handelingen nauw zijn afgestemd op de door de CoP overeengekomen regels voor de uitvoering van de Overeenkomst op dit gebied.

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële

⁽³⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad (OIV), C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie van 4 mei 2006 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

⁽⁵⁾ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie van 23 augustus 2012 tot vaststelling van voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie.

rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen als materiële rechtsgrondslag hebben.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De hoofddoelstelling en voornaamste doelstelling van de beoogde CoP-besluiten is de bescherming van het milieu.

Het milieudoel van de Overeenkomst blijkt duidelijk uit de preambule ervan, waarin staat dat “de in het wild levende dier- en plantensoorten door hun schoonheid en verscheidenheid een onvervangbaar onderdeel vormen van de natuurlijke stelsels, dat moet worden beschermd ten behoeve van de huidige en komende generaties”. Het voorgestelde besluit sluit aan bij dit doel. Beperking van de handel door de regulering van invoer, uitvoer en wederuitvoer is het procedurele mechanisme dat wordt gebruikt om de bovengenoemde doelstelling te verwezenlijken. De doelstelling en componenten van de beoogde handeling met betrekking tot de bescherming van het milieu, moeten dus worden gezien als hoofddoelstelling en hoofdcomponenten, terwijl de componenten van het handelsbeleid ondergeschikt blijven.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de 20e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (Cites-CoP20)

(Samarkand, Oezbekistan, 24 november - 5 december 2025)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten ("de Overeenkomst"), waartoe de Unie is toegetreden bij Besluit (EU) 2015/451 van de Raad van 6 maart 2015⁽⁶⁾, is op 1 juli 1975 in werking getreden.
- (2) Ingevolge artikel XI, lid 3, van de Overeenkomst kan de Conferentie van de Partijen onder meer besluiten tot wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst goedkeuren.
- (3) De Conferentie van de Partijen zal tijdens haar 20e vergadering van 24 november tot en met 5 december 2025 in Samarkand, Oezbekistan, betreffende 51 voorstellen tot wijziging van de bijlagen bij de Overeenkomst en betreffende talrijke andere elementen met betrekking tot de uitvoering en de interpretatie van de Overeenkomst besluiten nemen.
- (4) Het is nodig het standpunt te bepalen dat op de Conferentie van de Partijen namens de Unie moet worden ingenomen, aangezien de wijzigingen van de bijlagen bindend zullen zijn voor de Unie. Verscheidene andere besluiten, zoals wijzigingen van resoluties die in de EU-wetgeving zijn opgenomen, kunnen een beslissende invloed hebben op de inhoud van het Unierecht van de Unie, met name op Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie⁽⁷⁾ en op Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ PB L 75 van 19.3.2015, blz. 1.

⁽⁷⁾ Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB L 166 van 19.6.2006, blz. 1).

⁽⁸⁾ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 792/2012 van de Commissie tot vaststelling van voorschriften voor het ontwerp van de vergunningen, certificaten en andere documenten waarin Verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer voorziet, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 865/2006 van de Commissie (PB L 242 van 7.9.2012, blz. 13).

- (5) Het voorgestelde standpunt van de Unie dat voorafgaand aan de Conferentie van de Partijen ten aanzien van de verschillende voorstellen moet worden ingenomen, is gebaseerd op de analyse van de verdiensten ervan door deskundigen, rekening houdend met de bepalingen van de Overeenkomst en aan de hand van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, evenals op de consistentie ervan met de regels en beleidslijnen van de Unie op dit gebied,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 20e vergadering van de Conferentie van de Partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten is in de bijlagen opgenomen.

Artikel 2

Kleine technische wijzigingen van de in artikel 1 genoemde standpunten kunnen zonder nader besluit van de Raad worden overeengekomen, met name indien na de vaststelling van dit besluit of vóór of tijdens de vergadering van de Conferentie van de Partijen nieuwe wetenschappelijke of technische informatie wordt bekendgemaakt. In dergelijke gevallen strookt het standpunt van de Unie met de beginselen in de bijlagen bij dit besluit.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*