

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION



Quatorzième session du Comité pour les plantes
Windhoek (Namibie), 16 – 20 février 2004

Commerce important de plantes

EVALUATION DE L'ETUDE DU COMMERCE IMPORTANT (DECISION 12.75)

1. Le présent document a été préparé par le groupe de travail sur l'étude du commerce important de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II.
2. A sa 12^e session (Santiago, 2002), la Conférence des Parties a adopté la décision 12.75 sur l'évaluation de l'étude du commerce important, à l'adresse du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes:

Le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes prépareront, pour examen à la 13^e session de la Conférence des Parties, un projet de mandat pour l'évaluation de l'étude du commerce important.

3. Pour aider le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes à appliquer la décision 12.75, le Secrétariat a préparé un projet de mandat pour l'évaluation de l'étude du commerce important pour examen par les deux Comités (voir l'annexe au présent document).
4. Le projet de mandat a été examiné par les groupes de travail de la 13^e session du Comité pour les plantes et de la 19^e session du Comité pour les animaux (Genève, 2003). Les deux groupes ont convenu que les commentaires sur le projet seraient soumis par écrit et les observateurs du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la Commission européenne ont été désignés pour les recevoir. Ces observateurs ont ensuite accepté de préparer un projet unique révisé.
5. Des commentaires ont été reçus des représentants des régions Amérique du Nord et Océanie au Comité pour les plantes ainsi que des observateurs des Etats-Unis d'Amérique, de la Fédération de Russie, et de TRAFFIC International. Un projet révisé en tenant compte de ces commentaires a été préparé; il est joint au présent document avec les commentaires (en anglais seulement).
6. Le groupe de travail attire l'attention des deux Comités sur les points suivants:
 - a) Les opinions quant à la nécessité d'aborder la question des effets du commerce des espèces non inscrites aux annexes sont partagées. Le projet révisé prévoit de les examiner mais cela nécessitera l'approbation des deux Comités et de la Conférence des Parties.
 - b) Des questions ont été soulevées dans les deux groupes de travail et dans les commentaires, au sujet de l'utilisation de termes tels qu'« efficacité » et « rapport coûts/valeur effective ». Cependant, comme l'a suggéré TRAFFIC, des considérations valables sur l'efficacité et les coûts peuvent être abordées au cours de l'évaluation – comme savoir si les fonds alloués au processus génèrent une valeur comparable à celle générée par les autres activités CITES, et si le calendrier envisagé dans le processus n'est pas trop long pour des espèces qui connaissent un déclin rapide.

- c) De même, sans préjuger de questions socio-économiques plus vastes touchant à la réglementation du commerce des espèces sauvages, il y a certaines considérations économiques – telles que le déplacement de la demande vers des espèces non examinées, ou l'incitation accrue au commerce illicite des espèces examinées, en raison de prix plus élevés – qui peuvent avoir des effets directs sur la conservation, et dont il faudrait tenir compte dans l'évaluation.

Projet de mandat pour l'évaluation de l'étude du commerce important

Objectifs

1. L'évaluation de l'étude du commerce important a les objectifs suivants:
 - a) évaluer la contribution de l'étude du commerce important à l'application de l'Article IV, paragraphes 2 a), 3 et 6 a)¹;
 - b) apprécier les effets dans le temps des actions entreprises dans le contexte de l'étude du commerce important sur le commerce et la conservation des espèces sélectionnées pour l'examen et faisant l'objet de recommandations, en tenant compte des effets possibles de ces mesures sur les autres espèces CITES;
 - c) formuler des recommandations au vu des résultats et des conclusions de l'évaluation et des effets de l'appréciation; et
 - d) préparer un document sur l'évaluation de l'étude du commerce important et les conclusions et les recommandations qui en résultent, pour examen à la première session appropriée de la Conférence des Parties.

Processus

2. L'évaluation commencera après la 13^e session de la Conférence des Parties, sous réserve de fonds suffisants disponibles pour en garantir l'achèvement². L'évaluation concernant les plantes ou l'examen par pays ne commencera qu'après la 14^e session de la Conférence des Parties.
3. Le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes superviseront l'évaluation, qui sera administrée par le Secrétariat. Des consultants pourraient être engagés pour fournir une assistance à cet égard³.
4. Un groupe de travail composé de membres du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes, de Parties et de spécialistes invités seront⁴ chargés de donner des avis sur le processus d'évaluation, d'examiner les conclusions découlant des recherches, et de préparer des recommandations à soumettre aux Parties.
5. Le Secrétariat soumettra régulièrement aux sessions du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes, un rapport d'activité sur l'évaluation.
6. Un rapport final, pouvant proposer des amendements aux résolutions ou aux décisions actuelles, ou d'autres recommandations, et incluant les commentaires du Comité pour les animaux, du Comité pour les plantes et des Etats des aires de répartition cités dans le rapport⁵, sera soumis par le Président du Comité pour les animaux et la Présidente du Comité pour les plantes [ou par le Secrétariat en leur nom] à une future session de la Conférence des Parties. Toutefois, avant cela, le Président du Comité pour les animaux pourrait soumettre un rapport intermédiaire à une session plus rapprochée de la Conférence des Parties si cela est jugé utile.

¹ TRAFFIC et les Etats-Unis ont des vues différentes sur ce point. Nous avons conclu que les préoccupations de TRAFFIC pouvaient être prises en compte au point 7 et nous avons retenu ici le libellé des Etats-Unis.

² Cette formulation tient compte du souhait du Comité pour les animaux de commencer dès que possible mais aussi de la préoccupation des Etats-Unis, qui craignaient que les fonds viennent à manquer avant que la situation concernant les plantes ou que l'examen par pays soit pris en compte.

³ Ce point reflète l'esprit des commentaires des Etats-Unis tout en reconnaissant le rôle fonctionnel du Secrétariat.

⁴ Nous avons retenu ici le libellé des Etats-Unis.

⁵ Ce libellé est fondé sur une suggestion des Etats-Unis.

Contenu de l'évaluation

7. L'évaluation de l'étude du commerce important devrait inclure les activités suivantes:

a) Apprécier:

- i) le processus utilisé pour sélectionner les espèces à examiner (y compris le recours à des données numériques)⁶, et les espèces sélectionnées suite au processus;
- ii) le processus utilisé pour compiler et examiner les informations concernant l'application de l'Article IV, paragraphes 2 a), 3 et 6 a), pour les espèces sélectionnées (y compris les communications avec les Etats des aires de répartition), et l'utilisation ultérieure de ces informations par le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes pour classer les espèces et faire des recommandations⁷;
- iii) le type et la fréquence des recommandations faites;
- iv) la nature et le taux de réponse aux recommandations, et les problèmes détectés;
- v) l'utilisation des recommandations par les Etats des aires de répartition comme orientations pour gérer les espèces visées et les autres espèces [CITES]⁸ ayant des caractéristiques similaires;
- vi) la nature et l'ampleur de l'appui fourni aux Etats des aires de répartition pour appliquer les recommandations, y compris des projets sur le terrain;
- vii) le processus continu de suivi et d'examen de l'application des recommandations; et
- viii) les effets du processus sur les autres aspects de l'application de la CITES, y compris comment les problèmes détectés au cours de l'examen mais non directement liés à l'application de l'Article IV, paragraphes 2 a), 3 et 6 a), ont été traités.

b) Conduire des études de cas sur une gamme représentative d'espèces⁹ et de pays faisant l'objet de recommandations afin d'évaluer les changements à court et à moyen termes dans:

- i) la conservation des taxons visés dans les Etats des aires de répartition¹⁰;
- ii) les volumes et la structure du commerce des taxons visés, en considérant le commerce impliquant les Etats des aires de répartition faisant l'objet de recommandations, les autres Etats des aires de répartition et les Etats non situés dans les aires de répartition;
- iii) les stratégies de production ou de gestion des taxons visés;
- iv) les développements du marché intéressant la conservation (tels que les déplacements de l'offre ou de la demande)¹¹;
- v) les coûts et les avantages liés à la gestion et au commerce des taxons visés (tels que l'augmentation du commerce illicite liée aux suspensions recommandées);
- vi) la protection des taxons visés dans les Etats des aires de répartition, et les mesures réglementaires hors de ces Etats;
- vii) la structure du commerce, la conservation et la gestion des autres espèces [CITES]¹² pouvant devenir des "substituts" aux taxons visés; et

⁶ Sur la base des préoccupations du Mexique.

⁷ Le libellé des Etats-Unis est utilisé ici sans référence à la résolution Conf. 12.8 et aux décisions précédentes car cela allongerait considérablement le paragraphe).

⁸ Des vues différentes ont été exprimées au sujet de la nécessité de traiter des effets sur les espèces non inscrites aux annexes. Cette question devra être revue par les Comités mais si la décision de les inclure était prise, cet alinéa est l'un de ceux qui pourraient être amendés.

⁹ Plusieurs commentaires ont remis en question la base de la sélection des espèces pour des études de cas. Cet amendement tente d'être plus précis – "représentant" devrait être compris comme englobant des caractéristiques (sous forme d'une liste courte!) géographiques, taxonomiques et d'usage.

¹⁰ Suppression suggérée par les Etats-Unis.

¹¹ Il a été pris note du commentaire des Etats-Unis mais plutôt que de supprimer cet alinéa, un autre libellé proposant une explication est suggéré car le paragraphe 7.b) ii) ne clarifie pas suffisamment cette question.

- viii) les changements dans la politique de conservation des Etats des aires de répartition par suite du processus¹³.
- c) Analyser les informations pour apprécier le caractère effectif, les coûts et les avantages de l'étude du commerce important telle qu'elle a été réalisée jusqu'à présent, par rapport au coût du processus et au temps qu'il prend, et déterminer les moyens d'en améliorer la contribution aux objectifs de la Convention en réduisant les menaces pesant sur les espèces sauvages, en particulier celles inscrites à l'Annexe II¹⁴.

¹² Voir la note 8.

¹³ Dans un souci de clarté, la modification de b) iv) requiert que les questions relatives aux orientations soient traitées séparément.

¹⁴ Libellé de compromis pour tenir compte des préoccupations différentes des Etats-Unis et de TRAFFIC. L'on a estimé qu'une certaine appréciation des coûts et des avantages était nécessaire pour traiter de questions telles que la longueur du processus (lorsque le déclin d'une population est plus rapide) et la « valeur pour les fonds alloués » (par rapport, par exemple, à l'affectation des fonds au renforcement des capacités ou à des projets *in situ*).

Annex I

Comments by the Plants Committee's regional representative of North America

In relation to the revision of the draft terms of reference for the evaluation of the Significant Trade Process (PC13 Doc. 12.1), Mexico would like to point out three issues that seem important to be included in this document.

1. It is important that the terms of reference reflect clearly that the Plant Committee is, by the mandate of the parties, in charge of coordinating the Significant Trade Process, with the support of the Secretariat.
2. Although the evaluation of the Significant Trade Process in plants should be done, it is important to wait until we get the results of one whole process. In other words, the Plant Committee should be evaluating the relevance and importance of a Significant Trade Process, once we have finished at least the first stage/phase.
3. Some general criteria should be included for the initial selection of species within the Significant Trade Framework, besides the numerical values. We are not worried about the taxa that can be initially selected and then deleted from the list, but we are concerned that by using only numerical values, we can be missing the taxa that really deserve special attention. The numerical values are misleading and, as far as we know, this is the only criterion that is being used. Some remarks regarding this issues might include selecting appropriate criteria. For example, it is necessary to consider the origin of the specimens (e.g. wild vs. artificially propagated) and the type of taxon (e.g. columnar cacti vs. insects). The criteria should then be taxon based and really try to reflect the possible negative impact of a "high" level of extraction for exportation.

Annex II

Comments by the Plants Committee's Regional Representative for Oceania

I made an intervention at Geneva relating to 1 b) and 7 a) v) and 7 b) vii). If an action has pushed trade onto other species - then the review should consider that impact regardless of whether the new trade is in CITES or non-CITES listed species. I still believe that this should be considered in the review.

7 b) How will the species and countries be selected for the case studies? I think there should be some explicit criteria so the consultant just doesn't pick the easy ones.

7 b) iv) A bit of confusion here. Does it mean to look at shifts in marketing and policy development OR does it mean shifts in actual markets. There are 2 different aspects here and perhaps they should both be covered under separate dot points.

(English only/Únicamente en inglés/Seulement en anglais)

Annex III

Comments from the participants at AC 19 on behalf of the Russian Federation

The draft of ToR for evaluation of the Review of Significant Trade (AC 19 Doc.8.5. Annex) is acceptable to us. We trust your new draft will be based on this one and those suggestions of the other parties which will not contradict its basic provisions.

Annex IV

Comments from the participants at PC 13 and AC 19 on behalf of the United States of America

We already submitted some comments at PC13 and AC19, which are contained in the working group reports.

Below are some specific comments on the draft ToR prepared by the Secretariat.

Objectives

- Paragraph 1 a)

What do the terms “*effectiveness*” and “*efficiency*” mean?

At PC13 and AC19, Colman suggested rephrasing this objective. We support that.

Building on Colman’s proposed text from PC13 and AC19, we would suggest “*Evaluate the contribution of the Review of Significant Trade to the implementation of Article IV, paragraphs 2 (a), 3 and 6 (a)*”

- Paragraph 1 d)

We are still concerned about the idea of doing the evaluation on phases, starting with the AC and then the PC, as suggested by the working group at AC19. We may run out of money while conducting the evaluation in the AC, and then never carry out the evaluation for the PC. We would prefer the approach adopted by the working group at PC13 of postponing the evaluation until after COP14 to include Phase I of Sig Trade in the PC and the first country-wide review (Madagascar).

Process

- Paragraph 2

It reiterates the statement made in paragraph 7 of the background document that the evaluation of the significant trade process will be conducted “*contingent on the availability of funds.*” Doesn’t the annual CITES budget include funds specifically allocated to the Animals and Plants Committees for the Significant Trade Review process? If so, why can’t some of those funds be used for the evaluation of the Significant Trade Review process? If no, then we need to develop some mechanism for raising the necessary funds. Since the NGOs at AC19 were the ones pushing for the evaluation to begin after COP13, perhaps they should provide funds for the evaluation.

- Paragraph 3

We believe that the Animals and Plants Committees are responsible for the Significant Trade Review process, and the two technical committees should be responsible for coordinating and overseeing the evaluation. Moreover, since the Secretariat is always reminding Parties that it has limited resources and time for carrying out all its activities, and given that this will be a very time-consuming exercise, it would be more appropriate for the Animals and Plants Committees to coordinate the evaluation so that the Secretariat can focus on completing the many other tasks directly assigned to it by the Parties. Therefore, we propose that paragraph 3 be amended to read as follows:

*“The ~~Secretariat~~ **Chairs of the Animals and Plants Committees** will be responsible for coordinating the evaluation and may engage consultants to assist it in this regard.”*

- Paragraph 4

Following along the lines of the statement made above, we propose that paragraph 4 be amended to read as follows:

~~"The Secretariat will work in close cooperation with the Animals and the Plants Committees, which may decide to set up a A working group, composed of representatives of the Animals and the Plants Committees, Parties, and invited experts. The working group could will be responsible for advising on the evaluation process, reviewing the findings of associated research, and developing recommendations for wider consideration by the Parties."~~

- Perhaps a new paragraph should be added asking the working group above to seek comments from range countries referenced in the report (particularly those mentioned in the case studies).
- Paragraph 5

Once the issue of the timing of the evaluation is settled, this paragraph should be consistent with the wording of paragraph 2.

- Paragraph 6

Once the issue of the timing of the evaluation is settled, this paragraph should be consistent with the wording of paragraph 2.

We also propose that it be amended to read as follows:

"A final report, which may include proposed amendments to existing Resolutions or Decisions, or other recommendations, and that will incorporate the comments of the Animals and Plants Committees, will be submitted by the Secretariat Chairs of the Animals and Plants Committees for consideration at the 14th __ meeting of the Conference of the Parties."

Content of the evaluation

- Paragraph 7 a) i)

What does "types of species" mean?

- Paragraph 7 a) ii)

We propose that it be amended to read as follows:

"... the process used to compile and review information concerning the implementation of Article IV, paragraphs 2 (a), 3 and 6 (a) for the selected species (including communications with the range countries), and the subsequent use of this information by the Animals and Plants Committees for the categorization of species and range countries (according to paragraph i of Resolution Conf. 12.8, or previous categories [i.e., as paragraph g of Decision 11.106, and Decision 10.79] and issuance of recommendations";

- Paragraph 7 a) iv)

Replace "constraints" by "problems".

- Paragraph 7 b)

How will the "selected taxonomic groups" be chosen?

With regards to the countries used as case studies, perhaps the study should focus on the main exporting countries that participated in the CITES workshop a few years ago. However, some of these countries may object.

What about evaluating species categorized as "not threatened by trade because Party is properly implementing Article IV"? The assumption is being made that these species were properly categorized. It will be useful to learn what happened to these species to evaluate if they were incorrectly removed from the Significant Trade Review process. Thus, we suggest that this paragraph be edited to read as follows:

"Conduct case studies of selected taxonomic groups and countries ~~subject to recommendations~~ subject to the review of significant trade to assess subsequent short- and longer-term changes in:"

- Paragraph 7 b) i)

We propose that it be amended to read as follows:

"conservation status of the target taxa in the range States ~~subject to recommendations~~;"

- Paragraph 7 b) iv)

It is not clear what the term "*markets*" means. It suggests an economical analysis, which we feel is outside the scope of this evaluation. If it means "*trends in wildlife trade*", then that is already covered in paragraph 7) b) ii).

We propose that it be amended to read as follows:

"~~markets and policies~~ developments"

- Paragraph 7 b) v)

What does "*costs and benefits*" mean?

As noted above, if the intent is to carry out an economical analysis, then this paragraph should be deleted as we feel that is outside the scope of this evaluation and is not relevant to the implementation of Article IV or the review of significant trade.

If it means "negative and positive effects on management of and trade in the target taxa", then these would be addressed by the previous paragraphs.

Regardless, we propose that paragraph 7 b) v) be deleted from the ToR.

- Paragraph 7 b) vi)

We propose that it be amended to read as follows:

"protection status of the target taxa within range States, ~~or~~ and regulatory measures outside range States; and"

- Paragraph 7 b) vii)

We propose that it be amended to read as follows:

"trade patterns, conservation status and management for other CITES-listed and ~~non-listed~~ species that might be suitable 'substitutes' for the target taxa"

- Paragraph 7 c)

We propose that it be amended to read as follows:

Analyze the information to assess the ~~effectiveness, costs and benefits~~ importance [or whatever wording is used in the Objectives section], as well as the negative and positive effects of the Review of Significant Trade as implemented thus far, and identify means to improve the impacts, ~~effectiveness and efficiency~~ of the Review of Significant Trade in reducing the threats to wild species, and particularly to Appendix-II species, in international trade.

Annex V

Comments from the participant at AC 19 on behalf of TRAFFIC

We were generally satisfied with the draft Terms of Reference as presented by the Secretariat, so will therefore restrict our comments to issues raised during the AC19 Working Group that discussed this issue.

Objectives of the evaluation

Objective 1a

Working Group members discussed the wording of Objective 1a, and in line with a recommendation resulting from the 13th meeting of the Plants Committee (PC13), the Group considered changing this from “Evaluate the effectiveness and efficiency of the Review of Significant Trade...”, to “Evaluate the importance of the review of Significant Trade and its contribution to implementation of Article IV paragraphs 2(a), 3, and 6(a).” Given the different approach so far adopted by the PC to the process generally, it is clear that a review of the importance of the review for animals might help the PC to determine the extent to which they should implement such reviews in future. However, in the context of the review for animals at least, it is extremely important that the review evaluates the effectiveness and efficiency of the process, so as to ensure a cost-effective outcome from the process. Indeed it may be difficult to formulate recommendations, as appropriate, for further changes to the process if the effectiveness and efficiency of the process is not a specific objective of the review. Therefore, we would support retention of [evaluate the] “effectiveness” and “efficiency” in Objective 1a.

High-level scope of the review

The proposed general scope of the review is to look at it in relation to Articles 2a, 3 and 6a. The rationale for this is understandable, given the text of Resolution Conf. 12.8. However, this scope will fail to identify many of the important impacts of the process, for example, the usefulness of the process in illuminating problems under Article 2b, i.e. the legality of specimens in trade. The TOR for consultants undertaking the reviews specifically tasks them to provide available information on illegal trade. Although any remedial actions taken to address such problems identified in the review strictly fall outside the remit of the process (and hence are usually referred to the Standing Committee or addressed by the Secretariat through other mechanisms), it is nevertheless important to assess the affect of the significant trade process in this respect. Widening the scope of the review to include Article 2b, would be in support of the recommendation made by China and others (as noted in the Working Group report) to also look at the wider impact of the review on legislation, regulations and enforcement.

Inclusion of non-CITES listed species

As endorsed by the Plants Committee, TRAFFIC fully supports the inclusion of an element in the TOR to review the impacts of the process on non-listed species. Indeed we believe strongly that this review presents an important opportunity to understand in a scientific and unbiased manner how trade may shift from one species to another. We appreciate the concerns of some Parties that this would widen the scope of the review and may have cost implications. However, we believe it is essential to include at least a limited number of case studies to look at the potential impacts of the process on unlisted species, which should not have significant budget implications. This is one of the issues where for many years there have been assumptions or questions raised that once a species has been selected for review, or once (particular types of) recommendations have been made, that this has a ‘knock on effect’, positive or negative, on other CITES-listed species as well as non-listed species. Notably, concerns have been raised that the process may result in the shifting of unsustainable international trade from species listed in Appendix II to species not regulated by the Convention. Understanding this issue will put the committees in a better position to assess the likelihood of such potential impacts and to take these into consideration when making recommendations. The Working Group members voiced opinions both for and against inclusion of non-listed species in the TOR and we therefore recommend that this issue be revisited at AC20.

Content of the evaluation

The USA raised concerns that various terms (e.g. types of species, constraints, markets, etc.) lacked clarity. We are unaware of whether the USA has proposed definitions for such terms in their comments, but we will be prepared to provide input regarding the definitions of these terms at AC20 as necessary. Indeed, since it is unlikely to be appropriate to include such definitions in the actual TOR, Parties at CoP 13 may benefit from text explaining the basic elements of the TOR to prevent any misunderstandings regarding the content of the evaluation. We disagree with the comment made by the USA that assessing the costs and benefits associated with the management of and trade in the target taxa, may not be within the remit of the AC nor relevant to the evaluation. Rather it would seem critical to gain a greater understanding of when and why the process has benefited the management of the species (e.g. Caspian sturgeon species), or may even have had a negative impact (e.g. long standing recommendations from the Standing Committee to suspend imports may conversely result in a lack of incentive to sustainably manage populations or cause a switch, at least in part, from legal trade to illegal trade).

Budget for the evaluation

It was reiterated at AC19 that the evaluation will be dependent on funds being made available. Adequate and timely funding is of course critical to the 'success' and timeliness of the review. One of the Working Group recommendations was that "Parties and the Budget Committee at CoP13 are encouraged to ensure that funds are available". To ensure this is not overlooked, it may be appropriate to include a draft recommendation in the AC20 discussion document that clearly states this.

Timing of the evaluation

We support the recommendation that the review for animals should not be delayed until sufficient information is available to assess the process for plants. This, in addition to budget availability, led to the recommendation that the process should be conducted in 'phases'. Naturally, further discussion on the timing of the review will take place at the next meeting. We believe that the entire evaluation for animals should take place in a single 'phase' (i.e. at one time) to increase efficiency, to decrease the cost of conducting the review as a whole, and to allow cross comparison of case studies.