

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



Quinzième session de la Conférence des Parties
Doha (Qatar), 13 – 25 mars 2010

Interprétation et application de la Convention

Contrôle du commerce et marquage

INTRODUCTION EN PROVENANCE DE LA MER

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat, en consultation avec le Président du Comité permanent.
2. La résolution Conf. 14.6, *Introduction en provenance de la mer*, adoptée à la 14^e session de la Conférence des Parties (CdP14, La Haye, 2007), énonce une définition de la phrase "l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" qui se trouve à l'Article I, paragraphe e), de la Convention. Il était prévu que la résolution serait peaufinée lorsque les Parties s'accorderaient sur d'autres aspects pour parvenir à une compréhension commune et à l'application uniformisée du type de commerce CITES appelé "introduction en provenance de la mer".
3. La décision 14.48, adoptée à la CdP14, stipule que:

14.48 Le Comité permanent:

 - a) *établit, à sa 57^e session, un groupe de travail sur l'introduction en provenance de la mer, travaillant principalement de manière informatisée, pour envisager une définition de "transport dans un Etat", clarifier l'expression "Etat de l'introduction" et la marche à suivre pour délivrer un certificat d'introduction en provenance de la mer, et examiner les autres questions considérées dans le rapport final de l'atelier CITES sur l'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) comme devant être approfondies;*
 - b) *inclut dans le groupe de travail des représentants des autorités CITES et des services de la pêche de chacune des six régions CITES et invite à y participer la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, deux organes régionaux de la pêche, le secteur économique de la pêche, et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales connaissant les pêcheries et la CITES;*
 - c) *convoque, sous réserve de fonds externes disponibles, une réunion du groupe de travail entre ses 57^e et 58^e sessions; et*
 - d) *demande au groupe de travail de préparer un document et un projet de résolution révisée pour examen par le Comité permanent à sa 58^e session, et par la Conférence des Parties à sa 15^e session.*
4. Le Comité permanent, à sa 57^e session (Genève, juillet 2008), a décidé d'établir un présidé par le Président du Comité permanent. Lors d'une réunion informelle tenue en marge de la 57^e session, le groupe de travail a décidé qu'il travaillerait principalement par voie électronique. Le Président a décidé de préparer, avec l'aide du Secrétariat, un "texte évolutif" (et non un texte officiel du Président) qui servirait de point de départ pour les futures discussions sur le fond. Ce texte évolutif s'inspirerait du mandat contenu dans la décision 14.48 et des questions en suspens contenues dans le rapport de l'atelier sur l'introduction en provenance de la mer tenu en 2005.

5. Le Secrétariat a remis le texte évolutif aux membres du groupe de travail le 16 septembre 2008, par courrier électronique, en sollicitant des commentaires. Fin décembre 2008, le Secrétariat avait reçu des réponses de l'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, du Mexique, de l'Océanie, de la Commission européenne, de la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, d'IWMC, de *Species Management Specialists*, de SSN/IELP et de TRAFFIC/WWF. Aucun des pays de trois des six régions CITES – Afrique, Asie, Amérique centrale et du Sud et Caraïbes – n'avait répondu.
6. En consultation avec le Président du groupe de travail, le Secrétariat a remis un rapport sur les progrès du groupe de travail à la 58^e session du Comité permanent (Genève, juillet 2009). Le Comité a accepté la recommandation faite au point 11 du document SC58 Doc. 24: "examiner le document de discussion et le projet de résolution révisé, lorsqu'ils auront été communiqués par le groupe de travail, et fournir un apport, par voie électronique ou par d'autres moyens. Le président du groupe de travail et le Secrétariat y apporteront ensuite les révisions nécessaires et soumettront les deux documents à la Conférence des Parties, au nom du Comité permanent, pour qu'elle les examine à sa 15^e session."
7. Le 5 août 2009, le Secrétariat a communiqué par courriel aux membres du groupe de travail une version révisée du texte évolutif qui tenait compte des commentaires reçus sur le texte évolutif d'origine. Le texte évolutif révisé ainsi que *Compilation of comments on initial rolling text of 16 September 2008* et *Chronology of IFS-related discussions to date*, ont servi de base aux discussions lors d'une réunion du groupe de travail organisée à Genève du 14 au 16 septembre 2009.
8. Dans leurs commentaires sur le texte évolutif d'origine, plusieurs membres du groupe de travail ont proposé que le groupe se concentre sur la définition de "l'Etat de l'introduction" – ou, comme dans les Articles III, IV et XIV de la Convention, "l'Etat dans lequel le spécimen a été introduit" –, dans le but de l'ajouter à la résolution Conf. 14.6. Cette approche devait permettre au groupe de travail de reporter temporairement la définition de "le transport, dans un Etat", qui apparaît à l'Article I de la Convention ainsi que l'examen d'un ensemble de questions de procédure pouvant se révéler complexes concernant l'introduction en provenance de la mer. Trouver un accord sur "l'Etat de l'introduction" pourrait fort bien avoir pour effet de faciliter le traitement de ces autres questions.
9. Comme il existe un lien entre la définition de "l'Etat de l'introduction" et la définition de "le transport, dans un Etat", les commentaires écrits des membres du groupe de travail portaient souvent directement ou indirectement sur ces deux expressions. Il a été suggéré qu'elles ne pouvaient être facilement dissociées. De même, savoir qui émettra le certificat d'introduction en provenance de la mer (certificat IPM), et quand, a une incidence sur la définition de "l'Etat de l'introduction".
10. L'histoire juridique de la Convention montre qu'il y a eu de nombreuses discussions sur l'introduction en provenance de la mer. Les négociateurs semblent, par exemple, avoir réfléchi au fait de savoir s'il y a une différence entre "introduction en provenance de la mer" et d'autres formes de commerce CITES, si les contrôles proposés pour l'introduction en provenance de la mer sont des mesures de conservation directes relevant du seul Etat qui déplace des spécimens d'une région se trouvant en dehors de la juridiction nationale vers une zone dépendant de cette juridiction, et si une définition artificielle d'"Etat d'origine" devait être introduite afin d'inclure dans la Convention les espèces marines sans Etat d'origine.
11. Parmi les principales questions juridiques déterminées par le groupe de travail et intéressant la définition de "l'Etat de l'introduction", il y a celles de savoir si un navire peut être considéré comme l'Etat lui-même et si "l'introduction" est un processus plutôt qu'un acte unique ou simple.
12. Lors de la réunion du groupe de travail, en septembre 2009, les membres ont convenu par courriel d'un projet de document de travail et d'un projet de résolution révisée pour examen par le Comité permanent. Les commentaires des membres du Comité permanent ont été incorporés dans ces documents par le Président du groupe de travail avec l'aide du Secrétariat et les documents en question sont soumis à la présente session au nom du Comité permanent.
13. Un projet de révision de la résolution Conf. 14.6, *Introduction en provenance de la mer*, est joint en tant qu'annexe 1 au présent document, un projet de révision de la décision 14.48 en tant qu'annexe 2 et le rapport de la réunion de septembre 2009 du groupe de travail en tant qu'annexe 3. Une compilation de tous les commentaires des membres du groupe de travail sur le texte évolutif d'origine est jointe en tant qu'annexe 4 (dans la langue dans laquelle elle a été soumise).

Recommandations

14. Le Comité permanent recommande que la Conférence des Parties détermine comment résoudre la question du texte entre crochets dans le projet de révision de la résolution Conf. 14.6 joint en tant qu'annexe 3 au présent document et adopte la résolution révisée qui en résultera.

15. Le Comité permanent recommande en outre que la Conférence des Parties adopte le projet de révision de la décision 14.48 joint en tant qu'annexe 4 au présent document.

PROJET DE REVISION DE LA RESOLUTION CONF. 14.6

NB: Le texte à supprimer est ~~barré~~. Le nouveau texte proposé est souligné.

TENANT COMPTE de l'atelier CITES sur les questions d'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) tenu en application de la décision 13.18 de la Conférence des Parties, et de la réunion du groupe de travail du Comité permanent sur l'introduction en provenance de la mer (Genève, 14 – 16 septembre 2009), tenue en application de la décision 14.48 de la Conférence des Parties;

RAPPELANT que l'Article I, paragraphe e), de la Convention, définit l'expression "introduction en provenance de la mer" comme "le transport, dans un Etat de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat";

RAPPELANT aussi que l'Article XIV, paragraphe 6, de la Convention, stipule qu'"aucune disposition de la présente Convention ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer";

RAPPELANT en outre que l'Article III, paragraphe 5, et l'Article IV, paragraphes 6 et 7, de la Convention, fournissent un cadre pour réglementer l'introduction en provenance de la mer des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I et à l'Annexe II respectivement;

NOTANT que la Convention ne définit pas "l'Etat de l'introduction" et que l'Article III, paragraphe 5, l'Article IV, paragraphe 6 et l'Article XIV, paragraphe 5, imposent certaines obligations aux Etats de l'introduction;

SOUHAITANT que les Etats du pavillon et les Etats du port coopèrent d'une manière qui appuie et respecte les dispositions de la Convention relatives à l'introduction en provenance de la mer;

SOUHAITANT aussi que les Etats consultent les organisations régionales de gestion des pêches pertinentes et coopèrent avec elles en émettant les certificats d'introduction en provenance de la mer;

NOTANT les progrès accomplis, par le biais de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, au sujet des mesures visant à promouvoir la pêche responsable [, en particulier l'adoption de l'Accord sur les mesures à prendre par les Etats du port pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée] le texte entre crochets serait ajouté ou supprimé en fonction des résultats de la Conférence de la FAO en novembre 2009;

RECONNAISSANT la nécessité d'une interprétation commune des dispositions de la Convention relatives à l'introduction en provenance de la mer afin de faciliter une application standard des mesures de contrôle du commerce des spécimens introduits en provenance de la mer et d'améliorer l'exactitude des données sur le commerce CITES;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

CONVIENT que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre les zones marines situées au-delà des zones soumises à la souveraineté d'un Etat ou à ses droits souverains, conformément au droit international stipulé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

[CONVIENT en outre que par "Etat de l'introduction", il faut entendre [Etat du port] [Etat du pavillon];

[RECOMMANDE qu'avant de délivrer un certificat d'introduction en provenance de la mer, l'organe de gestion de l'Etat de l'introduction [ait eu l'assurance que,] [tienne compte] non seulement [du fait] les dispositions de la Convention ont été suivies, mais aussi [que] [du fait que] le spécimen a été acquis, ou le sera, en respectant les mesures applicables pour conserver et gérer les ressources marines vivantes, y compris les mesures prises par les organisations régionales de gestion des pêches ou autres arrangements, et le droit international]; et

[RECOMMANDE en outre que les Parties répondent en temps voulu à toute demande d'informations nécessaires pour émettre les certificats d'introduction en provenance de la mer ou vérifier l'authenticité et la validité de ces certificats.]

PROJET DE REVISION DE LA DECISION 14.48

NB: Le texte à supprimer est ~~barré~~. Le nouveau texte proposé est souligné.

Décision 14.48 (Rev. CoP15)

A l'adresse du Comité permanent

44.48 Le Comité permanent:

- a) prolonge l'activité du ~~un~~ groupe de travail sur l'introduction en provenance de la mer établi à sa 57^e session, étant entendu qu'il continuera à travailler ~~travaillant~~ principalement de manière informatisée, pour envisager une définition de "transport dans un Etat", ~~clarifier l'expression "Etat de l'introduction"~~ et la marche à suivre pour délivrer un certificat d'introduction en provenance de la mer, et examiner les autres questions ~~considérées dans~~ que le rapport final de l'atelier CITES sur l'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) et le rapport final de la réunion du groupe de travail tenue à Genève du 14 au 16 septembre 2009 ~~comme devant~~ ont estimé devoir être approfondies;
- b) ~~inclut dans~~ veille à ce que le groupe de travail comprenne des représentants des autorités CITES et des services de la pêche de chacune des six régions CITES et obtienne un apport des ~~invite à y participer~~ la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ~~deux~~ organes régionaux de la pêche, ~~le~~ et du secteur économique de la pêche, ~~et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales connaissant les pêcheries et la CITES; et~~
- c) ~~convoque, sous réserve de fonds externes disponibles, une réunion du groupe de travail entre ses 57^e et 58^e sessions; et~~
- d) demande au groupe de travail de préparer un document et un projet de résolution révisée pour examen par le Comité permanent à sa 58^e 62^e session, et par la Conférence des Parties à sa 15^e 16^e session.

A l'adresse du Secrétariat

Le Secrétariat, sous réserve de fonds externes disponibles, convoque une réunion du groupe de travail entre ses les 57^e 61^e et 58^e 62^e sessions du Comité permanent;

**Réunion du groupe de travail du Comité permanent CITES sur l'introduction
en provenance de la mer (Genève, 14-16 septembre 2009)**

RAPPORT

1. La réunion du groupe de travail a été organisée conformément à la décision 14.48 de la Conférence des Parties à la CITES avec des fonds externes provenant de l'Union européenne. Elle était présidée par l'ambassadeur du Chili, Cristian Maquieira (Président du Comité permanent CITES). Les membres du groupe de travail suivants ont assisté à la réunion: des experts gouvernementaux de l'Allemagne, de l'Australie (au nom de l'Océanie), du Canada, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Islande, du Japon, du Mexique, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande représentant les autorités CITES, les départements des pêches et ministères des Affaires étrangères, ainsi que des représentants intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de la Commission européenne et du Secrétariat CITES et des représentants non gouvernementaux de *IWMC World Conservation Trust*, d'*International Environmental Law Project/Species Survival Network* et du Fonds mondial pour la nature (représentant également TRAFFIC et l'UICN). Des observateurs invités de la Commission internationale pour la conservation du thon de l'Atlantique (CICTA) et de la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CPANE) y ont également participé. Les membres suivants du groupe de travail – Argentine, Chili, Chine, République islamique d'Iran, Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU, Programme des Nations Unies pour l'environnement et *Pew Charitable Trusts* – ainsi que les observateurs invités [Secrétariats de la Convention sur la diversité biologique, du Memorandum d'entente sur la conservation et la gestion des tortues marines et de leurs habitats de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est (accord qui relève de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage)] et de l'Organisation des pêches de l'Atlantique Sud-Est se sont fait excuser. La liste complète des participants à la réunion est jointe au présent document.
2. Le Secrétaire général de la CITES a souhaité la bienvenue aux participants à Genève puis le président a expliqué qu'il s'agissait de reprendre des travaux commencés quatre ans plus tôt. A cette époque, des progrès avaient été faits sur la définition d'"environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" et il y avait eu un début de débat sur la question de "l'introduction". Le texte évolutif révisé du 31 juillet 2009 offre maintenant une bonne base au groupe de travail qui pourra donner des orientations claires pour la définition de "l'Etat de l'introduction" – même si les membres ont des positions diverses et bien arrêtées.
3. Parmi les documents mis à la disposition des participants, il y avait l'ordre du jour provisoire, une chronologie des discussions relatives à l'introduction en provenance de la mer à ce jour, le texte évolutif révisé et les commentaires écrits des membres du groupe de travail, le texte évolutif initial et les commentaires écrits rassemblés des membres du groupe de travail, la résolution Conf. 14.6, la décision 14.48, la recommandation de la CICTA sur la déclaration des captures, la présentation PowerPoint de la CPANE, la présentation PowerPoint du Secrétariat donnant un aperçu des discussions tenues à ce jour sur l'introduction en provenance de la mer, la présentation PowerPoint du Secrétariat de la FAO sur le projet d'accord sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée et le texte intégral du projet d'accord du Président, du 27 août 2009.
4. Le Secrétaire exécutif de la CPANE a expliqué que depuis 2000, la Commission a un régime de respect/exécution pour la pêche en haute mer qui a été renforcé au fil des ans. En 2005, une liste des navires impliqués dans la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN) a été dressée et le nombre de navires actifs, à l'origine de 26, n'est plus aujourd'hui que de deux. Les efforts se poursuivent pour contrecarrer ou décourager les irréductibles. Depuis le 1^{er} mai 2007, un système d'observation de l'Etat du port basé sur les directives de la FAO est en place. Le capitaine doit présenter une demande pour chaque débarquement (il y a une liste de ports possibles). L'Etat du port communique la demande à l'Etat du pavillon pour confirmation du quota. L'Etat du port décide alors d'accepter ou non la demande (il peut la refuser même si l'Etat du pavillon confirme le quota, en raison de la souveraineté totale qu'il exerce sur ses propres ports) et les documents pertinents sont postés sur le site Web de la CPANE. En ce qui concerne la communication entre l'Etat du port et les Etats du pavillon, les Etats du pavillon répondent effectivement (en l'espace de trois jours) aux demandes d'information de l'Etat du port. La plupart des membres de la CPANE sont des pays développés de sorte que la Commission maîtrise bien la gestion des pêches. La CITES, parce qu'elle est un système mondial plutôt que régional, et d'autres organisations régionales de gestion des pêches (RFMO) ont peut-être des Parties dont les niveaux de capacité diffèrent.
5. Le Secrétaire général de la CICTA a expliqué que la Commission a des comités sur les statistiques et la recherche et sur le respect ainsi que des groupes d'experts pour les principales espèces de poissons. Elle a, en outre, un groupe de travail permanent sur les Parties non contractantes qui capturent le thon. Lorsque la liste des

navires impliqués dans la pêche INN a été dressée en 1999, plus de 200 navires y ont été inscrits. Aujourd'hui, il y en a moins de 10. Des critères d'attribution des quotas ont été adoptés en 2001 et le non-respect entraîne des sanctions commerciales, entre autres, au titre desquelles, les membres de la CICTA refusent, par exemple, d'importer du thon des pays impliqués. La CICTA déclare aussi des zones et des saisons de fermeture de la pêche. Les déclarations de capture du thon rouge sont les seules acceptées. Il existe un programme d'observateurs pour le transbordement et l'établissement des rapports. Les mesures de conservation et de gestion de la CICTA ont permis la reconstitution des stocks d'espérons et des améliorations de l'état du thon obèse. En revanche, par le passé, les membres de la CICTA ont éprouvé quelques difficultés en matière de gestion du thon rouge. Ils ont adopté un programme de gestion pluriannuel en 2006 qui a été amendé en 2008 pour reconstituer le stock tout en renforçant les mesures de suivi et de contrôle des captures et du commerce du thon rouge. La Convention CICTA ne couvre pas expressément les espèces de requins mais elle peut néanmoins contribuer à leur conservation et à leur gestion.

6. Un nouveau règlement de l'Union européenne (UE) sur la pêche INN est annoncé et devrait prendre effet le 1^{er} janvier 2010. Il exigera que tous les poissons et produits de poissons soient accompagnés d'un certificat de capture valide avant introduction sur le territoire de l'Union européenne.
7. Le groupe de travail a reconnu que "l'introduction en provenance de la mer" était un des quatre types de commerce réglementés par la Convention. Il a toutefois demandé une approche unifiée parce qu'il ne s'agit pas d'un commerce typique. A la différence de l'exportation et de l'importation entre deux Etats, l'introduction en provenance de la mer peut ne concerner qu'un seul Etat qui obtient des spécimens CITES provenant de l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat.
8. Le groupe de travail a examiné de manière approfondie six options pour la définition d'"Etat de l'introduction" qui ont été identifiées par les membres du groupe de travail et élaborées dans le texte évolutif révisé du 31 juillet 2009. Les membres ont souligné qu'il importait de s'accorder sur une option à la fois cohérente avec la Convention du point de vue juridique et pragmatique (c.-à-d. simple et directe sur le plan de la procédure, d'un bon rapport coût/efficacité, moins bureaucratique, tenant compte des pratiques de pêche actuelles, etc.). Notant que "l'Etat de l'introduction" n'est pas défini dans la Convention, quelques membres ont estimé que cela assurerait suffisamment de souplesse pour correspondre à de nombreuses options politiques souhaitées. En conséquence, le but du groupe de travail devrait être de déterminer un régime pratique d'introduction en provenance de la mer également cohérent avec la Convention du point de vue juridique.
9. Il a été noté que la question de savoir si c'est à l'Etat du port ou à l'Etat du pavillon d'émettre un certificat IPM semblait insignifiante lorsque c'est le même Etat qui remplit les deux fonctions. Toutefois, les choses se compliquent lorsque l'Etat du pavillon et l'Etat du port sont différents. La définition de l'Etat de l'introduction devrait-elle être liée aux circonstances et nécessite-t-elle d'être résolue au cas par cas? Si c'est le cas, qui décide de l'Etat qui convient le mieux dans les circonstances et est-il nécessaire d'avoir un critère décisionnel ou un Etat d'introduction présomptif?
10. Un membre du groupe de travail a déclaré que l'introduction en provenance de la mer est comprise comme un ensemble spécial de règles imposées par un Etat à ses propres navires et que le débarquement de spécimens CITES par d'autres Etats dans ses ports est traité comme une importation, quels que soient les spécimens capturés.
11. La question de savoir si l'Etat de l'introduction "fait" l'introduction ou "reçoit" l'introduction a été posée. Comme les deux options semblent possibles, certaines questions se posent. Quelle option convient le mieux du point de vue du moment où le certificat d'introduction en provenance de la mer doit être émis? Le but de ce certificat étant d'aider à réglementer le commerce, vaut-il mieux que ce soit l'Etat du pavillon ou l'Etat du port qui émette le certificat?
12. Le groupe de travail a reconnu que le processus d'émission et de communication d'avis de commerce non préjudiciable pour l'introduction de spécimens CITES en provenance de la mer nécessitait un examen plus approfondi. L'Etat du port, parce qu'il est au point d'entrée du commerce, pourrait être le mieux placé pour émettre un avis de commerce non préjudiciable. L'Etat du port pourrait aussi demander à l'Etat du pavillon de fournir certaines informations. Cependant, il a été noté que certains Etats du port n'ont peut-être pas la capacité d'émettre des avis de commerce non préjudiciable ou peuvent avoir des difficultés à accéder aux informations nécessaires pour émettre un certificat IPM. Certains membres ont craint que l'émission unilatérale d'avis de commerce non préjudiciable pour une espèce par plusieurs Etats n'entraîne un commerce cumulatif d'une espèce, nuisant à sa survie. L'importance de la consultation et de la coopération entre l'Etat de l'introduction et la RFMO concernée, pour l'émission d'avis de commerce non préjudiciable, a été reconnue.
13. Plusieurs membres du groupe de travail ont indiqué que, selon leur interprétation de la Convention, l'Etat qui émet un certificat IPM devrait aussi émettre l'avis de commerce non préjudiciable sur lequel il se base. Toutefois,

certaines membres ont été d'avis que rien dans la Convention n'empêche un Etat de désigner un autre Etat comme organe de gestion ou autorité scientifique. Un autre membre a suggéré qu'il pourrait être possible pour un Etat d'émettre l'avis de commerce non préjudiciable tandis qu'un autre émettrait le certificat IPM. Différentes sources d'information pourraient être utilisées pour l'avis de commerce non préjudiciable mais il serait inopportun qu'un Etat n'ayant pas de lien réel avec l'introduction soit chargé d'émettre un certificat IPM. L'Etat de l'introduction devrait obtenir l'information nécessaire à un avis de commerce non préjudiciable de toutes les sources possibles: est-ce l'Etat du pavillon ou l'Etat du port qui est le mieux placé pour le faire?

14. Il a été proposé qu'un Etat demande à son autorité scientifique d'étudier si un avis de commerce non préjudiciable peut être émis pour une espèce particulière introduite en provenance de la mer. Un avis de commerce non préjudiciable peut s'appuyer sur l'effort de pêche plutôt que sur la quantité. Si l'autorité scientifique ne trouvait pas suffisamment de preuves pour justifier l'avis, l'Etat devrait renoncer à l'introduction de cette espèce.
15. Les participants ont estimé que c'était à l'Etat de l'introduction qu'il incombait de veiller à ce que tout certificat IPM émis soit authentique et fiable. Lorsqu'il émet un certificat IPM, l'Etat de l'introduction peut également assumer des responsabilités supplémentaires au cas où l'introduction serait jugée non conforme à la Convention. Certains membres du groupe de travail ont estimé que cela pourrait poser un problème si l'Etat de l'introduction était différent de l'Etat du pavillon du navire concerné.
16. Il a été rappelé que la CITES a besoin d'un document différent pour chaque transaction commerciale (p. ex., introduction en provenance de la mer, exportation, réexportation). Dans le cadre de certaines RFMO, des processus semblables peuvent être en place pour réglementer la capture et le commerce.
17. Certains spécimens CITES peuvent être capturés conformément à une convention, un traité ou un accord décrit à l'Article XIV, paragraphe 4 de la Convention. Dans ce cas, l'Article XIV, paragraphe 5, requiert que toute exportation de tels spécimens soit accompagnée d'un certificat d'un organe de gestion de l'Etat dans lequel il a été introduit. Les membres du groupe de travail ont estimé que leur interprétation divergente de l'Article XIV montrait qu'il fallait examiner et clarifier certaines questions relatives à la séquence.

Etat du port

18. Plusieurs membres du groupe de travail ont estimé que l'introduction en provenance de la mer a lieu lorsqu'il y a transport dans un Etat du port. C'est à ce moment que les spécimens obtenus dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat entrent pour la première fois dans la chaîne du commerce, pour ce qui concerne la Convention. En conséquence, c'est le moment où les contrôles CITES commencent à prendre effet pour ces spécimens. Généralement et selon la législation nationale, le débarquement des spécimens (c.-à-d. dans l'Etat du port) constitue un moment logique où l'on peut considérer qu'un type et une quantité de tout spécimen CITES obtenu dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat ont été introduits en provenance de la mer, conformément à la Convention.
19. L'Etat du pavillon a la responsabilité première de veiller à ce que ses navires de pêche ne soient pas impliqués dans la pêche IUU, mais les contrôles des navires se sont souvent révélés sans effet. Certains navires de pêche connus pour pratiquer la pêche INN ont recours à des pavillons de complaisance. Certains Etats du pavillon sont incapables ou n'ont pas la volonté d'exercer réellement un contrôle sur leurs navires de pêche. Quelques membres du groupe de travail ont été d'avis que le niveau insuffisant des contrôles actuels sur les navires des "entités de pêche" et l'introduction en provenance de la mer de spécimens par ces navires savaient le mécanisme de surveillance envisagé dans le cadre de la Convention si l'Etat du pavillon était également l'Etat de l'introduction. D'ailleurs, une des principales raisons ayant motivé les Etats Membres de la FAO à mettre au point l'accord sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN, était de lutter contre les contrôles insuffisants ou inefficaces des Etats du pavillon. De même, certains membres du groupe de travail ont contesté le fait qu'exiger que l'Etat du port émette un certificat IPM puisse permettre de contrôler plus rigoureusement la pêche INN.
20. Il a été reconnu qu'il existe des ports de complaisance bien qu'il n'y ait aucune liste officielle comparable aux listes RFMO de navires pratiquant la pêche INN. Choisir l'Etat du port comme Etat de l'introduction signifierait que l'Etat du pavillon n'a pas la responsabilité d'émettre le certificat IPM et peut aussi encourager les opérateurs à choisir des ports de complaisance pour débarquer leurs produits; selon certains membres, cela pourrait en réalité renforcer les ports et les pavillons de complaisance. Certains membres ont craint qu'un Etat du port refuse d'émettre un certificat IPM en invoquant ses propres politiques et/ou des mesures nationales plus strictes.
21. Certains membres du groupe de travail ont estimé que si l'Etat du pavillon était considéré comme l'Etat de l'introduction, il fallait que l'Etat du pavillon émette, pour toute exportation de spécimens par l'Etat du port, un certificat de conformité conformément à l'Article XIV, paragraphe 5, de la Convention.

Etat du pavillon

22. Pour ce qui est de considérer l'Etat du pavillon comme Etat de l'introduction, il a été dit que cette approche reflète la responsabilité des Etats dont les navires pêchent en haute mer, en vertu du droit international (c.-à-d. la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons chevauchants et l'accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion). Le rôle principal des Etats du pavillon dans une telle situation est également reconnu dans l'Accord sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, que la FAO est en train de préparer. Il a été suggéré qu'il serait plus pratique que l'Etat du pavillon émette le certificat d'introduction en provenance de la mer, en particulier s'il est membre d'une RFMO. L'Etat du pavillon pourrait être mieux en mesure d'émettre un avis de commerce non préjudiciable que l'Etat du port car il exerce la juridiction sur ses navires en haute mer et il est mieux placé pour avoir toutes les informations requises concernant leurs activités de prélèvement. Des préoccupations ont cependant été exprimées en ce qui concerne les pavillons de complaisance et les "entités de pêche" (entités politiques qui ne sont pas généralement reconnues par la communauté internationale mais qui possèdent des flottes de pêche). Si un Etat du pavillon n'émet pas d'avis de commerce non préjudiciable (ce qui empêche en conséquence l'émission d'un certificat IPM), l'opérateur du navire pourrait changer d'Etat du pavillon jusqu'à ce qu'il en trouve un qui veuille bien émettre un avis de commerce non préjudiciable.
23. Certains membres du groupe de travail ont indiqué qu'ils n'appuieraient le choix de l'Etat du pavillon que si l'on peut interpréter légalement la Convention comme permettant que l'Etat du pavillon émette le certificat IPM. Plusieurs membres ont noté qu'il incombait à l'Etat du pavillon de s'assurer que ses navires pêchent conformément au droit international – y compris à la Convention, pour ses Parties (c.-à-d. l'obligation d'émettre un avis de commerce non préjudiciable par l'Etat de l'introduction qui pourrait être l'Etat du pavillon).
24. Du point de vue de certains membres du groupe de travail, si les spécimens introduits sont alors exportés vers un port différent de l'Etat, le rôle de l'Etat du port, en tant qu'importateur, est d'inspecter les documents d'accompagnement pour vérifier qu'un certificat IPM et un permis d'exportation authentiques et valides ont été émis et que la capture correspond au maximum autorisé par le certificat IPM. D'autres membres ont exprimé leur désaccord à ce sujet.
25. Selon certains membres du groupe de travail, rendre l'Etat du port responsable des actions d'un navire qui ne bat pas son pavillon semble difficile. Si l'Etat du port refuse d'émettre un certificat IPM, il pourrait y avoir un droit d'appel mais le navire aurait du mal à exercer ce droit en pratique. Si le certificat IPM est émis avant qu'un navire ne sorte, celui-ci peut déjà savoir où il pêchera puis débarquera ses prises. La pratique habituelle, au titre du droit national, est qu'un Etat du pavillon autorise un navire à pêcher, pour une période de temps donnée, des espèces particulières et certaines quantités. Des inspecteurs du gouvernement pourraient être à bord de chaque navire pour certifier la capture. Certaines RFMO délivrent une autorisation préalable de capture autorisée pour certaines espèces d'après les données scientifiques relatives au stock. Il a été noté que pour certaines espèces, dans le contexte de certaines RFMO, les documents de capture et de commerce sont émis et validés par l'Etat du pavillon et que leur véracité doit être validée par l'Etat du port comme condition d'autorisation du débarquement.
26. Si le certificat d'introduction en provenance de la mer, sur la base d'un avis de commerce non préjudiciable, est émis par l'Etat du pavillon, l'Etat du port peut refuser ou saisir tout spécimen débarqué au port si la quantité introduite dépasse le montant autorisé par le certificat.

Etat du port, avec la possibilité de l'Etat du pavillon en accord avec l'Etat du port, ou vice versa

27. La plupart des membres du groupe ont estimé qu'une solution réaliste serait qu'un Etat particulier (Etat du pavillon ou Etat du port) soit "l'Etat de l'introduction" présomptif. En l'absence d'une telle clarification, il pourrait y avoir contestation concernant l'Etat responsable de présenter l'avis de commerce non préjudiciable requis et d'émettre les certificats d'introduction.
28. Que l'on choisisse l'Etat du port ou l'Etat du pavillon comme Etat de l'introduction présomptif, la plupart des membres du groupe ont estimé qu'il fallait préserver une certaine souplesse permettant de considérer l'autre Etat comme "l'Etat de l'introduction" dans certaines circonstances. Ces membres ont estimé que cette souplesse, qui permettrait de changer de présomption, était nécessaire pour promouvoir l'efficacité et le pragmatisme de la Convention sachant que les circonstances d'introduction en provenance de la mer peuvent être extrêmement diverses (avec différents pavillons, ports, capacités, espèces, lieux de prélèvement, Partie à la CITES et/ou membres d'organisations régionales des pêches, mandats et rôles en matière de gestion des organisations régionales des pêches, "entités de pêche", etc.). Un membre a exprimé un avis contraire, estimant que l'Etat de l'introduction doit toujours être soit l'Etat du pavillon, soit l'Etat du port, avec une coopération entre les deux Etats.

29. Plusieurs membres du groupe ont exprimé leur appui à un accord préalable entre les Etats du port et les Etats du pavillon comme mécanisme permettant de déterminer qui émet le certificat IPM. Par exemple, certains membres ont soutenu l'idée d'un cadre dans lequel l'Etat du port est l'Etat de l'introduction présomptif mais doit pouvoir compter sur l'Etat du pavillon pour émettre un certificat IPM si l'organe de gestion de l'Etat du port convient qu'un organe de gestion de l'Etat du pavillon peut le faire dans des circonstances particulières.
30. A ce propos, les questions suivantes ont été posées: quel Etat est le mieux équipé pour rendre les avis nécessaires et émettre le certificat; comment déterminer quel Etat, dans des circonstances données, est le mieux équipé; et quelle sorte de coopération serait préférable? Les Etats du port semblent les mieux en mesure de décider s'ils peuvent assumer la responsabilité d'émettre dûment les certificats mais vaudrait-il mieux compter sur un Etat du pavillon dans un contexte donné? Des accords (ou arrangements) préalables qui préciseraient la nature et les circonstances de la collaboration entre les Etats, pourraient aussi éclairer les circonstances dans lesquelles l'Etat de l'introduction n'est pas l'Etat présomptif. Un membre du groupe de travail note que dans ce cadre, il pourrait y avoir un grand nombre d'arrangements. Certains membres ajoutent qu'ils ne soutiennent pas l'approche d'un accord préalable pour le moment, compte tenu de sa complexité. Un autre membre exprime son intérêt pour l'approche de l'accord préalable mais avec l'Etat du pavillon plutôt que l'Etat du port comme Etat de l'introduction présomptif. Plusieurs membres du groupe ont suggéré d'autres bases potentielles pour changer d'Etat présomptif, comme par exemple la qualité de membre d'une RFMO ou des inscriptions selon les espèces.

Etat du port et/ou Etat du pavillon

31. Un membre du groupe de travail a suggéré vivement de permettre soit à l'Etat du port, soit à l'Etat du pavillon, d'émettre un certificat IPM. Il semble que le texte de la Convention le permette du fait qu'il ne définit pas l'Etat de l'introduction et que les Parties appliquent actuellement les deux approches pour émettre des certificats IPM.
32. Un autre membre du groupe de travail a mentionné qu'il n'était peut-être pas nécessaire de préciser un Etat de l'introduction particulier et qu'il suffisait d'indiquer les responsabilités respectives des Etats du port et du pavillon.
33. D'autres membres du groupe de travail ont jugé nécessaire d'identifier clairement soit l'Etat du port, soit l'Etat du pavillon comme Etat de l'introduction mais certains ont estimé que cela pourrait être fait au moyen de la présomption qui autorise une certaine souplesse. En conséquence, le groupe de travail a rejeté l'option permettant simplement soit à l'Etat du port, soit à l'Etat du pavillon, d'émettre un certificat IPM.

Etat du port pour les spécimens de l'Annexe I et Etat du pavillon pour les spécimens de l'Annexe II

34. Certains membres du groupe de travail ont estimé que cette option prêtait à confusion et qu'elle était trop fragmentée. La possibilité de réserves, d'inscriptions scindées et de ressemblance entre espèces laisse entrevoir d'éventuelles complications. Pour toutes ces raisons, le groupe de travail a décidé de rejeter cette option.

Etat du port ou Etat du pavillon et organisations régionales de gestion des pêches

35. La majeure partie de la haute mer est désormais couverte par des organisations régionales de gestion des pêches. Sur les 37 RFMO existantes pour le milieu marin, seules 18 ont le mandat, aux termes d'un accord juridiquement contraignant, de conserver et de gérer les pêcheries. L'approche adoptée pour l'introduction en provenance de la mer devrait être conforme aux dernières mesures prises dans le cadre des RFMO et de la FAO.
36. Compte tenu de leur structure institutionnelle (c.-à-d. le rôle des organisations régionales de gestion des pêches par rapport au secrétariat et à ses membres), la possibilité pour les RFMO de servir d'organes de gestion ou d'autorités scientifiques désignés par les Parties au titre de l'Article IX de la Convention est peut-être limitée. Elles doivent cependant être consultées pour les introductions en provenance de la mer qui concernent leurs régions et leurs espèces et être considérées comme des partenaires habituels en matière de coopération avec les autorités CITES.
37. Il a été suggéré que les RFMO pouvaient contribuer à la CITES dans trois domaines principaux: les systèmes de documentation (autrefois limités aux statistiques de capture, ils fournissent aujourd'hui des documents sur les captures, le transbordement et le commerce), l'émission d'avis de commerce non préjudiciable (les activités des RFMO pourraient être des critères pertinents pour ces avis), et un rôle potentiel au titre de l'Article XIV, paragraphes 4 et 5 de la Convention. En ce qui concerne le dernier point, certains membres du groupe de travail ont été d'avis que le simple fait qu'il existe un accord ne satisfait pas aux exigences de l'Article XIV, paragraphe 4, et qu'il faut aussi agir en ce qui concerne la protection d'une espèce marine particulière inscrite à l'Annexe II de la CITES. La question de la contribution de la CITES aux RFMO a également été soulevée.

38. Pour certains membres du groupe de travail, il a semblé souhaitable, et possible, de faire correspondre plus étroitement le certificat IPM aux documents relatifs aux captures et au commerce des RFMO et de la FAO. Les Parties devraient approfondir ce point.
39. Compte tenu des considérations qui précèdent, le groupe de travail a décidé qu'il n'était pas nécessairement faisable à ce stade d'émettre des certificats IPM conjointement avec les organisations régionales de gestion des pêches et rejette donc cette option.

Conclusions

40. Suite aux discussions, le groupe de travail a mis au point un ensemble de projets de révision pour la résolution Conf. 14.6 qui sont reflétés ci-après. Les révisions proposées au préambule font référence à la réunion du groupe de travail, à l'absence de définition, dans le texte de la Convention, de "l'Etat de l'introduction", à la nécessité d'instaurer la coopération entre les Etats du pavillon et du port pour remplir les dispositions de la Convention sur l'introduction en provenance de la mer, à la nécessité d'instaurer consultation et coopération avec les RFMO et à l'adoption prévue d'un nouvel accord de la FAO sur les mesures du ressort de l'Etat du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN.
41. Certes, un accord a été trouvé sur l'importance de la coopération entre les Etats concernés mais des opinions divergentes se sont manifestées sur le bien-fondé de choisir comme Etat de l'introduction soit l'Etat du port, soit l'Etat du pavillon, soit une combinaison des deux et, dans ce dernier cas, des vues différentes ont été exprimées sur les circonstances dans lesquelles un Etat non présomptif pourrait devenir Etat de l'introduction. A la lumière de cette discussion, le Président a proposé de simplifier le libellé du projet de résolution pour dire que l'Etat de l'introduction est "[Etat du port] [Etat du pavillon]," et le groupe a accepté à condition que cette simplification ne se fasse pas dans l'intention de remettre en cause les discussions portant sur les options qui prévoient une combinaison des deux Etats selon les circonstances.
42. Une autre révision proposée aux paragraphes du dispositif de la résolution recommande qu'un organe de gestion de l'Etat de l'introduction garantisse ou envisage l'application, non seulement de la Convention mais aussi d'autres mesures pertinentes et du droit international. Certains membres du groupe de travail ont craint que cette disposition ne soit vue comme ajoutant une obligation d'acquisition légale à l'introduction en provenance de la mer, ce qui dépasserait les compétences de la Convention. D'autres membres du groupe de travail ont craint que cette disposition ne soit vue comme permettant que le respect des mesures de conservation et de gestion d'une RFMO suffise comme avis de commerce non préjudiciable.
43. Une dernière révision proposée à la résolution recommande que les Parties communiquent, en temps opportun, lorsqu'elles échangent des informations relatives à un certificat IPM. Les auteurs ont estimé que c'était nécessaire pour garantir que la recommandation aux Parties [reflétée dans la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP14) et ailleurs] de vérifier l'authenticité des documents CITES soit respectée. Certains membres du groupe de travail ont noté que la communication entre les Parties concernant les documents CITES est déjà pratique courante mais ont souligné que dans le cas des certificats IPM, il est particulièrement important de répondre aux demandes d'information en temps opportun. Quelques membres ont suggéré que cette disposition semble réduire le degré de déférence habituellement accordé aux documents CITES émis par une Partie car elle implique qu'un Etat pourrait vérifier la base sur laquelle un autre Etat émet un document CITES.
44. Le fait que le groupe de travail ne soit pas parvenu au consensus sur l'Etat du port ou l'Etat du pavillon comme "Etat de l'introduction" a des incidences sur deux autres éléments de son mandat aux termes de la décision 14.48. Plus précisément, il n'est pas possible de trouver de consensus clair sur l'interprétation de "transport, dans un Etat" et sur la manière dont les certificats IPM doivent être émis sans avoir au préalable déterminé qui est l'Etat de l'introduction. En conséquence, le mandat du groupe de travail pourrait être prorogé au titre d'une version révisée de la décision 14.48.
45. Le groupe de travail a convenu que le Secrétariat devrait préparer au nom du groupe, un document de discussion, une résolution révisée et une décision révisée pour examen par le Comité permanent, par courriel et pour communication ultérieure à la 15^e session de la Conférence des Parties.

Révisions proposées pour la résolution Conf. 14.6

TENANT COMPTE de l'atelier CITES sur les questions d'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) tenu en application de la décision 13.18 de la Conférence des Parties, et de la réunion du groupe de travail du Comité permanent sur l'introduction en provenance de la mer (Genève, 14 – 16 septembre 2009), tenue en application de la décision 14.48 de la Conférence des Parties;

RAPPELANT que l'Article I, paragraphe e), de la Convention, définit l'expression "introduction en provenance de la mer" comme "le transport, dans un Etat de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat";

RAPPELANT aussi que l'Article XIV, paragraphe 6, de la Convention, stipule qu'"aucune disposition de la présente Convention ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer";

RAPPELANT en outre que l'Article III, paragraphe 5, et l'Article IV, paragraphes 6 et 7, de la Convention, fournissent un cadre pour réglementer l'introduction en provenance de la mer des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I et à l'Annexe II respectivement;

NOTANT que la Convention ne définit pas "l'Etat de l'introduction" et que l'Article III, paragraphe 5, l'Article IV, paragraphe 6 et l'Article XIV, paragraphe 5, imposent certaines obligations aux Etats de l'introduction;

SOUHAITANT que les Etats du pavillon et les Etats du port coopèrent d'une manière qui appuie et respecte les dispositions de la Convention relatives à l'introduction en provenance de la mer;

SOUHAITANT aussi que les Etats consultent les organisations régionales de gestion des pêches pertinentes et coopèrent avec elles en émettant les certificats d'introduction en provenance de la mer;

NOTANT les progrès accomplis, par le biais de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, au sujet des mesures visant à promouvoir la pêche responsable [, en particulier l'adoption de l'Accord sur les mesures à prendre par les Etats du port pour prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illégale, non déclarée et non réglementée] le texte entre crochets serait ajouté ou supprimé en fonction des résultats de la Conférence de la FAO en novembre 2009;

RECONNAISSANT la nécessité d'une interprétation commune des dispositions de la Convention relatives à l'introduction en provenance de la mer afin de faciliter une application standard des mesures de contrôle du commerce des spécimens introduits en provenance de la mer et d'améliorer l'exactitude des données sur le commerce CITES;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

CONVIENT que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre les zones marines situées au-delà des zones soumises à la souveraineté d'un Etat ou à ses droits souverains, conformément au droit international stipulé dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

[CONVIENT en outre que par "Etat de l'introduction", il faut entendre [Etat du port] [Etat du pavillon];

[RECOMMANDE qu'avant de délivrer un certificat d'introduction en provenance de la mer, l'organe de gestion de l'Etat de l'introduction [ait eu l'assurance que,] [tienne compte] non seulement [du fait] les dispositions de la Convention ont été suivies, mais aussi [que] [du fait que] le spécimen a été acquis, ou le sera, en respectant les mesures applicables pour conserver et gérer les ressources marines vivantes, y compris les mesures prises par les organisations régionales de gestion des pêches ou autres arrangements, et le droit international]; et

[RECOMMANDE en outre que les Parties répondent en temps voulu à toute demande d'informations nécessaires pour émettre les certificats d'introduction en provenance de la mer ou vérifier l'authenticité et la validité de ces certificats.]

Meeting of CITES Standing Committee Working Group on Introduction from the Sea
(Geneva, 14-16 September 2009)

LIST OF PARTICIPANTS

Chair of Working Group

Ambassador Cristian Maquieira
Chair of Standing Committee
Ambassador of Chile to Paraguay
Asuncion, Paraguay

Members of Working Group

Parties

Australia (on behalf of Oceania)

Ms Lorraine Hitch
Marine Policy Development
Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts
Canberra, Australia

Canada

Mr Andrew McMaster
Fisheries and Oceans Canada
Ottawa, Canada

Germany

Ms Karoline Hess
Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety
Bonn, Germany
Ms Irina Sprotte
Federal Agency for Nature Conservation
Bonn, Germany

Iceland

Mr Ragnar Kristjansson
Permanent Mission of Iceland
Ministry of Foreign Affairs
Geneva, Switzerland

Japan

Mr Hideki Moronuki
Ecosystem Conservation Office
Fisheries Agency of Japan
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
Tokyo, Japan
Mr Joji Morishita
Fisheries Agency of Japan

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Tokyo, Japan

Mexico

Mr Alejandro Quirioz Soriano
International Affairs
Instituto Nacional de Pesca
Mexico City, Mexico

New Zealand

Mr Mark Gibb
Permanent Mission of New Zealand
Ministry of Foreign Affairs and Trade
Geneva, Switzerland

Norway

Ms Therese Johansen
Norwegian Ministry of Foreign Affairs
Oslo, Norway

United States

Mr Oliver Lewis
Office of the Legal Adviser
U.S. Department of State
Washington, D.C., United States of America

United Nations and its Specialized Agencies

CITES Secretariat

Ms Marceil Yeater
Legal Affairs and Trade Policy Support
Geneva, Switzerland

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Mr Blaise Kuemlangan
FAO Legal Office
Rome, Italy

Inter-governmental organizations

European Commission

Mr Gaël De Rotalier
CITES Team
Unit for Environmental Agreements and Trade,
Directorate General for Environment
Brussels, Belgium

Non-governmental organizations

International Environmental Law Project/Species Survival Network

Mr Chris Wold

Lewis & Clark School of Law

Portland, Oregon, United States of America

IWMC World Conservation Trust

Mr Jaques Berney

Lausanne, Switzerland

World Wide Fund for Nature (also on behalf of TRAFFIC and IUCN)

Mr Colman O'Criodain

WWF International

Gland, Switzerland

Observers

International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)

Mr Driss Meski

Executive Secretary

Madrid, Spain

Northeast Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)

Mr Kjartan Hoydal

Executive Secretary

London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Standing Committee Working Group on Introduction from the Sea

COMPILATION OF COMMENTS ON INITIAL ROLLING TEXT OF 16 SEPTEMBER 2008
(in the language in which they were received)

A. Germany and the European Commission (following consultation with all EU Member States)

General comment:

Generally, the EU favours a system, which is effective in terms of conservation and pragmatic procedurally.

Specific comments:

- "Introduction from the Sea" (IFS) should be regarded as the process whereby a specimen is harvested in the high-seas and off-loaded in a port. "Transportation into a State" does not mean landing a fish on the deck of a vessel but rather transporting it into a port State (PS).
- the "State of introduction" should be regarded as the flag State (FS), which carries out the "introduction"
- As such, as a general rule the flag State should be responsible for issuing the IFS certificate. However this should not be the case for flags of convenience
- Flag States, in particular those that are members of RFMOs, may be the best placed to make non-detriment findings for CITES-listed species harvested in the high seas
- Once the catch is landed in a port, the port State should have responsibility for verifying that the catch quantity and species composition corresponds to the IFS certificate and that the certificate has been issued by a flag State entitled to do so (i.e. not a flag of convenience). For the latter point, an objective and transparent system could be developed under CITES in order to determine what constitutes a flag of convenience.

For your information, the approach outlined above would be in line with that set out in the new EU legislation regulating IUU fishing^{*}, which requires that catch certificates be validated by the flag State of the fishing vessel (see extract below).

Article 12

Catch certificates

1. *The importation into the Community of fishery products obtained from IUU fishing shall be prohibited.*
2. *To ensure the effectiveness of the prohibition established in paragraph 1, fishery products shall only be imported into the Community when accompanied by a catch certificate in conformity with this Regulation.*
3. *The catch certificate referred to in paragraph 2 shall be validated by the flag State of the fishing vessel or fishing vessels which made the catches from which the fishery products have been obtained. It shall be used to certify that such catches have been made in accordance with applicable laws, regulations and international conservation and management measures.*
4. *The catch certificate shall contain all the information specified in the specimen shown in Annex II, and shall be validated by a public authority of the flag State with the necessary powers to attest the accuracy of the information. In agreement with flag States, within the framework of the cooperation set out in Article 20(4), the catch certificate may be established, validated or submitted by electronic means or be replaced by electronic traceability systems ensuring the same level of control by authorities.*

B. México

En el caso de México esencialmente ratificamos los comentarios y posiciones de nuestro país, que ya están contenidos en texto distribuido, por tanto coincidimos con los países que considrean que el Estado de puerto(PS), siempre debe emitir los certificados CITES. Por tanto también coincidimos con la definición en la cual el Estado de Introducción se refiere al Estado de Puerto, ya que la introducción se realiza una vez

^{*} Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing:
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0001:0032:EN:PDF>)

traspasadas las aduanas y con la descarga en el puerto designado por el PS, ya que el Estado de Pabellón (FS), es el estado introductor o exportador.

Desde nuestro punto de vista el párrafo 5 del artículo III, y los párrafos 6 y 7 del artículo IV establecen en sentido estricto, el marco para reglamentar la "Introducción procedente del mar" de especies pesqueras incluidas en los apéndices I y II, en ninguna parte determinan trasladar o transferir la responsabilidad de emitir certificados del PS al FS, sino más bien establecen en general el mecanismo y el proceso por el cual el PS emite el certificado con la información científica y técnica disponible y que en ausencia o carencia de información en el país sobre el estatus de las especies de interés, permite un mecanismo alterno para obtener información disponible, al realizar consultas y solicitar información a distintos organismos internacionales o regionales como la FAO, los organismos regionales pesqueros y organismos regionales de ordenamiento pesquero (RFB), e incluso el FS, a fin de estar en posibilidad de cumplir con la emisión del certificado correspondiente.

Coincidimos también con la opinión de que será útil para el grupo de trabajo y le permitirá avanzar con un acuerdo básico sobre la definición de los términos "Introducción procedente del mar", "Estado de introducción", y consideramos también conveniente buscar acuerdo sobre el término de "Fuera de jurisdicción nacional", ya la FAO en 2004 realizó propuestas al respecto.

Si bien el proceso de Introducción procedente del mar (IFS) es complejo y debe considerar diversas circunstancias creemos que puede ser útil un análisis que nos permita partir de lo general a lo particular para que una vez identificadas las generalidades de los procesos, podamos reducir las particularidades a excepciones.

Por ejemplo en general podemos identificar tres modalidades básicas para IFS:

- a) capturas fuera de jurisdicción nacional
- b) capturas de especies que se distribuyen en la ZEE y fuera de jurisdicción nacional
- c) capturas en la ZEE de un país que son introducidas y desargadas en otro PS

y todas son posibles de clasificarse como IFS al momento de desembarcar en un PS, por lo que una vez determinadas las generalidades de el proceso sería posible determinar las verdaderas excepciones o particularidades, y establecer los procesos de cooperación específicos.

Otro caso es el de transbordo, el cual podría ser tratado desde el punto de vista de los sistemas de trasabilidad de las capturas que existen y operan en la actualidad tanto a nivel nacional, como en las RFB's, en la CITES y en la FAO. Es decir tenemos que hacer una revisión y un mapeo general de los sistemas de documentación, de registro y de localización virtual de las capturas y las flotas que operan, los que realmente existen, y una evaluación de su armonización para contar con un sistema de intercambio de información efectivo, para identificar el nivel de trasabilidad que se puede obtener.

Otro de los elementos generales que tal vez nos permitiría avanzar es el tener un mapa general sobre los mecanismos de intercambio de información a partir de los sistemas de información biológico pesqueros y las bases de datos existentes tanto a nivel nacional, como en las RFB's en la CITES y en la FAO, sobre las especies de interés para la CITES, lo cual nos permitiría ir concretando las posibilidades reales de contar con mecanismos útiles de cooperación e intercambio de información a fin de apoyar la emisión de certificados. E incluso serviría para tener una idea aproximada sobre los vacíos de información existentes acerca de las especies acuáticas de interés para CITES que son explotadas comercialmente y son capturadas en alta mar y entonces dirigir esfuerzos para superarlos.

No hay que perder de vista que el propósito básico de la CITES es hacer del comercio un instrumento de protección y conservación de las especies en riesgo.

Otra consideración general es la necesidad de hacer compatible la definición de términos y de los procesos que estamos discutiendo, con la Convención sobre los Derechos del Mar de las Naciones Unidas CONVEMAR 1982 y el derecho internacional conexo aplicable a la pesca, así como a lo establecido en la Convención de Diversidad Biológica (CBD) y la Convención RAMSAR, desde nuestro punto de vista es fundamental profundizar las sinergias con otros organismos intergubernamentales, incluyendo la mayor armonización y compatibilidad de las normas.

Particularmente nos parece importante profundizar la instrumentación del Memorandum de Entendimiento CITES-FAO, ya que no vemos reflejados en su totalidad los aportes de este último organismo intergubernamental en el texto distribuido.

Un ejemplo de la necesaria armonización y profundización de la cooperación es lo relativo a la pesca ilegal, actualmente se lleva a cabo la negociación de un Instrumento Jurídicamente Vinculante sobre las Medidas del Estado de Puerto sobre la Pesca Ilegal, No Registrada y No Reportada (IUU), con el cual se pretende establecer mecanismos y procesos para el control y combate a la pesca IUU, con base en las responsabilidades del PS y del FS, además de considerar el papel que deben jugar o están desarrollando diversas RFB's en el combate a estas prácticas que lesionan la sustentabilidad de la pesca.

Dicho proceso de negociación prevee culminar a fines de enero de 2009 y los resultados ser aprobados por el Comité de Pesca de la FAO en marzo de 2009, por lo cual recomendamos dar seguimiento al proceso de negociaciones a fin de armonizar diversos aspectos científicos, técnicos y jurídicos, como los mecanismos de vigilancia y control de las prácticas pesqueras y el ordenamiento pesquero en aguas más allá de la jurisdicción nacional, por el papel que pueden cumplir las RFB's.

C. Oceania

Representatives from the Oceania region welcome the opportunity to comment on the Introduction from the Sea rolling text. We agree with comments provided by other representatives that the issues are complex and require careful consideration.

We are of the view that initial deliberations should focus on the central issue of the definition of 'State of Introduction', with procedural issues to be resolved at a later stage. Consistent with the views of the United States, we are of the view that continued attempts at this stage to analyse all possible scenarios are unlikely to assist in resolving this issue, and to allow the development of a process to govern introduction from the sea.

Oceania supports an interpretation that recognises 'introduction from the sea' as occurring in the port State of first landing, with the 'State of introduction' therefore being the port State. Further, with regard to specimens entering international trade from a marine environment not under the jurisdiction of any State, 'introduction to' and 'transportation into' are synonymous.

This view is supported both by a logical reading of the Convention text, bearing in mind its objectives, and by practical considerations surrounding implementation. In particular, such an interpretation:

- Recognises that a vessel is not legally equivalent to a part of a State and that landing the catch on the deck of a vessel therefore cannot constitute 'introduction from the sea'
- Where specimens are transhipped, allows for attribution of a single point of responsibility (at the point of introduction)
- Makes it clear that only a certificate of introduction (not an export permit) is required at the point of landing, avoiding potential confusion between 'introduction to a State' and 'export'
- Ensures that only one State has responsibility for deciding if the take of specimens is 'detrimental' and if the specimens are then able to enter trade, and appropriately attributes this responsibility to the State in which the specimens enter trade.

We believe that this approach is consistent with, and does not diminish, the rights and responsibilities of the flag State under international law. We envisage a potential role for the flag State in providing input to decisions on non-detriment findings (NDF), and consider this is an element requiring further consideration. We acknowledge the concerns of some Parties that port States may not have sufficient information to make a NDF. However we do not consider this to be a strong reason for suggesting that the port State cannot issue the NDF, and are of the view that it will be in the interest of flag States to assist in providing the necessary information.

Other issues

There are a range of complex issues that will require further exploration once fundamental aspects of the 'state of introduction' have been agreed. These will include:

- the process for issuing the certificate of introduction
- the role of the flag State in contributing to a NDF finding
- the relationship with and role of regional fishery bodies.

We are of the view that resolving the definition of the State of Introduction is a necessary first step to avoid protracted and potentially unhelpful discussions. We anticipate that future listings will likely lead to the need for some flexibility to accommodate the practical circumstances of fishing activities and the management regimes for different species.

We look forward to continued deliberations and opportunities to comment on the rolling text as it develops.

D. United States of America

The United States agrees that it may be most productive for the WG to begin by reaching a common understanding on relevant terminology contained in the Convention. We suggest that the WG should begin by focusing its efforts on clarifying the “State of introduction.”

As other commenters have noted, it will be important to develop a framework that provides flexibility and takes into account current fisheries practices. Given the responsibilities placed on a flag State regarding vessels flying its flag, and that the current practices of most, if not all, RFMOs that utilize a documentation scheme rely on the flag State to issue the necessary documents, we believe it is important to consider a scenario under CITES in which a flag State may be considered to fulfill the responsibilities of the “State of introduction.” One way this could be achieved is under a system that would allow the State of first landing to rely on the flag State of the vessel that caught the Appendix-II species to issue the certificate. Such an arrangement would be facilitated through an agreement between the Management Authorities of the State of first landing and the flag State. Absent any such agreement with a flag State, the State of first landing would issue the certificate under Article IV, paragraph 6.

The above proposal reflects the assumption that introduction occurs only upon transportation of specimens into a port State. Landing fish on a vessel is not an introduction because a vessel can not be considered a sovereign governmental body. It is important to recognize, however, that the point at which the line is crossed, from an area not under the jurisdiction of any State to an area under the jurisdiction of a State, in which that State has the right to enforce applicable laws with respect to the CITES specimens being transported, will be different for different countries. The point at which something is considered to be “imported” also differs from one country to another depending on the country’s national laws. The Parties have not seen a need to define the point at which an import has occurred under CITES and we believe that, likewise, it is not necessary to define the point at which an introduction has occurred.

We would argue that if the Parties can reach agreement that introduction occurs only upon transportation of specimens into a port State that it is not necessary to define the precise point at which that line is crossed, i.e. it is not imperative to define “transportation into a State” to reach resolution of this issue.

E. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations

1. In light of the various views that have been put forward on the interpretation and implementation of the “introduction from the sea” provisions of CITES, the Division, as the Secretariat of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the United Nations Fish Stocks Agreement, considers that, at this stage, it can best assist the parties to CITES by providing information on the relevant provisions of UNCLOS and the Fish Stocks Agreement relating to the rights and duties of flag States and port States in respect of the conservation and management of the living resources of the high seas and the role of subregional or regional fisheries management organizations or arrangements (RFMO/As) thereon.
2. In addition to the provisions outlined below, a number of other international instruments are also relevant to the issues under consideration by the Working Group, including General Assembly resolutions on sustainable fisheries (e.g., resolutions 62/177 and 61/105, in particular paragraphs 83-91 of the latter), as well as a number of instruments developed, or under development, in the context of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (e.g., International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas, draft agreement on port state measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing).
3. The Division hopes this information can assist the CITES Parties in reaching a common understanding of the interpretation and implementation of the “introduction from the sea” provisions of CITES, consistent with the law of the sea. In this regard, the Division notes that 140 parties to UNCLOS are also parties to CITES.

Rights and duties of flag States in respect of vessels flying their flag beyond areas of national jurisdiction

4. In accordance with UNCLOS, all States may exercise freedom of fishing on the high seas subject to conditions related to the conservation and management of the living resources of the high seas. Flag States are required to adopt conservation measures for their vessels in respect of living resources of the high seas, and to cooperate with other States in the conservation and management of such resources (article 87 and Part VII Section 2 of UNCLOS).
5. As specified by the United Nations Fish Stocks Agreement, the duties of the flag State is to ensure that its vessels comply with subregional and regional conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and that they do not engage in any activity which undermines the effectiveness of such measures. A flag State is required to authorize a vessel to conduct fishing activities on the high seas only where it is able to exercise effectively its responsibilities in respect of such vessel. Of particular relevance to some of the issues considered by the Group, the United Nations Fish Stocks Agreement sets out a range of measures to be taken by the flag State, including control of vessels by means of fishing licences, authorizations or permits, as well as requirements for recording and reporting catch of target and non-target species and for verifying such catch through such means as observer programmes, inspection schemes, unloading reports, and supervision of transshipment. The Agreement also sets out the duties of the flag State to ensure compliance with and enforce applicable conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (articles 18 and 19). In addition, the FAO Compliance Agreement requires a State to ensure that fishing vessels flying its flag do not engage in activities that undermine the effectiveness of international conservation and management measures for high seas fishery resources (Article III).
6. With regard to the genuine link, it can be noted that apart from the requirement in article 91 of UNCLOS for a genuine link between the flag State and the ship, the Division would also like to draw the Group's attention to the judgment of the International Tribunal for the Law of the Sea in the 1999 *M/V Saiga (No.2)* case, that the purpose of article 91 on the need for a "genuine link" between a ship and its flag State is to secure more effective implementation of the duties of the flag State and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in the flag State may be challenged by other States.
7. Except as provided for in international treaties or UNCLOS, a ship is subject to the exclusive jurisdiction of the State whose flag it flies on the high seas (article 92 of UNCLOS). The high seas boarding and inspection procedure in the United Nations Fish Stocks Agreement is an exception to that general principle and thus applies solely to the States parties to the Agreement (articles 21 and 22).

Rights and duties of port States in respect of high seas conservation and management measures

8. In light of the failure of some flag States to exercise effective control over vessels flying their flag on the high seas, port State measures have been incorporated into the legal and policy framework as a complementary jurisdiction to that of the flag State, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. Consequently a State is entitled to undertake investigations of any foreign fishing vessel which is voluntarily at its port or off-shore terminal, to ensure compliance with international conservation and management measures.
9. Under article 23 of the United Nations Fish Stocks Agreement, a port State may inspect documents, fishing gear and catch on board fishing vessels. States can also adopt regulations empowering the relevant national authorities to prohibit landings and transshipments where it has been established that the catch has been taken in a manner which undermines the effectiveness of subregional, regional or global conservation and management measures on the high seas.

Role of subregional or regional fisheries management organizations or arrangements under UNCLOS and the United Nations Fish Stocks Agreement

10. On the high seas, the flag State has the duty to cooperate with other States directly or through RFMO/As in the conservation and management of high seas living resources (Part VII Section 2 of UNCLOS). The United Nations Fish Stocks Agreement provides a detailed description of the functions of RFMO/As, in particular those related to their scientific and management roles (articles 8 to 11). The scientific functions of RFMO/As include, inter alia, obtaining and evaluating scientific advice, reviewing the status of the stocks, and assessing the impact of fishing on non-target, associated or dependent species. As to the

management functions of RFMO/As, these include, inter alia, the adoption of conservation and management measures; determination of participatory rights of existing members and new entrants; and establishment of cooperative mechanisms for monitoring, control and surveillance and enforcement.

11. As regards non-members of and non-participants in RFMO/As, the United Nations Fish Stocks Agreement provides that such States are not discharged from the obligation to cooperate in the conservation and management of the relevant straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (article 17).
12. The Division will be pleased to provide additional input at a later stage, as appropriate, or to answer any specific question addressed to it by the Working Group.

F. Food and Agriculture Organization of the United Nations

1. It will be recalled that at the 2005 IFS Workshop, the delegation from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), was attracted to the position that a literal reading of the terms “transportation into a State” in the definition of “introduction from the sea” (IFS) points to the port State as the “State of introduction”. It should be noted, however, that FAO also favours a pragmatic approach to operationalising Article III and IV of CITES in relation to IFS. In this regard, the process of seeking agreement on the appropriate way to implement the relevant provisions of the said articles should draw on the flexibility inherent in those articles.
2. It is also preferred that instead of focusing on the term “transportation into a State” (and in that respect attempt to develop a working definition of the term), a more productive approach would be to focus on “State of introduction”. Such State will have the responsibility to make findings and issue certificates under Articles III and IV. In this regard a resolution which designates either the flag State or the port State as the “State of Introduction” (the designated principal State) for the purposes of making findings and issuing certificates under Article III and IV should be developed. Such resolution should also state that the designated principal State may reach agreement with other States or a regional fisheries management organization or arrangement (RFMO/A) in order to transfer to them the responsibility of issuing certain certificates or making certain findings.
3. In the context of the above preliminary comments, it is observed that the current suggested definitions of “transportation into a State” in the proposed revisions to Resolution Conf. 14.6 for consideration by CoP are not in line with the flexible approach advocated above and are potentially restrictive in application. The restriction is present, in particular, in relation to the use of the term “cleared by Customs” (in both options) and arises from the premonition that it does not give due consideration to how fishing vessels and the fishing industry operates particularly in relation to transshipment or landings in port. For example, it should be noted that the *FAO Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (FAO Model Scheme), the elements of which are being used to develop a binding instrument on port State measures (PSM) under the auspices of FAO, assumes that transshipment in port does not necessarily have to clear customs but this does not mean that it should not be subjected to other authorisation and inspection regimes (e.g. fisheries) of the port State. It should also be noted in this connection that a designated port area under the control of a national ports authority may not necessarily be restricted to, for example, the wharf area; it could be a harbour. Certain activities in other parts of the port may not be subject to customs control or clearance.
4. FAO would be supportive of an approach to the development of a CoP resolution that not only seeks to effectively implement CITES but also addresses illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing and draws on the important role that flag States, port States and RFMO/As can play in this regard consistent with international law and the obligations of parties under other relevant international fisheries instruments. Such approach must recognise current deficiencies including, in particular, the long standing problem that not all flag states are able to ensure that they exercise effective control over vessels flying their flags in areas beyond national jurisdiction and that port States and RFMO/As can contribute effectively to reducing this deficiency. There is also the issue of how to deal with fishing entities in this context.
5. The development of the solution for operationalising CITES Articles III and IV should also take into account the following:
 - a) ports can be the principal point of entry where fish and fish products, being landed (on shore) for the first time, can be subjected to inspections and verification interventions;
 - b) under international law, States have sovereignty over their ports and port States can deny access to their ports accept in the case of *force majeure*.

- c) fish and fish products can be transhipped in port without being subjected to customs clearance and that transshipment at sea provides a possible loophole in the effort to combat IUU fishing as it creates the opportunity for, inter alia, “fish laundering”.
- d) Most RFMOs have elaborate management regimes in their area of competence and may play a useful role in IFS and NDF schemes;
- e) certain RFMOs^{*} have IUU fishing vessel lists and others are developing such lists. The IUU Fishing vessel lists could be useful for the purposes of the CITES IFS and NDF schemes;
- f) Certain RFMOs have catch monitoring schemes such as CCAMLR’s catch documentation scheme which highlight’s the RFMO’s leading role in fisheries management of shared stocks and in ensuring traceability of catches in the RFMO area and the opportunities that these present, in particular the integration or the use of such schemes for CITES purposes;
- g) relevant developments including the process of developing an international binding instrument on PSMs under the auspices of FAO. Such instrument may provide for minimum requirements and standards for port state measures and that the process for negotiating such binding instrument is expected to be completed in the first half of 2009. The current draft agreement under consideration includes the following elements:
 - recognition of sovereignty of port states over their ports which can be used to deny access except in *force majeure*;
 - the requirement for fishing vessels to provide advance notice of entry into port to assist the port State to decide whether or not to grant access to a vessel and that such notice describes the minimum information to be provided including the characteristics of the vessel, the relevant authorisation for fishing or transshipment and the quantity of fish on board (see Revised Annex A at: ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/2009/revised_draft_ann_e.pdf)
 - prescription of minimum requirements and standards for inspections in port including the collection of information on the area where the fish was caught and authorizations to fish or whether the catch is taken in an area under the competence of an RFMO/A (see Revised Annexes B and C at: ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/2009/revised_draft_ann_e.pdf)

G. IWMC World Conservation Trust

This document, including comments from various sources, illustrates the complexity of the issue of introduction from the sea of commercially exploited species, although it does not cover all the possible difficulties, e.g. in case of transshipment of specimens from more than one CITES species from one or more FS and/or originating from high seas and EEZ of more than one State. In such circumstances, the last comment from China is understandable. A crucial question should be “could CITES be an appropriate instrument to fight against overfishing and/or IUU fishing, and if so how?” This question may not be answered by CITES only but would require cooperation with FAO and RFBs. It should not be forgotten in addition that CITES Parties, FAO and RFB members are the same States, which should be able to coordinate their views, actions and positions within international bodies at the national level first. A single certification system would appear as the only solution to such a complex issue that the CITES procedures may not solve properly. This is in discussion within FAO but the work is apparently not progressing as it should.

Although an as uniform as possible implementation of CITES is desirable, it should not be forgotten that IFS is the only ‘trade’, as this term is defined by CITES, that involves ONE Party only, the State of introduction. As resolutions and other decisions of the Conference of the Parties are not binding (unless they so wish through their national legislation) but are just recommendations, Parties may decide to interpret the terms under discussion within the working group at their own convenience.

Regarding: Clarification of the process for issuing a certificate of introduction from the sea

The text of the Convention (Article III, paragraph 5 and Article IV, paragraph 6) is quite clear on this specific point. The certificate of introduction shall be issued by a Management Authority of the State of introduction, on the condition that a Scientific Authority of the State of introduction has advised that the introduction will not be detrimental to the survival of the species involved. As there is only one State of introduction for one shipment, both the Management and the Scientific Authorities must be from the same State, i.e. the State of introduction.

^{*} The RFMOs are the [Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources](#) (CCAMLR), [General Fisheries Commission for the Mediterranean](#) (GFCM), [Inter-American Tropical Tuna Commission](#) (IATTC), [Indian Ocean Tuna Commission](#) (IOTC), [International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas](#) (ICCAT), [Northeast Atlantic Fisheries Commission](#) (NEAFC), [Northwest Atlantic Fisheries Organization](#) (NAFO), [South East Atlantic Fisheries Organization](#) (SEAFO) and the [Western Central Pacific Fisheries Commission](#) (WCPFC).

It appears however that this State may be either the port State or the flag State. This does not prevent consultation between these States and with RFBs or any other competent bodies or people.

Regarding: [Transportation into a State]/[Introduction from the Sea] – definition; Legal issues (following comments of Germany and the European Commission)

*It seems that for **Appendix I** the intention of the text [Article III(5)] is that the PS should issue a certificate in line with the general concept of having importing countries issue a permit for specimens that do not originate in the High Seas.*

*However for **Appendix II** the text is not so clear [Article IV(6)]. For introduction from the sea, the language seems to mirror the general language for Appendix-II situations, where the "harvesting" States (the State of Export) must make the non-detriment finding (NDF) and issue a certificate; the most analogous concept for introduction from the sea would seem to be the Flag State (FS).*

For non-lawyers, these different interpretations appear difficult to understand as the wording is exactly the same in both Articles.

Regarding: Non-detriment – process

In the case of a shipment covered by an IFS issued by a FS and landed in another State, the shipment, in accordance with CITES, shall be covered by an export permit issued by the FS. This would be even more confusing for Customs.

H. Species Management Specialists Inc.

The issues are indeed complex and will require careful consideration. In this regard, although the workshop achieved some progress on a range of issues, SMS believes that it may be more productive to focus on the definitions of terminology contained in the text of the Convention before considering procedural aspects of IFS. If CoP15 is able to agree on interpreting the term "State of introduction", it is likely that some of the procedural aspects of IFS will "come-out-in-the-wash" when Parties understand better the respective responsibilities of the flag State (FS) and port State (PS) with respect to IFS.

SMS agrees that an introduction from the sea should be regarded as the point at which a specimen is off-loaded and cleared at a port. Landing a fish on the deck of a vessel should NOT be regarded as being an "introduction from the sea. Such an interpretation would lead to unnecessary documentary complications. Furthermore, SMS concurs with the views expressed that the process of issuing an IFS certificate in relation to the respective responsibilities of the FS and PS should be pragmatic and attempt, wherever possible, to accommodate current fisheries management practices.

SMS shares the view of the United States that paying too much attention to the phrase 'transportation into a State' confuses the issue and may not prove to be productive.

We like the views expressed by the European Community that a cogent argument could be mounted to support the FS being regarded as the State of introduction (and therefore being responsible for issuing IFS certificates). With the exception of vessels using a flag of convenience (FOC), the FS is responsible for licensing a fishing vessel and ensuring that it complies with and operates according to relevant national laws etc. Recognition of the FS as the State of introduction and consequently the primacy of the FS being interpreted as the 'State of introduction' [and hence responsible for issuing an IFS certificate] is further strengthened by the requirements of Articles III and IV for the prior grant of an IFS certificate. Except in cases where the FS and PS are the same, SMS agrees with the views expressed that, in many instances, it is unrealistic to expect the PS to be familiar with the fishing activities of a foreign vessel. This aspect is closely related to the NDF process and SMS does not believe that it would necessarily amount to issuing a 'blank cheque' approach to regulating high seas fisheries.

Under the circumstances, it would seem appropriate that the FS assumes the responsibility of issuing the IFS certificate and the PS has the responsibility of verifying that the catch quantity and species-composition corresponds to the IFS certificate issued by the FS. In many cases the FS and the PS will be the same country. In cases where a fishing vessel is registered in another State that is not where the vessel is normally harboured when not at sea, clearly the FS is not well placed [or qualified] to issue IFS certificates with respect to the fishing activities of the vessel in question. Under these circumstances, the most appropriate State to issue an

IFS certificate would be the State that regulates the vessel's activities and of which the vessel comprises an element of that countries fishing fleet

I. Species Survival Network/International Environmental Law Project (SSN/IELP)

General Comments

We agree with the comment made by SMS that the Introduction from the Sea (IFS) Working Group should first define basic terms, such as transportation into a State and State of Introduction, before considering the "process" issues found on pages 9-14 of the Chairman's Rolling Text. These process issues are, for the most part, applicable regardless of which Party issues an IFS certificate. For example, the process and criteria for identifying (1) whether a marine species has been taken in the marine environment and (2) making a non-detriment finding would be, more or less the same, regardless of which Party issues the IFS certificate. With respect to non-detriment findings, it would seem premature for this Working Group to address this issue until the results of the NDF workshop, which Mexico is hosting in November 2008.

In addition, we note that many of the options reported in the Chairman's rolling text create complex arrangements for issuing IFS certificates. We believe that any recommendations from the IFS Working Group should strive for solutions that avoid unnecessary complexity, while also ensuring that any solution is consistent with the conservation goals and the provisions of the Convention. Any solution that is unnecessarily complex is likely to result in implementation problems that would not help achieve the goals of the Convention.

Specific Comments

Comment 1: page 4, paragraph 3: Is it possible for the port State to issue the IFS certificate while the flag State issues the NDF?

For specimens of Appendix I species, we completely agree with the analysis provided by IWMC: there is no authority in the text of Article III for granting authority to make an NDF to one State and the authority to issue the IFS certificate to another State.

For Appendix II specimens, however, it may be possible for the Scientific Authority of one State to issue the NDF while the Management Authority of another State issues the IFS certificate. Article IV(7) refers to issuance of an IFS certificate upon the advice of a Scientific Authority. It does not say upon the advice of a Scientific Authority of the State of Introduction. It is noteworthy that all other references in Articles III and IV to a Management Authority or a Scientific Authority are qualified by the phrase "of the State of Introduction." While it is likely that this omission is a drafting error, we cannot say with certainty that this distinction was unintentional. However, a process that allows the flag state to make a non-detriment finding while allowing the port State to issue the IFS certificate is likely to create unnecessary complexity and confusion for enforcement and/or customs officials. This situation should be avoided.

Comment 2: page 5, Issue b): When a certificate should be issued

Some members of the IFS Working Group have said that a focus on the phrase "transportation into a State" has confused the issues that we must address. However, Articles III(5) and IV(6) state that "The introduction from the sea of any specimen ... shall require the prior grant of a certificate". Because Article I(e) defines "introduction from the sea" as "transportation into a State", the IFS certificate must be issued prior to "transportation into a State."

Thus, regardless of which Party issues the IFS certificate, the IFS Working Group must define the phrase "transportation into a State" for purposes of determining when the certificate must be issued.

As described in more detail below in comment 3, we believe that "transportation into a State", as a matter of law, occurs when a specimen has cleared customs. Assuming for now that "transportation into a State" means the species must clear customs, then the IFS certificate must be issued prior to the specimen clearing customs.

May IFS certificates be issued before the specimen is caught? The definition of "introduction from the Sea" is unclear. The definition of "introduction from the sea" refers to species "which were taken." The use the past tense suggests that "introduction from the sea" only occurs after the specimen has been caught. However, the phrase "where were taken" more likely refers to the location of where the specimen was taken—that is, they "were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State." If this is true, then the IFS

certificate may be issued at any time before the specimen clears customs, including prior to the specimen being caught.

We don't believe that issuing IFS certificates prior to taken the specimen amounts to a blank check. Instead, doing so could help reinforce the catch limits established by Regional Fisheries Bodies (RFBs). In this regard, we note that Article IV(7) contemplates the use of one-year quotas. Since most RFBs grant quotas on a country-by-country basis, those quotas could be used as the basis for making non-detriment findings.

Proposed Revisions to Resolution Conf. 14.6

Comment 3: Definition of Transportation into a State

As a matter of law, "transportation into a State" occurs when a specimen clears customs. First, this phrase cannot mean landing a specimen on the deck of a fishing vessel. International law has never treated private fishing vessels as a "floating portion of a territory." International law has always considered this idea "a fiction." As Article 91 of the United Nations Convention on the Law of the Sea states, vessels have the nationality of the flag State. It is true that flag States also have jurisdiction over a vessel on the high seas. However, neither nationality nor jurisdiction over a vessel confers statehood or the status of territory on the vessel.

With respect to the port State, the definition of "transportation into a State" could mean that the specimen has either (1) entered the territorial sea or inland waters of a State or (2) cleared customs. The first possibility must be eliminated, however. Article VII(1) of the Convention exempts "transshipment of specimens through or in the territory of a Party while the specimen remains in customs control." If transshipments through a country that remain in customs control do not require permits, then it cannot be true that getting the shipment to customs control does require a permit. As FAO and others have concluded, "transportation into a State" occurs when a specimen clears customs; it does not mean when the fish is landed on a vessel.

From a practical perspective, defining "transportation into a State" to mean when a specimen is landed on a vessel would create unnecessary complexity. If landing a specimen on a vessel constitutes transportation into a State, then the next transaction, then entry into the territory of another State would constitute export. Similarly, any subsequent transfer to a vessel flagged by another state would be an export. If the specimen enters a third State, then this would be a re-export. This cannot be what the drafters of CITES intended. As others have suggested, this would also be unduly cumbersome.

It would also be impractical to consider entry into a coastal State's territorial waters as "transportation into a State." If this definition is adopted, then each time a vessel crosses into the territorial waters of another State, in some areas, such as vessels transiting from West Africa to Europe, the vessel might need re-export permits from 10 or more Parties.

Comment 4: State of Introduction

Because the Convention does not define "State of Introduction," some members of the Working Group have suggested that the Convention provides flexibility to allow issuance of IFS certificates by either the flag State or the port State. As a matter of treaty interpretation, this view is likely not correct. It is difficult to conceive that the drafters intended the phrase "State of Introduction" to mean something different from "State of Introduction from the Sea." Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties requires treaties to be interpreted "in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose." Articles III(5) and IV(6) are about "introduction for the sea." As such, a good faith/ordinary meaning interpretation of "State of Introduction" would relate to the definition of "introduction from the sea." Because "introduction from the sea" includes the phrase "transportation into a State," then the State of Introduction must be the port State, as described in comment 3 above.

However, another rule of interpretation requires treaty interpreters to give effect to distinctions in treaty terms, unless doing so leads to something absurd or unreasonable. Because the drafters used the phrase "State of Introduction," then perhaps they intended something different from "State of Introduction from the Sea."

Does this distinction lead to something absurd or unreasonable? From an implementation perspective, treating either the flag State or the port State as the State of Introduction creates problems. As noted above, when the flag State is the "State of Introduction," then an at-sea transshipment to a vessel flagged by another State or clearing a specimen through customs in a State other than the flag State constitutes an export, which requires an export permit. Thus, even if it is agreed that "State of Introduction" can mean flag State, we do not solve these cumbersome implementation problems.

Moreover, it is well known that many vessels fish on the high seas pursuant to flags of convenience. These flag States are also Parties to CITES. Thus, an interpretation that presumes that flag States have authority to issue IFS certificates may result in known “flags of convenience” issuing IFS certificates. That is a result to be avoided. On the other hand, while there is some concern about “ports of convenience,” the number of ports of convenience seems to be small. In 2004, the OECD reports reported that Las Palmas de Gran Canaria is a major ports of convenience and that Port Louis, in Mauritius, and Cape Town (at least in the past), have been ports of convenience. OECD, DIRECTORATE FOR FOOD, AGRICULTURE AND FISHERIES, FISHERIES COMMITTEE, “Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements”, AGR/FI/IUU/RD(2004)1, para. 31 (April 6, 2004).

For these reasons, we believe that designation of the port State as the Party which issues the IFS certificate is the only legally defensible interpretation of the Convention as well as the most practical approach.

Nonetheless, we recognize that some Parties have adamantly opposed this view. For that reason, and in the spirit of cooperation, we suggest the following approach, which seeks a solution that is not complex and is in the best interests of the species. First, the phrase “transportation into a State” would be used and defined for determining when the IFS certificate must be issued. The phrase “State of Introduction” would be used and defined for determining which Party issues the IFS certificate.

Second, we recommend designating port States as having authority to issue IFS certificates, unless some other arrangement exists between the port State and the flag State. By establishing this presumption, the Parties recognize the underlying legal conclusion that port States are the State of Introduction. This approach is also generally consistent with Article IX(1) of the Convention, which allows a Management Authority to designate “one or more Management Authorities competent to issue permits and certificates.” In this case, the designated Management Authority is from the flag State for purposes of issuing IFS certificates.

This approach also avoids many of the problems associated with flags of convenience. In addition, the Parties would know which Party has responsibility for issuing IFS certificates. In this regard, we note that certain ambiguous provisions of the Convention have resulted in implementation problems. For example, Article VII(3) of the Convention exempts Appendix II personal and household effects from permit requirements when, among other things, the State where removal occurred requires the prior grant of an export permit. Because most Parties did not notify the Secretariat as to whether they required such an export permit, importing States did not know whether the personal and household effect was legally exported. To eliminate this ambiguity, Resolution 13.7 (Rev. CoP14) established the presumption that export permits or re-export certificates would not be required for certain personal or household effects unless a Party notified the Secretariat that such permits or certificates were required. Similarly, it seems essential that the provisions for introduction from the sea clearly establish a presumption as to which Party issues the IFS certificate.

Third, criteria should be developed for determining which flag States may issue IFS certificates. To enhance synergies with other conventions addressing fisheries, and to avoid problems associated with flags of convenience, we propose the following language concerning issuance of IFS certificates:

“The Management Authority of the port State shall issue the certificate of Introduction from the sea, unless the Management Authority of the flag State of the vessel that caught the specimens provides written notification to the Parties that it has ratified, accepted, or acceded to, or is a cooperating non-Party to:

1. The Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (“The FAO Compliance Agreement”);
2. The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982, relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (“The Fish Stocks Agreement”); and
3. Any regional fisheries body with conservation and management responsibilities for the listed species in question.”

Comment 5: Concerning the comments on legal Issues presented by the EU on page 8

The EU appears to make an analogy between the import/export permitting scheme for Appendix II specimens and the export permit only scheme for Appendix I specimens. The analogy, however, is inappropriate. As noted by IWMC, the language concerning introduction from the sea in Articles III(5) and IV(6) is identical in that these provisions contemplate a single issuer of the IFS certificate—the State of Introduction. The provisions for IFS do not contemplate a “receiving/importing” State and a “harvesting/exporting” State.

Article XIV(4) does not help the EU's argument. Article XIV(4) exempts a CITES Party from all CITES permitting requirements when a vessel it flags catches a marine specimen in accordance with the rules of another treaty (and which pre-dates the entry into force of CITES). In other words, it applies to all "trade"—import, export, re-export, and introduction from the sea. It also applies equally to specimens taken in territorial waters, the exclusive economic zone, and the high seas. Because of the broad, general applicability of Article XIV(4), no inferences can be made concerning the role of the flag State as the State of Introduction.

Comment 6: Issues included in pages 9-14

As noted in our general comments, we urge the Working Group to omit discussion of the issues beginning on page 9 until resolution of the definitions of "transportation into a State" and "State of Introduction."

Comment 7: "introduction" – process (page 9)

Our comment here is just a reminder that many participants at the IFS Workshop noted that an asymmetry between the provisions concerning export and introduction from the sea. Whereas the Management Authority of the state of export, prior to an export of an Appendix I or II specimen, must be satisfied that the specimen was not obtained in contravention of the laws of that State, no equivalent requirement exists for introduction from the sea. Since there were few RFBs and management measures applicable to high seas fisheries at the time the Convention was adopted, perhaps the drafters of CITES did not consider it important to determine whether the specimen was taken consistently with applicable conservation and management measures of RFBs. In any event, many participants in the IFS Workshop thought that an equivalent provision for IFS would be useful now.

J. Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce (TRAFFIC)/World Wide Fund for Nature (WWF)

Firstly we have produced the findings of a short workshop we convened to look at the practical application of IFS. I have attached this publication and it raises a number of practical issues we should consider [provided separately to the Working Group].

On the single point of where Introduction occurs:

When reading our workshop outcomes one should note that we came to the conclusion at that workshop that introduction occurred when species hit the deck of a vessel. We came to this conclusion as the Convention specifies

"The introduction from the sea of any specimen of a species included in Appendix II shall require the prior grant of a certificate from a Management Authority of the State of introduction."

We had concluded that only the Flag State would be able to meet the requirements to issue the certificate. We had legally interpreted "State of Introduction" to be the State that received the introduction.

In line with [Germany and the European Commission's] advice we would fully support ensuring that the convention interpretation was that the "State of Introduction" was the one making the introduction and not receiving it. This would then not necessarily require the interpretation that the introduction occurred when species hit the deck of a vessel. The fundamental point though not to be lost is that only the Flag State would be capable of making the NDF. Please see our publication for further discussion of "prior grant of a certificate".

We would agree with the other points in [Germany and the European Commission's] email but do have concerns how the CITES Parties would specifically identify Flags Of Convenience. At the end of the day if we assume that normal CITES processes occur that test the integrity of NDF findings and legal findings, problems would be identified and the Scientific and Management Authority at the heart of the problem identified. We would recommend this working group consider the specific nature of information that is included on certificates to enable the detection quickly of any inconsistencies with appropriate NDF and Legal findings. While the legal findings are not required for the IFS certificate, they are for export and re-export and the experience of many high seas fisheries has been that the rigor with which Flag and Port States control and monitor fished species is highly variable.