



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne, til fremsættelse af forslag til ændring af liste II og III til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder med henblik på mødet i det stående udvalg under konventionen

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag til Rådets afgørelse vedrører det forslag, der skal fremsættes på Unionens vegne, om ændring af liste II og III til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) for så vidt angår ulven (*Canis lupus*) samt den holdning til forslaget, der skal indtages på Unionens vegne, på mødet i det stående udvalg under Konventionen.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder

Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder fra 1979 (Bernkonventionen) ("konventionen") har til formål at bevare den europæiske vilde fauna og flora og deres naturlige levesteder, især i de tilfælde, hvor bevaring kræver et samarbejde mellem flere stater. Der er tale om en mellemstatslig traktat, der er indgået inden for rammerne af Europarådet. Konventionen trådte i kraft den 1. juni 1982. Den Europæiske Union har været kontraherende part i denne aftale siden den 1. september 1982¹. Fra april 2024 vil der være 50² kontraherende parter i konventionen, herunder alle EU-medlemsstaterne.

2.2. Det stående udvalg

Det stående udvalg er konventionens beslutningstagende organ, som har bemyndigelse til at vurdere arters bevaringsstatus³ og dernæst ændre deres opførelse på listerne til konventionen. Udvalgets funktioner er beskrevet i konventionens artikel 13-15, herunder vedrørende eventuelle ændringer af teksten til konventionen eller dens lister.

Udvalget holder møde mindst hvert andet år, samt når et flertal blandt de kontraherende parter anmoder om et møde. De sidste 40 år har det været praksis, at det stående udvalg mødtes ved udgangen af hvert kalenderår. Det stående udvalgs næste ordinære møde (44. møde) finder sted den 2.-6. december 2024.

Hvis Rådet vedtager den foreslåede afgørelse, kan Unionen anmode om og få afholdt et ekstraordinært møde i det stående udvalg i henhold til konventionens artikel 13, stk. 4, og regel 1B i det stående udvalgs forretningsorden, da den har det krævede flertal af parter. Mødet kan finde sted i slutningen af første halvår af 2024, og der bør indkaldes til det mindst seks uger før den dato, der er fastsat for mødets åbning.

2.3. De retsakter, der skal vedtages af det stående udvalg

Formålet med den foreslåede afgørelse er på Unionens vegne at foreslå en ændring af liste II og III til konventionen, nemlig at sænke beskyttelsesniveauet for ulven (*Canis lupus*) ved at flytte den fra liste II (strengt beskyttede dyrearter) til liste III (beskyttede dyrearter).

¹ Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3. december 1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1).

² Den 5. september 2023 meddelte Belarus, at landet opsiges Bernkonventionen. Opsigelsen træder i kraft den 1. april 2024, jf. konventionens artikel 23, stk. 2.

³ Artikel 14, stk. 1, i Bernkonventionen: "... løbende gennemgå bestemmelserne i denne konvention, herunder dens lister, og undersøge de ændringer, som måtte være nødvendige".

Det foreslås, at Unionen fremsætter forslaget til ændring med henblik på det stående udvalgs 44. møde eller ethvert tidligere ekstraordinært møde, som Unionen måtte anmode om. I overensstemmelse med konventionens artikel 17 er fristen for fremsendelse af forslag til ændring mindst to måneder inden det stående udvalgs møde.

I medfør af konventionens artikel 17 skal en ændring af listerne vedtages med to tredjedels flertal af de kontraherende parter. Medmindre der er meddelt indsigelser fra en tredjedel af de kontraherende parter, træder en ændring i kraft tre måneder efter vedtagelsen for de kontraherende parter, som ikke har meddelt indsigelser.

Unionens holdning med hensyn til at foreslå ændringer af listerne til konventionen (og vedtage dem i det stående udvalg) er fastsat ved en afgørelse truffet i Rådet på grundlag af et forslag fra Kommissionen, jf. artikel 218, stk. 9, i TEUF, da sådanne ændringer har retsvirkninger for Unionen.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDtages PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Ulvens (*Canis lupus*) nuværende retlige status i henhold til Bernkonventionen

Den oprindelige opførelse af dyrearter i liste II eller III var baseret på de videnskabelige data, der forelå på tidspunktet for forhandlingerne om konventionen i 1979, og de lister over truede pattedyr, fugle, padder og krybdyr i Europa, der er udarbejdet af Europarådets Europæiske Komité for Beskyttelse af Natur og Naturressourcer (European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources)⁴. I konventionens artikel 1, stk. 2, fastsættes det, at "særlig vægt er lagt på truede og sårbare arter"⁵.

Ulvearten (*Canis lupus*) har været opført i liste II til konventionen (strengt beskyttede dyrearter), siden den trådte i kraft i 1982. 12 individuelle parter (hvoraf ni er EU-medlemsstater) har benyttet sig af muligheden for at fremsætte forbehold i henhold til artikel 22 med hensyn til opførelse af ulvearter på tidspunktet for undertegnelse eller ratifikation af traktaten (Bulgarien, Finland, Letland, Litauen, Nordmakedonien, Polen, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Tyrkiet og Ukraine). Hvad angår EU-medlemsstaterne, fremsatte Finland, Letland, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Slovenien og Bulgarien fuldt forbehold over for enhver beskyttelse af ulvearten, hvorimod Litauen og Spanien fremsatte forbehold over for streng beskyttelse af ulven i henhold til liste II, men forpligtede sig til beskyttelse i henhold til liste III, der giver mulighed for bæredygtig forvaltning af ulven.

Siden 2006 har Schweiz tre gange (i 2006, 2018 og 2022) foreslået, at ulvearten og dermed alle ulvebestande fjernes fra konventionens liste II og III. Disse forslag blev ikke vedtaget af det stående udvalg, da der ikke var tilstrækkelig tilslutning til dem fra de kontraherende parter.

I sin beslutning af 24. november 2022 om beskyttelse af husdyravl og store rovdyr i Europa⁶ glædede Europa-Parlamentet sig over, at punktet "Forslag til ændring: Nedlistning af ulve (*Canis lupus*) fra liste II til liste III til konventionen" var blevet sat på dagsordenen for det 42. møde i det stående udvalg under Bernkonventionen og understregede, at ulvens

⁴ Se forklarende rapport til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Bernkonventionens artikel 1, stk. 2, (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=104>).

⁶ Europa-Parlamentets beslutning 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_DA.html).

bevaringsstatus på paneuropæisk plan retfærdiggør en lempelse af dens beskyttelsesstatus og dermed vedtagelsen af den foreslåede ændring.

3.2. Overvejelser vedrørende forslag om at flytte ulven (*Canis lupus*) fra konventionens liste II (strengt beskyttede dyrearter) til liste III (beskyttede dyrearter).

I Bernkonventionen fastsættes der ikke udtrykkeligt kriterier for opførelse i liste II eller III. Henstilling nr. 56 (1997)⁷ fra det stående udvalg under konventionen omfatter retningslinjer for opførelse i konventionens liste I og II. Det anbefales i disse retningslinjer, at de kontraherende parter tager hensyn til følgende, når de foreslår ændringer af liste II:

1. *Trussel.* Der vil blive taget hensyn til trusselskategorien, artens sårbarhed over for ændringer i dens levested, dens særlige tilknytning til et truet levested, tendenser og variationer i bestandsniveau og dens sårbarhed over for en mulig ikkebæredygtig anvendelse. Der vil blive taget hensyn til, hvorvidt arten er i tilbagegang i sit centrale udbredelsesområde, eller om den kun er truet ved grænsen til sit udbredelsesområde.

2. *Økologisk rolle.* Der vil blive taget hensyn til artens økologiske rolle såsom dens placering eller rolle i fødekæden (f.eks. rovfugle, insektædende arter såsom flagermus), dens strukturelle rolle i økosystemerne (f.eks. koraller, heder) eller det forhold, at truede arter eller økosystemer kan være stærkt afhængige af dem (f.eks. marine fanerogamer såsom *Posidona oceanica*) eller være i risiko for at blive truet som følge af udnyttelse af arten (som havbløddyret *Lithophaga lithophaga*).

Konventionens artikel 2 omhandler målsætningen om at opnå et bestandsniveau, "som svarer til de særlige økologiske, videnskabelige og kulturelle behov, idet der samtidig tages hensyn til de økonomiske og rekreative behov (...)".

Aktuelle tendenser med hensyn til ulvens bevaringsstatus i Europa

Efter langvarige forsætlige forfølgelser, som har ført til, at ulven har været forsvundet fra de fleste europæiske lande, har en række økologiske, sociale og lovgivningsmæssige ændringer (retlig beskyttelse, nedlæggelse af landbrugsarealer, naturlig genplantning af skov, større bestande af vilde hovdyr, ændringer af befolkningens holdning til arten) gjort det muligt for ulven at overleve, og bestandene er hurtigt blevet genoprettet i slutningen af det 20. århundrede og navnlig i de sidste 10-20 år. En sammenligning mellem kortlægningerne af arten fra 2000⁸, 2005⁹ og 2016¹⁰ viser en betydelig udvidelse af udbredelsesområdet for de ni hovedsagelig grænseoverskridende delbestande af ulven i Europa. I dag findes arten på det hele det europæiske fastland, og i nogle lande ses der bestande på over 1 000 ulve.

I september 2022 viste en ajourføring af ulvens bevaringsstatus udviklet af Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) med henblik på Bernkonventionen¹¹, at det samlede antal ulve i EU sandsynligvis lå på omkring 19 000 (sammenlignet med ca. 14 300 i 2016), og at antallet af ulve i Europa (med undtagelse af Belarus og Den Russiske Føderation) sandsynligvis var

⁷ Henstilling nr. 56 (1997) fra det stående udvalg under konventionen (<https://rm.coe.int/168074680c>).

⁸ Handlingsplan for bevarelse af ulve (*Canis lupus*) i Europa, Europarådet, 2000 - T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>).

⁹ Rapport om bevaringsstatus for og trusler mod ulven (*Canis lupus*) i Europa, Europarådet, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word - inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc](https://rm.coe.int/inf16e_2005_Conservation_Threats_Wolf.doc) (coe.int)).

¹⁰ Vurdering af ulvens (*Canis Lupus*) bevaringsstatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹¹ Vurdering af ulvens (*Canis Lupus*) bevaringsstatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

på over 21 500 (sammenlignet med ca. 17 000 i 2016)¹². Ifølge LCIE's undersøgelse rapporterede 19 ud af 34 lande en stigning i antallet af ulve, og kun tre lande (i Dinaric/Balkanregionen) rapporterede et fald i antallet¹³. Hvad angår EU, var ulvebestandene i 17 ud af 24 EU-medlemsstater vokset, og i de syv andre medlemsstater var størrelsen enten stabil eller svingende. LCIE fandt derfor, at antallet af ulve ikke var faldet i nogen EU-medlemsstat.

Med LCIE's vurdering for Bernkonventionen fra 2022 blev vurderingerne i henhold til IUCN's rødlistekriterier, som stammer fra 2018, ajourført¹⁴. LCIE fandt, at ulven kunne klassificeres som "ikke truet" både på europæisk niveau og på EU-27-niveau, ligesom i rødlistevurderingen fra 2018. I LCIE's vurdering fra 2022 kunne det konkluderes, at *omfanget af antallet og ændringerne i de seneste årtier gør det muligt at konkludere, at antallet af ulve i Europa er steget i løbet af det seneste årti, og de overordnede positive tendenser ser ud til at være stabile eller stigende. Ulvens bevaringsstatus på europæisk plan er unægtelig positiv, og arten kan klassificeres som "ikke truet" i IUCN's rødlistesystem, når vurderingen foretages på kontinentalt plan*.

Hvad angår de ni delbestande af ulve i Europa bemærkede LCIE, at antallet af dem var stigende alle steder på kontinentet, bortset fra den iberiske delbestand, hvor antallet var stabilt, og den dinariske delbestand/delbestanden på Balkan, hvor tendensen var ukendt. I LCIE's vurdering fra 2022 kunne det konkluderes, at tre delbestande kan klassificeres som "ikke truet", fem tilhører kategorien "næsten truet" og én – den skandinaviske delbestand – tilhører kategorien "sårbar". Dette er en yderligere forbedring i forhold til rødlistevurderingen fra 2018, hvor tre delbestande – i Skandinavien, Centraleuropa og de vestlige og centrale alper – blev vurderet som "sårbare" som følge af bestandenes beskedne størrelse.

På EU-plan strakte den seneste vurdering af ulvens bevaringsstatus¹⁵, der blev foretaget på grundlag af medlemsstaternes rapporter i 2019 i medfør af habitatdirektivets artikel 17, sig over perioden 2013-2018. Der blev rapporteret om ulve i 21 EU-lande, og den samlede EU-bestand blev på det tidspunkt anslået til at omfatte ca. 11 000-17 000 ulve (estimeret median: 13 492 ulve). Rapporteringen viste, at der var en gunstig bevaringsstatus for ulven i 18 ud af de 39 nationale biogeografiske områder, hvor arten var til stede. Selv om ulvens bevaringsstatus på det tidspunkt stadig var ugunstig i flere nationale dele af biogeografiske områder, viste medlemsstaternes rapporter fra 2019 i henhold til habitatdirektivets artikel 17 også, at tendensen vedrørende bestandens størrelse samt artens levested og udbredelsesområde generelt var stabil eller positiv i alle de biogeografiske områder, hvilket bekræftede, at arten fortsatte med at genvinde dele af sit naturlige udbredelsesområde. Selv om en udvidelse af ulvebestandens størrelse, levested og udbredelsesområde er en positiv udvikling, resulterer det ikke nødvendigvis i en gunstig vurdering af bevaringsstatus på det relevante geografiske niveau (nationalt eller EU-biogeografisk), da der også skal tages højde for andre elementer såsom tilstrækkeligt store bestande og udbredelsesområder (referenceværdier), normal bestandsstruktur og gode fremtidsudsigter. For de biogeografiske områder i EU viste vurderingen, at artens bevaringsstatus var ugunstig og utilstrækkelig i seks biogeografiske områder i EU og gunstig i ét, nemlig det alpine biogeografiske område.

¹² Vurdering af ulvens (*Canis lupus*) bevaringsstatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹³ Bosnien-Hercegovina, Montenegro og Nordmakedonien.

¹⁴ IUCN's rødlistevurdering af ulven, 2018 ([Canis lupus \(ulv\)](https://www.iucnredlist.org/species/9606/1) ([iucnredlist.org](https://www.iucnredlist.org/species/9606/1))).

¹⁵ <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>.

I 2023 blev de tilgængelige videnskabelige data om arten, data indberettet af de nationale myndigheder i EU's medlemsstater samt relevante data indsamlet i en målrettet dataindsamling gennemgået i en indgående analyse om ulvens status i EU¹⁶. Resultaterne af denne analyse bekræfter, at bestandene vokser, og at ulvens udbredelsesområde fortsat bliver større. Det anslås, at der i 2023 var ca. 20 300 ulve i EU¹⁷. Dette estimat overstiger de ca. 19 000 ulve, som LCIE anslog i september 2022, og den anslåede bestand på ca. 11 000-17 000, der blev rapporteret i medfør af habitatdirektivets artikel 17 for perioden 2013-2018. Det overstiger også et tidligere estimat fra 2012, hvor det blev anslået, at der ville være 11 193 ulve i EU¹⁸. På baggrund af den indgående analyse kunne det konkluderes, at bestandene vokser i de fleste EU-medlemsstater. Data fra 10 EU-medlemsstater med tilgængelige overvågningsresultater for de seneste år viser, at bestandene er vokset betydeligt i alle disse medlemsstater på nær én de sidste to-tre år¹⁹. I 2023 blev det desuden påvist, at der i alle 24 EU-medlemsstater med ulvebestande er bestande, der formerer sig, bortset fra i Luxembourg.

Genopretning af ulvebestandene og ulvens udbredelsesområde på det europæiske kontinent i de seneste årtier vidner også om artens stærke tilpasningsevne. Ulvens evne til at rekolonisere regioner ved hurtigt at udvide bestanden på et beskedent grundlag er tydeligt dokumenteret, og det vidner også om, at arten er modstandsdygtig²⁰. LCIE bemærkede, at udsigterne blev rapporteret som positive²¹, og der forventedes yderligere udvidelser af stort set alle ni delbestande.

Trusselsstatus og retlig beskyttelsesstatus

Der er mange trusler mod ulve, og de er af forskelligartet karakter. Den trussel, som EU-medlemsstaterne har rapporteret²² mest for perioden (2013-2018), er "ulovlig skydning/drab". Denne trussel og den fjerde mest rapporterede trussel, "forgiftning af dyr", er begge knyttet til problemet med ulvekrybskytteri. Den anden mest rapporterede trussel er "indvirkningen af veje, stier og jernbaner og relateret infrastruktur" og omfatter både direkte dødelighed som følge af trafikulykker og den opsplittelse af bestande, som dette kan medføre. "Interaktion

¹⁶ Blanco og Sundseth (2023), "The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis". En rapport udfærdiget af N2K Group for GD Miljø, Europa-Kommissionen, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁷ Blanco og Sundseth (2023), "The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis". En rapport udfærdiget af N2K Group for GD Miljø, Europa-Kommissionen, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁸ Boitani et al. (2015). Key actions for Large Carnivore populations in Europe, Institute of Applied Ecology (Rom, Italien), <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>.

¹⁹ Tabel 2.4.2. "Wolf trends in recent years in some EU Member States", Blanco og Sundseth (2023), "The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis". En rapport udfærdiget af N2K Group for GD Miljø, Europa-Kommissionen, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

²⁰ Se eksempler på den hurtige udvidelse (både med hensyn til bestandstørrelse og udbredelsesområde) i Frankrig (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) og i Tyskland (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Vurdering af ulvens (*Canis Lupus*) bevaringsstatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) og rapportering i henhold til habitatdirektivets artikel 17.

²² <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus®ion>.

med landbrugsaktiviteter" og "jagt" rapporteres også som hyppige trusler. Grænsehegn og hybridisering mellem ulve og hunde udgør nye trusler.

Nogle af disse trusler imødegås direkte af forbuddene mod forsætligt drab og forstyrrelse og forsætlig beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for strengt beskyttede arter i liste II som fastsat i konventionens artikel 6.

Selv om arterne i liste III ikke er omfattet af disse forbud, er de omfattet af beskyttelsen af arter i medfør af konventionens artikel 7 og den generelle forpligtelse i artikel 2.

I artikel 7, stk. 1, i konventionen fastsættes det, at kontraherende parter "skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre beskyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste III". I artikel 7, stk. 2, i konventionen fastsættes det, at "enhver udnyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste III, skal under hensyntagen til bestemmelserne i artikel 2 reguleres med henblik på at forebygge, at bestandene bliver truet". I artikel 7, stk. 3, i konventionen fastsættes det, at denne beskyttelse omfatter: "a) fredningstider og/eller andre fremgangsmåder til regulering af udnyttelsen, ii) midlertidigt eller lokalt forbud mod udnyttelse med henblik på at genoprette tilfredsstillende bestandsstørrelser, iii) regulering af salg, opbevaring, transport eller tilbud med salg for øje af levende og døde vilde dyr."

Ifølge den forklarende rapport²³ til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, fastsættes det i artikel 7, at *de kontraherende parter skal sikre beskyttelse af de vilde dyrearter i liste III. Da alle disse arter i varierende grad lovligt kan udnyttes i en bestemt stat, udelukker konventionen dog ikke muligheden for, at hver kontraherende part kan tillade en sådan udnyttelse på betingelse af, at dette kun berører de arter, der ikke er truet på dens område, og at udnyttelsen ikke bringer den pågældende dyrebestand i fare. Hvis den kontraherende part benytter denne mulighed, skal den føre tilsyn med udnyttelsen og om nødvendigt indføre strengere foranstaltninger. Denne artikel er udfærdiget på denne måde for at give medlemsstaterne fleksibilitet med hensyn til arter, der fra tid til anden ikke er direkte truet. Kontraherende parter, der anvender denne bestemmelse, skal i overensstemmelse med artikel 2 tage hensyn til delbestande og varianter, der er i fare lokalt, men som ikke er truet på europæisk plan.*

Derfor bør ovennævnte trussel vedrørende jagt og krybskytteri også imødegås ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med konventionens artikel 7 (regulering af jagt og håndhævelse mod krybskytteri). Den største forskel mellem de to ordninger i forbindelse med disse trusler er, at beskyttelsesordningen for arter, der er opført i liste III, bibeholder mere fleksibilitet med hensyn til de passende foranstaltninger, som de kontraherende parter skal træffe. Det bør understreges, at disse passende foranstaltninger fortsat bør sikre beskyttelse af arten og forebygge, at den bliver truet som fastsat i artikel 7, stk. 1 og 2, i konventionen. Kommissionen mener derfor, at trusler mod ulven såsom jagt og krybskytteri i tilstrækkelig grad imødegås ved flytning af disse arter til liste III i konventionen, hvis parterne overholder konventionens artikel 7 med hensyn til at træffe passende foranstaltninger. Derudover gælder forbuddet mod visse metoder til indfangning og ihjelslagning som specificeret i liste IV i konventionen for arter, der er anført i både liste II og III til konventionen, i henhold til konventionens artikel 8.

Andre trusler såsom direkte dødelighed forårsaget af trafikulykker imødegås hverken ved hjælp af foranstaltninger, der kræves i henhold til ordningen for strenge beskyttelse af arterne

²³ Forklarende rapport til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

i liste II, eller ved foranstaltninger, der kræves i henhold til beskyttelsesordningen, der gælder for arter i liste III.

Som fastsat i Bernkonventionens henstilling nr. 163 (2012) fra det stående udvalg, som blev vedtaget den 30. november 2012, om forvaltning af voksende bestande af store rovdyr i Europa, opfordres de kontraherende parter i Bernkonventionen til at samarbejde med andre stater med de samme bestande for at sikre, at de holdes sunde, og at deres bevaringsstatus er gunstig. Et sådant samarbejde, der omfatter sameksistens og beskyttelsesforanstaltninger, er fortsat nødvendigt og relevant, hvis ulvearten opføres i liste III i konventionen.

3.3. Socioøkonomiske aspekter

Den fortsatte udvidelse af ulvens udbredelsesområde og artens rekolonisering på nye områder har ført til stigende konflikter med menneskelige aktiviteter, navnlig med hensyn til skader på husdyr forårsaget af ulven. Angrebene har nået et betydeligt niveau og ses i flere og flere regioner både i EU's medlemsstater og i lande uden for EU, som er kontraherende parter i Bernkonventionen. Ulveangreb på husdyr er den vigtigste årsag til konflikter med mennesker, som følger af, at artens udbredelsesområde og bestandene vokser. De økonomiske og sociale omkostninger, der er forbundet med udvidelsen af ulvens udbredelsesområde og artens rekolonisering af nye områder, har været stødt stigende og vil fortsat være vigtige for forebyggelsen af og kompensationen for skader på husdyr som følge af ulvens tilstedeværelse.

Data om hændelsestæthed indsamlet i den indgående analyse af ulvens status fra 2023 tyder på, at skader forårsaget af ulven er stigende i EU. Nærmere bestemt anslås det ifølge de seneste tilgængelige data fra medlemsstaterne²⁴, at ulven dræber mindst 65 500 husdyr i EU, hvoraf 73 % er får og geder, 19 % er kvæg, og 6 % er heste og æsler, som opdrættes til kødproduktion. Halvtamme rensdyr dræbes også i Finland (1 261 i 2022) og i Sverige (ukendt antal). Disse tal er højere end tallene i LCIE-undersøgelsen fra 2022 af de 53 530 husdyr, der hvert år dræbes i EU²⁵. Den betydelige ændring kan dog delvis afhænge af de forskellige valg, der blev truffet med hensyn til kompensation – og dermed registrering – for tab som følge af ulveangreb i 2022.

Selv om disse data ikke er direkte sammenlignelige, ser det ud til, at antallet af skader på husdyr generelt er steget, i takt med at ulvebestanden er vokset, hvilket bekræfter vigtigheden af at investere i effektive forebyggelsesforanstaltninger. Øget skade på husdyr har også ført til, at arten i mindre grad accepteres i visse regioner i EU. Selv om ulvens indvirkning på husdyr er lille på EU-plan, og de overordnede skader på husdyr ser ud til at være på et acceptabelt niveau på landsplan, kan koncentrationen på lokalt plan indikere en markant trussel i visse områder med følelsesmæssige konsekvenser for husdyravlerne og indirekte økonomiske tab, som er vanskelige at kvantificere. I nogle områder kan tilbagevendende skader på husdyr være en yderligere udfordring for pastoralismen, kulturarven og levemåder i landdistrikterne, som kræver målrettet støtte til effektive forebyggelsesforanstaltninger²⁶. Ekstensiv husdyravl er i høj grad afgørende for opretholdelsen og bevarelsen af landbrugsøkosystemer med høj diversitet såsom permanente græsarealer. Derudover er

²⁴ Aggregerede data fra medlemsstaterne indsamlet i 2023 vedrørende forskellige år afhængigt af medlemsstaten mellem 2017 og 2022.

²⁵ Aggregerede data fra medlemsstaterne indsamlet i 2023 vedrørende forskellige år afhængigt af medlemsstaten mellem 2017 og 2021.

²⁶ Blanco og Sundseth (2023), "The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis". En rapport udfærdiget af N2K Group for GD Miljø, Europa-Kommissionen, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

pastoralisme er desuden en traditionel aktivitet, en del af vores sociale arv og en nøgle til økonomien i bjergområder og små landdistrikter.

Med dette forslag vil parterne i Bernkonventionen få større fleksibilitet med hensyn til at håndtere øgede skader og potentielle socioøkonomiske konflikter med ulven i visse områder, samtidig med at målet om at opnå en gunstig bevaringsstatus for alle ulvebestande i EU fastholdes.

3.4. Konklusion

Det synes berettiget at foreslå ændring af listerne til Bernkonventionen, så ulven (*Canis lupus*) flyttes fra konventionens liste II "Strengt beskyttede dyrearter" til liste III "Beskyttede dyrearter". Dette synes passende set i lyset af de nuværende tendenser med hensyn til bestandens status og det beskyttelsesniveau, der er fastsat i artsbeskyttelsesordningen i henhold til liste III i forbindelse med konventionens artikel 2, 7 og 8.

Et sådant forslag svarer stort set til den holdning, som Europa-Parlamentet gav udtryk for i sin beslutning af 24. november 2022²⁷.

Når ændringen af listerne til Bernkonventionen (flytning af ulvearten fra liste II til liste III) træder i kraft, må Unionen ændre de tilsvarende bilag til habitatdirektivet for at afspejle det lavere beskyttelsesniveau for ulvearten i sin interne retsorden.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en konvention, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"²⁸.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Det stående udvalg er et organ fastsat ved konventionen.

De retsakter, som det stående udvalg skal vedtage, er retsakter, der har retsvirkninger. De påtænkte retsakter får bindende virkning i henhold til folkeretten, jf. artikel 6 og artikel 7 i konventionen. De påtænkte retsakter supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for konventionen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

²⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_DA.html.

²⁸ Domstolens dom af 7. oktober 2014 i sag C-399/12, Tyskland mod Rådet, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61 til 64.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører miljøet.

Det materielle retsgrundlag for forslaget til afgørelse er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for forslaget til afgørelse bør være artikel 192, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Da det stående udvalg retsakter ændrer liste II og III til konventionen, bør de offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvis de vedtages.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne, til fremsættelse af forslag til ændring af liste II og III til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder med henblik på mødet i det stående udvalg under konventionen

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) ("konventionen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse 82/72/EØF²⁹ og trådte i kraft den 1. september 1982.
- (2) I henhold til konventionens artikel 17 kan det stående udvalg vedtage en afgørelse om at ændre konventionens lister.
- (3) I overensstemmelse med konventionens artikel 17 er fristen for fremsendelse af forslag til ændring mindst to måneder inden det stående udvalgs møde. Unionen kan som part i konventionen fremsætte forslag til ændring af disse lister.
- (4) Set i lyset af det stående udvalgs henstilling nr. 56 (1997) vedrørende retningslinjer, der skal tages hensyn til ved udfærdigelsen af forslag til ændring af liste I og II til konventionen og ved vedtagelsen af ændringer³⁰, omfatter relevante overvejelse vedrørende opførelse af arter i konventionens lister bl.a. også økologiske og videnskabelige faktorer såsom bevaringsstatus, tendenser vedrørende bestandene samt trusler.
- (5) I artikel 2 fastsættes konventionens målsætning om at opretholde bestanden på et niveau, "som svarer til de særlige økologiske, videnskabelige og kulturelle behov, idet der samtidig tages hensyn til de økonomiske og rekreative behov (...)", og den bredere kontekst for de foranstaltninger, som konventionens parter træffer. Der kan tages hensyn til denne målsætning ved fremsættelse af forslag til ændring af Bernkonventionens lister.
- (6) De senere årtier har der været en positiv tendens med hensyn til ulvens bevaringsstatus. Ulven har reetableret sig på tværs af kontinentet med en betydelig udvidelse af artens udbredelsesområde, og bestandene har nået et betydeligt niveau —

²⁹ EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1.

³⁰ Henstilling nr. 56 (1997) vedrørende retningslinjer, der skal tages hensyn til ved udfærdigelsen af forslag til ændring af liste I og II til konventionen og ved vedtagelsen af ændringer (tilgængelig på <https://rm.coe.int/168074680c>).

det anslås, at bestandsniveauet i EU i løbet af ti år er fordoblet (fra 11 193 i 2012, mellem 11 000 og 17 000 i 2019 til 20 300 i 2023). Det rapporteres ligeledes, at bestandene fortsat vokser på hele kontinentet³¹. Genopretningen af ulvebestanden og ulvens udbredelsesområde på det europæiske kontinent i de seneste årtier vidner også om artens stærke tilpasningsevne på trods af, at der stadig findes trusler mod ulven.

- (7) Samtidig har den fortsatte udvidelse af ulvens udbredelsesområde i Europa og dens rekolonisering af nye områder ført til stigende socioøkonomiske udfordringer med hensyn til sameksistens med menneskelige aktiviteter, navnlig som følge af skader på husdyr, der har nået et betydeligt niveau, og som påvirker flere og flere regioner, EU-medlemsstater og områder uden for EU.
- (8) De nyeste data om bestandens størrelse fra LCIE's (Large Carnivore Initiative for Europe) vurdering af ulvens status i 2022 med henblik på Bernkonventionen og fra den indgående analyse af ulvens status i den Europæiske Union fra 2023 er tilstrækkelig dokumentation til støtte for tilpasningen af ulvens status (*Canis lupus*) inden for rammerne af konventionen.
- (9) Ulvens beskyttelsesstatus bør derfor tilpasses. Ulven bør være omfattet af den artsbeskyttelse, som følger af en optagelse i liste III i forbindelse med konventionens artikel 7.
- (10) Denne tilpasning af beskyttelsesniveauet vil give mere fleksibilitet til at håndtere de voksende socioøkonomiske udfordringer vedrørende ulven, som følger af den fortsatte udvidelse af ulvens udbredelsesområde i Europa og artens rekolonisering af nye områder.
- (11) Som fastsat i Bernkonventionens henstilling nr. 163 (2012) fra det stående udvalg, som blev vedtaget den 30. november 2012, om forvaltning af voksende bestande af store rovdyr i Europa, opfordres de kontraherende parter i Bernkonventionen til at samarbejde med andre stater med de samme bestande for at sikre, at de holdes sunde, og at deres bevaringsstatus er gunstig. Et sådant samarbejde, der omfatter sameksistens og beskyttelsesforanstaltninger, er fortsat nødvendigt og relevant, hvis ulvearten opføres i liste III i konventionen.
- (12) Set i lyset af det 44. møde i det stående udvalg under konventionen i 2024 eller andre ekstraordinære møder, som Unionen måtte anmode om, bør Unionen derfor fremsætte forslag til ændring af liste II og III til konventionen ved fjernelse af ulven *Canis lupus* fra liste II og opførelse af arten i liste III.
- (13) Desuden bør den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på mødet i det stående udvalg, fastlægges, da beslutningerne om ændring af konventionens lister får bindende virkning for Unionen.
- (14) Forslaget bør meddeles sekretariatet til behandling på næste møde i det stående udvalg under konventionen eller på andre ekstraordinære møder, som Unionen måtte anmode om —

³¹ Vurdering af ulvens (*Canis lupus*) bevaringsstatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) og Blanco og Sundseth (2023), "The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis". En rapport udfærdiget af N2K Group for GD Miljø, Europa-Kommissionen, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Kommissionen bemyndiges herved til på Unionens vegne at forelægge det stående udvalg under konventionen forslag om at flytte ulven (*Canis lupus*) fra liste II "Strengt beskyttede dyrearter" til liste III "Beskyttede dyrearter".
2. Kommissionen meddeler forslaget til konventionens sekretariat.

Artikel 2

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i det stående udvalg under Bernkonventionen, er at støtte fjernelsen af ulven (*Canis lupus*) fra liste II og føje den til konventionens liste III.

Artikel 3

I lyset af udviklingen i det stående udvalg kan Unionens repræsentanter i samråd med medlemsstaterne under koordinationsmøder på stedet aftale justeringer af den holdning, der er omhandlet i artikel 1 og 2, uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*