



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 31. oktober 2018
(OR. en)

13800/18

**Interinstitutionel sag:
2018/0379(NLE)**

ENV 711

FORSLAG

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	31. oktober 2018
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2018) 731 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS AFGØRELSE om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 38. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder med henblik på ændringer af bilag II og III

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2018) 731 final.

Bilag: COM(2018) 731 final



Bruxelles, den 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 38. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder med henblik på ændringer af bilag II og III

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Nærværende forslag vedrører afgørelsen om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne ved det 38. årlige møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, der afholdes i Strasbourg i Frankrig den 27.-30. november 2018, med henblik på det stående udvalgs påtænkte vedtagelse af en afgørelse om to ændringer af bilag II og bilag III til konventionen.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr

Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder fra 1979 (Bernkonventionen) (i det følgende benævnt "aftalen") 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. Det er en mellemstatslig traktat, som er indgået inden for rammerne af Europarådet. Aftalen trådte i kraft den 1. juni 1982. Det Europæiske Fællesskab har været kontraherende part i aftalen siden den 1. september 1982¹. På nuværende tidspunkt er der 51 kontraherende parter i aftalen, herunder alle EU's medlemsstater.

2.2. Det stående udvalg

Det stående udvalg er konventionens beslutningstagende organ, som har bemyndigelse til at vurdere bevaringsstatussen for arter og herefter revidere listerne for disse i konventionens bilag. Udvalgets funktioner er anført i aftalens artikel 13-15. Udvalget holder møde mindst hvert andet år, samt når et flertal blandt de kontraherende parter anmoder om et møde. Det stående udvalg mødes sædvanligvis hvert år.

Unionens holdning til ændringer af bilagene fastlægges ved en rådsafgørelse på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

2.3. Den retsakt, der skal vedtages af det stående udvalg

Ved det 38. årlige møde i det stående udvalg under aftalen, der afholdes i Strasbourg i Frankrig den 27.-30. november 2018, forventes der at blive truffet en afgørelse om to ændringer af bilag II og bilag III til aftalen ("den påtænkte retsakt").

I medfør af aftalens artikel 17 skal en ændring af listerne i bilagene vedtages med to tredjedeles flertal af de kontraherende parter. Afgørelsen træder i kraft for alle kontraherende parter tre måneder efter vedtagelsen i det stående udvalg, medmindre en tredjedel af de kontraherende parter har gjort indsigelser. For de kontraherende parter, som ikke har gjort indsigelser, træder ændringerne i kraft.

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).

Formålet med den påtænkte retsakt er at ændre bilag II og bilag III til aftalen, således som aftalens artikel 17 giver mulighed for.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Der er foreslået følgende to ændringer af bilagene til aftalen.

1) Schweiz har foreslået at sænke beskyttelsesniveauet for ulve (*Canis lupus*) ved at flytte dem fra bilag II (strengt beskyttede dyrearter) til bilag III (beskyttede dyrearter — mulighed for regulering).

Schweiz' begrundelse for forslaget er, at antallet af ulve i Europa er vokset betydeligt, siden konventionen trådte i kraft, og at det derfor ikke længere er nødvendigt med et strengt beskyttelsesniveau. Denne ændring vil gøre det muligt at forvalte og kontrollere ulve (også ved jagt), uden at det er nødvendigt at vedtage undtagelser i henhold til konventionens artikel 9. Beskyttelsesniveauet vil dermed blive lavere for alle ulvebestandene i hele det område, der er omfattet af konventionens parter, uanset deres bevaringsstatus og tendenserne for bestandene. Det schweiziske forslag vil reelt føre til denne laveste fællesnævner for bevarelsen af ulvebestandene i hele Europa og er ikke i overensstemmelse med den nuværende retlige beskyttelsesstatus for ulve i henhold til habitatdirektivet.

Ifølge en nylig undersøgelse² forholder det sig således, at ud af de ni primært grænseoverskridende ulvebestande i Unionen og dens nabolande er kun tre "ikke truede", mens seks er "sårbare" eller "næsten truede". Bestandene i de vestlige og centrale Alper, der omfatter Schweiz, er "sårbare" ifølge IUCN's rødlistningsvurdering.

Det må erkendes, at der er udfordringer ved sameksistensen mellem ulve og mennesker som følge af det tiltagende antal ulve og deres større udbredelse, men det foreliggende forslag fra Schweiz om at mindske beskyttelsen af ulve i hele Europa er ikke berettiget ud fra en videnskabelig og bevarelsesmæssig synsvinkel.

Ethvert forslag om at ændre den retlige beskyttelsesstatus for ulve i Europa bør baseres på en fuldstændig vurdering af dets indvirkning på ulves bevaringsstatus i hele Europa. De tilgængelige oplysninger viser, at i de fleste af EU's medlemsstater, navnlig i dem, hvor ulve er strengt beskyttet, har arten stadig en ugunstig bevaringsstatus.

I øvrigt vil EU-medlemsstaterne i 2019 fremlægge ajourførte rapporter om bevaringsstatussen for ulve, således som det kræves i habitatdirektivets artikel 17. Derfor bør Unionen vente med at fastlægge en holdning vedrørende dette ændringsforslag, indtil disse oplysninger foreligger.

2) Norge har fremsat et forslag om at flytte bramgås (*Branta leucopsis*) fra bilag II (strengt beskyttede dyrearter) til bilag III (beskyttede dyrearter — mulighed for regulering). Begrundelsen for forslaget er, at den samlede bramgåsebestand er blevet mere end fordoblet i perioden 1980-2010 (fra 110 000 til 1 319 000), bl.a. som følge af landbrugsintensiveringen, som har gjort, at der nu er store mængder foder til rådighed. Derfor har arten ikke længere behov for streng beskyttelse i hele udbredelsesområdet.

² http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/152040/AGRI%20NEWS%20Issue10_2018_29%20August.pdf

Dette forslag er ikke i overensstemmelse med den nuværende retlige beskyttelsesstatus for bramgås i henhold til fugledirektivet, da arten ikke er opført i direktivets bilag II (arter, der må jages). Arterne er opført i bilag I til fugledirektivet (dvs. krav om udpegelse af særligt beskyttede områder).

Inden for rammerne af aftalen om beskyttelse af afrikansk-eurasiske migrerende vandfugle (AEWA) er man ved at udarbejde et udkast til enkeltartsforvaltningsplan for bramgås for at tage fat om den meget hurtige stigning i bestanden og især de deraf følgende problemer, som arten forårsager (skader i landbruget og risici for luftfartssikkerheden). Planen vil danne en ramme til støtte for beslutningsprocessen i forekomststaterne for så vidt angår anvendelsen af undtagelser, herunder en regelmæssig vurdering af undtagelsernes samlede indvirkning, overvågning af bestandens status samt udviklingen med hensyn til skader i landbruget eller risici for luftfartssikkerheden. Det vil lette udvekslingen af oplysninger og eventuelt koordineringen af undtagelsesforanstaltninger blandt forekomststaterne for at gøre disse foranstaltninger mere effektive og undgå utilsigtede virkninger på flyveruterne. Planen forventes vedtaget på det syvende møde mellem parterne i aftalen i december 2018.

Unionen bør støtte det norske ændringsforslag for at imødegå den meget hurtige stigning i bestanden af denne art og især de deraf følgende problemer, som arten forårsager (skader i landbruget og risici for luftfartssikkerheden), således at ikke-EU-parter i konventionen kan anvende foranstaltninger til forvaltning af bestanden, herunder eventuelt jagt på denne art. Da der dog i øjeblikket ikke er planlagt en ændring af bilagene til fugledirektivet, og dette heller ikke er muligt inden for den korte frist, som konventionen kræver (90 dage), vil Unionen skulle angive, at den indtil videre vil anvende strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i konventionens artikel 12.

Rådet skal derfor træffe afgørelse om den holdning, der skal indtages på Unionens vegne ved det 38. møde i det stående udvalg for så vidt angår ovennævnte ændringsforslag.

Genstanden for det stående udvalgs påtænkte afgørelse vedrører et område, der henhører under EU's eksterne enekompetence i henhold til artikel 3, stk. 2, i TEUF, da den falder ind under et område, der allerede i vid udstrækning er omfattet af interne fælles regler (dvs. habitatdirektivet og fugledirektivet)."

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) skal Rådet vedtage afgørelser om "*fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, 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*"³.

4.1.2. *Anvendelse på det foreliggende tilfælde*

Det stående udvalg er et organ fastsat ved aftalen.

Den retsakt, som det stående udvalg skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt vil være bindende i henhold til folkeretten, jf. aftalens artikel 6. Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

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

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 led, og det ene af disse formål eller disse led 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 ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller led tilsiger.

4.2.2. *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.

4.3. **Konklusion**

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

5. **OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT**

Da den retsakt, der skal vedtages af det stående udvalg, vil ændre bilag II og III til aftalen, bør den offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende* efter vedtagelsen.

³ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 38. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder med henblik på ændringer af bilag II og III

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) (i det følgende benævnt "aftalen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse 82/72/EØF⁴ og trådte i kraft den 1. september 1982.
- (2) I henhold til aftalens artikel 17 kan det stående udvalg vedtage en afgørelse om at ændre aftalens bilag.
- (3) Det stående udvalg forventes ved sit 38. møde den 27.-30. november 2018 at vedtage en afgørelse om ændringer af bilag II og bilag III til aftalen.
- (4) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i det stående udvalg, bør fastlægges, da afgørelsen vil være bindende for Unionen.
- (5) Norge har fremsat et forslag om at flytte bramgås (*Branta leucopsis*) fra bilag II for "strengt beskyttede dyrearter" til bilag III for "beskyttede dyrearter — mulighed for regulering" i aftalen.
- (6) De seneste tilgængelige videnskabelige oplysninger om bramgåsebestandenes størrelse, fordeling og trusler viser, at den samlede bestand er blevet mere end tidoblet i perioden fra 1980'erne til 2010 og nu har en sikker bevaringsstatus.
- (7) Unionen bør støtte dette forslag med henblik på at imødegå den meget hurtige stigning i bestanden af denne art i hele dens udbredelsesområde. Forslaget er imidlertid ikke i tråd med den aktuelle beskyttelsesstatus for bramgås i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147 af 30. november 2009 om bevaring af vilde fugle. Da der i øjeblikket ikke er planlagt en ændring af bilagene til nævnte direktiv, og dette heller ikke er muligt inden for den korte frist, som konventionen kræver (90 dage), vil

⁴ EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1.

Unionen indtil videre anvende strengere beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i aftalens artikel 12.

- (8) Schweiz har fremsat et forslag om at flytte ulve (*Canis lupus*) fra bilag II for "strengt beskyttede dyrearter" til bilag III for "beskyttede dyrearter" i aftalen.
- (9) Det er ud fra en videnskabelig og bevarelsesmæssig synsvinkel ikke berettiget at sænke ulvebestandens beskyttelsesstatus til den laveste fællesnævner. De seneste tilgængelige videnskabelige oplysninger om de europæiske ulvebestandes størrelse, fordeling og trusler viser, at ud af de ni primært grænseoverskridende ulvebestande i Unionen og dens nabolande er kun tre "ikke truede", mens seks er "sårbare" eller "næsten truede". Bestandene i de vestlige og centrale Alper, der omfatter Schweiz, er "sårbare" ifølge IUCN's rødlistningsvurdering.
- (10) I 2019 vil der foreligge ajourførte oplysninger om bevaringsstatussen for ulve i Unionen i de rapporter, der kræves i henhold til artikel 17 i habitatdirektivet. Unionen bør derfor søge at udsætte en afstemning i det stående udvalg om det schweiziske forslag, indtil disse oplysninger foreligger —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 38. møde i det stående udvalg i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, er følgende:

- at støtte forslaget om at flytte bramgås (*Branta leucopsis*) fra bilag II for "strengt beskyttede dyrearter" til bilag III for "beskyttede dyrearter — mulighed for regulering" i aftalen. Unionen vil indtil videre anvende strengere beskyttelsesforanstaltninger for denne art som omhandlet i aftalens artikel 12.
- at søge opbakning fra de andre kontraherende parter i konventionen med hensyn til at udsætte afstemningen om forslaget om at flytte ulve (*Canis lupus*) fra bilag II for "strengt beskyttede dyrearter" til bilag III for "beskyttede dyrearter", indtil de ajourførte oplysninger om bevaringsstatussen for ulve i Unionen foreligger.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*