



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union auf der 38. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume in Bezug auf Änderungen der Anhänge II und III des Übereinkommens zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der 38. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 27. bis 30. November 2018 in Straßburg (Frankreich) im Zusammenhang mit der geplanten Annahme eines Beschlusses über zwei Änderungen der Anhänge II und III des Übereinkommens durch den Ständigen Ausschuss zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten

Das 1979 geschlossene Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Übereinkommen) (im Folgenden das „Abkommen“) dient der Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, insbesondere der Arten, für deren Erhaltung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten notwendig ist. Dieser zwischenstaatliche Vertrag wurde unter der Schirmherrschaft des Europarates geschlossen. Das Übereinkommen trat am 1. Juni 1982 in Kraft. Die Europäische Gemeinschaft ist seit dem 1. September 1982¹ Vertragspartei des Übereinkommens. Zur Zeit gibt es 51 Vertragsparteien des Übereinkommens, darunter alle EU-Mitgliedstaaten.

2.2. Der Ständige Ausschuss

Der Ständige Ausschuss ist das Entscheidungsgremium des Übereinkommens. Er ist befugt, den Erhaltungsstatus von Arten zu beurteilen und anschließend ihre Nennung in den Anhängen des Übereinkommens zu überprüfen. Seine Aufgaben sind in den Artikeln 13, 14 und 15 des Übereinkommens aufgeführt. Er tritt mindestens alle zwei Jahre sowie immer dann zusammen, wenn die Mehrheit der Vertragsparteien dies beantragt. Es ist mittlerweile üblich, dass der Ständige Ausschuss jährlich zusammenkommt.

Der Standpunkt der Union in Bezug auf Änderungen der Anhänge wird in einem auf einem Kommissionsvorschlag beruhenden Beschluss des Rates festgelegt.

2.3. Vorgesehener Rechtsakt des Ständigen Ausschusses

Auf der 38. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens vom 27. bis 30. November 2018 in Straßburg (Frankreich) soll der Ausschuss einen Beschluss über die Änderung der Anhänge II und III des Übereinkommens (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“) annehmen.

Gemäß Artikel 17 des Übereinkommens wird eine Änderung der Anhänge mit einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsparteien beschlossen. Sofern nicht ein Drittel der Vertragsparteien Einwände notifiziert hat, tritt eine Änderung drei Monate nach der Annahme durch den Ständigen Ausschuss für alle Vertragsparteien in Kraft. Für die Vertragsparteien, die keine Einwände erhoben haben, tritt die Änderung in Kraft.

¹ Beschluss 82/72/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluß des Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. L 38 vom 10.2.1982, S. 1).

Gegenstand des vorgesehenen Rechtsakts sind Änderungen der Anhänge II und III des Übereinkommens gemäß Artikel 17 des Übereinkommens.

3. IM NAMEN DER EUROPÄISCHEN UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Es wurden die folgenden zwei Änderungen der Anhänge des Abkommens vorgeschlagen:

1) Die Schweiz hat vorgeschlagen, das Schutzniveau für den Wolf (*Canis lupus*) zu senken und ihn von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) zu Anhang III („Geschützte Tierarten“ - Regulierung ist möglich) nach verschieben.

Die Schweiz begründet ihren Vorschlag damit, dass die Zahl der Wölfe in Europa seit dem Inkrafttreten des Übereinkommens erheblich gestiegen und ein strenges Schutzniveau daher nicht mehr erforderlich ist. Diese Änderung würde das Management und die Kontrolle von Wölfen (auch durch Bejagung) ermöglichen, ohne dass Ausnahmen nach Artikel 9 des Übereinkommens erforderlich wären. Das Schutzniveau wäre somit für alle Wolfspopulationen, unabhängig von ihrem Erhaltungszustand und der Entwicklung der Populationen, im Gebiet der Vertragsparteien des Übereinkommens niedriger. Der Vorschlag der Schweiz würde tatsächlich zu diesem kleinsten gemeinsamen Nenner für die Erhaltung der Wolfspopulationen in ganz Europa führen und entspricht nicht dem aktuellen rechtlichen Schutzstatus des Wolfs im Rahmen der Habitat-Richtlinie.

Gemäß einer kürzlich durchgeführten Studie² gelten von den neun grenzüberschreitenden Wolfspopulationen in der Union und in ihren Nachbarländern nur drei als „nicht gefährdet“, während sechs Populationen als „gefährdet“ oder „potenziell gefährdet“ eingestuft sind. Die in der Schweiz in den westlichen Zentralalpen lebende Population wird in der Roten Liste gefährdeter Arten der IUCN als „gefährdet“ geführt.

Zwar werden die Herausforderungen, die sich aus einer Koexistenz von zahlenmäßig erstarkten und weiter verbreiteten Wölfen und den Menschen ergeben, anerkannt, jedoch ist der derzeitige Vorschlag der Schweiz, den Schutzstatus des Wolfs in Europa zu senken, aus Sicht der Wissenschaft und der Bestandserhaltung nicht gerechtfertigt.

Jeder Vorschlag zur Änderung des rechtlichen Schutzstatus des Wolfs in Europa sollte auf einer umfassenden Bewertung seiner Auswirkungen auf den Erhaltungszustand des Wolfs in Europa basieren. Die verfügbaren Informationen zeigen, dass die Art in den meisten EU-Mitgliedstaaten, insbesondere wenn sie streng geschützt ist, noch immer einen ungünstigen Erhaltungszustand aufweist.

Überdies werden die EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2019 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie aktuelle Berichte über den Erhaltungszustand des Wolfs vorlegen. Daher sollte die Union ihre Stellungnahme zu diesem Änderungsvorschlag aufschieben, bis diese Informationen vorliegen.

2) Norwegen hat vorgeschlagen, die Weißwangengans (*Branta leucopsis*) von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) nach Anhang III („Geschützte Tierarten“ – Regulierung möglich) zu verschieben. Begründet wird der Vorschlag damit, dass sich die Gesamtpopulation der Weißwangengans von 1980 bis 2010, unter anderem durch die Intensivierung der Landwirtschaft und des damit einhergehenden größeren Futterangebots, mehr als verzehnfacht hat (von 110 000 auf 1 319 000). Daher benötige die Art in ihrem gesamten Verbreitungsgebiet keinen strengen Schutz mehr.

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

Dieser Vorschlag steht nicht im Einklang mit dem aktuellen rechtlichen Schutzstatus der Weißwangengans im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie, da sie in Anhang II (bejagbare Arten) nicht genannt ist. Die Art wird in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie geführt (das bedeutet, dass besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen).

Der Entwurf eines Artenmanagementplans für die Weißwangengans wird im Rahmen des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, AEWA) ausgearbeitet, um eine Lösung für die sehr rasche Zunahme der Population zu finden, insbesondere für die daraus entstehenden Probleme (Schäden für die Landwirtschaft und Gefährdung der Flugsicherheit). Mit dem Managementplan soll die Entscheidungsfindung in Arealstaaten im Zusammenhang mit der Anwendung von Ausnahmen unterstützt werden; dazu gehören auch eine regelmäßige Bewertung der kumulativen Auswirkungen von Ausnahmen, die Überwachung des Populationsstatus sowie die Entwicklung der Schäden für die Landwirtschaft und die Gefährdung der Flugsicherheit. Dies würde den Austausch von Informationen und möglicherweise die Koordinierung von Ausnahmeregelungen zwischen den Arealstaaten erleichtern, um so deren Effizienz zu steigern und unbeabsichtigte Auswirkungen auf die Flurouten zu vermeiden. Der Managementplan soll auf der siebten Tagung der Vertragsparteien des Abkommens im Dezember 2018 angenommen werden.

Die Union sollte den norwegischen Änderungsvorschlag unterstützen, um eine Lösung für die sehr rasche Zunahme der Population dieser Art zu finden, insbesondere für die von dieser Art verursachten Probleme (Schäden für die Landwirtschaft und Gefährdung der Flugsicherheit), damit die nicht der EU angehörenden Vertragsparteien des Übereinkommens Maßnahmen zur Populationskontrolle, gegebenenfalls auch Bejagung der Art, treffen können. Da jedoch eine Änderung der Anhänge der Vogelschutzrichtlinie derzeit nicht geplant oder innerhalb der im Übereinkommen vorgesehenen kurzen Frist (90 Tage) möglich ist, muss die Union darauf hinweisen, dass sie einstweilen strengere Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 12 des Übereinkommens anwenden wird.

Der Rat muss daher einen Beschluss erlassen, der die Standpunkte festlegt, die im Namen der Union auf der 38. Tagung des Ständigen Ausschusses in Bezug auf die genannten Änderungsvorschläge zu vertreten sind.

Der Gegenstand des geplanten Beschlusses des Ständigen Ausschusses betrifft einen Bereich der ausschließlichen Außenkompetenz der EU gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV, da er in einen Bereich fällt, der bereits weitgehend durch interne gemeinsame Vorschriften (d. h. die Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie) abgedeckt ist.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass zur Festlegung der „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, Beschlüsse erlassen werden.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch

Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“³.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Ständige Ausschuss ist ein Gremium, das durch das Übereinkommen eingesetzt wurde.

Der Akt, den der Ständige Ausschuss annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der geplante Rechtsakt wird nach Artikel 6 des Übereinkommens völkerrechtlich bindend sein. Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage des vorgeschlagenen Beschlusses.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES GEPLANTEN RECHTSAKTS

Da der Rechtsakt des Ständigen Ausschusses die Anhänge II und III des Übereinkommens ändert, sollte er nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

³ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61–64.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Union auf der 38. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume in Bezug auf Änderungen der Anhänge II und III des Übereinkommens zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Übereinkommen) (im Folgenden das „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss 82/72/EWG des Rates⁴ geschlossen und trat am 1. September 1982 in Kraft.
- (2) Gemäß Artikel 17 des Übereinkommens kann der Ständige Ausschuss einen Beschluss über Änderungen der Anhänge des Übereinkommens annehmen.
- (3) Der Ständige Ausschuss soll auf seiner 38. Tagung vom 27. bis 30. November 2018 einen Beschluss über die Änderung der Anhänge II und III des Übereinkommens annehmen.
- (4) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im Ständigen Ausschuss zu vertreten ist, da der Beschluss für die Union verbindlich sein wird.
- (5) Norwegen hat vorgeschlagen, die Weißwangengans (*Branta leucopsis*) von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) nach Anhang III („Geschützte Tierarten“ – Regulierung möglich) zu verschieben.
- (6) Die neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen über die Größe, die Verbreitung und die Gefährdung der Populationen von Weißwangengänsen zeigen, dass sich die Gesamtpopulation zwischen 1980 und 2010 mehr als verzehnfacht hat und nun einen sicheren Erhaltungszustand aufweist.
- (7) Die Union sollte diesen Vorschlag unterstützen, damit eine Lösung für die sehr rasche Populationszunahme dieser Art im gesamten Verbreitungsgebiet gefunden werden kann. Gleichwohl entspricht der Vorschlag nicht dem aktuellen Schutzstatus der Weißwangengans gemäß der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Da eine Änderung der Anhänge dieser Richtlinie derzeit nicht geplant oder innerhalb der im Übereinkommen vorgesehenen kurzen Frist (90 Tage) möglich

⁴ ABl. L 38 vom 10.2.1982, S. 1.

ist, wird die Union einstweilen strengere Schutzmaßnahmen gemäß Artikel 12 des Übereinkommens anwenden.

- (8) Die Schweiz hat vorgeschlagen, den Wolf (*Canis lupus*) von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) nach Anhang III („Geschützte Tierarten“) des Übereinkommens zu verschieben.
- (9) Den Schutzstatus der Wolfpopulationen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu senken, ist aus Sicht der Wissenschaft und der Bestandserhaltung nicht gerechtfertigt. Nach den neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen über die Größe, die Verbreitung und die Gefährdung der europäischen Wolfpopulationen gelten von den neun grenzüberschreitenden Wolfpopulationen in der Union und in ihren Nachbarländern nur drei als „nicht gefährdet“, während sechs Populationen als „gefährdet“ oder „potenziell gefährdet“ eingestuft sind. Die in der Schweiz in den westlichen Zentralalpen lebende Population wird in der Roten Liste gefährdeter Arten der IUCN als „gefährdet“ geführt.
- (10) Aktuelle Informationen über den Erhaltungszustand des Wolfs in der Union werden 2019 aus den Berichten gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie vorliegen. Die Union sollte daher bestrebt sein, die Abstimmung des Ständigen Ausschusses zum Schweizer Vorschlag zu vertagen, bis diese Informationen vorliegen —

(11)

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 38. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume zu vertreten ist, ist der Folgende:

- Der Vorschlag, die Weißwangengans (*Branta leucopsis*) von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) nach Anhang III („Geschützte Tierarten“) zu verschieben, wird unterstützt. Die Union wird einstweilen gemäß Artikel 12 des Übereinkommens strengere Schutzmaßnahmen für diese Art anwenden.
- Die übrigen Vertragsparteien des Übereinkommens werden um Unterstützung dabei ersucht, die Abstimmung über den Vorschlag, den Wolf (*Canis lupus*) von Anhang II („Streng geschützte Tierarten“) nach Anhang III („Geschützte Tierarten“) zu verschieben, zu vertagen, bis aktuelle Informationen über den Erhaltungszustand des Wolfs in der Union vorliegen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*