



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.12.2023.
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u sklopu pripreme za sastanak
Stalnog odbora Konvencije u pogledu podnošenja prijedloga za izmjenu dodataka II. i
III. Konvenciji o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa**

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj Prijedlog odluke Vijeća odnosi se na prijedlog koji treba predstaviti u ime Unije za izmjenu dodataka II. i III. Konvenciji o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) u pogledu vuka (*Canis lupus*) te na stajalište koje treba zauzeti u ime Unije o tom prijedlogu na sastanku Stalnog odbora Konvencije.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa

Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) iz 1979. (dalje u tekstu „Konvencija”) žele se zaštititi europska divlja flora i fauna te njihova prirodna staništa, posebice ona za čiju je zaštitu potrebna suradnja nekoliko država. Riječ je o međuvladinu ugovoru sklopljenom pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Konvencija je stupila na snagu 1. lipnja 1982. Europska unija ugovorna je stranka Konvencije od 1. rujna 1982.¹ Od travnja 2024. Konvencija će imati 50² ugovornih stranaka, uključujući sve države članice EU-a.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je tijelo Konvencije koje donosi odluke i ima ovlast ocjenjivati stanje očuvanosti vrsta³ i nakon toga preispitivati njihovo uvrštavanje na popise u dodacima Konvenciji. Funkcije Stalnog odbora navedene su u člancima od 13. do 15. Konvencije, uključujući moguće izmjene teksta Konvencije ili njezinih dodataka.

Sastaje se barem svake dvije godine i kad to zatraži većina ugovornih stranaka. U proteklih se 40 godina Stalni odbor sastajao na kraju svake kalendarske godine. Sljedeći redovni sastanak Stalnog odbora (44. sastanak) održat će se od 2. do 6. prosinca 2024.

Ako Vijeće donese predloženu odluku, Unija bi mogla zatražiti i dobiti izvanredni sastanak Stalnog odbora u skladu s člankom 13. stavkom 4. Konvencije i člankom 1.B Poslovnika Stalnog odbora jer ima potrebnu većinu stranaka. Sastanak bi se mogao održati krajem prve polovine 2024., a trebao bi se sazvati barem šest tjedana prije predviđenog datuma početka sastanka.

2.3. Predviđeni akti Stalnog odbora

Svrha je predložene odluke predložiti, u ime Unije, izmjenu dodataka II. i III. Konvenciji, tj. smanjiti razinu zaštite vuka (*Canis lupus*) njegovim premještanjem iz Dodatka II. (strogo zaštićene životinjske vrste) u Dodatak III. (zaštićene životinjske vrste).

Predlaže se da Unija podnese prijedlog izmjene za 44. sastanak Stalnog odbora ili bilo koji raniji izvanredni sastanak koji Unija zatraži. U skladu s člankom 17. Konvencije rok za podnošenje prijedloga za izmjenu je najmanje dva mjeseca prije datuma sastanka Stalnog odbora.

¹ Odluka Vijeća 82/72/EEZ od 3. prosinca 1981. o sklapanju Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (SL L 38, 10.2.1982., str. 1.).

² Bjelarus je 5. rujna 2023. obavijestio o otkazivanju Bernske konvencije. U skladu s člankom 23. stavkom 2. Konvencije otkazivanje stupa na snagu 1. travnja 2024.

³ Članak 14. stavak 1. Bernske konvencije: „... procijeniti da li su ovoj Konvenciji, uključujući i dodatke, potrebne promjene”.

U skladu s člankom 17. Konvencije izmjena dodataka donosi se dvotrećinskom većinom ugovornih stranaka. Izmjena stupa na snagu tri mjeseca nakon datuma donošenja za ugovorne stranke koje nisu iznijele primjedbe, osim ako primjedbe iznese trećina ugovornih stranaka.

Stajalište Unije u pogledu predlaganja izmjena dodataka Konvenciji (i njihova donošenja u Stalnom odboru) utvrđuje se odlukom Vijeća na temelju prijedloga Komisije, u skladu s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a, jer će takve izmjene imati pravne učinke na Uniju.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Trenutačni pravni status vuka (*Canis lupus*) na temelju Bernske konvencije

Prvotno uvrštavanje životinjskih vrsta u Dodatak II. ili III. temeljilo se na dostupnim znanstvenim podacima u vrijeme pregovora o Konvenciji 1979. i popisima ugroženih sisavaca, ptica, vodozemaca i gmazova u Europi koje je sastavio Europski odbor za očuvanje prirode i prirodnih resursa Vijeća Europe⁴. Člankom 1. stavkom 2. Konvencije propisano je da je „[p]osebna naglasak dan (...) vrstama kojima prijete izumiranje i osjetljivim vrstama”⁵.

Vuk (*Canis lupus*) nalazi se na popisu u Dodatku II. Konvenciji (strogo zaštićene vrste) od njezina stupanja na snagu 1982. Dvanaest stranaka (od kojih su devet države članice EU-a) iskoristilo je mogućnost izražavanja rezervi u trenutku potpisivanja ili ratifikacije ugovora u skladu s člankom 22. u pogledu uvrštavanja vuka na popis (Bugarska, Češka, Finska, Latvija, Litva, Sjeverna Makedonija, Poljska, Slovenija, Slovačka, Španjolska, Turska i Ukrajina). Konkretnije, kad je riječ o državama članicama EU-a, Finska, Latvija, Poljska, Češka, Slovačka, Slovenija i Bugarska iznijele su potpune rezerve protiv bilo kakve zaštite vuka, dok su Litva i Španjolska iznijele rezervu protiv stroge zaštite vuka u skladu s Dodatkom II., ali su se obvezale na zaštitu u skladu s Dodatkom III., čime je omogućeno održivo upravljanje tom vrstom.

Švicarska je od 2006. u tri navrata (2006., 2018. i 2022.) predlagala smanjenje razine zaštite te vrste, a time i svih populacija vukova obuhvaćenih Konvencijom, i to tako da se prebaci iz Dodatka II. u Dodatak III. Konvenciji. S obzirom na nedovoljnu potporu ugovornih stranaka, Stalni odbor nije prihvatio te prijedloge.

Europski parlament u svojoj je Rezoluciji od 24. studenog 2022. o zaštiti stočarstva i velikim zvijerima u Europi⁶ pozdravio činjenicu da je točka „Prijedlog za izmjenu: Premještanje vuka (*Canis lupus*) iz Dodatka II. u Dodatak III. Konvenciji” uvrštena na dnevni red 42. sastanka Stalnog odbora Bernske konvencije i naglasio da stanje očuvanosti vuka na paneuropskoj razini opravdava ublažavanje statusa zaštite, a time i usvajanje predložene izmjene.

3.2. Razmatranja na temelju kojih se predlaže premještanje vuka (*Canis lupus*) iz Dodatka II. (strogo zaštićene životinjske vrste) u Dodatak III. (zaštićene životinjske vrste)

Bernskom konvencijom nisu izričito utvrđeni kriteriji za uvrštavanje na popis u Dodatku II. ni Dodatku III. U Preporuci br. 56 (1997.)⁷ Stalnog odbora Konvencije navedene su smjernice za uvrštavanje na popise u dodacima I. i II. Konvenciji. U tim se smjernicama preporučuje da ugovorne stranke pri predlaganju izmjena Dodatka II. uzmu u obzir sljedeće:

⁴ Vidjeti izvješće s obrazloženjem uz Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Članak 1. stavak 2. Bernske konvencije (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=104>).

⁶ Rezolucija Europskog parlamenta 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_HR.html).

⁷ Preporuka br. 56 (1997.) Stalnog odbora Konvencije (<https://rm.coe.int/168074680c>).

1. *Prijetnja*. Uzet će se u obzir kategorija prijetnje, osjetljivost vrste na promjene u staništu, posebna povezanost vrste s ugroženim staništem, trendovi i varijacije u razini populacije te osjetljivost vrste na moguću neodrživu upotrebu. Uzet će se u obzir smanjuje li se vrsta na središnjem području rasprostranjenosti ili je ugrožena samo na granici svojeg areala.

2. *Ekološka uloga*. Uzet će se u obzir ekološka uloga vrste, primjerice njezin položaj ili uloga u prehrambenom lancu (npr. grabljivice, vrste koje se hrane kukcima, primjerice šišmiši), strukturna uloga u ekosustavima (npr. koralji, vrištine), činjenica da o njoj mogu uvelike ovisiti ugrožene vrste ili ugroženi ekosustavi (npr. morske cvjetnice kao što je *Posidonia oceanica*) i opasnost da postane ugrožena zbog iskorištavanja (kao u slučaju školjkaša *Lithophaga lithophaga*).

U članku 2. Konvencije navodi se cilj da se dosegne razina populacije „koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturalnim zahtjevima, uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske interese(...)”.

Trenutačna kretanja u stanju očuvanosti vuka u Europi

Nakon duge povijesti progona, koji su doveli do izumiranja vuka u većini europskih zemalja, kombinacija niza ekoloških, socijalnih i zakonodavnih promjena (pravna zaštita, napuštanje zemljišta, prirodna obnova šuma, povećanje populacija divljih papkara i kopitara, promjena stava javnosti) omogućila je preživljavanje i brz oporavak populacija vukova na kraju 20. stoljeća, a posebno u posljednjih 10 – 20 godina. Usporedba karata rasprostranjenosti te vrste iz 2000.⁸, 2005.⁹ i 2016.¹⁰ ukazuje na znatno proširenje areala devet uglavnom prekograničnih potpopulacija vukova u Europi. Danas je ta vrsta prisutna u svim kontinentalnim europskim zemljama, od kojih u nekima ima i više od 1000 jedinki.

Ažurirano stanje očuvanosti vuka iz rujna 2022., koje je izradila Europska inicijativa za velike zvijeri (LCIE) za Bernsku konvenciju¹¹, pokazalo je da u EU-u vjerojatno ima oko 19 000 vukova (2016. bilo ih je oko 14 300), a u cijeloj Europi (bez Bjelarusia i Ruske Federacije) vjerojatno više od 21 500 (2016. bilo ih je oko 17 000)¹². U studiji LCIE-a navedeno je da je 19 zemalja od njih 34 izvijestilo o povećanju broja vukova, a samo tri zemlje prijavile su smanjenje broja, sve u dinarsko-balkanskoj regiji¹³. Na razini EU-a, u 17 država članica EU-a od njih 24 u kojima ima vukova populacije su rasle, a u ostalih je sedam brojčano stanje bilo stabilno ili promjenjivo. Stoga je LCIE zaključio da populacija vukova nije u padu ni u jednoj državi članici EU-a.

U LCIE-ovoj procjeni za Bernsku konvenciju iz 2022. ažurirane su i procjene kriterija za Crveni popis IUCN-a iz 2018.¹⁴ LCIE je zaključio da se vuk može smatrati „najmanje zabrinjavajućom vrstom” i na europskoj razini i na razini EU-27, slično kao u procjeni za Crveni popis iz 2018. U LCIE-ovoj procjeni iz 2022. navodi se da *brojke i promjene u posljednjim desetljećima omogućuju zaključak da se broj vukova u Europi povećao tijekom*

⁸ Akcijski plan za očuvanje vukova (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2000. – T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>).

⁹ Izvješće o stanju očuvanosti i prijetnjama vuku (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2005., T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word – inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc](https://rm.coe.int/Word-inf16e_2005_Conservation_Threats_Wolf.doc) (coe.int)).

¹⁰ Procjena stanja očuvanosti vuka (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2022., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹¹ Procjena stanja očuvanosti vuka (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2022., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹² Procjena stanja očuvanosti vuka (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2022., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹³ Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Sjeverna Makedonija.

¹⁴ IUCN-ova procjena za Crveni popis za vuka, 2018. ([Canis lupus \(Grey Wolf\)](https://www.iucnredlist.org) (iucnredlist.org)).

posljednjeg desetljeća te se čini da su ukupni pozitivni trendovi stabilni ili se povećavaju. Stanje očuvanosti na europskoj razini nedvojbeno je pozitivno te se vrsta može smatrati „najmanje zabrinjavajućom vrstom” na Crvenom popisu IUCN-a kad se procjena provodi na kontinentalnoj razini.

Kad je riječ o devet potpopulacija vukova u Europi, LCIE je istaknuo da se povećavaju svugdje na kontinentu, osim iberske potpopulacije, koja je stabilna, i dinarsko-balkanske potpopulacije, za koju trend nije bio poznat. U LCIE-ovoj procjeni iz 2022. zaključeno je da se tri potpopulacije smatraju „najmanje zabrinjavajućima”, pet ih je u kategoriji „gotovo ugrožene”, a jedna potpopulacija (skandinavska) svrstava se u kategoriju „osjetljive”. Tu je vidljivo poboljšanje u odnosu na procjenu za Crveni popis iz 2018., prema kojoj su tri potpopulacije (skandinavska, srednjoeuropska i zapadno-srednjoalpska) ocijenjene kao „osjetljive” zbog njihove ograničene veličine.

Na razini EU-a najnovija procjena stanja očuvanosti vuka¹⁵ na temelju izvješća koja su 2019. dostavile države članice u skladu s člankom 17. Direktive o staništima obuhvaćala je razdoblje 2013. – 2018. Prisutnost vuka prijavljena je u 21 zemlji EU-a te se procjenjuje da je ukupna populacija u EU-u u to vrijeme bila oko 11 000 – 17 000 jedinki (najbolja procjena: 13 492 vuka). Izvješće je pokazalo da je ta vrsta bila u povoljnom stanju očuvanosti u 18 od 39 nacionalnih dijelova biogeografskih regija u kojima je bila prisutna. Čak i u slučajevima u kojima je stanje očuvanosti u tom trenutku i dalje bilo nepovoljno u nekoliko nacionalnih dijelova biogeografskih regija, u izvješćima država članica podnesenima 2019. u skladu s člankom 17. Direktive o staništima navedeno je da veličina populacije te stanište i rasprostranjenost vrste općenito ukazuju na stabilan ili pozitivan trend u svim biogeografskim regijama, što je dokaz da vrsta i dalje ponovno naseljava dijelove svojeg prirodnog areala. Povećanje populacije, staništa i rasprostranjenosti vukova pozitivna su kretanja, ali to ne znači automatski povoljno stanje očuvanosti na relevantnoj geografskoj razini (nacionalnoj razini ili biogeografskoj razini EU-a) jer je potrebno uzeti u obzir i druge elemente, primjerice dovoljnu veličinu populacija i areala (referentne vrijednosti), normalnu strukturu populacije i dobre izgleda za budućnost. Na razini biogeografskih regija EU-a procjena je pokazala da je vrsta u nepovoljnom/neodgovarajućem stanju očuvanosti u njih šest, a u povoljnom stanju samo u jednoj biogeografskoj regiji – alpskoj.

U detaljnoj analizi stanja vuka u EU-u iz 2023.¹⁶ preispitani su dostupni znanstveni podaci o toj vrsti, podaci koje su dostavila nacionalna tijela država članica EU-a i relevantni podaci dobiveni ciljanim prikupljanjem podataka. Rezultat te analize potvrđuje trend rasta populacije i stalno širenje areala vukova. Procjenjuje se da je u EU-u 2023. ukupno bilo oko 20 300 vukova¹⁷. Ta procjena premašuje brojku od oko 19 000 vukova iz procjene LCIE-a iz rujna 2022., kao i procjenu veličine populacije od oko 11 000 – 17 000 jedinki na temelju izvješća podnesenih u skladu s člankom 17. Direktive o staništima za razdoblje 2013. – 2018. Premašuje i procjenu iz 2012., u kojoj je zaključeno da su u EU-u prisutna 11 193 vuka¹⁸. U detaljnoj analizi zaključeno je da se populacije povećavaju u većini država članica EU-a. Podaci iz 10 država članica EU-a s dostupnim rezultatima praćenja za zadnjih nekoliko godina pokazuju da se u zadnje dvije – tri godine u svim tim državama članicama, osim u

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

¹⁶ Blanco i Sundseth (2023.), Stanje vuka (*Canis lupus*) u Europskoj uniji – Detaljna analiza. Izvješće Skupine N2K za GU za okoliš, Europska komisija <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁷ Blanco i Sundseth (2023.), Stanje vuka (*Canis lupus*) u Europskoj uniji – Detaljna analiza. Izvješće Skupine N2K za GU za okoliš, Europska komisija <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁸ Boitani et al., 2015. Glavne mjere za populacije velikih zvijeri u Europi, Institut za primijenjenu ekologiju (Rim, Italija) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>.

jednoj, populacija znatno povećala¹⁹. Osim toga, 2023. u sve su 24 države članice EU-a s populacijama vukova, osim u Luksemburgu, uočeni čopori s mladuncima.

Uspješan oporavak populacija vuka i povećanje rasprostranjenosti vuka na europskom kontinentu u zadnjih nekoliko desetljeća ukazuju na veliku prilagodljivost te vrste. Sposobnost vukova da ponovno nastane regije zahvaljujući brzom povećanju populacije koja je u početku bila mala dobro je evidentirana i dokaz je otpornosti te vrste²⁰. LCIE je istaknuo da su prijavljeni izgledi pozitivni²¹ i da se očekuje daljnje povećanje gotovo svih devet potpopulacija.

Prijetnje i status pravne zaštite

Prijetnje vukovima višestruke su i raznolike. Najčešći pritisak koje su države članice EU-a prijavljivale²² za predmetno razdoblje (2013. – 2018.) jest „nezakonit odstrel / nezakonito ubijanje”. Taj pritisak i pritisak „trovanje životinja”, koji je na četvrtom mjestu po broju prijava, povezani su s problemom krivolova vukova. „Utjecaj cesta, putova, željeznica i povezane infrastrukture” na drugom je mjestu i obuhvaća izravnu smrtnost prouzročenu prometnim nesrećama i fragmentaciju populacija do koje može dovesti. „Interakcije s poljoprivrednim djelatnostima” i „lov” također su često prijavljivani kao pritisci. Među novim su prijetnjama ograde na granicama i križanje vukova i pasa.

Neki od tih pritisaka izravno su obuhvaćeni zabranama namjernog ubijanja i uznemiravanja te namjernog oštećivanja i uništavanja lokaliteta za razmnožavanje i odmor strogo zaštićenih vrsta iz Dodatka II., kako je utvrđeno u članku 6. Konvencije.

Te se zabrane ne odnose na vrste navedene u Dodatku III., koje su zaštićene na temelju članka 7. Konvencije i opće obveze iz članka 2.

U članku 7. stavku 1. Konvencije navedeno je da će ugovorne stranke „poduzeti primjerene i potrebne pravne i administrativne mjere, kako bi se osigurala zaštita divljih vrsta faune, navedenih u Dodatku III.” U skladu s člankom 7. stavkom 2. Konvencije, „[s]vako iskorištavanje [tih vrsta] bit će ograničeno s ciljem održavanja populacije izvan opasnosti, imajući u vidu zahtjeve članka 2.” U članku 7. stavku 3. Konvencije navodi se da takva zaštita uključuje „a. sezonsk[u] zabran[u] iskorištavanja i/ili druge odredbe koje će ograničavati iskorištavanje; b. primjeren[u] privremen[u] ili lokaln[u] zabran[u] iskorištavanja s ciljem vraćanja zadovoljavajuće populacijske razine; c. primjeren[u] odredb[u] o prodaji, držanju za prodaju, transportu za prodaju ili nuđenju za prodaju živih ili mrtvih divljih životinja.”

Prema Izvješću s obrazloženjem²³ uz Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, članak 7. *obvezuje ugovorne stranke da osiguraju zaštitu faune navedene u Dodatku III. Međutim, budući da sve te vrste u različitoj mjeri mogu biti zakonito podložne iskorištavanju u određenoj državi, Konvencijom se ne isključuje mogućnost da svaka*

¹⁹ Tablica 2.4.2. Vuk – kretanja u zadnjih nekoliko godina u nekim državama članicama EU-a, Blanco i Sundseth (2023.), Stanje vuka (*Canis lupus*) u Europskoj uniji – Detaljna analiza. Izvješće Skupine N2K za GU za okoliš, Europska komisija <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

²⁰ Vidjeti primjere brzog širenja (i po veličini populacije i po arealu) u Francuskoj (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) i Njemačkoj (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Procjena stanja očuvanosti vuka (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2022., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) i izvješća u skladu s člankom 17. Direktive o staništima.

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

²³ Izvješće s obrazloženjem uz Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

ugovorna stranka odobri takvo iskorištavanje pod uvjetom da to utječe samo na one vrste koje nisu ugrožene na njezinu državnom području i da takvo iskorištavanje ne ugrožava predmetnu životinjsku populaciju. Pritom predmetna ugovorna stranka mora nadzirati iskorištavanje i, ako je potrebno, uvesti strože mjere. Članak je sastavljen na taj način kako bi se državama pružila fleksibilnost u pogledu vrsta koje povremeno možda nisu izravno ugrožene. Pri provedbi te odredbe ugovorne stranke moraju, u skladu s člankom 2., uzeti u obzir podvrste i sorte koje su ugrožene na lokalnoj razini, a da istovremeno nisu ugrožene na europskoj razini.

Stoga bi se navedeni pritisci u vezi s lovom i krivolovom trebali suzbijati i mjerama poduzetima u skladu s člankom 7. Konvencije (i to uređenjem lova i izvršavanjem propisa protiv krivolova). Glavna je razlika između navedenih dvaju režima u odnosu na te prijetnje u tome što se režimom zaštite vrsta navedenih u Dodatku III. zadržava veća fleksibilnost u pogledu odgovarajućih mjera koje će ugovorne stranke uvesti. Potrebno je istaknuti da bi se tim odgovarajućim mjerama i dalje trebala osiguravati zaštita predmetne vrste i njezino održavanje izvan opasnosti, kako je propisano člankom 7. stavcima 1. i 2. Konvencije. Stoga Komisija smatra da bi se, sve dok se poštuje članak 7. Konvencije u pogledu odgovarajućih mjera koje poduzimaju stranke, prijetnje vuku kao što su lov i krivolov i dalje u dovoljnoj mjeri uklanjale nakon što se vrsta premjesti u Dodatak III. Konvenciji. Osim toga, u skladu s člankom 8. Konvencije zabrana određenih načina hvatanja i ubijanja navedenih u Dodatku IV. Konvenciji primjenjuje se na vrste navedene i u Dodatku II. i u Dodatku III. Konvenciji.

Druge prijetnje, primjerice izravna smrtnost uzrokovana prometnim nesrećama, ne suzbijaju se mjerama propisanim u okviru sustava stroge zaštite koji se primjenjuje na vrste navedene u Dodatku II. ni mjerama koje su propisane u okviru sustava zaštite koji se primjenjuje na vrste navedene u Dodatku III.

Osim toga, kako je navedeno u Preporuci br. 163 Stalnog odbora Bernske konvencije, donesenoj 30. studenog 2012., o upravljanju povećanjem populacija velikih zvijeri u Europi, ugovorne stranke Bernske konvencije potiče se da prema potrebi surađuju s drugim državama u kojima su prisutne iste populacije s ciljem održavanja njihova zdravlja i povoljnog stanja očuvanosti. Takva suradnja, koja uključuje suživot i mjere zaštite, i dalje će biti potrebna i relevantna ako se vuk uključi na popis u Dodatku III. Konvenciji.

3.3. Socioekonomski aspekti

Širenje areala vuka i njegovo nastanjivanje na novim područjima dovodi do sve većih konflikata s ljudskim aktivnostima, posebno u smislu šteta na stoci. Te su štete dosegle znatne razine u sve većem broju regija, kako unutar država članica EU-a tako i u ugovornim strankama Bernske konvencije koje nisu članice EU-a. Napadi vukova na stoku te proširenje areala i povećanje vučje populacije glavni su uzroci konflikta s ljudima. Financijski i socijalni troškovi povezani s proširenjem areala i nastanjivanjem vukova na novim područjima sve su veći te će i dalje biti važan čimbenik za sprečavanje i nadoknadu štete na stoci koju prouzroče vukovi.

Podaci o gustoći incidenata prikupljeni u okviru dubinske analize stanja vuka iz 2023. upućuju na to da se šteta koju vukovi uzrokuju u EU-u povećava. Konkretno, prema najnovijim dostupnim podacima država članica²⁴ procjenjuje se da u EU-u vukovi godišnje usmrte barem 65 500 grla stoke, od čega su 73 % ovce i koze, 19 % goveda i 6 % konji i magarci koji se uzgajaju za meso. Usmrćuju i djelomično pripitomljene sobove u Finskoj

²⁴

Objedinjeni podaci iz država članica prikupljeni 2023. za razne godine, ovisno o državi članici, od 2017. do 2022.

(1261 u 2022.) i Švedskoj (nepoznat broj). Te su brojke više od onih navedenih u studiji LCIE-a iz 2022., u kojoj je navedeno da se u EU-u godišnje usmrti 53 530 grla stoke²⁵; međutim, ta znatna razlika mogla bi djelomično biti posljedica različitih odluka o naknadama, a time i o evidentiranju gubitaka zbog napada vukova 2022.

Iako ti podaci nisu izravno usporedivi, čini se da se šteta na stoci općenito povećala usporedno s rastom populacije vukova, što potvrđuje važnost ulaganja u djelotvorne preventivne mjere. Zbog povećane štete na stoci smanjilo se prihvaćanje te vrste u nekim regijama EU-a. Iako je učinak vuka na stoku na razini EU-a malen i ukupna šteta na stoci čini se prihvatljivom na razini zemalja, njihova koncentracija na lokalnoj razini može uzrokovati velik pritisak na određena područja, emocionalne posljedice na vlasnike stoke i neizravne gospodarske gubitke koje je teško kvantificirati. Na nekim područjima opetovano stvaranje štete na stoci može uzrokovati poteškoće za nomadsko stočarstvo, kulturnu baštinu i način života ruralnih zajednica te može biti potrebna namjenska potpora za djelotvorne preventivne mjere²⁶. Ekstenzivno stočarstvo važno je za održavanje i očuvanje poljoprivrednih ekosustava velike raznolikosti, kao što su trajni travnjaci. Osim toga, nomadsko stočarstvo je tradicionalna aktivnost, dio naše društvene baštine i jedan od važnih elemenata gospodarstva na planinskim i marginalnim ruralnim područjima.

Ovim će se prijedlogom strankama Bernske konvencije omogućiti dodatna fleksibilnost za rješavanje problema povećanih šteta i mogućih socioekonomskih sukoba povezanih s vukovima na nekim područjima, a ujedno će se zadržati cilj postizanja povoljnog stanja očuvanosti za sve populacije vukova u EU-u.

3.4. Zaključak

Čini se opravdanim da se predloži izmjena dodataka Bernskoj konvenciji tako da se vrsta vuk (*Canis lupus*) premjesti iz Dodatka II. (strogo zaštićene životinjske vrste) u Dodatak III. (zaštićene životinjske vrste) Konvenciji. Takav se potez čini primjerenim, posebno s obzirom na trenutačne trendove u pogledu stanja populacije i razine zaštite prema sustavu za zaštitu vrsta u skladu s Dodatkom III. u vezi s člancima 2., 7. i 8. Konvencije.

Taj prijedlog u velikoj mjeri odgovara stajalištu koje je Europski parlament iznio u svojoj Rezoluciji od 24. studenog 2022.²⁷

Nakon što izmjena dodataka Bernskoj konvenciji (premještanje vuka iz Dodatka II. u Dodatak III.) stupi na snagu, Uniji bi se dopustilo da izmijeni odgovarajuće priloge Direktivi o staništima kako bi se niža razina zaštite vuka odrazila u unutarnjem pravnom poretku EU-a.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo

²⁵ Objedinjeni podaci iz država članica prikupljeni 2023. za razne godine, ovisno o državi članici, od 2017. do 2021.

²⁶ Blanco i Sundseth (2023.), Stanje vuka (*Canis lupus*) u Europskoj uniji – Detaljna analiza. Izvješće Skupine N2K za GU za okoliš, Europska komisija <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

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

osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”²⁸.

4.1.2. *Primjena na ovaj predmet*

Stalni odbor je tijelo osnovano Konvencijom.

Akti koje Stalni odbor treba donijeti akti su koji proizvode pravne učinke. Predviđeni akti bit će obvezujući prema međunarodnom pravu u skladu s člancima 6. i 7. Konvencije. Predviđenim aktima ne dopunjuje se niti mijenja institucionalni okvir Konvencije.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. *Načela*

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. *Primjena na ovaj predmet*

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Budući da bi se aktima Stalnog odbora izmijenili dodaci II. i III. Konvenciji, bilo bi ih primjereno objaviti u *Službenom listu Europske unije* ako budu doneseni.

²⁸

Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61.–64.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

**o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti u sklopu pripreme za sastanak
Stalnog odbora Konvencije u pogledu podnošenja prijedloga za izmjenu dodataka II. i
III. Konvenciji o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) (dalje u tekstu „Konvencija”) Unija je sklopila Odlukom Vijeća 82/72/EEZ²⁹ te je ona stupila na snagu 1. rujna 1982.
- (2) U skladu s člankom 17. Konvencije Stalni odbor može donijeti odluku o izmjeni dodataka Konvenciji.
- (3) U skladu s člankom 17. Konvencije rok za podnošenje prijedloga za izmjenu je najkasnije dva mjeseca prije sastanka Stalnog odbora. Unija kao stranka Konvencije može predložiti izmjene tih dodataka.
- (4) S obzirom na Preporuku br. 56 (1997.) Stalnog odbora o smjernicama koje treba uzeti u obzir pri izradi prijedloga za izmjenu dodataka I. i II. Konvenciji te pri donošenju izmjena³⁰, relevantna razmatranja za uvrštavanje vrsta u dodatke Konvenciji uključuju ekološke i znanstvene čimbenike, primjerice stanje očuvanosti, trendove populacija i prijetnje.
- (5) U članku 2. navodi se da je cilj Konvencije doseći razinu populacije „koja odgovara posebno ekološkim, znanstvenim i kulturalnim zahtjevima, uzimajući u obzir gospodarske i rekreacijske interese(...)” te se utvrđuje širi kontekst za mjere koje poduzimaju stranke Konvencije. Taj se cilj može uzeti u obzir kad se predlažu izmjene dodataka Bernskoj konvenciji.
- (6) Stanje očuvanosti vuka posljednjih desetljeća bilježi pozitivan trend. Vrsta vuk uspješno se oporavila na cijelom kontinentu – znatno joj se povećao areal, a populacija je dosegla visoke razine: prema procjenama, populacija u EU-u gotovo se udvostručila u 10 godina (s 11 193 u 2012. i 11 000 – 17 000 u 2019. na 20 300 u

²⁹ SL L 38, 10.2.1982., str. 1.

³⁰ Preporuka br. 56 (1997.) o smjernicama koje treba uzeti u obzir pri izradi prijedloga za izmjenu dodataka I. i II. Konvenciji i pri donošenju izmjena (dostupno na <https://rm.coe.int/168074680c>).

2023.). Prema izvješćima, populacije se stalno povećavaju na cijelom kontinentu³¹. Unatoč preostalim prijetnjama, uspješan oporavak populacija i povećanje areala vuka na europskom kontinentu u proteklim desetljećima dokaz su velike prilagodljivosti i otpornosti te vrste.

- (7) Istodobno, stalno širenje areala vukova u Europi i njihovo nastanjivanje na novim područjima dovode do sve većih socioekonomskih izazova u pogledu koegzistencije s ljudskim aktivnostima, posebno kad je riječ o šteti na stoci, koja je dosegla visoke razine, što utječe na sve više regija i zemalja u EU-u i šire.
- (8) Najnoviji podaci o veličini populacije iz procjene stanja vuka iz 2022. koju je izradila Europska inicijativa za velike zvijeri (LCIE) za Bernsku konvenciju i iz detaljne analize stanja vuka u Europskoj uniji iz 2023. pružaju odgovarajuće dokaze u prilog prilagodbi statusa zaštite vuka (*Canis lupus*) na temelju Konvencije.
- (9) Stoga je primjereno prilagoditi razinu zaštite vuka. Ta bi vrsta trebala podlijegati zaštiti vrsta koja proizlazi iz uvrštenja na popis u Dodatku III. u vezi s člankom 7. Konvencije.
- (10) Tom prilagodbom razine zaštite povećala bi se fleksibilnost za suočavanje sa sve većim socioekonomskim izazovima povezanim s vukom s obzirom na stalno širenje njegova areala u Europi i nastanjivanje na novim područjima.
- (11) Kako je navedeno u Preporuci br. 163 Stalnog odbora Bernske konvencije, donesenoj 30. studenog 2012., o upravljanju povećanjem populacija velikih zvijeri u Europi, ugovorne stranke Bernske konvencije potiče se da prema potrebi surađuju s drugim državama u kojima su prisutne iste populacije s ciljem održavanja njihova zdravlja i povoljnog stanja očuvanosti. Takva suradnja, koja uključuje suživot i mjere zaštite, i dalje će biti potrebna i relevantna ako se vuk uključi na popis u Dodatku III. Konvenciji.
- (12) Stoga bi Unija na 44. sastanku Stalnog odbora Konvencije, koji će se održati 2024., ili na ranijem izvanrednom sastanku koji Unija eventualno zatraži, trebala podnijeti prijedlog za izmjenu Dodatka II. i Dodatka III. Konvenciji tako da se vuk (*Canis lupus*) ukloni s popisa u Dodatku II. i uključi na popis u Dodatku III.
- (13) Budući da će odluke o izmjeni dodataka Konvenciji biti obvezujuće za Uniju, primjereno je utvrditi i stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na sastanku Stalnog odbora.
- (14) To stajalište treba podnijeti Tajništvu na razmatranje na sljedećem sastanku Stalnog odbora Konvencije ili na ranijem izvanrednom sastanku koji Unija eventualno zatraži,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Komisiju se ovime ovlašćuje da Stalnom odboru Konvencije u ime Unije podnese prijedlog da se vrsta vuk (*Canis lupus*) premjesti iz Dodatka II., koji obuhvaća

31

Procjena stanja očuvanosti vuka (*Canis lupus*) u Europi, Vijeće Europe, 2022., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) i Blanco i Sundseth (2023.), Stanje vuka (*Canis lupus*) u Europskoj uniji – Detaljna analiza. Izvješće Skupine N2K za GU za okoliš, Europska komisija <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

„strogo zaštićene životinjske vrste”, u Dodatak III., koji obuhvaća „zaštićene životinjske vrste”.

2. Komisija će taj prijedlog priopćiti Tajništvu Konvencije.

Članak 2.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije u Stalnom odboru Bernske konvencije jest da se podrži uklanjanje vuka (*Canis lupus*) iz Dodatka II. i njegovo uključivanje u Dodatak III. Konvenciji.

Članak 3.

Predstavnici Unije mogu, uz savjetovanje s državama članicama tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta, bez daljnje odluke Vijeća dogovoriti doradu stajališta iz članaka 1. i 2. s obzirom na razvoj događaja u Stalnom odboru.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*