



Brüsszel, 2023.12.20.
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió által az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény II. és III. mellékletének módosítására irányuló javaslatoknak az egyezmény Állandó Bizottsága ülésének előkészítése céljából történő benyújtásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT TÁRGYA

E tanácsi határozatra irányuló javaslat tárgya az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény (Berni Egyezmény) II. és III. függelékének a farkas (*Canis lupus*) tekintetében történő módosítására irányulóan az Európai Unió nevében benyújtandó javaslat, valamint az említett javaslattal kapcsolatban az egyezmény Állandó Bizottságának ülésén az Unió által képviselendő álláspont.

2. A JAVASLAT HÁTTERE

2.1. Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló 1979. évi egyezmény (Berni Egyezmény, a továbbiakban: egyezmény) célja a vadon élő európai növények és állatok, valamint természetes élőhelyeik védelme, különös tekintettel azokra, amelyek védelme több állam együttműködését igényli. Ez egy államközi szerződés, amelynek megkötésére az Európa Tanács égisze alatt került sor. Az egyezmény 1982. június 1-jén hatályba lépett. Az Európai Unió 1982. szeptember 1-je óta az egyezmény szerződő fele¹. Az egyezménynek 2024. áprilisától kezdve 50 szerződő fele lesz², köztük az összes uniós tagállam.

2.2. Az Állandó Bizottság

Az egyezmény döntéshozó szerve az Állandó Bizottság, melynek felhatalmazása van arra, hogy értékelje az egyes fajok védettségi helyzetét³, majd azt követően felülvizsgálja az egyezmény mellékleteiben szereplő jegyzéket. Feladatait – köztük az egyezmény szövegének vagy függelékeinek esetleges módosításával kapcsolatosakat – az egyezmény 13–15. cikke sorolja fel.

Az Állandó Bizottság legalább két évente ülésezik, illetve minden olyan esetben, amikor a szerződő felek többsége kéri. Az elmúlt 40 évben kialakult szokás szerint az Állandó Bizottság minden naptári év végén ülésezik. Az Állandó Bizottság következő rendes ülésére (44. ülés) 2024. december 2–6-án kerül sor.

Amennyiben a Tanács elfogadja a javasolt határozatot, az Unió az egyezmény 13. cikkének (4) bekezdése és az Állandó Bizottság eljárási szabályzatának 1B. szabálya értelmében kérheti az Állandó Bizottság rendkívüli ülésének összehívását, mivel rendelkezik a felek szükséges többségével. Az ülésre 2024. első félévének végén kerülhet sor, és azt legalább hat héttel az ülés megnyitására meghatározott időpont előtt kell összehívni.

2.3. Az Állandó Bizottság tervezett jogi aktusai

A javasolt határozat célja, hogy az Unió nevében javaslatot tegyen az egyezmény II. és III. függelékének módosítására, nevezetesen hogy a farkas (*Canis lupus*) a II. mellékletből (fokozottan védett állatfajok) átkerüljön a III. mellékletbe (védett állatfajok), és ezáltal kisebb védelemben részesüljön.

¹ A Tanács 82/72/EGK határozata (1981. december 3.) az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény megkötéséről (HL L 38., 1982.2.10., 1. o.).

² 2023. szeptember 5-én Belarusz bejelentette, hogy felmondja a Berni Egyezményt. Az egyezmény 23. cikkének (2) bekezdését alkalmazva a felmondás 2024. április 1-jén lép hatályba.

³ A Berni Egyezmény 14. cikkének (1) bekezdése szerint: „... rendszeresen áttekinti ezen Egyezmény rendelkezéseit, beleértve a mellékleteket is, és megvizsgálja az esetleges módosítások szükségességét.”.

Az Állandó Bizottság 44. ülésének vagy bármely, az Unió által esetlegesen kért, korábban tartandó rendkívüli ülésének előkészítéseként indokolt, hogy az Unió módosításra irányuló javaslatot nyújtson be. Az egyezmény 17. cikkével összhangban a módosítási javaslatokat legalább két hónappal az Állandó Bizottság ülésének időpontját megelőzően kell benyújtani.

Az egyezmény 17. cikkének megfelelően a mellékletek módosításának elfogadásához a szerződő felek kétharmados többségére van szükség. Hacsak a szerződő felek egyharmada nem emel kifogást, a módosítás három hónappal az elfogadás időpontját követően hatályba lép minden olyan szerződő fél számára, amely nem jelentette be tiltakozást.

Az egyezmény mellékleteinek módosítására irányuló javaslatokkal (és azok Állandó Bizottságban történő elfogadásával) kapcsolatos uniós álláspontot a Tanács az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti, a Bizottság javaslatán alapuló határozata állapítja meg, mivel az ilyen módosítások joghatással bírnak az Unióra nézve.

3. AZ UNIÓ ÁLTAL KÉPVISELENDŐ ÁLLÁSPONT

3.1. A farkas (*Canis lupus*) jelenlegi jogállása a Berni Egyezmény szerint

Az állatfajoknak a II. vagy III. melléklet eredeti változatába történő felvétele az egyezményről folytatott tárgyalások idején, vagyis 1979-ben rendelkezésre álló tudományos adatokon, valamint az Európában veszélyeztetett emlősök, madarak, kételtűek és hullók jegyzékén alapult, amelyet az Európa Tanács égisze alatt a Természet és a Természeti Erőforrások Védelmével Foglalkozó Európai Bizottság⁴ állított össze. Az egyezmény 1. cikkének (2) bekezdése rendelkezése szerint „különös hangsúlyt kapnak a veszélyeztetett és sebezhető fajok”⁵.

A farkas (*Canis lupus*) az egyezmény 1982. évi hatálybalépése óta annak II. mellékletében (fokozottan védett állatfajok) szerepel. Tizenkét szerződő fél (köztük kilenc uniós tagállam) élt azzal a lehetőséggel, hogy a 22. cikk értelmében a szerződés aláírásának vagy megerősítésének időpontjában fenntartását jelezze a farkas jegyzékbe vételével kapcsolatban (Bulgária, Csehország, Észak-Macedónia, Finnország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia, Törökország és Ukrajna). Az említett uniós tagállamok közül Finnország, Lettország, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia és Bulgária teljes körű fenntartását jelezte a farkas védelme ellen, míg Litvánia és Spanyolország fenntartása csak a farkasok II. melléklet szerinti fokozott védelmére vonatkozott, ugyanakkor a farkas III. melléklet szerinti védelmét támogatták, hogy lehetővé tegyék a faj fenntartható kezelését.

2006 óta Svájc három alkalommal (2006-ban, 2018-ban és 2022-ben) javasolta az egyezmény hatálya alá tartozó farkas és ezáltal az egyezmény hatálya alá tartozó valamennyi farkaspopuláció visszasorolását az egyezmény II. mellékletéből a III. mellékletbe. Az említett javaslatokat az Állandó Bizottság nem fogadta el, mivel azokat a szerződő felek nem támogatták elegendő mértékben.

Az Európai Parlament az állattenyésztés és a nagyragadozók európai védelméről szóló, 2022. november 24-i állásfoglalásában⁶ üdvözli, hogy a „Módosításra irányuló javaslat: A farkasnak (*Canis lupus*) az Egyezmény II. függelékéből a III. függelékbe való visszasorolása” pontot

⁴ Lásd az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményhez fűzött magyarázó jelentést (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ A Berni Egyezmény 1. cikkének (2) bekezdése (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=104>)

⁶ Az Európai Parlament 2022/2952(RSP) állásfoglalása (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_HU.html)

felvették a Berni Egyezmény Állandó Bizottsága 42. ülésének napirendjére, és hangsúlyozza, hogy a farkasok páneurópai szintű védettségi helyzete indokolja a védettségi helyzet mérséklését és következésképpen a javasolt módosítás elfogadását.

3.2. A farkasnak (*Canis lupus*) az egyezmény II. mellékletéből (fokozottan védett állatfajok) annak III. mellékletébe (védett állatfajok) történő áthelyezésére vonatkozó javaslattal kapcsolatos megfontolások

A Berni Egyezmény nem határozza meg kifejezetten, hogy a II. vagy III. mellékletbe történő felvételre mely kritériumok vonatkoznak. Az egyezmény Állandó Bizottságának 56. (1997) ajánlása⁷ iránymutatásokat tartalmaz az egyezmény I. és II. mellékletébe történő felvétel tekintetében. Az említett iránymutatások azt ajánlják a szerződő feleknek, hogy a II. melléklet módosítására irányuló javaslattételkor vegyék figyelembe a következőket:

„1. Fenyegedtség. Figyelembe kell venni a fenyegedtség kategóriáját, a faj sebezhetőségét az élőhelyében bekövetkező változások tekintetében, a veszélyeztetett élőhelyhez fűződő sajátos kapcsolatát, a populációk szintjének tendenciáit és változásait, valamint az esetleges nem fenntartható felhasználásból eredő sebezhetőségét. Figyelembe kell venni, hogy az állomány a faj elterjedési területének központi részén is csökkenően van-e, vagy csak az elterjedési terület határain van fenyegedett helyzetben.

*2. Ökológiai szerep. Figyelembe kell venni a faj ökológiai szerepét, például a táplálékláncban elfoglalt helyét vagy az abban betöltött szerepét (például ragadozó, vagy a denevérekhez hasonló rovarevő fajok), az ökoszisztémákban betöltött strukturális szerepét (mint például a korallok vagy a fenyérek esetében), valamint azt, hogy a veszélyeztetett fajok vagy ökoszisztémák nagymértékben függhetnek tőlük (mint például a *Posidonia oceanica* vagy más tengeri, virágos növények által alkotott fűztyúk esetében), vagy fennállhat a veszélye annak, hogy a faj kiaknázása veszélyezteti őket (mint például a *Lithophaga lithophaga* puhatestű esetében).”*

Az egyezmény 2. cikkében előírt célkitűzés a populáció olyan szintjének elérésére irányul, amely *„megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, ugyanakkor [a szerződő felek] figyelembe veszik a gazdasági és rekreációs igényeket (...)”*.

A farkas védettségi helyzetével kapcsolatos jelenlegi tendenciák Európában

Miután a farkast hosszú ideig szándékosan üldözték, és ennek következtében a faj a legtöbb európai országban kihalt, számos ökológiai, társadalmi és jogszabályi változás következett be (jogi védelem, a földterületek elhagyása, természetes újraerdősülés, a vadon élő patás állatok populációinak növekedése, a lakosság megváltozott hozzáállása a fajjal kapcsolatban), amelyek együttesen lehetővé tették, hogy a farkas fennmaradjon, majd ezt követően a 20. század végén és különösen az elmúlt tíz-húsz évben gyorsan helyreálljanak a farkaspopulációk. A faj 2000-es⁸, 2005-ös⁹ és 2016-os¹⁰ eloszlási térképeinek összehasonlítása azt bizonyítja, hogy a kilenc, jellemzően határokon átnyúló farkaspopuláció által lefedett elterjedési terület jelentősen bővült Európában. A faj ma minden kontinentális európai országban jelen van, és néhány országban több mint ezer egyedből álló, nagy populációk találhatók.

⁷ Az egyezmény Állandó Bizottságának 56. (1997) ajánlása (<https://rm.coe.int/168074680c>)

⁸ Cselekvési terv a farkas (*Canis lupus*) európai védelmére, Európa Tanács, 2000 – T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

⁹ Jelentés a farkas (*Canis lupus*) európai védettségi helyzetéről és fenyegedtségéről, Európa Tanács, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word – inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc \(coe.int\)](https://rm.coe.int/inf16e_2005_Conservation_Threats_Wolf.doc))

¹⁰ A farkas (*Canis lupus*) európai védettségi helyzetének értékelése, Európa Tanács, 2022 – T-PVS(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

2022 szeptemberében a nagyragadozókkal kapcsolatos európai kezdeményezés (LCIE) által a Berni Egyezmény részére a farkas aktuális védettségi helyzetével kapcsolatosan kidolgozott tanulmány¹¹ szerint a farkasok teljes egyedszáma az EU-ban valószínűleg 19 000 körül lehet (szemben a 2016-os adatokkal, amikor körülbelül 14 300 volt), míg a farkasok száma egész Európában (Belarusz és az Oroszországi Föderáció kivételével) valószínűleg meghaladja a 21 500-at (szemben a 2016-os 17 000-rel)¹². Az LCIE tanulmánya szerint 34 ország közül 19 számolt be a farkasok számának növekedéséről, és csak 3 ország jelentette az egyedszám csökkenését, amelyek mind a dinári/balkáni térségben találhatók¹³. Ami az EU-t illeti, azon 24 uniós tagállam közül, ahol farkasok élnek, a faj populációja 17-ben nőtt, a másik 7 tagállamban pedig stabil vagy ingadozó volt. Az LCIE ezért úgy ítéli meg, hogy a farkas jelenléte egyetlen uniós tagállamban sem mutat csökkenést.

A Berni Egyezmény számára készített, 2022-es LCIE-értékelés továbbá aktualizálta a Természetvédelmi Világszövetség vörös listájának 2018-ban készült értékelését¹⁴. Az LCIE szerint a farkas mind európai, mind uniós szinten „legkevésbé veszélyeztetettnek” minősül, ami összhangban van a vörös lista 2018. évi értékelésével. Az LCIE 2022. évi értékelésének következtetései szerint *„a számok nagyságrendje és az elmúlt évtizedekben bekövetkezett változások alapján megállapítható, hogy az elmúlt évtizedben nőtt a farkasok száma Európában, és az általános pozitív tendenciák stabilnak vagy növekvőnek tűnnek. A védettségi helyzet európai szinten tagadhatatlanul pozitív, és a faj a Természetvédelmi Világszövetség vörös listájának rendszerében „legkevésbé veszélyeztetettnek” minősíthető, ha az értékelésre kontinentális szinten kerül sor.”*

Ami a farkasok kilenc európai részpopulációját illeti, az LCIE szerint a kontinensen mindenütt növekedés figyelhető meg, kivéve a stabil ibériai részpopulációt és a dinári/balkáni részpopulációt, amelynek esetében a tendencia ismeretlen. Az LCIE 2022. évi értékelése arra a következtetésre jutott, hogy három részpopuláció a „legkevésbé veszélyeztetett”, öt a „mérsékeltlen fenyegetett”, egy pedig – a skandináv részpopuláció – a „veszélyeztetett” kategóriába tartozik. Ez további javulást jelent a vörös lista 2018. évi értékeléséhez képest, amelyben három részpopulációt – a skandináviait, a közép-európaiakat és a nyugat-közép-alpesit – minősítettek „veszélyeztetettnek” a korlátozott egyedszám miatt.

Uniós szinten a farkas védettségi helyzetének legutóbbi értékelése¹⁵, amely a tagállamok által az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke keretében 2019-ben benyújtott jelentéseken alapul, a 2013–2018-as időszakra terjedt ki. A jelentések szerint a farkas 21 uniós országban volt jelen, és a teljes populáció az Unió területén akkoriban mintegy 11 000–17 000 egyedből állt (legjobb becslés: 13 492 farkas). A jelentések szerint a biogeográfiai régiók azon 39 nemzeti része közül, ahol a farkas jelen volt, a faj védettségi állapota 18-ban kedvezőnek minősült. Az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke alapján 2019-ben benyújtott tagállami jelentések még azokon a helyeken is, ahol a védettségi helyzet az említett időpontban a biogeográfiai régiók több tagországbeli részén kedvezőtlen volt, azt jelezték, hogy a faj populációjának mérete, élőhelye és elterjedése általában valamennyi biogeográfiai régióban stabil vagy pozitív tendenciát mutatott, ami megerősíti, hogy a faj sikeresen újratelepítette természetes elterjedési területének egyes részeit. A farkaspopuláció méretének, élőhelyének és elterjedési területének bővülése – bár ezek mind pozitív fejlemények – önmagában véve nem vezet a megfelelő

¹¹ A farkas (Canis lupus) európai védettségi helyzetének értékelése, Európa Tanács, 2022 – T-PVS(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² A farkas (Canis lupus) európai védettségi helyzetének értékelése, Európa Tanács, 2022 – T-PVS(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Észak-Macedónia

¹⁴ A farkas értékelése a Természetvédelmi Világszövetség vörös listája szerint, 2018 ([Canis lupus \(szürke farkas\) \(iucnredlist.org\)](https://www.iucnredlist.org/species/Canis+lupus))

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

földrajzi (nemzeti vagy uniós biogeográfiai) szinten kedvezőbb védettségi állapothoz, mivel más elemeket is figyelembe kell venni, például a populációk megfelelő méretét és elterjedési területét (referenciaértékek), a normál állományszerkezetet és a kedvező kilátásokat a jövőre nézve. Az uniós biogeográfiai régiók szintjén az értékelés azt mutatta, hogy a faj védettségi helyzete 6 uniós biogeográfiai régióban kedvezőtlen vagy nem megfelelő, egy biogeográfiai régióban – az alpesiben – pedig kedvező helyzetben van.

2023-ban a farkasok uniós helyzetének részletes elemzése¹⁶ áttekintést adott a fajra vonatkozóan rendelkezésre álló tudományos adatokról, az uniós tagállamok nemzeti hatóságai által jelentett adatokról, valamint a célzott adatgyűjtés során szerzett releváns információkról. Az említett elemzés eredménye megerősíti, hogy a populáció mérete növekvő tendenciát mutat, valamint hogy a farkasok elterjedési területe folyamatosan bővül. A farkasok egyedszáma 2023-ban az EU-ban összesen mintegy 20 300-ra tehető¹⁷. Ez a becsült érték magasabb, mint az LCIE által 2022 szeptemberében körülbelül 19 000-re becsült egyedszám, vagy a 2013–2018-as időszakra vonatkozóan az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikke alapján jelentett mintegy 11 000–17 000 egyedből álló populáció. Szintén magasabb egy régebbi, 2012-es becslésnél, amely szerint 11 193 farkas élt az EU-ban¹⁸. A részletes elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a farkasok populációja a legtöbb uniós tagállamban növekszik. Az elmúlt évekre vonatkozóan elérhető nyomkövetési eredményekkel rendelkező 10 uniós tagállamból származó adatok azt mutatják, hogy az elmúlt két-három évben ezek közül egy kivételével valamennyi tagállamban jelentős volt a farkasok egyedszámának növekedése¹⁹. Emellett 2023-ban Luxemburg kivételével mind a 24, farkaspopulációval rendelkező uniós tagállamban észleltek szaporodó farkakat.

A farkaspopulációknak és a farkasok elterjedési területének az elmúlt évtizedekben az európai kontinensen történt sikeres helyreállítása is a faj erőteljes alkalmazkodóképességét tanúsítja. Egyértelműen alátámasztást nyert a farkasok azon képessége, hogy a populáció gyors bővülése révén alacsony kiindulási egyedszámmal is újra benépesítsenek bizonyos térségeket – ez is azt igazolja, hogy a faj reziliens²⁰. Az LCIE szerint a kilátások pozitívnak mondhatók²¹, és gyakorlatilag mind a kilenc részpopuláció esetében további bővülés várható.

Veszélyforrások és a jog szerinti védelmi helyzet

A farkasokat fenyegető veszélyek különbözőek és sokrétűek. Az uniós tagállamok által a 2013–2018-as időszakban leggyakrabban jelentett veszélyforrás²² az „illegális

¹⁶ Blanco, Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [A farkas (*Canis lupus*) helyzete az Európai Unióban – részletes elemzés]. A report of The N2K Group for DG Environment [A Környezetvédelmi Főigazgatóság N2K csoportjának jelentése], Európai Bizottság, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco, Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [A farkas (*Canis lupus*) helyzete az Európai Unióban – részletes elemzés]. A report of The N2K Group for DG Environment [A Környezetvédelmi Főigazgatóság N2K csoportjának jelentése], Európai Bizottság, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al. 2015. Key actions for Large Carnivore populations in Europe, [Kulcsfontosságú cselekvések az európai nagyragadozók érdekében], Alkalmazott Ökológiai Intézet (Róma, Olaszország) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ 2.4.2. táblázat Bizonyos uniós tagállamok farkasokra vonatkozó tendenciái az elmúlt években, Blanco, Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [A farkas (*Canis lupus*) helyzete az Európai Unióban – részletes elemzés]. A report of The N2K Group for DG Environment [A Környezetvédelmi Főigazgatóság N2K csoportjának jelentése], Európai Bizottság, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁰ Lásd a Franciaországban (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) és Németországban (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>) megfigyelt gyors bővülés esetét (a populáció nagyságát és kiterjedését illetően egyaránt).

²¹ A farkas (*Canis lupus*) európai védettségi helyzetének értékelése, Európa Tanács, 2022 – T-PVS(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) és az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének megfelelő jelentésével.

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

vadászat/kilövés”. Ez és a negyedik helyen jelentett veszélyforrás, vagyis „az állatok megmérgezése” egyaránt összefügg a farkasokat érintő orvvadászat problémájával. Második helyen az „utak, ösvények, vasútvonalak és a kapcsolódó infrastruktúra hatása” áll, amelybe beletartozik a közlekedési balesetek által okozott közvetlen pusztulás, valamint a populációk esetleges széttagozódása is. A „mezőgazdasági tevékenységekkel való kölcsönhatás” és a „vadászat” szintén gyakori veszélyforrások. Az újonnan megjelenő fenyegetések közé tartoznak a határkerítések, valamint a farkasok és a kutyák közti keveredés.

E veszélyforrások egy részét közvetlenül kezeli a II. mellékletben felsorolt, fokozottan védett fajok szándékos elpusztítására és megzavarására, valamint a szaporodó- és pihenőhelyeik szándékos rongálására vagy elpusztítására vonatkozó, az egyezmény 6. cikkében meghatározott tilalom.

Bár a III. mellékletben felsorolt fajokra nem vonatkoznak az említett tilalmak, az egyezmény 7. cikke értelmében azok is védelem alá tartoznak, és vonatkozik rájuk a 2. cikkben előírt általános kötelezettség.

Az egyezmény 7. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]inden egyes Szerződő Fél megteszi a megfelelő jogi és közigazgatási intézkedéseket a III. mellékletben felsorolt vadon élő állatfajok védelmének biztosítása érdekében”. Az egyezmény 7. cikkének (2) bekezdése értelmében „[a szóban forgó fajok] bárminemű hasznosítását szabályozni kell annak érdekében, hogy a 2. cikk követelményeit figyelembe véve megóvják a populációkat a veszélyektől”. Az egyezmény 7. cikkének (3) bekezdése kimondja, hogy az említett védelem magában foglalja „a) a tilalmi időszakokat és/vagy más egyéb, a hasznosítást szabályozó eljárást; b) a hasznosítás időszakos vagy helyi tiltását, ahol ez célszerű a kielégítő populációszintek helyreállítása érdekében; c) a vadon élő állatok élő vagy holt állapotban történő kereskedelmének, eladási célú tartásának és szállításának vagy eladásra való felajánlásának megfelelő szabályozását.”

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményhez fűzött magyarázó jelentés²³ szerint a 7. cikk „arra kötelezi a szerződő feleket, hogy biztosítsák a III. mellékletben felsorolt állatok védelmét. Mindazonáltal, tekintettel arra, hogy e fajok mindegyike – különböző mértékben – jogszerűen hasznosítható lehet egy adott államban, az egyezmény nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az egyes szerződő felek engedélyezzék az említett hasznosítást, azzal a feltétellel, hogy ez csak az adott szerződő fél területén nem veszélyeztetett fajokat érinti, és hogy az említett hasznosítás nem veszélyezteti az érintett állatpopulációt. Mindezek során a szerződő félnek felügyelnie kell a hasznosítást, és szükség esetén szigorúbb intézkedéseket kell hoznia. A cikket annak érdekében fogalmazták ily módon, hogy rugalmasságot biztosítsanak az államok számára azon fajok tekintetében, amelyek időről időre nincsenek közvetlen fenyegetésnek kitéve. E rendelkezés végrehajtása során a szerződő feleknek a 2. cikkel összhangban figyelembe kell venniük azon helyileg veszélyeztetett alfajok és változatok szükségleteit, amelyek európai szinten nem veszélyeztetettek.”

Ezért a vadászattal és orvvadászattal kapcsolatos, fent említett veszélyforrást is az egyezmény 7. cikkével összhangban hozott intézkedésekkel kell kezelni (a vadászat szabályozása és az orvvadászat elleni fellépés révén). E veszélyforrások tekintetében a két rendszer közötti fő különbség az, hogy a III. mellékletben felsorolt fajokra vonatkozó védelem nagyobb rugalmasságot biztosít a szerződő felek által bevezetendő megfelelő intézkedések

²³ Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményhez fűzött magyarázó jelentés (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

tekintetében. Hangsúlyozni kell, hogy az említett megfelelő intézkedéseknek mindenképpen biztosítaniuk kell a faj védelmét és meg kell óvniuk a veszélyektől, amint azt az egyezmény 7. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja. A fentiek értelmében a Bizottság álláspontja szerint mindaddig, amíg a szerződő felek által hozott megfelelő intézkedések tekintetében betartják az egyezmény 7. cikkét, a farkast fenyegető veszélyek, például a vadászat és az orvvadászat akkor is megfelelően kezelhetőek, ha a fajt átsorolják az egyezmény III. mellékletébe. Ezenkívül az egyezmény 8. cikke értelmében az egyezmény IV. mellékletben meghatározott egyes befogási és leölési módszerek tilalma az egyezmény II. és III. mellékletében felsorolt fajokra is vonatkozik.

Más veszélyeket – például a közlekedési balesetek által okozott közvetlen pusztulást – nem kezelik sem a II. mellékletben felsorolt fajokra alkalmazandó szigorú védelmi intézkedések, sem pedig a III. mellékletben felsorolt fajokra alkalmazandó védelmi intézkedések.

Ezenkívül a Berni Egyezmény Állandó Bizottságnak a nagyragadozók növekvő európai populációinak kezeléséről szóló, 2012. november 30-án elfogadott 163. számú ajánlása (2012) értelmében arra ösztönzik az egyezmény szerződő feleit, hogy adott esetben működjenek együtt azon más államokkal, amelyekkel a populációkon osztoznak, hogy megőrizzék azok épségét és kedvező védettségi állapotát. Az egymás mellett élést és védelmi intézkedéseket magában foglaló együttműködés abban az esetben is szükséges és releváns marad, ha a farkast átsorolják az egyezmény III. mellékletébe.

3.3. Társadalmi-gazdasági szempontok

A farkasok elterjedési területének folyamatos bővülése és az új területeken való újbóli megjelenésük az emberi tevékenységekkel szembeni konfliktusok fokozódásához vezetett, különösen a farkasok által az állatállományban okozott károk tekintetében. A ragadozók által végzett pusztítás mára jelentős szintet ért el, és egyre több régiót érint, mind az uniós tagállamok, mind a Berni Egyezmény nem uniós szerződő feleinek területén. A farkas és az ember közötti konfliktusok fő kiváltó oka az állatállományban végzett pusztítás mellett a farkasok életterének és populációjának bővülése. A farkasok elterjedésével és az új területeken való újbóli megjelenésükkel kapcsolatos pénzügyi és társadalmi költségek fokozatosan növekszenek, és továbbra is jelentősek maradnak azon károk megelőzése és a hozzájuk kapcsolódó kártalanítás miatt, amelyeket a farkas jelenléte okoz az állatállományban.

A farkasok helyzetére vonatkozó 2023. évi részletes elemzésben a káresetek sűrűsége tekintetében összegyűjtött adatok szerint a farkas által okozott károk egyre nagyobb méreteket öltenek az EU-ban. A tagállamok által rendelkezésre bocsátott legfrissebb, becsült adatok²⁴ szerint a farkasok évente legalább 65 500 egyedet pusztítanak el az EU-ban, ebből 73 % juh és kecske, 19 % szarvasmarha, 6 % pedig hústermelés céljából tenyésztett ló és szamár. Finnországban (2022-ben 1 261 egyed) és Svédországban (ismeretlen egyedszám) a félig házasított rénszarvasokat is elejtik. Ezek a számok magasabbak, mint a 2022. évi LCIE-tanulmányban szereplő adatok²⁵, amely szerint az EU-ban évente 53 530 állatot pusztítanak el; a jelentős különbséget azonban részben magyarázhatják a farkasok 2022. évi pusztítása miatti veszteségek kompenzációjával – és egyúttal nyilvántartásba vételével – kapcsolatos különböző döntések.

²⁴ A tagállamoktól 2023-ban kapott összesített adatok, 2017 és 2022 között különböző évekre vonatkozóan, a tagállamtól függően.

²⁵ A tagállamoktól 2023-ban kapott összesített adatok, 2017 és 2021 között különböző évekre vonatkozóan, a tagállamtól függően.

Bár ezek az adatok közvetlenül nem vethetők össze, úgy tűnik, hogy a farkaspopuláció növekedésével általában együtt jár az állatállományt érintő károk fokozódása, ami megerősíti a hatékony megelőző intézkedésekbe való beruházás fontosságát. Az állatállományban okozott károk növekedése az EU egyes régióiban a faj elfogadottságának csökkenéséhez is vezetett. Míg a farkasok uniós szinten csekély hatással vannak az állatállományra, és az állatállományban okozott általános károk az egyes országok szintjén elviselhetőnek tűnnek, az események helyi szintű koncentrációja erős nyomást okozhat bizonyos területeken, és érzelmi következményekkel járhat az állattenyésztőkre nézve, valamint nehezen számszerűsíthető közvetett gazdasági veszteségeket okozhat. Egyes területeken az állatállományban ismétlődően okozott károk további kihívást jelenthetnek a legeltető állattartás, a kulturális örökség és a vidéki közösségek életmódja számára, ami hatékony megelőző intézkedések révén történő célzott támogatást tesz szükségessé²⁶. A külterjes állattenyésztés ugyanis elengedhetetlen a nagy biodiverzitású mezőgazdasági ökoszisztémák, például az állandó gyepterületek fenntartásához és megőrzéséhez. Emellett a legeltető állattartás hagyományos tevékenység, amely társadalmi örökségünk részét képezi, és kulcsfontosságú a hegyvidéki és marginális vidéki területek gazdasága szempontjából.

Ez a javaslat további rugalmasságot biztosít a Berni Egyezmény szerződő feleinek abban a tekintetben, hogy az egyes területeken hogyan kezeljék a farkasokkal kapcsolatos megnövekedett károkat és esetleges társadalmi-gazdasági konfliktusokat, szem előtt tartva azt a célkitűzést, hogy az EU valamennyi farkaspopulációja számára kedvező védettségi helyzetet érjenek el.

3.4. Következtetés

Indokoltnak tűnik javasolni a Berni Egyezmény mellékleteinek oly módon történő módosítását, hogy a farkas (*Canis lupus*) az egyezmény II. mellékletéből (fokozottan védett állatfajok) annak III. mellékletébe (védett állatfajok) kerüljön át. Az említett átsorolás megfelelőnek tűnik, különösen a populáció állapotának jelenlegi tendenciáira és a faj védelmét biztosító rendszer által az egyezmény 2., 7. és 8. cikkével összefüggésben a III. mellékletnek megfelelően biztosított védelem szintjére való tekintettel.

A szóban forgó javaslat nagyrészt megfelel az Európai Parlament 2022. november 24-i állásfoglalásában²⁷ kifejtett álláspontnak.

Amint hatályba lép a Berni Egyezmény mellékleteinek módosítása (vagyis a farkasnak a II. mellékletből a III. mellékletbe történő átsorolása), az Unió módosíthatja az élőhelyvédelmi irányelv megfelelő mellékleteit annak érdekében, hogy belső jogrendjében is tükrözze a farkas alacsonyabb védelmi szintjét.

4. JOGALAP

4.1. Eljárási jogalap

4.1.1. Alapelvek

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 218. cikkének (9) bekezdése határozatok elfogadásáról rendelkezik „a megállapodásokkal létrehozott

²⁶ Blanco, Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [A farkas (*Canis lupus*) helyzete az Európai Unióban – részletes elemzés]. A report of The N2K Group for DG Environment [A Környezetvédelmi Főigazgatóság N2K csoportjának jelentése], Európai Bizottság, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

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

szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat”.

A „joghatással bíró jogi aktus” fogalmába beletartoznak a nemzetközi jognak a kérdéses szervet szabályozó szabályai szerint joghatással bíró jogi aktusok. Ezenfelül a fogalom magában foglalja azokat az eszközöket is, melyek a nemzetközi jog szerint nem bírnak kötelező erővel, de „meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által [...] elfogadott szabályozás tartalmát”²⁸.

4.1.2. A jelen esetre történő alkalmazás

Az Állandó Bizottságot az egyezmény hozta létre.

Az Állandó Bizottság által elfogadandó határozatok joghatással bíró jogi aktusok. Az egyezmény 6. és 7. cikkének megfelelően a tervezett jogi aktusok a nemzetközi jog értelmében kötelező érvényűek lesznek. A tervezett jogi aktusok nem egészítik ki és nem módosítják az egyezmény intézményi keretét.

Ezért a javasolt határozat eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése.

4.2. Anyagi jogalap

4.2.1. Alapelvek

Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozat anyagi jogalapja elsősorban azon tervezett jogi aktus célkitűzésétől és tartalmától függ, amellyel kapcsolatban az Unió által képviselendő álláspont meghatározásra kerül. Amennyiben a tervezett jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik pusztán járulékos jellegű, az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozatot egyetlen jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani.

4.2.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A tervezett jogi aktus elsődleges célkitűzése és tartalma a következő területtel kapcsolatos: környezet.

Ezért a javasolt határozat anyagi jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése.

4.3. Következtetés

A javasolt határozat jogalapja ezért az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése, összefüggésben az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdésével.

5. A TERVEZETT JOGI AKTUS KIHIRDETÉSE

Mivel az Állandó Bizottság jogi aktusai módosítanak az egyezmény II. és III. mellékletét, elfogadásukat követően helyénvaló kihirdetni őket az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

²⁸

A Bíróság 2014. október 7-i ítélete, Németország kontra Tanács, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64. pont.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió által az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény II. és III. mellékletének módosítására irányuló javaslatoknak az egyezmény Állandó Bizottsága ülésének előkészítése céljából történő benyújtásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 192. cikke (1) bekezdésére, összefüggésben 218. cikkének (9) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményt (Berni Egyezmény, a továbbiakban: egyezmény) az Unió a 82/72/EGK tanácsi határozat²⁹ révén megkötötte, és az egyezmény 1982. szeptember 1-jén hatályba lépett.
- (2) Az egyezmény 17. cikke szerint az Állandó Bizottság határozatot fogadhat el az egyezmény mellékleteinek módosításáról.
- (3) Az egyezmény 17. cikkével összhangban a módosítási javaslatokat legalább két hónappal az Állandó Bizottság ülését megelőzően kell benyújtani. Az Unió az egyezmény részes feleként javaslatot tehet az említett mellékletek módosítására.
- (4) Tekintettel az egyezmény I. és II. mellékletének módosítására irányuló javaslatok előterjesztése és a módosítások elfogadása során figyelembe veendő iránymutatásokról szóló 56. számú állandó bizottsági ajánlására³⁰ (1997), a fajoknak az egyezmény mellékleteibe történő felvételével kapcsolatos releváns megfontolások kiterjednek olyan ökológiai és tudományos tényezőkre is, mint a védettségi helyzet, valamint a populációt érintően megfigyelhető tendenciák és fenyegetések.
- (5) A 2. cikk meghatározza az egyezmény célkitűzését az állatok populációinak olyan szintre hozására vonatkozóan, amely „megfelel különösen az ökológiai, tudományos és kulturális követelményeknek, ugyanakkor [a szerződő felek] figyelembe veszik a gazdasági és rekreációs igényeket(...)”, és tágabb kontextusba helyezi az egyezmény szerződő felei által hozott intézkedéseket. Az említett célkitűzés figyelembe veendő a Berni Egyezmény mellékleteinek módosítására irányuló javaslattétel során.
- (6) A farkas védettségi helyzete az elmúlt évtizedek alatt pozitív tendenciát mutatott. A farkasok populációja sikeresen helyreállt a kontinensen, a faj elterjedési területének

²⁹ HL L 38., 1982.2.10., 1. o.

³⁰ 56. sz. ajánlás (1997) az egyezmény I. és II. mellékletének módosítására irányuló javaslatok előterjesztése és a módosítások elfogadása során figyelembe veendő iránymutatásokról (elérhető a következő internetcímen: <https://rm.coe.int/168074680c>).

jelentős bővülése mellett, az egyedszám pedig jelentős szintre ért, hiszen a becslt uniós állomány tíz év alatt csaknem megduplázódott (a 2012. évi 11 193-hoz képest 2019-ben 11 000–17 000, 2023-ban pedig 20 300 egyedre tehető az állomány). A beszámolók szerint emellett a populációk folyamatos növekedése figyelhető meg az egész kontinensen³¹. A farkasokat továbbra is fenyegető veszélyek ellenére a farkaspopulációknak az elmúlt évtizedekben az európai kontinensen történt sikeres helyreállítása és a farkasok elterjedési területének bővülése a faj erőteljes alkalmazkodóképességét tanúsítja.

- (7) Ugyanakkor a farkasok európai elterjedési területének folyamatos bővülése és az új területeken való újbóli megjelenésük egyre nagyobb társadalmi-gazdasági kihívásokhoz vezetett az emberi tevékenységekkel való együttélés tekintetében, különösen az állatállományban okozott károk miatt, amelyek mára jelentős mértékűvé váltak, és egyre több régiót, uniós tagállamot és EU-n kívüli területet érintenek.
- (8) A populáció méretére vonatkozóan elérhető legfrissebb adatok, amelyek a farkas aktuális helyzetéről szóló, a nagyragadozókkal kapcsolatos európai kezdeményezés (LCIE) által 2022 szeptemberében a Berni Egyezmény részére készített értékelésből, valamint a farkas Európai Unión belüli helyzetének 2023-as részletes elemzéséből származnak, megfelelő bizonyítékot szolgáltatnak a farkas (*Canis lupus*) egyezmény szerinti védelmi helyzetének módosításához.
- (9) Ezért helyénvaló módosítani a farkas védelmi szintjét. A farkas a III. mellékletbe való felvételtől következő fajvédelem alá esik, az egyezmény 7. cikkével összefüggésben.
- (10) A védelmi szint illetően kiigazítása rugalmasságot biztosítana a farkasok elterjedésével kapcsolatos növekvő társadalmi-gazdasági kihívások kezeléséhez, amelyek a farkasok európai elterjedési területének folyamatos bővüléséből és az új területeken való újbóli megjelenésükből erednek.
- (11) A Berni Egyezmény Állandó Bizottságnak a nagyragadozók növekvő európai populációinak kezeléséről szóló, 2012. november 30-án elfogadott 163. számú ajánlása (2012) értelmében arra ösztönzik az egyezmény szerződő feleit, hogy adott esetben működjenek együtt azon más államokkal, amelyekkel a populációkon osztoznak, hogy megőrizzék azok épségét és kedvező védeltségi állapotát. Az egymás mellett élést és védelmi intézkedéseket magában foglaló együttműködés abban az esetben is szükséges és releváns marad, ha a farkast átsorolják az egyezmény III. mellékletébe.
- (12) Ezért az egyezmény Állandó Bizottságának 2024-ben tartandó, 44. ülésének vagy bármely, az Unió által esetlegesen kért, korábban tartandó rendkívüli ülésének előkészítéseként indokolt, hogy az Unió az egyezmény II. és III. melléklet oly módon történő módosítására irányuló javaslatot nyújtson be, hogy a farkast (*Canis lupus*) töröljék a II. mellékletből, és sorolják át a III. mellékletbe.

31

A farkas (*Canis lupus*) európai védeltségi helyzetének elemzése, Európa Tanács, 2022 – T-PVS(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) és Blanco, Sundseth (2023), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [A farkas (*Canis lupus*) helyzete az Európai Unióban – részletes elemzés]. A report of The N2K Group for DG Environment [A Környezetvédelmi Főigazgatóság N2K csoportjának jelentése], Európai Bizottság, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (13) Helyénvaló továbbá meghatározni az Unió által az Állandó Bizottság ülésén képviselendő álláspontot, mivel az egyezmény függelékeinek módosításáról szóló határozatok kötelező érvényűek lesznek az Unióra nézve.
- (14) A javaslatot az egyezmény Állandó Bizottságának következő ülésén vagy bármely, az Unió által esetlegesen kért, korábban tartandó rendkívüli ülésen történő megvitatás céljából továbbítani kell a titkárságnak,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

- (1) A Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy az Unió nevében javaslatot nyújtson be az egyezmény Állandó Bizottságához a farkasnak (*Canis lupus*) a „Fokozottan védett állatfajok” című II. mellékletből a „Védett állatfajok” című III. mellékletbe történő átsorolására irányulóan.
- (2) A Bizottság elküldi a javaslatot az egyezmény titkárságának.

2. cikk

Az Unió által a Berni Egyezmény Állandó Bizottságában képviselendő álláspont az, hogy támogatni kell a farkasnak (*Canis lupus*) az egyezmény II. mellékletéből való törlését és a III. mellékletbe való felvételét.

3. cikk

Az Unió képviselői az Állandó Bizottság ülésén tapasztalt fejlemények fényében a Tanács további határozathozatala nélkül, a tagállamokkal helyszíni koordinációs megbeszélések keretében folytatott konzultáció alapján pontosíthatják az 1. és 2. cikkben említett álláspontot.

3. cikk

Ennek a határozatnak a Bizottság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*