



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 31. lokakuuta 2018
(OR. en)

13800/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0379 (NLE)

ENV 711

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	31. lokakuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2018) 731 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen pysyvän komitean 38. kokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta yleissopimuksen liitteen II ja liitteen III muutoksiin

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 731 final.

Liite: COM(2018) 731 final

Bryssel 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen pysyvän komitean 38. kokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta yleissopimuksen liitteen II ja liitteen III muutoksiin

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä, jolla vahvistetaan unionin puolesta esitettävä kanta Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen pysyvän komitean 38. vuosittaista kokousta varten, siltä osin kuin on kyse suunnitelmasta hyväksyä päätös, joka koskee yleissopimuksen liitteen II ja liitteen III kahta muutosta. Kyseinen kokous pidetään Strasbourgissa, Ranskassa, 27.–30. marraskuuta 2018.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta

Vuoden 1979 yleissopimuksen Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus) ('sopimus') tarkoituksena on suojella Euroopan luonnonvaraista kasvistoa ja eläimistöä ja niiden elinympäristöä, varsinkin niitä, joiden suojelu vaatii usean valtion yhteistyötä. Kyseessä on hallitustenvälinen sopimus, joka on tehty Euroopan neuvoston johdolla. Sopimus tuli voimaan 1. kesäkuuta 1982. Euroopan yhteisö on ollut tämän sopimuksen sopimuspuoli 1. syyskuuta 1982 lähtien¹. Tällä hetkellä sopimuksella on 51 sopimuspuolta, mukaan lukien kaikki EU:n jäsenvaltiot.

2.2. Pysyvä komitea

Pysyvä komitea on yleissopimuksen päätösvaltaa käyttävä elin, jolla on valtuudet arvioida lajien suojelun tasoa ja tarvittaessa tarkistaa lajien luetteloa yleissopimuksen liitteissä. Pysyvän komitean tehtävät luetellaan sopimuksen 13–15 artiklassa. Pysyvä komitea kokoontuu vähintään kahden vuoden välein ja kun sopimuspuolten enemmistö sitä pyytää. Sen tavaksi on tullut kokoontua joka vuosi.

Unionin kanta, joka koskee liitteisiin tehtäviä muutoksia, annetaan neuvoston päätöksellä, joka perustuu komission ehdotukseen.

2.3. Pysyvän komitean suunniteltu säädös

Strasbourgissa, Ranskassa 27.–30. marraskuuta 2018 järjestettävässä sopimuksen pysyvän komitean 38. vuosittaisessa kokouksessa on määrä hyväksyä päätös, joka koskee muutosta sopimuksen liitteeseen II ja liitteeseen III ('suunniteltu säädös').

Sopimuksen 17 artiklan mukaisesti sopimuspuolista kahden kolmasosan enemmistön pitää hyväksyä liitteiden muutos. Se tulee voimaan kaikkiin sopimuspuoliin nähden kolme kuukautta pysyvän komitean hyväksynnän jälkeen, jollei kolmannes sopimuspuolista ole ilmoittanut vastustavansa muutosta. Muutos tulee voimaan niihin sopimuspuoliin nähden, jotka eivät ole esittäneet vastalauseita.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on muuttaa sopimuksen liitettä II ja liitettä III sopimuksen 17 artiklan mukaisesti.

3. UNIONIN PUOLESTA ESITETTÄVÄ KANTA

Sopimuksen liitteisiin on ehdotettu seuraavaa kahta muutosta:

¹ Neuvoston päätös 82/72/ETY, tehty 3 päivänä joulukuuta 1981, Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen tekemisestä, EYVL L 38, 10.2.1982, s. 1.

1) Sveitsi on ehdottanut suden (*Canis lupus*) suojelutason alentamista ja suden siirtämistä liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit – sääntely on mahdollista).

Sveitsi perustelee ehdotusta sillä, että susien määrä Euroopassa on lisääntynyt voimakkaasti sen jälkeen, kun yleissopimus tuli voimaan, eikä laji enää tarvitse tiukkaa suojelua. Muutos mahdollistaisi susien hallinnan ja valvonnan (myös metsästyksen avulla) ilman, että on tarpeen myöntää poikkeuksia yleissopimuksen 9 artiklan nojalla. Kaikkien susikantojen suojelun tasoa laskettaisiin siten kaikkialla yleissopimuksen osapuolten alueilla riippumatta susien suojelun tasosta ja susikantojen suuntauksista. Sveitsin ehdotus johtaisi käytännössä tähän pienimpään yhteiseen nimittäjään susikantojen suojelussa eri puolilla Eurooppaa eikä se vastaisi suden tämänhetkistä luontodirektiiviin perustuvaa oikeudellista suojelun tasoa.

Tuoreen tutkimuksen² mukaan yhdeksästä pääasiallisesti rajat ylittävästä susikannasta unionissa ja sen naapurimaissa ainoastaan kolmen kannan suojelun taso on elinvoimainen ja kuuden uhanalainen tai silmällä pidettävä. Sveitsissä elävä Läntisten Keski-Alppien kanta on uhanalainen IUCN:n uhanalaisten lajien luettelon arvioinnissa.

Vaikka Sveitsin ehdotuksessa otetaan huomioon haasteet, joita liittyy susien ja ihmisten rinnakkaineloon susien määrän lisääntyessä ja niiden elinalueen laajetessa, kyseinen ehdotus suden suojelun tason heikentämisestä eri puolilla Eurooppaa ei ole perusteltua tieteen ja suojelun näkökulmasta.

Kaikkien ehdotusten, joilla muutetaan suden oikeudellisen suojelun tasoa Euroopassa, olisi perustuttava kattavaan arviointiin niiden seurauksista suden suojelun tasolle ei puolilla Eurooppaa. Käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että useimmissa EU:n jäsenvaltioissa, erityisesti niissä, joissa susi on täysin rauhoitettu, lajin suojelun taso on edelleen epäsuotuisa.

Lisäksi vuonna 2019 EU:n jäsenvaltiot toimittavat päivitettyt kertomukset suden suojelun tasosta, kuten luontodirektiivin 17 artiklassa edellytetään. Tämän vuoksi unionin olisi lykättävä tätä muutosehdotusta koskevan kannan vahvistamista siihen saakka, kun kyseiset tiedot ovat käytettävissä.

2) Norja toimitti ehdotuksen valkoposkihanhen (*Branta leucopsis*) siirtämisestä liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit – sääntely on mahdollista). Ehdotuksen tueksi esitettyjen perustelujen mukaan valkoposkihanhen koko kannan koko on lisääntynyt kymmenkertaiseksi vuodesta 1980 (110 000) vuoteen 2010 (1 319 000). Tähän on ollut syynä muun muassa maatalouden tehostaminen, jonka myötä saataville on tullut suuria määriä ravintoa. Näin ollen laji ei enää tarvitse tiukkaa suojelua koko levinneisyysalueellaan.

Ehdotus ei vastaa valkoposkihanhen tämänhetkistä oikeudellisen suojelun tasoa lintudirektiivin perusteella, koska sitä ei luetella direktiivin liitteessä II (lajit, joita voidaan metsästää). Laji mainitaan lintudirektiivin liitteessä I (edellyttää erityisten suojelualueiden nimeämistä).

Parhaillaan laaditaan luonnosta yhden lajin hoitosuunnitelmaksi valkoposkihanhea varten Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta tehdyn sopimuksen (AEWA) puitteissa, jotta voidaan puuttua kannan erittäin nopeaan kasvuun ja erityisesti siitä aiheutuviin ongelmiin (maataloudelle aiheutuvat vahingot sekä riskit lentoturvallisuudelle). Suunnitelma mahdollistaisi levinneisyysalueella olevissa valtioissa avustamisen päätöksentekoprosessissa, joka liittyy poikkeusten soveltamiseen. Tähän kuuluisivat poikkeusten kumulatiivisten vaikutusten säännöllinen arviointi sekä kannan tilan ja

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

maataloudelle aiheutuvien vahinkojen tai lentoturvallisuuteen kohdistuvien riskien kehittymisen seuranta. Se helpottaisi tietojen vaihtoa ja mahdollisesti poikkeustoimenpiteiden koordinoitua levinneisyysalueella valtioissa, jotta voidaan parantaa poikkeustoimenpiteiden tehokkuutta ja välttää tahattomia vaikutuksia lentoreittien osalta. Suunnitelma on tarkoitus hyväksyä sopimuksen osapuolten 7. kokouksessa joulukuussa 2018.

Unionin olisi tuettava Norjan muutosehdotusta, jotta voidaan puuttua kyseisen lajin kannan erittäin nopeaan kasvuun ja erityisesti tästä aiheutuviin ongelmiin (maataloudelle aiheutuvat vahingot sekä riskit lentoturvallisuudelle), jotta EU:n ulkopuoliset yleissopimuksen osapuolet voivat soveltaa kannan hallinnan toimenpiteitä, mukaan lukien tämän lajin metsästys tarpeen mukaan. Kuitenkin koska tällä hetkellä suunnitteilla ei ole lintudirektiivin liitteiden muutosta eikä se ole mahdollista yleissopimuksen edellyttämässä lyhyessä määräajassa (90 päivää), unionin on ilmoitettava, että toistaiseksi se soveltaa yleissopimuksen 12 artiklan nojalla tiukempia suojelutoimia.

Tämän vuoksi on tarpeen, että neuvosto tekee päätöksen unionin puolesta esitettävästä kannasta muutoksia koskevaan ehdotukseen pysyvän komitean 38. kokousta varten.

Pysyvän komitean suunnitellun päätöksen aihe koskee aluetta, jolla unionilla on yksinomainen ulkoinen toimivalta SEUT-sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti, koska kyseinen alue kuuluu jo suuressa määrin yhteisten sisäisten sääntöjen piiriin (luonto- ja lintudirektiivit).

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

Ilmaisu ”*säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia*” kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätävä antaa*”³.

4.1.2. Soveltaminen tässä asiassa

Pysyvä komitea on sopimuksella perustettu elin.

Säädös, joka pysyvän komitean olisi annettava, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu säädös on sitova kansainvälisen oikeuden nojalla sopimuksen 6 artiklan mukaisesti. Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Päätösehdotuksen menettelyllinen oikeusperusta on näin ollen SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

³ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. komissio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen tässä asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tarkoitus ja sisältö liittyvät ympäristöön.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on 192 artiklan 1 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana olisi oltava SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

5. SUUNNITELLUN SÄÄDÖKSEN JULKAISEMINEN

Koska pysyvän komitean säädöksellä muutetaan yleissopimuksen liitettä II ja liitettä III, on aiheellista julkaista se hyväksymisen jälkeen *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen pysyvän komitean 38. kokouksessa Euroopan unionin puolesta esitettävästä kannasta yleissopimuksen liitteen II ja liitteen III muutoksiin

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni hyväksyi Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (Bernin sopimus), jäljempänä 'sopimus', neuvoston päätöksellä 82/72/ETY⁴, ja se tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1982.
- (2) Sopimuksen 17 artiklan nojalla pysyvä komitea voi tehdä päätöksen sopimuksen liitteiden muuttamisesta.
- (3) Pysyvän komitean on määrä 27–30 päivänä marraskuuta 2018 pidettävässä 38. kokouksessaan hyväksyä päätös sopimuksen liitteen II ja liitteen III muuttamisesta.
- (4) On aiheellista määrittää kanta, joka esitetään unionin puolesta pysyvässä komiteassa, koska päätös tulee sitomaan unionia.
- (5) Norja toimitti ehdotuksen valkoposkihanhen (*Branta leucopsis*) siirtämisestä sopimuksen liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit).
- (6) Tuoreimmat tieteelliset tiedot valkoposkihanhen kantojen koosta, levinneisyydestä ja uhkista osoittavat, että kokonaiskanta on kasvanut kymmenkertaiseksi 1980-luvulta vuoteen 2010 ja että suojelun taso on suotuista.
- (7) Unionin olisi tuettava tätä ehdotusta, jotta voidaan puuttua tämän lajin kannan erittäin nopeaan kasvuun sen levinneisyysalueella. Ehdotus ei kuitenkaan vastaa luonnonvaraisten lintujen suojelusta 30 päivänä marraskuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147 mukaista valkoposkihanhen suojelun tämänhetkistä tasoa. Koska mainitun direktiivin liitteiden muutosta ei ole tällä hetkellä suunnitteilla eikä se ole mahdollista yleissopimuksen edellyttämässä lyhyessä määräajassa (90 päivää), unioni soveltaa sopimuksen 12 artiklan nojalla toistaiseksi tiukempia suojelutoimia.

⁴ EYVL L 38, 10.2.1982, s. 1.

- (8) Sveitsi toimitti ehdotuksen suden (*Canis lupus*) siirtämisestä sopimuksen liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit).
- (9) Susikantojen suojelun tason alentaminen pienimpään yhteiseen nimittäjään ei ole perusteltua tieteen ja suojelun näkökulmasta. Tuoreimmat käytettävissä olevat tieteelliset tiedot Euroopan susikantojen koosta ja levinneisyydestä ja kantoihin kohdistuvista uhkista osoittavat, että yhdeksästä pääasiallisesti rajat ylittävästä susikannasta unionissa ja sen naapurimaissa ainoastaan kolmen kannan suojelun taso on elinvoimainen ja kuuden uhanalainen tai silmällä pidettävä. Sveitsissä elävä Läntisten Keski-Alppien kanta on uhanalainen IUCN:n uhanalaisten lajien luettelon arvioinnissa.
- (10) Ajantasaista tietoa suden suojelun tasosta unionissa saadaan vuonna 2019 luontodirektiivin 17 artiklassa edellytetyistä kertomuksista. Tämän vuoksi unionin olisi pyrittävä lykkäämään pysyvän komitean äänestystä Sveitsin ehdotuksesta siihen saakka, kun kyseiset tiedot ovat käytettävissä,
- (11)

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen pysyvän komitean 38. kokouksessa unionin puolesta esitettävänä kantana on seuraava:

- tuetaan ehdotusta valkoposkihanhen (*Branta leucopsis*) siirtämisestä liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit). Unioni toteuttaa sopimuksen 12 artiklan nojalla toistaiseksi tiukempia toimia tämän lajin suojelemiseksi;
- pyritään saamaan muut yleissopimuksen osapuolet lykkäämään äänestystä ehdotuksesta, jonka mukaan siirrettäisiin susi (*Canis lupus*) liitteestä II (Täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (Suojeltavat eläinlajit) siihen saakka, kun käytettävissä on ajantasaistettuja tietoja suden suojelun tasosta unionissa.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*