



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 31 oktober 2018
(OR. en)

13800/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0379 (NLE)**

ENV 711

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	31 oktober 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 731 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het standpunt dat tijdens de achtendertigste vergadering van het Permanent Comité van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa namens de Europese Unie moet worden ingenomen over wijzigingen van de aanhangsels II en III

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 731 final.

Bijlage: COM(2018) 731 final

Brussel, 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat tijdens de achtendertigste vergadering van het Permanent Comité van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa namens de Europese Unie moet worden ingenomen over wijzigingen van de aanhangsels II en III

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Het betreft een voorstel voor een besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie tijdens de achtendertigste jaarlijkse vergadering van het Permanent Comité van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa – die van 27 tot en met 30 november 2018 in Straatsburg (Frankrijk) plaatsheeft – moet worden ingenomen over de voorgenomen vaststelling door het Permanent Comité van een besluit betreffende twee wijzigingen van aanhangsel II en aanhangsel III van dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten

Het in 1979 gesloten Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) ("het verdrag") beoogt het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, en met name van soorten waarvan het behoud de samenwerking tussen verschillende landen vereist. Het betreft een intergouvernementeel verdrag dat is gesloten onder auspiciën van de Raad van Europa. Het verdrag is op 1 juni 1982 in werking getreden. De Europese Gemeenschap is sinds 1 september 1982 partij bij het verdrag¹. Momenteel zijn 51 landen partij bij het verdrag, waaronder alle lidstaten van de EU.

2.2. Het Permanent Comité

Als besluitvormingsorgaan van het verdrag is het Permanent Comité bevoegd om de staat van behoud van soorten te beoordelen en vervolgens hun vermelding in de aanhangsels van het verdrag te herzien. De taken van het Permanent Comité worden opgesomd in de artikelen 13 tot en met 15 van het verdrag. Het Permanent Comité vergadert ten minste eens per twee jaar en telkens wanneer een meerderheid van de partijen bij het verdrag daarom verzoekt. Het is gebruikelijk geworden dat het Permanent Comité elk jaar vergadert.

Het standpunt van de Unie over wijzigingen van de aanhangsels wordt vastgesteld bij een besluit van de Raad op basis van een voorstel van de Commissie.

2.3. De beoogde handeling van het Permanent Comité

Tijdens de achtendertigste jaarlijkse vergadering van het Permanent Comité – die van 27 tot en met 30 november 2018 in Straatsburg (Frankrijk) plaatsheeft – zal naar verwachting een besluit worden vastgesteld betreffende twee wijzigingen van aanhangsel II en aanhangsel III van het verdrag ("de beoogde handeling").

Overeenkomstig artikel 17 van het verdrag worden wijzigingen van de aanhangsels met een tweederdemeerderheid van de partijen bij het verdrag aangenomen. Wijzigingen treden drie maanden nadat het Permanent Comité ze heeft aangenomen, voor alle partijen in werking, tenzij een derde van de partijen bij het verdrag officieel bezwaar heeft gemaakt. Wijzigingen treden automatisch in werking voor partijen bij het verdrag die geen officieel bezwaar hebben gemaakt.

¹ Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1).

De beoogde handeling heeft tot doel aanhangsel II en aanhangsel III van het verdrag te wijzigen overeenkomstig artikel 17 van het verdrag.

3. HET STANDPUNT DAT NAMENS DE UNIE MOET WORDEN INGENOMEN

De volgende twee wijzigingen van de aanhangsels van het verdrag zijn voorgesteld.

1) Zwitserland heeft voorgesteld het beschermingsniveau voor de wolf (*Canis lupus*) te verlagen door de soort over te hevelen van aanhangsel II (streng beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten).

Zwitserland motiveert het voorstel door erop te wijzen dat het aantal wolven in Europa aanzienlijk is toegenomen sinds het verdrag in werking is getreden, en de soort daarom niet langer streng hoeft te worden beschermd. Deze wijziging voorziet in het beheer en de beheersing van het aantal wolven (onder meer via de jacht) zonder dat uitzonderingen moeten worden vastgesteld uit hoofde van artikel 9 van het verdrag. Het beschermingsniveau voor alle populaties wolven op het grondgebied van de partijen bij het verdrag zou dus worden verlaagd, ongeacht de staat van behoud en de ontwikkeling van de populaties. Het Zwitserse voorstel zou leiden tot deze kleinste gemeenschappelijke noemer voor het behoud van de wolvenpopulaties in Europa en strookt niet met de huidige juridische beschermingsstatus van de wolf in het kader van de habitatrichtlijn.

Volgens een recente studie² zijn slechts drie van de negen hoofdzakelijk grensoverschrijdende wolvenpopulaties in de Unie en haar buurlanden "weinig bedreigd", maar zijn zes van de populaties "kwetsbaar" of "bijna bedreigd". De populatie in de Westelijke Centrale Alpen (waartoe Zwitserland behoort) is "kwetsbaar" volgens de IUCN Red List Assessment.

Hoewel de co-existentie van mens en wolf problemen oplevert vanwege de toename van het aantal wolven en de uitbreiding van hun verspreidingsgebied, is het Zwitserse voorstel om het beschermingsniveau van de wolf in heel Europa te verlagen wetenschappelijk en uit het oogpunt van behoud niet gerechtvaardigd.

Elk voorstel tot wijziging van het juridisch beschermingsniveau van de wolf in Europa moet worden gebaseerd op een volledige beoordeling van de gevolgen ervan voor de staat van behoud van de wolf in heel Europa. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in de meeste lidstaten van de EU – en met name in de lidstaten waar de wolf streng wordt beschermd – de staat van behoud van de soort nog steeds ongunstig is.

Bovendien zullen de lidstaten van de EU in 2019 en overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn bijgewerkte verslagen over de staat van instandhouding van de wolf indienen. Het is daarom raadzaam dat de Unie pas een standpunt over het Zwitserse wijzigingsvoorstel inneemt wanneer die verslagen beschikbaar zijn.

2) Noorwegen heeft voorgesteld de brandgans (*Branta leucopsis*) over te hevelen van aanhangsel II (streng beschermde diersoorten) naar aanhangsel III (beschermde diersoorten). Noorwegen motiveert het voorstel door erop te wijzen dat de totale populatie brandganzen van 1980 tot 2010 meer dan vertienvoudigd is (van 110 000 tot 1 319 000 exemplaren), onder meer als gevolg van de intensivering van de landbouw, waardoor grote hoeveelheden voedsel voorhanden zijn. De soort hoeft daarom niet langer streng te worden beschermd in het hele verspreidingsgebied.

Dit voorstel strookt niet met het huidige juridische beschermingsniveau van de brandgans in het kader van de vogelrichtlijn, aangezien de soort niet is opgenomen in bijlage II bij die

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

richtlijn (bejaagbare soorten). De soort is opgenomen in bijlage I van de vogelrichtlijn (soorten waarvoor speciale beschermingszones moeten worden aangewezen).

In het kader van de African-Eurasian Waterbird Agreement (AEWA) wordt een ontwerp van een Single Species Management Plan for the Barnacle Goose voorbereid om de zeer snelle toename van de populatie aan te pakken, en meer bepaald de problemen die door de soort worden veroorzaakt (schade voor de landbouw en risico's voor de veiligheid van de luchtvaart). Het plan biedt een kader om de besluitvorming in landen waar de soort verspreid is, bij te staan bij de toepassing van afwijkingen, met inbegrip van een regelmatige beoordeling van het cumulatieve effect van de afwijkingen, de monitoring van de staat van de populatie en van de evolutie van de schade voor de landbouw of de risico's voor de veiligheid van de luchtvaart. Dankzij het plan kan de uitwisseling van informatie en mogelijk ook de coördinatie van afwijkingsmaatregelen tussen de landen waar de soort verspreid is, worden vergemakkelijkt met het oog op meer efficiëntie en ter voorkoming van onbedoelde effecten op het niveau van de vliegroutes van de vogels. Het plan moet worden goedgekeurd tijdens de zevende vergadering van de partijen bij de AEWA in december 2018.

Het is raadzaam dat de Unie het Noorse wijzigingsvoorstel steunt om de zeer snelle toename van de populatie brandganzen aan te pakken – en meer bepaald de problemen die door de soort worden veroorzaakt (schade voor de landbouw en risico's voor de veiligheid van de luchtvaart) –, zodat de partijen bij het verdrag die geen lid van de EU zijn, maatregelen voor het beheer van de populatie kunnen nemen (onder meer bejaging van de soort, indien nodig). Een wijziging van de bijlagen bij de vogelrichtlijn wordt momenteel niet overwogen of is niet mogelijk binnen de door het verdrag vereiste korte termijn van 90 dagen. De Unie zal daarom moeten aangeven dat voorlopig strengere beschermingsmaatregelen van kracht zullen zijn overeenkomstig artikel 12 van het verdrag.

De Raad moet daarom een besluit vaststellen met het oog op de standpunten die tijdens de achtendertigste vergadering van het Permanent Comité namens de Unie moeten worden ingenomen over de bovenvermelde wijzigingsvoorstellen.

Het onderwerp van het beoogde besluit van het Permanent Comité betreft een gebied waarop de EU exclusieve externe bevoegdheid heeft krachtens artikel 3, lid 2, VWEU, aangezien het valt onder een gebied waarvoor reeds in grote mate gemeenschappelijke interne regels bestaan (namelijk de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn).

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend

zijn, maar die een "*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"³.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het Permanent Comité is een lichaam dat is opgericht bij het verdrag.

Het door het Permanent Comité vast te stellen besluit is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 6 van het verdrag volkenrechtelijk bindend zijn. De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. PUBLICATIE VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de aanhangsels II en III van het verdrag bij de handeling van het Permanent Comité worden gewijzigd, moet de handeling na de vaststelling ervan worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

³ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat tijdens de achtendertigste vergadering van het Permanent Comité van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa namens de Europese Unie moet worden ingenomen over wijzigingen van de aanhangsels II en III

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) ("het verdrag") is door de Unie gesloten bij Besluit 82/72/EEG van de Raad⁴ en op 1 september 1982 in werking getreden.
- (2) Krachtens artikel 17 van het verdrag kan het Permanent Comité een besluit tot wijziging van de aanhangsels van het verdrag vaststellen.
- (3) Het Permanent Comité zal tijdens zijn achtendertigste vergadering – van 27 tot en met 30 november 2018 – een besluit tot wijziging van aanhangsel II en aanhangsel III van het verdrag vaststellen.
- (4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie in het Permanent Comité moet worden ingenomen, aangezien het besluit voor de Unie bindend zal zijn.
- (5) Noorwegen heeft een voorstel ingediend om de brandgans (*Branta leucopsis*) over te hevelen van aanhangsel II ("streng beschermde diersoorten") naar aanhangsel III ("beschermde diersoorten") van het verdrag.
- (6) Uit de meest recente beschikbare wetenschappelijke informatie over de omvang en de verspreiding van en de gevaren voor de populaties brandganzen blijkt dat de totale populatie tussen de jaren tachtig en 2010 meer dan vertienvoudigd is en dat het behoud van de soort nu verzekerd is.
- (7) Het is raadzaam dat de Unie dit voorstel steunt om de zeer snelle toename van de populatie brandganzen in het hele verspreidingsgebied aan te pakken. Het voorstel strookt echter niet met het huidige beschermingsniveau van de brandgans in het kader van Richtlijn 2009/147 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand. Aangezien een wijziging van de bijlagen bij die richtlijn momenteel niet wordt overwogen of niet mogelijk is binnen de door het verdrag vereiste korte termijn van 90 dagen, zal de Unie voorlopig strengere beschermingsmaatregelen doen gelden overeenkomstig artikel 12 van het verdrag.

⁴ PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1.

- (8) Zwitserland heeft een voorstel ingediend om de wolf (*Canis lupus*) over te hevelen van aanhangsel II ("streng beschermde diersoorten") naar aanhangsel III ("beschermde diersoorten") van het verdrag.
- (9) De verlaging van het beschermingsniveau van de populaties wolven tot de laagste gemeenschappelijke noemer is wetenschappelijk en uit het oogpunt van behoud niet gerechtvaardigd. Uit de meest recente beschikbare wetenschappelijke informatie over de omvang en de verspreiding van en de gevaren voor de populaties Europese wolven blijkt dat slechts drie van de negen hoofdzakelijk grensoverschrijdende wolvenpopulaties in de Unie en haar buurlanden "weinig bedreigd" zijn, maar dat zes van de populaties "kwetsbaar" of "bijna bedreigd" zijn. De populatie in de Westelijke Centrale Alpen (waartoe Zwitserland behoort) is "kwetsbaar" volgens de IUCN Red List Assessment.
- (10) In 2019 zullen overeenkomstig artikel 17 van de habitatrichtlijn verslagen worden ingediend met actuele informatie over de staat van instandhouding van de wolf in de Unie. Het is daarom raadzaam dat de Unie probeert een stemming in het Permanent Comité over het Zwitserse voorstel uit te stellen tot die informatie beschikbaar is,

(11)

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat tijdens de achtendertigste vergadering van het Permanent Comité van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa namens de Unie moet worden ingenomen, luidt als volgt:

- Het voorstel om de brandgans (*Branta leucopsis*) over te hevelen van aanhangsel II ("streng beschermde diersoorten") naar aanhangsel III ("beschermde diersoorten") van het verdrag wordt gesteund. De Unie zal voorlopig strengere beschermingsmaatregelen voor deze soort doen gelden overeenkomstig artikel 12 van het verdrag.
- Geprobeerd zal worden steun van de andere partijen bij het verdrag te krijgen om de stemming over het voorstel om de wolf (*Canis lupus*) over te hevelen van aanhangsel II ("streng beschermde diersoorten") naar aanhangsel III ("beschermde diersoorten") uit te stellen tot actuele informatie over de staat van instandhouding van de wolf in de Unie beschikbaar wordt.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter