

Bruksela, 31 października 2018 r.
(OR. en)

13800/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0379 (NLE)

ENV 711

WNIOSEK

Od:	Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej, podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU
Data otrzymania:	31 października 2018 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2018) 731 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DECYZJI RADY w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na trzydziestym ósmym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, w odniesieniu do poprawek do załączników II i III do konwencji

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2018) 731 final.

Załącznik: COM(2018) 731 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 31.10.2018 r.
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na trzydziestym ósmym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, w odniesieniu do poprawek do załączników II i III do konwencji

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzydziestym ósmym dorocznym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, które odbędzie się w Strasburgu we Francji w dniach 27–30 listopada 2018 r., w związku z przewidywanym przyjęciem przez Stały Komitet decyzji dotyczącej dwóch poprawek do załącznika II i załącznika III do konwencji.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt

Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk z 1979 r. (konwencja berneńska) (zwana dalej „umową”) ma na celu ochronę europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk przyrodniczych, zwłaszcza tych, których ochrona wymaga współpracy kilku państw. Jest to traktat międzyrządowy zawarty pod egidą Rady Europy. Umowa ta weszła w życie z dniem 1 czerwca 1982 r. Wspólnota Europejska jest umawiającą się stroną umowy od dnia 1 września 1982 r.¹ Obecnie umowa ma 51 umawiających się stron, w tym wszystkie państwa członkowskie UE.

2.2. Stały Komitet

Stały Komitet jest organem decyzyjnym konwencji, który ma uprawnienia do oceny stanu ochrony gatunków i w konsekwencji do dokonywania przeglądu wykazów gatunków wymienionych w załącznikach do konwencji. Jego funkcje są wyliczone w art. 13–15 umowy. Komitet zbiera się przynajmniej co dwa lata, a także ilekroć zażąda tego większość umawiających się stron. Zwyczajowo Stały Komitet zbiera się co roku.

Stanowisko Unii w sprawie poprawek do załączników zostaje określone w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji.

2.3. Planowany akt Stałego Komitetu

W dniach 27–30 listopada 2018 r., podczas trzydziestego ósmego dorocznego posiedzenia Stałego Komitetu umowy w Strasburgu we Francji, ma zostać przyjęta decyzja w sprawie dwóch poprawek do załącznika II i załącznika III do umowy („planowany akt”).

Zgodnie z art. 17 umowy poprawkę do załączników przyjmuje się większością dwóch trzecich głosów umawiających się stron. Wchodzi ona w życie w stosunku do wszystkich stron trzy miesiące po przyjęciu przez Stały Komitet, chyba że jedna trzecia umawiających się stron zgłosiła zastrzeżenia. Poprawka staje się obowiązująca dla tych umawiających się stron, które nie zgłosiły zastrzeżeń.

Celem planowanego aktu prawnego jest wprowadzenie poprawek do załącznika II i załącznika III do umowy, jak przewidziano w art. 17 umowy.

3. STANOWISKO, JAKIE MA ZOSTAĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

Zaproponowano dwie następujące poprawki do załączników do Konwencji.

¹ Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotycząca zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1).

1) Szwajcaria zaproponowała obniżenie poziomu ochrony wilka (*Canis lupus*), przenosząc ten gatunek z załącznika II (ściśle chronione gatunki fauny) do załącznika III (chronione gatunki fauny, w przypadku których możliwa jest regulacja).

Szwajcaria uzasadnia wniosek, argumentując, że liczba wilków w Europie znacznie się zwiększyła od czasu wejścia konwencji w życie i w związku z tym gatunek ten nie wymaga już ścisłego poziomu ochrony. Poprawka umożliwi zarządzanie populacją wilków i jej kontrolę (również przez odstrzał) bez konieczności wydawania odstępstw na mocy art. 9 konwencji. Poziom ochrony byłby zatem niższy w odniesieniu do wszystkich populacji wilków na całym terytorium należącym do umawiających się stron konwencji, bez względu na stan zachowania gatunku i tendencje zachodzące w ich populacji. Wniosek Szwajcarii w istocie prowadziłby do tego najniższego wspólnego mianownika w odniesieniu do zachowania populacji wilków w całej Europie i nie jest on zgodny z obecnym stanem ochrony prawnej wilków określonym w dyrektywie siedliskowej.

W świetle niedawno przeprowadzonego badania² na dziewięć głównie transgranicznych populacji wilków zamieszkujących w Unii i sąsiadujących z nią krajach tylko trzy kwalifikują się do kategorii „najniższego stopnia zagrożenia”, podczas gdy sześć populacji jest „narażonych” lub „bliskich zagrożenia”. Populacja zamieszkująca w zachodnio-środkowych Alpach należących do Szwajcarii kwalifikuje się do kategorii „gatunek narażony” według Czerwonej listy gatunków zagrożonych IUCN.

O ile znane są problemy związane ze współistnieniem ludzi i wilków wynikające ze zwiększającej się liczby osobników i zasięgu ich występowania, o tyle wniosek Szwajcarii dotyczący obniżenia poziomu ochrony wilków w całej Europie nie jest uzasadniony z punktu widzenia nauki i zachowania gatunku.

Każdy wniosek w sprawie zmiany stanu ochrony prawnej wilków w Europie powinien opierać się na pełnej ocenie jego skutków dla stanu zachowania tego gatunku w całej Europie. Z dostępnych informacji wynika, że w większości państw członkowskich UE, w szczególności w tych, w których wilki podlegają ścisłej ochronie, stan zachowania tego gatunku jest nadal niezadowalający.

Ponadto w 2019 r. państwa członkowskie UE przedstawią aktualne sprawozdania na temat stanu zachowania wilka, zgodnie z wymogiem określonym w art. 17 dyrektywy siedliskowej. Unia powinna zatem odroczyć przedstawienie stanowiska w sprawie proponowanej poprawki do czasu, kiedy takie informacje staną się dostępne.

2) Norwegia przedłożyła wniosek o przeniesienie gatunku gęsi bernikli białolicej (*Branta leucopsis*) z załącznika II (ściśle chronione gatunki fauny) do załącznika III (chronione gatunki fauny, w przypadku których możliwa jest regulacja). We wniosku uzasadnia się, że całkowita wielkość populacji bernikli białolicej zwiększyła się wielokrotnie w latach 1980–2010 (z 110 000 do 1 319 000) między innymi z powodu intensyfikacji rolnictwa, wskutek czego dostępne stały się większe ilości pożywienia. W związku z tym gatunek ten nie wymaga już ścisłej ochrony na całym obszarze występowania.

Wniosek ten nie jest zgodny z obecnym stanem ochrony prawnej bernikli białolicej na mocy dyrektywy ptasiej, jako że gatunek ten nie jest wymieniony w jej załączniku II (gatunki, na które można polować). Gatunek ten jest wymieniony w załączniku I do dyrektywy ptasiej (tzn. gatunki wymagające wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony).

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

Pod auspicjami afrykańsko-eurazjatyckiego porozumienia w sprawie ptactwa wodnego (AEWA) przygotowywany jest projekt planu zarządzania pojedynczym gatunkiem bernikli białolicej w celu wyeliminowania bardzo szybkiego wzrostu tej populacji, a w szczególności wynikających z tego problemów spowodowanych przez osobniki tego gatunku (szkody w rolnictwie i zagrożenia dla bezpieczeństwa lotniczego). Plan powinien dostarczyć ramy wspierające proces decyzyjny w państwach zasięgu w odniesieniu do stosowania odstępstw, w tym systematyczną ocenę skumulowanych skutków odstępstw, monitorowanie stanu populacji, jak również zmiany sytuacji, jeśli chodzi o szkody w rolnictwie lub zagrożenia dla bezpieczeństwa lotniczego. Ułatwiłby również dzielenie się informacjami i ewentualne koordynowanie środków stanowiących odstępstwo między państwami zasięgu, zwiększając ich skuteczność i pozwalając uniknąć niepożądanych skutków na poziomie lotów. Plan ten ma być przyjęty na siódmym spotkaniu stron umowy w grudniu 2018 r.

Unia powinna poprzeć proponowaną przez Norwegię poprawkę w celu jak najszybszego zapobieżenia wzrostowi populacji tego gatunku, w szczególności problemom spowodowanym przez osobniki tego gatunku (szkody w rolnictwie i zagrożenia dla bezpieczeństwa lotniczego), tak aby państwa niebędące członkami UE mogły wdrożyć środki zarządzania populacją, włącznie z odstrzałem osobników tego gatunku, jeśli będzie to konieczne. Jednakże, ponieważ zmiana załączników do dyrektywy ptasiej nie jest aktualnie planowana ani też możliwa w krótkim terminie określonym w Konwencji (90 dni), Unia będzie musiała na razie stosować bardziej rygorystyczne środki ochrony, zgodnie z art. 12 Konwencji.

Rada powinna zatem podjąć decyzję w celu ustalenia stanowisk, które mają zostać przyjęte w imieniu Unii na trzydziestym ósmym posiedzeniu Stałego Komitetu w odniesieniu do wymienionych powyżej propozycji poprawek.

Przedmiot wniosku dotyczącego planowanej decyzji Stałego Komitetu dotyczy dziedziny będącej w wyłącznej kompetencji zewnętrznej UE zgodnie z art. 3 ust. 2 TFUE, jako że wchodzi w zakres dziedziny w znacznym stopniu objętej już wspólnymi przepisami wewnętrznymi (tj. dyrektywą siedliskową i ptasią).

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”³.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Stały Komitet jest organem ustanowionym na mocy umowy.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., C-399/12, Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

Akt, który Stały Komitet ma przyjąć, stanowi akt mający skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 6 umowy. Planowany akt nie uzupełnia, ani nie zmienia ram instytucjonalnych umowy.

W związku z tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

Materialną podstawą prawną wnioskowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1.

4.3. Konkluzja

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być zatem art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Ponieważ akt Stałego Komitetu wprowadzi poprawki w załącznikach II i III do umowy, należy opublikować go w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* po jego przyjęciu.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na trzydziestym ósmym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, w odniesieniu do poprawek do załączników II i III do konwencji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencja berneńska) (zwana dalej „umową”) została zawarta przez Unię decyzją Rady 82/72/EWG⁴ i weszła w życie w dniu 1 września 1982 r.
- (2) Zgodnie z art. 17 umowy Stały Komitet może przyjąć decyzję o zmianie załączników do umowy.
- (3) Podczas trzydziestego ósmego posiedzenia w dniach 27–30 listopada 2018 r. Stały Komitet ma przyjąć decyzję w sprawie poprawek do załącznika II i III do umowy.
- (4) Należy ustalić stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na posiedzeniu Stałego Komitetu, gdyż decyzja będzie wiążąca dla Unii.
- (5) Norwegia przedłożyła wniosek o przeniesienie gatunku gęsi bernikli białolicej (*Branta leucopsis*) z załącznika II (ściśle chronione gatunki fauny) do załącznika III (chronione gatunki fauny) do umowy.
- (6) Najnowsze dostępne informacje naukowe na temat wielkości, rozmieszczenia i zagrożeń populacji bernikli białolicej pokazują, że cała populacja tego gatunku zwiększyła się ponad dziesięciokrotnie w latach 1980–2010 i osiągnęła obecnie bezpieczny stan zachowania gatunku.
- (7) Unia powinna poprzeć ten wniosek, aby zapobiec bardzo szybkiemu wzrostowi populacji tego gatunku na całym obszarze występowania. Wniosek ten nie jest jednak zgodny z obecnym stanem ochrony przyznanym bernikli białolicej na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147 z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Ponieważ zmiana załączników do tej dyrektywy nie jest aktualnie planowana ani też możliwa w krótkim terminie określonym w Konwencji (90 dni), Unia będzie na razie stosować bardziej rygorystyczne środki ochrony, zgodnie z art. 12 umowy.

⁴ Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1.

- (8) Szwajcaria przedłożyła wniosek o przeniesienie wilka (*Canis lupus*) z załącznika II „Ściśle chronione gatunki fauny” do załącznika III „Chronione gatunki fauny” do umowy.
- (9) Obniżenie poziomu ochrony populacji wilków do najniższego wspólnego mianownika nie jest uzasadnione z punktu widzenia nauki i zachowania gatunku. Najnowsze dostępne informacje naukowe na temat wielkości, rozmieszczenia i zagrożeń populacji wilka europejskiego pokazują, że na dziewięć głównie transgranicznych populacji wilków zamieszkujących w Unii i sąsiadujących z nią krajach tylko trzy kwalifikują się do kategorii „najniższego stopnia zagrożenia”, podczas gdy sześć populacji jest „narażonych” lub „bliskich zagrożenia”. Populacja zamieszkująca w zachodnio-środkowych Alpach należących do Szwajcarii kwalifikuje się do kategorii „gatunek narażony” według Czerwonej listy gatunków zagrożonych IUCN.
- (10) Zaktualizowane informacje na temat stanu ochrony wilka w Unii będą dostępne w 2019 r. w ramach sprawozdań wymaganych na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej. Unia pragnie zatem odroczyć głosowanie Stałego Komitetu w sprawie wniosku Szwajcarii do czasu, aż informacje te będą dostępne.

(11)

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na trzydziestym ósmym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, jest następujące:

- należy poprzeć wniosek o przeniesienie gatunku gęsi bernikli białolicej (*Branta leucopsis*) z załącznika II (ściśle chronione gatunki fauny) do załącznika III (chronione gatunki fauny) do umowy. Unia będzie na razie stosować bardziej rygorystyczne środki ochrony, zgodnie z art. 12 umowy;
- należy dążyć do uzyskania poparcia innych umawiających się stron Konwencji w celu odroczenia głosowania nad wnioskiem dotyczącym przeniesienia wilka (*Canis lupus*) z załącznika II „Ściśle chronione gatunki fauny” do załącznika III „Chronione gatunki fauny” do czasu, aż dostępne będą zaktualizowane informacje na temat stanu zachowania wilków w Unii.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący