



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 31 oktober 2018
(OR. en)

13800/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0379 (NLE)**

ENV 711

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	31 oktober 2018
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2018) 731 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det trettioåttende mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö vad gäller ändringar av bilagorna II och III till konventionen

För delegationerna bifogas dokument – COM(2018) 731 final.

Bilaga: COM(2018) 731 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 31.10.2018
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det trettioåttonde mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö vad gäller ändringar av bilagorna II och III till konventionen

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag gäller ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska antas på unionens vägnar vid det trettioåttende årliga mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, i Strasbourg, Frankrike, den 27–30 november 2018, i samband med ständiga kommitténs planerade antagande av ett beslut om två ändringar av bilagorna II och III till konventionen.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö

1979 års konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) (nedan kallad *avtalet*) syftar till att bevara europeiska vilda djur och växter och deras naturliga miljö, särskilt de som för att kunna skyddas kräver samarbete mellan ett flertal stater. Det är ett mellanstatligt fördrag som ingåtts inom ramen för Europarådet. Avtalet trädde i kraft den 1 juni 1982. Europeiska gemenskapen är avtalsslutande part i avtalet sedan den 1 september 1982¹. För närvarande finns det 51 avtalsslutande parter i avtalet, inbegripet alla EU-medlemsstater.

2.2. Ständiga kommittén

Ständiga kommittén är konventionens beslutsfattande organ med befogenhet att utvärdera arters bevarandestatus och, därefter, att ändra i förteckningarna över arter i bilagorna till konventionen. Dess funktioner anges i artiklarna 13–15 i avtalet. Kommittén möts minst vartannat år och varje gång en majoritet av de avtalsslutande parterna begär det. Numera har ständiga kommittén vanligen ett möte varje år.

Unionens ståndpunkt avseende ändringar av bilagorna fastställs genom ett beslut fattat av rådet på grundval av ett förslag från kommissionen.

2.3. Akt som planeras av ständiga kommittén

Den 27–30 november 2018 ska det vid det trettioåttende årliga mötet i ständiga kommittén för avtalet i Strasbourg, Frankrike, antas ett beslut om två ändringar av bilagorna II och III till avtalet (nedan kallat *den planerade akten*).

I enlighet med artikel 17 i avtalet ska en ändring av bilagorna antas med två tredjedelars majoritet av de avtalsslutande parterna. Ändringen träder i kraft för alla parter tre månader efter det att den antagits av ständiga kommittén om inte en tredjedel av de avtalsslutande parterna har framfört invändningar. Ändringar träder i kraft för de avtalsslutande parter som inte har framfört några invändningar.

Syftet med den planerade akten är att ändra bilagorna II och III till avtalet, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 17 i avtalet.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

De två ändringar av bilagorna till avtalet som har föreslagits är följande:

¹ Rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 om ingående av konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (EGT L 38, 10.2.1982, s. 1).

1) Schweiz har föreslagit en sänkning av skyddsnivån för varg (*Canis lupus*) genom att arten flyttas från bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter, för vilka reglering är möjlig).

Schweiz motiverar sitt förslag med att antalet vargar i Europa har ökat avsevärt sedan konventionen trädde i kraft, och att det därför inte längre krävs ett strängt skydd. Ändringen skulle göra det möjligt att förvalta och kontrollera vargbeståndet (även genom jakt) utan att behöva tillämpa undantag i enlighet med artikel 9 i konventionen. Skyddsnivån skulle därigenom sänkas för alla vargpopulationer inom de avtalsslutande parternas territorier, oberoende av bevarandestatus och populationsutveckling. Det schweiziska förslaget skulle i praktiken leda till en anpassning till denna lägsta gemensamma nivå när det gäller bevarandet av vargpopulationerna i Europa. Detta ligger inte i linje med den rättsliga skyddsstatus som vargen för närvarande omfattas av enligt habitatdirektivet.

Enligt en nyligen genomförd undersökning² av de nio huvudsakligen gränsöverskridande vargpopulationerna i unionen och dess grannländer är endast tre "livskraftiga" medan sex är "sårbara" eller "nära hotade". Populationen i västra och centrala Alperna, det område som omfattar Schweiz, är "sårbar" enligt IUCN:s rödlista över utrotningshotade arter.

Även med erkännande av de utmaningar för samexistensen mellan varg och människa som uppstått till följd av vargens återhämtning i antal och utbredning är det aktuella schweiziska förslaget om att sänka vargens skyddsstatus i Europa inte motiverat ur en vetenskaplig och bevarandemässig synvinkel.

Förslag om att ändra vargens rättsliga skyddsstatus bör bygga på en heltäckande bedömning av den föreslagna ändringens inverkan på vargens bevarandestatus i Europa. Tillgänglig information visar att artens bevarandestatus fortfarande är ogynnsam i de flesta av EU:s medlemsstater, i synnerhet i de där arten är strängt skyddad.

Under 2019 kommer dessutom EU:s medlemsstater att lämna lägesrapporter om vargens bevarandestatus i enlighet med artikel 17 i habitatdirektivet. Unionen bör därför avvakta med att fastställa en ståndpunkt om detta ändringsförslag tills dess att denna information blir tillgänglig.

2) Norge har lämnat ett förslag om att flytta den vitkindade gåsen (*Branta leucopsis*) från bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter, för vilka reglering är möjlig). Förslaget motiveras med att den vitkindade gåsens totala populationsstorlek mer än tiofaldigats under perioden mellan 1980-talet och 2010 (från 110 000 till 1 319 000), bland annat som en följd av att det intensifierade jordbruket har gjort stora mängder föda tillgängliga. Arten är därför inte längre i behov av strängt skydd inom sitt utbredningsområde.

Förslaget är inte i linje med den nuvarande rättsliga skyddsstatusen för vitkindad gås enligt fågeldirektivet, eftersom arten inte förtecknas i bilaga II till det direktivet (arter som får jagas). Arten är upptagen i bilaga I till fågeldirektivet (vilket innebär att särskilda skyddsområden måste fastställas för arten).

Ett utkast till en särskild förvaltningsplan för vitkindad gås håller på att utarbetas inom ramen för avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar i syfte att hantera den mycket snabba populationsökningen och, i synnerhet, de åtföljande problem som arten orsakar (jordbruksskador och risker för flygsäkerheten). Denna plan skulle erbjuda en ram för stöd till beslutsprocessen i utbredningsstater avseende tillämpning av undantag, inbegripet en regelbunden bedömning av undantagens kumulativa effekt, övervakning av populationens

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

status samt utveckling med avseende på jordbruksskador och risker för flygsäkerheten. Planen skulle underlätta informationsutbytet och, potentiellt, samordningen av undantagsåtgärder mellan utbredningsstater i syfte att öka åtgärdernas effektivitet och undvika oavsiktliga effekter på flyttvägsnivå. Planen ska antas vid det sjunde partsmötet för avtalet i december 2018.

För att konventionsparter utanför EU ska kunna tillämpa åtgärder för populationsförvaltning, inbegripet jakt på arten vid behov, bör unionen stödja det norska ändringsförslaget, som syftar till att hantera artens mycket snabba populationsökning och, i synnerhet, de åtföljande problem som arten orsakar (jordbruksskador och risker för flygsäkerheten). Eftersom en ändring av bilagorna till fågeldirektivet för närvarande varken planeras eller är möjlig inom den korta tidsfrist som krävs enligt konventionen (90 dagar) måste unionen ange att den tills vidare kommer att tillämpa strängare skyddsåtgärder, i enlighet med artikel 12 i konventionen.

Det är därför nödvändigt för rådet att fatta ett beslut för att fastställa den ståndpunkt som ska antas på unionens vägnar vid ständiga kommitténs trettioåttende möte i fråga om ovannämnda ändringsförslag.

Syftet med ständiga kommitténs planerade beslut rör ett område som omfattas av EU:s exklusiva externa befogenhet enligt artikel 3.2 i EUF-fördraget, eftersom det faller inom ett område som redan i stor utsträckning täcks av gemensamma interna regler (nämligen habitatdirektivet och fågeldirektivet).

4. RÄTTLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) föreskrivs att beslut ska antas *”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”*.

Begreppet *”akter med rättslig verkan”* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är *”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”*³.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Ständiga kommittén är ett organ som inrättas genom avtalet.

Den akt som ska antas av ständiga kommittén utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten kommer att bli bindande enligt internationell rätt i enlighet med artikel 6 i avtalet. Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

³ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Den planerade aktens huvudsakliga syfte och innehåll avser miljön.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

5. OFFENTLIGGÖRANDE AV DEN PLANERADE AKTEN

Eftersom ständiga kommitténs akt ändrar bilagorna II och III till avtalet är det lämpligt att efter dess antagande offentliggöra den i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det trettioåttonde mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö vad gäller ändringar av bilagorna II och III till konventionen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1, jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) (nedan kallad *avtalet*) ingicks av unionen genom rådets beslut 82/72/EEG⁴ och trädde i kraft den 1 september 1982.
- (2) Enligt artikel 17 i avtalet kan ständiga kommittén anta beslut om att ändra bilagorna till avtalet.
- (3) Ständiga kommittén ska, vid sitt trettioåttonde möte den 27–30 november 2018, anta ett beslut om ändring av bilaga II och bilaga III till avtalet.
- (4) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar i ständiga kommittén, eftersom beslutet kommer att vara bindande för unionen.
- (5) Norge har lämnat ett förslag om att flytta den vitkindade gåsen (*Branta leucopsis*) från avtalets bilaga II ("Strängt skyddade djurarter") till bilaga III ("Skyddade djurarter").
- (6) Den senaste tillgängliga vetenskapliga informationen om storlek, fördelning och hot vad gäller populationerna av vitkindad gås visar att den totala populationen mer än tiofaldigats under perioden mellan 1980-talet och 2010 och att artens bevarandestatus nu är säker.
- (7) Unionen bör stödja förslaget i syfte att hantera den mycket snabba ökningen av artens population inom hela dess utbredningsområde. Förslaget är dock inte i linje med den gällande skyddsstatusen för vitkindad gås enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. Eftersom en ändring av bilagorna till detta direktiv för närvarande inte planeras eller är möjlig inom den korta tidsfrist som krävs enligt konventionen (90 dagar) kommer unionen tills vidare att tillämpa strängare skyddsåtgärder, i enlighet med artikel 12 i avtalet.
- (8) Schweiz har lämnat ett förslag om att flytta vargen (*Canis lupus*) från avtalets bilaga II ("Strängt skyddade djurarter") till bilaga III ("Skyddade djurarter").

⁴ EGT L 38, 10.2.1982, s. 1.

- (9) Ur en vetenskaplig och bevarandemässig synvinkel är det inte motiverat att sänka skyddsstatusen för vargpopulationerna till den lägsta gemensamma nivån. Den senaste tillgängliga vetenskapliga informationen om storlek, fördelning och hot vad gäller de europeiska vargpopulationerna visar att av de nio huvudsakligen gränsöverskridande vargpopulationerna i unionen och dess grannländer är endast tre "livskraftiga" medan sex är "sårbara" eller "nära hotade". Populationen i västra och centrala Alperna, det område som omfattar Schweiz, är "sårbar" enligt IUCN:s rödlista över utrotningshotade arter.
- (10) Aktuell information om vargens bevarandestatusen i unionen kommer att bli tillgänglig under 2019 genom de rapporter som utarbetas i enlighet med artikel 17 i habitatdirektivet. Unionen bör därför försöka skjuta upp omröstningen i ständiga kommittén om Schweiz förslag tills dess att denna information blir tillgänglig.

(11)

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det trettioåttonde mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö ska vara följande:

- Att stödja förslaget om att flytta den vitkindade gåsen (*Branta leucopsis*) från avtalets bilaga II ("Strängt skyddade djurarter") till bilaga III ("Skyddade djurarter"). Unionen kommer tills vidare att tillämpa strängare skyddsåtgärder vad gäller denna art, i enlighet med artikel 12 i avtalet.
- Att söka de övriga avtalsslutande parternas stöd för att skjuta upp omröstningen om förslaget om att flytta vargen (*Canis lupus*) från bilaga II ("Strängt skyddade djurarter") till bilaga III ("Skyddade djurarter") tills dess aktuell information om vargens bevarandestatus i unionen blir tillgänglig.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*