



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 21 декември 2023 г.
(OR. en)

17071/23

Междуетноститутуционално досие:
2023/0469(NLE)

ENV 1541

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	20 декември 2023 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2023) 799 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз относно представянето на предложение за изменение на допълнения II и III към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания с оглед на срещата на Постоянния комитет на Конвенцията

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 799 final.

Приложение: COM(2023) 799 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2023 г.
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**относно позицията, която трябва да се приеме от името на Европейския съюз
относно представянето на предложение за изменение на допълнения II и III към
Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените
местообитания с оглед на срещата на Постоянния комитет на Конвенцията**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение за решение на Съвета се отнася до предложението, което да бъде представено от името на Съюза за изменение на допълнение II и допълнение III към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, известна още като „Бернската конвенция“, що се отнася до вълка (*Canis lupus*), както и до позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза по това предложение на срещата на Постоянния комитет на Конвенцията.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания

Целта на Конвенцията от 1979 г. за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, известна още като „Бернската конвенция“ („Конвенцията“), е опазването на дивата европейската флора и фауна и на техните естествени местообитания, и по-специално на тези, чието опазване изисква сътрудничеството на няколко държави. Тя представлява междуправителствен договор, сключен под егидата на Съвета на Европа. Конвенцията влиза в сила на 1 юни 1982 г. Европейският съюз е договаряща страна по Конвенцията от 1 септември 1982 г.¹ Считано от април 2024 г., договарящите страни по Конвенцията ще бъдат 50², включително всички държави — членки на ЕС.

2.2. Постоянен комитет

Постоянният комитет е ръководният орган на Конвенцията, който е оправомощен да прави оценка на природозащитния статус на биологичните видове³ и съответно да преразглежда тяхното включване в допълненията към Конвенцията. Функциите му са изброени в членове 13—15 от Конвенцията, включително относно потенциални изменения на текста на Конвенцията или на нейните допълнения.

Постоянният комитет заседава най-малко веднъж на две години и когато мнозинството от договарящите страни постави искане за това. През последните 40 години практиката на Постоянния комитет е да заседава в края на всяка календарна година. Следващата редовна среща на Постоянния комитет (44-та среща) ще се проведе от 2 до 6 декември 2024 г.

Ако Съветът приеме предложеното решение, Съюзът може да поиска и да свика извънредна среща на Постоянния комитет съгласно член 13, параграф 4 от Конвенцията и правило 1Б от Процедурните правила на Постоянния комитет, тъй като разполага с необходимото мнозинство от страните по Конвенцията. Срещата може да се проведе в края на първото полугодие на 2024 г. и следва да бъде свикана най-малко шест седмици преди датата, определена за провеждането ѝ.

¹ Решение 82/72/ЕИО на Съвета от 3 декември 1981 година относно сключването от името на Общността на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания (ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1).

² На 5 септември 2023 г. Беларус уведоми, че денонсира Бернската конвенция. В съответствие с член 23, параграф 2 от Конвенцията денонсирането ще влезе в сила на 1 април 2024 г.

³ Член 14, параграф 1 от Бернската конвенция: „[...] да ревизира постоянно разпоредбите на тази конвенция, включително нейните допълнения, и да проучва измененията, които биха могли да бъдат необходими“.

2.3. Предвидени актове на Постоянния комитет

Целта на предложеното решение е да се предложи от името на Съюза изменение на допълнение II и допълнение III към Конвенцията, а именно понижаване на равнището на защита на вида вълк (*Canis lupus*) чрез преместването му от допълнение II (строго защитени видове от фауната) в допълнение III (защитени видове от фауната).

Предлага се Съюзът да представи предложението за изменение на 44-тата среща на Постоянния комитет или на по-ранна извънредна среща, която Съюзът може да поиска. Съгласно член 17 от Конвенцията крайният срок за подаване на предложения за изменение е най-малко два месеца преди датата, определена за срещата на Постоянния комитет.

В съответствие с член 17 от Конвенцията изменение на допълненията се приема с мнозинство от две трети от договарящите страни. Освен ако една трета от договарящите страни не са представили възражения, всяко изменение влиза в сила три месеца след датата на приемането му по отношение на всички договарящи страни, които не са представили възражение.

Позицията на Съюза относно предложението за изменения на допълненията към Конвенцията (и приемането им от Постоянния комитет) се установява с решение на Съвета, прието по предложение от Комисията, съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС, тъй като тези изменения ще имат правно действие по отношение на Съюза.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

3.1. Настоящият правен статут на вълка (*Canis lupus*) съгласно Бернската конвенция

Първоначалното включване на животински видове в допълнения II или III се основава на наличните научни данни към момента на договаряне на Конвенцията през 1979 г. и на списъците на застрашени бозайници, птици, земноводни и влечуги в Европа, изготвени от Европейския комитет за опазване на природата и природните ресурси към Съвета на Европа⁴. В член 1, параграф 2 от Конвенцията се посочва, че „[с]пециално внимание се отделя на застрашените и уязвими видове“⁵.

Видът вълк (*Canis lupus*) е включен в допълнение II към Конвенцията (строго защитени видове) от влизането ѝ в сила през 1982 г. Към момента на подписването или ратифицирането на договора дванадесет отделни страни (девет от които са държави — членки на ЕС) са се възползвали от възможността да направят резерви съгласно член 22 относно включването на вида вълк (България, Чехия, Финландия, Латвия, Литва, Северна Македония, Полша, Словения, Словакия, Испания, Турция и Украйна). Що се отнася по-конкретно до държавите — членки на ЕС, Финландия, Латвия, Полша, Чехия, Словакия, Словения и България изразиха пълни резерви срещу всяка защита на вида вълк, докато Литва и Испания изразиха резерва срещу строгата защита на вълка съгласно допълнение II, но се ангажират със защитата съгласно допълнение III, която дава възможност за устойчиво управление на вълка.

От 2006 г. досега Швейцария на три пъти (2006 г., 2018 г. и 2022 г.) е предлагала преместването на вида вълк и съответно на всички популации от вълци, обхванати от

⁴ Вж. Обяснителен доклад към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания (<https://rm.coe.int/16800ca431>)

⁵ Член 1, параграф 2 от Бернската конвенция (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>)

Конвенцията, от допълнение II в допълнение III към Конвенцията. Тези предложения не са приемани от Постоянния комитет поради недостатъчна подкрепа сред договарящите страни.

В резолюцията си от 24 ноември 2022 г. относно защитата на животновъдството и едрите хищници в Европа⁶ Европейският парламент приветства факта, че точката „Предложение за изменение: прехвърляне на вълка (*Canis lupus*) от допълнение II в допълнение III към Конвенцията“ е включена в дневния ред на 42-рата среща на Постоянния комитет на Бернската конвенция, и подчертава, че природозащитният статус на вълка на общоевропейско равнище оправдава смекчаването на защитения му статут и следователно приемането на предложеното изменение.

3.2. Съображения относно предложението за преместване на вида вълк (*Canis lupus*) от допълнение II (строго защитени видове от фауната) в допълнение III (защитени видове от фауната) към Конвенцията

В Бернската конвенция не се определят изрично критериите, на които се основава включването в допълнения II или III. В Препоръка № 56 (1997 г.)⁷ на Постоянния комитет на Конвенцията се предоставят насоки за включване в допълнения I и II към Конвенцията. В тези насоки се препоръчва договарящите страни да вземат предвид следното, когато предлагат изменения на допълнение II:

„1. Заплаха. Вземат се предвид категорията заплаха, уязвимостта на вида на промени в неговото местообитание, особената му връзка със застрашено местообитание, тенденциите и промените в числеността на популацията и уязвимостта му при възможно неустойчиво използване. Взема се предвид дали видът е застрашен от изчезване в централния район на разпространението си или заплахата е само в пограничния ареал.

*2. Екологична роля. Взема се предвид екологичната роля на вида, като например неговото положение или ролята му в хранителната верига (напр. грабливи птици, насекомоядни видове като прилепите), структурната му роля в екосистемите (напр. корали, степи) или фактът, че застрашени видове или екосистеми може да са силно зависими от него (напр. морски явнобрачни като *Posidonia oceanica*) или да са изложени на риск да станат застрашени поради неговата експлоатация (като мекотелото *Lithophaga lithophaga*).“*

В член 2 от Конвенцията се посочва целта да бъде постигнато равнище на популацията, „което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите изисквания, условията за отдих [...]“.

Съвременни тенденции в природозащитния статус на вълка в Европа

След продължително умишлено преследване, довело до изчезването му в повечето европейски държави, редица екологични, социални и законодателни промени (правна защита, изоставяне на земи, естествено повторно залесяване, ръст на популациите на диви копитни животни, промени в обществените нагласи към този вид) дават възможност на вълка да оцелее и впоследствие бързо да възстанови популацията си в края на XX век и най-вече през последните десет-двадесет години. Ако се сравнят

⁶ Резолюция на Европейския парламент 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_BG.html)

⁷ Препоръка № 56 (1997 г.) на Постоянния комитет на Конвенцията (<https://rm.coe.int/168074680c>)

картите на разпространение на вида от 2000 г.⁸, 2005 г.⁹ и 2016 г.¹⁰, ясно се вижда значителното разширяване на ареала, постигнато от деветте предимно трансгранични субпопулации на вълци в Европа. Днес видът се среща във всички континентални европейски държави, в някои от които живеят големи популации от над 1000 индивида.

Актуализация на природозащитния статус на вълка от септември 2022 г., изготвена от Инициативата за едрите хищници в Европа (LCIE) за Бернската конвенция¹¹, показва, че общият брой на вълците в ЕС вероятно е от порядъка на 19 000 (при около 14 300 през 2016 г.), а броят на вълците в Европа (с изключение на Беларус и Руската федерация) вероятно надхвърля 21 500 (при около 17 000 през 2016 г.)¹². Според проучването на LCIE 19 от 34 държави съобщават за нарастващ брой вълци, а само три отчитат намаляване на числеността, като и трите са от Динарския/Балканския регион¹³. Що се отнася до ЕС, в 17 от 24-те държави — членки на ЕС, в които се срещат вълци, популациите се увеличават, а в останалите седем те са или стабилни, или плаващи. Поради това LCIE счита, че вълците не намаляват в нито една държава — членка на ЕС.

Оценката на LCIE за Бернската конвенция от 2022 г. актуализира и оценките на критериите в Червения списък на Международния съюз по опазване на природата (IUCN), които датират от 2018 г.¹⁴. Според LCIE вълкът се квалифицира като „най-слабо застрашен“ както на европейско равнище, така и на равнище ЕС-27, което е в съответствие с оценката в Червения списък от 2018 г. В оценката на LCIE от 2022 г. се стига до извода, че *„голямата численост и промените през последните десетилетия дават основание да се заключи, че броят на вълците в Европа се е увеличил през последните десет години, като общите положителни тенденции изглеждат стабилни или възходящи. Природозащитният статус на европейско равнище несъмнено е положителен и видът може да бъде класифициран като „най-слабо застрашен“ в Червения списък на IUCN, когато оценката се прави на равнище континент.“*

Що се отнася до деветте субпопулации на вълци в Европа, LCIE отбелязва, че те се увеличават във всички части на континента, с изключение на иберийската субпопулация, която е стабилна, и на динарската/балканската субпопулация, при която тенденциите не са установени. В оценката на LCIE от 2022 г. се стига до извода, че три субпопулации се квалифицират като „най-слабо застрашени“, пет са в категорията „почти застрашени“, а една — скандинавската субпопулация — попада в категорията „уязвими“. Това е подобрение в сравнение с оценката на Червения списък от 2018 г., в която три субпопулации — скандинавска, централноевропейска и западно- централни Алпи — са оценени като „уязвими“ поради ограничения размер на популацията им.

⁸ План за действие за опазване на вълците (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2000 г., T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

⁹ Доклад за природозащитния статус и заплахите за вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2005 г., T-PVS/Inf(2005) 16 ([Microsoft Word — inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc](https://rm.coe.int/inf16e_2005_Conservation_Threats_Wolf.doc) (coe.int))

¹⁰ Оценка на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2022 г., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹¹ Оценка на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2022 г., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹² Оценка на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2022 г., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)

¹³ Босна и Херцеговина, Черна гора и Северна Македония

¹⁴ IUCN Red List assessment of the wolf [Оценка на Червения списък на IUCN по отношение на вълка], 2018 г. ([Canis lupus](https://www.iucnredlist.org/species/9606/1/rev42222/assessment/) (вълк) (iucnredlist.org))

Последната оценка на природозащитния статус на вълка¹⁵ на равнище ЕС, основана на докладите, представени от държавите членки през 2019 г. в съответствие с член 17 от Директивата за местообитанията, обхваща периода 2013—2018 г. Присъствие на вълци е отчетено в 21 държави от ЕС, като общата популация в ЕС към онзи момент е оценена на около 11 000—17 000 (най-добра стойност: 13 492 вълци). Докладът показва, че природозащитният статус на вида е благоприятен в 18 от 39 национални части на биогеографските региони, в които той се среща. Дори за някои национални части на биогеографските региони, в които природозащитният статус към онзи момент все още е неблагоприятен, в докладите на държавите членки в съответствие с член 17 от Директивата за местообитанията, представени през 2019 г., също се отчита, че размерът на популацията, местообитанието и районът на разпространение на вида като цяло отбелязват стабилна или положителна тенденция във всички биогеографски региони, което потвърждава, че той продължава да си връща части от естествения ареал. Въпреки че представляват положително развитие, разширяването на размера на популацията, местообитанието и района на разпространение на вълка не води автоматично до благоприятна оценка на природозащитния статус на съответното географско равнище (биогеографски регион на национално равнище или на равнище ЕС), тъй като трябва да се вземат предвид и други фактори, като достатъчно големи популации и ареал (референтни стойности), нормална структура на популацията и добри перспективи за бъдещето. На равнище биогеографски региони в рамките на ЕС оценката показва, че видът е с неблагоприятен — незадоволителен природозащитен статус в шест биогеографски региона в ЕС, а в един — Алпийския биогеографски регион — е с благоприятен статус.

През 2023 г. в рамките на задълбочен анализ на състоянието на вълка в ЕС¹⁶ е направен преглед на наличните научни данни за вида, на данните, докладвани от националните органи на държавите — членки на ЕС, както и на относими данни, събрани при целево събиране на данни. Резултатът от този анализ потвърждава възходящата тенденция на размера на популацията, както и продължаващото разширяване на района на разпространение на вълка. Според оценките общият брой вълци в ЕС през 2023 г. възлиза на около 20 300¹⁷. Този брой е по-висок както от предполагаемата численост от около 19 000 вълци, оценена от LCIE през септември 2022 г., така и от популацията от приблизително 11 000—17 000 индивида, докладвани съгласно член 17 от Директивата за местообитанията за периода 2013—2018 г. Той е по-висок и от по-ранна оценка от 2012 г., според която в ЕС има 11 193 вълци¹⁸. В задълбочения анализ се стига до заключението, че популациите се увеличават в повечето държави — членки на ЕС. Данни от 10 държави — членки на ЕС, с налични резултати от мониторинг от последните години показват, че във всички тези държави членки, с изключение на една, се отбелязва значителен растеж на популацията през последните две до три години¹⁹.

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

¹⁶ Blanco и Sundseth (2023 г.), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [Положението на вълка (*Canis lupus*) в Европейския съюз — задълбочен анализ]. Доклад на група N2K по поръчка на ГД „Околна среда“, Европейска комисия <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco и Sundseth (2023 г.), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [Положението на вълка (*Canis lupus*) в Европейския съюз — задълбочен анализ]. Доклад на група N2K по поръчка на ГД „Околна среда“, Европейска комисия <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al., 2015 г. Key actions for Large Carnivore populations in Europe [Ключови действия за популациите на едри хищници в Европа], Istituto di Ecologia Applicata [Институт по приложна екология] (Рим, Италия) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Таблица 2.4.2. Wolf trends in recent years in some EU Member States [Тенденции при вълка през последните години в някои държави — членки на ЕС], Blanco и Sundseth (2023 г.), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-

Освен това през 2023 г. глутници са установени във всички 24 държави — членки на ЕС, в които има популации от вълци, с изключение на Люксембург.

Успешното възстановяване на популациите от вълци и районът им на разпространение в целия европейски континент през последните десетилетия свидетелстват и за голямата приспособимост на вида. Способността на вълците да завладяват повторно региони чрез бързо разширяване на популацията при ниска първоначална численост е ясно документирана и също свидетелства за устойчивостта на вида²⁰. LCIE отбелязва, че перспективите са отчетени като положителни²¹ при очаквано по-нататъшно разширяване на практика във всичките девет субпопулации.

Заплахи и статут на правна защита

Заплахите за вълците са много и различни по естество. Най-честият натиск, докладван от държавите — членки на ЕС²², за периода (2013—2018 г.) е „незаконно отстрелване/убиване“. Този натиск, както и натискът „Отравяне на животни“, който е посочен на четвърто място, са свързани с проблема с незаконния лов на вълци. На второ място е „въздействието на пътища, пътеки, железопътни линии и свързана с тях инфраструктура“, което обхваща както пряката смъртност вследствие на пътнотранспортни произшествия, така и разпокъсването, което то може да причини на популациите. „Взаимодействията със селскостопански дейности“ и „Ловът“ също са посочени като често срещан натиск. Новите възникващи заплахи включват гранични ограждения и хибридизация вълк — куче.

За някои от тези видове натиск се предприемат преки мерки със забраните за умишлено убиване и обезпокояване, както и за умишлено повреждане или унищожаване на места за размножаване или почивка на строго защитени видове, включени в допълнение II, както е посочено в член 6 от Конвенцията.

Макар видовете, изброени в допълнение III, да не са предмет на тези забрани, те подлежат на защита съгласно член 7 от Конвенцията и общото задължение по член 2.

Член 7, параграф 1 от Конвенцията предвижда, че всяка договаряща страна „*взема съответните и необходимите законодателни и административни мерки за осигуряване защитата на видовете от дивата фауна, изброени в допълнение III*“. Съгласно член 7, параграф 2 от Конвенцията „*[в]сяко използване на [тези видове] се регулира с оглед предотвратяване на опасността за съществуването на тези популации, като се вземат предвид разпоредбите на член 2*“. В член 7, параграф 3 от Конвенцията се уточнява, че такава защита включва „*а) установяване на сезони на забранен улов и/или други мерки, регулиращи използването; б) временна или местна забрана на използването [...] с цел възстановяване на популацията до задоволителни равнища; в) регламентиране [...] на продажбата, залавянето за продажба, транспортирането за продажба или предлагането за продажба на живи или мъртви диви животни*“.

depth Analysis [Положението на вълка (*Canis lupus*) в Европейския съюз — задълбочен анализ]. Доклад на група N2K по поръчка на ГД „Околна среда“, Европейска комисия <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁰ Вж. примери за бързо разширяване (както на размера на популацията, така и на района на разпространение) във Франция (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) и в Германия (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Оценка на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2022 г., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) и доклад в съответствие с член 17 от Директивата за местообитанията

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

Съгласно Обяснителния доклад²³ към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, член 7 „задължава договарящите страни да гарантират защитата на фауната, изброена в допълнение III. Въпреки това, като се има предвид, че всички тези видове могат, макар и в различна степен, да бъдат обект на законно използване в конкретна държава, Конвенцията не изключва възможността всяка договаряща страна да разреши такова използване, при условие че то засяга само видовете, които не са застрашени на нейната територия, и че такова използване не поставя под заплаха съответната животинска популация. При това положение договарящата страна трябва да контролира използването и, ако е необходимо, да налага по-строги мерки. Членът е формулиран по този начин, за да се предостави гъвкавост на държавите по отношение на видовете, които понякога може да не са пряко застрашени. При изпълнението на тази разпоредба договарящите страни трябва, в съответствие с член 2, да отчитат подвидове и разновидности, изложени на риск в дадени райони, дори те да не са застрашени на европейско равнище.“

Следователно за горепосочените видове натиск, свързани с лова и браконьерството, също следва да бъдат въведени мерки, приети в съответствие с член 7 от Конвенцията (чрез регулиране на лова и налагане на санкции срещу браконьерството). Основната разлика между двата режима във връзка с тези заплахи е, че режимът за защита на видовете, изброени в допълнение III, остава по-гъвкав по отношение на подходящите мерки, които договарящите страни въвеждат. Следва да се подчертае, че тези подходящи мерки следва все пак да гарантират защитата на видовете и предотвратяването на опасността за съществуването им, както се изисква в член 7, параграфи 1 и 2 от Конвенцията. Поради това Комисията е на мнение, че ако член 7 от Конвенцията се спазва по отношение на подходящите мерки, предприемани от страните, заплахите за вълка, като лов и браконьерство, ще се преодоляват в достатъчна степен и след преместването на вида в допълнение III към Конвенцията. Освен това съгласно член 8 от Конвенцията, забраната на определени средства за залавяне или убиване, посочени в допълнение IV към Конвенцията, се прилага за видовете, изброени както в допълнение II, така и в допълнение III.

За други заплахи, като пряката смъртност вследствие на пътнотранспортни произшествия, не са предприети нито мерки, изисквани съгласно строгия режим на защита, приложим за видовете, изброени в приложение II, нито мерки, изисквани съгласно режима за защита, приложим за видовете, изброени в допълнение III.

Освен това, както е предвидено в Препоръка № 163 съгласно Бернската конвенция (2012 г.) относно управлението на разрастващите се популации на едри хищници в Европа, приета от Постоянния комитет на 30 ноември 2012 г., договарящите страни по Бернската конвенция се насърчават да си сътрудничат с оглед на необходимото с други държави, с които споделят тези популации, с цел поддържане на тяхното здраве и благоприятен природозащитен статус. Такова сътрудничество, включващо мерки за съвместно съществуване и защита, остава необходимо и уместно, ако видът вълк е включен в допълнение III към Конвенцията.

²³

Обяснителен доклад към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания
<https://rm.coe.int/16800ca431>

3.3. Социално-икономически съображения

Продължаващото разширяване на районите на разпространение на вълка и повторното завладяване на нови територии водят до нарастващи конфликти с човешките дейности, особено що се отнася до щетите върху селскостопанските животни, причинени от вълците. Нападенията достигат значителни равнища и засягат все повече региони, както в рамките на държавите — членки на ЕС, така и в договарящите страни по Бернската конвенция, нечленуващи в ЕС. Нападенията на вълци над селскостопански животни са основният повод за конфликти с човешки дейности, наред с разширяването на района на разпространение и на популацията на вида. Финансовите и социалните разходи, свързани с разширяването на района на разпространение на вълка и с повторното завладяване на нови територии, нарастват прогресивно и ще запазят значението си за предотвратяването и компенсирането на щетите върху селскостопанските животни, дължащи се на присъствието на вълци.

Данните за честотата на инцидентите, събрани в задълбочения анализ на състоянието на вълка за 2023 г., сочат, че причинените от вълци щети нарастват в ЕС. По-специално, според последните налични данни от държавите членки²⁴ вълците убиват по приблизителни оценки най-малко 65 500 глави добитък в ЕС, от които 73 % овце и кози, 19 % едър рогат добитък и 6 % коне и магарета, отглеждани за месо. Жертви на вълците стават и полупитомни северни елени във Финландия (1261 през 2022 г.) и в Швеция (неизвестна бройка). Този брой е по-висок от посочените 53 530 глави добитък, убивани годишно в ЕС съгласно проучването на LCIE от 2022 г.²⁵; значителната промяна обаче може да се дължи отчасти на различните начини на компенсиране — и съответно регистриране — на загубите от нападения на вълци през 2022 г.

Макар тези данни да не са пряко сравними, става ясно, че щетите върху селскостопански животни като цяло нарастват с увеличаването на популацията от вълци, което потвърждава колко важно е да се инвестира в ефективни превантивни мерки. Нарастването на щетите върху селскостопански животни води и до по-слабо приемане на вида в някои региони на ЕС. Макар въздействието им върху селскостопанските животни на равнище ЕС да е слабо и общият размер на щетите върху селскостопански животни на равнище държава да изглежда поносим, концентрацията на вълци на местно равнище може да е показателна за силния натиск в определени ареали със съкрушителни последици за собствениците на селскостопански животни и косвени икономически загуби, които трудно могат да бъдат остойностени. В някои ареали честите щети върху селскостопански животни могат да се превърнат в допълнително предизвикателство за пасищното животновъдство, културното наследство и начина на живот на селските общности, поради което е необходима специална подкрепа за ефективни превантивни мерки²⁶. Всъщност екстензивното животновъдство е от съществено значение за поддържането и опазването на селскостопански екосистеми с голямо многообразие, като постоянните пасища. Освен

²⁴ Обобщени данни от държавите членки, събрани през 2023 г. и отнасящи се за различни години в периода 2017—2022 г. в зависимост от държавата членка.

²⁵ Обобщени данни от държавите членки, събрани през 2023 г. и отнасящи се за различни години в периода 2017—2021 г. в зависимост от държавата членка.

²⁶ Blanco и Sundseth (2023 г.), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [Положението на вълка (*Canis lupus*) в Европейския съюз — задълбочен анализ]. Доклад на група N2K по поръчка на ГД „Околна среда“, Европейска комисия <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

това пасищното животновъдство е традиционна дейност, която е част от нашето социално наследство и е от ключово значение за икономиката на планинските и отдалечените селски райони.

С това предложение ще бъде предоставена допълнителна гъвкавост на страните по Бернската конвенция относно начините, по които могат да се справят с нарасналите щети и потенциални социално-икономически конфликти, свързани с вълка в някои райони, като същевременно се запазва целта за постигане на благоприятен природозащитен статус за всички популации от вълци в ЕС.

3.4. Заключение

Изглежда оправдано да се предложи изменение на допълненията към Бернската конвенция, с което видът вълк (*Canis lupus*) да бъде преместен от допълнение II (строго защитени видове от фауната) в допълнение III (защитени видове от фауната) към Конвенцията. Такова преместване изглежда подходящо с оглед най-вече на настоящите тенденции в състоянието на популацията и равнището на защита, осигурено от режима за защита на вида съгласно допълнение III във връзка с членове 2, 7 и 8 от Конвенцията.

Подобно предложение съответства до голяма степен на позицията, изразена от Европейския парламент в неговата резолюция от 24 ноември 2022 г.²⁷

След влизането в сила на изменението на допълненията към Бернската конвенция (преместване на вида вълк от допълнение II в допълнение III) Съюзът ще може да промени съответните приложения към Директивата за местообитанията, за да отрази по-ниското равнище на защита на вида вълк във вътрешния си правен ред.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да оказват съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“²⁸.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Постоянният комитет е орган, създаден по силата на Конвенцията.

Актовете, които Постоянният комитет има за задача да приеме, представляват актове с правно действие. Предвидените актове ще бъдат обвързващи съгласно международното

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

²⁸ Решение на Съда на ЕС от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64

право в съответствие с членове 6 и 7 от Конвенцията. Предвидените актове не допълват, нито изменят институционалната рамка на Конвенцията.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържание на предвидения акт са свързани с околната среда.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

5. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Тъй като актовете на Постоянния комитет ще доведат до изменение на допълнения II и III към Конвенцията, би било целесъобразно те да бъдат публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, в случай че бъдат приети.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз относно представянето на предложение за изменение на допълнения II и III към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания с оглед на срещата на Постоянния комитет на Конвенцията

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, известна още като „Бернската конвенция“ („Конвенцията“), е одобрена от Съюза с Решение 82/72/ЕИО на Съвета²⁹ и влиза в сила на 1 септември 1982 г.
- (2) По силата на член 17 от Конвенцията Постоянният комитет може да приеме решение за изменение на допълненията към Конвенцията.
- (3) Съгласно член 17 от Конвенцията крайният срок за подаване на предложения за изменение е най-малко два месеца преди срещата на Постоянния комитет. Съюзът може, като страна по Конвенцията, да предложи изменения на тези допълнения.
- (4) С оглед на Препоръка № 56 (1997 г.) на Постоянния комитет относно насоките, които трябва да се вземат предвид при отправянето на предложения за изменение на допълнения I и II към Конвенцията и при приемането на изменения³⁰, съответните съображения за включване на видове в допълненията към Конвенцията включват екологични и научни фактори, като природозащитен статус, тенденции при популациите и заплахи.
- (5) В член 2 като цел на Конвенцията се определя постигането на равнище на популацията, „което отговаря по-специално на екологичните, научните и културните изисквания, като се отчитат икономическите изисквания, условията за отдих [...]“ и по-широкият контекст на мерките, предприети от страните по Конвенцията. Тази цел може да бъде взета предвид, когато се предлага изменение на допълненията към Бернската конвенция.

²⁹ ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1.

³⁰ Препоръка № 56 (1997 г.) относно насоките, които трябва да се вземат предвид при отправянето на предложения за изменение на допълнения I и II към Конвенцията и при приемането на изменения (достъпна в интернет на адрес: <https://rm.coe.int/168074680c>).

- (6) През последните десетилетия тенденцията в природозащитния статус на вълка е положителна. Вълкът се възстановява успешно в целия континент, което е съпътствано от значително разширяване на района на разпространение на вида и значимо нарастване на популацията, чиято численост в ЕС според оценките се е увеличила почти двойно в рамките на 10 години (от 11 193 през 2012 г. и около 11 000—17 000 през 2019 г. до 20 300 през 2023 г.). Според докладваните данни популациите също непрекъснато се увеличават на територията на целия континент³¹. Въпреки че видът вълк остава застрашен, успешното възстановяване на неговите популации и увеличените райони на разпространение в целия европейски континент през последните десетилетия свидетелстват за неговата силна приспособимост и устойчивост.
- (7) В същото време постоянното разширяване на района на разпространение на вълка в Европа и повторното завладяване на нови територии от него водят до нарастващи социално-икономически предизвикателства при съвместното съществуване с човешки дейности, по-специално поради щетите върху селскостопански животни, които достигат сериозни равнища и засягат все повече региони и държави в рамките на ЕС и извън него.
- (8) Най-скорошните данни за размера на популацията в оценката на състоянието на вълка от 2022 г., изготвена от Инициативата за едрите хищници в Европа (LCIE) за Бернската конвенция, и в задълбочения анализ на състоянието на вълка в Европейския съюз от 2023 г. предоставят достатъчни доказателства в подкрепа на адаптирането на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) съгласно Конвенцията.
- (9) Ето защо е целесъобразно да се адаптира равнището на защита на вида вълк. Видът вълк следва да бъде предмет на защитата на вида, произтичаща от вписването му в допълнение III във връзка с член 7 от Конвенцията.
- (10) Това адаптиране на равнището на защита ще осигури по-голяма гъвкавост при справянето с нарастващите социално-икономически предизвикателства, свързани с вълка, които произтичат от постоянното разширяване на района му на разпространение в Европа и от повторното завладяване на нови територии.
- (11) Както е предвидено в Препоръка № 163 (2012 г.) на Постоянния комитет на Бернската конвенция относно управлението на разрастващите се популации на едри хищници в Европа, приета от Постоянния комитет на 30 ноември 2012 г., договарящите страни по Бернската конвенция се насърчават да си сътрудничат, когато е необходимо, с други държави, с които споделят тези популации, с цел поддържане на тяхното здраве и благоприятен природозащитен статус. Такова сътрудничество, включващо мерки за съвместно съществуване и защита, остава необходимо и уместно, ако видът вълк е включен в допълнение III към Конвенцията.
- (12) Следователно с оглед на 44-тата³¹ среща на Постоянния комитет на Конвенцията през 2024 г. или на по-ранна извънредна среща, която Съюзът може да поиска,

31

Оценка на природозащитния статус на вълка (*Canis lupus*) в Европа, Съвет на Европа, 2022 г., T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) и Blanco и Sundseth (2023 г.), The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – an In-depth Analysis [Положението на вълка (*Canis lupus*) в Европейския съюз — задълбочен анализ]. Доклад на група N2K по поръчка на ГД „Околна среда“, Европейска комисия <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

последният следва да представи предложение за изменение на допълнение II и допълнение III към Конвенцията, съгласно което видът вълк (*Canis lupus*) да бъде отпремахнат от допълнение II и вписан в допълнение III.

- (13) Тъй като решенията, с които се изменят допълненията към Конвенцията, ще бъдат обвързващи за Съюза, е целесъобразно да се определи и позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на срещата на Постоянния комитет.
- (14) Предложението се съобщава на секретариата, за да бъде разгледано на следващата среща на Постоянния комитет на Конвенцията или по-ранна извънредна среща, която Съюзът може да поиска,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. С настоящото Комисията се упълномощава да представи на Постоянния комитет на Конвенцията, от името на Съюза, предложение за преместване на вида вълк (*Canis lupus*) от допълнение II „Строго защитени видове от фауната“ в допълнение III „Защитени видове от фауната“.
2. Комисията съобщава това предложение на секретариата на Конвенцията.

Член 2

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Постоянния комитет на Бернската конвенция, е да се подкрепи премахването на вълка (*Canis lupus*) от допълнение II и включването му в допълнение III към Конвенцията.

Член 3

Уточнения на позициите, посочени в членове 1 и 2, могат да бъдат договаряни от представителите на Съюза с оглед на новите становища в рамките на Постоянния комитет в консултация с държавите членки по време на координационните съвещания на място, без да се налага приемане на допълнително решение на Съвета.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател