

Bruselj, 21. december 2023
(OR. en)

17071/23

**Medinstitucionalna zadeva:
2023/0469(NLE)**

ENV 1541

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	20. december 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2023) 799 final
Zadeva:	Predlog - SKLEP SVETA o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa glede predložitve predlogov za spremembo dodatkov II in III h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov za sestanek stalnega odbora Konvencije

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2023) 799 final.

Priloga: COM(2023) 799 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa glede predložitve predlogov za spremembo dodatkov II in III h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov za sestanek stalnega odbora Konvencije

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog sklepa Sveta se nanaša na predlog, ki naj se v imenu Unije predloži za spremembo Dodatka II in Dodatka III h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija) v zvezi z volkom (*Canis lupus*), ter stališče, ki naj se v imenu Unije v zvezi z navedenim predlogom zastopa na sestanku stalnega odbora Konvencije.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov

Cilj Konvencije iz leta 1979 o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija) (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je ohranitev prosto živečega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, še posebej tistih, katerih ohranitev zahteva sodelovanje več držav. Gre za medvladno pogodbo, ki je bila sklenjena pod okriljem Sveta Evrope. Konvencija je začela veljati 1. junija 1982. Evropska unija je pogodbenica te konvencije od 1. septembra 1982¹. Od aprila 2024 bo imela Konvencija 50² pogodbenic, vključno z vsemi državami članicami EU.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je organ odločanja Konvencije, ki ima pooblastila, da oceni stanje ohranjenosti vrst³ in posledično ponovno pregleda njihovo uvrstitev na sezname v dodatkih h Konvenciji. Njegove naloge so našteje v členih 13 do 15 Konvencije, vključno z morebitnimi spremembami besedila Konvencije ali njenih dodatkov.

Sestaja se najmanj vsaki dve leti in vedno, kadar tako zahteva večina pogodbenic. V zadnjih 40 letih se je stalni odbor običajno sestel ob koncu vsakega koledarskega leta. Naslednji redni sestanek stalnega odbora (44. sestanek) bo potekal od 2. do 6. decembra 2024.

Če Svet sprejme predlagani sklep, bi lahko Unija zahtevala in dosegla izredni sestanek stalnega odbora v skladu s členom 13(4) Konvencije in točko 1B poslovnika stalnega odbora, saj ima zahtevano večino pogodbenic. Sestanek bi lahko potekal ob koncu prve polovice leta 2024, sklicati pa bi ga bilo treba vsaj šest tednov pred datumom, ki je določen za začetek sestanka.

2.3. Predvidena akta stalnega odbora

Namen predlaganega sklepa je v imenu Unije predlagati spremembo Dodatka II in Dodatka III h Konvenciji, in sicer znižanje ravni varstva vrste volk (*Canis lupus*) z njeno

¹ Sklep Sveta 82/72/EGS z dne 3. decembra 1981 o sklenitvi Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (UL L 38, 10.2.1982, str. 1).

² Belorusija je 5. septembra 2023 uradno sporočila, da odpoveduje Bernsko konvencijo. V skladu s členom 23(2) Konvencije bo odpoved začela veljati 1. aprila 2024.

³ Člen 14(1) Bernske konvencije: „[...] pregleduje določbe te konvencije, vključno z dodatki, in prouči vse potrebne spremembe“.

prerazvrstitvijo iz Dodatka II (strogo zavarovane živalske vrste) v Dodatek III (zavarovane živalske vrste).

Predlaga se, naj Unija predloži predlog spremembe za 44. sestanek stalnega odbora ali morebitni izredni sestanek pred tem, ki ga lahko Unija zahteva. V skladu s členom 17 Konvencije je rok za predložitev predlogov sprememb najmanj dva meseca pred sestankom stalnega odbora.

V skladu s členom 17 Konvencije je za spremembo dodatkov potrebna dvotretjinska večina pogodbenic. Če ena tretjina pogodbenic ni sporočila nasprotovanja, začne sprememba za tiste pogodbenice, ki niso sporočile svojega nasprotovanja, veljati tri mesece po datumu sprejetja.

Stališče Unije glede predlaganja sprememb dodatkov h Konvenciji (in njihovega sprejetja v stalnem odboru) se v skladu s členom 218(9) PDEU določi s sklepom Sveta na podlagi predloga Komisije, saj bodo imele take spremembe pravne učinke za Unijo.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

3.1. Sedanji pravni status volka (*Canis lupus*) v skladu z Bernsko konvencijo

Prvotna uvrstitev živalskih vrst na seznam v Dodatku II ali III je temeljila na znanstvenih podatkih, ki so bili na voljo v času pogajanj o Konvenciji leta 1979, ter na seznamih ogroženih sesalcev, ptic, dvoživk in plazilcev v Evropi, ki jih je pripravil Evropski odbor za ohranjanje narave in naravnih virov Sveta Evrope⁴. Člen 1(2) Konvencije določa, da je „poseben poudarek [...] namenjen zelo ogroženim in ranljivim vrstam“⁵.

Vrsta volk (*Canis lupus*) je v Dodatku II h Konvenciji (strogo zavarovane živalske vrste) navedena od začetka veljavnosti Konvencije leta 1982. Dvanajst pogodbenic (od tega devet držav članic EU) je ob podpisu ali ratifikaciji pogodbe izkoristilo možnost vložitve pridržkov v skladu s členom 22 v zvezi z uvrstitvijo vrste volk na seznam (Bolgarija, Češka, Finska, Latvija, Litva, Severna Makedonija, Poljska, Slovenija, Slovaška, Španija, Turčija in Ukrajina). Natančneje, kar zadeva države članice EU, so Finska, Latvija, Poljska, Češka, Slovaška, Slovenija in Bolgarija izrazile popolne pridržke glede kakršne koli zaščite vrste volk, medtem ko sta Litva in Španija izrazili pridržek v zvezi s strogim varstvom volka v skladu z Dodatkom II, vendar sta se zavezali varstvu v skladu z Dodatkom III, kar omogoča trajnostno upravljanje volka.

Švica je od leta 2006 trikrat (2006, 2018 in 2022) predlagala prerazvrstitev vrste volk in s tem vseh populacij volkov, zajetih v Konvenciji, iz Dodatka II v Dodatek III h Konvenciji. Stalni odbor teh predlogov ni sprejel zaradi nezadostne podpore pogodbenic.

Evropski parlament je v resoluciji z dne 24. novembra 2022 o varstvu živinoreje in velikih zvereh v Evropi⁶ pozdravil dejstvo, da je bila točka „Predlog spremembe: prerazporeditev volka (*Canis lupus*) s seznama v Dodatku II na seznam v Dodatku III h Konvenciji“ vključena na dnevni red 42. sestanka stalnega odbora Bernske konvencije in poudaril, da stanje

⁴ Glej obrazložitev poročilo h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (<https://rm.coe.int/16800ca431>).

⁵ Člen 1(2) Bernske konvencije (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=104>).

⁶ Resolucija Evropskega parlamenta 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_SL.html).

ohranjenosti populacije volka na vseevropski ravni upravičuje znižanje stopnje zaščite in posledično sprejetje predlagane spremembe.

3.2. Premisleki o predlogu za prerazvrstitev vrste volk (*Canis lupus*) iz Dodatka II (strogo zavarovane živalske vrste) v Dodatek III (zavarovane živalske vrste) h Konvenciji

Bernska konvencija ne določa izrecno, katera merila urejajo uvrstitev na seznam v Dodatku II ali III. Stalni odbor Konvencije v Priporočilu št. 56 (1997)⁷ navaja smernice za uvrstitev na seznam v dodatkih I in II h Konvenciji. V teh smernicah se priporoča, naj pogodbenice pri predlaganju sprememb Dodatka II upoštevajo naslednje:

„1. Ogroženost. Upoštevali se bodo kategorija ogroženosti, ranljivost vrste za spremembe v njenem življenjskem prostoru, njena posebna povezava z ogroženim življenjskim prostorom, trendi in spremembe populacijske ravni ter njena ranljivost za morebitno netrajnostno uporabo. Upoštevalo se bo, ali vrsta upada na osrednjem območju razširjenosti ali pa je ogrožena le na meji svojega območja razširjenosti.

2. Ekološka vloga. Upoštevali se bodo ekološka vloga vrste, kot je njeno mesto ali vloga v prehranski verigi (tj. ptice plenilke, žužkojede vrste, kot so netopirji), njena strukturna vloga v ekosistemih (tj. korale, resave) ali dejstvo, da so lahko od nje zelo odvisne ogrožene vrste ali ogroženi ekosistemi (tj. morske cvetnice, kot je *Posidonia oceanica*), ali nevarnost, da bi vrsta lahko postala ogrožena zaradi izkoriščanja (kot na primer školjka *Lithophaga lithophaga*).“

Člen 2 Konvencije se nanaša na cilj doseganja populacijske ravni, „ki ustreza zlasti ekološkim, znanstvenim in kulturnim zahtevam [...], pri čemer upoštevajo gospodarske in rekreativne zahteve [...]“.

Trenutni trendi stanja ohranjenosti volka v Evropi

Po dolgi zgodovini namernega preganjanja, ki je privedlo do izumrtja volka v večini evropskih držav, je kombinacija številnih ekoloških, socialnih in zakonodajnih sprememb (pravno varstvo, opuščanje zemljišč, naravno pogozdovanje, povečanje populacije divjih kopitarjev, sprememba odnosa javnosti do te vrste) omogočila, da je volk preživel ter da se je njegova populacija nato ob koncu 20. stoletja in zlasti v zadnjih desetih do dvajsetih letih hitro obnovila. Primerjava kart razširjenosti vrste iz let 2000⁸, 2005⁹ in 2016¹⁰ priča o znatnem povečanju območja razširjenosti pri devetih, večinoma čezmejnih podpopulacijah volkov v Evropi. Danes je vrsta prisotna v vseh celinskih evropskih državah, pri čemer so v nekaterih državah velike populacije z več kot 1 000 osebki.

Posodobitev stanja ohranjenosti volka, ki je bila za Bernsko konvencijo pripravljena septembra 2022 v okviru pobude za velike zveri za Evropo (Large Carnivore Initiative for

⁷ Priporočilo št. 56 (1997) stalnega odbora Konvencije (<https://rm.coe.int/168074680c>).

⁸ Akcijski načrt za ohranjanje volkov (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2000 – T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>).

⁹ Poročilo o stanju ohranjenosti volka in grožnjah za volkove (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word - inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/conservation-threats-wolf)).

¹⁰ Ocena stanja ohranjenosti volka (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

Europe (LCIE))¹¹, je pokazala, da je skupno število volkov v EU verjetno približno 19 000 (v primerjavi s približno 14 300 leta 2016) in da njihovo število v Evropi (razen Belorusije in Ruske federacije) verjetno presega 21 500 (v primerjavi s približno 17 000 leta 2016)¹². Glede na študijo LCIE je 19 od 34 držav poročalo, da se je število volkov povečalo, samo tri države – vse v dinarsko/balkanski regiji – pa so poročale o zmanjšanju števila volkov¹³. Kar zadeva EU, se v 17 od 24 držav članic EU, kjer so prisotni volkovi, njihove populacije povečujejo, v preostalih sedmih pa so stabilne ali spremenljive. Mnenje v oceni LCIE je zato bilo, da se število volkov v nobeni državi članici EU ne zmanjšuje.

Z oceno LCIE za Bernsko konvencijo iz leta 2022 so bile posodobljene tudi ocene na podlagi meril rdečega seznama Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov (IUCN) iz leta 2018¹⁴. Mnenje v oceni LCIE je zato bilo, da volk spada med „najmanj ogrožene vrste“ na evropski ravni in ravni EU-27, podobno kot pri oceni na podlagi rdečega seznama iz leta 2018. V oceni LCIE iz leta 2022 je bilo ugotovljeno, da „je mogoče glede na številčnost volkov in spremembe v zadnjih desetletjih sklepati, da se je število volkov v Evropi v zadnjem desetletju povečalo ter da se zdi, da so splošni pozitivni trendi stabilni ali pa se povečujejo. Stanje ohranjenosti na evropski ravni je nedvomno pozitivno, vrsta pa se lahko v sistemu rdečega seznama IUCN razvrsti kot ‚najmanj ogrožena‘, če se ocena opravi na ravni celine.“

Kar zadeva devet podpopulacij volkov v Evropi, je bilo v oceni LCIE navedeno, da se povečujejo povsod po celini, z izjemo iberske podpopulacije, ki je stabilna, in podpopulacije v dinarsko/balkanski regiji, za katero trend ni znan. V oceni LCIE iz leta 2022 je bilo ugotovljeno, da se tri podpopulacije štejejo za „najmanj ogrožene“, pet jih spada v kategorijo „potencialno ogrožene“, ena – skandinavska podpopulacija – pa v kategorijo „ranljiva“. To je dodatno izboljšanje v primerjavi z oceno na podlagi rdečega seznama iz leta 2018, v skladu s katero so bile tri podpopulacije – skandinavska, srednjeevropska in podpopulacija zahodnih centralnih Alp – zaradi omejenega števila ocenjene kot „ranljive“.

Zadnja ocena stanja ohranjenosti volka¹⁵ na ravni EU na podlagi poročil, ki so jih države članice predložile leta 2019 v okviru člena 17 direktive o habitatih, je zajemala obdobje 2013–2018. Volk naj bi bil prisoten v 21 državah EU, pri čemer je bila skupna populacija v EU takrat ocenjena na približno 11 000–17 000 (najboljša vrednost: 13 492 volkov). Poročila so pokazala, da je bilo stanje ohranjenosti vrste ugodno v 18 od 39 nacionalnih delov biogeografskih regij, v katerih je bila vrsta prisotna. Čeprav je bilo stanje ohranjenosti v več nacionalnih delih biogeografskih regij takrat še vedno neugodno, je bilo v poročilih držav članic v skladu s členom 17 direktive o habitatih, predloženih leta 2019, navedeno tudi, da velikost populacije ter življenjski prostor in območje razširjenosti vrste na splošno kažejo stabilen ali pozitiven trend v vseh biogeografskih regijah, kar potrjuje, da se vrsta še naprej vrača v dele svojega naravnega območja razširjenosti. Povečanje populacije, življenjskega prostora in območja razširjenosti volkov je sicer pozitivna sprememba, vendar ne pomeni samodejno ugodne ocene stanja ohranjenosti na ustrezni geografski ravni (nacionalni biogeografski ravni ali biogeografski ravni EU), saj je treba upoštevati tudi druge elemente,

¹¹ Ocena stanja ohranjenosti volka (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹² Ocena stanja ohranjenosti volka (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹³ Bosna in Hercegovina, Črna gora in Severna Makedonija.

¹⁴ Ocena volka na podlagi rdečega seznama IUCN, 2018 (*Canis lupus* (volk) (iucnredlist.org)).

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

kot so dovolj velike populacije in območje razširjenosti (referenčne vrednosti), običajna struktura populacije ter dobre možnosti za prihodnost. Ocena na ravni biogeografskih regij EU je pokazala, da je stanje ohranjenosti vrste v šestih biogeografskih regijah EU neugodno – nezadostno, v eni, alpski biogeografski regiji, pa je ugodno.

Leta 2023 so bili v okviru poglobljene analize stanja volka v EU¹⁶ pregledani razpoložljivi znanstveni podatki o vrsti, podatki, ki so jih sporočili nacionalni organi držav članic EU, in ustrezni podatki, zbrani s ciljno usmerjenim zbiranjem podatkov. Rezultat te analize potrjuje trend naraščanja velikosti populacije in stalno povečevanje območja razširjenosti volkov. V letu 2023 je bilo v EU po ocenah približno 20 300 volkov¹⁷. To je več kot približno 19 000 volkov po oceni LCIE iz septembra 2022 in več od ocene populacije v skladu s členom 17 direktive o habitatih za obdobje 2013–2018, ki je znašala približno 11 000–17 000. Prav tako je več od prejšnje ocene iz leta 2012, po kateri je bilo volkov v EU 11 193¹⁸. V poglobljeni analizi je bilo ugotovljeno, da se populacije v večini držav članic EU povečujejo. Podatki desetih držav članic EU z razpoložljivimi rezultati spremljanja za zadnja leta kažejo, da se je populacija v zadnjih dveh do treh letih znatno povečala v vseh teh državah članicah, razen v eni¹⁹. Poleg tega so bila leta 2023 v vseh 24 državah članicah EU s populacijami volkov, razen v Luksemburgu, odkrita krdela, ki se razmnožujejo.

Uspešno obnavljanje populacij volkov in območje razširjenosti volkov po vsej evropski celini v zadnjih desetletjih pričata tudi o izjemni prilagodljivosti vrste. Spособnost volkov za ponovno naseljevanje regij s hitrim povečevanjem sprva majhne populacije je jasno zabeležena in dokazuje tudi, da je vrsta odporna²⁰. Glede na oceno LCIE so bili obeti navedeni kot pozitivni²¹, pri čemer se pričakuje nadaljnje povečevanje tako rekoč vseh devetih podpopulacij.

Grožnje in stanje pravnega varstva

Grožnje volkovom so številne in raznolike. Pritisk, o katerem so države članice EU²² v obdobju 2013–2018 najpogosteje poročale, je bil „nezakonito streljanje/ubijanje“. Ta pritisk in pritisk zaradi „zastрупitve živali“, ki je po poročanju na četrtem mestu, sta povezana s težavo divjega lova na volkove. Na drugem mestu je „vpliv cest, poti, železnic in povezane infrastrukture“, ki zajema neposredno smrtnost zaradi prometnih nesreč in razdrobljenost populacij, ki jo lahko povzročijo. Pogosto navedena pritiska sta tudi „medsebojni vpliv s

¹⁶ Blanco in Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis* (Stanje volka (*Canis lupus*) v Evropski uniji – poglobljena analiza). Poročilo skupine N2K za GD za okolje, Evropska komisija, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁷ Blanco in Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis* (Stanje volka (*Canis lupus*) v Evropski uniji – poglobljena analiza). Poročilo skupine N2K za GD za okolje, Evropska komisija, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

¹⁸ Boitani et al. 2015. *Key actions for Large Carnivore populations in Europe* (Ključni ukrepi za populacije velikih zveri v Evropi), Inštitut za uporabno ekologijo (Rim, Italija), <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>.

¹⁹ Preglednica 2.4.2. Trendi volka v zadnjih letih v nekaterih državah članicah EU, Blanco in Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis* (Stanje volka (*Canis lupus*) v Evropski uniji – poglobljena analiza). Poročilo skupine N2K za GD za okolje, Evropska komisija, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

²⁰ Glej primere hitrega povečevanja (velikosti in območja razširjenosti populacije) v Franciji (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) in Nemčiji (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ Ocena stanja ohranjenosti volka (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) in poročanje v skladu s členom 17 direktive o habitatih.

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

kmetijskimi dejavnostmi“ in „lov“. Nastajajoče grožnje vključujejo mejne ograje ter križanje volkov in psov.

Nekateri od teh pritiskov so neposredno obravnavani s prepovedmi namernega ubijanja in vznemirjanja ter namernega poškodovanja ali uničenja krajev za razmnoževanje ali počivanje strogo zavarovanih vrst iz Dodatka II, kot je določeno v členu 6 Konvencije.

Ker za vrste iz Dodatka III te prepovedi ne veljajo, zanje veljata varstvo vrst v skladu s členom 7 Konvencije in splošna obveznost iz člena 2.

Člen 7(1) Konvencije določa, da pogodbenice „z ustreznimi in potrebnimi zakonskimi in upravnimi ukrepi zagotovi[jo] varstvo prosto živečih živalskih vrst, navedenih v Dodatku III“. V skladu s členom 7(2) Konvencije je „[v]sako izkoriščanje [teh vrst] urejeno tako, da so populacije zunaj nevarnosti, pri čemer je treba upoštevati zahteve [člena 2]“. Člen 7(3) Konvencije določa, da takšno varstvo vključuje „(a) časovne omejitve in/ali druge postopke, ki urejajo izkoriščanje; (b) začasno ali krajevno prepoved izkoriščanja, kot je to primerno, z namenom zadovoljivo obnoviti populacijsko raven; (c) ustrezn[o] ureditev trgovanja, zadrževanja za prodajo, transporta za prodajo ali ponudbe za prodajo živih in mrtvih prosto živečih živali.“

Glede na obrazložitev poročilo²³ h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov člen 7 „pogodbenice obvezuje, naj zagotovijo varstvo živalskih vrst iz Dodatka III. Ker pa se lahko vse te vrste v posamezni državi v različnem obsegu zakonito izkoriščajo, Konvencija ne izključuje možnosti, da posamezna pogodbenica dovoli takšno izkoriščanje pod pogojem, da to vpliva samo na vrste, ki na njenem ozemlju niso ogrožene, in da takšno izkoriščanje ne ogroža zadevne živalske populacije. Pri tem mora pogodbenica nadzorovati izkoriščanje in po potrebi uvesti strožje ukrepe. Člen je bil oblikovan tako, da bi državam omogočil prožnost v zvezi z vrstami, ki občasno niso neposredno ogrožene. Pri izvajanju te določbe morajo pogodbenice v skladu s členom 2 upoštevati podvrste in varietete, ki so krajevno ogrožene, niso pa ogrožene na evropski ravni.“

Zato bi bilo treba zgoraj navedene pritiske v zvezi z lovom in divjim lovom obravnavati tudi z ukrepi, sprejetimi v skladu s členom 7 Konvencije (z ureditvijo lova in izvršilnimi ukrepi proti divjemu lovu). Glavna razlika med ureditvama v zvezi s tema grožnjama je, da sistem varstva vrst iz Dodatka III ohranja večjo prožnost, kar zadeva ustrezne ukrepe, ki jih sprejmejo pogodbenice. Poudariti je treba, da morajo ti ustrezni ukrepi še vedno zagotoviti varstvo vrste in zagotavljati, da je zunaj nevarnosti, kot je določeno v členu 7(1) in (2) Konvencije. Zato Komisija trdi, da bi bile grožnje za volkove, kot sta lov in divji lov, ustrezno obravnavane tudi po prerazvrstitvi vrste v Dodatek III h Konvenciji, pod pogojem, da se upošteva člen 7 Konvencije glede ustreznih ukrepov, ki jih sprejmejo pogodbenice. Poleg tega se v skladu s členom 8 Konvencije prepoved nekaterih metod lovljenja in ubijanja iz Dodatka IV h Konvenciji uporablja za vrste, navedene v Dodatku II in Dodatku III h Konvenciji.

Drugih groženj, kot je neposredna smrtnost zaradi prometnih nesreč, ne obravnavajo niti ukrepi, ki se zahtevajo v okviru ureditve strogega varstva, ki se uporablja za vrste iz

²³ Obrazložitev poročilo h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, <https://rm.coe.int/16800ca431>.

Dodatka II, niti ukrepi, ki se zahtevajo v okviru ureditve varstva, ki se uporablja za vrste iz Dodatka III.

Poleg tega se, kot je določeno v Priporočilu št. 163 (2012) stalnega odbora Bernske konvencije o upravljanju populacij velikih zveri, ki širijo svoj življenjski prostor v Evropi, sprejetem 30. novembra 2012, pogodbenice Bernske konvencije spodbuja, naj po potrebi sodelujejo z drugimi državami, ki si delijo iste populacije, da bi ohranile njihovo zdravje in ugodno stanje ohranjenosti. Takšno sodelovanje, ki vključuje ukrepe za soobstoj in varstvo, je še vedno potrebno in ustrezno, če se vrsta volk navede na seznamu v Dodatku III h Konvenciji.

3.3. Socialno-ekonomski vidiki

Stalno povečevanje območja razširjenosti volkov in njihovo naseljevanje novih ozemelj sta privedla do vse več navzkrižij s človeškimi dejavnostmi, zlasti v smislu škode za živino, ki jo povzroči volk. Plenjenje se je precej razširilo in je prisotno v vse več regijah v državah članicah EU in pogodbenicah Bernske konvencije, ki niso članice EU. Plenjenje živine, ki ga povzroči volk, je poleg povečevanja območja razširjenosti in populacije vrste glavni vzrok navzkrižij z ljudmi. Finančni in socialni stroški, povezani s povečevanjem območja razširjenosti volkov in njihovim naseljevanjem novih ozemelj, postopoma naraščajo in bodo še naprej pomembni za preprečevanje škode na živini zaradi prisotnosti volka in nadomestilo te škode.

Podatki o pogostosti incidentov, zbrani v poglobljeni analizi stanja volka iz leta 2023, kažejo, da se škoda, ki jo povzroči volk, v EU povečuje. Po najnovejših razpoložljivih podatkih držav članic²⁴ naj bi volkovi letno ubili vsaj 65 500 glav živine v EU, od tega 73 % ovac in koz, 19 % goved ter 6 % konj in oslov, ki se redijo za meso. Volkovi ubijajo tudi delno udomačene severne jelene na Finskem (1 261 leta 2022) in na Švedskem (neznano število). Ti podatki so višji od tistih iz študije LCIE iz leta 2022, kjer je navedeno, da je letno v EU ubitih 53 530 glav živine²⁵; vendar je lahko znatna sprememba delno posledica različnih odločitev glede nadomestila in s tem prijavljenih izgub zaradi plenjenja volkov v letu 2022.

Čeprav ti podatki niso neposredno primerljivi, se zdi, da se je škoda na živini z rastjo populacije volkov na splošno povečala, kar potrjuje pomen naložb v učinkovite preventivne ukrepe. Zaradi povečane škode na živini se je v nekaterih regijah EU sprejemanje vrste zmanjšalo. Čeprav je vpliv volka na živino na ravni EU majhen in se skupna škoda na živini na ravni države zdi sprejemljiva, lahko njegova koncentracija na lokalni ravni razkrije močan pritisk na nekatera območja, kar ima čustvene posledice za lastnike živine in posredne gospodarske izgube, ki jih je težko količinsko opredeliti. Na nekaterih območjih lahko ponavljajoča se škoda na živini pomeni dodaten izziv za pašništvo, kulturno dediščino in način življenja podeželskih skupnosti, zato je potrebna namenska podpora za učinkovite preventivne ukrepe²⁶. Ekstenzivna živinoreja je namreč bistvena za vzdrževanje in ohranjanje zelo raznovrstnih kmetijskih ekosistemov, kot je trajno travinje. Poleg tega je pašništvo

²⁴ Zbirni podatki držav članic, zbrani leta 2023, za različna leta med letoma 2017 in 2022, odvisno od države članice.

²⁵ Zbirni podatki držav članic, zbrani leta 2023, za različna leta med letoma 2017 in 2021, odvisno od države članice.

²⁶ Blanco in Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis* (Stanje volka (*Canis lupus*) v Evropski uniji – poglobljena analiza). Poročilo skupine N2K za GD za okolje, Evropska komisija, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

tradicionalna dejavnost, del naše družbene dediščine in bistveno za gospodarstvo gorskih in obrobnihs podeželskih območij.

Ta predlog bo pogodbenicam Bernske konvencije omogočil dodatno prožnost pri obravnavanju povečane škode in morebitnih socialno-ekonomskih navzkrižij, povezanih z volkom na nekaterih območjih, hkrati pa bo ohranil cilj doseganja ugodnega stanja ohranjenosti vseh populacij volkov v EU.

3.4. Zaključek

Zdi se upravičeno predlagati spremembo dodatkov k Bernski konvenciji s prerazvrstitvijo volka (*Canis lupus*) iz Dodatka II (strogo zavarovane živalske vrste) v Dodatek III (zavarovane živalske vrste) h Konvenciji. Taka prerazvrstitev se zdi primerna zlasti glede na trenutne trende stanja populacije in raven varstva, ki jo zagotavlja ureditev varstva vrst v skladu z Dodatkom III v povezavi s členi 2, 7 in 8 Konvencije.

Tak predlog v veliki meri ustreza stališču, ki ga je Evropski parlament izrazil v resoluciji z dne 24. novembra 2022²⁷.

Ko bo začela veljati sprememba dodatkov k Bernski konvenciji (prerazvrstitev vrste volk iz Dodatka II v Dodatek III), bo Unija lahko spremenila ustrezne priloge k direktivi o habitatih, da se bo v njenem notranjem pravnem redu upoštevala nižja raven varstva vrste volk.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“²⁸.

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Stalni odbor je organ, ustanovljen s Konvencijo.

Akta, ki naj bi ju stalni odbor sprejel, sta akta s pravnim učinkom. Predvidena akta bosta zavezujoča v mednarodnem pravu v skladu s členoma 6 in 7 Konvencije. Predvidena akta ne dopolnjujeta ali spreminjata institucionalnega okvira Konvencije.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

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

²⁸ Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na okolje.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 192(1) PDEU.

4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Ker bi akta stalnega odbora spremenila Dodatek II in Dodatek III h Konvenciji, bi ju bilo po sprejetju primerno objaviti v *Uradnem listu Evropske unije*.

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa glede predložitve predlogov za spremembo dodatkov II in III h Konvenciji o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov za sestanek stalnega odbora Konvencije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Unija je s Sklepom Sveta 82/72/EGS²⁹ sklenila Konvencijo o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njihovih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija) (v nadaljnjem besedilu: Konvencija), ki je začela veljati 1. septembra 1982.
- (2) Stalni odbor lahko v skladu s členom 17 Konvencije sprejme sklep o spremembi dodatkov h Konvenciji.
- (3) V skladu s členom 17 Konvencije je rok za predložitev predlogov sprememb najmanj dva meseca pred sestankom stalnega odbora. Unija lahko kot pogodbenica Konvencije predlaga spremembe navedenih dodatkov.
- (4) Glede na Priporočilo št. 56 (1997) stalnega odbora o smernicah, ki jih je treba upoštevati pri pripravi predlogov za spremembo dodatkov I in II h Konvenciji in pri sprejemanju sprememb³⁰, pomembni premisleki za uvrstitev vrste v dodatke h Konvenciji vključujejo ekološke in znanstvene dejavnike, kot so stanje ohranjenosti, trendi populacije in grožnje za populacijo.
- (5) V členu 2 je določen cilj Konvencije, da se doseže populacija na ravni, „ki ustreza zlasti ekološkim, znanstvenim in kulturnim zahtevam, [...] pri čemer [se] upoštevajo gospodarske in rekreativne zahteve [...]“, in opredeljen širši okvir za ukrepe, ki jih sprejmejo pogodbenice Konvencije. Ta cilj se lahko upošteva pri predlaganju spremembe dodatkov k Bernski konvenciji.

²⁹ UL L 38, 10.2.1982, str. 1.

³⁰ Priporočilo št. 56 (1997) stalnega odbora o smernicah, ki jih je treba upoštevati pri pripravi predlogov za spremembo dodatkov I in II h Konvenciji in pri sprejemanju sprememb (na voljo na <https://rm.coe.int/168074680c>).

- (6) Stanje ohranjenosti volka zadnjih nekaj desetletij kaže pozitiven trend. Volk se je uspešno obnovil po vsej celini, območje razširjenosti vrste se je znatno povečalo, njegova populacija pa je dosegla pomembne ravni, pri čemer so se ocenjene ravni populacije za EU v desetih letih skoraj podvojile (z 11 193 leta 2012 na 11 000–17 000 leta 2019 ter 20 300 leta 2023). Prav tako se glede na poročila populacije po vsej celini stalno povečujejo³¹. Čeprav grožnje za vrsto volk še vedno obstajajo, uspešno obnavljanje populacij volkov in povečanje območja razširjenosti volkov po vsej evropski celini v zadnjih desetletjih pričata o izjemni prilagodljivosti in odpornosti vrste.
- (7) Hkrati sta stalno povečevanje območja razširjenosti volkov v Evropi in njegova naselitev novih ozemelj povzročila vse večje socialno-ekonomske izzive v smislu soobstoja s človekovimi dejavnostmi, zlasti zaradi škode na živini, ki je dosegla pomembne ravni ter nastaja v vse več regijah in državah članicah EU ter širše.
- (8) Najnovejši podatki o velikosti populacije iz ocene stanja volka iz leta 2022, pripravljene za Bernsko konvencijo v okviru pobude za velike zveri za Evropo (Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE)), in poglobljene analize stanja volka v Evropski uniji iz leta 2023 zagotavljajo ustrezne dokaze v podporo prilagoditvi varstvenega stanja volka (*Canis lupus*) na podlagi Konvencije.
- (9) Zato je primerno prilagoditi raven varstva vrste volk. Za vrsto volk bi morale veljati varstvo vrste, ki izhaja iz seznama v Dodatku III v povezavi s členom 7 Konvencije.
- (10) S to prilagoditvijo ravni varstva bi se povečala prožnost pri reševanju vse večjih socialno-ekonomskih izzivov, povezanih z volkom, ki izhajajo iz stalnega povečevanja območja razširjenosti volkov v Evropi in njegove naselitve novih ozemelj.
- (11) Kot je določeno v Priporočilu št. 163 (2012) stalnega odbora Bernske konvencije o upravljanju populacij velikih zveri, ki širijo svoj življenjski prostor v Evropi, sprejetem 30. novembra 2012, se pogodbenice Bernske konvencije spodbuja, naj po potrebi sodelujejo z drugimi državami, ki si delijo iste populacije, da bi ohranile njihovo zdravje in ugodno stanje ohranjenosti. Takšno sodelovanje, ki vključuje ukrepe za soobstoj in varstvo, je še vedno potrebno in ustrezno, če se vrsta volk navede na seznamu v Dodatku III h Konvenciji.
- (12) Zato bi morala Unija za 44. sestanek stalnega odbora Konvencije leta 2024 ali morebitni izredni sestanek pred tem, ki ga Unija lahko zahteva, predložiti predlog za spremembo Dodatka II in Dodatka III h Konvenciji, tako da se volk (*Canis lupus*) odstrani iz Dodatka II in uvrsti na seznam v Dodatku III h Konvenciji.
- (13) Primerno je tudi določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa na sestanku stalnega odbora, saj bodo sklepi o spremembi dodatkov h Konvenciji za Unijo zavezujoči.

31

Ocena stanja ohranjenosti volka (*Canis lupus*) v Evropi, Svet Evrope, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) ter Blanco in Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis* (Stanje volka (*Canis lupus*) v Evropski uniji – poglobljena analiza). Poročilo skupine N2K za GD za okolje, Evropska komisija, <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>.

- (14) Predlog bi bilo treba sporočiti sekretariatu za obravnavo na naslednjem sestanku stalnega odbora Konvencije ali morebitnem izrednem sestanku pred tem, ki ga Unija lahko zahteva –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Komisija je pooblaščen, da v imenu Unije stalnemu odboru Konvencije predloži predlog za prerazvrstitev vrste volk (*Canis lupus*) iz Dodatka II o „strogo zavarovanih živalskih vrstah“ v Dodatek III o „zavarovanih živalskih vrstah“.
2. Komisija o tem predlogu obvesti sekretariat Konvencije.

Člen 2

Stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v stalnem odboru Bernske konvencije, je, da se volk (*Canis lupus*) odstrani iz Dodatka II in doda v Dodatek III h Konvenciji.

Člen 3

Glede na razvoj dogodkov v stalnem odboru se lahko predstavniki Unije v posvetovanju z državami članicami na usklajevalnih sestankih na kraju samem dogovorijo o podrobnejši opredelitvi stališč iz členov 1 in 2 brez nadaljnega sklepa Sveta.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*