

Bryssel den 21 december 2023
(OR. en)

17071/23

**Interinstitutionellt ärende:
2023/0469(NLE)**

ENV 1541

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	20 december 2023
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2023) 799 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vad gäller inlämnande av förslag till ändringar av bilagorna II och III till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö inför mötet i konventionens ständiga kommitté

För delegationerna bifogas dokument – COM(2023) 799 final.

Bilaga: COM(2023) 799 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.12.2023
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vad gäller
inlämnande av förslag till ändringar av bilagorna II och III till konventionen om skydd
av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö inför mötet i
konventionens ständiga kommitté**

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag till rådets beslut avser det förslag som på unionens vägnar ska läggas fram för att ändra bilagorna II och III till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (*Bernkonventionen*) vad gäller vargen (*Canis lupus*) samt den ståndpunkt som på unionens vägnar ska intas beträffande det förslaget vid mötet i konventionens ständiga kommitté.

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*) (*konventionen*) syftar till att bevara europeiska vilda djur och växter och deras naturliga miljö, särskilt dem vars skydd kräver samarbete mellan ett flertal stater. Konventionen är ett mellanstatligt avtal som ingåtts inom ramen för Europarådet. Konventionen trädde i kraft den 1 juni 1982. Europeiska unionen är fördragsslutande part i denna konvention sedan den 1 september 1982¹. Från och med april 2024 kommer det att finnas 50² fördragsslutande parter i konventionen, inklusive alla EU-medlemsstater.

2.2. Ständiga kommittén

Ständiga kommittén är konventionens beslutsfattande organ med befogenhet att utvärdera arters bevarandestatus³ och, därefter, att ändra i förteckningarna över arter i bilagorna till konventionen. Kommitténs uppgifter anges i artiklarna 13–15 i konventionen, inbegripet vad gäller eventuella ändringar av texten till konventionen eller dess bilagor.

Kommittén möts minst vartannat år och varje gång en majoritet av de avtalsslutande parterna begär det. De gångna 40 åren har det varit praxis för ständiga kommittén att sammanträda i slutet av varje kalenderår. Ständiga kommitténs nästa ordinarie möte (det 44:e) kommer att äga rum den 2–6 december 2024.

Om rådet antar förslaget till beslut kan unionen begära och få till stånd ett extraordinarie möte i ständiga kommittén i enlighet med artikel 13.4 i konventionen och regel 1B i ständiga kommitténs arbetsordning, eftersom den har den majoritet av parter som krävs. Mötet skulle kunna äga rum i slutet av första halvåret 2024 och bör sammankallas minst sex veckor före det datum som fastställts för mötets öppnande.

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).

² Den 5 september 2023 meddelade Belarus att landet frånträder Bernkonventionen. I enlighet med artikel 23.2 i konventionen kommer frånträdandet att träda i kraft från och med den 1 april 2024.

³ Artikel 14.1 i Bernkonventionen: ”.... övervaka bestämmelserna i denna konvention samt dess bilagor och undersöka om ändringar måste göras”.

2.3. Akter som planeras av ständiga kommittén

Syftet med det föreslagna beslutet är att på unionens vägnar föreslå en ändring av bilagorna II och III till konventionen i form av en sänkning av skyddsnivån för vargen (*Canis lupus*) genom att arten lyfts ut ur bilaga II (strikt skyddade djurarter) och flyttas till bilaga III (skyddade djurarter).

Det föreslås att unionen lägger fram ändringsförslaget inför ständiga kommitténs 44:e möte eller inför de eventuella extraordinära möten som unionen kan komma att begära vid en tidigare tidpunkt. I enlighet med artikel 17 i konventionen är tidsfristen för översändande av ändringsförslag minst två månader före dagen för ständiga kommitténs möte.

Enligt artikel 17 i konventionen ska en ändring av bilagorna antas med två tredjedelars majoritet av de avtalsslutande parterna. Såvida inte en tredjedel av de avtalsslutande parterna har framfört invändningar träder en ändring i kraft tre månader efter dagen för antagandet för de fördragsslutande parter som inte har framfört invändningar.

Unionens ståndpunkt när det gäller förslag till ändringar av bilagorna till konventionen (och antagande av dem i ständiga kommittén) fastställs genom ett rådsbeslut, på grundval av ett förslag från kommissionen, i enlighet med artikel 218.9 i EUF-fördraget, eftersom sådana ändringar kommer att ha rättslig verkan för unionen.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

3.1. Vargens (*Canis lupus*) nuvarande rättsliga status enligt Bernkonventionen

Förteckningen över djurarter i bilaga II och III baserades på de vetenskapliga uppgifter som fanns tillgängliga vid tiden för förhandlingarna om konventionen 1979 och på de förteckningar över hotade däggdjur, fåglar, amfibier och kräldjur i Europa som har utarbetats av Europeiska kommittén för bevarande av natur och naturresurser inom ramen för Europarådet⁴. I artikel 1.2 i konventionen föreskrivs att "[s]ärskild uppmärksamhet ägnas utrotningshotade och sårbara arter"⁵.

Vargen (*Canis lupus*) har varit upptagen i bilaga II till konventionen (strängt skyddade arter) sedan konventionen trädde i kraft 1982. Tolv enskilda parter (varav nio är EU-medlemsstater) utnyttjade möjligheten att göra förbehåll i enlighet med artikel 22 med avseende på vargens upptagande i förteckningen vid tidpunkten för undertecknandet eller ratificeringen av fördraget (Bulgarien, Tjeckien, Finland, Lettland, Litauen, Nordmakedonien, Polen, Slovenien, Slovakien, Spanien, Turkiet och Ukraina). Vad gäller EU:s medlemsstater gjorde Finland, Lettland, Polen, Tjeckien, Slovakien, Slovenien och Bulgarien fullständiga förbehåll mot varje form av skydd för vargen. Litauen och Spanien hade förbehåll mot ett strängt skydd av vargen i enlighet med bilaga II, men åtog sig att skydda vargen i enlighet bilaga III, vilket möjliggör en hållbar förvaltning av arten.

Sedan 2006 har Schweiz vid tre tillfällen (2006, 2018 och 2022) föreslagit att vargen och därmed alla vargpopulationer som omfattas av konventionen ska nedlistas och flyttas från

⁴ Se den förklarande rapporten till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (<https://rm.coe.int/16800ca431>)

⁵ Artikel 1.2 i Bernkonventionen (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>)

bilaga II till bilaga III till konventionen. Dessa förslag antogs inte av ständiga kommittén på grund av otillräckligt stöd bland de avtalsslutande parterna.

I sin resolution av den 24 november 2022 om skydd av djurhållning och stora rovdjur i Europa⁶ välkomnade Europaparlamentet att punkten ”Förslag till ändring: Nedflyttning av vargen (*Canis lupus*) från bilaga II till bilaga III till konventionen” hade förts upp på dagordningen för det 42:a mötet i Bernkonventionens ständiga kommitté. Det betonades att vargens bevarandestatus på alleuropeisk nivå motiverar en begränsning av skyddsstatusen och därmed att den föreslagna ändringen antas.

3.2. Överväganden rörande förslaget att flytta vargen (*Canis lupus*) från bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter) i konventionen.

Bernkonventionen anger inte uttryckligen vilka kriterier som styr listningen i bilaga II eller III. Rekommendation nr 56 (1997)⁷ från konventionens ständiga kommitté innehåller riktlinjer för upptagande i förteckningarna i bilagorna I och II till konventionen. I dessa riktlinjer rekommenderas de fördragsslutande parterna att beakta följande när de föreslår ändringar av bilaga II:

”1. Hot. Hänsyn kommer att tas till hotkategorin, artens sårbarhet för förändringar i livsmiljön, dess särskilda anknytning till en hotad livsmiljö, trender och variationer i populationsnivån och dess sårbarhet för ett eventuellt ohållbart nyttjande. Det kommer också att beaktas huruvida arten minskar i det centrala utbredningsområdet eller om den är hotad endast vid gränsen till sitt utbredningsområde.

2. Ekologisk roll. Hänsyn kommer att tas till arternas ekologiska roll, såsom deras plats eller roll i näringskedjan (dvs. rovfåglar, insektsätande arter som fladdermöss), deras strukturella roll i ekosystemen (dvs. koraller, hedmarker) eller det förhållandet att utrotningshotade arter eller hotade ekosystem kan vara starkt beroende av dem (dvs. marina fanerogamer såsom *Posidonia oceanica*) eller riskerar att bli hotade på grund av utnyttjande av arterna (t.ex. blötdjuret *Lithophaga lithofaga*).”

I artikel 2 i konventionen hänvisas till målet att uppnå en nivå på beståndet ”som motsvarar i synnerhet ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Därvid skall hänsyn tas till ekonomiska och rekreativa krav [...]”.

Aktuella trender när det gäller vargens bevarandestatus i Europa

Efter en lång historia av avsiktlig förföljelse som ledde till att vargen utrotades i de flesta europeiska länder medförde kombinationen av ett antal ekologiska, sociala och lagstiftningsmässiga förändringar (rättsligt skydd, övergivande av mark, naturlig återbeskogning, ökad population av vilda hov- och klövdjur, förändringar i allmänhetens inställning till arten i fråga) att vargen kunde överleva och sedan snabbt återhämta sig under slutet av 1900-talet och särskilt under de senaste tio till tjugo åren. En jämförelse mellan kartorna över artens utbredning från 2000⁸, 2005⁹ och 2016¹⁰ visar att utbredningsområdet för

⁶ Europaparlamentets resolution 2022/2952 (RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_EN.html)

⁷ Rekommendation nr 56 (1997) från konventionens ständiga kommitté (<https://rm.coe.int/168074680c>)

⁸ Handlingsplan för bevarande av varg (*Canis lupus*) i Europa, Europarådet, 2000 – T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)

de nio huvudsakligen gränsöverskridande delpopulationerna av vargar i Europa har ökat avsevärt. I dag förekommer arten över hela det europeiska fastlandet, och vissa länder hyser stora populationer på över 1 000 individer.

I september 2022 visade en uppdatering av vargens bevarandestatus, som initiativet för stora rovdjur för Europa (LCIE) utarbetat för Bernkonventionen¹¹, att det totala antalet vargar i EU sannolikt låg i storleksordningen 19 000 (jämfört med omkring 14 300 under 2016) och att antalet vargar i hela Europa (exklusive Belarus och Ryska federationen) sannolikt skulle överstiga 21 500 (jämfört med omkring 17 000 under 2016¹²). Enligt LCIE-studien rapporterade 19 av 34 länder en ökning av antalet vargar och endast 3 länder (i regionen Dinariska alperna/Balkan) rapporterade ett minskande antal¹³. När det gäller EU, ökade populationerna i 17 av de 24 medlemsstater där det finns varg, och för de resterande sju var populationerna antingen stabila eller fluktuerande. LCIE gjorde därför bedömningen att vargen inte minskade i någon EU-medlemsstat.

I och med LCIE:s bedömning (2022) med avseende på Bernkonventionen uppdaterades också bedömningarna från 2018 avseende IUCN:s rödlistningskriterier¹⁴. LCIE ansåg att vargen skulle klassificeras som ”livskraftig” på både europeisk nivå och EU-27-nivå, i enlighet med rödlistningsbedömningen från 2018. I LCIE:s bedömning från 2022 konstateras att ”omfattningen av antalet och förändringarna under de senaste årtiondena gör det möjligt att dra slutsatsen att antalet vargar i Europa har ökat under det senaste årtiondet och att den övergripande positiva utvecklingen tycks vara stabil eller öka. Bevarandestatusen på europeisk nivå är obestriddligen positiv och arten kan klassificeras som ”livskraftig” i IUCN:s rödlistningssystem när bedömningen görs på kontinental nivå.”

Vad gäller de nio delpopulationerna av varg i Europa noterade LCIE att de ökade överallt på kontinenten, med undantag för den iberiska delpopulationen, som var stabil, och delpopulationen i Dinariska alperna/Balkanregionen, där trenden var okänd. I LCIE:s bedömning från 2022 drogs slutsatsen att tre delpopulationer kan klassas som ”livskraftiga”, fem tillhör kategorin ”nära hotade” och en – den skandinaviska delpopulationen – tillhör kategorin ”sårbar”. Detta är en ytterligare förbättring jämfört med 2018 års bedömning för rödlistan, enligt vilken tre delpopulationer – i Skandinavien, Centraleuropa samt västra och centrala Alperna – bedömdes vara ”sårbara” på grund av sin begränsade storlek.

Den senaste bedömningen på EU-nivå av vargens bevarandestatus¹⁵, baserad på de rapporter som medlemsstaterna lämnade in 2019 inom ramen för artikel 17 i habitatdirektivet, omfattade perioden 2013–2018. Varg rapporterades finnas i 21 EU-länder, och vid den tidpunkten uppskattades den totala vargpopulationen i EU till omkring 11 000–17 000 individer (bästa värde: 13 492 individer). Av rapporteringen framgick att arten hade en gynnsam bevarandestatus i 18 av 39 nationella delar av biogeografiska regioner där arten

⁹ Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe, Europarådet, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word - inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc \(coe.int\)](#))

¹⁰ Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹¹ Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹² Bedömning av vargens (*Canis lupus*) bevarandestatus i Europa, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>).

¹³ Bosnien och Hercegovina, Montenegro och Nordmakedonien

¹⁴ IUCN:s rödlistningsbedömning av vargen, 2018 ([Canis lupus \(varg\) \(iucnredlist.org\)](#))

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

förekom. Även om bevarandestatusen vid denna tidpunkt fortfarande var ogynnsam i flera nationella delar av biogeografiska områden, framgick det av de rapporter som under 2019 lämnades in i enlighet med artikel 17 i habitatdirektivet också att vargens populationsstorlek, livsmiljö och utbredningsområde i allmänhet uppvisade en stabil eller positiv trend i alla biogeografiska områden, vilket bekräftar att arten fortsatte att återkolonisera delar av sitt naturliga utbredningsområde. Även om en utvidgning av vargpopulationens storlek, livsmiljö och utbredningsområde är en positiv utveckling, innebär det inte automatiskt en gynnsam bedömning av bevarandestatus på relevant geografisk nivå (nationell eller EU-biogeografisk), eftersom även andra faktorer, såsom tillräckligt stora populationer och utbredningsområde (referensvärden), normal populationsstruktur och goda framtidsutsikter, måste tas i beaktande. För de biogeografiska områdena i EU visade bedömningen att artens bevarandestatus var ogynnsam och otillräcklig i sex biogeografiska områden i EU och gynnsam i ett av dem, nämligen det alpina biogeografiska området.

I en djupgående analys av vargens status i EU från 2023¹⁶ granskades de tillgängliga vetenskapliga data om arten, data som rapporterats av nationella myndigheter från EU:s medlemsstater samt relevanta data som samlats in i samband med en riktad datainsamling. Resultatet av denna analys bekräftar den uppåtgående trenden i populationsstorlek och den pågående utvidgningen av vargens utbredningsområde. Totalt uppskattades det 2023 finnas omkring 20 300 vargar i EU¹⁷. Denna uppskattning ligger högre än de omkring 19 000 vargar som LCIE uppskattade i september 2022 och högre än den population (beräknad till 11 000–17 000 individer) som rapporterats enligt artikel 17 i habitatdirektivet för perioden 2013–2018. Den är också högre än en tidigare uppskattning från 2012, där det konstaterades att det finns 11 193 vargar i EU¹⁸. I den fördjupade analysen dras slutsatsen att populationerna ökar i de flesta av EU:s medlemsstater. Data från tio EU-medlemsstater med tillgängliga övervakningsresultat för de senaste åren visar att populationssökningen i alla dessa medlemsstater utom en varit betydande under de senaste två till tre åren¹⁹. Under 2023 konstaterades dessutom att det fanns reproducerande vargflockar i alla 24 EU-medlemsstater med vargpopulationer, utom Luxemburg.

Återupprättandet av vargpopulationerna och vargens utbredningsområde på den europeiska kontinenten under de senaste årtiondena vittnar också om artens stora anpassningsförmåga. Vargens förmåga att återhämta sig genom snabba populationsökningar, trots ett ogynnsamt utgångsläge, framgår tydligt och vittnar också om att arten är motståndskraftig²⁰. LCIE noterade att utsikterna rapporterades vara positiva²¹ och att ytterligare expansion förväntas för praktiskt taget alla nio delpopulationer.

¹⁶ Blanco och Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. En rapport sammanställd av N2K-gruppen för GD Miljö, Europeiska kommissionen <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁷ Blanco och Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. En rapport från N2K-gruppen för GD Miljö, Europeiska kommissionen <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

¹⁸ Boitani et al. 2015. *Key actions for Large Carnivore populations in Europe*, Institute of Applied Ecology (Rom, Italien) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details>

¹⁹ Tabell 2.4.2 *Wolf trends in recent years in some EU Member States*, Blanco och Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. En rapport från N2K-gruppen för GD Miljö, Europeiska kommissionen <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

²⁰ Se exempelvis den snabba expansionen (både när det gäller populationsstorlek och utbredning) i Frankrike (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) och Tyskland (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).

²¹ *Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe*, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) och rapporteringen i enlighet med artikel 17 i habitatdirektivet

Hotnivå och rättslig skyddsstatus

Det finns en rad hot mot vargen, och dessa hot är av skiftande natur. De hot som rapporterats mest från EU:s medlemsstater²² under perioden (2013–2018) rör ”olagligt skjutande/dödande”. Detta hot samt ”förgiftning av djur”, som är det fjärde mest rapporterade hotet, är båda knutna till problemet med olaglig jakt på varg. ”Inverkan av vägar, stigar, järnvägar och tillhörande infrastruktur” är på andra plats och omfattar både direkt dödlighet till följd av trafikolyckor och den uppsplittring av vargpopulationer som denna inverkan kan orsaka. ”Konflikter med jordbruksverksamhet” och ”jakt” rapporteras också ha en frekvent påverkan. Till de nya framväxande hoten hör gränstängsel och hybridisering mellan varg och hund.

Vissa av dessa hot kan bemötas direkt genom förbud mot avsiktligt dödande och avsiktlig störning samt mot avsiktligt skadande eller avsiktlig förstörelse av fortplantnings- och viloplatser för arter som omfattas av direkt skydd enligt bilaga II, i enlighet med vad som anges i artikel 6 i konventionen.

Arter som förtecknas i bilaga III omfattas inte av dessa förbud, men de omfattas av artskydd enligt artikel 7 i konventionen och av den allmänna skyldigheten i artikel 2.

Enligt artikel 7.1 i konventionen ska de fördragsslutande parterna ”vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga III”. Enligt artikel 7.2 i konventionen ska ”utnyttjande [av dessa arter] regleras för att hålla populationerna utom all fara. Därvid skall hänsyn tas till kraven i artikel 2”. I artikel 7.3 i konventionen anges att sådant skydd omfattar a) förbjudna jakttider och/eller annat förfarande som reglerar utnyttjandet, b) tidsbegränsat eller lokalt förbud mot utnyttjande, för att återställa en nöjaktig populationsnivå, c) reglering, om så är lämpligt, av försäljning, saluhållande, transport för försäljning eller utbudande för försäljning av levande eller döda vilda djur.

Enligt den förklarande rapporten²³ till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö följer det av artikel 7 ”att de avtalsslutande parterna är skyldiga säkerställa skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga III. Då alla dessa arter i varierande grad lagligen kan bli föremål för utnyttjande i en viss stat, utesluter konventionen dock inte möjligheten för varje avtalsslutande part att tillåta sådant utnyttjande under förutsättning att detta endast berör de arter som inte är hotade på dess territorium och att utnyttjandet inte äventyrar den berörda djurpopulationen. En avtalsslutande part som utnyttjar denna möjlighet måste övervaka utnyttjandet och vid behov införa strängare åtgärder. Artikeln har utformats på detta sätt för att ge medlemsstaterna flexibilitet med avseende på arter som i vissa lägen inte behöver vara direkt hotade. Vid genomförandet av denna bestämmelse ska de avtalsslutande parterna i enlighet med artikel 2 ta hänsyn till underarter, varieteter eller former som lokalt är i riskzonen utan att vara hotade på europeisk nivå.”

De ovannämnda hoten från jakt och tjuvjakt bör därför också motverkas genom åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 7 i konventionen (genom reglering av jakt och insatser mot tjuvjakt). Den största skillnaden mellan de båda ordningarna när det gäller dessa hot är att

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

²³ Förklarande rapport till konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö <https://rm.coe.int/16800ca431>

skyddsordningen för de arter som förtecknas i bilaga III bibehåller större flexibilitet med avseende på de lämpliga åtgärder som de avtalsslutande parterna ska vidta. Det bör betonas att dessa lämpliga åtgärder fortfarande bör säkerställa att arten skyddas och hålls utom fara, i enlighet med artikel 7.1 och 7.2 i konventionen. Kommissionen gör därför gällande att så länge som parterna följer artikel 7 i konventionen genom att vidta lämpliga åtgärder, skulle hoten mot vargen, såsom jakt och tjuvjakt, kunna hanteras i tillräcklig utsträckning även efter det att arten flyttats till bilaga III till konventionen. Enligt artikel 8 i konventionen ska dessutom förbudet mot vissa metoder för fångst och dödande som anges i bilaga IV till konventionen tillämpas på arter som förtecknas i både bilaga II och bilaga III till konventionen.

Andra hot, såsom direkt dödlighet orsakad av trafikolyckor, hanteras varken genom åtgärder som krävs enligt den strikta skyddsordning som gäller för arter som förtecknas i bilaga II eller genom åtgärder som krävs enligt den skyddsordning som gäller för arter som förtecknas i bilaga III.

I enlighet med Bernkonventionens rekommendation nr 163 (2012) från den ständiga kommittén, antagen den 30 november 2012, om hantering av växande populationer av stora rovdjur i Europa, uppmuntras dessutom de avtalsslutande parterna i Bernkonventionen att på lämpligt sätt samarbeta med andra stater som delar samma populationer, för att säkerställa att de hålls friska och att deras bevarandestatus är gynnsam. Ett sådant samarbete, som inbegriper samexistens och skyddsåtgärder, förblir nödvändigt och relevant även om vargen upptas i bilaga III till konventionen.

3.3. Socioekonomiska överväganden

Vargens fortsatta utbredning och återkolonisering av nya områden kommer allt oftare i konflikt med mänsklig verksamhet, i synnerhet genom skador på tamdjur.. Vargangreppen är i dag omfattande och drabbar allt fler regioner i såväl EU-länder som länder utanför EU som är parter i Bernkonventionen. Utöver vargens växande utbredning och population är vargangrepp på tamdjur den främsta orsaken till konflikter med människor. De ekonomiska och sociala kostnader som är förknippade med vargens utbredning och återkolonisering av nya områden har gradvis ökat och kommer också i fortsättningen att spela en viktig roll när det gäller att förebygga och kompensera skador på boskap som orsakas av vargens närvaro.

Uppgifter som samlats in om incidenstalen inom ramen för den ingående analysen av vargens status från 2023 visar att de skador som orsakas av vargen ökar i EU. Enligt de senaste tillgängliga uppgifterna från medlemsstaterna²⁴ beräknas vargar döda minst 65 500 djur per år i EU, varav 73 % är får och getter, 19 % nötkreatur och 6 % hästar och åsnor som föds upp för köttproduktion. Även tamrenar dödas i Finland (1 261 år 2022) och i Sverige (okänd siffra). Dessa siffror är högre än de som anges i 2022 års LCIE-studie, enligt vilken 53 530 djur årligen dödas i EU²⁵; denna avsevärda ökning kan dock delvis bero på de olika val som gjordes i fråga om kompensation för – och därmed registrering av – förluster på grund av vargangrepp under 2022.

²⁴ Aggregerade data från medlemsstaterna som samlats in under 2023, för olika år beroende på medlemsstat avseende perioden mellan 2017 och 2022.

²⁵ Aggregerade data från medlemsstaterna som samlats in under 2023, för olika år beroende på medlemsstat avseende perioden mellan 2017 och 2021.

Även om uppgifterna inte är direkt jämförbara verkar det som om skadorna på boskap i allmänhet har ökat i takt med att vargstammen har vuxit, vilket bekräftar vikten av att investera i effektiva förebyggande åtgärder. De ökade skadorna på boskap har också lett till minskad acceptans för arten i vissa regioner i EU. Även om vargens inverkan på boskap är liten på EU-nivå och den totala skadan på boskap tycks vara acceptabel på nationell nivå, kan koncentrationen på lokal nivå indikera ett markant tryck i vissa områden, med känslomässiga konsekvenser för djurägare och indirekta ekonomiska förluster som är svåra att kvantifiera. I vissa områden kan återkommande skador på boskap utgöra en ytterligare utmaning för betesbruk, kulturarvet och landsbygdssamhällets levnadssätt, vilket kräver särskilt stöd till effektiva förebyggande åtgärder²⁶. Extensiv djurhållning är nödvändig för att underhålla och bevara jordbruksekosystem med stor mångfald, såsom permanent gräsmark. Boskapskötsel är dessutom en traditionell verksamhet, en del av vårt sociala arv och en nyckel till ekonomin i bergs- och avlägsna landsbygdsområden.

Detta förslag kommer att ge mer flexibilitet för parterna i Bernkonventionen när det gäller hanteringen av ökade skador och potentiella socioekonomiska konflikter som kopplas till vargen i vissa områden, samtidigt som målet att uppnå gynnsam bevarandestatus för alla vargpopulationer i EU bibehålls.

3.4. Slutsats

Det förefaller motiverat att föreslå en ändring av bilagorna till Bernkonventionen genom att flytta arten varg (*Canis lupus*) från bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter) till konventionen. En sådan ändring förefaller lämplig, särskilt med tanke på de aktuella trenderna när det gäller populationsstatus och den skyddsnivå som fastställs genom artskyddsordningen enligt bilaga III jämförd med artiklarna 2, 7 och 8 i konventionen.

Ett sådant förslag motsvarar i stort sett den ståndpunkt som Europaparlamentet uttryckte i sin resolution av den 24 november 2022²⁷.

När ändringen av bilagorna till Bernkonventionen (arten varg flyttas från bilaga II till bilaga III) träder i kraft skulle unionen ha möjlighet att ändra motsvarande bilagor till habitatdirektivet för att återspegla den lägre skyddsnivån för varg i sin interna rättsordning.

4. RÄTTSLIG 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”.

²⁶ Blanco och Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. En rapport från N2K-gruppen för GD Miljö, Europeiska kommissionen <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

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

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”²⁸.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Ständiga kommittén är ett organ som inrättats genom konventionen.

De akter som antas av ständiga kommittén är akter med rättslig verkan. De planerade akterna kommer att vara bindande enligt internationell rätt i enlighet med artiklarna 6 och 7 i konventionen. De planerade akterna varken kompletterar eller ändrar konventionens institutionella ram.

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

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

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör miljön.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1 i EUF-fördraget.

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 akter skulle innebära en ändring av bilagorna II och III till konventionen är det lämpligt att offentliggöra dem i *Europeiska unionens officiella tidning* om de antas.

²⁸ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vad gäller
inlämnande av förslag till ändringar av bilagorna II och III till konventionen om skydd
av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö inför mötet i
konventionens ständiga kommitté**

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) (*konventionen*) ingicks av unionen genom rådets beslut 82/72/EEG²⁹ och trädde i kraft den 1 september 1982.
- (2) Enligt artikel 17 i konventionen kan ständiga kommittén anta beslut om att ändra bilagorna till konventionen.
- (3) I enlighet med artikel 17 i konventionen är tidsfristen för översändande av ändringsförslag minst två månader före ständiga kommitténs möte. Unionen får, i egenskap av part i konventionen, föreslå ändringar av dessa bilagor.
- (4) Mot bakgrund av ständiga kommitténs rekommendation nr 56 (1997) om riktlinjer som ska beaktas vid utarbetandet av förslag till ändringar av bilagorna I och II till konventionen och vid antagandet av ändringar³⁰, omfattar relevanta överväganden för upptagande av arter i bilagorna till konventionen ekologiska och vetenskapliga faktorer, såsom bevarandestatus, populationstrender och hot.
- (5) I artikel 2 fastställs konventionens mål att uppnå en population som ”som motsvarar i synnerhet ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Därvid skall hänsyn tas till ekonomiska och rekreativa krav (...)”; vidare anges det bredare sammanhanget för åtgärder som vidtas av parterna i konventionen. Detta mål kan beaktas i samband med att en ändring av bilagorna till Bernkonventionen föreslås.

²⁹ EGT L 38, 10.2.1982, s. 1.

³⁰ Rekommendation nr 56 (1997) om riktlinjer som ska beaktas vid utarbetandet av förslag till ändringar av bilagorna I och II till konventionen och vid antagandet av ändringar (tillgänglig på <https://rm.coe.int/168074680c>).

- (6) Vargens bevarandestatus har de senaste årtiondena utvecklats i positiv riktning. Vargen har återhämtat sig över hela kontinenten med en betydande ökning av artens utbredning, och populationen har nått en betydande nivå; det uppskattas att nivån på EU-populationen nästan har fördubblats på tio år (från 11 193 år 2012 till 11 000–17 000 år 2019 och 20 300 år 2023). Populationerna rapporteras också fortsätta öka kontinuerligt på hela kontinenten³¹. Trots återstående hot mot vargen vittnar populationens framgångsrika återhämtning och ökade utbredning på den europeiska kontinenten under de senaste årtiondena också om artens stora anpassningsförmåga.
- (7) Samtidigt har vargens fortsatta utbredning i Europa och återkoloniseringen av nya områden lett till ökade socioekonomiska utmaningar när det gäller samexistensen med mänsklig verksamhet, särskilt till följd av skador på boskap, vilka har nått betydande nivåer och påverkar allt fler regioner, EU-medlemsstater och områden utanför EU.
- (8) De senaste uppgifterna om populationsstorleken, som redovisas i den bedömning av vargens status från 2022 som LCIE (*Large Carnivore Initiative for Europe*) lagt fram för Bernkonventionen och i den djupgående analysen av vargens status i Europeiska unionen från 2023, ger tillräckliga belägg till stöd för en anpassning av vargens (*Canis lupus*) skyddsstatus enligt konventionen.
- (9) Det är därför lämpligt att anpassa skyddsnivån för arten varg. Vargen bör omfattas av det artskydd som följer av ett upptagande i bilaga III, kopplat till artikel 7 i konventionen.
- (10) Denna anpassning av skyddsnivån skulle ge större flexibilitet när det gäller att hantera de ökande socioekonomiska utmaningar som kopplas till vargen i samband dess fortsatta utbredning i Europa och dess återkolonisering av nya områden.
- (11) I enlighet med rekommendation nr 163 (2012) från Bernkonventionens ständiga kommitté om hantering av växande populationer av stora rovdjur i Europa (antagen den 30 november 2012), uppmuntras de avtalsslutande parterna i Bernkonventionen att på lämpligt sätt samarbeta med andra stater som delar samma populationer med målet att hålla populationerna friska och ge dem en gynnsam bevarandestatus. Ett sådant samarbete, som inbegriper samexistens och skyddsåtgärder, förblir nödvändigt och relevant även om vargen upptas i bilaga III till konventionen.
- (12) Inför det 44:e mötet i ständiga kommittén för konventionen 2024, eller inför eventuella tidigare extraordinära möten som unionen kan komma att begära, bör unionen lägga fram ett förslag till ändring av bilaga II och bilaga III till konventionen genom att flytta varg (*Canis lupus*) från bilaga II och i stället föra upp arten i bilaga III.
- (13) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid mötet i ständiga kommittén, eftersom besluten om ändring av bilagorna till konventionen kommer att vara bindande för unionen.

31

Assessment of the conservation status of the Wolf (Canis lupus) in Europe, Europarådet, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) och Blanco och Sundseth (2023), *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – an In-depth Analysis*. En rapport sammanställd av N2K-gruppen för GD Miljö, Europeiska kommissionen <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>

- (14) Förslaget bör överlämnas till sekretariatet för behandling vid nästa möte i konventionens ständiga kommitté eller vid eventuella extraordinära möten vid en tidigare tidpunkt, som unionen kan komma att begära.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Kommissionen bemyndigas härmed att på unionens vägnar förelägga ständiga kommittén för konventionen ett förslag om att flytta arten varg (*Canis lupus*) från bilaga II om strängt skyddade djurarter till bilaga III om skyddade djurarter.
2. Kommissionen ska meddela konventionens sekretariat detta förslag.

Artikel 2

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ständiga kommittén för Bernkonventionen är att stödja att arten varg (*Canis lupus*) lyfts ut ur bilaga II och i stället läggs till i bilaga III till konventionen.

Artikel 3

Beslut om justering av de ståndpunkter som avses i artiklarna 1 och 2 får, mot bakgrund av utvecklingen i ständiga kommittén, fattas av unionens företrädare, i samråd med medlemsstaterna under samordningsmöten på plats och utan något ytterligare beslut av rådet.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*