EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 27.7.2021
COM(2021) 426 final

2021/0243 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, AEWA) im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel

Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, AEWA) dient der Erhaltung von Wasserzugvögeln und ihrer Lebensräume in Afrika, Europa, dem Nahen Osten, Zentralasien, Grönland und dem kanadischen Archipel.

Das Abkommen, das im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Convention on Migratory Species, CMS) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) erarbeitet wurde, bringt Staaten und die weitere internationale Naturschutzgemeinschaft in dem Bestreben zusammen, Erhaltung und Management der Bestände an Wasserzugvögeln in ihrem gesamten Wanderungsgebiet zu koordinieren.

Das Abkommen trat am 1. November 1999 in Kraft. Die Europäische Union ist seit dem 1. Oktober 2005 Vertragspartei des Abkommens.[1] Zurzeit gibt es 82 Vertragsparteien – 44 aus Eurasien (einschließlich der EU) und 38 aus Afrika. 24 Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsparteien des Abkommens.[2]

Mit der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)[3] werden die Verpflichtungen aus dem Abkommen in Unionsrecht umgesetzt. Die Vogelschutzrichtlinie dient der Erhaltung aller wildlebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für die der Vertrag gilt, heimisch sind. Sie hat den Schutz und die Erhaltung dieser Arten zum Ziel und regelt deren Nutzung.

2.2. Die Versammlung der Vertragsparteien

Die Versammlung der Vertragsparteien (Meeting of the Parties, MOP) ist das Beschlussgremium des Abkommens. Sie ist befugt, die Anlagen des Abkommens zu überprüfen, und tritt alle drei Jahre zusammen. Jede Vertragspartei hat eine Stimme, aber Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie die Europäische Union üben in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Abkommens sind.

---

[1] Beschluss 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft (ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 24).

[2] Drei Mitgliedstaaten der Union (Malta, Österreich und Polen) sind keine Vertragsparteien des Abkommens.

[3] ABl. L 20 vom 26.1.2010. S. 7 – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:DE:PDF.

Änderungen einer Anlage werden mit Zweidrittelmehrheit der bei der Versammlung anwesenden Vertragsparteien beschlossen.

Die achte Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens findet vom 5. bis 8. Oktober 2021 in Ungarn statt.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt der Versammlung der Vertragsparteien

Auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien vom 5. bis 8. Oktober 2021 soll die Entschließung 8.xx zur Annahme von Änderungen der Anlagen des Abkommens gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens angenommen werden (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“).

Zweck des vorgesehenen Rechtsakts ist die Änderung der Anlage 3 (Aktionsplan) des Abkommens. Während Anlage 2 die Liste der wandernden Wasservögel enthält, auf die das Abkommen Anwendung findet, sind in Anlage 3 Maßnahmen aufgeführt, die die Vertragsparteien in Bezug auf vorrangige Arten zu ergreifen haben. Die vorrangigen Arten sind in Tabelle 1 der Anlage 3 nach bestimmten Kriterien aufgeführt, die in derselben Tabelle festgelegt sind.

In Artikel II des Abkommens heißt es: *„Die Vertragsparteien ergreifen koordinierte Maßnahmen, um wandernde Wasservogelarten in einer günstigen Erhaltungssituation zu erhalten oder wieder in eine solche zu bringen. Zu diesem Zweck wenden sie innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets die in Artikel III vorgeschriebenen Maßnahmen an, zusammen mit den konkreten Maßnahmen, die in dem in Artikel IV vorgesehenen Aktionsplan festgelegt sind.“*

Der vorgesehene Rechtsakt tritt am neunzigsten Tag nach seiner Annahme durch die Versammlung der Vertragsparteien in Kraft und ist bindend für alle Vertragsparteien, mit Ausnahme der Vertragsparteien, die einen Vorbehalt eingelegt haben. Während des Zeitraums von neunzig Tagen kann jede Vertragspartei durch schriftliche Notifikation an den Verwahrer einen Vorbehalt in Bezug auf eine Änderung einer Anlage anbringen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der vorgeschlagene, im Namen der Europäischen Union zu vertretende Standpunkt ist die Befürwortung des vorgesehenen Rechtsakts auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien.

Die im vorgesehenen Rechtsakt enthaltenen Änderungen der Tabelle 1 der Anlage 3 wurden vom Vereinigten Königreich auf der Grundlage der Empfehlungen des Technischen Ausschusses des Abkommens vorgeschlagen und umfassen Folgendes:

1. Schaffung und Hinzufügung einer neuen Kategorie f) für Populationen von Arten, die in Kategorie 3 von Spalte A und Kategorie 2 von Spalte B in Tabelle 1 der Anlage 3 des Abkommens aufgeführt sind, für Fälle, in denen es an Daten für diese Populationen mangelt, beispielweise wenn keine Informationen über die Trendrichtung vorliegen;
2. Markierung mit „()“ von Kategorisierungen in Tabelle 1 mit statistisch unsicherem Trend und unbekannter Populationsgröße und
3. Änderung der Kategorien von Populationen entsprechend den im Rahmen der 8. Ausgabe des AEWA-Berichts über den Erhaltungszustand gewonnenen Erkenntnissen.

Die vorgeschlagenen Änderungen unter den Nummern 1 und 2 beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, da sie gewährleisten, dass der Mangel an Informationen über die Populationstrends bei der Auflistung der Populationen sorgfältig berücksichtigt wird und somit erforderlichenfalls ein höheres Schutzniveau erreicht wird. Gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft werden diese Änderungen von der Kommission im Namen der Europäischen Union angenommen.

Bei den vorgeschlagenen Änderungen unter Nummer 3 handelt es sich um Änderungen der Auflistungen einer Reihe von Arten und deren Populationen. Von diesen vorgeschlagenen Änderungen der Anlage 3 des Abkommens steht die Änderung der Auflistung von fünf Populationen von vier Arten nicht im Einklang mit den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Vogelschutzrichtlinie). Diese Änderungen sehen Folgendes vor:

– den Wechsel von Spalte B1 zu Spalte A3 der Tabelle 1 für:

  - zwei Populationen („Iceland/UK and Ireland“ und „Black Sea and Turkey“) der Graugans (*Anser anser*)
  - die Population „Black Sea and East Mediterranean“ der Kolbenente (*Netta rufina*)
  - die Population „Central and eastern Siberia/south-west Asia, Eastern and southern Africa“ des Kiebitzregenpfeifers (*Pluvialis squatarola squatarola*);

– den Wechsel von Kriterium 4 in Spalte A zu Kriterium 3c in Spalte A der Tabelle 1 für die Population „South-east Europe and western Asia/south-west Asia and north-east Africa“ des Austernfischers (*Haematopus ostralegus longipes*).

Die vorgesehenen Änderungen für die fünf Populationen von vier Arten bedeuten, dass im Rahmen des Abkommens keine Jagd mehr gestattet wäre, obwohl es sich um im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie bejagbare (da in deren Anhang II Teil B aufgeführte) Arten handelt. Diese Änderungen werden somit einen stärkeren rechtlichen Schutz erforderlich machen, als nach dem EU-Recht vorgeschrieben.

Würden die vorgeschlagenen Änderungen mit einem Sternchen (*) versehen, so würde damit angezeigt, dass die Jagd auf die betreffende Art auf der Grundlage einer nachhaltigen Nutzung im Rahmen eines internationalen Aktionsplans zur Umsetzung der Grundsätze eines adaptiven Entnahmemanagements fortgesetzt werden könnte. Der Vorbehalt der Europäischen Union in Bezug auf diese Population könnte daher aufgehoben werden, sobald ein Mechanismus für adaptives Entnahmemanagement durch ein internationales Gremium eingerichtet ist, der den Anforderungen des Artikels 7 der Vogelschutzrichtlinie entspricht. Allerdings ist keine der vorgeschlagenen Änderungen mit einem Sternchen (*) versehen.

Alle vorgeschlagenen Änderungen werden gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV im Namen der Europäischen Union genehmigt. Die Kommission legt jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 einen Vorbehalt in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen für die oben genannten fünf Populationen von vier Arten ein, wie sie dies schon bei früheren Tagungen der Versammlung der Vertragsparteien für Änderungen mit ähnlicher Wirkung getan hat, da diese Änderungen eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würden, die nicht innerhalb von neunzig Tagen nach Annahme der Änderungen durch die Versammlung der Vertragsparteien möglich ist.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat,*“ mit Beschlüssen festgelegt.

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber (…) erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“[4].

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Versammlung der Vertragsparteien ist ein Gremium, das durch eine Übereinkunft – das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel – eingerichtet wurde.

Der Rechtsakt, den die Versammlung der Vertragsparteien annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt ist völkerrechtlich bindend und geeignet, den Inhalt des EU-Rechts, in diesem Fall die Vogelschutzrichtlinie, maßgeblich zu beeinflussen. Das gründet sich darauf, dass einige Maßnahmen, die die Vertragsparteien in Bezug auf die in Tabelle 1 der Anlage 3 des Abkommens aufgeführten vorrangigen Arten ergreifen, insbesondere solche hinsichtlich der Bejagung, nicht immer mit den Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie für diese Arten vereinbar sind. Dies bedeutet, dass, wenn eine in Anhang II der Vogelschutzrichtlinie aufgeführte Art im Rahmen des Abkommens nicht mehr bejagt werden darf, eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie notwendig ist.

Nach Artikel 3 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft ist die Kommission ermächtigt, gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens beschlossene Änderungen der Anlagen des Abkommens zu genehmigen, wenn diese in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Fragen betreffen. Diese Genehmigung ist jedoch auf Änderungen beschränkt, die mit den Gemeinschaftsvorschriften zur Erhaltung von Wildvögeln und ihrer natürlichen Lebensräume in Einklang stehen und keine Änderung dieser Vorschriften nach sich ziehen.

Da die vorgeschlagenen Änderungen der Tabelle 1 in Anlage 3 des Abkommens, die die vier Arten Graugans (*Anser anser*), Kolbenente (*Netta rufina*), Kiebitzregenpfeifer (*Pluvialis squatarola squatarola*) und Austernfischer (*Haematopus ostralegus longipes*) betreffen, eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würden, ist ein Beschluss des Rates notwendig, um den Standpunkt festzulegen, der diesbezüglich im Namen der Europäischen Union auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zu vertreten ist.[5]

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

---

[4] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

[5] Änderungen, die keine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern, können von der Kommission gemäß dem Beschluss 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 genehmigt werden.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGESEHENEN RECHTSAKTS

Da durch den vorgesehenen Rechtsakt im Rahmen des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel die Anlage 3 des Abkommens geändert wird, ist es angezeigt, ihn nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

2021/0243 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (im Folgenden das „Abkommen“) trat am 1. November 1999 in Kraft und wurde im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beschluss 2006/871/EG des Rates[6] genehmigt.

(2) Gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens kann die Versammlung der Vertragsparteien Änderungen von Anlagen des Abkommens annehmen.

(3) Es wird erwartet, dass die achte, vom 5. bis 8. Oktober 2021 stattfindende Tagung der Versammlung der Vertragsparteien eine Entschließung über die Annahme von Änderungen der Anlage 3 des Abkommens annehmen wird.

(4) Es empfiehlt sich, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der Versammlung der Vertragsparteien zu vertreten ist, da die Entschließung für die Union verbindlich ist und das Unionsrecht, d. h. die Vogelschutzrichtlinie, maßgeblich beeinflussen kann.

(5) Die vom Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Änderungen der Anlage 3 des Abkommens, die im Entwurf der Entschließung 8.xx in Bezug auf die vier Arten Graugans (*Anser anser*), Kolbenente (*Netta rufina*), Kiebitzregenpfeifer (*Pluvialis squatarola squatarola*) und Austernfischer (*Haematopus ostralegus longipes*) aufgeführt sind und nicht den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Vogelschutzrichtlinie) entsprechen, sollten im Namen der Europäischen Union angenommen werden, da sie dazu beitragen, ein höheres Schutzniveau für diese rückläufigen Populationen zu erreichen. Die Kommission sollte jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 einen Vorbehalt in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen für die oben genannten vier Arten einlegen, da diese Änderungen eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würden, welche nicht innerhalb von neunzig Tagen nach Annahme der Änderungen durch die Versammlung der Vertragsparteien möglich ist —

[6] ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 24.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zu vertreten ist, lautet wie folgt:

Die vom Vereinigten Königreich eingebrachten Änderungen der Anlage 3 des Abkommens, die im Entwurf der Entschließung 8.xx der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens in Bezug auf die vier Arten Graugans (*Anser anser*), Kolbenente (*Netta rufina*), Kiebitzregenpfeifer (*Pluvialis squatarola squatarola*) und Austernfischer (*Haematopus ostralegus longipes*) aufgeführt sind, werden auf der achten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien im Namen der Europäischen Union genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident