KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.12.2023 r.
COM(2023) 799 final

2023/0469 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do przedłożenia wniosków w sprawie poprawek do załączników II i III do Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk na posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczący decyzji Rady odnosi się do wniosku, który ma zostać przedstawiony w imieniu Unii w celu zmiany załącznika II i załącznika III do Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencji berneńskiej) w odniesieniu do wilka (*Canis lupus*), a także do stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w sprawie tego wniosku na posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk

Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk z 1979 r. (konwencja berneńska) (zwana dalej „konwencją") ma na celu ochronę europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk przyrodniczych, zwłaszcza tych, których ochrona wymaga współpracy kilku państw. Jest to traktat międzyrządowy zawarty pod egidą Rady Europy. Konwencja weszła w życie dnia 1 czerwca 1982 r. Unia Europejska jest umawiającą się stroną konwencji od dnia 1 września 1982 r.[1] Od kwietnia 2024 r. konwencja będzie mieć 50[2] umawiających się stron, w tym wszystkie państwa członkowskie UE.

2.2. Stały Komitet

Stały Komitet jest organem decyzyjnym konwencji, który ma uprawnienia do oceny stanu ochrony gatunków[3] i w konsekwencji do dokonywania przeglądu wykazów gatunków wymienionych w załącznikach do konwencji. Funkcje Stałego Komitetu są wyliczone w art. 13–15 konwencji, w tym w odniesieniu do potencjalnych zmian tekstu konwencji lub jej załączników.

Komitet zbiera się co najmniej co dwa lata, a także ilekroć zażąda tego większość umawiających się stron. W ciągu ostatnich 40 lat Stały Komitet zbierał się pod koniec każdego roku kalendarzowego. Kolejne zwyczajne posiedzenie Stałego Komitetu (44. posiedzenie) odbędzie się w dniach 2–6 grudnia 2024 r.

Jeżeli Rada przyjmie proponowaną decyzję, Unia może zażądać nadzwyczajnego posiedzenia Stałego Komitetu zgodnie z art. 13 ust. 4 konwencji i zasadą 1B regulaminu wewnętrznego Stałego Komitetu, ponieważ dysponuje wymaganą większością głosów stron, i doprowadzić do odbycia się takiego posiedzenia. Posiedzenie mogłoby się odbyć pod koniec pierwszego półrocza 2024 r. i powinno zostać zwołane co najmniej sześć tygodni przed wyznaczonym terminem otwarcia posiedzenia.

2.3. Planowane akty Stałego Komitetu

Celem proponowanej decyzji jest zaproponowanie, w imieniu Unii, zmiany załącznika II i załącznika III do konwencji, a mianowicie obniżenia poziomu ochrony gatunku wilka (*Canis lupus*) poprzez przeniesienie tego gatunku z załącznika II (ściśle chronione gatunki zwierząt) do załącznika III (chronione gatunki zwierząt).

---

[1] Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotycząca zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1.

[2] 5 września 2023 r. Białoruś powiadomiła o wypowiedzeniu konwencji berneńskiej. Zgodnie z art. 23 ust. 2 konwencji wypowiedzenie to stanie się skuteczne z dniem 1 kwietnia 2024 r.

[3] Art. 14 ust. 1 konwencji berneńskiej: „... prowadzić stały przegląd postanowień Konwencji, w tym jej załączników, oraz badać wszelkie konieczne zmiany".

Proponuje się, aby Unia przedłożyła wniosek w sprawie poprawki przed 44. posiedzeniem Stałego Komitetu lub jakimkolwiek wcześniejszym nadzwyczajnym posiedzeniem, którego może zażądać Unia. Zgodnie z art. 17 konwencji termin składania wniosków w sprawie poprawek wynosi co najmniej dwa miesiące przed datą posiedzenia Stałego Komitetu.

Zgodnie z art. 17 konwencji poprawka do załączników wymaga przyjęcia większością dwóch trzecich głosów umawiających się stron. Jeśli jedna trzecia umawiających się stron nie zgłosi sprzeciwu, poprawka wchodzi w życie po upływie trzech miesięcy od daty przyjęcia w stosunku do umawiających się stron, które nie powiadomiły o swoim sprzeciwie.

Stanowisko Unii w odniesieniu do proponowania zmian do załączników do konwencji (i przyjmowania ich w Stałym Komitecie) jest określane decyzją Rady, na podstawie wniosku Komisji, zgodnie z art. 218 ust. 9 TFUE, ponieważ takie zmiany będą miały skutki prawne dla Unii.

3. STANOWISKO, JAKIE MA BYĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

3.1. Obecny status prawny wilka (*Canis lupus*) na podstawie konwencji berneńskiej

Wstępna decyzja o umieszczeniu gatunków zwierząt w wykazie w załączniku II lub III opierała się na danych naukowych dostępnych w czasie negocjacji konwencji w 1979 r. oraz na wykazach ssaków, ptaków, płazów i gadów zagrożonych w Europie, sporządzonych przez Europejski Komitet ds. Ochrony Przyrody i Zasobów Naturalnych przy Radzie Europy[4]. Art. 1 ust. 2 konwencji stanowi, że „[s]zczególny nacisk położono na ochronę gatunków zagrożonych i ginących”[5]..

Gatunek wilka (*Canis lupus*) znajduje się w wykazie w załączniku II do konwencji (ściśle chronione gatunki) od czasu jej wejścia w życie w 1982 r. Dwanaście poszczególnych stron (z których dziewięć jest państwami członkowskimi UE) skorzystało z możliwości zgłoszenia zastrzeżeń zgodnie z art. 22 w odniesieniu do umieszczenia w wykazie gatunku wilka w momencie podpisania lub ratyfikacji traktatu (Bułgaria, Czechy, Finlandia, Łotwa, Litwa, Macedonia Północna, Polska, Słowenia, Słowacja, Hiszpania, Turcja i Ukraina). W szczególności w odniesieniu do państw członkowskich UE Finlandia, Łotwa, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia i Bułgaria zgłosiły pełne zastrzeżenia co do ochrony gatunku wilka, natomiast Litwa i Hiszpania zgłosiły zastrzeżenie wobec ścisłej ochrony wilka zgodnie z załącznikiem II, ale zobowiązały się do ochrony zgodnie z załącznikiem III, umożliwiając zrównoważone zarządzanie wilkami.

Od 2006 r. Szwajcaria trzykrotnie (2006, 2018 i 2022 r.) zaproponowała przeniesienie gatunku wilka, a zatem wszystkich populacji wilków objętych konwencją, z załącznika II do załącznika III do konwencji. Stały Komitet nie przyjął tych wniosków ze względu na niewystarczające poparcie umawiających się stron.

W rezolucji z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie ochrony hodowli zwierząt gospodarskich i dużych drapieżników w Europie[6] Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął fakt, że punkt „Propozycja poprawki: Przeniesienie wilka (*Canis lupus*) z załącznika II do załącznika III Konwencji” uwzględniono w porządku obrad 42. posiedzenia Stałego Komitetu konwencji

---

4 Zob. sprawozdanie wyjaśniające na temat Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (https://rm.coe.int/16800ca431).

5 Art. 1 ust. 2 konwencji berneńskiej (https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104).

6 Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_PL.html).

berneńskiej, i podkreślił, że stan ochrony wilka na poziomie ogólnoeuropejskim uzasadnia obniżenie poziomu ochrony, a w konsekwencji przyjęcie proponowanej poprawki.

3.2. Rozważania dotyczące wniosku o przeniesienie gatunku wilka (*Canis lupus*) z załącznika II (ściśle chronione gatunki zwierząt) do załącznika III (chronione gatunki zwierząt) do konwencji

W konwencji berneńskiej nie określono wyraźnie, które kryteria mają zastosowanie do umieszczenia w wykazie w załączniku II lub III. Rekomendacja nr 56 (1997)[7] Stałego Komitetu Konwencji zawiera wytyczne dotyczące wykazów w załącznikach I i II do konwencji. W powyższych wytycznych zaleca się, aby umawiające się strony uwzględniały następujące elementy przy proponowaniu zmian do załącznika II:

„1. Zagrożenie. Uwzględnia się kategorię zagrożenia, podatność danego gatunku na zmiany w jego siedlisku, szczególny związek tego gatunku z zagrożonym siedliskiem, trendy i wahania poziomu populacji oraz jego podatność na ewentualne niezrównoważone użytkowanie. Bierze się pod uwagę, czy populacja danego gatunku zmniejsza się w centralnym obszarze jego występowania, czy też gatunek ten jest zagrożony jedynie na granicy jego zasięgu.

2. Rola ekologiczna. Uwzględnia się rolę ekologiczną gatunków, np. ich pozycję lub rolę w łańcuchu żywnościowym (tj. drapieżniki, gatunki owadożerne, takie jak nietoperze), ich rolę strukturalną w ekosystemach (tj. koralowce, wrzosowiska) lub fakt, że zagrożone gatunki lub ekosystemy mogą być w dużym stopniu zależne od danych gatunków (tj. morskie rośliny nagonasienne, takie jak *Posidonia oceanica*) lub mogą stać się zagrożone eksploatacją danych gatunków (jak mięczak *Lithophaga lithophaga*)”.

Art. 2 konwencji odnosi się do celu, jakim jest osiągnięcie poziomu populacji, „który odpowiada w szczególności wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym, (...) uwzględniając jednocześnie wymagania gospodarcze i potrzeby rekreacyjne (...)”.

Aktualne tendencje w zakresie stanu ochrony wilka w Europie

Po długiej historii celowych prześladowań, które doprowadziły do jego wyginięcia w większości państw europejskich, połączenie szeregu zmian ekologicznych, społecznych i legislacyjnych (ochrona prawna, porzucanie gruntów rolnych, naturalne ponowne zalesianie, wzrost populacji dzikich zwierząt kopytnych, zmiany postaw społecznych wobec wspomnianego gatunku) pozwoliło wilkowi przetrwać, a następnie przejść szybką odbudowę populacji pod koniec XX w., a zwłaszcza w ciągu ostatnich dziesięciu do dwudziestu lat. Porównanie map rozmieszczenia gatunku z 2000 r.[8], 2005 r.[9] i 2016 r.[10] świadczy o znacznym rozszerzeniu zasięgu dziewięciu głównie transgranicznych subpopulacji wilka w Europie. Obecnie gatunek ten występuje we wszystkich państwach Europy kontynentalnej, a w niektórych z nich występują duże populacje liczące ponad 1 000 osobników.

---

7 Rekomendacja nr 56 (1997) Stałego Komitetu Konwencji (https://rm.coe.int/168074680c).

8 „Action Plan for the conservation of the wolves (*Canis lupus*) in Europe” [„Plan działania na rzecz ochrony wilków (*Canis lupus*) w Europie”], Rada Europy, 2000 r. – T-PVS(2000)23 (https://rm.coe.int/1680746b76).

9 „Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe” [„Sprawozdanie w sprawie stanu ochrony i zagrożeń dla wilków (*Canis lupus*) w Europie”], Rada Europy, 2005 r., 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” [„Ocena stanu ochrony wilka (*Canis lupus*) w Europie”], Rada Europy, 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45 (https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47).

We wrześniu 2022 r. aktualizacja stanu ochrony wilków, opracowana w ramach inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie (LCIE) na potrzeby konwencji berneńskiej[11], wykazała, że całkowita liczba wilków w UE prawdopodobnie wynosi około 19 000 (w porównaniu z około 14 300 w 2016 r.), a liczba wilków w Europie (z wyłączeniem Białorusi i Federacji Rosyjskiej) prawdopodobnie przekracza 21 500 (w porównaniu z około 17 000 w 2016 r.)[12]. Z badania LCIE wynika, że 19 z 34 państw zgłosiło wzrost liczby wilków, a tylko 3 państwa, z których wszystkie znajdują się w regionie Gór Dynarskich/Bałkanów, zgłosiły spadek[13]. Jeśli chodzi o UE, w 17 z 24 państw członkowskich UE, w których występują wilki, ich liczba wzrastała, a w pozostałych 7 przypadkach była stabilna lub zmienna. W ramach LCIE uznano zatem, że populacja wilków nie zmniejsza się w żadnym państwie członkowskim UE.

W ocenie LCIE dotyczącej konwencji berneńskiej z 2022 r. zaktualizowano również oceny kryteriów czerwonej księgi Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody z 2018 r.[14] W ramach LCIE uznano, że wilk kwalifikuje się jako gatunek „najmniejszej troski" zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie UE-27, podobnie jak w przypadku oceny czerwonej księgi z 2018 r. W ocenie LCIE z 2022 r. stwierdzono, że „wielkość liczb i skala zmian w ostatnich dziesięcioleciach pozwala stwierdzić, że w ciągu ostatniej dekady wzrosła liczba wilków w Europie, a ogólne pozytywne tendencje wydają się być stabilne lub rosnąć. Stan ochrony w skali europejskiej jest niezaprzeczalnie pozytywny, a gatunek można zaklasyfikować jako »najmniejszej troski« w systemie czerwonej księgi Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody, gdy oceny dokonuje się w skali kontynentu".

Jeśli chodzi o dziewięć subpopulacji wilków w Europie, w ramach LCIE zauważono, że rośnie ona wszędzie na kontynencie, z wyjątkiem subpopulacji iberyjskiej, która jest stabilna, oraz subpopulacji dynarskiej/bałkańskiej, w przypadku której tendencja ta była nieznana. W ocenie LCIE z 2022 r. stwierdzono, że trzy subpopulacje kwalifikują się jako populacje „najmniejszej troski", pięć należy do kategorii „bliskie zagrożenia", a jedna – subpopulacja skandynawska – należy do kategorii gatunków „narażonych". Jest to dalsza poprawa w porównaniu z oceną czerwonej księgi z 2018 r., zgodnie z którą trzy subpopulacje – skandynawską, środkowoeuropejską i populację Alp zachodnio-środkowych – oceniono jako „narażone" ze względu na ograniczoną liczebność populacji.

Na poziomie UE ostatnia ocena stanu ochrony wilka[15] na podstawie sprawozdań przedłożonych w 2019 r. przez państwa członkowskie w ramach art. 17 dyrektywy siedliskowej obejmowała lata 2013–2018. Zgłaszano, że wilk występował w 21 państwach UE, a jego ogólną populację w tym czasie szacowano na około 11 000–17 000 (najlepsza wartość: 13 492 wilków). Ze sprawozdań wynikało, że gatunek ten znajdował się we właściwym stanie ochrony w 18 z 39 krajowych części regionów biogeograficznych, w których występuje. Nawet jeśli stan ochrony był wówczas nadal niewłaściwy w kilku krajowych częściach regionów biogeograficznych, sprawozdania państw członkowskich na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej przedłożone w 2019 r. wskazywały również, że

11 „Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe" [„Ocena stanu ochrony wilka (*Canis lupus*) w Europie"], Rada Europy, 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45 (https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47).

12 „Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe" [„Ocena stanu ochrony wilka (*Canis lupus*) w Europie"], Rada Europy, 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45 (https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47).

13 Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Macedonia Północna.

14 Ocena czerwonej księgi Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody dotycząca wilka, 2018 r. (*Canis lupus* (wilk szary) (iucnredlist.org)).

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

wielkość populacji, siedlisko gatunku i zasięg gatunku wykazywały ogólnie stabilną lub pozytywną tendencję we wszystkich regionach biogeograficznych, co potwierdzało, że gatunek ten w dalszym ciągu ponownie kolonizował części swojego naturalnego zasięgu. Zwiększająca się liczebność populacji wilka oraz rozszerzenie jego siedliska i zasięgu, choć jest pozytywnym zjawiskiem, nie przekłada się automatycznie na ocenę stanu ochrony jako właściwego na odpowiednim poziomie geograficznym (krajowym lub biogeograficznym UE), ponieważ należy również uwzględnić inne elementy, takie jak wystarczająco duże populacje i wystarczająco duży zasięg (wartości referencyjne), normalna struktura populacji i dobre perspektywy na przyszłość. Na poziomie regionów biogeograficznych UE ocena wykazała, że stan ochrony tego gatunku w 6 regionach biogeograficznych UE był niewłaściwy – niezadowalający, a w jednym alpejskim regionie biogeograficznym – właściwy.

W 2023 r. w ramach dogłębnej analizy stanu wilka w UE[16] dokonano przeglądu dostępnych danych naukowych dotyczących tego gatunku, danych zgłoszonych przez organy krajowe państw członkowskich UE, a także istotnych danych zebranych w ramach ukierunkowanego gromadzenia danych. Wynik tej analizy potwierdza tendencję wzrostową pod względem liczebności populacji, a także stałe rozszerzanie się zasięgu wilka. W 2023 r. liczbę wilków w UE oszacowano łącznie na około 20 300[17]. Szacunki te są wyższe niż liczba około 19 000 wilków oszacowana we wrześniu 2022 r. w ramach LCIE oraz wyższe niż populacja szacowana na około 11 000–17 000 zgłoszona na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej za lata 2013–2018. Ponadto te szacunki są wyższe niż wcześniejsze szacunki z 2012 r., w których stwierdzono obecność 11 193 wilków w UE[18]. Z dogłębnej analizy wynika, że populacje rosną w większości państw członkowskich UE. Dane z 10 państw członkowskich UE z dostępnymi wynikami monitorowania obejmującymi ostatnie lata pokazują, że we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego w ciągu ostatnich dwóch do trzech lat wzrost liczebności populacji był znaczny[19]. Ponadto w 2023 r. we wszystkich 24 państwach członkowskich UE z populacjami wilków, z wyjątkiem Luksemburga, wykryto rozmnażające się watahy.

Pomyślna odbudowa populacji wilka i jego zasięg na kontynencie europejskim w ostatnich dziesięcioleciach także świadczą o dużej zdolności adaptacyjnej tego gatunku. Zdolność wilków do ponownej kolonizacji regionów poprzez szybki wzrost liczebności populacji, począwszy od niskiej liczby osobników, jest wyraźnie udokumentowana, a także świadczy o odporności tego gatunku[20]. W ramach LCIE zauważono, że zgłoszone przewidywania

16 Blanco i Sundseth (2023), „The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – An In-depth Analysis" [„Sytuacja wilka (*Canis lupus*) w Unii Europejskiej – dogłębna analiza"]. Sprawozdanie The N2K Group dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Komisja Europejska http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513

17 Blanco i Sundseth (2023), „The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – An In-depth Analysis" [„Sytuacja wilka (*Canis lupus*) w Unii Europejskiej – dogłębna analiza"]. Sprawozdanie The N2K Group dla Dyrekcja Generalna ds. Środowiska, Komisja Europejska http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513

18 Boitani i in. 2015. „Key actions for Large Carnivore populations in Europe" [„Najważniejsze działania na rzecz populacji dużych drapieżników w Europie"], Institute of Applied Ecology (Rzym, Włochy), https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/details

19 Tabela 2.4.2. Tendencje dotyczące wilków w ostatnich latach w niektórych państwach członkowskich UE, Blanco i Sundseth (2023), „The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – An In-depth Analysis" [„Sytuacja wilka (*Canis lupus*) w Unii Europejskiej – dogłębna analiza"]. Sprawozdanie The N2K Group dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Komisja Europejska, http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513

20 Zob. przykłady szybkiego wzrostu (zarówno pod względem liczebności populacji, jak i zasięgu) we Francji (https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/) i w Niemczech (https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories).

dotyczące przyszłości gatunku są pozytywne[21], przy czym oczekuje się dalszego rozwoju praktycznie wszystkich dziewięciu subpopulacji.

Zagrożenia i status ochrony prawnej

Zagrożenia dla wilków są wielorakie i zróżnicowane. Najczęściej zgłaszaną presją ze strony państw członkowskich UE[22] w latach 2013–2018 jest „nielegalny odstrzał/nielegalne zabijanie". Zarówno ta presja, jak i presja „zatruwanie zwierząt", zgłoszona na czwartym miejscu, mają związek z problemem kłusownictwa dotyczącym wilków. Na drugim miejscu znajduje się „wpływ dróg, ścieżek, linii kolejowych i powiązanej infrastruktury", obejmujący zarówno bezpośrednią śmiertelność spowodowaną wypadkami drogowymi, jak i fragmentację, jaką mogą one spowodować w różnych populacjach. Jako częste presje zgłasza się również „interakcje z działalnością rolniczą" i „polowanie". Nowe pojawiające się zagrożenia obejmują ogrodzenia na granicach oraz hybrydyzację wilka z psem.

Bezpośrednią odpowiedzią na niektóre z tych presji są zakazy umyślnego zabijania i niepokojenia oraz celowego uszkadzania lub niszczenia miejsc rozrodu lub odpoczynku gatunków ściśle chronionych na podstawie załącznika II, jak określono w art. 6 konwencji.

Podczas gdy gatunki wymienione w załączniku III nie podlegają tym zakazom, podlegają one ochronie gatunków zgodnie z art. 7 konwencji oraz ogólnym obowiązkiem określonym w art. 2.

Art. 7 ust. 1 konwencji stanowi, że umawiające się strony „podejm[ą] właściwe i niezbędne środki ustawodawcze i administracyjne, aby zapewnić ochronę gatunków dzikiej fauny, wymienionych w załączniku III". Zgodnie z art. 7 ust. 2 konwencji „[w]szelka eksploatacja [tych gatunków] powinna być regulowana przepisami tak, aby populacja nie była zagrożona, z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 2". Art. 7 ust. 3 konwencji stanowi, że taka ochrona obejmuje „a) wyznaczenie okresów ochronnych i/lub inne procedury regulujące eksploatację; b) wprowadzenie tymczasowego lub lokalnego zakazu eksploatacji populacji, stosownie do potrzeb, w celu przywrócenia jej zadowalającej liczebności; c) uregulowanie, stosownie do potrzeb, sprzedaży, przetrzymywania w celu sprzedaży, transportu i wystawiania na sprzedaż żywych lub martwych dzikich zwierząt".

Zgodnie ze sprawozdaniem wyjaśniającym[23] do Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk w art. 7 „zobowiązano umawiające się strony do zapewnienia ochrony fauny wymienionej w załączniku III. Biorąc jednak pod uwagę, że wszystkie te gatunki mogą, w różnym stopniu, podlegać legalnej eksploatacji w danym państwie, Konwencja nie wyklucza możliwości zezwolenia przez każdą umawiającą się stronę na taką eksploatację, pod warunkiem, że dotyczy to tylko tych gatunków, które nie są zagrożone na jej terytorium i że taka eksploatacja nie zagraża danej populacji zwierząt. Czyniąc to, umawiająca się strona musi nadzorować eksploatację i, w razie potrzeby, nałożyć bardziej rygorystyczne środki. Powyższy artykuł sformułowano w ten sposób, aby zapewnić państwom elastyczność w odniesieniu do gatunków, które od czasu do czasu mogą nie być bezpośrednio zagrożone. Umawiające się strony, postępując zgodnie z tym przepisem, muszą,

---

21 „Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe" [„Ocena stanu ochrony wilka (*Canis lupus*) w Europie"], Rada Europy, 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45 (https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47) i sprawozdawczość na podstawie art. 17 dyrektywy siedliskowej.

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

23 Zob. „Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats" [„Sprawozdanie wyjaśniające na temat Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk"], https://rm.coe.int/16800ca431

jak wynika z art. 2, uwzględnić podgatunki i odmiany, które są zagrożone lokalnie, bez zagrożenia na poziomie europejskim".

W związku z tym wspomniane powyżej presje dotyczące polowań i kłusownictwa powinny być również rozwiązywane za pomocą środków wdrażanych zgodnie z art. 7 konwencji (w drodze uregulowania polowań i egzekwowania przepisów dotyczących kłusownictwa). Główna różnica między obydwoma systemami w odniesieniu do tych zagrożeń polega na tym, że system ochrony gatunków wymienionych w załączniku III pozwala zachować większą elastyczność w odniesieniu do odpowiednich środków, które wprowadzają umawiające się strony. Należy podkreślić, że te odpowiednie środki powinny nadal służyć zapewnieniu ochrony gatunku i zabezpieczeniu go przed niebezpieczeństwem zgodnie z wymogami art. 7 ust. 1 i 2 konwencji. W związku z tym Komisja twierdzi, że dopóki przestrzega się art. 7 konwencji w zakresie odpowiednich środków wdrożonych przez strony, zagrożenia dla wilka, takie jak polowanie i kłusownictwo, pozostałyby w wystarczającym stopniu uwzględnione po przeniesieniu tego gatunku do załącznika III do konwencji. Ponadto zgodnie z art. 8 konwencji zakaz niektórych metod chwytania i zabijania określony w załączniku IV do konwencji ma zastosowanie do gatunków wymienionych zarówno w załączniku II, jak i w załączniku III do konwencji.

Kwestii innych zagrożeń, takich jak bezpośrednia śmiertelność spowodowana wypadkami drogowymi, nie da się rozwiązać ani za pomocą środków wymaganych w ramach systemu ścisłej ochrony mającego zastosowanie do gatunków wymienionych w załączniku II, ani środków wymaganych w ramach systemu ochrony mającego zastosowanie do gatunków wymienionych w załączniku III.

Ponadto, jak przewidziano w rekomendacji nr 163 (2012) Stałego Komitetu konwencji berneńskiej, przyjętej 30 listopada 2012 r., w sprawie zarządzania powiększającymi się populacjami dużych drapieżników w Europie, umawiające się strony konwencji berneńskiej zachęca się do współpracy w stosownych przypadkach z innymi państwami dzielącymi te same populacje w celu utrzymania ich zdrowia i właściwego stanu ochrony. Taka współpraca, obejmująca środki z zakresu współistnienia i ochrony, będzie nadal konieczna i istotna, jeżeli gatunek wilka zostanie uwzględniony w załączniku III do konwencji.

3.3. Względy społeczno-gospodarcze

Ciągłe poszerzanie zasięgu wilka i ponowna kolonizacja przez niego nowych terytoriów doprowadziły do narastających konfliktów z działalnością człowieka, w szczególności jeżeli chodzi o szkody wyrządzane przez wilki w odniesieniu do zwierząt gospodarskich. Liczba ataków drapieżników osiągnęła znaczący poziom; ataki te obserwuje się w coraz większej liczbie regionów, zarówno w państwach członkowskich UE, jak i u umawiających się stron konwencji berneńskiej spoza UE. Ataki wilków na zwierzęta gospodarskie stanowią główną przyczynę konfliktów z ludźmi, podobnie jak zasięg i wzrost liczebności populacji tego gatunku. Koszty finansowe i społeczne związane z rozszerzeniem zasięgu wilka oraz ponowną kolonizacją przez niego nowych terytoriów stopniowo rosną i pozostaną istotne w kontekście zapobiegania szkodom wśród zwierząt gospodarskich związanym z obecnością wilka i odszkodowań za te szkody.

Dane dotyczące zagęszczenia incydentów zgromadzone w ramach dogłębnej analizy stanu wilka od 2023 r. wskazują, że rośnie skala spowodowanych przez niego szkód w UE.

W szczególności zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi z państw członkowskich[24] szacuje się, że rocznie wilki w UE zabijają co najmniej 65 500 sztuk zwierząt gospodarskich, z czego 73 % stanowią owce i kozy, 19 % bydło, a 6 % konie i osły hodowane na mięso. W Finlandii (1 261 w 2022 r.) i w Szwecji (liczba nieznana) zabijane są także częściowo udomowione renifery. Liczby te są wyższe niż te wykazane w badaniu LCIE z 2022 r., które wykazało 53 530 sztuk zwierząt gospodarskich zabijanych rocznie w UE[25]; znacząca różnica może jednak częściowo wynikać z różnych decyzji podejmowanych w sprawie rekompensaty za straty spowodowane atakami wilków – a tym samym rejestracji tych strat – w 2022 r.

Chociaż dane te nie są bezpośrednio porównywalne, wydaje się, że ogólnie szkody w odniesieniu do zwierząt gospodarskich wzrosły wraz ze wzrostem populacji wilków, co potwierdza znaczenie inwestowania w skuteczne środki zapobiegawcze. Zwiększone szkody w odniesieniu do zwierząt gospodarskich doprowadziły również do zmniejszenia akceptacji tego gatunku w niektórych regionach UE. Chociaż wpływ wilka na zwierzęta gospodarskie jest niewielki na poziomie UE, a ogólne szkody dla zwierząt gospodarskich wydają się dopuszczalne na poziomie krajowym, koncentracja wilka na poziomie lokalnym może wywierać silną presję na niektóre obszary, co ma konsekwencje emocjonalne dla właścicieli zwierząt gospodarskich i powoduje pośrednie straty ekonomiczne, które trudno określić ilościowo. Na niektórych obszarach powtarzające się szkody wśród zwierząt gospodarskich mogą stanowić dodatkowe wyzwanie dla pasterstwa, dziedzictwa kulturowego i sposobu życia społeczności wiejskich, co wymaga specjalnego wsparcia na rzecz skutecznych środków zapobiegawczych[26]. Ekstensywna hodowla zwierząt gospodarskich ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania i ochrony ekosystemów rolniczych o wysokiej różnorodności, takich jak trwałe użytki zielone. Ponadto pasterstwo jest tradycyjną działalnością, częścią dziedzictwa społecznego oraz ma kluczowe znaczenie dla gospodarki obszarów górskich i marginalnych obszarów wiejskich.

Niniejszy wniosek pozwoli zapewnić stronom konwencji berneńskiej dodatkową elastyczność w zakresie radzenia sobie ze zwiększonymi szkodami i potencjalnymi konfliktami społeczno-gospodarczymi związanymi z wilkiem na niektórych obszarach, przy jednoczesnym utrzymaniu celu, jakim jest osiągnięcie właściwego stanu ochrony wszystkich populacji wilków w UE.

3.4. Wniosek

Uzasadnione wydaje się zaproponowanie zmiany załączników do konwencji berneńskiej przez przeniesienie gatunku wilka (*Canis lupus*) z załącznika II (ściśle chronione gatunki zwierząt) do załącznika III (chronione gatunki zwierząt) do konwencji. Takie działanie wydaje się właściwe w szczególności w świetle obecnych tendencji w zakresie stanu populacji i poziomu ochrony zapewnianego przez system ochrony gatunków zgodnie z załącznikiem III w związku z art. 2, 7 i 8 konwencji.

---

24 Dane zagregowane od państw członkowskich zgromadzone w 2023 r. i dotyczące różnych lat w zależności od państwa członkowskiego w latach 2017–2022.

25 Dane zagregowane od państw członkowskich zgromadzone w 2023 r. i dotyczące różnych lat w zależności od państwa członkowskiego w latach 2017–2021.

26 Blanco i Sundseth (2023), „The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – An In-depth Analysis" [„Sytuacja wilka (*Canis lupus*) w Unii Europejskiej – dogłębna analiza"]. Sprawozdanie The N2K Group dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Komisja Europejska, http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513

Taki wniosek w dużej mierze odpowiada stanowisku wyrażonemu przez Parlament Europejski w rezolucji z 24 listopada 2022 r.[27]

Po wejściu w życie zmiany załączników do konwencji berneńskiej (przeniesienie gatunku wilków z załącznika II do załącznika III) Unia będzie mogła zmienić odpowiednie załączniki do dyrektywy siedliskowej w celu odzwierciedlenia niższego poziomu ochrony gatunku wilka w wewnętrznym porządku prawnym.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez [konwencję], gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy".

Pojęcie „akty mające skutki prawne" obejmuje akty, które mają skutki prawne na podstawie przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które na podstawie prawa międzynarodowego nie są wiążące, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii"[28].

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Stały Komitet jest organem ustanowionym na podstawie konwencji.

Akty, który Stały Komitet ma przyjąć, stanowią akty mające skutki prawne. Planowane akty będą wiążące na podstawie prawa międzynarodowego zgodnie z art. 6 i 7 konwencji. Planowane akty prawne nie uzupełniają ani nie zmieniają ram instytucjonalnych konwencji.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1 TFUE.

---

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

28 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., Niemcy/Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

4.3. Wniosek

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Ponieważ akty Stałego Komitetu zmienią załączniki II i III do konwencji, w przypadku ich przyjęcia właściwe będzie opublikowanie ich w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

2023/0469 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie ma być zajęte w imieniu Unii Europejskiej w odniesieniu do przedłożenia wniosków w sprawie poprawek do załączników II i III do Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk na posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencja berneńska) („konwencja”) została zawarta przez Unię decyzją Rady 82/72/EWG[29] i weszła w życie w dniu 1 września 1982 r.

(2) Zgodnie z art. 17 konwencji Stały Komitet może przyjąć decyzję o zmianie załączników do konwencji.

(3) Zgodnie z art. 17 konwencji termin składania wniosków w sprawie poprawek wynosi co najmniej dwa miesiące przed posiedzeniem Stałego Komitetu. Unia, jako strona konwencji, może proponować poprawki do wspomnianych załączników.

(4) W świetle rekomendacji nr 56 (1997) Stałego Komitetu dotyczącej wytycznych, które należy uwzględnić przy składaniu wniosków w sprawie poprawek do załączników I i II do konwencji oraz przy przyjmowaniu poprawek[30], istotne względy dotyczące umieszczenia gatunków w wykazach w załącznikach do konwencji obejmują czynniki ekologiczne i naukowe, takie jak stan ochrony, tendencje w zakresie populacji i zagrożenia.

(5) W art. 2 określono cel konwencji polegający na osiągnięciu poziomu populacji, „który odpowiada w szczególności wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym, (...) uwzględniając jednocześnie wymagania gospodarcze i potrzeby rekreacyjne (...)” oraz wyznaczono szerszy kontekst dla środków wdrażanych przez strony konwencji. Cel ten można uwzględnić przy proponowaniu poprawek do załączników do konwencji berneńskiej.

(6) Od ostatnich dziesięcioleci stan ochrony wilka wykazuje pozytywną tendencję. Populację wilka udało się odbudować na całym kontynencie; zasięg gatunku znacznie się zwiększył, a jego populacja wyraźnie wzrosła: jej szacowany poziom w UE wzrósł

[29] Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1.

[30] „Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments” (dostępna pod adresem https://rm.coe.int/168074680c).

niemal dwukrotnie w ciągu 10 lat (z 11 193 w 2012 r., w przedziale 11 000–17 000 w 2019 r. do 20 300 w 2023 r.). Ze zgłaszanych danych wynika również, że populacje stale rosną na całym kontynencie[31]. Pomimo utrzymujących się zagrożeń dla gatunku wilka pomyślna odbudowa jego populacji i zwiększony zasięg na kontynencie europejskim w ostatnich dziesięcioleciach świadczą o dużej zdolności adaptacyjnej oraz odporności tego gatunku.

(7) Jednocześnie ciągła ekspansja wilka w Europie i ponowna kolonizacja przez niego nowych terytoriów doprowadziły do coraz większych wyzwań społeczno-gospodarczych związanych ze współistnieniem z działalnością człowieka, w szczególności ze względu na szkody wśród zwierząt gospodarskich, które osiągnęły istotny poziom i dotykają coraz więcej regionów i państw członkowskich UE oraz poza UE.

(8) Najnowsze dane dotyczące liczebności populacji pochodzące z przeprowadzonej w 2022 r. oceny stanu wilka opracowanej w ramach inicjatywy na rzecz dużych drapieżników w Europie (LCIE) na potrzeby konwencji berneńskiej oraz z dogłębnej analizy stanu wilka w Unii Europejskiej od 2023 r. dostarczają odpowiednich dowodów na poparcie dostosowania poziomu ochrony wilka (*Canis lupus*) na podstawie konwencji.

(9) Należy zatem dostosować poziom ochrony gatunku wilka. Gatunek wilka powinien podlegać ochronie gatunków wynikającej z umieszczenia w wykazie w załączniku III w związku z art. 7 Konwencji.

(10) Takie dostosowanie poziomu ochrony pozwoliłoby zwiększyć elastyczność w celu sprostania rosnącym wyzwaniom społeczno-gospodarczym związanym z wilkiem w związku z ciągłym rozszerzaniem jego zasięgu w Europie oraz ponowną kolonizacją przez niego nowych terytoriów.

(11) Jak przewidziano w rekomendacji nr 163 (2012) Stałego Komitetu konwencji berneńskiej, przyjętej 30 listopada 2012 r., w sprawie zarządzania powiększającymi się populacjami dużych drapieżników w Europie, umawiające się strony konwencji berneńskiej zachęca się do współpracy w stosownych przypadkach z innymi państwami dzielącymi te same populacje w celu utrzymania ich zdrowia i właściwego stanu ochrony. Taka współpraca, obejmująca środki z zakresu współistnienia i ochrony, będzie nadal konieczna i istotna w przypadku uwzględnienia gatunku wilka w załączniku III do konwencji.

(12) Zatem w związku z 44. posiedzeniem Stałego Komitetu Konwencji w 2024 r. lub jakimkolwiek wcześniejszym nadzwyczajnym posiedzeniem, którego może zażądać Unia, Unia powinna przedłożyć wniosek dotyczący zmiany załącznika II i załącznika III do konwencji przez usunięcie wilka (*Canis lupus*) z załącznika II i umieszczenie go w wykazie w załączniku III.

---

31 „Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe" [„Ocena stanu ochrony wilka (*Canis lupus*) w Europie"], Rada Europy, 2022 r., T-PVS/Inf(2022)45 (https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47) oraz Blanco i Sundseth (2023), „The situation of the wolf (*Canis lupus*) in the European Union – An In-depth Analysis" [„Sytuacja wilka (*Canis lupus*) w Unii Europejskiej – dogłębna analiza"]. Sprawozdanie The N2K Group dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, Komisja Europejska, http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513

(13) Należy również ustalić stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii na posiedzeniu Stałego Komitetu, ponieważ decyzje dotyczące poprawek do załączników do konwencji będą wiążące dla Unii.

(14) Wniosek należy przekazać sekretariatowi do rozpatrzenia na następnym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji lub na jakimkolwiek wcześniejszym nadzwyczajnym posiedzeniu, którego może zażądać Unia,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Niniejszym upoważnia się Komisję do przedłożenia Stałemu Komitetowi Konwencji, w imieniu Unii, wniosku o przeniesienie gatunku wilka (*Canis lupus*) z załącznika II „Ściśle chronione gatunki zwierząt” do załącznika III „Chronione gatunki zwierząt”.

2. Komisja zgłasza wspomniany wniosek sekretariatowi konwencji.

Artykuł 2

Stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii w ramach Stałego Komitetu konwencji berneńskiej, powinno obejmować poparcie dla usunięcia wilka (*Canis lupus*) z załącznika II i dodanie go do załącznika III do konwencji.

Artykuł 3

W zależności od rozwoju sytuacji w Stałym Komitecie przedstawiciele Unii mogą – w porozumieniu z państwami członkowskimi podczas organizowanych na miejscu posiedzeń koordynacyjnych – doprecyzowywać stanowiska, o których mowa w art. 1 i 2, bez kolejnej decyzji Rady.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący