EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na dvainštiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa na dvainštiridesetem letnem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, ki bo potekal v Strasbourgu v Franciji od 29. novembra do 2. decembra 2022. Stališče se nanaša na predvideno sprejetje (1) sklepa o spremembi Dodatka II in Dodatka III h Konvenciji ter (2) sklepa o predlaganih spremembah poslovnika stalnega odbora, ki naj bi ju sprejel stalni odbor.

2. OZADJE PREDLOGA

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

Namen Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija) iz leta 1979 (v nadaljnjem besedilu: Sporazum) je ohranitev evropskega prosto živečega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, zlasti tistih, katerih ohranitev zahteva sodelovanje več držav. Gre za medvladno pogodbo, ki je bila sklenjena pod okriljem Sveta Evrope. Sporazum je začel veljati 1. junija 1982. Evropska unija je pogodbenica Sporazuma od 1. septembra 1982[1]. Sporazum ima trenutno 51 pogodbenic, vključno z vsemi državami članicami EU.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je organ odločanja Konvencije, ki ima pooblastila, da oceni stanje ohranjenosti vrst in posledično ponovno pregleda njihovo uvrstitev na sezname v dodatkih h Konvenciji. Njegove naloge so navedene v členih od 13 do 15 Sporazuma. Sestane se najmanj vsaki dve leti in vedno, kadar tako zahteva večina pogodbenic. Postalo je običajno, da se stalni odbor sestane vsako leto.

Stališče Unije glede sprememb dodatkov in revizije poslovnika stalnega odbora se določi s sklepom Sveta na podlagi predloga Komisije.

2.3. Predvidena akta stalnega odbora

Stalni odbor naj bi na dvainštiridesetem sestanku sprejel dva sklepa s pravnim učinkom za Evropsko unijo. Prvi se nanaša na spremembo Dodatka II in Dodatka III k Sporazumu, drugi pa na spremembe poslovnika stalnega odbora.

2.3.1 Sprememba Dodatka II in Dodatka III

V skladu s členom 17 Sporazuma se sprememba dodatkov sprejme z dvotretjinsko večino pogodbenic. Veljati začne za vse pogodbenice tri mesece po tem, ko jo sprejme stalni odbor, razen če ena tretjina pogodbenic izrazi nasprotovanje. Vse spremembe začnejo veljati za tiste pogodbenice, ki niso izrazile nasprotovanja. Namen predvidenega akta je spremeniti Dodatek II in Dodatek III k Sporazumu, kot je določeno v členu 17 Sporazuma.

2.3.2 Spremembe poslovnika stalnega odbora

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

Stalni odbor je v skladu s členom 13.6 Sporazuma sestavil svoj poslovnik. V skladu s točko 21 poslovnika se lahko slednji spremeni z dvotretjinsko večino glasov pogodbenic. Namen predvidenega akta je spremeniti poslovnik.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

3.1. Sprememba Dodatka II in Dodatka III

Švica je predlagala spremembo dodatkov k Sporazumu. Predlog zajema znižanje ravni varstva za volka (*Canis lupus*) s premikom iz Dodatka II (strogo zavarovane živalske vrste) v Dodatek III (zavarovane živalske vrste – ureditev je mogoča). Uvrstitev živalskih vrst na seznam v dodatku II ali III temelji na znanstvenih podatkih, ki so na voljo v času pogajanj o Sporazumu, ter na seznamih ogroženih sesalcev, ptic, dvoživk in plazilcev v Evropi, ki jih je pripravil Evropski odbor za ohranjanje narave in naravnih virov Sveta Evrope[2]. Na podlagi Sporazuma niso bila sprejeta nobena merila za nadaljnje uvrščanje vrst na seznam ali črtanje s seznama v dodatkih.

Švica je podobno spremembo predlagala že leta 2018, da bi omogočila upravljanje volkov in nadzor nad njimi, ne da bi bilo treba odobriti odstopanja v skladu s členom 9 Konvencije. Glavni argument v podporo predlogu je bil, da se je število volkov v Evropi od začetka veljavnosti Konvencije znatno povečalo, zato stroga raven varstva ni potrebna. Na osemintridesetem sestanku stalnega odbora je predsednik sklenil, da se o predlogu ne bo glasovalo, ker je ugotovil, da veliko število pogodbenic ni bilo pripravljeno zavzeti stališča o tej zadevi. Švica je napovedala, da želi ponovno obravnavati predlog, ko bodo na voljo ustrezna poročila v okviru Bernske konvencije (poročanje v skladu z Resolucijo št. 8 (2012) o stanju ohranjenosti vrst in habitatov) in na ravni EU (poročanje v skladu s členom 17 direktive o habitatih[3]).

Aktualni predlog Švice temelji na enaki utemeljitvi kot predlog iz leta 2018. Sklicuje se na pozitivni razvoj vrste po vsej Evropi in domnevno potrebo po uskladitvi varstvenega stanja na podlagi Konvencije glede na obstoječe pridržke nekaterih pogodbenic v zvezi s strogim varstvenim stanjem volka. Če bi bil predlog sprejet, bi dejansko privedel do najnižjega varstvenega stanja populacij volkov po vsej Evropi, ne glede na njihovo različno stanje ohranjenosti in trende na ozemlju pogodbenic in v biogeografskih regijah.

Od leta 2018 so na voljo posodobljene informacije o stanju ohranjenosti vrste.

Zadnje ocene na podlagi meril rdečega seznama Mednarodne zveze za ohranjanje narave in naravnih virov (IUCN) so bile izvedene leta 2018. Od devetih, večinoma čezmejnih populacij volkov v Evropski uniji in sosednjih državah so le tri „najmanj ogrožene“, šest pa jih je „ranljivih“ ali „potencialno ogroženih“[4]. Populacija zahodnih centralnih Alp, ki živi v Švici, in skandinavska populacija, ki živi na Norveškem, sta glede na oceno rdečega seznama IUCN „ranljivi“.

Poleg tega ocena stanja ohranjenosti volka na ravni EU iz leta 2020, pripravljena na podlagi poročil, ki so jih predložile države članice, kaže, da je stanje ohranjenosti vrste v šestih od sedmih biogeografskih regij v EU še vedno neugodno – nezadostno[5]. Čeprav se trendi glede populacije in območja razširjenosti na splošno izboljšujejo in kažejo, da se vrsta vrača v dele

---

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

3 Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, 22.7.1992).

4 https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239

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

svojega zgodovinskega območja razširjenosti, v večini držav članic in biogeografskih regij še ni bilo doseženo ugodno stanje ohranjenosti[6]. Vrsta je še vedno izpostavljena znatnim grožnjam in pritiskom, vključno z visoko stopnjo smrtnosti zaradi človeških vplivov (in sicer zaradi divjega lova).

Leta 2021 so bili objavljeni tudi rezultati poročanja v skladu z resolucijo št. 8 (2012) Bernske konvencije[7]. Poročanje o stanju ohranjenosti za obdobje 2013–2019 je bilo v fazi preskušanja, zato prispevka niso predložile vse pogodbenice. Švica in Norveška, državi na območju razširjenosti čezmejnih populacij volkov, ki mejita na države članice EU, sta predložili svoji poročili. Švica je v svojem poročilu stanje ohranjenosti volka v celinski biogeografski regiji, eni od svojih dveh biogeografskih regij, označila za neugodno – nezadostno. Norveška je v svojem poročilu za obe svoji biogeografski regiji navedla, da je stanje ohranjenosti vrste neznano.

Evropska unija se popolnoma zaveda izzivov, povezanih s soobstojem ljudi in volkov, ki izhajajo iz povečanja števila in ozemeljske razširjenosti volkov. Zaradi teh izzivov sta potrebna pozornost in stalno spremljanje razmer. Glede na rezultate takega spremljanja bo morda treba razmisliti o nadaljnjih ukrepih, vključno z oceno sedanjega okvira za ohranjanje volkov. Evropska unija bo ocenila razmere, pri čemer bo upoštevala izid prihodnjega sestanka stalnega odbora. Vendar na tej stopnji glede na zgoraj navedene najnovejše podatke predlog Švice za znižanje varstvenega stanja volka po vsej Evropi z znanstvenega vidika in vidika ohranjanja narave ni upravičen. Predlog prav tako ni v skladu s sedanjim stanjem pravnega varstva vrste, ki ga zagotavlja Priloga IV k direktivi o habitatih. Glavni cilj Bernske konvencije in direktive o habitatih, tj. zagotoviti obnovitev in ohranitev ugodnega stanja ohranjenosti vrste, ni dosežen. Zdi se, da je v podporo prizadevanjem za odpravo večjih groženj za vrsto potrebno stanje strogega pravnega varstva. Obstoječi pravni okvir omogoča stalno obnavljanje vrste in pogodbenicam zagotavlja potrebna orodja za reševanje specifičnih težav, vključno z možnostjo odobritve odstopanj v skladu s členom 9 Konvencije (in členom 16 direktive o habitatih), če so izpolnjeni zahtevani pogoji[8].

Švicarski predlog bi uskladil zaščito volkov v okviru Bernske konvencije z enotno uporabo najnižjega varstvenega stanja. Glede na najnovejše ocene stanja ohranjenosti je priporočljivo okrepiti mednarodno sodelovanje med pogodbenicami, ki si delijo čezmejne populacije volkov, kar bi lahko privedlo do odprave obstoječih pridržkov in prispevalo k boljšemu usklajevanju prizadevanj za ohranjanje in upravljanje. Opozoriti velja, da Švica in Norveška nista izrazili nobenih pridržkov, zato ni nedoslednosti med stanjem pravnega varstva volka v navedenih državah in v državah članicah, s katerimi si delita populacije volkov.

Zato bi morala glede na najnovejše znanstvene podatke, ki so trenutno na voljo, in v skladu s sedanjim pravnim okvirom EU, Evropska unija nasprotovati predlogu Švice, da se volk (*Canis lupus*) premakne iz Dodatka II o „strogo zavarovanih živalskih vrstah“ v Dodatek III o „zavarovanih živalskih vrstah“ k Sporazumu. Bo pa spremljala razvoj populacij volkov in izzive, povezane z njihovim soobstojem z ljudmi.

---

6 Leta 2019 so države članice o ugodnem stanju ohranjenosti volka poročale v 18 od 39 nacionalnih delov biogeografskih regij, v katerih je bila vrsta prisotna.

7 Dokument T-PVS/PA(2020)03 – Poročanje v skladu z resolucijo št. 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) in nacionalni povzetki s podatki, ki so jih sporočile tretje države, ki so pogodbenice Konvencije (https://www.coe.int/en/web/bern-convention/national-summary-dashboards).

8 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search

3.2. Spremembe poslovnika stalnega odbora

V letih 2020 in 2021 se je zaradi pandemije COVID-19 stalni odbor Sporazuma sestal prek spletne platforme. Izkušnje so bile pozitivne, vendar so pokazale, da je treba obstoječa pravila, orodja in postopke odločanja iz Sporazuma prilagoditi novim delovnim metodam in potrebam. Sekretariat je v sodelovanju s predsedstvom Bernske konvencije predlagal več sprememb poslovnika stalnega odbora (dokument **TPVS/Inf(2022)29**), sestavljenega v skladu s členom 13(6) Sporazuma.

Poleg manjših redakcijskih sprememb, ki so bile predlagane zaradi večje jezikovne natančnosti in doslednosti, predlagane spremembe zajemajo naslednje:

- **Pravilo 1 – Sestanki**: uvedba možnosti za virtualne sestanke na daljavo in organizacijo elektronskega glasovanja;
- **Pravilo 2 – Sklic**: skrajšanje roka za obvestilo o sklicu sestanka stalnega odbora na šest tednov (z dveh mesecev);
- **Pravilo 6 – Dokumentacija**: pojasnilo o uporabi informacijske tehnologije za pripravo dokumentov za sestanke in njihovo pošiljanje pogodbenicam, tudi za potrebe pisnega postopka ali poenostavljenega pisnega postopka (tihega postopka);
- **Pravilo 7 – Sklepčnost**: pojasnilo, kaj se šteje za sklepčnost (več kot polovica pogodbenic);
- **Pravilo 8 – Glasovanje**: pojasnilo o načinu glasovanja in glasovanja po pisnem postopku;
- **Pravilo 11 – Predsednik**: pojasnilo o postopku glasovanja in večini za izvolitev članov predsedstva, če je potrebno tretje glasovanje;
- **Pravilo 19 – Predsedstvo**: vključitev zahteve po sklepčnosti za razprave predsedstva in vključitev določbe 19(c), ki pojasnjuje posebne naloge predsedstva;
- **Dodatek 1 – Pravila, ki se uporabljajo za ocene na kraju samem**: vključitev zahteve, da se pogodbenica in pritožnik dogovorita o strokovnjaku, imenovanem za misijo, in njegovem mandatu, ter zahteve, da stroške lokalnega prevoza, tolmačenja in prevajanja dokumentov nosi država gostiteljica;
- **Dodatek 2 – Pravila, ki se uporabljajo za mediacijo**: vključitev podobnih zahtev kot za ocene na kraju samem.

Vse predlagane spremembe, ki se nanašajo na možnost virtualnih sestankov na daljavo in pisnih postopkov, so v skladu s praksami drugih večstranskih okoljskih sporazumov in so potrebne, da se delovne metode v okviru Sporazuma prilagodijo virtualnemu delu.

Skrajšanje roka za obvestilo o sklicu sestanka stalnega odbora na šest tednov se predlaga, da bi se omogočila večja prožnost, kadar je potreben izredni sestanek stalnega odbora. Ker se glavni organ odločanja Sporazuma v praksi sestane enkrat letno, se pričakuje, da se bo ta določba uporabila le izjemoma.

Predlagane spremembe, ki pojasnjujejo naloge predsedstva, odgovornosti držav gostiteljic za preiskave na kraju samem in mediacijske obiske ter zahtevani dogovor o mandatu in izbiri strokovnjakov, izhajajo iz obstoječih praks izvajanja Sporazuma. Ta doslej nenapisana pravila se že obsežno izvajajo in so jih pogodbenice široko sprejele.

Evropska unija bi morala zato podpreti vse predlagane spremembe poslovnika stalnega odbora.

Glede na navedeno mora Svet sprejeti sklep o določitvi stališča, ki se v imenu Unije zastopa na dvainštiridesetem sestanku stalnega odbora v zvezi s predlogom za spremembo dodatkov k Sporazumu in predlogi za spremembe poslovnika stalnega odbora. Veljavnega prava Unije zaradi predlogov za spremembo poslovnika ne bo treba spremeniti.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

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

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“[9].

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Stalni odbor je organ, ustanovljen s Sporazumom.

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

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

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

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

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na okolje.

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

4.3. Zaključek

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

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Ker bi akta stalnega odbora spremenila dodatka II in III k Sporazumu in poslovnik stalnega odbora, bi ju bilo po sprejetju primerno objaviti v *Uradnem listu Evropske unije*.

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

2022/0332 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na dvainštiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

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

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Unija je s Sklepom Sveta 82/72/EGS[10] sklenila Konvencijo o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija) (v nadaljnjem besedilu: Sporazum), ki je začela veljati 1. septembra 1982.

(2) Stalni odbor lahko v skladu s členom 17 Sporazuma sprejme sklep o spremembi dodatkov k Sporazumu.

(3) Stalni odbor naj bi na svojem dvainštiridesetem sestanku, ki bo potekal od 29. novembra do 2. decembra 2022, sprejel sklep o spremembi Dodatka II in Dodatka III k Sporazumu.

(4) Stalni odbor je v skladu s členom 13(6) Sporazuma sestavil svoj poslovnik, ki ga lahko v skladu z njegovo točko 21 spremeni.

(5) Stalni odbor naj bi na dvainštiridesetem sestanku, ki bo potekal od 29. novembra do 2. decembra 2022, sprejel tudi spremembe svojega poslovnika.

(6) Primerno je določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v stalnem odboru, saj bosta oba sklepa za Unijo zavezujoča.

(7) Švica je predložila predlog, da se volk (*Canis lupus*) premakne iz Dodatka II o „strogo zavarovanih živalskih vrstah“ v Dodatek III o „zavarovanih živalskih vrstah“ k Sporazumu.

(8) Glede na trenutne podatke znižanje varstvenega stanja vseh populacij volkov z znanstvenega vidika in vidika ohranjanja narave ni upravičeno. Stanje ohranjenosti vrste se v različnih delih celine še vedno razlikuje, pri čemer je bila ocena stanja ohranjenosti ugodna le v 18 od 39 nacionalnih delov biogeografskih regij v EU. To potrjujejo najnovejše razpoložljive znanstvene informacije o stanju ohranjenosti vrste, pridobljene v okviru poročanja v skladu s členom 17 direktive o habitatih in resolucijo št. 8 (2012) Bernske konvencije. V prid ohranitvi strogega varstvenega stanja govorijo

[10] UL L 38, 10.2.1982, str. 1.

tudi stalne grožnje za vrsto, vključno z nastajajočimi, kot so ograje na mejah ter križanje volkov in psov.

(9) Unija bi morala zato nasprotovati švicarskemu predlogu.

(10) Sekretariat Sporazuma je v sodelovanju s predsedstvom predlagal več sprememb poslovnika stalnega odbora, zlasti za prilagoditev delovnih metod in postopkov v okviru Sporazuma novim virtualnim delovnim metodam in orodjem.

(11) Predlagane spremembe poslovnika ustrezajo praksam, ki že obstajajo v drugih večstranskih okoljskih sporazumih, ali obstoječim praksam v okviru Sporazuma, ki so široko sprejete.

(12) Unija bi morala zato podpreti predlagane spremembe poslovnika –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa na dvainštiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, je naslednje:

(1) nasprotovanje predlogu, da se volk (*Canis lupus*) premakne iz Dodatka II o „strogo zavarovanih živalskih vrstah“ v Dodatek III o „zavarovanih živalskih vrstah“;

(2) podpora predlaganim spremembam poslovnika stalnega odbora iz dokumenta TPVS/Inf(2022)29.

Člen 2

Glede na razvoj dogodkov na dvainštiridesetem sestanku stalnega odbora se lahko predstavniki Unije v posvetovanju z državami članicami na usklajevalnih sestankih na kraju samem dogovorijo o bolj podrobni opredelitvi stališča iz člena 1(2) brez nadaljnjega sklepa Sveta.

Člen 3

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik