ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 14.10.2022 г.
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на четиридесет и второто годишно заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, което ще се проведе в Страсбург (Франция) от 29 ноември до 2 декември 2022 г. Позицията се отнася до предвиденото приемане от Постоянния комитет на 1) решение за изменение на допълнения II и III към конвенцията и 2) решение относно предложени изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания

Целта на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания от 1979 г., известна още като „Бернската конвенция“ („споразумението“), е опазването на дивата европейската флора и фауна, както и свързаните с нея местообитания — по-специално тези, за чието опазване е необходимо сътрудничество между няколко държави. Тя представлява международен договор, сключен под егидата на Съвета на Европа. Споразумението влезе в сила на 1 юни 1982 г. Европейският съюз е договаряща страна по споразумението от 1 септември 1982 г.[1]. Понастоящем договарящите страни по споразумението са 51, включително всички държави — членки на ЕС.

2.2. Постоянен комитет

Постоянният комитет е ръководният орган на конвенцията, като в рамките на своите правомощия той може да прави оценка на природозащитния статус на видовете и съответно да преразглежда тяхното включване в допълненията към конвенцията. Неговите функции са посочени в членове 13—15 от споразумението. Постоянният комитет заседава най-малко веднъж на две години, както и ако това бъде поискано от мнозинството от договарящите страни. Наложила се е практика заседанията да се провеждат ежегодно.

Позицията на Съюза относно измененията на допълненията, както и относно преразглеждането на процедурния правилник, се определя с решение на Съвета въз основа на предложение на Комисията.

2.3. Предвидени актове на Постоянния комитет

Очаква се на четиридесет и второто си заседание Постоянният комитет да приеме две решения с правно действие за Европейския съюз. Първото се отнася до изменение на допълнения II и III към споразумението, а второто се състои от изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет.

2.3.1 Изменение на допълнения II и III

[1] Решение 82/72/ЕИО на Съвета от 3 декември 1981 г. относно сключването на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания (ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1).

В съответствие с член 17 от споразумението всяко изменение на допълненията се приема с мнозинство от две трети от договарящите страни. Измененията влизат в сила за всички страни три месеца след тяхното приемане от Постоянния комитет, освен ако една трета от договарящите страни не са повдигнали възражения. Всяко изменение влиза в сила за онези договарящи страни, които не са повдигнали възражения. Целта на предвидения акт е да се внесат изменения в допълнения II и III към споразумението, както е предвидено в член 17 от споразумението.

2.3.2 Изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет

В съответствие с член 13, параграф 6 от споразумението Постоянният комитет изготви свой процедурен правилник. Съгласно правило 21 процедурният правилник може да се изменя от договарящите страни с мнозинство от две трети от подадените гласове. Целта на предвидения акт е да се измени процедурният правилник.

3. ПОЗИЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ЗАЕМЕ ОТ ИМЕТО НА СЪЮЗА

3.1. Изменение на допълнения II и III

Швейцария предложи изменение на допълненията към споразумението. Предложението предвижда да се понижи нивото на защита на вълците (*Canis lupus*) с преместването им от допълнение II („Строго защитени видове от фауната“) в допълнение III („Защитени видове от фауната“ — възможно регулиране). Включването на животински видове в допълнение II или III се основава на наличните научни данни към момента на преговорите по споразумението и на списъците на застрашените бозайници, птици, земноводни и влечуги в Европа, които са изготвени от Европейския комитет за опазване на природата и природните ресурси към Съвета на Европа[2]. В рамките на споразумението не са приети критерии за по-нататъшно включване или изваждане от списъка на видове съгласно допълненията.

Още през 2018 г. Швейцария предложи подобно изменение, с което се цели да се даде възможност за управление и контрол на вълците, без да е необходимо да се прилагат дерогации съгласно член 9 от конвенцията. Основният аргумент в подкрепа на предложението беше, че броят на вълците в Европа се е увеличил значително след влизането в сила на конвенцията и следователно не е необходимо строго ниво на защита. На 38-ото заседание на Постоянния комитет председателят реши да не поставя предложението на гласуване, след като отбеляза, че значителен брой страни не са готови да заемат позиция по въпроса. Швейцария обяви, че желае да внесе предложението отново, след като станат достъпни съответните доклади както съгласно Бернската конвенция (докладване съгласно Резолюция № 8 (2012 г.) относно природозащитния статус на видовете и местообитанията), така и от ЕС (докладване съгласно член 17 от Директивата за местообитанията[3]).

Настоящото предложение на Швейцария се основава на същата аргументация като предложението от 2018 г. То се основава на положителното развитие на вида в Европа и на предполагаемата необходимост от хармонизиране на статуса на защита съгласно конвенцията поради съществуващите резерви на някои договарящи страни по отношение на строгия статус на защита на вълците. Ако бъде прието, предложението на практика ще доведе до най-нисък статус на защита на популациите на вълците в цяла

---

[2] Вж. Обяснителния доклад към Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания (https://rm.coe.int/16800ca431).

[3] Директива 92/43/ЕИО на Съвета от 21 май 1992 г. за опазване на естествените местообитания и на дивата флора и фауна *(ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7).*

Европа, независимо от техния различен природозащитен статус и тенденции на територията на отделните страни и биогеографски региони.

Актуална информация за природозащитния статус на вида е налична от 2018 г. насам.

Последните оценки съгласно критериите на Червения списък на Международния съюз за опазване на природата и природните ресурси (IUCN) датират от 2018 г. Едва три от деветте главно трансгранични популации на вълци в Европейския съюз и съседните му държави се определят като „незастрашени“, а останалите шест — като „уязвими“ или „потенциално застрашени“[4]. В Червения списък на застрашени видове на IUCN популацията на вълци в Западно-централните Алпи на Швейцария и скандинавската популация в Норвегия са класифицирани като „уязвими“.

Освен това през 2020 г. оценката на равнището на ЕС на природозащитния статус на вълците въз основа на докладите, представени от държавите членки, показва, че видът все още е с неблагоприятен-незадоволителен природозащитен статус в 6 от 7 биогеографски региона на ЕС[5]. Въпреки че като цяло тенденциите в популациите и районите на разпространение се подобряват, което показва, че видът преколонизира части от своя обичаен ареал, той все още не е постигнал благоприятен природозащитен статус в повечето държави членки и биогеографски региони[6]. Видът продължава да бъде подложен на значителни заплахи и натиск, включително високи равнища на причинена от човека смъртност (а именно от бракониерство).

През 2021 г. бяха оповестени и резултатите от докладването съгласно Резолюция № 8 (2012 г.) на Бернската конвенция[7]. Докладването относно природозащитния статус за периода 2013—2019 г. беше в етап на изпитване и не всички договарящи страни представиха данни. Швейцария и Норвегия, които са държави на разпространение на трансграничните популации на вълци заедно с държави — членки на ЕС, изпратиха своите доклади. Швейцария докладва, че вълците са с неблагоприятен-незадоволителен природозащитен статус в Континенталния биогеографски регион — един от двата биогеографски региона на държавата. Норвегия докладва за неизвестен природозащитен статус на вида и в двата ѝ биогеографски региона.

Европейският съюз напълно признава предизвикателствата, свързани със съвместното съществуване на хората и вълците, произтичащи от възстановяването на броя и районите на разпространение на вълците. Тези предизвикателства изискват бдителност и постоянно наблюдение на положението. Въз основа на резултатите от наблюдението може да се наложи да бъдат разгледани допълнителни действия, включително оценка на настоящата рамка за опазване на вълците. Европейският съюз ще направи оценка на положението, като вземе предвид резултатите от предстоящото заседание на Постоянния комитет. На този етап обаче, предвид последните представени по-горе данни, предложението на Швейцария за понижаване на статута на защита на вълцитека в цяла Европа не е оправдано нито от научна гледна точка, нито от гледна точка на опазването. Предложението също така не е в съответствие с настоящия статус на

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

6 През 2019 г. държавите членки докладваха, че вълците са с благоприятен природозащитен статус в 18 от 39 национални части на биогеографски региони, в които е имало наличие на този вид.

7 Документ T-PVS/PA(2020)03 — Докладване съгласно Резолюция № 8 (2012 г.) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04), и националните обобщаващи информационни табла, представящи данни, докладвани от договарящи страни по Конвенцията, които не са членки на ЕС (https://www.coe.int/en/web/bern-convention/national-summary-dashboards).

правна защита на вида, предоставен с приложение IV към Директивата за местообитанията. Основната цел както на Бернската конвенция, така и на Директивата за местообитанията, а именно да се гарантира възстановяването и опазването на вида до благоприятен природозащитен статус, не е постигната. Строгият правен статус на защита изглежда необходим за подпомагане на усилията за премахване на сериозните заплахи за вида. Съществуващата правна рамка позволява продължаващо възстановяване на вида и предоставя на страните необходимите инструменти за решаване на конкретни проблеми, включително възможността за въвеждане на дерогации съгласно член 9 от конвенцията (и член 16 от Директивата за местообитанията) в съответствие с изискваните условия[8].

Предложението на Швейцария би хармонизирало защитата на вълците съгласно Бернската конвенция чрез прилагане на най-ниския статус на защита навсякъде. С оглед на последните оценки на природозащитния статус е препоръчително да се засили международното сътрудничество между страните, споделящи трансгранични популации на вълци, което би довело до оттегляне на съществуващите резерви и до по-добре координирани усилия за опазване и управление. Следва да се отбележи, че Швейцария и Норвегия не са изразили резерви, поради което няма несъответствие между статуса на правна защита на вълците в тези държави и държавите членки, с които те споделят популации на вълци.

Поради това, въз основа на най-актуалната научна информация, налична към момента, и в съответствие с действащата понастоящем в ЕС правна уредба, Европейският съюз следва да се противопостави на предложението на Швейцария вълците (*Canis lupus*) да се преместят от допълнение II („Строго защитени видове от фауната“) в допълнение III („Защитени видове от фауната“) към споразумението. Той обаче ще продължи да следи развитието на популацията на вълците и предизвикателствата пред съвместното им съществуване с хората.

3.2. Изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет

Поради пандемията от Covid-19 през 2020 г. и 2021 г. Постоянният комитет по споразумението провеждаше заседанията си чрез онлайн платформа. Опитът беше положителен, но разкри необходимостта от адаптиране на предвидените понастоящем в споразумението правила, инструменти и процеси на вземане на решения към новите методи на работа и потребности. Секретариатът, в сътрудничество с Бюрото на Бернската конвенция, предложи няколко изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет (документ **TPVS/Inf(2022)29**), изготвен в съответствие с член 13, параграф 6 от споразумението.

В допълнение към незначителните редакционни промени, предложени за по-голяма точност и езикова последователност, предложените изменения се отнасят до:

- **Правило 1 — Заседания**: въвеждане на възможността за дистанционни виртуални заседания и организиране на гласуване по електронен път;
- **Правило 2 — Свикване**: съкращаване на срока на предизвестието за свикване на заседание на Постоянния комитет на шест седмици (от два месеца);

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

- **Правило 6 — Документиране**: пояснение относно използването на информационни технологии за съставяне и изпращане на документи от заседания на договарящите страни, включително за нуждите на писмена процедура или опростена писмена процедура (процедура на мълчаливо съгласие);
- **Правило 7 — Кворум**: изясняване на определението за кворум (повече от половината от договарящите страни);
- **Правило 8 — Гласуване**: разяснения относно реда и условията за гласуване и гласуване чрез писмена процедура;
- **Правило 11 — Председателство**: разяснения относно процедурата за гласуване и мнозинството при избора на членове на Бюрото, в случай че е необходимо трето гласуване;
- **Правило 19 — Бюро**: включване на изискване за кворум за разискванията на Бюрото и включване в правило 19 на буква в), изясняваща специфичните функции на Бюрото;
- **Допълнение 1 — Правила, приложими към оценките на място**: включване на изискване договарящата страна и жалбоподателят да се споразумеят относно назначаването на експерт за мисията и относно мандата, определен за нея, както и изискване приемащата държава да поеме разходите за местен транспорт, устен и писмен превод на документи;
- **Допълнение 2 — Правила, приложими към медиацията**: включване на изисквания, подобни на тези за оценките на място.

Всички предложени изменения, които се отнасят до възможността за провеждане на виртуални дистанционни заседания и писмени процедури, са в съответствие с практиките съгласно други многостранни споразумения в областта на околната среда и са необходими, за да се гарантира, че предвидените в споразуменията методи на работа са адаптирани към виртуалната работа.

Предлага се съкращаване на срока за предизвестие за свикване на заседание на Постоянния комитет на шест седмици, за да се даде възможност за по-голяма гъвкавост, ако възникне необходимост от извънредно заседание на Постоянния комитет. Тъй като на практика основният орган за вземане на решения по споразумението заседава веднъж годишно, използването на тази разпоредба се очаква да бъде само по изключение.

Предложените изменения, с които се изясняват функциите на Бюрото, отговорностите на приемащите държави за проучвания на място и посещения за посредничество и необходимото споразумение относно мандата и назначаването на експерт, произтичат от съществуващите практики в рамките на функционирането на споразумението. Тези досега неписани правила се прилагат масово и са широко приети от договарящите страни.

Поради това Европейският съюз следва да подкрепи всички предложени изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет.

С оглед на гореизложеното е необходимо Съветът да вземе решение с цел установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет както по предложението за изменение на допълненията към споразумението, така и по предложението за изменение на

процедурния правилник на Постоянния комитет. Предложенията за изменение на процедурния правилник няма да изискват промяна на съществуващото право на Съюза.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“[9].

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Постоянният комитет е орган, създаден по силата на споразумението.

Актовете, които Постоянният комитет има за задача да приеме, представляват актове с правно действие. Предвидените актове ще бъдат обвързващи съгласно международното право в съответствие с член 6 от споразумението. Предвидените актове не допълват, нито изменят институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискването от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържание на предвидения акт са свързани с околната среда.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

---

[9] Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

5. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Тъй като актовете на Постоянния комитет биха довели до изменение на допълнения II и III към споразумението и на процедурния правилник на Постоянния комитет, би било целесъобразно те да бъдат публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз*, в случай че бъдат приети.

2022/0332 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз в рамките на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, известна още като „Бернската конвенция“ („споразумението“), беше сключена от Съюза с Решение 82/72/ЕИО на Съвета[10] и влезе в сила на 1 септември 1982 г.

(2) Съгласно член 17 от споразумението Постоянният комитет може да приема решения за изменение на допълненията към споразумението.

(3) Планира се на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет, което ще се проведе от 29 ноември до 2 декември 2022 г., да бъде прието решение за изменение на допълнения II и III към споразумението.

(4) В съответствие с член 13, параграф 6 от споразумението Постоянният комитет изготви свой процедурен правилник, който може да изменя в съответствие с правило 21.

(5) Постоянният комитет също се приканва да приеме изменения на своя процедурен правилник на четиридесет и второто си заседание, което ще се проведе от 29 ноември до 2 декември 2022 г.

(6) Тъй като и двете решения ще бъдат обвързващи за Съюза, е целесъобразно да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Постоянния комитет.

(7) Швейцария представи предложение вълците (*Canis lupus*) да се преместят от допълнение II („Строго защитени видове от фауната“) в допълнение III („Защитени видове от фауната“) към споразумението.

(8) Въз основа на наличните към момента данни понижаването на статуса на защита на всички популации на вълци не е обосновано нито от научна гледна точка, нито от гледна точка на опазването. Природозащитният статус на вида все още не е еднакъв в различните части на Европа, като неговата оценка показва, че той е благоприятен само в 18 от 39 национални части на биогеографските региони в

[10] ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1.

ЕС. Това се потвърждава от най-новата налична научна информация относно природозащитния статус на вида, получена в резултат на докладването съгласно член 17 от Директивата за местообитанията и съгласно Резолюция № 8 (2012 г.) на Бернската конвенция. Продължаващите заплахи за вида, включително нововъзникващите заплахи като граничните огради и хибридизацията на вълците с кучета, също изискват запазване на строгия статус на защита.

(9) Поради това Съюзът следва да се противопостави на предложението на Швейцария.

(10) Секретариатът на споразумението, в сътрудничество с Бюрото, предложи няколко изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет, по-специално за адаптиране на предвидените в споразумението методи на работа и процедури към новите виртуални методи и инструменти на работа.

(11) Предложените изменения на процедурния правилник съответстват на практики, които вече са въведени в други многостранни споразумения в областта на околната среда, или на съществуващи практики в рамките на споразумението, които са широко приети.

(12) Поради това Съюзът следва да подкрепи всички предложени изменения на процедурния правилник,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания, е, както следва:

(1) да се противопостави на предложението вълците (*Canis lupus*) да се преместят от допълнение II („Строго защитени видове от фауната“) в допълнение III („Защитени видове от фауната“);

(2) да подкрепи предложените изменения на процедурния правилник на Постоянния комитет, съдържащи се в документ TPVS/Inf(2022)29.

Член 2

В зависимост от хода на четиридесет и второто заседание на Постоянния комитет, по време на координационните заседания на място представителите на Съюза, след консултации с държавите членки, могат да договорят прецизиране на позицията, посочена в член 1, точка 2, без да е необходимо допълнително решение на Съвета.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател