EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie na čtyřicátém druhém zasedání stálého výboru Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. PŘEDMĚT NÁVRHU

Tento návrh se týká rozhodnutí o postoji, který má být zaujat jménem Unie s ohledem na čtyřicáté druhé výroční zasedání stálého výboru Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, Štrasburk, Francie, 29. listopadu až 2. prosince 2022. Postoj se týká plánovaného přijetí 1) rozhodnutí o změně přílohy II a přílohy III úmluvy stálým výborem a 2) rozhodnutí o navrhovaných změnách jednacího řádu stálého výboru.

2. SOUVISLOSTI NÁVRHU

2.1. Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) (dále jen „úmluva“) z roku 1979 usiluje o ochranu evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a jejich přírodních stanovišť, zejména těch, jejichž ochrana vyžaduje spolupráci několika států. Jde o mezivládní smlouvu uzavřenou pod záštitou Rady Evropy. Úmluva vstoupila v platnost dnem 1. června 1982. Evropská unie je smluvní stranou této úmluvy od 1. září 1982[1]. Úmluva má v současné době 51 smluvních stran, včetně všech členských států EU.

2.2. Stálý výbor

Stálý výbor je rozhodovacím orgánem úmluvy s pravomocí posuzovat stav druhů z hlediska ochrany a následně přezkoumat jejich zařazení do příloh úmluvy. Jeho funkce jsou uvedeny v článcích 13–15 úmluvy. Schází se alespoň jednou za dva roky a kdykoli o to požádá většina smluvních stran. Obvykle se schází každý rok.

Postoj Unie týkající se změn příloh se stejně jako revize jednacího řádu stálého výboru stanoví rozhodnutím Rady na základě návrhu Komise.

2.3. Zamýšlené akty stálého výboru

Očekává se, že stálý výbor přijme na svém čtyřicátém druhém zasedání dvě rozhodnutí s právními účinky pro Evropskou unii. První se týká změny příloh II a III úmluvy a druhá změna spočívá ve změnách jednacího řádu stálého výboru.

2.3.1 Změna přílohy II a přílohy III

V souladu s článkem 17 úmluvy se změna příloh přijímá dvoutřetinovou většinou smluvních stran. Změna vstoupí v platnost pro všechny smluvní strany tři měsíce po přijetí stálým výborem, pokud jedna třetina smluvních stran nevznesla námitky. Změna vstoupí v platnost pro smluvní strany, které nevznesly námitky. Účelem zamýšleného aktu je změnit přílohy II a III úmluvy, jak je stanoveno v článku 17 úmluvy.

2.3.2 Změny jednacího řádu stálého výboru

Stálý výbor vypracoval v souladu s čl. 13 odst. 6 úmluvy svůj jednací řád. Podle bodu 21 může být jednací řád změněn dvoutřetinovou většinou hlasů smluvních stran. Účelem zamýšleného aktu je změnit jednací řád.

[1] Rozhodnutí Rady 82/72/EHS ze dne 3. prosince 1981 o uzavření Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť jménem Společenství (Úř. věst. L 38, 10.2.1982, s. 1).

3. POSTOJ, KTERÝ MÁ BÝT ZAUJAT JMÉNEM UNIE

3.1. Změna přílohy II a přílohy III

Švýcarsko navrhlo změnu příloh úmluvy. Návrh počítá se snížením úrovně ochrany vlka obecného (*Canis lupus*) jeho přesunutím z přílohy II (přísně chráněné druhy živočichů) do přílohy III (chráněné druhy živočichů – regulace je možná). Zařazení živočišných druhů do přílohy II nebo III je založeno na vědeckých údajích dostupných v době jednání o úmluvě a na seznamech savců, ptáků, obojživelníků a plazů ohrožených v Evropě, vypracovaných Evropským výborem pro ochranu přírody a přírodních zdrojů při Radě Evropy[2]. V rámci úmluvy nebyla přijata žádná kritéria pro další zařazení nebo vyjmutí druhů uvedených v přílohách.

Již v roce 2018 navrhlo Švýcarsko podobnou změnu s cílem umožnit regulaci a kontrolu populace vlků, aniž by bylo nutné udělovat výjimky podle článku 9 úmluvy. Hlavním argumentem na podporu návrhu bylo, že počet vlků v Evropě se od vstupu úmluvy v platnost podstatně zvýšil, a přísná úroveň ochrany je proto zbytečná. Na 38. zasedání stálého výboru předseda poukázal na skutečnost, že značný počet stran není připraven zaujmout k této záležitosti postoj, a rozhodl, že návrh nebude předložen k hlasování. Švýcarsko oznámilo, že si přeje vrátit se k návrhu, jakmile budou k dispozici příslušné zprávy jak podle Bernské úmluvy (zpráva podle usnesení č. 8 (2012) o stavu druhů a stanovišť z hlediska ochrany), tak od EU (podávání zpráv podle článku 17 směrnice o stanovištích)[3].

V současném návrhu předkládá Švýcarsko stejné argumenty jako v návrhu z roku 2018. Vychází z pozitivního vývoje tohoto druhu v celé Evropě a údajné potřeby harmonizovat status ochrany podle úmluvy, a to vzhledem ke stávajícím výhradám některých smluvních stran ohledně přísného statusu ochrany vlka obecného. Pokud by byl návrh přijat, vedl by k nejnižšímu statusu ochrany populací vlka obecného v celé Evropě bez ohledu na jejich odlišný stav z hlediska ochrany a trendy na území smluvních stran a v biogeografických oblastech.

Od roku 2018 jsou k dispozici aktualizované informace o stavu druhu z hlediska ochrany.

Nejnovější posouzení podle kritérií Červeného seznamu IUCN pochází z roku 2018. Z devíti převážně přeshraničních vlčích populací v Evropské unii a sousedních zemích jsou pouze tři „méně ohrožené“, zatímco šest jich je „zranitelných“ nebo „téměř ohrožených“[4]. Západoalpská a středolpská populace, která se vyskytuje ve Švýcarsku, a skandinávská populace, která se vyskytuje v Norsku, jsou podle hodnocení Červeného seznamu IUCN „zranitelné“.

Kromě toho posouzení stavu vlka obecného na úrovni EU na základě zpráv předložených členskými státy v roce 2020 ukazuje, že tento druh je stále v nepříznivém-nevyhovujícím stavu z hlediska ochrany v šesti ze sedmi biogeografických oblastí EU[5]. Ačkoli se populace a trendy na území výskytu obecně zlepšují, což ukazuje, že druh rekolonizuje části svého historického území výskytu, ve většině členských států a biogeografických oblastí dosud nebylo dosaženo příznivého stavu z hlediska ochrany[6]. Tento druh je i nadále vystaven

---

2 Viz důvodová zpráva k Úmluvě o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (https://rm.coe.int/16800ca431)

3 Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, *Úřední věstník 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

6 V roce 2019 členské státy oznámily, že populace vlka obecného jsou v příznivém stavu z hlediska ochrany v 18 z 39 národních biogeografických oblastí, kde se tento druh vyskytuje.

značným hrozbám a tlakům, včetně vysoké míry úmrtnosti způsobené člověkem (konkrétně v důsledku pytláctví).

V roce 2021 byly rovněž k dispozici výsledky zpráv podle usnesení č. 8 (2012) Bernské úmluvy[7]. Podávání zpráv o stavu z hlediska ochrany za období 2013–2019 bylo ve fázi testování a ne všechny smluvní strany zprávy předložily. Své zprávy zaslaly Švýcarsko a Norsko, což jsou země, na jejichž území se nacházejí populace vlků, které se pohybují přes hranice i do členských států EU. Ve Švýcarsku je vlk obecný v nepříznivém-nevyhovujícím stavu z hlediska ochrany v kontinentální biogeografické oblasti, což je jedna ze dvou biogeografických oblastí země. Norsko oznámilo neznámý stav druhu z hlediska ochrany v obou svých biogeografických oblastech.

Evropská unie plně uznává problémy v rámci soužití lidí a vlků, které jsou dány nárůstem počtu vlků a rozsahem jejich výskytu. Tyto problémy vyžadují obezřetnost a průběžné sledování situace. Na základě výsledků tohoto sledování může být nutné zvážit další opatření, včetně posouzení stávajícího rámce pro ochranu vlků. Evropská unie situaci posoudí s ohledem na výsledek nadcházejícího zasedání stálého výboru. Vzhledem k nejnovějším údajům uvedeným výše však v této fázi není návrh Švýcarska, aby se snížil status ochrany vlka v celé Evropě, z vědeckého hlediska ani z hlediska ochrany přírody opodstatněný. Návrh rovněž není v souladu se současným statusem právní ochrany druhů podle přílohy IV směrnice o stanovištích. Hlavního cíle Bernské úmluvy i směrnice o stanovištích, kterým je zajistit obnovu a zachování druhů v příznivém stavu z hlediska ochrany, nebylo dosaženo. Status přísné právní ochrany se jeví jako nezbytný pro podporu úsilí o odstranění závažných hrozeb pro daný druh. Stávající právní rámec umožňuje probíhající obnovu tohoto druhu a poskytuje smluvním stranám nezbytné nástroje k řešení konkrétních problémů, včetně možnosti udělit výjimky podle článku 9 úmluvy (a článku 16 směrnice o stanovištích) v souladu s požadovanými podmínkami[8].

Švýcarský návrh by harmonizoval ochranu vlka obecného podle Bernské úmluvy tím, že by všude uplatňoval status nejnižší ochrany. S ohledem na nejnovější posouzení stavu z hlediska ochrany je vhodné posílit mezinárodní spolupráci mezi smluvními stranami sdílejícími přeshraniční populace vlků, což by mohlo vést ke zrušení stávajících výhrad a k lepší koordinaci úsilí o zachování a regulaci. Je třeba poznamenat, že Švýcarsko a Norsko nevznesly žádnou výhradu, a proto neexistuje nesoulad mezi statusem právní ochrany vlka obecného v těchto zemích a v členských státech, s nimiž populace vlků sdílejí.

Na základě nejnovějších vědeckých údajů, které jsou v současné době k dispozici a které jsou uvedeny výše, a v souladu se stávajícím právním rámcem EU by proto měla Evropská unie vyjádřit nesouhlas s návrhem Švýcarska na přesunutí vlka obecného (*Canis lupus)* z přílohy II („Přísně chráněné druhy živočichů“) do přílohy III („Chráněné druhy živočichů“) úmluvy. Nicméně vývoj populace vlků a problémy v soužití s lidmi bude i nadále sledovat.

3.2. Změny jednacího řádu stálého výboru

V letech 2020 a 2021 se stálý výbor úmluvy v důsledku pandemie COVID-19 sešel prostřednictvím online platformy. Zkušenosti byly pozitivní, nicméně se ukázalo, že stávající

[7] Dokument T-PVS/PA(2020)03 – Podávání zpráv podle usnesení č. 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) a vnitrostátní souhrnné přehledy obsahující údaje oznámené smluvními stranami úmluvy, které nejsou členy EU (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-cs/format-PDF/source-search

pravidla, nástroje a rozhodovací procesy úmluvy je třeba přizpůsobit novým pracovním metodám a potřebám. Sekretariát ve spolupráci s předsednictvem Bernské úmluvy navrhl několik změn jednacího řádu stálého výboru (dokument **TPVS/Inf(2022)29**) zřízeného v souladu s čl. 13 odst. 6 úmluvy.

Kromě menších redakčních změn navržených v zájmu větší přesnosti a jednotnosti znění se navrhované změny týkají:

- **Bod 1 – Zasedání:** zavedení možnosti virtuálních zasedání na dálku a organizace hlasování elektronickými prostředky.
- **Bod 2 – Svolání zasedání:** zkrácení lhůty pro svolání zasedání stálého výboru na šest týdnů (ze dvou měsíců).
- **Bod 6 – Dokumentace:** vyjasnění používání informačních technologií při sestavování a zasílání dokumentů pro zasedání smluvním stranám, a to i pro potřeby písemného postupu nebo zjednodušeného písemného postupu.
- **Bod 7 – Usnášeníschopnost:** vyjasnění toho, co představuje usnášeníschopnost (více než polovina smluvních stran).
- **Bod 8 – Hlasování:** vyjasnění způsobů hlasování a hlasování písemným postupem.
- **Bod 11 – Předseda:** vyjasnění postupu hlasování a většiny pro volbu členů předsednictva v případě, že je vyžadováno třetí kolo hlasování.
- **Bod 19 – Předsednictvo:** zahrnutí požadavku usnášeníschopnosti pro jednání předsednictva a začlenění ustanovení 19 písm. c) objasňujícího specifické funkce předsednictva.
- **Dodatek 1 – Pravidla pro hodnocení na místě:** zahrnutí požadavku, aby se smluvní strana a stěžovatel dohodli na odborníkovi jmenovaném pro danou misi a na jejím mandátu, jakož i požadavku, aby hostitelská země nesla náklady na místní přepravu, tlumočení a překlad dokumentů.
- **Dodatek 2 – Pravidla pro mediaci:** zahrnutí podobných požadavků jako u hodnocení na místě.

Všechny navrhované změny, které se týkají možnosti pořádat virtuální schůze na dálku a písemných postupů, jsou v souladu s praxí u jiných mnohostranných dohod o životním prostředí a jsou nezbytné k zajištění toho, aby pracovní metody úmluvy byly přizpůsobeny virtuální práci.

Navrhuje se zkrácení lhůty pro svolání zasedání stálého výboru na šest týdnů, aby byla umožněna větší flexibilita v případě potřeby mimořádného zasedání stálého výboru. Vzhledem k tomu, že v praxi se hlavní rozhodovací orgán úmluvy schází jednou ročně, očekává se, že použití tohoto ustanovení bude pouze výjimečné.

Navrhované změny objasňující funkce předsednictva, odpovědnost hostitelských zemí za šetření na místě a mediační návštěvy a požadovanou dohodu o mandátu i výběru odborníků vyplývají ze stávajících postupů v rámci fungování úmluvy. Tato dosud nepsaná pravidla byla obecně uplatňována a smluvní strany je akceptovaly.

Evropská unie by proto měla podpořit všechny navrhované změny jednacího řádu stálého výboru.

S ohledem na výše uvedené je nezbytné, aby Rada přijala rozhodnutí s cílem stanovit postoj, který má být zaujat jménem Unie na čtyřicátém druhém zasedání stálého výboru ohledně

návrhu na změnu příloh úmluvy i návrhů na změnu jednacího řádu stálého výboru. Návrhy na změnu jednacího řádu nebudou vyžadovat změnu stávajících právních předpisů Unie.

4. PRÁVNÍ ZÁKLAD

4.1. Procesněprávní základ

4.1.1. Zásady

Ustanovení čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) zavádí rozhodnutí, jimiž se stanoví „*postoje, které mají být jménem Unie zaujaty v orgánu zřízeném dohodou, má-li tento orgán přijímat akty s právními účinky, s výjimkou aktů, které doplňují nebo pozměňují institucionální rámec dohody*“.

Pojem „*akty s právními účinky*“ zahrnuje akty, které mají právní účinky na základě pravidel mezinárodního práva, jimiž se dotyčný orgán řídí. Tento pojem zahrnuje rovněž nástroje, jež podle mezinárodního práva nemají závazný účinek, ale „*mohou rozhodujícím způsobem ovlivnit obsah právní úpravy přijaté zákonodárcem Unie*“[9].

4.1.2. Použití na stávající případ

Stálý výbor je orgán zřízený úmluvou.

Akty, které má stálý výbor přijmout, představují akty s právními účinky. Zamýšlené akty budou závazné podle mezinárodního práva v souladu s článkem 6 úmluvy. Zamýšlené akty nedoplňují ani nepozměňují institucionální rámec úmluvy.

Procesněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 218 odst. 9 SFEU.

4.2. Hmotněprávní základ

4.2.1. Zásady

Hmotněprávní základ rozhodnutí podle čl. 218 odst. 9 SFEU závisí v první řadě na cíli a obsahu zamýšleného aktu, v souvislosti s nímž se postoj jménem Unie zaujímá. Sleduje-li zamýšlený akt dvojí účel nebo má-li dvě složky a lze-li jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek identifikovat jako hlavní, zatímco druhý účel či druhá složka je pouze vedlejší, musí být rozhodnutí přijaté podle čl. 218 odst. 9 SFEU založeno na jediném hmotněprávním základu, a sice na tom, který si žádá hlavní nebo převažující účel či složka.

4.2.2. Použití na stávající případ

Hlavní cíl a obsah zamýšleného aktu se týká životního prostředí.

Hmotněprávním základem navrhovaného rozhodnutí je tudíž čl. 192 odst. 1 SFEU.

4.3. Závěr

Právním základem navrhovaného rozhodnutí by měl být čl. 192 odst. 1 Smlouvy o fungování EU ve spojení s čl. 218 odst. 9 SFEU.

5. ZVEŘEJNĚNÍ ZAMÝŠLENÉHO AKTU

Vzhledem k tomu, že akty stálého výboru by pozměňovaly přílohy II a III úmluvy a jednací řád stálého výboru, bylo by vhodné je zveřejnit v *Úředním věstníku Evropské unie*, pokud budou přijaty.

---

[9] Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. října 2014, Německo v. Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

2022/0332 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTÍ RADY

o postoji, který má být zaujat jménem Evropské unie na čtyřicátém druhém zasedání stálého výboru Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 192 odst. 1 ve spojení s čl. 218 odst. 9 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

vzhledem k těmto důvodům:

(1) Úmluva o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť (Bernská úmluva) (dále jen „úmluva“) byla uzavřena Unií rozhodnutím Rady 82/72/EHS[10] a vstoupila v platnost dne 1. září 1982.

(2) Podle článku 17 úmluvy může stálý výbor přijmout rozhodnutí o změně příloh této úmluvy.

(3) Stálý výbor má během svého čtyřicátého druhého zasedání ve dnech 29. listopadu až 2. prosince 2022 přijmout rozhodnutí týkající se změn příloh II a III úmluvy.

(4) V souladu s čl. 13 odst. 6 úmluvy stálý výbor vypracoval svůj jednací řád a v souladu s bodem 21 jej stálý výbor může změnit.

(5) Stálý výbor má na svém čtyřicátém druhém zasedání ve dnech 29. listopadu až 2. prosince 2022 rovněž přijmout změny svého jednacího řádu.

(6) Je vhodné stanovit postoj, který má být zaujat jménem Unie ve stálém výboru, neboť obě rozhodnutí budou pro Unii závazná.

(7) Švýcarsko předložilo návrh na přesunutí vlka obecného (*Canis lupus*) z přílohy II („Přísně chráněné druhy živočichů“) do přílohy III („Chráněné druhy živočichů“) úmluvy.

(8) Na základě současných údajů není snížení statusu ochrany všech populací vlka obecného z vědeckého hlediska ani z hlediska ochrany přírody opodstatněné. Stav druhu z hlediska ochrany zůstává na celém kontinentu rozdílný, přičemž příznivě je stav z hlediska ochrany hodnocen pouze v 18 z 39 národních částí biogeografických oblastí v EU. To potvrzují nejnovější dostupné vědecké informace o stavu druhu z hlediska ochrany, které vyplývají z podávání zpráv podle článku 17 směrnice o stanovištích a podle usnesení č. 8 (2012) Bernské úmluvy. Zachování přísného statusu ochrany vyžadují rovněž přetrvávající hrozby pro tento druh, včetně nově vznikajících hraničních plotů a hybridizace vlka se psem.

(9) Unie by proto měla vyjádřit nesouhlas se švýcarským návrhem.

[10] Úř. věst. L 38, 10.2.1982, s. 1.

(10) Sekretariát úmluvy ve spolupráci s předsednictvem navrhl několik změn jednacího řádu stálého výboru, zejména s cílem přizpůsobit pracovní metody a postupy úmluvy novým virtuálním pracovním metodám a nástrojům.

(11) Navrhované změny jednacího řádu odpovídají postupům již zavedeným v jiných mnohostranných dohodách o životním prostředí nebo stávajícím postupům v rámci úmluvy, které jsou obecně akceptovány.

(12) Unie by proto měla podpořit všechny navrhované změny jednacího řádu,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Postoj, který má být zaujat jménem Unie na čtyřicátém druhém zasedání stálého výboru Úmluvy o ochraně evropských planě rostoucích rostlin, volně žijících živočichů a přírodních stanovišť, je následující:

1) vyjádřit nesouhlas s návrhem na přesunutí vlka obecného (*Canis lupus*) z přílohy II („Přísně chráněné druhy živočichů“) do přílohy III („Chráněné druhy živočichů“) úmluvy;

2) podpořit navrhované změny jednacího řádu stálého výboru obsažené v dokumentu TPVS/Inf(2022)29.

Článek 2

S ohledem na vývoj jednání na čtyřicátém druhém zasedání stálého výboru se zástupci Unie po konzultaci s členskými státy během koordinačních schůzek na místě mohou bez dalšího rozhodnutí Rady dohodnout na upřesnění postoje uvedeného v čl. 1 bodu 2.

Článek 3

Toto rozhodnutí je určeno Komisi.

V Bruselu dne

Za Radu
předseda/předsedkyně