EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.10.2022.
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti na 42. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se Prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje u ime Unije treba donijeti na 42. godišnjem sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, koji se održava od 29. studenoga do 2. prosinca 2022. u Strasbourgu u Francuskoj. Stajalište se odnosi na predviđeno donošenje odluke Stalnog odbora o i. izmjeni dodataka II. i III. Konvenciji i ii. predloženim izmjenama poslovnika Stalnog odbora.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa

Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) iz 1979. (dalje u tekstu „Sporazum”) žele se zaštititi europska flora i fauna te njihova prirodna staništa, posebice ona za čiju je zaštitu potrebna suradnja nekoliko država. Riječ je o međuvladinu ugovoru sklopljenom pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Sporazum je stupio na snagu 1. lipnja 1982. Europska unija ugovorna je stranka te konvencije od 1. rujna 1982.[1] Trenutačno Sporazum ima 51 ugovornu stranku, među kojima su sve države članice EU-a.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je tijelo Konvencije koje donosi odluke i ima ovlast procjenjivati stanje očuvanosti vrsta te nakon toga preispitivati njihovo uvrštavanje na popis u dodacima Konvenciji. Njegove su funkcije nabrojene u člancima od 13. do 15. Sporazuma. Sastaje se barem svake dvije godine i kad to zatraži većina ugovornih stranaka. Postalo je uobičajeno da se Stalni odbor sastaje svake godine.

Stajalište Unije o izmjenama dodataka i reviziji poslovnika Stalnog odbora utvrđuje se odlukom Vijeća koja se temelji na prijedlogu Komisije.

2.3. Predviđeni akti Stalnog odbora

Očekuje se da će Stalni odbor na svom 42. sastanku donijeti dvije odluke s pravnim učinkom na Europsku uniju. Prva se odnosi na izmjenu Dodatka II. i Dodatka III. Sporazumu, a druga na izmjene poslovnika Stalnog odbora.

2.3.1. Izmjena Dodatka II. i Dodatka III.

U skladu s člankom 17. Sporazuma izmjena dodataka donosi se dvotrećinskom većinom ugovornih stranaka. Izmjena stupa na snagu za sve ugovorne stranke tri mjeseca nakon što je donese Stalni odbor, osim ako jedna trećina ugovornih stranaka ne istakne primjedbe. Izmjena stupa na snagu za one ugovorne stranke koje nisu istaknule primjedbe. Svrha je predviđenog akta izmjena dodataka II. i III. Sporazumu, kako je predviđeno u članku 17. Sporazuma.

2.3.2. Izmjene poslovnika Stalnog odbora

U skladu s člankom 13. stavkom 6. Sporazuma Stalni odbor sastavio je svoj poslovnik. U skladu s točkom 21. odluka o izmjeni poslovnika donosi se dvotrećinskom većinom glasova ugovornih stanaka. Svrha je predviđenog akta izmjena poslovnika.

[1] Odluka Vijeća 82/72/EEZ od 3. prosinca 1981. o sklapanju Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (SL L 38, 10.2.1982., str. 1.).

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

3.1. Izmjena Dodatka II. i Dodatka III.

Švicarska je predložila izmjenu dodataka Sporazumu. Predloženo je smanjenje razine zaštite vuka (*Canis lupus*) premještanjem iz Dodatka II. (strogo zaštićene životinjske vrste) u Dodatak III. (zaštićene životinjske vrste – moguća regulativa). Uvrštavanje životinjskih vrsta u Dodatak II. ili III. temelji se na dostupnim znanstvenim podacima u vrijeme pregovora o Sporazumu i popisima ugroženih sisavaca, ptica, vodozemaca i gmazova u Europi, koje je sastavio Europski odbor za očuvanje prirode i prirodnih resursa Vijeća Europe[2]. Na temelju Sporazuma nisu doneseni kriteriji za daljnje uvrštavanje vrsta na popis ili brisanje s popisa vrsta u dodacima.

Švicarska je već 2018. predložila sličnu izmjenu kako bi se omogućilo upravljanje populacijom vukova i kontrola nad njom bez potrebe za odstupanjima na temelju članka 9. Konvencije. Glavni argument u prilog prijedlogu bilo je znatno povećanje broja vukova u Europi od stupanja Konvencije na snagu, zbog čega više nije potrebna stroga razina zaštite. Na 38. sastanku Stalnog odbora predsjednik je odlučio da se prijedlog neće staviti na glasanje, nakon što je napomenuo da velik broj stranaka nije spreman zauzeti stajalište o tom pitanju. Švicarska je najavila da želi ponovno razmotriti prijedlog nakon što postanu dostupna relevantna izvješća u okviru Bernske konvencije (izvješćivanje u skladu s Rezolucijom br. 8 (2012.) o stanju očuvanosti vrsta i staništa) i na razini EU-a (izvješćivanje u skladu s člankom 17. Direktive o staništima[3]).

Trenutačni prijedlog Švicarske sadržava iste argumente kao i prijedlog iz 2018. Temelji se na pozitivnom razvoju vrsta u cijeloj Europi i navodnoj potrebi za usklađivanjem statusa zaštite na temelju Konvencije zbog postojećih rezervi nekih ugovornih stranaka u pogledu statusa stroge zaštite vuka. Ako se donese, prijedlog bi zapravo doveo do najnižeg statusa zaštite populacija vukova u cijeloj Europi, bez obzira na njihovo različito stanje očuvanosti i kretanja na području stranaka i biogeografskih regija.

Od 2018. dostupne su ažurirane informacije o stanju očuvanosti te vrste.

Najnovije procjene u skladu s kriterijima Crvenog popisa ugroženih vrsta IUCN-a potječu iz 2018. Od devet uglavnom prekograničnih populacija vukova u Europskoj uniji i susjednim zemljama samo su tri „najmanje zabrinjavajuće”, a šest je populacija razvrstano kao „osjetljive” ili „gotovo ugrožene”[4]. Populacija zapadno-središnjih Alpa koja živi u Švicarskoj i skandinavska populacija u Norveškoj navedene su kao „osjetljive” na Crvenom popisu ugroženih vrsta IUCN-a.

Osim toga, procjena stanja očuvanosti vuka na razini EU-a iz 2020. na temelju izvješća koja su dostavile države članice pokazuje da je ta vrsta i dalje u nepovoljnom i neprimjerenom stanju očuvanosti u šest od sedam biogeografskih regija EU-a[5]. Iako se populacija i rasprostranjenost općenito poboljšavaju, što pokazuje da se vrsta ponovno naseljava na dijelove svojeg povijesnog areala, još uvijek nije postigla povoljno stanje očuvanosti u većini država članica i biogeografskih regija[6]. Vrsta je i dalje izložena znatnim prijetnjama i

---

2 Vidjeti izvješće s obrazloženjem o sklapanju Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (https://rm.coe.int/16800ca431).

3 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, SL 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 Države članice izvijestile su 2019. o povoljnom stanju očuvanosti vuka u 18 od 39 nacionalnih dijelova biogeografskih regija u kojima je vrsta bila prisutna.

pritiscima, uključujući visoku razinu smrtnosti uzrokovane ljudskim djelovanjem (odnosno krivolovom).

Tijekom 2021. objavljeni su i rezultati izvješćivanja u skladu s Rezolucijom br. 8 (2012.) Bernske konvencije[7]. Izvješćivanje o stanju očuvanosti za razdoblje 2013.–2019. bilo je u fazi ispitivanja i nisu sve ugovorne stranke doprinijele tom postupku. Švicarska i Norveška, države na području rasprostranjenosti prekograničnih populacija vukova koje žive i u državama članicama EU-a, poslale su svoja izvješća. U Švicarskoj se izvješćuje da je vuk u kontinentalnoj biogeografskoj regiji, jednoj od dviju biogeografskih regija u toj zemlji, u nepovoljnom i neodgovarajućem stanju očuvanosti. Norveška je izvijestila da je stanje očuvanosti vrste u obje biogeografske regije nepoznato.

Europska unija u potpunosti prepoznaje da postoje poteškoće u suživotu vuka i čovjeka zbog porasta broja vukova i povećanja područja na kojem su rasprostranjeni. Te poteškoće zahtijevaju oprez i stalno praćenje situacije. Na temelju rezultata praćenja možda će biti potrebno razmotriti daljnje mjere, uključujući evaluaciju postojećeg okvira za očuvanje vukova. Europska unija ocijenit će stanje uzimajući u obzir ishod sljedećeg sastanka Stalnog odbora. Međutim, u ovoj fazi, s obzirom na najnovije navedene podatke, prijedlog Švicarske da se smanji status zaštite vuka u cijeloj Europi nije opravdan sa znanstvenog stajališta i stajališta očuvanja. Prijedlog nije u skladu ni s trenutačnim statusom pravne zaštite vrsta iz Priloga IV. Direktivi o staništima. Glavni cilj Bernske konvencije i Direktive o staništima, a to je osigurati obnovu i očuvanje vrsta do povoljnog stanja očuvanosti, nije postignut. Čini se da je status stroge pravne zaštite nužan kako bi se uklonile velike prijetnje toj vrsti. Postojećim pravnim okvirom omogućuje se trajni oporavak vrsta, a strankama se pružaju potrebni alati za rješavanje konkretnih problema, uključujući mogućnost odobravanja odstupanja na temelju članka 9. Konvencije (i članka 16. Direktive o staništima) u skladu s potrebnim uvjetima[8].

Prihvaćanjem prijedloga Švicarske uskladila bi se zaštita vukova u okviru Bernske konvencije tako što bi se svugdje primjenjivao najniži status zaštite. S obzirom na najnovije procjene stanja očuvanosti preporučljivo je poboljšati međunarodnu suradnju među strankama koje dijele prekogranične populacije vukova, što bi moglo dovesti do povlačenja postojećih rezervi i bolje koordinacije očuvanja i upravljanja. Treba napomenuti da Švicarska i Norveška nisu izrazile rezervu, stoga ne postoji nedosljednost između statusa pravne zaštite vuka u tim zemljama i državama članicama s kojima dijele populacije vukova.

Stoga bi se, na temelju najnovijih dostupnih podataka i u skladu s trenutačnim zakonodavnim okvirom EU-a, Europska unija trebala usprotiviti prijedlogu Švicarske da se vuk (*Canis lupus*) premjesti iz Dodatka II., koji obuhvaća „strogo zaštićene životinjske vrste”, u Dodatak III. Sporazumu, koji obuhvaća „zaštićene životinjske vrste”. Međutim, nastavit će preispitivati razvoj populacije vukova i poteškoće koje ona predstavlja za suživot vuka i čovjeka.

3.2. Izmjene poslovnika Stalnog odbora

Zbog pandemije bolesti COVID-19 Stalni odbor Sporazuma sastao se 2020. i 2021. putem internetske platforme. Iskustvo je bilo pozitivno, ali pokazalo se da je postojeća pravila, alate i postupke donošenja odluka iz Sporazuma potrebno prilagoditi novim metodama rada i

[7] Dokument T-PVS/PA(2020)03 – Izvješće u skladu s rezolucijom 8. (2012.) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) i nacionalni pregledi s podacima o kojima su izvijestile ugovorne stranke Konvencije koje nisu članice Europske unije (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

potrebama. Tajništvo je u suradnji s Predsjedništvom Bernske konvencije predložilo nekoliko izmjena poslovnika Stalnog odbora (dokument **TPV/Inf(2022)29**), sastavljenog u skladu s člankom 13. stavkom 6. Sporazuma.

Osim manjih uredničkih izmjena predloženih radi veće jezične preciznosti i dosljednosti, predložene izmjene odnose se na:

- **Točka 1. – Sastanci:** uvođenje mogućnosti organiziranja virtualnih sastanaka na daljinu i organizacije glasanja elektroničkim putem,
- **Točka 2. – Sazivanje:** skraćivanje roka za sazivanje sastanka Stalnog odbora na šest tjedana (s dva mjeseca),
- **Točka 6. – Dokumentacija:** pojašnjenje uporabe informacijske tehnologije za sastavljanje i slanje dokumenata za sastanke ugovornim strankama, među ostalim za potrebe pisanog postupka ili pojednostavnjenog pisanog postupka (prešutni postupak),
- **Točka 7. – Kvorum**: pojašnjenje toga što se smatra kvorumom (više od polovine ugovornih stranaka),
- **Točka 8. – Glasanje**: pojašnjenje načina glasanja i glasanja pisanim postupkom,
- **Točka 11. – Predsjednik**: pojašnjenje o postupku glasanja i većini za izbor članova Predsjedništva u slučaju da je potreban treći krug glasanja,
- **Točka 19. – Predsjedništvo**: uključivanje zahtjeva o kvorumu za rasprave Predsjedništva i uključivanje odredbe 19. (c), kojom se pojašnjavaju posebne funkcije Predsjedništva,
- **Dodatak 1. Pravila koja se primjenjuju na ocjene na licu mjesta**: uključivanje zahtjeva da se ugovorna stranka i podnositelj pritužbe usuglase o stručnjaku imenovanom za misiju i njegovom mandatu te zahtjeva da zemlja domaćin snosi troškove lokalnog prijevoza te usmenog i pismenog prevođenja dokumenata,
- **Dodatak 2. Pravila o mirenju**: uključivanje sličnih zahtjeva kao i za ocjene na licu mjesta.

Sve predložene izmjene koje se odnose na mogućnost održavanja virtualnih sastanaka na daljinu i pisanih postupaka u skladu su s praksom iz drugih multilateralnih sporazuma o okolišu i potrebne su kako bi se osiguralo da su metode rada iz Sporazuma prilagođene virtualnom radu.

Predlaže se skraćivanje roka za sazivanje sastanka Stalnog odbora na šest tjedana kako bi se omogućila veća fleksibilnost u slučaju potrebe za izvanrednim sastankom Stalnog odbora. Budući da se u praksi glavno tijelo Sporazuma nadležno za donošenje odluka sastaje jednom godišnje, očekuje se da će se ta odredba primjenjivati samo iznimno.

Predložene izmjene kojima se pojašnjavaju funkcije Predsjedništva, odgovornosti zemalja domaćina za istrage na licu mjesta i posjete radi mirenja te potreban dogovor o mandatu i odabiru stručnjaka proizlaze iz postojećih praksi u okviru funkcioniranja Sporazuma. Ta dosad nepisana pravila opsežno su provedena i ugovorne stranke široko su ih prihvatile.

Stoga bi Europska unija trebala podržati sve predložene izmjene Poslovnika Stalnog odbora.

Stoga Vijeće treba donijeti odluku u svrhu utvrđivanja stajališta koje treba zauzeti u ime Unije na 42. sastanku Stalnog odbora u vezi s prijedlogom izmjene dodataka Sporazumu i

prijedlozima izmjena poslovnika Stalnog odbora. Za prijedloge izmjena poslovnika neće biti potrebna promjena postojećeg zakonodavstva Unije.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma".

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke" obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali im je namjena da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije"[9].

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Stalni odbor je tijelo osnovano Sporazumom.

Akti koje Stalni odbor treba donijeti akti su koji proizvode pravne učinke. Predviđeni akt bit će obvezujući prema međunarodnom pravu, u skladu s člankom 6. Sporazuma. Predviđenim se aktima ne dopunjuje niti mijenja institucijski okvir Konvencije.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Budući da bi se aktima Stalnog odbora izmijenili dodaci II. i III. Sporazumu i poslovnik Stalnog odbora, bilo bi ih primjereno objaviti u *Službenom listu Europske unije* ako budu doneseni.

[9] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

2022/0332 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti na 42. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) (dalje u tekstu „Sporazum”) Unija je sklopila Odlukom Vijeća 82/72/EEZ[10] te je ona stupila na snagu 1. rujna 1982.

(2) U skladu s člankom 17. Sporazuma Stalni odbor može donijeti odluku o izmjeni dodataka Sporazumu.

(3) Stalni odbor treba na svojem 42. sastanku, koji će se održavati od 29. studenoga do 2. prosinca 2022., donijeti odluku o izmjeni Dodatka II. i Dodatka III. Sporazumu.

(4) U skladu s člankom 13. stavkom 6. Sporazuma Stalni odbor sastavio je svoj poslovnik, a u skladu s točkom 21. Stalni odbor ga može izmijeniti.

(5) Stalni odbor također se poziva da na svojem 42. sastanku od 29. studenoga do 2. prosinca 2022. donese izmjene svojeg poslovnika.

(6) Budući da će obje odluke biti obvezujuće za Uniju, primjereno je utvrditi stajalište koje u Stalnom odboru treba zauzeti u ime Unije.

(7) Švicarska je podnijela prijedlog da se vuk (*Canis lupus*) premjesti iz Dodatka II., koji obuhvaća „strogo zaštićene životinjske vrste”, u Dodatak III. Sporazumu, koji obuhvaća „zaštićene životinjske vrste”.

(8) Na temelju dostupnih podataka smanjenje zaštite svih populacija vukova nije opravdano sa znanstvenog stajališta i iz aspekta očuvanja. Stanje očuvanosti vrste i dalje se razlikuje na različitim dijelovima kontinenta, a u samo 18 od 39 nacionalnih dijelova biogeografskih regija u EU-u procjena stanja očuvanosti povoljna je. To potvrđuju najnoviji dostupni znanstveni podaci o stanju očuvanosti vrste, koji proizlaze iz izvješćivanja u skladu s člankom 17. Direktive o staništima i Rezolucijom br. 8 (2012.) u okviru Bernske konvencije. Stalne prijetnje toj vrsti, uključujući nove prijetnje kao što su ograde na granicama i križanje vuka i psa, također zahtijevaju zadržavanje statusa stroge zaštite.

(9) Stoga bi se Unija trebala usprotiviti švicarskom prijedlogu.

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

(10) Tajništvo Sporazuma, u suradnji s Predsjedništvom, predložilo je nekoliko izmjena poslovnika Stalnog odbora, posebno kako bi se metode i postupci rada Sporazuma prilagodili novim virtualnim metodama i alatima rada.

(11) Predložene izmjene Poslovnika odgovaraju praksi koja se već primjenjuje u drugim multilateralnim sporazumima o okolišu ili postojećoj praksi u okviru Sporazuma koja je široko prihvaćena.

(12) Stoga bi Unija trebala podržati predložene izmjene poslovnika Stalnog odbora,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 42. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa je sljedeće:

(1) usprotiviti se prijedlogu da se vuk (*Canis lupus*) premjesti iz Dodatka II., koji obuhvaća „strogo zaštićene životinjske vrste”, u Dodatak III. Sporazumu, koji obuhvaća „zaštićene životinjske vrste”;

(2) podržati predložene izmjene Poslovnika Stalnog odbora (dokument TPVs/Inf(2022)29).

Članak 2.

S obzirom na razvoj događaja na 42. sastanku Stalnog odbora, predstavnici Unije, uz savjetovanje s državama članicama, tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta mogu dogovoriti doradu stajališta iz članka 1. točke 2. bez daljnje odluke Vijeća.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik