EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 42. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører afgørelsen om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne med henblik på det 42. årlige møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, der afholdes i Strasbourg i Frankrig, den 29. november-2. december 2022. Holdningen vedrører det stående udvalgs påtænkte vedtagelse af 1) en afgørelse om ændring af konventionens bilag II og bilag III og 2) en afgørelse om forslag, der er fremsat om ændring af det stående udvalgs forretningsorden.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder

Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder fra 1979 (Bernkonventionen) ("aftalen") har til formål at bevare den europæiske vilde fauna og flora og deres naturlige levesteder, især i de tilfælde, hvor bevaring kræver et samarbejde mellem flere stater. Der er tale om en mellemstatslig traktat, der er indgået inden for rammerne af Europarådet. Aftalen trådte i kraft den 1. juni 1982. Den Europæiske Union har været kontraherende part i aftalen siden den 1. september 1982[1]. På nuværende tidspunkt er der 51 kontraherende parter i aftalen, herunder alle Unionens medlemsstater.

2.2. Det stående udvalg

Det stående udvalg er konventionens beslutningstagende organ, som har bemyndigelse til at vurdere arternes bevaringsstatus og efterfølgende ændre deres opførelse på listerne i konventionens bilag. Udvalgets funktioner er anført i aftalens artikel 13-15. Udvalget holder møde mindst hvert andet år, samt når et flertal blandt de kontraherende parter anmoder om et møde. Det stående udvalg mødes sædvanligvis hvert år.

Unionens holdning til ændringer af bilagene og til revisionen af det stående udvalgs forretningsorden fastlægges ved en rådsafgørelse på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

2.3. De retsakter, der skal vedtages af det stående udvalg

Det stående udvalg forventes på sit 42. møde at vedtage to afgørelser, der har retsvirkninger for Den Europæiske Union. Den første afgørelse vedrører en ændring af bilag II og III til aftalen, og den anden vedrører ændringer af det stående udvalgs forretningsorden.

2.3.1 *Ændring af bilag II og bilag III*

I henhold til aftalens artikel 17 skal en ændring af listerne i bilagene vedtages med to tredjedeles flertal af de kontraherende parter. Den træder i kraft for alle kontraherende parter tre måneder efter vedtagelsen i det stående udvalg, medmindre en tredjedel af de kontraherende parter har meddelt indsigelser. Enhver ændring træder i kraft for de kontraherende parter, som ikke har meddelt indsigelser. Formålet med den påtænkte retsakt er at ændre bilag II og III til aftalen, således som aftalens artikel 17 giver mulighed for.

2.3.2 *Ændring af det stående udvalgs forretningsorden*

[1] Rådets afgørelse 82/72/EØF af 3. december 1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1).

Det stående udvalg har i overensstemmelse med aftalens artikel 13, stk. 6, fastsat sin forretningsorden. I henhold til dens paragraf 21 kan forretningsordenen ændres, når to tredjedele af de afgivne stemmer blandt de kontraherende parter har stemt for. Formålet med den påtænkte retsakt er at ændre forretningsordenen.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

3.1. Ændring af bilag II og bilag III

Schweiz har foreslået en ændring af aftalens bilag. Forslaget går ud på at sænke beskyttelsesniveauet for ulven (*Canis lupus*) ved at flytte denne dyreart fra bilag II (strengt beskyttede dyrearter) til bilag III (beskyttede dyrearter — mulighed for regulering). Opførelse af dyrearter i bilag II eller III baseres på de videnskabelige data, der foreligger på tidspunktet for forhandlingerne om aftalen, og de lister over truede pattedyr, fugle, padder og krybdyr i Europa, der udarbejdes af Europarådets Europæiske Komité for Beskyttelse af Natur og Naturressourcer (European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources)[2]. Der er ikke vedtaget kriterier for yderligere opførelse på eller fjernelse af arter fra bilagene inden for rammerne af aftalen.

Schweiz havde allerede i 2018 fremsat forslag om en lignende ændring, der skulle gøre det muligt at forvalte og kontrollere ulvebestanden, uden at det var nødvendigt med undtagelser i medfør af konventionens artikel 9. Det hovedargument, der blev fremført som støtte for forslaget, var, at antallet af ulve i Europa er steget betydeligt, siden aftalen trådte i kraft, og at et strengt beskyttelsesniveau derfor er unødvendigt. På det stående udvalgs 38. møde besluttede formanden ikke at sætte forslaget til afstemning efter at have bemærket, at mange af parterne ikke var klar til at tage stilling til spørgsmålet. Schweiz meddelte, de ønskede at vende tilbage til forslaget, når de relevante rapporter inden for rammerne af Bernkonventionen (rapportering i henhold til Resolution nr. 8 (2012) om arters og levesteders bevaringsstatus) og fra EU (rapportering i henhold til artikel 17 i habitatdirektivet[3]) forelå.

I det aktuelle forslag fra Schweiz fremlægges samme argumentation som i forslaget fra 2018. Det er baseret på artens positive udvikling i hele Europa og det behov, der angives at være for at harmonisere artens beskyttelsesstatus inden for rammerne af aftalen, der beror på visse kontraherende parters forbehold med hensyn til den strenge beskyttelsesstatus for ulven. Hvis forslaget vedtages, vil det reelt føre til, at det er den laveste beskyttelsesstatus, der anvendes for ulvebestande i hele Europa, uanset deres forskellige bevaringsstatus og udviklingen på tværs af de kontraherende parters område og de biogeografiske områder.

Der har siden 2018 foreligget ajourførte oplysninger om artens bevaringsstatus.

De seneste vurderinger i henhold til IUCN's rødlistekriterier stammer fra 2018. Ud af de ni hovedsagelig grænseoverskridende ulvebestande i Den Europæiske Union og dens nabolande er kun tre "ikke truede", mens seks er "sårbare" eller "næsten truede"[4]. Bestanden i de vestlige og centrale Alper, der omfatter Schweiz, og den skandinaviske bestand, der omfatter Norge, er begge "sårbare" ifølge IUCN's rødlistevurdering.

Derudover fremgår det af den vurdering på EU-plan af ulvens bevaringsstatus, der er foretaget på grundlag af medlemsstaternes rapporter i 2020, at ulvens bevaringsstatus fortsat er

---

2 Se forklarende rapport til konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (https://rm.coe.int/16800ca431).

3 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992).

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

ugunstig i seks ud af syv biogeografiske områder i EU[5]. Selv om populations- og udbredelsestendenserne generelt er ved at blive bedre, hvilket viser, at arten er ved at genvinde dele af sit historiske udbredelsesområde, er der ikke gunstig bevaringsstatus for den endnu i de fleste medlemsstater og biogeografiske områder[6]. Arten er fortsat udsat for betydelige trusler og pres, herunder høj menneskeskabt dødelighed (navnlig på grund af krybskytteri).

I 2021 blev resultaterne af rapporteringen inden for rammerne af Bernkonventionens resolution nr. 8 (2012) også tilgængelige[7]. Rapporteringen om bevaringsstatus for perioden 2013-2019 var i en testfase, og ikke alle kontraherende parter har bidraget hertil. Schweiz og Norge har som forekomststater for grænseoverskridende ulvebestande, der også lever i EU-medlemsstater, indsendt deres rapporter. I Schweiz er bevaringsstatus ifølge rapporten ugunstig og utilstrækkelig i den kontinentale biogeografiske region, som er den ene af landets to biogeografiske regioner. Norge rapporterede, at bevaringsstatus for arten var ukendt i begge af landets biogeografiske områder.

Den Europæiske Union anerkender fuldt ud, at der er udfordringer ved sameksistensen mellem mennesker og ulve som følge af voksende antal ulve og deres større udbredelse. Disse udfordringer kræver årvågenhed og løbende overvågning af situationen. På grundlag af resultatet af denne overvågning skal der muligvis overvejes yderligere foranstaltninger, herunder en evaluering af den nuværende ramme for bevarelse af ulven. Den Europæiske Union vil vurdere situationen under hensyntagen til resultatet af det kommende møde i det stående udvalg. På nuværende tidspunkt og i lyset af de seneste data, der er fremlagt ovenfor, er Schweiz' forslag om at sænke ulvens beskyttelsesstatus i hele Europa imidlertid ikke berettiget ud fra et videnskabeligt og bevarelsesmæssigt synspunkt. Forslaget er heller ikke i overensstemmelse med den nuværende retlige beskyttelsesstatus for arten i henhold til bilag IV til habitatdirektivet. Hovedformålet med Bernkonventionen og habitatdirektivet, som er at sikre genopretning og bevaring af en gunstig bevaringsstatus for arten, nås ikke. Den strenge retlige beskyttelsesstatus synes nødvendig for at støtte bestræbelserne på at fjerne alvorlige trusler mod arten. Den eksisterende retlige ramme muliggør en vedvarende genopretning af arten og giver parterne de nødvendige redskaber til at håndtere specifikke problemer, herunder muligheden for at anvende undtagelser i medfør af aftalens artikel 9 (og artikel 16 i habitatdirektivet) i overensstemmelse med de fastsatte betingelser[8].

Med forslaget fra Schweiz vil ulvebeskyttelsen i henhold til Bernkonventionen blive harmoniseret ved at anvende laveste beskyttelsesstatus overalt. På baggrund af de seneste vurderinger af bevaringsstatus er det tilrådeligt at styrke det internationale samarbejde mellem parter med fælles grænseoverskridende ulvebestande, hvilket potentielt kan føre til ophævelse af de nuværende forbehold og en bedre koordineret bevarings- og forvaltningsindsats. Det skal bemærkes, at Schweiz og Norge ikke har taget forbehold, og at der derfor ikke er nogen uoverensstemmelse mellem den retlige beskyttelsesstatus for ulven i disse lande og de medlemsstater, som de deler ulvebestande med.

---

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

6 I 2019 rapporterede medlemsstaterne, at der var fastslået gunstig bevaringsstatus for ulven i 18 ud af de 39 nationale biogeografiske områder med tilstedeværelse af ulve.

7 Dokument T-PVS/PA(2020)03 — Rapportering i henhold til resolution nr. 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) og de nationale sammenfattende dashboards med data fra ikke-EU kontraherende parter i aftalen (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.

På grundlag af de seneste tilgængelige videnskabelige data og i overensstemmelse med EU's nuværende retlige ramme bør Den Europæiske Union derfor modsætte sig forslaget fra Schweiz om at flytte ulven (*Canis lupus*) fra aftalens bilag II "Strengt beskyttede dyrearter" til aftalens bilag III "Beskyttede dyrearter". Den vil dog løbende overvåge ulvebestandens udvikling og de udfordringer, der er forbundet med sameksistensen mellem ulve og mennesker.

3.2. Ændring af det stående udvalgs forretningsorden

I 2020 og 2021 mødtes aftalens stående udvalg på grund af covid-19-pandemien via en onlineplatform. Erfaringerne var positive, men viste, at det var nødvendigt at tilpasse aftalens eksisterende regler, værktøjer og beslutningsprocesser til de nye arbejdsmetoder og behov. Sekretariatet foreslog i samarbejde med Bernkonventionens præsidium en række ændringer af forretningsordenen for det stående udvalg (dokument TPV/Inf (2022) 29), der er nedsat i overensstemmelse med aftalens artikel 13, stk. 6.

Ud over mindre redaktionelle ændringer, der foreslås med henblik større sproglig præcision og overensstemmelse, vedrører de foreslåede ændringer følgende:

- **Paragraf 1 — Møder**: indførelse af muligheden for afholdelse af møder via videokonference og tilrettelæggelse af elektronisk afstemning
- **Paragraf 2 — Indkaldelse**: afkortelse af fristen for indkaldelse til møde i det stående udvalg til seks uger (i stedet for to måneder)
- **Paragraf 6 — Bilag**: præcisering af reglerne for anvendelsen af informationsteknologi i forbindelse med udarbejdelse og fremsendelse af mødedokumenter til de kontraherende parter, herunder behovet for en skriftlig procedure eller en forenklet skriftlig procedure (procedure for stiltiende samtykke)
- **Paragraf 7 — Beslutningsdygtighed**: præcisering af reglerne om beslutningsdygtighed (mere end halvdelen af de kontraherende parter)
- **Paragraf 8 — Afstemning**: præcisering af afstemningsmetoderne og reglerne om afstemning ved skriftlig procedure
- **Paragraf 11 — Ledelse**: præcisering af afstemningsproceduren og flertal ved valg af præsidiemedlemmer, hvis der kræves en tredje valgrunde
- **Paragraf 19 — Præsidium**: indføjelse af et krav om beslutningsdygtighed i forbindelse med præsidiets drøftelser og indføjelse af bestemmelse 19, litra c), for at præcisere præsidiets specifikke opgaver
- **Bilag 1 — Regler for vurdering på stedet**: indføjelse af en forpligtelse for de kontraherende parter og den klagende part om at skulle nå til enighed om den ekspert, der udpeges til vurderingen, og om dennes mandatet samt en forpligtelse for værtslandet til at afholde udgifterne til lokal transport, tolkning og oversættelse af dokumenter
- **Bilag 2 — Mæglingsregler**: indførelse af samme krav som for vurderingerne på stedet.

Alle foreslåede ændringer, der vedrører muligheden for afholdelse af møder via videokonference og skriftlige procedurer, er i overensstemmelse med praksis i andre multilaterale aftaler og er nødvendige for at sikre, at aftalernes arbejdsmetoder tilpasses det virtuelle arbejde.

Det foreslås at afkorte fristen for indkaldelse til et møde i det stående udvalg til seks uger for at give mulighed for større fleksibilitet, hvis der opstår behov for et ekstraordinært møde i det stående udvalg. Da aftalens vigtigste beslutningstagende organ i praksis mødes en gang om året, forventes denne bestemmelse kun undtagelsesvis at blive bragt i anvendelse.

De foreslåede ændringer til præcisering af præsidiets opgaver, værtslandenes ansvar i forbindelse med undersøgelser på stedet og mæglingsbesøg og den nødvendige aftale om udpegning af eksperter og deres mandat stammer fra eksisterende praksis for aftalens funktionsmåde. Disse hidtil uskrevne regler er blevet gennemført i vid udstrækning og er blevet bredt accepteret af de kontraherende parter.

Den Europæiske Union bør derfor støtte alle foreslåede ændringer af det stående udvalgs forretningsorden.

På baggrund af ovenstående er det nødvendigt, at Rådet træffer afgørelse med henblik på at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne med henblik på det 42. møde i det stående udvalg til både forslaget om ændring af bilagene til aftalen og forslagene om ændring af det stående udvalgs forretningsordenen. Forslagene om ændring af forretningsordenen kræver ikke nogen ændring af gældende EU-ret.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "*retsakter, der har retsvirkninger*" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "*vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver*"[9].

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Det stående udvalg er et organ, der er nedsat i medfør af aftalen.

De retsakter, som det stående udvalg skal vedtage, er retsakter, der har retsvirkninger. De påtænkte retsakter vil være bindende i henhold til folkeretten, jf. aftalens artikel 6. De påtænkte retsakter supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

4.2.1. Principper

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består

[9] Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører miljøet.

Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 192, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

5. OFFENTLIGGØRELSE AF DEN PÅTÆNKTE RETSAKT

Det stående udvalgs retsakter ændrer bilag II og III til aftalen og det stående udvalgs forretningsorden, bør de offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvis de vedtages.

2022/0332 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 42. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR,

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) ("aftalen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse 82/72/EØF[10] og trådte i kraft den 1. september 1982.

(2) I henhold til aftalens artikel 17 kan det stående udvalg vedtage en afgørelse om at ændre aftalens bilag.

(3) Det stående udvalg forventes på sit 42. møde den 29. november–2. december 2022 at vedtage en afgørelse om ændringer af bilag II og bilag III til aftalen.

(4) I henhold til aftalens artikel 13, stk. 6, fastsætter det stående udvalg selv sin forretningsorden og kan i overensstemmelse med forretningsordenens paragraf 21 ændre denne.

(5) Det stående udvalg opfordres på sit 42. møde den 29. november–2. december 2022 til også at vedtage ændringer af forretningsordenen.

(6) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i det stående udvalg, bør fastlægges, da begge afgørelser vil være bindende for Unionen.

(7) Schweiz har fremsat et forslag om at flytte ulven (*Canis lupus*) fra aftalens bilag II "Strengt beskyttede dyrearter" til aftalens bilag III "Beskyttede dyrearter".

(8) På grundlag af de nuværende data er en sænkelse af beskyttelsesstatus for alle ulvebestande ikke berettiget ud fra et videnskabeligt og bevarelsesmæssigt synspunkt. Artens bevaringsstatus er fortsat forskellig på tværs af kontinentet, idet der kun i 18 ud af de 39 nationale dele af biogeografiske områder i EU er en gunstig bevaringsstatus. Dette bekræftes af de seneste tilgængelige videnskabelige oplysninger om artens bevaringsstatus, som er tilvejebragt inden for rammerne af rapporteringen i henhold til habitatdirektivets artikel 17 og Bernkonventionens resolution nr. 8 (2012). De fortsatte trusler mod arten, herunder nye trusler i form af grænsehegn og hybridisering mellem ulve og hunde, kræver også, at den strenge beskyttelsesstatus opretholdes.

(9) Unionen bør derfor modsætte sig Schweiz' forslag.

[10] EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1.

(10) Aftalens sekretariat har i samarbejde med præsidiet foreslået en række ændringer af det stående udvalgs forretningsorden for navnlig at tilpasse aftalens arbejdsmetoder og -procedurer til de nye virtuelle arbejdsmetoder og -værktøjer.

(11) De foreslåede ændringer af forretningsordenen svarer til den praksis, der allerede er fastlagt i andre multilaterale miljøaftaler, eller til eksisterende praksis inden for rammerne af aftalen, som er almindeligt anerkendt.

(12) Unionen bør derfor støtte de foreslåede ændringer af forretningsordenen.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på den Europæiske Unions vegne ved det 42. møde i det stående udvalg under konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, skal være at:

(1) modsætte sig forslaget om at flytte ulven (*Canis lupus*) fra bilag II "Strengt beskyttede dyrearter" til bilag III "Beskyttede dyrearter"

(2) støtte de foreslåede ændringer af det stående udvalgs forretningsorden, der er angivet i dokument TPVS/Inf(2022)29.

Artikel 2

På baggrund af udviklingen på det 42. møde i det stående udvalg kan Unionens repræsentanter i samråd med medlemsstaterne under koordinationsmøder på stedet fastlægge justeringer af den holdning, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand