EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det fyrtioandra mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar inför det fyrtioandra årsmötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Strasbourg, Frankrike, den 29 november–2 december 2022. Ståndpunkten avser den ständiga kommitténs planerade antagande av 1) ett beslut om en ändring av bilagorna II och III till konventionen och 2) ett beslut om föreslagna ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö

1979 års konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) (*avtalet*) syftar till att bevara europeiska vilda djur och växter och deras naturliga miljö, särskilt dem vars skydd kräver samarbete mellan ett flertal stater. Avtalet är ett mellanstatligt avtal som ingåtts inom ramen för Europarådet. Det trädde i kraft den 1 juni 1982. Europeiska unionen har varit avtalsslutande part i avtalet sedan den 1 september 1982[1]. För närvarande finns det 51 avtalsslutande parter i avtalet, inbegripet alla EU-medlemsstater.

2.2. Ständiga kommittén

Ständiga kommittén är konventionens beslutsfattande organ med befogenhet att utvärdera arters bevarandestatus och, därefter, att ändra i förteckningarna över arter i bilagorna till konventionen. Dess funktioner anges i artiklarna 13–15 i avtalet. Kommittén möts minst vartannat år och varje gång en majoritet av de avtalsslutande parterna begär det. Numera har ständiga kommittén vanligen ett möte varje år.

Unionens ståndpunkt avseende ändringar av bilagorna och ständiga kommitténs arbetsordning fastställs genom ett beslut fattat av rådet på grundval av ett förslag från kommissionen.

2.3. Akter som planeras av ständiga kommittén

Vid sitt fyrtioandra möte förväntas ständiga kommittén anta två beslut med rättslig verkan för Europeiska unionen. Det första avser en ändring av bilagorna II och III till avtalet, det andra ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning.

2.3.1 Ändring av bilagorna II och III

I enlighet med artikel 17 i avtalet ska en ändring av bilagorna antas med två tredjedelars majoritet av de avtalsslutande parterna. Ändringen träder i kraft för alla parter tre månader efter det att den antagits av ständiga kommittén, om inte en tredjedel av de avtalsslutande parterna har framfört invändningar. Alla ändringar träder i kraft för de avtalsslutande parter som inte har framfört några invändningar. Syftet med den planerade akten är att ändra bilagorna II och III till avtalet, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 17 i avtalet.

2.3.2 Ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning

Ständiga kommittén har utarbetat sin arbetsordning i enlighet med artikel 13.6 i avtalet. Enligt regel 21 kan beslut om ändring av arbetsordningen fattas med två tredjedels majoritet av de

[1] Rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981 om ingående av Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (EGT L 38, 10.2.1982, s. 1).

avgivna rösterna från de avtalsslutande parterna. Syftet med den planerade akten är att ändra arbetsordningen.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

3.1. Ändring av bilagorna II och III

Schweiz har föreslagit en ändring av bilagorna till avtalet. Enligt förslaget ska skyddsnivån för varg (*Canis lupus*) sänkas genom att arten flyttas från bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter, för vilka reglering är möjlig). Förteckningen över djurarter i bilaga II och III grundar sig på de vetenskapliga uppgifter som fanns tillgängliga vid tidpunkten för förhandlingarna om avtalet och på de förteckningar över hotade däggdjur, fåglar, groddjur i Europa som har utarbetats av Europeiska kommittén för bevarande av natur och naturresurser inom ramen för Europarådet[2]. Inga kriterier för att förteckna ytterligare arter eller avföra arter från förteckningen i bilagorna har antagits inom ramen för avtalet.

Redan 2018 föreslog Schweiz en liknande ändring för att göra det möjligt att förvalta och kontrollera vargbeståndet utan att behöva bevilja undantag enligt artikel 9 i konventionen. Det främsta argumentet till stöd för förslaget var att antalet vargar i Europa hade ökat avsevärt sedan konventionen trädde i kraft, varför det inte längre krävdes ett strängt skydd. Vid ständiga kommitténs trettioåttonde möte beslutade ordföranden, efter att ha konstaterat att ett betydande antal parter inte var redo att ta ställning i frågan, att förslaget inte skulle läggas fram för omröstning. Schweiz meddelade att landet ville återkomma till förslaget när relevanta rapporter blev tillgängliga genom rapportering enligt Bernkonventionen (resolution nr 8 (2012) om bevarandestatus för arter och livsmiljöer) och EU:s regler (artikel 17 i habitatdirektivet[3]).

Det aktuella förslaget från Schweiz bygger på samma argument som 2018 års förslag. Det grundar sig på artens positiva utveckling i Europa och det påstådda behovet av att harmonisera skyddsstatusen enligt konventionen, på grund av de befintliga förbehållen från vissa av de avtalsslutande parterna i fråga om vargens strikta skyddsstatus. Om förslaget antas leder detta i praktiken till att vargpopulationer i hela Europa får lägsta skyddsstatus, oberoende av skillnaderna i bevarandestatus och trenderna inom de avtalsslutande parternas territorier och biogeografiska regioner.

Sedan 2018 har uppdaterad information om artens bevarandestatus blivit tillgänglig.

De senaste bedömningarna enligt IUCN:s rödlistekriterier genomfördes 2018. Av de nio huvudsakligen gränsöverskridande vargpopulationerna i unionen och dess grannländer är endast tre ”livskraftiga” medan sex är ”sårbara” eller ”nära hotade”[4]. Populationen i västra centrala Alperna, som omfattar Schweiz, och den skandinaviska populationen i Norge är båda ”sårbara” enligt IUCN:s rödlista över utrotningshotade arter.

Dessutom visar 2020 års bedömning av bevarandestatusen för varg, vilken utfördes på EU-nivå på grundval av medlemsstaternas rapporter, att arten fortfarande har en ogynnsam–otillfredsställande bevarandestatus i sex av EU:s sju biogeografiska regioner[5]. Även om populations- och utbredningstrenderna generellt har förbättras, vilket visar att arten håller på

---

2 Se *Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (https://rm.coe.int/16800ca431).

3 Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

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.

att återta delar av sitt historiska utbredningsområde, har arten ännu inte uppnått en gynnsam bevarandestatus i de flesta medlemsstater och biogeografiska regioner[6]. Arten är fortfarande utsatt för betydande hot och påverkansfaktorer, bland annat hög dödlighet orsakad av människan (pga. tjuvjakt).

Under 2021 blev även resultaten av rapporteringen enligt resolution nr 8 (2012) i Bernkonventionen tillgängliga[7]. Rapporteringen om bevarandestatus för perioden 2013–2019 befann sig i en testfas, och det var inte alla avtalsslutande parter som bidrog till den. Schweiz och Norge, som är utbredningsländer för gränsöverskridande vargpopulationer som delas med EU-medlemsstater, har skickat in sina rapporter. I Schweiz rapporteras vargen ha en ogynnsam–otillfredsställande bevarandestatus i den kontinentala biogeografiska regionen, dvs. en av landets två biogeografiska regioner. I Norge rapporteras arten ha en okänd bevarandestatus i landets båda biogeografiska regioner.

Europeiska unionen är fullt medveten om de utmaningar för samexistens mellan människa och varg som uppstår till följd av vargens återhämtning i antal och utbredning. Dessa utmaningar kräver vaksamhet och en fortlöpande övervakning av situationen. På grundval av resultaten av denna övervakning kan ytterligare åtgärder, inklusive en utvärdering av den nuvarande ramen för bevarande av varg, behöva övervägas. Europeiska unionen kommer att bedöma situationen med beaktande av resultatet av det kommande mötet i ständiga kommittén. I nuläget, och mot bakgrund av aktuella uppgifter som presenterats ovan, är dock Schweiz förslag att sänka vargens skyddsstatus i hela Europa inte motiverat ur vetenskaplig och bevarandemässig synvinkel. Förslaget är inte heller förenligt med artens nuvarande rättsliga skyddsstatus enligt bilaga IV till habitatdirektivet. Det uppnår inte huvudsyftet med vare sig Bernkonventionen eller habitatdirektivet, nämligen att återställa och bevara en gynnsam bevarandestatus för arter. Den strikta rättsliga skyddsstatusen förefaller nödvändig för att stödja insatser för att undanröja allvarliga hot mot arten. Den befintliga rättsliga ramen gör det möjligt för arten att fortsätta återhämta sig och ger parterna de verktyg som krävs för att ta itu med specifika problem, inbegripet möjligheten att utfärda undantag enligt artikel 9 i konventionen (och artikel 16 i habitatdirektivet) i enlighet med de nödvändiga förutsättningarna[8].

Schweiz förslag skulle innebära en harmonisering av vargskyddet enligt Bernkonventionen, då den lägsta skyddsstatusen skulle bli tillämplig överallt. Mot bakgrund av de senaste bedömningarna av bevarandestatus är det tillrådligt att stärka det internationella samarbetet mellan parter som delar gränsöverskridande vargpopulationer, vilket skulle kunna leda till att befintliga förbehåll hävs och att bevarande- och förvaltningsinsatserna samordnas bättre. Det bör noteras att Schweiz och Norge inte har gjort några förbehåll och att det därför inte finns någon motsägelse mellan den rättsliga skyddsstatusen för varg i dessa länder och i de medlemsstater med vilka de delar vargpopulationer.

På grundval av de senaste vetenskapliga uppgifter som för närvarande finns tillgängliga och i enlighet med EU:s nuvarande rättsliga ram bör Europeiska unionen därför motsätta sig Schweiz förslag om att flytta vargen (*Canis lupus*) från bilaga II (strängt skyddade djurarter” till bilaga III (skyddade djurarter) till avtalet. Den kommer dock att hålla vargstammens utveckling och utmaningarna för samexistens med människor under uppsikt.

---

6 Under 2019 rapporterade medlemsstaterna att vargen hade en gynnsam bevarandestatus i 18 av 39 nationella delar av biogeografiska regioner där arten förekom.

7 *Document T-PVS/PA(2020)03 – Reporting under Resolution No. 8 (2012)* (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) och de nationella sammanfattande resultattavlorna med uppgifter som rapporterats av avtalsslutande parter utanför 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-en/format-PDF/source-search.

3.2. Ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning

Under 2020 och 2021 sammanträdde avtalets ständiga kommitté via en onlineplattform, på grund av covid-19-pandemin. Erfarenheten var positiv men visade att det är nödvändigt att anpassa avtalets nuvarande regler, verktyg och beslutsprocesser till de nya arbetsmetoderna och behoven. Sekretariatet har i samarbete med Bernkonventionens presidium föreslagit flera ändringar av arbetsordningen för den ständiga kommittén (dokument **TPVS/Inf(2022)29**), vilken har inrättats i enlighet med artikel 13.6 i avtalet.

Utöver smärre redaktionella ändringar som föreslås för att göra texten mer exakt och konsekvent har följande ändringar föreslagits:

- **Regel 1 – möten**: införande av möjligheten att hålla möten på distans och anordna röstning på elektronisk väg.
- **Regel 2 – kallelse**: förkortad tidsfrist för kallelse till ständiga kommitténs möten, från två månader till sex veckor.
- **Regel 6 – dokumentation**: förtydligande gällande användningen av informationsteknik för att sammanställa och skicka mötesdokument till de avtalsslutande parterna, även för skriftliga förfaranden och förenklade skriftliga förfaranden.
- **Regel 7 – beslutsmässighet**: förtydligande av vad som utgör beslutsmässighet (dvs. över hälften av de avtalsslutande parterna).
- **Regel 8 – omröstning**: förtydligande av metoden för omröstning och skriftliga förfaranden.
- **Regel 11 – ordförande**: förtydligande av omröstningsförfarandet och majoritetsregeln vid val av presidiemedlemmar, om en tredje omröstning krävs.
- **Regel 19 – presidiet**: införande av ett krav på beslutsmässighet för presidiets överläggningar och införande av regel 19 c om presidiets särskilda funktioner.
- **Tillägg 1 om regler för undersökningar på plats**: införande av ett krav på att den avtalsslutande parten och den klagande ska komma överens om vilken expert som ska utses och hur uppdragsbeskrivningen ska utformas, samt ett krav på att värdlandet ska stå för kostnaderna för lokal transport, tolkning och översättning av handlingar.
- **Tillägg 2 – regler för medling**: Införande av krav liknande dem som gäller undersökningar på plats.

Alla föreslagna ändringar som rör möjligheten att hålla möten och skriftliga förfaranden på distans följer samma praxis som den som tillämpas inom andra multilaterala miljöavtal och är nödvändiga för att säkerställa att avtalets arbetsmetoder anpassas till arbete på distans.

Förkortningen av tidsfristen för kallelse till ständiga kommitténs möten till sex veckor föreslås för att öka flexibiliteten ifall ständiga kommittén behöver hålla ett extra sammanträde. Eftersom avtalets viktigaste beslutsfattande organ i praktiken sammanträder en gång om året förväntas denna regel endast tillämpas i undantagsfall.

De föreslagna ändringarna som förtydligar presidiets uppgifter, värdländernas ansvar vid medlingsbesök och undersökningar på plats, samsynen i fråga om valet av expert och utformningen av uppdragsbeskrivningen följer befintlig praxis inom ramen för avtalet. Dessa

hittills oskrivna regler har i stor utsträckning följts, och de accepteras allmänt av de avtalsslutande parterna.

Europeiska unionen bör därför stödja alla föreslagna ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning.

Mot bakgrund av ovanstående är det nödvändigt för rådet att fatta ett beslut i syfte att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar inför ständiga kommitténs fyrtioandra möte vad gäller både förslaget till ändring av avtalets bilagor och förslagen till ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning. Förslagen till ändring av arbetsordningen kräver ingen ändring av befintlig unionslagstiftning.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Begreppet ”akter med rättslig verkan” omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”[9].

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Ständiga kommittén är ett organ som inrättas genom avtalet.

De akter som antas av ständiga kommittén är akter med rättslig verkan. Den planerade akten kommer att bli bindande enligt internationell rätt i enlighet med artikel 6 i avtalet. De planerade akterna varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör miljön.

---

[9] Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 192.1 i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

5. OFFENTLIGGÖRANDE AV DEN PLANERADE AKTEN

Eftersom ständiga kommitténs akter skulle innebära en ändring av bilagorna II och III till avtalet samt ständiga kommitténs arbetsordning är det lämpligt att offentliggöra dem i *Europeiska unionens officiella tidning* om de antas.

2022/0332 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det fyrtioandra mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) (*avtalet*) ingicks av unionen genom rådets beslut 82/72/EEG[10] och trädde i kraft den 1 september 1982.

(2) Enligt artikel 17 i avtalet kan ständiga kommittén anta beslut om att ändra bilagorna till avtalet.

(3) Ständiga kommittén kommer, vid sitt fyrtioandra möte den 29 november–2 december 2022, att anta ett beslut om ändring av bilaga II och bilaga III till avtalet.

(4) Ständiga kommittén har utarbetat sin arbetsordning i enlighet med artikel 13.6 i avtalet, och kan ändra den i enlighet med regel 21.

(5) Ständiga kommittén uppmanas också att anta ändringar av sin arbetsordning vid sitt fyrtioandra möte den 29 november–2 december 2022.

(6) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar i ständiga kommittén, eftersom båda besluten kommer att vara bindande för unionen.

(7) Schweiz har lämnat in ett förslag om att flytta vargen (*Canis lupus*) från avtalets bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter).

(8) På grundval av aktuella uppgifter är det ur en vetenskaplig och bevarandemässig synvinkel inte motiverat att sänka skyddsstatusen för alla vargpopulationer. Artens bevarandestatus skiljer sig fortfarande åt mellan olika delar av Europa, och bedöms vara gynnsam endast i 18 av 39 nationella delar av EU:s biogeografiska regioner. Detta bekräftas av den senaste tillgängliga vetenskapliga informationen om artens bevarandestatus, som härrör från rapporteringen enligt artikel 17 i habitatdirektivet och resolution nr 8 (2012) i Bernkonventionen. På grund av fortsatta hot mot arten, inbegripet nya hot såsom gränsstängsel och hybridisering mellan varg och hund, behöver också den strikta skyddsstatusen bibehållas.

(9) Unionen bör därför motsätta sig det schweiziska förslaget.

[10] EGT L 38, 10.2.1982, s. 1.

(10) Avtalets sekretariat har i samarbete med presidiet föreslagit flera ändringar av den ständiga kommitténs arbetsordning, i synnerhet för att anpassa avtalets arbetsmetoder och förfaranden till nya metoder och verktyg för arbete på distans.

(11) De föreslagna ändringarna av arbetsordningen motsvarar praxis som redan tillämpas inom andra multilaterala miljöavtal eller befintlig och allmänt accepterad praxis inom avtalet.

(12) Unionen bör därför stödja alla föreslagna ändringar av arbetsordningen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det fyrtioandra mötet i ständiga kommittén för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö ska vara följande:

(1) Att motsätta sig Schweiz förslag om att flytta vargen (*Canis lupus*) från avtalets bilaga II (strängt skyddade djurarter) till bilaga III (skyddade djurarter).

(2) Att stödja de ändringar av ständiga kommitténs arbetsordning som föreslås i dokument TPVS/Inf(2022)29.

Artikel 2

Mot bakgrund av utvecklingen vid det fyrtioandra mötet i ständiga kommittén får beslut om justering av den ståndpunkt som avses i artikel 1.2 fattas av unionens företrädare i samråd med medlemsstaterna, under samordningsmöten på plats och utan något nytt beslut av rådet.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande