



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 31.10.2018 г.
COM(2018) 731 final

2018/0379 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на тридесет и осмото заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания, във връзка с измененията на приложения № II и № III

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за определяне на позицията, която трябва да се приеме от името на Съюза във връзка с предвиденото приемане на решение от Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания за внасяне на две изменения в приложения № II и № III към конвенцията в рамките на тридесет и осмото годишно заседание на комитета, което ще се проведе между 27 и 30 ноември 2018 г. в Страсбург (Франция).

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция за опазване на мигриращите видове диви животни

Целта на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните 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. Споразумението представлява междуправителствен договор, сключен под егидата на Съвета на Европа. То влезе в сила на 1 юни 1982 г. и Европейската общност е договаряща страна по него 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 приложенията към конвенцията. Неговите функции са посочени в членове 13—15 от споразумението. Постоянният комитет заседава най-малко веднъж на две години и когато мнозинството от договарящите страни постави искане за това. Обичайна практика е заседанията да се провеждат ежегодно.

Позицията на Съюза относно измененията на приложенията се определя от решение на Съвета въз основа на предложение на Комисията.

2.3. Предвиден акт на Постоянния комитет

На тридесет и осмото годишно заседание на Постоянния комитет, което ще се проведе между 27 и 30 ноември 2018 г. в Страсбург (Франция), се очаква да бъде прието решение за внасяне на две изменения в приложения № II и № III към споразумението („предвиденият акт“).

В съответствие с член 17 от споразумението всяко изменение на приложенията 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 и при условие че една трета от договарящите страни не са представили възражения. Всяко изменение влиза в сила за онези договарящи страни, които не са представили възражения.

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).

Целта на предвидения акт е да се внесат изменения в приложения № II и № III към споразумението, както е предвидено в член 17 от споразумението.

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

Предложени са следните две изменения на приложенията към споразумението.

1) Швейцария предлага да се понижи нивото на защита на вълците (*Canis lupus*) с преместването им от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната — възможно регламентиране).

Обосновката на Швейцария за това предложение е, че след влизането в сила на конвенцията броят на вълците в Европа значително се е увеличил и следователно вече не се изисква строго ниво на защита. Това изменение би позволило управлението и контролирането на вълците (включително чрез ловуване), без да поражда отклонения от член 9 от конвенцията. По този начин нивото на защита за всички популации на вълци на територията на страните по конвенцията би се понижило независимо от природозащитния им статус и тенденциите в техните популации. Предложението на Швейцария действително би довело до този най-малък общ знаменател в опазването на популациите на вълци в цяла Европа, като то не е в съответствие с настоящия статус на правна защита на вълците съгласно Директивата за местообитанията.

Според неотдавна проведено проучване² едва три от девет главно трансгранични популации на вълци в Съюза и съседните му държави се определят като „незастрашени“, а останалите шест — като „уязвими“ или „потенциално застрашени“. В Червения списък на застрашени видове на Международния съюз за опазване на природата (IUCN) популацията на вълци в Западно-централните Алпи на Швейцария е класифицирана като „уязвима“.

Макар да се признават предизвикателствата пред съвместното съществуване на вълците и хората, произтичащи от възстановяването на броя на вълците и района им на разпространение, настоящото предложение на Швейцария за понижаване на статуса на защита на този вид в Европа не е обосновано нито от научна гледна точка, нито от гледна точка на опазването.

Всяко предложение за промяна на статуса на правна защита на вълците в Европа следва да се основава на цялостна оценка на отражението на тази промяна върху природозащитния статус на вълците в Европа. Наличната информация показва, че в повечето държави — членки на ЕС, по-специално в тези, в които видът е строго защитен, той все още е с неблагоприятен природозащитен статус.

През 2019 г. държавите — членки на ЕС, ще предоставят актуални доклади относно природозащитния статус на вълците съгласно член 17 от Директивата за местообитанията. Поради това Съюзът следва да отложи приемането на позиция по посоченото по-горе изменение до оповестяване на информацията от докладите.

2) Норвегия представи предложение белобузата гъска (*Branta leucopsis*) да се премести от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната — възможно регламентиране). Обосновката в подкрепа на предложението е, че от 1980 г. до 2010 г. общата численост на популацията на белобуза гъска се е увеличила над десет пъти (от 110 000 на 1 319 000), като една от причините за това е интензификацията на селското стопанство и произтичащото от нея

² http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/152040/AGRI%20NEWS%20Issue10_2018_29%20August.pdf

наличие на големи количества фуражи. Следователно видът вече не се нуждае от строга защита в своя район на разпространение.

Предложението не е в съответствие с настоящия статус на правна защита на белобузата гъска съгласно Директивата за птиците, тъй като видът не е включен в приложение II (ловни видове). Видът е посочен в приложение I към Директивата за птиците (т.е. изисква обозначаване на специални защитени зони).

Под егидата на Споразумението за опазване на мигриращите водолюбивы птици от Африка и Евразия (AEWA) беше изготвен проект на План за управление на отделен вид във връзка с белобузата гъска, чиято цел е да бъде овладяно рязкото увеличаване на популацията, и по-специално да бъдат разрешени причиняваните от вида проблеми (щети за селското стопанство и рискове за авиационната безопасност). Планът ще осигури рамка за подпомагане на процеса на вземане на решения в държавите на разпространение на вида, свързани с прилагането на дерогации (включително в редовното оценяване на кумулативното им въздействие) и с мониторинга върху състоянието на популациите върху щетите за селското стопанство или върху рисковете за авиационната безопасност. Той ще улесни обмена на информация и евентуалното координиране на мерките за дерогация между държавите на разпространение на вида, така че да се повиши ефективността на тези мерки и да се избегнат нежеланите последици по миграционните пътища. Планът следва да бъде приет на седмото заседание на страните по споразумението през декември 2018 г.

Съюзът следва да подкрепи отправеното от Норвегия предложение за изменение, чиято цел е да бъде овладяно рязкото увеличаване на популацията на белобуза гъска, и по-специално да бъдат разрешени причиняваните от вида проблеми (щети за селското стопанство и рискове за авиационната безопасност), така че страните по конвенцията, които не са държави — членки на ЕС, да могат да приложат мерки за управление на популациите, включително чрез ловуване на този вид, ако е необходимо. Въпреки това Съюзът ще трябва да посочи, че съгласно член 12 от конвенцията междувременно ще прилага по-строги защитни мерки, тъй като понастоящем нито се предвижда изменение на приложенията към Директивата за птиците, нито такова изменение е възможно в краткия срок, изискван от конвенцията (90 дни).

Въз основа на изложените по-горе аргументи е необходимо Съветът да вземе решение с цел определяне на позициите по отношение на гореспоменатите предложения за изменение, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на тридесет и осмото годишно заседание на Постоянния комитет.

Предметът на предвиденото решение на Постоянния комитет засяга област от изключителната външна компетентност на ЕС в съответствие с член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), тъй като попада в област, която в голяма степен вече е уредена от вътрешните общи правила (т.е. Директивата за местообитанията и Директивата за птиците).

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от 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 също така инструменти, които нямат обвързващ характер по международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“³.

4.1.2. Прилагане в конкретния случай

Постоянният комитет е орган, създаден по силата на споразумението.

Актът, който Постоянният комитет има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт ще бъде обвързващ съгласно международното право в съответствие с член 6 от споразумението. Предвиденият акт не допълва, нито изменя 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 по член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, по отношение на 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 изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Прилагане в конкретния случай

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

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

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.

5. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Тъй като актът на Постоянния комитет ще измени приложения № II и № III към споразумението, е целесъобразно след приемането му той да бъде публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз*.

³ Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на тридесет и осмото заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания, във връзка с измененията на приложения № II и № III

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 природните местообитания от 1979 г., известна още като „Бернската конвенция“ („споразумението“), беше сключена от Съюза с Решение 82/72/ЕИО на Съвета⁴ и влезе в сила на 1 септември 1982 г.
- (2) Съгласно член 17 от споразумението Постоянният комитет може да приема решения за изменение на приложенията към споразумението.
- (3) На тридесет и осмото заседание на Постоянния комитет, което ще се проведе между 27 и 30 ноември 2018 г., се планира да бъде прието решение за изменение на приложения № II и № III към споразумението.
- (4) Тъй като решението ще има задължителен характер за Съюза, е целесъобразно да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Постоянния комитет.
- (5) Норвегия представи предложение белобузата гъска (*Branta leucopsis*) да се премести от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната) към споразумението.
- (6) Най-актуалната налична научна информация относно числеността, разпределението и заплахите, свързани с популациите на белобуза гъска, показва, че между 1980 г и 2010 г. цялата популация е нараснала над 10 пъти и понастоящем има сигурен природозащитен статус.
- (7) Съюзът следва да подкрепи това предложение за овладяване на рязкото увеличаване на популацията на този вид в района му на разпространение. Въпреки това предложението не е в съответствие с настоящия статус на защита на белобузата гъска съгласно Директива 2009/147/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 30 ноември 2009 г. относно опазването на дивите птици. Съгласно член 12 от споразумението Съюзът междувременно ще прилага по-

⁴ ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1.

строги защитни мерки, тъй като понастоящем нито се предвижда изменение на приложенията към посочената директива, нито такова изменение е възможно в краткия срок, изискван от конвенцията (90 дни).

- (8) Швейцария представи предложение вълците (*Canis lupus*) да се преместят от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната) към споразумението.
- (9) Свеждането на статуса на защита на популациите на вълци до най-малкия общ знаменател не е обосновано нито от научна гледна точка, нито от гледна точка на опазването. Най-актуалната налична научна информация относно числеността, разпределението и заплахите, свързани с популациите на европейския вълк, показва, че едва три от девет главно трансгранични популации на вълци в Съюза и съседните му държави се определят като „незастрашени“, а останалите шест — като „уязвими“ или „потенциално застрашени“. В Червения списък на застрашени видове на Международния съюз за опазване на природата (IUCN) популацията на вълци в Западно-централните Алпи на Швейцария е класифицирана като „уязвима“.
- (10) Актуална информация относно природозащитния статус на вълците в Съюза ще бъде налична през 2019 г. от докладите, изготвени съгласно член 17 от Директивата за местообитанията. Поради това Съюзът следва да се стреми да отложи гласуването на Постоянния комитет по предложението на Швейцария до оповестяване на информацията от посочените доклади,
- (11)

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

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

- Да подкрепи преместването на белобузата гъска (*Branta leucopsis*) от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната) към споразумението. Съгласно член 12 от споразумението Съюзът междувременно ще прилага по-строги защитни мерки за този вид.
- Съюзът ще търси подкрепата на останалите договарящи страни по конвенцията, за да се отложи гласуването на предложението за преместване на вълците (*Canis lupus*) от приложение № II (строго защитени видове от фауната) в приложение № III (защитени видове от фауната) до оповестяване на актуална информация относно природозащитния статус на вълците в Съюза.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*