



Brussel, 30.10.2018
COM(2018) 717 final

2018/0369 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels met betrekking tot bepaalde wijzigingen van bijlage 3 bij die overeenkomst

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels (AEWA) in verband met de beoogde vaststelling van bepaalde wijzigingen van bijlage 3 bij die overeenkomst.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels

De Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels (hierna "de Overeenkomst" genoemd) heeft tot doel om trekkende watervogels en hun habitats in Afrika, Europa, het Midden-Oosten, Centraal-Azië, Groenland en de Canadese eilanden in stand te houden. De Overeenkomst is op 1 november 1999 in werking getreden.

De AEWA, die in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten is ontwikkeld en door het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) wordt beheerd, brengt landen en de grotere internationale milieubeschermingsgemeenschap samen in een poging de instandhouding en het beheer van trekkende watervogels in hun gehele verspreidingsgebied te coördineren.

De Europese Unie is sinds 1 oktober 2005 partij bij de Overeenkomst¹. Momenteel zijn er zevenenzeventig overeenkomstsluitende partijen, eenenveertig uit Eurazië (waaronder de EU) en zesendertig uit Afrika.

Vijfentwintig EU-lidstaten zijn partij bij de Overeenkomst².

Bij Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn)³ worden de verplichtingen van de Overeenkomst in EU-wetgeving omgezet. De vogelrichtlijn heeft betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

2.2. De vergadering van de partijen

De vergadering van de partijen is het belangrijkste besluitvormingsorgaan voor de Overeenkomst. Zij heeft de bevoegdheid de bijlagen bij de Overeenkomst te herzien en komt om de drie jaar bijeen. Elke partij heeft één stem, maar regionale organisaties voor economische integratie, zoals de Europese Unie, oefenen hun stemrecht uit met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van hun lidstaten die partij zijn bij de Overeenkomst. Elke wijziging van een bijlage moet met een tweederde meerderheid van de op de vergadering aanwezige partijen worden aangenomen.

¹ Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels. PB L 345 van 8.12.2006, blz. 24.

² Drie lidstaten zijn geen partij bij de Overeenkomst: Malta, Oostenrijk en Polen.

³ PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7 -

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:NL:PDF>.

De zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst zal van 4 tot en met 8 december 2018 in Zuid-Afrika plaatsvinden.

2.3. De beoogde handeling van de vergadering van de partijen

Tijdens haar zevende vergadering, van 4 tot en met 8 december 2018, zal de vergadering van de partijen Resolutie 7.3⁴ aannemen met betrekking tot wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst die volgens artikel X, lid 5, van de Overeenkomst zijn aangenomen ("de beoogde handeling").

Het doel van de beoogde handeling is de bijlagen 2 en 3 (Actieplan) bij de Overeenkomst te wijzigen. Bijlage 2 bevat de lijst van trekkende watervogels waarop de Overeenkomst van toepassing is. Bijlage 3 geeft aan welke acties de partijen moeten ondernemen in relatie tot prioritaire soorten. De prioritaire soorten zijn opgenomen in tabel 1 van bijlage 3 volgens bepaalde in tabel 1 vermelde criteria.

Artikel II van de Overeenkomst bepaalt het volgende: *"De partijen zullen gecoördineerde maatregelen nemen om te zorgen dat trekkende soorten watervogels een gunstige beschermingsstatus houden of weer zo'n status krijgen. Te dien einde zullen ze binnen de grenzen van hun nationale rechtsgebied zorgen voor de toepassing van de in artikel III voorgeschreven maatregelen in combinatie met de specifieke acties, vastgelegd in het krachtens artikel IV van deze overeenkomst op te stellen actieplan"*.

De beoogde handeling zal voor alle partijen van kracht en bindend worden op de negentigste dag na de datum van de aanneming ervan door de vergadering van de partijen, behalve voor de partijen die een voorbehoud hebben gemaakt. Gedurende de periode van negentig dagen kan elke partij door schriftelijke kennisgeving aan de depositaris een voorbehoud maken met betrekking tot een wijziging van een bijlage.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het voorgestelde standpunt, dat op de zevende vergadering van de partijen namens de Europese Unie moet worden ingenomen, is de goedkeuring van de beoogde handeling.

De voorgestelde wijzigingen van bijlage 2 zijn ingediend door de Europese Unie. De voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 zijn voorgesteld door de Europese Unie en Uganda.

De door de Europese Unie voorgestelde wijzigingen van de bijlagen 2 en 3 zijn ingediend op grond van Besluit 10326/18 van de Raad⁵.

De door de Europese Unie voorgestelde wijziging van bijlage 2 heeft betrekking op de toevoeging van de kuifaalscholver (*Phalacrocorax aristotelis*) aan de lijst van soorten watervogels waarop de Overeenkomst van toepassing is.

De door de Europese Unie voorgestelde wijzigingen van tabel 1 van bijlage 3 hebben betrekking op de verplaatsing van alle populaties van de krombekzandloper (*Calidris ferruginea*), papegaaiduiker (*Fratercula arctica*) en alk (*Alca torda*) naar kolom A van tabel 1, respectievelijk in categorie 4, 1b en 4, en op de opnemings van de niet-EU-populatie (Barentszee) van de *Phalacrocorax aristotelis aristotelis* en de EU-populatie (oostelijk Middellandse Zeegebied – Kroatië, Adriatische Zee) van de *Phalacrocorax aristotelis desmarestii* in kolom A van tabel 1 van bijlage 3, respectievelijk in categorie 2 en 1c.

⁴ <https://www.unep-aewa.org/en/document/adoption-amendments-aewa-annexes-3>

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10326-2018-INIT/nl/pdf>

Deze voorgestelde wijzigingen zullen namens de Europese Unie worden goedgekeurd door de Commissie, overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 3, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels.

De door Uganda voorgestelde wijzigingen van tabel 1 van bijlage 3 hebben betrekking op het schrappen van het woord "*significante*" uit de criteria A3 c) en B2 c), de toevoeging van een nieuw criterium A3 e) en B2 e) voor "*snelle achteruitgang gedurende een korte periode*", en de verplaatsing van verschillende soorten van één kolom of categorie naar een andere, zoals vastgesteld in het ontwerp van Resolutie 7.3.

Deze door Uganda voorgestelde wijzigingen moeten namens de Europese Unie worden goedgekeurd, aangezien zij overeenstemmen met de ontwikkeling van de beschermingsstatus van de betrokken vogelsoortenpopulaties en zullen bijdragen tot een hogere mate van bescherming van de soortenpopulaties die achteruitgang vertonen. Met name

- a) moeten de voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 bij de Overeenkomst, zoals ingediend door Uganda en vastgesteld in het ontwerp van Resolutie 7.3, die in overeenstemming zijn met de desbetreffende EU-wetgeving (de vogelrichtlijn), namens de Europese Unie worden goedgekeurd door de Commissie, overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 3, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels;
- b) moeten de voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 bij de Overeenkomst, zoals ingediend door Uganda en vastgesteld in het ontwerp van Resolutie 7.3, met betrekking tot de volgende negen soorten: de eider — *Somateria mollissima*, middelste zaagbek — *Mergus serrator*, tafeleend — *Aythya ferina*, scholekster — *Haematopus ostralegus*, kievit — *Vanellus vanellus*, rosse grutto — *Limosa lapponica*, grutto — *Limosa limosa*, kanoet — *Calidris canutus* en zwarte ruit — *Tringa erythropus*, die niet in overeenstemming zijn met de desbetreffende EU-wetgeving (de vogelrichtlijn), namens de Europese Unie worden goedgekeurd krachtens artikel 218, lid 9, VWEU.

Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels, moet de Commissie echter een voorbehoud maken met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen die de bovengenoemde negen soorten betreffen, zoals zij ook op eerdere vergaderingen van de partijen heeft gedaan met betrekking tot wijzigingen met soortgelijke effecten, aangezien de vogelrichtlijn ervoor zou moeten worden gewijzigd, hetgeen niet mogelijk is binnen negentig dagen na de datum van de vaststelling van die wijzigingen door de vergadering van de partijen.

In het voorbehoud van de Europese Unie moeten twee groepen soorten worden onderscheiden.

Met betrekking tot de populaties van vier soorten — de middelste zaagbek, tafeleend, grutto en zwarte ruit, waarvoor wordt voorgesteld ze in categorie 1b (tafeleend) of 3c (de overige drie soorten) van kolom A op te nemen, zou de jacht niet meer worden toegestaan volgens de Overeenkomst, hoewel het volgens de vogelrichtlijn bejaagbare soorten zijn, aangezien zij in bijlage II, deel B, bij die richtlijn zijn opgenomen. Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 moet de Commissie derhalve een voorbehoud maken met betrekking tot die wijzigingen,

aangezien het niet mogelijk is binnen negentig dagen na de datum van de vaststelling daarvan door de vergadering van de partijen de Vogelrichtlijn te wijzigen.

Met betrekking tot de populaties van de vijf overige soorten — de eider, scholekster, kievit, rosse grutto en kanoet — wordt voorgesteld ze in categorie 4 van kolom A van bijlage 3 bij de Overeenkomst op te nemen. Overeenkomstig bijlage 3 mag op de in die categorie opgenomen soorten alleen worden gejaagd in het kader van een internationaal actieplan voor de soort, via hetwelk de partijen zich zullen beijveren de beginselen van dynamisch vangstbeheer in de praktijk te brengen. Daarom zou het voorbehoud van de Europese Unie ten aanzien van die soorten kunnen worden opgeheven zodra er in het kader van een internationale organisatie een mechanisme voor dynamisch vangstbeheer voorhanden is dat overeenstemt met de vereisten van artikel 7 van de Vogelrichtlijn.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van "*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*".

Het begrip "*handelingen met rechtsgevolgen*" omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een "*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*"⁶.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De vergadering van de partijen is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels.

De door de vergadering van de partijen aan te nemen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn en kan een beslissende invloed hebben op de inhoud van regelgeving van de Europese Unie, namelijk de Vogelrichtlijn. Dit komt doordat sommige maatregelen, met name wat betreft de jacht, die de partijen moeten nemen in relatie tot prioritair soorten die zijn opgenomen in tabel 1 van bijlage 3 bij de Overeenkomst niet altijd verenigbaar zijn met de bepalingen van de Vogelrichtlijn voor dezelfde soort. In het bijzonder zou, als een in de lijst in bijlage II bij de Vogelrichtlijn opgenomen soort krachtens de AEWA niet langer tot de bejaagbare soorten zou gaan behoren, een wijziging van de Vogelrichtlijn vereist zijn. Op grond van artikel 3 van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels is de Commissie gemachtigd om, ten aanzien van onderwerpen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, namens de Gemeenschap in te stemmen met wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst die volgens artikel X, lid 5, van de Overeenkomst zijn aangenomen. Deze machtiging geldt echter

⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

alleen voor wijzigingen die in overeenstemming zijn met, en niet leiden tot wijzigingen van, de communautaire wetgeving inzake de instandhouding van wilde vogels en hun natuurlijke habitat.

Aangezien de door Uganda voorgestelde wijzigingen van tabel 1 van bijlage 3 bij de Overeenkomst met betrekking tot de volgende negen soorten: de eider — *Somateria mollissima*, middelste zaagbek — *Mergus serrator*, tafeleend — *Aythya ferina*, scholekster — *Haematopus ostralegus*, kievit — *Vanellus vanellus*, rosse grutto — *Limosa lapponica*, grutto — *Limosa limosa*, kanoet — *Calidris canutus*, en zwarte ruiter — *Tringa erythropus* een wijziging van de vogelrichtlijn zouden vereisen, is een besluit van de Raad nodig tot vaststelling van het standpunt dat in verband daarmee namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de zevende vergadering van de partijen⁷.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de Overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, juncto artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de beoogde handeling in het kader van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels de bijlagen 2 en 3 bij die overeenkomst zal wijzigen, is het passend haar bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie* nadat zij is aangenomen.

⁷ Wijzigingen die geen wijziging van de vogelrichtlijn vereisen, kan de Commissie goedkeuren overeenkomstig Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels met betrekking tot bepaalde wijzigingen van bijlage 3 bij die overeenkomst

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, juncto artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels (hierna "de Overeenkomst" genoemd) is op 1 november 1999 in werking getreden en is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij Besluit 2006/871/EG van de Raad⁸
- (2) Krachtens artikel X, lid 5, van de Overeenkomst kan de vergadering van de partijen wijzigingen van de bijlagen bij de Overeenkomst vaststellen.
- (3) De zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst, van 4 tot en met 8 december 2018, zal naar verwachting een resolutie aannemen over de vaststelling van wijzigingen van de bijlagen 2 en 3 bij de Overeenkomst.
- (4) Het is passend het standpunt vast te stellen dat namens de Unie moet worden ingenomen op de vergadering van de partijen, aangezien de resolutie bindend zal zijn voor de Unie en een beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het Unierecht, namelijk de vogelrichtlijn.
- (5) De voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 bij de Overeenkomst, zoals ingediend door Uganda en vastgesteld in het ontwerp van Resolutie 7.3, met betrekking tot de volgende negen soorten: de eider — *Somateria mollissima*, middelste zaagbek — *Mergus serrator*, tafeleend — *Aythya ferina*, scholekster — *Haematopus ostralegus*, kievit — *Vanellus vanellus*, rosse grutto — *Limosa lapponica*, grutto — *Limosa limosa*, kanoet — *Calidris canutus* en zwarte ruit — *Tringa erythropus*, die niet in overeenstemming zijn met de desbetreffende EU-wetgeving (de vogelrichtlijn), moeten namens de Europese Unie worden goedgekeurd krachtens artikel 218, lid 9, VWEU. Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst ter instandhouding van de Afrikaanse en Euraziatische trekkende watervogels, moet de Commissie echter een voorbehoud maken met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen die de bovengenoemde negen soorten betreffen, aangezien de vogelrichtlijn ervoor zou moeten worden gewijzigd, hetgeen niet mogelijk is binnen

⁸ PB L 345 van 8.12.2006, blz. 24.

negentig dagen na de datum van de vaststelling van die wijzigingen door de vergadering van de partijen.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst is als volgt:

de wijzigingen van bijlage 3 bij de Overeenkomst, zoals ingediend door Uganda en vastgesteld in het ontwerp van Resolutie 7.3 van de zevende vergadering van de partijen bij de Overeenkomst, met betrekking tot de volgende negen soorten: de eider — *Somateria mollissima*, middelste zaagbek — *Mergus serrator*, tafeleend — *Aythya ferina*, scholekster — *Haematopus ostralegus*, kievit — *Vanellus vanellus*, rosse grutto — *Limosa lapponica*, grutto — *Limosa limosa*, kanoet — *Calidris canutus*, en zwarte ruiter — *Tringa erythropus* worden namens de Europese Unie goedgekeurd op de zevende vergadering van de partijen.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*