



Brussel, 27.7.2021
COM(2021) 426 final

2021/0243 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de achtste vergadering van de partijen bij de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-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 bepaling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de achtste vergadering van de partijen bij de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA) in verband met de voorgenomen aanneming van bepaalde wijzigingen van bijlage 3 bij die overeenkomst.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels

De Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels (AEWA) ("de overeenkomst") heeft tot doel trekkende watervogels en hun habitats in Afrika, Europa, het Midden-Oosten, Centraal-Azië, Groenland en de Canadese Arctische eilanden in stand te houden.

De overeenkomst, 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 overeenkomst is op 1 november 1999 in werking getreden. De Europese Unie is sinds 1 oktober 2005 partij bij de overeenkomst¹. Momenteel zijn er 82 overeenkomstsluitende partijen, 44 uit Eurazië (waaronder de EU) en 38 uit Afrika. 24 EU-lidstaten zijn partij bij de overeenkomst².

Bij Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand (vogelrichtlijn)³ zijn de verplichtingen van de overeenkomst in de 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 en het behoud van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan vast.

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.

De achtste vergadering van de partijen bij de overeenkomst zal van 5 tot en met 8 oktober 2021 in Hongarije plaatsvinden.

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>).

2.3. De beoogde handeling van de vergadering van de partijen

De vergadering van de partijen zal op haar achtste vergadering, van 5 tot en met 8 oktober 2021, Resolutie 8.xx betreffende wijzigingen van de bijlagen bij de overeenkomst die overeenkomstig artikel X, lid 5, van de overeenkomst zijn aangenomen, aannemen (“de beoogde handeling”).

De beoogde handeling strekt ertoe bijlage 3 (Actieplan) bij de overeenkomst te wijzigen. Waar bijlage 2 de lijst bevat van trekkende watervogels waarop de overeenkomst van toepassing is, geeft bijlage 3 aan welke acties de partijen met betrekking tot prioritaire soorten moeten ondernemen. De prioritaire soorten zijn opgenomen in tabel 1 van bijlage 3 volgens bepaalde in dezelfde tabel vermelde criteria.

In artikel II van de overeenkomst is het volgende bepaald: *“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 achtste vergadering van de partijen namens de Europese Unie moet worden ingenomen, moet de beoogde handeling ondersteunen.

De wijzigingen van tabel 1 van bijlage 3 in de beoogde handeling zijn door het Verenigd Koninkrijk voorgesteld op basis van de aanbevelingen van het Technisch Comité van de overeenkomst en bestaan uit:

- 1) het creëren en toevoegen van een nieuwe categorie f) voor populaties van soorten die in tabel 1, kolom A, categorie 3, en kolom B, categorie 2, van bijlage 3 bij de overeenkomst zijn opgenomen, wanneer de gegevens voor die populaties ontoereikend zijn, bijvoorbeeld wanneer er informatie over de trend ontbreekt;
- 2) het aanduiden van categorieën in tabel 1 met “()” op basis van statistisch onzekere trends en onbekende omvang van de populatie, en
- 3) het wijzigen van de categorieën van populaties op basis van bewijsmateriaal dat is verzameld in het kader van de achtste editie van het verslag over de beschermingsstatus in het kader van de overeenkomst.

De in de punten 1) en 2) hierboven voorgestelde wijzigingen zijn gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, aangezien zij ervoor zullen zorgen dat het gebrek aan informatie over de populatietrends zorgvuldig in aanmerking wordt genomen bij het opnemen van de populaties in de lijst en dus het eventueel toekennen van een hoger beschermingsniveau. Deze 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 in punt 3) voorgestelde wijzigingen bestaan uit wijzigingen van de lijsten voor een aantal soorten en hun populaties. Van deze voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 bij de overeenkomst is de wijziging van de lijst voor vijf populaties van vier soorten niet in overeenstemming met de desbetreffende EU-wetgeving (vogelrichtlijn). Deze wijzigingen voorzien in:

- het verplaatsen van kolom B1 naar kolom A3 van tabel 1 van:
 - twee populaties (de in IJsland/Verenigd Koninkrijk & Ierland voorkomende populatie en de in de Zwarte Zee & Turkije voorkomende populatie) van de grauwe gans (*Anser anser*);
 - de in de Zwarte Zee & het Oostelijk Middellandse Zeegebied voorkomende populatie van de krooneend (*Netta rufina*);
 - de in Midden- en Oost-Siberië/Zuidwest-Azië en Oost & Zuidelijk Afrika voorkomende populatie van de zilverplevier (*Pluvialis squatarola squatarola*);
- een verandering van criterium 4 in kolom A naar criterium (3c) in kolom A van tabel 1 voor de in Zuidoost-Europa & West-Azië/Zuidwest-Azië & Noordoost-Afrika voorkomende populatie van de scholekster (*Haematopus ostralegus longipes*).

Door deze geplande wijzigingen voor de vijf populaties van vier soorten mogen deze op grond van de overeenkomst niet meer worden bejaagd, hoewel zij door hun opname in bijlage II, deel b, van de vogelrichtlijn bejaagbaar zijn. Deze wijzigingen leiden dus tot een sterkere rechtsbescherming dan op grond van het EU-recht vereist is.

Als de voorgestelde wijzigingen van een asterisk “*” vergezeld gaan, zou de soort nog kunnen worden bejaagd, maar op duurzame wijze en in het kader van een internationaal actieplan waarmee de beginselen van dynamisch vangstbeheer in de praktijk worden gebracht. Daarom zou het voorbehoud van de Europese Unie ten aanzien van de betreffende populatie 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. Geen enkele van de voorgestelde wijzigingen gaat echter vergezeld van een asterisk “*”.

Alle voorgestelde wijzigingen moeten namens de Europese Unie overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU worden goedgekeurd. Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005 moet de Commissie echter een voorbehoud maken met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen die de bovengenoemde vijf populaties van vier 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 aanneming van die wijzigingen door de vergadering van de partijen.

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*”⁴.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De vergadering van de partijen is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels.

De door de vergadering van de partijen vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal volkenrechtelijk bindend zijn en kan een beslissende invloed hebben op de inhoud van regelgeving van de Europese Unie, te weten de vogelrichtlijn. De reden hiervoor is dat sommige maatregelen, met name wat betreft de jacht, die de partijen moeten nemen in relatie tot prioritaire 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 overeenkomst 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 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 voorgestelde wijzigingen van tabel 1 van bijlage 3 bij de overeenkomst met betrekking tot de volgende vier soorten: grauwe gans (*Anser anser*), krooneend (*Netta rufina*), zilverplevier (*Pluvialis squatarola squatarola*) en scholekster (*Haematopus ostralegus longipes*) 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 achtste vergadering van de partijen bij de overeenkomst⁵.

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 vast te stellen 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.

⁴ 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.

⁵ Wijzigingen die geen wijziging van de vogelrichtlijn vereisen, kan de Commissie goedkeuren overeenkomstig Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005.

Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of 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, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de beoogde handeling in het kader van de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-Euraziatische trekkende watervogels strekt tot wijziging van bijlage 3 bij die overeenkomst, is het passend die handeling na de vaststelling ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekend te maken.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen op de achtste vergadering van de partijen bij de Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-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, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst inzake de bescherming van Afrikaans-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 Raad⁶.
- (2) Ingevolge artikel X, lid 5, van de overeenkomst kan de vergadering van de partijen wijzigingen van de bijlagen bij de overeenkomst vaststellen.
- (3) De achtste vergadering van de partijen, van 5 tot en met 8 oktober 2021, zal naar verwachting een resolutie over tot wijziging van bijlage 3 bij de overeenkomst aannemen.
- (4) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen op de vergadering van de partijen, aangezien de resolutie voor de Unie bindend zal zijn en beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het recht van de Unie, te weten de vogelrichtlijn.
- (5) De voorgestelde wijzigingen van bijlage 3 bij de overeenkomst, zoals ingediend door het Verenigd Koninkrijk en opgenomen in het ontwerp van Resolutie 8.xx, met betrekking tot de volgende vier soorten: grauwe gans (*Anser anser*), krooneend (*Netta rufina*), zilverplevier (*Pluvialis squatarola squatarola*) en scholekster (*Haematopus ostralegus longipes*), die niet in overeenstemming zijn met de desbetreffende EU-wetgeving (de vogelrichtlijn), moeten namens de Europese Unie worden goedgekeurd, aangezien zij bijdragen tot een hogere mate van bescherming van de soortenpopulaties die achteruitgang vertonen. Overeenkomstig artikel 3, lid 4, van Besluit 2006/871/EG van de Raad van 18 juli 2005, moet de Commissie echter een voorbehoud maken met betrekking tot de voorgestelde wijzigingen die de bovengenoemde vier soorten betreffen, aangezien de vogelrichtlijn ervoor zou moeten worden gewijzigd, hetgeen niet mogelijk is binnen negentig dagen na de datum van de aanneming van die wijzigingen door de vergadering van de partijen,

⁶

PB L 345 van 8.12.2006, blz. 24.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de achtste vergadering van de partijen bij de overeenkomst luidt als volgt:

de wijzigingen van bijlage 3 bij de overeenkomst, zoals ingediend door het Verenigd Koninkrijk en opgenomen in het ontwerp van Resolutie 8.xx van de achtste vergadering van de partijen bij de overeenkomst, met betrekking tot de volgende vier soorten: grauwe gans (*Anser anser*), krooneend (*Netta rufina*), zilverplevier (*Pluvialis squatarola squatarola*) en scholekster (*Haematopus ostralegus longipes*), worden namens de Europese Unie goedgekeurd op de achtste vergadering van de partijen.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter