



Miljøministeriet
Departementet

Den 22. marts 2024
MIM 46-24

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Om forslag til Rådets afgørelse om, at man på vegne af EU fremsender forslag til ændringer i bilag II og III under Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen) med henblik på møde i Den Stående Komité under konventionen.

KOM(2023) 799

Resumé

*Kommissionen har fremsat et forslag til Rådets afgørelse om, at der på vegne af EU fremsendes forslag om at sænke beskyttelsesniveauet for ulv (*Canis lupus*) under Bern-konventionen, konkret at rykke arten fra konventionens bilag II (strengt beskyttet) til bilag III (beskyttet). Forslaget fremsættes på baggrund af oplysninger om ulvens bestandsudvikling i EU, som senest opgjort i hhv. 2022 af LCIE (Large Carnivore Initiative for Europe) og i 2023 i forbindelse med en analyse af ulvens status i EU, der er gennemført for EU-Kommissionen. Det fremgår af forslaget, at der de senere årtier har været en positiv tendens med hensyn til ulvens bevaringsstatus, og at ulven har reetableret sig på tværs af kontinentet med en betydelig udvidelse af artens udbredelsesområde og en fordobling af bestandsniveauet over en tiårig periode. Med udgangspunkt i nyeste data om bestandens størrelse er der ifølge forslaget tilstrækkelig dokumentation til støtte for tilpasningen af ulvens status inden for rammerne af Bern-konventionen. Det er regeringens vurdering, at Kommissionens forslag potentielt kan åbne for en større fleksibilitet i ulveforvaltningen i fremtiden, hvilket skiftende regeringer i Danmark i mange år har efterspurgt. Forslaget vurderes ikke at medføre væsentlige statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil ikke umiddelbart have lovgivningsmæssige konsekvenser eller berøre beskyttelsesniveauet for ulv i Danmark og EU, idet ulven fortsat vil være omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivets artikel 12. Regeringen agter på baggrund af oplysningerne om ulvens bestandsudvikling i EU at støtte Kommissionens forslag, idet regeringen samtidig konstaterer, at en ændring af ulvens beskyttelsesniveau ikke vil ændre på, at ulven fortsat vil være en beskyttet art. Medlemsstaterne vil derfor stadig være forpligtigede til at sikre en gunstig bevaringsstatus for ulven.*

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2023) 799 af 20. december 2023 fremsat forslag til Rådets afgørelse om, at man på vegne af EU fremsender forslag til ændringer i bilag II og III under Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bern-konventionen) for så vidt angår ulven med henblik på møde i Den Stående Komité under konventionen.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF-artikel 192, stk. 1 med henvisning til TEUF-artikel 218, stk. 9.

Forslaget skal vedtages i Rådet med kvalificeret flertal.

Næste møde i Den Stående Komité under Bern-konventionen er planlagt til afholdelse 2.-6. december 2024, men EU kan anmode om afholdelse af et ekstraordinært møde, hvis man ønsker det.

Formål og indhold

Med forslaget lægger Kommissionen op til, at der på vegne af EU fremsendes forslag om at sænke beskyttelsesniveauet for ulv (*Canis lupus*) under Bern-konventionen – konkret at rykke arten fra konventionens bilag II (strengt beskyttede dyrearter) til bilag III (beskyttede dyrearter) – til beslutning på et kommende møde i Den Stående Komité under konventionen samt den holdning, der på vegne af EU skal indtages til sagen på dette møde.

Herudover indeholder forslaget EU-Kommissionens overvejelser om at foreslå en ændring i beskyttelsesniveauet for ulv under Bern-konventionen, herunder aktuelle tendenser i ulvens bevaringsstatus i Europa, trusler mod ulven samt socio-økonomiske overvejelser.

Forslaget fremsættes på baggrund af oplysninger om ulvens bestandsudvikling i EU, som senest opgjort i hhv. 2022 af Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) og i 2023 i forbindelse med en analyse af ulvens status i EU, der er gennemført for EU-Kommissionen. Det fremgår af forslaget, at den oprindelige opførelse af dyrearter på bilag II eller III i Bern-konventionen var baseret på de videnskabelige data, der forelå på tidspunktet for forhandlingerne om konventionen i 1979, og de lister over truede pattedyr, fugle, padder og krybdyr i Europa, der er udarbejdet af Europarådets Europæiske Komité for Beskyttelse af Natur og Naturressourcer (European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources). I forslaget lægges der vægt på opgørelser over udviklingen i ulvebestande og ulvens bevaringsstatus i EU. Det konkluderes, at der de senere årtier har været en positiv tendens med hensyn til ulvens bevaringsstatus, og at ulven har reetableret sig på tværs af kontinentet med en betydelig udvidelse af artens udbredelsesområde og en fordobling af bestandsniveauet over en tiårig periode. I 2023 blev der således ifølge Kommissionen anslået at være ca. 20.300 ulve i EU, i 2022 ca. 19.400 ulve, og i 2012 lød estimatet på 11.193 ulve i EU. I forslaget henvises der endvidere til, at LCIE i 2022 har konkluderet, at ulven i henhold til IUCN's rødlistekriterier kan klassificeres som "livskraftig" både på europæisk og på EU 27 niveau, og at de overordnede positive tendenser ser ud til at være stabile eller stigende.

Ifølge forslaget udgør de nyeste data om ulven i EU tilstrækkelig dokumentation til støtte for tilpasningen af ulvens beskyttelsesstatus inden for rammerne af konventionen.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

I forslaget fra EU-Kommissionen refereres til Europa-Parlamentets beslutning af 24. november 2022 om beskyttelse af husdyravl og store rovdyr i Europa, i hvilken Europa-Parlamentet blandt andet har understreget, at ulvens bevaringsstatus på paneuropæisk plan retfærdiggør en lempelse af dens beskyttelsesstatus, i.e. fra bilag II til bilag III under Bern-konventionen.

Nærhedsprincippet

EU er part i Bern-konventionen, og da formålet med forslaget vedrører opfyldelse af EU's internationale forpligtelser omkring internationalt samarbejde om naturbeskyttelse, vurderes det, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Bern-konventionen

Danmark ratificerede Bern-konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder i 1982. Der er 50 kontraherende parter i konventionen, som desuden er tiltrådt af EU, der har implementeret konventionen i medlemsstaterne ved habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet. Formålet med Bern-konventionen er at beskytte vilde dyr og planter samt deres naturlige levesteder, navnlig de arter og levesteder, hvis beskyttelse nødvendiggør flere staters samarbejde, og at fremme et sådant samarbejde. Særlig vægt er lagt på truede og sårbare arter, herunder truede og sårbare migrerende arter samt deres levesteder. En ændring af konventionen som den foreslåede vil kræve 2/3 flertal blandt de kontraherende parter.

Det følger af konventionen, at parterne skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre en særlig beskyttelse af de vilde dyrearter, som er opført på bilag II, herunder skal der være forbud mod alle former for forsætlig indfangning og hold i fangenskab samt forsætlig drab, forsætlig skade på eller ødelæggelse af yngle- og rasteplasser, forsætlig forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, hvor de yngler, udviser yngelpleje og overvintrer, for så vidt som forstyrrelsen måtte være væsentlig i forbindelse med konventionens målsætninger.

Det følger endvidere af konventionen, at for vilde dyrearter, som er opført på bilag III, skal parterne træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre beskyttelse af disse dyrearter, og at enhver udnyttelse af arterne skal reguleres med henblik på at forebygge, at bestandene bliver truet. Foranstaltningerne skal blandt andet omfatte fredningstider og/eller andre fremgangsmåder til regulering af udnyttelsen, og i egnede tilfælde midlertidigt eller lokalt forbud mod udnyttelse med henblik på at genoprette tilfredsstillende bestandstørrelser.

Habitatdirektivet

Ulven er i Danmark omfattet af habitatdirektivet og er opført på direktivets bilag IV. Efter habitatdirektivets artikel 12 skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for dyrearter på bilag IV, herunder blandt andet forbud mod alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen, forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer, og beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

Der er i habitatdirektivets artikel 16 fastsat undtagelser, hvorefter forbuddet i artikel 12 kan fraviges, såfremt der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde. Efter artikel 16 kan der efter en konkret vurdering gives tilladelse til at regulere ulve for eksempel for at forhindre alvorlig skade navnlig på for eksempel besætninger, af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art. En reguleringstilladelse vil forudsætte, at alle andre afværgeforanstaltninger er forsøgt uden virkning.

National ret

Reguleringen af ulv i national ret fremgår af bekendtgørelse nr. 521 af 25. marts 2021 om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt (artsfredningsbekendtgørelsen), lovbekendtgørelse nr. 1392 af 4. oktober 2022 om naturbeskyttelse (naturbeskyttelsesloven) og lovbekendtgørelse nr. 639 af 26. maj 2023 om jagt og vildtforvaltning (jagt- og vildtforvaltningsloven).

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet ulven fortsat vil være omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivets artikel 12.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle eller administrative konsekvenser for det offentlige eller konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes endvidere ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

En vedtagelse af forslaget vil ikke umiddelbart berøre beskyttelsesniveauet for ulven i Danmark og EU, hvor ulven fortsat vil være omfattet af beskyttelsen i habitatdirektivets artikel 12. EU-Kommissionen har i deres forslag udtalt, at såfremt ændringen af bilagene i Bernkonventionen (flytning af ulvearten fra bilag II til bilag III) træder i kraft, må Unionen ændre de tilsvarende bilag i habitatdirektivet for at afspejle det lavere beskyttelsesniveau for ulvearten i sin interne retsorden. Det kræver enstemmighed i Rådet at ændre habitatdirektivets bilag fra strengt beskyttet til beskyttet.

Høring

Forslaget har været i skriftlig høring i EU-Miljøspecialudvalget med frist den 18. marts 2024.

Landbrug & Fødevarer (L&F) bakker op om regeringens holdning om at stemme for Kommissionens forslag. L&F finder, at det vil være afgørende for en hensigtsmæssig forvaltning af ulven, at der skabes rammer for en mere fleksibel forvaltning. Man finder, at en forudsætning herfor vil være en vurdering af ulvens bevaringsstatus. L&F finder, at dette bør ske i tæt samspil med blandt andet de tyske myndigheder, da den danske ulvebestand ikke skal ses isoleret men som en del af den centraleuropæiske ulvebestand. L&F opfordrer Miljøministeriet til at arbejde for klarhed i forhold til de juridiske rammer for fastlæggelse af ulvens bevaringsstatus i forhold til mulighed for regulering og på sigt evt. jagt.

Danmarks Naturfredningsforening (DN) mener, at den danske regering bør stemme nej til Kommissionens forslag, bl.a. da man finder, at der under gældende lovgivning allerede er meget vide muligheder for at fravige beskyttelsen. DN henviser i den forbindelse til, at den analyse, som er udarbejdet for EU-Kommissionen i 2023, omtaler afværgeforanstaltninger som den bedste løsning i forhold til sikring af husdyr. DN oplyser endvidere, at ulven fortsat er rødlistet som "sårbar" i blandt andet Tyskland og Danmark, og påpeger, at de eksisterende fravigelsesmuligheder ift. habitatdirektivet endnu ikke har været anvendt i Danmark, og at der endnu ikke er registreret ulveangreb på husdyr bag fungerende ulvesikrede hegn. DN kritiserer endvidere Kommissionens baggrund for forslaget og tilgang til ændring af habitatdirektivet og finder DN ikke, at Danmark bør medvirke til en opdatering af bilagene under habitatdirektivet ved alene at lempe beskyttelsen af en enkelt art.

Danmarks Jægerforbund støtter regeringens holdning om at støtte Kommissionens forslag. Derudover, finder Jægerforbundet ligeledes, at ulvens beskyttelsesniveau bør flyttes fra Habitatdirektivets bilag IV til bilag V.

WWF Verdensnaturfonden betragter regeringens holdning til den europæiske og danske ulvebestand som en potentiel glidebane for den danske natur og ulvens naturlige leveduligheder i landet og kan derfor ikke støtte op om regeringens holdning til Kommissionens forslag om at sænke ulvens beskyttelsesstatus. WWF finder ikke, at der er grundlag eller behov for at ændre ulvens status og anbefaler derfor, at ulvens status som strengt beskyttet under Bern-konventionen fastholdes.

Dansk Skovforening bakker op om regeringens holdning om at stemme for Kommissionens forslag som grundlag for, at der skabes rammer for en mere fleksibel forvaltning af ulve. I forhold til forvaltning finder Dansk Skovforening det vigtigt, at bestanden i Danmark ikke ses isoleret, men ses og vurderes i sammenhæng med den centraleuropæiske ulvebestand, og at vurderingen og forvaltningen fx drøftes med de nordtyske myndigheder. På linje med Landbrug & Fødevarer opfordrer Dansk Skovforening kraftigt Miljøministeriet til at arbejde for klarhed i forhold til de juridiske rammer for fastlæggelse af ulvens bevaringsstatus i forhold til mulighed for regulering og på sigt evt. jagt.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Drøftelserne af Kommissionens forslag blandt EU's medlemsstater er endnu i en meget tidlig fase, men flere har allerede udtrykt støtte til forslaget. Nogle medlemsstater har dog også udtrykt bekymring i forhold til, om det bagvedliggende datagrundlag er tilstrækkeligt til at understøtte oplægget til at ændre ulvens beskyttelsesniveau.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Ulvebestanden er vokset markant i EU i de seneste årtier, og ulvens reetablering i Europa og udvidelsen af artens udbredelsesområde kan også mærkes i Danmark, hvor bestandsniveauet særligt de seneste år har taget fart, og hvor der nu igen er etableret ynglende par. I forslaget fra Kommissionen henvises der til, at parterne i Bern-konventionen med den foreslåede ændring vil få større fleksibilitet med hensyn til at håndtere øgede skader og potentielle socioøkonomiske konflikter med ulven i visse områder. Regeringen agter på baggrund af oplysningerne om ulvens bestandsudvikling i EU at støtte Kommissionens forslag, idet regeringen samtidig konstaterer, at en ændring af ulvens beskyttelsesniveau ikke vil ændre på, at ulven fortsat vil være en beskyttet art. Medlemsstaterne vil derfor stadig være forpligtigede til at sikre en gunstig bevaringsstatus for ulven. Det ændrer altså ikke på, at ulven på nuværende tidspunkt ikke må jages i Danmark. Det er regeringens vurdering, at Kommissionens forslag potentielt kan åbne for en større fleksibilitet i ulveforvaltningen i fremtiden, hvilket skiftende regeringer i Danmark i mange år har efterspurgt. Regeringen har samtidig fokus på at sikre beskyttede og fredede dyr mod forsætlige drab og andre former for faunakriminalitet.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.