



Brüssel, den 30.10.2018
COM(2018) 717 final

2018/0369 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

**zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union bei der siebten Tagung der
Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-
eurasischen wandernden Wasservögel im Zusammenhang mit der vorgesehenen
Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist**

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, AEWA) im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel

Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (im Folgenden „Abkommen“) dient der Erhaltung wandernder Wasservögel und ihrer Lebensräume in Afrika, Europa, dem Nahen Osten, Zentralasien, Grönland und dem kanadischen Archipel. Das Abkommen trat am 1. November 1999 in Kraft.

Im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Convention on Migratory Species, CMS) und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) erarbeitet, bringt das Abkommen Staaten und die weitere internationale Naturschutzgemeinschaft in dem Bestreben zusammen, Erhaltung und Management der Bestände an Wasserzugvögeln in ihrem gesamten Wanderungsgebiet zu koordinieren.

Die Europäische Union ist seit dem 1. Oktober 2005 Vertragspartei.¹ Zurzeit gibt es 77 Vertragsparteien - 41 aus Eurasien (einschließlich der EU) und 36 aus Afrika.

Fünfundzwanzig Mitgliedstaaten der Union sind Vertragsparteien des Abkommens.²

Mit der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)³ werden die Verpflichtungen aus dem Abkommen in Unionsrecht umgesetzt. Die Vogelschutzrichtlinie dient der Erhaltung aller wildlebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für die der Vertrag gilt, heimisch sind. Sie hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung dieser Arten zum Ziel und regelt deren Nutzung.

2.2. Die Versammlung der Vertragsparteien

Die Versammlung der Vertragsparteien (Meeting of the Parties, MOP) ist das Beschlussgremium des Abkommens. Sie ist befugt, die Anlagen des Abkommens zu überprüfen, und tritt alle drei Jahre zusammen. Jede Vertragspartei hat eine Stimme, aber Organisationen der regionalen Wirtschaftsintegration wie die Europäische Union üben in Angelegenheiten ihrer Zuständigkeit ihr Stimmrecht mit der Anzahl von Stimmen aus, die der Anzahl ihrer Mitgliedstaaten entspricht, die Vertragsparteien dieses Abkommens sind.

¹ Beschluss 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft. ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 24.

² Drei Mitgliedstaaten der Union sind keine Vertragsparteien des Abkommens: Malta, Österreich und Polen.

³ ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:DE:PDF>

Änderungen einer Anlage werden mit Zweidrittelmehrheit der bei der Versammlung anwesenden Vertragsparteien beschlossen.

Die siebte Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens findet vom 4. bis 8. Dezember 2018 in Südafrika statt.

2.3. Der vorgesehene Rechtsakt der Versammlung der Vertragsparteien

Auf der 7. Tagung der Versammlung der Vertragsparteien vom 4. bis 8. Dezember 2018 soll die EntschlieÙung 7.3⁴ zu Änderungen der Anlagen des Abkommens gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens angenommen werden (im Folgenden „vorgesehener Rechtsakt“).

Zweck des vorgesehenen Rechtsakts ist die Änderung der Anlagen 2 und 3 (Aktionsplan) des Abkommens. Anlage 2 enthält die Liste der wandernden Wasservögel, auf die das Abkommen anwendbar ist. In Anlage 3 sind die Maßnahmen dargelegt, welche die Vertragsparteien in Bezug auf vorrangige Arten ergreifen. Die vorrangigen Arten sind in Tabelle 1 der Anlage 3 nach bestimmten Kriterien aufgeführt, die in Tabelle 1 festgelegt sind.

In Artikel II des Abkommens heißt es: *„Die Vertragsparteien ergreifen koordinierte Maßnahmen, um wandernde Wasservogelarten in einer günstigen Erhaltungssituation zu erhalten oder wieder in eine solche zu bringen. Zu diesem Zweck wenden sie innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets die in Artikel III vorgeschriebenen Maßnahmen an, zusammen mit den konkreten Maßnahmen, die in dem in Artikel IV vorgesehenen Aktionsplan festgelegt sind.“*

Der vorgesehene Rechtsakt tritt am neunzigsten Tag nach seiner Annahme durch die Versammlung der Vertragsparteien in Kraft und ist bindend für alle Vertragsparteien, mit Ausnahme der Vertragsparteien, die einen Vorbehalt eingelegt haben. Während des Zeitraums von neunzig Tagen kann jede Vertragspartei durch schriftliche Notifikation an den Verwahrer einen Vorbehalt in Bezug auf eine Änderung einer Anlage anbringen.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Der vorgeschlagene, bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien im Namen der Europäischen Union zu vertretende Standpunkt ist die Befürwortung des vorgesehenen Rechtsakts.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Anlage 2 wurden von der Europäischen Union vorgelegt. Die vorgeschlagenen Änderungen der Anlage 3 wurden von der Europäischen Union und Uganda vorgelegt.

Die vorgeschlagenen Änderungen der Anlagen 2 und 3 wurden im Anschluss an den Beschluss 10326/18 des Rates⁵ von der Europäischen Union vorgelegt.

Die von der Europäischen Union vorgeschlagene Änderung der Anlage 2 besteht darin, die Krähenscharbe (*Phalacrocorax aristotelis*) in die Liste der Wasservogelarten aufzunehmen, für die das Abkommen gilt.

Die von der Europäischen Union vorgeschlagenen Änderungen der Tabelle 1 in Anlage 3 umfassen die Umtragung aller Populationen des Sichelstrandläufers (*Calidris ferruginea*), des Papageitauchers (*Fratercula arctica*) und des Tordalks (*Alca torda*) in Tabelle 1 Spalte A in die Kategorie 4, die Kategorie 1 Buchstabe b bzw. die Kategorie 4 sowie die Eintragung der

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/de/pdf>

außerhalb der Europäischen Union (Barentssee) lebenden Population von *Phalacrocorax aristotelis aristotelis* und der in der Europäischen Union (östliches Mittelmeer – Kroatien, Adriatisches Meer) heimischen Population von *Phalacrocorax aristotelis desmarestii* in Anlage 3 Tabelle 1 Spalte A in die Kategorie 2 bzw. die Kategorie 1 Buchstabe c.

Gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft werden diese vorgeschlagenen Änderungen von der Kommission im Namen der Europäischen Union angenommen.

Die von Uganda vorgeschlagenen Änderungen der Tabelle 1 in Anlage 3 umfassen die Streichung des Wortes „erheblicher“ aus Spalte A Kategorie 3 Buchstabe c und Spalte B Kategorie 2 Buchstabe c, die Schaffung der neuen Kategorie 3 Buchstabe e in Spalte A und Kategorie 2 Buchstabe e in Spalte B für „rapider kurzfristiger Rückgang“ und die Umtragung mehrerer Arten von einer Spalte oder Kategorie in die andere, wie im Entwurf der Entschließung 7.3. vorgesehen.

Die von Uganda vorgeschlagenen Änderungen sollten im Namen der Europäischen Union angenommen werden, da sie die Entwicklung des Erhaltungszustands der betreffenden Vogelarten berücksichtigen und zu einem höheren Schutzniveau der sich im Rückgang befindenden Populationen beitragen. Insbesondere

- (a) werden gemäß Artikel 3 Absätze 1 und 3 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft die von Uganda vorgeschlagenen und im Entwurf der Entschließung 7.3 aufgeführten Änderungen der Anlage 3, die den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Vogelschutzrichtlinie) entsprechen, von der Kommission im Namen der Europäischen Union angenommen;
- (b) werden die von Uganda eingebrachten Änderungsvorschläge der Anlage 3 des Abkommens, die im Entwurf der Entschließung 7.3. aufgeführt sind und die neun Arten Eiderente - *Somateria mollissima*, Mittelsäger - *Mergus serrator*, Tafelente - *Aythya ferina*, Austernfischer - *Haematopus ostralegus*, Kiebitz - *Vanellus vanellus*, Pfuhlschnepfe - *Limosa lapponica*, Uferschnepfe - *Limosa limosa*, Knutt - *Calidris canutus* und Dunkler Wasserläufer - *Tringa erythropus* betreffen und nicht den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Vogelschutzrichtlinie) entsprechen, im Namen der Europäischen Union gemäß Artikel 218 Absatz 9 AEUV angenommen.

Die Kommission legt jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft einen Vorbehalt in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen für die oben genannten neun Arten ein, wie sie dies schon bei früheren Tagungen der Versammlung der Vertragsparteien für Änderungen mit ähnlicher Wirkung getan hat, da diese eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würde, die nicht innerhalb von neunzig Tagen nach Annahme der Änderungen durch die Versammlung der Vertragsparteien möglich ist.

Im Vorbehalt der Europäischen Union sind zwei Gruppen von Arten zu unterscheiden.

Für die Populationen von vier Arten (Mittelsäger, Tafelente, Uferschnepfe und Dunkler Wasserläufer), die für die Aufführung in den Kategorien 1 Buchstabe b (Tafelente) oder 3 Buchstabe c (die anderen drei Arten) der Spalte A vorgeschlagen sind, wäre die Bejagung im Rahmen des Abkommens nicht mehr erlaubt, obwohl sie gemäß der

Vogelschutzrichtlinie zu den bejagbaren Arten gehören, da sie in Anhang II Teil B aufgeführt sind. Daher legt die Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 einen Vorbehalt in Bezug auf diese Änderungen ein, da eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie nicht innerhalb von neunzig Tagen nach ihrer Annahme durch die Versammlung der Vertragsparteien möglich ist.

Die Populationen der anderen fünf Arten – Eiderente, Austernfischer, Kiebitz, Pfuhlschnepfe und Knutt – sollen in Anlage 3 Spalte A Kategorie 4 des Abkommens aufgeführt werden. Gemäß Anlage 3 dürfen die in dieser Kategorie aufgeführten Arten nur im Rahmen eines auf internationaler Ebene aufgestellten Arten-Aktionsplans bejagt werden, mit dem sich die Vertragsparteien um Anwendung der Grundsätze eines adaptiven Entnahmemanagements bemühen. Daher könnte der Vorbehalt der Europäischen Union in diesem Zusammenhang aufgehoben werden, sobald ein Mechanismus für adaptives Entnahmemanagement durch ein internationales Gremium eingerichtet ist, der den Anforderungen des Artikels 7 der Vogelschutzrichtlinie entspricht.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass zur Festlegung der *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, Beschlüsse erlassen werden.

Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, *„den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*⁶.

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Versammlung der Vertragsparteien ist ein Gremium, das durch ein Abkommen — das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel — eingerichtet wurde.

Der Rechtsakt, den die Versammlung der Vertragsparteien annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt ist völkerrechtlich bindend und geeignet, den Inhalt des EU-Rechts, d. h. die Vogelschutzrichtlinie, maßgeblich zu beeinflussen. Das gründet sich darauf, dass einige Maßnahmen, die die Vertragsparteien in Bezug auf die in Tabelle 1 der Anlage 3 des Abkommens aufgeführten vorrangigen Arten ergreifen, insbesondere solche hinsichtlich der Bejagung, nicht immer mit den Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie für diese Arten vereinbar sind. Dies bedeutet, dass, wenn eine in Anhang II der Vogelschutzrichtlinie aufgeführte Art im Rahmen des Abkommens nicht mehr bejagt werden darf, eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie notwendig ist. Nach Artikel 3 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der

⁶ Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

Europäischen Gemeinschaft ist die Kommission ermächtigt, gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens beschlossene Änderungen der Anlagen des Abkommens zu genehmigen, wenn diese in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallende Fragen betreffen. Diese Genehmigung ist jedoch auf Änderungen beschränkt, die mit den Gemeinschaftsvorschriften zur Erhaltung von Wildvögeln und ihrer natürlichen Lebensräume in Einklang stehen und keine Änderung dieser Vorschriften nach sich ziehen.

Da die von Uganda vorgeschlagenen Änderungen der Tabelle 1 in Anlage 3 des Abkommens, die die neun Arten Eiderente - *Somateria mollissima*, Mittelsäger - *Mergus serrator*, Tafelente - *Aythya ferina*, Austernfischer - *Haematopus ostralegus*, Kiebitz - *Vanellus vanellus*, Pfuhlschnepfe - *Limosa lapponica*, Uferschnepfe - *Limosa limosa*, Knutt - *Calidris canutus* und Dunkler Wasserläufer - *Tringa erythropus* betreffen, eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würden, ist ein Beschluss des Rates notwendig, um den Standpunkt festzulegen, der diesbezüglich im Namen der Europäischen Union bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zu vertreten ist.⁷

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen des Abkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGEGEHENEN RECHTSAKTS

Da der vorgesehene Rechtsakt des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel die Anlagen 2 und 3 ändern wird, ist es angezeigt, ihn nach seiner Annahme im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen.

⁷ Für Änderungen, die keine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern, kann die Kommission diese gemäß dem Beschluss 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 genehmigen.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Zusammenhang mit der vorgesehenen Annahme bestimmter Änderungen der Anlage 3 zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (im Folgenden „Abkommen“) trat am 1. November 1999 in Kraft und wurde im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beschluss 2006/871/EG des Rates⁸ genehmigt.
- (2) Gemäß Artikel X Absatz 5 des Abkommens kann die Versammlung der Vertragsparteien Änderungen von Anlagen des Abkommens annehmen.
- (3) Es wird erwartet, dass die siebte, vom 4. bis 8. Dezember 2018 stattfindende Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens eine EntschlieÙung über die Annahme von Änderungen der Anlagen 2 und 3 des Abkommens annehmen wird.
- (4) Es empfiehlt sich, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union in der Versammlung der Vertragsparteien zu vertreten ist, da die EntschlieÙung für die Union verbindlich ist und das Unionsrecht, d. h. die Vogelschutzrichtlinie, maßgeblich beeinflussen kann.
- (5) Die von Uganda vorgeschlagenen Änderungen der Anlage 3 des Abkommens, die im Entwurf der EntschlieÙung 7.3. aufgeführt sind und die neun Arten Eiderente - *Somateria mollissima*, Mittelsäger - *Mergus serrator*, Tafelente - *Aythya ferina*, Austernfischer - *Haematopus ostralegus*, Kiebitz - *Vanellus vanellus*, Pfuhlschnepfe - *Limosa lapponica*, Uferschnepfe - *Limosa limosa*, Knutt - *Calidris canutus* und Dunkler Wasserläufer - *Tringa erythropus* betreffen und nicht den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften (Vogelschutzrichtlinie) entsprechen, werden im Namen der Europäischen Union angenommen, da sie dazu beitragen, ein höheres Schutzniveau dieser sich im Rückgang befindenden Populationen zu erreichen. Die Kommission legt jedoch gemäß Artikel 3 Absatz 4 des Beschlusses 2006/871/EG des Rates vom 18. Juli 2005 über den Abschluss des Abkommens zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel im Namen der Europäischen Gemeinschaft einen Vorbehalt in Bezug auf die vorgeschlagenen Änderungen für die oben genannten neun Arten ein, da diese eine Änderung der Vogelschutzrichtlinie erfordern würden, welche nicht

⁸ ABl. L 345 vom 8.12.2006, S. 24.

innerhalb von neunzig Tagen nach ihrer Annahme durch die Versammlung der Vertragsparteien möglich ist.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Der Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens zu vertreten ist, lautet wie folgt:

Die von Uganda eingebrachten Änderungen der Anlage 3 des Abkommens, die im Entwurf der Entschließung 7.3. der siebten Versammlung der Vertragsparteien des Abkommens aufgeführt sind und die neun Arten Eiderente - *Somateria mollissima*, Mittelsäger - *Mergus serrator*, Tafelente - *Aythya ferina*, Austernfischer - *Haematopus ostralegus*, Kiebitz - *Vanellus vanellus*, Pfuhlschnepfe - *Limosa lapponica*, Uferschnepfe - *Limosa limosa*, Knutt - *Calidris canutus* und Dunkler Wasserläufer - *Tringa erythropus* betreffen, werden im Namen der Europäischen Union bei der siebten Tagung der Versammlung der Vertragsparteien angenommen.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*