



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.12.2023
COM(2023) 799 definitivo
2023/0469(NLE)

Proposta per l'a
DECISIONE DEL CONSIGLIO
sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla
presentazione di proposte di modifica delle appendici II e III della
convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali
europei in vista della riunione del comitato permanente della convenzione

RELAZIONE ESPLICATIVA

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta di decisione del Consiglio riguarda la proposta da presentare a nome dell'Unione per la modifica dell'appendice II e dell'appendice III della convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei (convenzione di Berna) per quanto riguarda il lupo (*Canis lupus*)., nonché la posizione da adottare a nome dell'Unione su tale proposta nella riunione del comitato permanente della convenzione.

2. CONTEST DELLA PROPOSTA

2.1. La Convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei

La Convenzione del 1979 sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei (Convenzione di Berna) ("la Convenzione") mira a conservare la flora e la fauna selvatica europea e i loro habitat naturali, in particolare quelli la cui conservazione richiede la cooperazione di Diversi Stati. Si tratta di un trattato intergovernativo, concluso sotto l'egida del Consiglio d'Europa. La convenzione è entrata in vigore il 1° giugno 1982. L'Unione europea è parte contraente della convenzione dal 1° settembre 1982¹. A partire dall'aprile 2024, le Parti contraenti della Convenzione saranno 50², compresi tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2. Il Comitato Permanente

Il Comitato Permanente è l'organo decisionale della Convenzione , avendo il potere di valutare lo stato di conservazione della specie 3 e, successivamente, di rivedere il suo inserimento nelle Appendici della Convenzione. Le sue funzioni sono elencate negli articoli 13-15 della Convenzione , anche per quanto riguarda eventuali modifiche al testo della Convenzione o alle sue Appendici .

Si decide almeno ogni due anni e ogniquale volta la maggioranza delle Parti contraenti lo richiada. Negli ultimi 40 anni è prassi che il comitato permanente si riunisca alla fine di ogni anno solare. La prossima riunione ordinaria del Comitato permanente (44 a riunione) si svolgerà dal 2 al 6 dicembre 2024.

Se il Consiglio adotta la decisione proposta, l'Unione potrebbe chiere e ottenere una riunione eccezionale del comitato permanente ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 4, della Convenzione e dell'articolo 1B del regolamento interno del comitato permanente, poiché interrompe la maggioranza richiesta dei partiti. La riunione potrebbe svolgersi alla fine del primo semestre del 2024 e dovrebbe essere convocata almeno sei settimane prima della data fissata per l'apertura della riunione.

2.3.Gli atti previsti dal Comitato permanente

Lo scopo della proposta di decisione è proporre, a nome dell'Unione, una modifica dell'appendice II e dell'appendice III della convenzione, vale a dire l'abbassamento del livello di protezione della specie lupo (*Canis lupus*) spostandola dall'appendice II (specie faunistiche rigorosamente protette) all'Appendice III (specie faunistiche rigorosamente protette).

Si propone che l'Unione presenti la proposta di modifica in vista della 44a riunione del Comitato permanente, o di qualsiasi precedente riunione eccezionale che l'Unione possa richiere. In linea con l'articolo 17 della Convenzione, il termine per la presentazione delle proposte di emendamento è di almeno due mesi prima della data della riunione del Comitato permanente.

Conformemente all'articolo 17 della Convenzione, una modifica delle Appendici richiede l'adozione a maggioranza di due terzi delle Parti contraenti. A meno che un terzo delle parti contraenti non abbia notificato obiezioni, una modifica entra in vigore tre mesi dopo la data di adozione per le parti contraenti che non hanno notificato obiezioni.

La posizione dell'Unione riguardo alla proposta di modifiche alle appendici della convenzione (e alla loro adozione in sede di comitato permanente) è stabilita da una decisione del Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9 , TFUE, poiché tali modifiche avranno effetti giuridici sull'Unione.

3.POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

3.1.L'attuale status giuridico del lupo (*Canis lupus*) ai sensi della Convenzione di Berna

L'elenco iniziale delle specie animali nell'Appendice II o III si basava sui dati scientifici disponibili al momento dei negoziati della Convenzione nel 1979 e sugli elenchi di mammiferi, uccelli, anfibi e minacce rettilinei in Europa , stilati dal Comitato europeo per la conservazione della natura e delle risorse naturali sotto

il Consiglio d'Europa 4. L'articolo 1, paragrafo 2, della Convenzione prevede che “particolare attenzione è data alle specie vulnerabili e in pericolo di estinzione” 5.

La specie del lupo (*Canis lupus*) figura nell'appendice II della Convenzione (specie rigorosamente protetta) fin dalla sua entrata in vigore nel 1982. Dodici singole parti (nove delle quali sono Stati membri dell'UE) si sono avvalse della possibilità di presentare riserve ai sensi dell'articolo 22 per quanto riguarda l'elenco delle specie di lupo al momento della firma o della ratifica del trattato (Bulgaria, Repubblica Ceca, Finlandia, Lettonia, Lituania, Macedonia del Nord, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Turchia e Ucraina). Più specificatamente per quanto riguarda gli Stati membri dell'UE, Finlandia, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Bulgaria hanno formulato riserve totali contro qualsiasi protezione per la specie del lupo, mentre Lituania e Spagna hanno formulato una riserva contro una protezione rigorosa del lupo ai sensi dell'appendice II, ma impegnato nella protezione ai sensi dell'Appendice III, consentendo la gestione sostenibile del lupo. Dal 2006, la Svizzera ha proposto in tre occasioni (2006, 2018 e 2022) di declassare le specie di lupo e quindi tutte le popolazioni di lupo coperte dalla Convenzione dall'Appendice II all'Appendice III della Convenzione. Queste proposte non sono state adottate dal comitato permanente a causa dell'insufficiente sostegno delle parti contraenti.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 24 novembre 2022 sulla protezione dell'allevamento e dei grandi carnivori in Europa 6 , ha accolto con favore il fatto che il punto "Proposta di modifica: declassamento del lupo (*Canis lupus*) dall'appendice II all'appendice III della Convenzione» è stato inserito all'ordine del giorno della 42a riunione del Comitato permanente della Convenzione di Berna e ha sottolineato che lo stato di conservazione del lupo a livello paneuropeo giustifica un'attenuazione dello stato di protezione e di conseguenza l'adozione dell'emendamento proposto .

3.2.Considerazioni sulla proposta di spostamento della specie di lupo (*Canis lupus*) dall'Appendice I I (specie di fauna rigorosamente protetta) all'Appendice II I (specie di fauna protetta) della Convenzione

La Convenzione di Berna non esclude esplicitamente quali criteri disciplinano l'inserimento nell'Appendice II o nell'Appendice III. La Raccomandazione N. 56 (1997) 7 del Comitato Permanente della Convenzione fornisce linee guida per gli elenchi nelle Appendici I e II della Convenzione. Le presenti linee guida raccomandano che le parti contraenti tengono conto di quanto segue nel proporre modifiche all'Appendice II:

“ 1. Minaccia. Si terrà conto della categoria di minaccia, della debolezza della specie ai cambiamenti del suo habitat, del suo particolare legame con un habitat minacciato, delle tendenze e variazioni del livello di popolazione e della sua debolezza a un possibile utilizzo non sostenibile. Si terrà conto se la specie è in declino nella zona centrale del suo areale oppure è minacciata solo ai margini del suo areale.

2. Ruolo ecologico. Si terrà conto del ruolo ecologico delle specie, come ad esempio la loro posizione o ruolo nella catena alimentare (ad esempio rapaci, specie insettivore come i pipistrelli), il loro ruolo strutturale negli ecosistemi (ad esempio coralli, brughiere) o il fatto che le specie a rischio di estinzione oppure ecosistemi in pericolo possono dipendere fortemente da essi (ad esempio le fanerogame marine come *Posidonia oceanica*) o rischiare di essere minacciati dal loro sfruttamento (come il mollusco *Lithophaga lithophaga*). “

L'articolo 2 della Convenzione fa riferimento all'obiettivo di raggiungere un livello di popolazione “ che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative (...) ”.

Tendenze attuali nello stato di conservazione del lupo in Europa

Dopo una lunga storia di persecuzione deliberata che ha portato alla sua estinzione nella maggior parte dei paesi europei , la combinazione di una serie di cambiamenti ecologici, sociali e legislativi (tutela giuridica, abbandono delle terre, rimboschimento naturale, aumento delle popolazioni di ungulati selvatici, cambiamenti dell'atteggiamento pubblico nei confronti di questa specie) ha permesso al lupo di sopravvivere e poi di subire una rapida ripresa demografica alla fine del XX secolo e in particolare negli ultimi dieci- vent'anni. Un confronto tra le carte di distribuzione delle specie del 2000 ⁸ , 2005 ⁹ e 2016 ¹⁰ testimonia la notevole espansione dell'areale raggiunta

dalle nove sottopopolazioni di lupo prevalentemente transfrontaliere in

Europa . Oggi la specie è presente in tutti i paesi dell'Europa continentale, alcuni dei quali ospitano grandi popolazioni di oltre 1 000 individui .

Nel settembre 2022, un aggiornamento dello stato di conservazione del lupo, sviluppato dalla Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) per la Convenzione di Berna ¹¹ , ha mostrato che il numero totale di lupi nell'UE sarebbe probabilmente dell'ordine di 19 0 00 (rispetto ai circa 14 300 del 2016) e il numero di lupi in Europa (escluse Bielorussia e Federazione Russa) supererà probabilmente i 21 500 (rispetto ai circa 17 000 del 2016) ¹² . Secondo lo studio LCIE, 19 paesi su 34 hanno segnalato un aumento del numero di lupi e solo 3 paesi hanno segnalato un calo del numero, tutti nella regione dinarica/balcanica ¹³ . Per quanto riguarda l'UE, in 17 dei 24 Stati membri dell'UE in cui sono presenti i lupi, le loro popolazioni sono in aumento , mentre negli altri 7 sono stabili o fluttuanti. LCIE ha pertanto ritenuto che i lupi non stessero diminuendo in nessuno Stato membro dell'UE .

La valutazione LCIE per la Convenzione di Berna del 2022 ha aggiornato anche le valutazioni dei criteri della Lista Rossa IUCN risalenti al 2018 ¹⁴ . LCIE ha ritenuto che il lupo sia stato qualificato come “Least Concern” sia a livello europeo che dell'UE ²⁷ , analogamente alla valutazione della Lista Rossa del 2018. La valutazione LCIE 2022 conclude che “l'entità dei numeri e i cambiamenti negli ultimi decenni concludono la conclusione che il numero di lupi in Europa è aumentato durante l'ultimo decennio e che le tendenze positive complessive sembrano essere stabili o in aumento. Lo stato di conservazione su scala europea è innegabilmente positivo e

la specie può essere classificata come “Least Concern” nel sistema della Lista Rossa IUCN quando la valutazione viene effettuata su scala continentale”.

Per quanto riguarda le nove sottopopolazioni di lupi in Europa, LCIE ha osservato che sono in aumento ovunque nel continente, ad eccezione della sottopopolazione iberica che è stabile e della sottopopolazione dinarica/balcanica per la quale la tendenza non è nota. La valutazione LCIE 2022 ha concluso che tre sottopopolazioni si qualificano come “a rischio minimo”, cinque appartengono alla categoria “quasi a rischio” e una – la sottopopolazione scandinava – appartiene alla categoria “vulnerabile”. Si tratta di un ulteriore miglioramento rispetto alla valutazione della Lista Rossa del 2018, secondo la quale tre sottopopolazioni – scandinava, dell'Europa centrale e delle Alpi centro-occidentali – erano state valutate come “vulnerabili” a causa delle dimensioni limitate della loro popolazione.

A livello UE, l'ultima valutazione dello stato di conservazione del lupo 15 basata sulle relazioni presentate nel 2019 dagli Stati membri nel quadro dell'articolo 17 della Direttiva Habitat ha riguardato il periodo 2013-2018. È stato segnalato che il lupo era presente in 21 paesi dell'UE, con una popolazione complessiva dell'UE stimata a quel tempo intorno a 11 000-17 000 (valore migliore: 13 492 lupi). La relazione ha mostrato che la specie si trovava in uno stato di conservazione favorevole in 18 delle 39 parti nazionali delle regioni biogeografiche in cui era presente. Anche laddove lo stato di conservazione era, in quel momento, ancora sfavorevole in diverse parti nazionali di regioni biogeografiche, le relazioni degli Stati membri ai sensi dell'articolo 17 della direttiva Habitat presentata nel 2019 indicavano anche che la dimensione della popolazione, l'habitat delle specie e l'areale della specie mostravano generalmente un trend stabile o positivo in tutte le regioni biogeografiche, confermando che la specie continuava a ricolonizzare parti del suo areale naturale. L'espansione delle dimensioni, dell'habitat e dell'areale della popolazione di lupo, pur essendo effetti positivi, non si traduce automaticamente in una valutazione favorevole dello stato di conservazione al livello geografico pertinente (nazionale o biogeografico dell'UE) come altri elementi, come popolazioni e area di distribuzione sufficientemente grandi (riferimento valori), la normale struttura della popolazione e buone prospettive future, devono essere presi in considerazione. A livello delle regioni biogeografiche dell'UE, la valutazione ha mostrato che la specie si trovava in uno stato di conservazione sfavorevole-inadeguato in 6 regioni biogeografiche dell'UE e in uno stato favorevole in uno, la regione biogeografica alpina.

Nel 2023, un'analisi approfondita dello status del lupo nell'UE -16 ha esaminato i dati scientifici disponibili sulla specie, i dati forniti dalle autorità nazionali degli Stati membri dell'UE, nonché i dati pertinenti raccolti da un esercizio di raccolta dati mirato. Il risultato di questa analisi conferma la tendenza al rialzo delle dimensioni della popolazione, nonché la continua espansione dell'areale del lupo. Si stima che nel 2023 nell'UE siano presenti circa 20 300 lupi 17. Questa stima è superiore ai circa 19 000 lupi stimati nel settembre 2022 da LCIE e superiore alla popolazione stimata a circa 11 000-17 000 riportata ai sensi

dell'articolo 17 della direttiva Habitat per il periodo 2013-2018. Si tratta di un valore superiore anche a una precedente stima del 2012 che stabiliva la presenza di 11 193 lupi nell'UE 18 . L'analisi approfondita conclude che le popolazioni sono in aumento nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. I dati provenienti da 10 Stati membri dell'UE con risultati di monitoraggio disponibili riguardanti gli ultimi anni mostrano che in tutti questi Stati membri tranne uno gli aumenti della popolazione sono significativi negli ultimi due o tre anni 19 . Inoltre , nel 2023 , sono stati rilevati branchi riproduttori in tutti i 24 Stati membri dell'UE con popolazioni di lupi , ad eccezione del Lussemburgo .

Anche il successo del recupero delle popolazioni di lupo e dell'areale del lupo in tutto il continente europeo negli ultimi decenni testimonia la forte adattabilità della specie. La capacità dei lupi di ricolonizzare le regioni attraverso una rapida espansione della popolazione a partire da numeri bassi è chiaramente registrata e testimonia anche la resilienza della specie²⁰ . LCIE ha osservato che le prospettive sono state riportate come positive²¹ , con un'ulteriore espansione prevista praticamente per tutte le nuove sottopopolazioni.

Minacce e status di tutela giuridica

Le minacce ai lupi sono molteplici e di natura diversa . La pressione più frequentemente segnalata dagli Stati membri dell'UE²² per il periodo (2013-2018) è quella delle “sparazioni/uccisioni illegali” . Questa pressione e la pressione “Avvelenamento di animali”, segnalata al quarto posto , sono entrambe legate al problema del bracconaggio del lupo. Al secondo posto si colloca “l'impatto di strade, sentieri, ferrovie e relative infrastrutture”, che copre sia la mortalità diretta causata dagli incidenti stradali, sia la frammentazione che possono produrre tra le popolazioni. Anche le “ Interazioni con le attività agricole” e la “ Caccia” sono segnalate come pressioni frequenti . Le nuove minacce emergenti includono le recinzioni di confine e l'ibridazione dei cani lupo.

Alcune di queste pressioni sono direttamente affrontate dai divieti di uccisione e disturbo deliberati e di danneggiamento o distruzione deliberata di siti di riproduzione e riposo di specie rigorosamente protette di cui all'Appendice II, come stabilito nell'articolo 6 della Convenzione.

Sebbene le specie elencate nell'Appendice III non siano soggette a questi divieti, sono soggette alla protezione delle specie ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e all'obbligo generale dell'articolo 2.

L'articolo 7, paragrafo 1, della Convenzione prevede che le Parti contraenti “adottare le misure legislative e amministrative adeguate e necessarie per garantire la protezione delle specie di fauna selvatica elencate nell'Appendice III ”. Ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, della Convenzione, “[ogni] sfruttamento [di queste specie] sarà regolamentato in modo da mantenere le popolazioni fuori pericolo, tenendo conto delle prescrizioni dell'articolo 2 ”. L'articolo 7, paragrafo 3, della Convenzione specifica che tale protezione comprende “ a) periodi di chiusura e/o altre procedure che regolano lo sfruttamento; (ii) il divieto temporaneo o locale di sfruttamento per ripristinare livelli di popolazione soddisfacenti; (iii) la

regolamentazione della vendita, della detenzione per la vendita, del trasporto per la vendita o dell'offerta in vendita di animali selvatici vivi e morti ”.

Secondo il Rapporto esplicativo 23 della Convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei, l'articolo 7 “obbliga le parti contraenti a garantire la protezione della fauna elencata nell'Appendice III. Tuttavia, considerato che queste specie possono tutte, in misura diversa, essere legittimamente oggetto di sfruttamento in un determinato Stato, la Convenzione non esclude la possibilità per ciascuna Parte contraente di autorizzare tale sfruttamento a condizione che essa riguardi soltanto le specie non minacciate sul suo territorio . territorio e che tale sfruttamento non mette a pentimento la popolazione animale interessata. A tal fine, la parte contraente deve vigilare sullo sfruttamento e, se necessario, imporre più rigorose. L'articolo è stato redatto in questo modo per garantire agli Stati flessibilità rispetto alle specie che di volta in volta potrebbero non essere direttamente minacciate. Nell'attuare questa disposizione le parti contraenti devono, conformemente all'articolo 2, tener conto delle sottospecie e delle varietà che sono a rischio a livello locale, senza essere minacciate a livello europeo. ”

Pertanto, le suddette pressioni riguardanti la caccia e il bracconaggio dovrebbero essere affrontate anche con misure adottate ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione (attraverso la regolamentazione della caccia e la repressione del bracconaggio). La principale differenza tra i due regimi in relazione a queste minacce è che il regime di protezione per le specie elencate nell'Appendice III mantiene una maggiore flessibilità per quanto riguarda le misure appropriate che le Parti contraenti dovranno attuare. Ha sottolineato che tali misure adeguate dovrebbero comunque garantire la protezione della specie e tenerla fuori pericolo, come richiesto dall'articolo 7, paragrafi 1 e 2, della Convenzione. Pertanto, la Commissione sostiene che finché l'articolo 7 della Convenzione sarà rispettato in termini di misure adeguate adottate dalle Parti, le minacce al lupo, quali la caccia e il bracconaggio, si rimarranno sufficientemente affrontate dopo lo spostamento della specie nell'appendice III della Convenzione . Inoltre, ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, il divieto di alcuni metodi di cattura e uccisione specificati nell'Appendice IV della Convenzione è applicabile alle specie elencate sia nell'Appendice II che nell'Appendice III della Convenzione.

Altre minacce, come la mortalità diretta causata da incidenti stradali, non sono affrontate né dalle misure richieste dal rigido regime di protezione applicabile alle specie elencate nell'Appendice II, né dalle misure richieste dal regime di protezione applicabile alle specie elencate nell'Appendice III.

Inoltre, come previsto dalla Raccomandazione n. 163 (2012) del Comitato permanente della Convenzione di Berna, adottata il 30 novembre 2012, sulla gestione dell'espansione delle popolazioni di grandi carnivori in Europa, le Parti contraenti della Convenzione di Berna sono incoraggiate a collaborare come appropriato con altri Stati che hanno condiviso le stesse popolazioni, con l'obiettivo di mantenerle in salute e in uno stato di conservazione favorevole. Tale cooperazione, che comporta misure di coesistenza e protezione, rimane necessaria e rilevante se la specie di lupo è elencata nell'Appendice III della Convenzione.

3.3.Considerazioni socioeconomiche

La continua espansione dell'areale del lupo e la sua ricolonizzazione di nuovi territori hanno portato a crescenti conflitti con le attività umane, in particolare per quanto riguarda i danni al bestiame causa dal lupo. La depredazione ha raggiunto livelli importanti, colpendo sempre più regioni, sia all'interno degli Stati membri dell'UE che delle parti contraenti di Berna non appartenenti all'UE. La predazione del bestiame da parte dei lupi è il principale motore dei conflitti con gli esseri umani, insieme all'areale e all'espansione della popolazione della specie. I costi finanziari e sociali associati all'espansione dell'areale del lupo e alla sua ricolonizzazione di nuovi territori sono andati progressivamente aumentando e rimarranno importanti per la prevenzione e il risarcimento dei danni alla fauna selvatica dovuti alla presenza del lupo.

I dati raccolti sulla densità degli incidenti nell'analisi approfondita dello status del lupo dal 2023 indicano che i danni causali dal lupo sono in aumento nell'UE . In particolare, secondo gli ultimi dati disponibili presso gli Stati membri , si stima che 24 lupi uccidano ogni anno almeno 65.500 capi di bestiame nell'UE, di cui il 73% sono ovini e caprini , il 19% bovini e il 6% cavalli e asini allevati per la carne. . Renne semidomestiche vengono uccisi anche in Finlandia (1.261 nel 2022) e in Svezia (cifra sconosciuta). Queste cifre sono superiori a quelle indicate nello studio LCIE del 2022 su 53.530 capi di bestiame uccisi ogni anno nell'UE - 25 ; tuttavia, il cambiamento significativo potrebbe in parte dipendere dalle diverse scelte effettuate in merito alla compensazione – e quindi alla registrazione – delle perdite per la predazione dei lupi nel 2022 .

Sebbene questi dati non siano direttamente confrontabili, sembra che , in generale, i danni al bestiame siano aumentati con la crescita della popolazione di lupi , il che conferma l'importanza di investire in misure di prevenzione efficaci . L'aumento dei danni al bestiame ha portato anche ad una minore accettazione della specie in alcune regioni dell'UE . Mentre l'impatto del lupo sul bestiame è limitato a livello dell'UE e il danno complessivo al bestiame appare tollerabile a livello nazionale, la sua concentrazione a livello locale può rivelare una forte pressione su alcune aree, con conseguenze emotive per i proprietari di bestiame e perdite economiche indirette che sono difficili da quantificare . In alcune aree, i danni ricorrenti al bestiame possono rappresentare un'ulteriore sfida per la pastorizia, il patrimonio culturale e il modo di vivere delle comunità rurali , che richiedono un sostegno dedicato per misure di prevenzione efficaci ²⁶ . In effetti, l'allevamento estensivo è essenziale per il mantenimento e la conservazione di ecosistemi agricoli ad elevata diversità, come i prati permanenti. Inoltre, la pastorizia è un'attività tradizionale, parte del nostro patrimonio sociale e una chiave per l'economia delle zone rurali montane e marginali .

Questa proposta creerà ulteriore flessibilità per le parti della Convenzione di Berna su come affrontare l'aumento dei danni e potenziali conflitti socioeconomici associati al lupo in alcune aree, mantenendo l'obiettivo di raggiungere uno stato di conservazione favorevole per tutte le popolazioni di lupo nell' UE.

3.4.Conclusionione

Sembra giustificato proporre di modificare le appendici della Convenzione di Berna spostando la specie di lupo (*Canis lupus*) dall'Appendice II (specie di fauna rigorosamente protetta) all'Appendice III (specie di fauna protetta) della Convenzione. Una tale mossa sembra appropriata in considerazione soprattutto delle tendenze attuali dello stato della popolazione e del livello di protezione dal regime di protezione delle specie fornito ai sensi dell'Appendice III in connessione con gli articoli 2, 7 e 8 della Convenzione.

Tale proposta corrisponde in larga misura alla posizione espressa dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 24 novembre 2022 ²⁷ .

Una volta entrata in vigore la modifica delle appendici della Convenzione di Berna (spostamento della specie di lupo dall'Appendice II all'Appendice III), l'Unione sarà autorizzata a modificare i corrispondenti allegati della Direttiva Habitat per riflettere il livello di protezione inferiore per la specie di lupo nel suo ordinamento giuridico interno.

4.BASE LEGALE

4.1.Base giuridica procedurale

4.1.1.I principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede decisioni che stabilizzano " le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organismo istituito da una convenzione, quando tale organismo è chiamato ad adottare atti aventi effetti giuridici, ad eccezione degli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo ».

La nozione di « atti aventi effetti giuridici » comprende gli atti che producono effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale che disciplinano l'organismo in questione. Vi rientrano anche gli strumenti che non hanno efficacia vincolante ai sensi del diritto internazionale, ma che sono « atti a incidere in maniera decisiva sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione » ²⁸ .

4.1.2.Applicazione al caso di specie

Il Comitato Permanente è un organismo istituito dalla Convenzione.

Gli atti che il Comitato permanente è chiamato ad adottare costituire atti aventi effetti giuridici. Gli atti previsti saranno vincolanti secondo il diritto internazionale conformemente agli articoli 6 e 7 della Convenzione . Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale della Convenzione.

La base giuridica procedurale della proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2.Base giuridica sostanziale

4.2.1.I principi

La base giuridica sostanziale di una decisione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende principalmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto rispetto al quale si prende posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue due scopi o presenta due elementi e se uno di tali scopi o elementi è identificabile come quello principale, mentre l'altro è meramente accessorio, la decisione ai sensi

dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve basarsi su un unico elemento giuridico sostanziale base, vale a dire quella richiesta dallo scopo o componente principale o predominante.

4.2.2. Applicazione al caso di specie

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto riguardano l'ambiente.

Pertanto, la base giuridica sostanziale della decisione proposta è l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusione

La base giuridica della proposta di decisione dovrebbe essere l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in combinazione disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Poiché gli atti del comitato permanente modificherebbero le appendici II e III della convenzione, sarebbe opportuno pubblicarli nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, se adottati.

2023/0469 (NLE)

Proposta per l'a

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**sulla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla
presentazione di proposte di modifica delle appendici II e III della
convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali
europei in vista della riunione del comitato permanente della convenzione**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

Vista la proposta della Commissione Europea,

Mentre:

(1) La convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei (convenzione di Berna) ("la convenzione") è stata conclusa dall'Unione con la decisione 82/72/CEE del Consiglio 29 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1982 .

(2) Ai sensi dell'articolo 17 della Convenzione, il Comitato permanente può adottare una decisione intesa a modificare le Appendici della Convenzione .

(3) In linea con l'articolo 17 della Convenzione, il termine per la presentazione di proposte di emendamento è di almeno due mesi prima della riunione del Comitato permanente. L'Unione può, in quanto parte della convenzione, proporre modifiche a tali appendici.

(4) Tenuto conto della Raccomandazione n. 56 (1997) del Comitato permanente relativa alle linee guida da tenere in considerazione nel presentare proposte di modifica delle Appendici I e II della Convenzione e nell'adottare gli emendamenti 30 , considerazioni pertinenti per l'elenco delle specie nelle Appendici della Convenzione La convenzione include fattori ecologici e scientifici, come lo stato di conservazione, le tendenze delle popolazioni e le minacce.

(5) L'articolo 2 vieta l'obiettivo della Convenzione di raggiungere un livello di popolazione “che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative (...)” e definisce il contesto più ampio per le misure adottate dalle Parti alla Convenzione. Questo obiettivo può essere preso in considerazione quando si propone una modifica alle Appendici della Convenzione di Berna.

(6) Lo stato di conservazione del lupo ha mostrato un trend positivo negli ultimi decenni. Il lupo è ripreso con successo in tutto il continente con una significativa espansione dell'areale della specie e la sua popolazione ha raggiunto livelli importanti, con livelli di popolazione stimati per l'UE quasi raddoppiati in 10 anni (da 11.193 nel 2012, tra 11.000-17.000 nel 2019 e 20.300 nel 2023). Si segnala che le popolazioni sono in continuo aumento in tutto il continente³¹. Nonostante le rimanenti minacce per la specie del lupo, il successo del recupero delle sue popolazioni e l'aumento dell'areale in tutto il continente europeo negli ultimi decenni testimoniano la forte adattabilità e resilienza della specie.

(7) Allo stesso tempo, la continua espansione dell'areale del lupo in Europa e la sua ricolonizzazione di nuovi territori hanno portato a crescenti sfide socioeconomiche per quanto riguarda la coesistenza con le attività umane, in particolare a causa dei danni al bestiame che hanno raggiunto livelli importanti, colpendo più e più regioni e Stati membri dell'UE e oltre.

(8) I dati più recenti sulla dimensione della popolazione proveniente dalla valutazione 2022 dello status del lupo elaborata dalla Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) per la Convenzione di Berna e dall'analisi approfondita dello status del lupo nell'Unione Europea a partire dal 2023 fornire prova adeguata a sostegno dell'adeguamento dello status di protezione del lupo (*Canis lupus*) ai sensi della convenzione.

(9) È pertanto opportuno adeguare il livello di protezione della specie lupo. La specie del lupo dovrebbe essere soggetta alla protezione delle specie risultante dall'iscrizione nell'Appendice III nel collegamento con l'articolo 7 della Convenzione.

(10) Questo adattamento del livello di protezione aggiungerebbe flessibilità per affrontare le crescenti sfide socioeconomiche legate al lupo legato alla continua espansione del suo areale in Europa e alla sua ricolonizzazione di nuovi territori.

(11) Come previsto dalla Raccomandazione n. 163 (2012) del Comitato permanente della Convenzione di Berna, adottata il 30 novembre 2012, sulla gestione dell'espansione delle popolazioni di grandi carnivori in Europa, le Parti contraenti della Convenzione di Berna sono incoraggiate a collaborare, ove opportuno, con altri stati che Dividendo le stesse popolazioni, con l'obiettivo di mantenerli sani e in uno stato di conservazione favorevole. Tale cooperazione, che comporta misure di coesistenza e protezione, rimane necessaria e rilevante se la specie di lupo è elencata nell'Appendice III della Convenzione.

(12)Pertanto, in vista della 44a riunione del comitato permanente della convenzione nel 2024 , o di qualsiasi precedente riunione eccezionale che l'Unione potrebbe richiedere, l'Unione dovrebbe presentare una proposta per modificare l'appendice II e l'appendice III della convenzione eliminando il lupo (*Canis lupus*) dall'Appendice II ed elencandolo nell'Appendice III .

(13)È opportuno stabilire anche la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nella riunione del comitato permanente, poiché le decisioni che modificano le appendici della convenzione saranno vincolanti per l'Unione.

(14)La proposta dovrebbe essere comunicata al Segretariato per essere esaminata nella successiva riunione del Comitato Permanente della Convenzione o in qualsiasi precedente riunione eccezionale che l'Unione possa richiedere .

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1.La Commissione è autorizzata a presentare al comitato permanente della convenzione , a nome dell'Unione, una proposta volta a spostare la specie di lupo (*Canis lupus*) dall'appendice II sulle "Specie faunistiche rigorosamente protette" all'appendice III sulle "Specie faunistiche protette". specie faunistiche” .

2.La Commissione comunica tale proposta al Segretariato della Convenzione .

Articolo 2

La posizione da adottare a nome dell'Unione in seno al comitato permanente della convenzione di Berna sarà quella di sostenere l'eliminazione del lupo (*Canis lupus*) dall'appendice II e l'aggiunta all'appendice III della convenzione.

Articolo 3

Un perfezionamento delle posizioni di cui agli articoli 1 e 2 può essere deciso, alla luce degli sviluppi in seno al comitato permanente, dai rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri nel corso delle riunioni di coordinamento in loco, senza ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.
Fatto a Bruxelles,

Per il Consiglio
Il presidente

(1) Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, relativa alla conclusione a nome della Comunità della convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei, GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1.

(2) Il 5 settembre 2023 la Bielorussia ha notificato di denunciare la Convenzione di Berna. In applicazione dell'articolo 23.2 della Convenzione, la denuncia avrà effetto dal 1° aprile 2024.

- (3) Articolo 14.1 della Convenzione di Berna:” tenere sotto controllo le disposizioni della presente Convenzione, comprese le sue appendici, ed esaminare ogni modificazione necessaria ”.
- (4) Cfr. Rapporto esplicativo della Convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei (<https://rm.coe.int/16800ca431>)
- (5) Articolo 1, paragrafo 2 , della Convenzione di Berna (<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=104>)
- (6) Risoluzione del Parlamento europeo 2022/2952(RSP) (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_EN.html)
- (7) Raccomandazione n. 56 (1997) del Comitato permanente della Convenzione (<https://rm.coe.int/168074680c>)
- (8) Piano d'azione per la conservazione del lupo (Canis lupus) in Europa , Consiglio d'Europa, 2000 - T-PVS(2000)23 (<https://rm.coe.int/1680746b76>)
- (9) Rapporto sullo stato di conservazione e sulle minacce per il lupo (Canis lupus) in Europa, Consiglio d'Europa, 2005, T-PVS/Inf (2005) 16 ([Microsoft Word - inf16e_2005 Conservation Threats Wolf.doc \(coe.int\)](#))
- (10) Valutazione dello stato di conservazione del lupo (Canis lupus) in Europa, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern -convenzione-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)
- (11) Valutazione dello stato di conservazione del lupo (Canis lupus) in Europa, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern -convenzione-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)
- (12) Valutazione dello stato di conservazione del lupo (Canis lupus) in Europa, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern -convenzione-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>)
- (13) Bosnia ed Erzegovina, Montenegro e Macedonia del Nord
- (14) Valutazione del lupo nella Lista Rossa IUCN , 2018 ([Canis lupus \(Lupo grigio\) \(iucnredlist.org\)](#))
- (15) <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus@ion>
- (16) Blanco e Sundseth (2023), La situazione del lupo (Canis lupus) nell'Unione europea – un'analisi approfondita. Un rapporto del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>
- (17) Blanco e Sundseth (2023), La situazione del lupo (Canis lupus) nell'Unione europea – un'analisi approfondita. Un rapporto del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>
- (18) Boitani et al. 2015 . Azioni chiave per le popolazioni di grandi carnivori in Europa, Istituto di ecologia applicata (Roma, Italia) <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/7858bea4-148d-461d-9ad0-e8736da91b5a/dettagli>
- (19) Tabella 2.4.2. Tendenze del lupo negli ultimi anni in alcuni Stati membri dell'UE , Blanco e Sundseth (2023), La situazione del lupo (Canis lupus) nell'Unione europea – un'analisi approfondita. Un rapporto del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>
- (20) Vedi esempi di rapida espansione (sia in termini di dimensioni della popolazione che di estensione) in Francia (<https://www.loupfrance.fr/suivi-du-loup/situation-du-loup-en-france/>) e in Germania (<https://www.dbb-wolf.de/wolf-occurrence/confirmed-territories/map-of-territories>).
- (21) Valutazione dello stato di conservazione del lupo (Canis lupus) in Europa, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern -convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) e Reporting ai sensi dell'articolo 17 della Direttiva Habitat
- (22) <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus@ion>
- (23) Rapporto esplicativo alla Convenzione sulla conservazione della fauna selvatica e degli habitat naturali europei <https://rm.coe.int/16800ca431>
- (24) Dati aggregati provenienti dagli Stati membri raccolti nel 2023, riguardanti anni diversi a seconda dello Stato membro tra il 2017 e il 2022.
- (25) Dati aggregati provenienti dagli Stati membri raccolti nel 2023, riguardanti anni diversi a seconda dello Stato membro tra il 2017 e il 2021.

- (26) Blanco e Sundseth (2023), La situazione del lupo (*Canis lupus*) nell'Unione europea – un'analisi approfondita. Un rapporto del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>
- (27) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0423_EN.html
- (28) Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64
- (29) GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1.
- (30) Raccomandazione n. 56 (1997) relativa alle linee guida da tenere in considerazione nel presentare proposte di modifica delle Appendici I e II della Convenzione e nell'adottare emendamenti (disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/168074680c>).
- (31) Valutazione dello stato di conservazione del lupo (*Canis lupus*) in Europa, Consiglio d'Europa, 2022, T-PVS/Inf(2022)45 (<https://rm.coe.int/inf45e-2022-wolf-assessment-bern-convention-2791-5979-4182-1-2/1680a7fa47>) e Blanco e Sundseth (2023), La situazione del lupo (*Canis lupus*) nell'Unione europea – un'analisi approfondita. Un rapporto del gruppo N2K per la DG Ambiente, Commissione europea <http://data.europa.eu/doi/10.2779/187513>