EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na štiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča, ki naj se v imenu Unije zastopa na štiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, ki bo potekal v Strasbourgu v Franciji od 1. do 4. decembra 2020, v zvezi s predvidenim sprejetjem dveh sklepov stalnega odbora o spremembi Konvencije in sklenitvi razširjenega delnega sporazuma.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Konvencija o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija)

Namen Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je ohranitev prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, zlasti tistih, katerih ohranitev zahteva sodelovanje več držav. Gre za medvladno pogodbo, ki je bila sklenjena pod okriljem Sveta Evrope. Konvencija je začela veljati 1. junija 1982.

Evropska unija je pogodbenica te konvencije od 1. septembra 1982[1]. Konvencija ima trenutno 51 pogodbenic, vključno z vsemi državami članicami EU.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je organ odločanja Konvencije. Odgovoren je za spremljanje uporabe Konvencije. Njegove naloge so navedene v členih 13 do 15 Konvencije. Sestane se najmanj vsaki dve leti in vedno, kadar tako zahteva večina pogodbenic. Postalo je običajno, da se stalni odbor sestane vsako leto.

V skladu s členom 16 Konvencije se sprememba členov 13 do 24 Konvencije sprejme s tričetrtinsko večino pogodbenic v stalnem odboru, nato pa se predloži Odboru ministrov v odobritev.

Stalni odbor lahko v skladu s členom 14 Konvencije daje predloge za izboljšanje njene učinkovitosti. Stalni odbor se lahko zato odloči, da Odboru ministrov predlaga sprejetje razširjenega delnega sporazuma za izboljšanje uporabe Konvencije. V skladu s točko 8b poslovnika se navedeni sklep stalnega odbora sprejme z dvotretjinsko večino oddanih glasov.

2.3. Predvideni akt stalnega odbora

Stalni odbor naj bi na štiridesetem sestanku od 1. do 4. decembra 2020 v Strasbourgu v Franciji sprejel sklepa o:

- spremembi Konvencije zaradi uvedbe finančnih klavzul (v nadaljnjem besedilu: prvi predvideni akt) in
- sklenitvi razširjenega delnega sporazuma o Skladu za izvajanje Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (v nadaljnjem besedilu: drugi predvideni akt).

[1] Sklep Sveta 82/72/EGS z dne 3. decembra 1981 o sklenitvi Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (UL L 38, 10.2.1982, str. 1).

Namen prvega predvidenega akta je sprememba Konvencije zaradi uvedbe finančnega mehanizma, s katerim bi stalni odbor določil obseg obveznih finančnih prispevkov pogodbenic za dopolnitev običajne dodelitve proračunskih sredstev Sveta Evrope.

V skladu s členom 16 Konvencije začne prvi predvideni akt veljati za vse pogodbenice po tem, ko ga odobri Odbor ministrov, in trideseti dan po obvestilu vseh pogodbenic, da so ga sprejele.

Namen drugega predvidenega akta je okrepiti medvladno sodelovanje za izvajanje Bernske konvencije, vključno z uvedbo obveznega finančnega prispevka pogodbenic razširjenega delnega sporazuma.

V skladu s členom 20(d) Statuta Sveta Evrope in členom 2 Navodil Odbora ministrov Sveta Evrope o postopkih in delovnih metodah začne po sklepu stalnega odbora drugi predvideni akt veljati za vse pogodbenice razširjenega delnega sporazuma potem, ko ga Odbor ministrov sprejme z dvotretjinsko večino vseh glasujočih predstavnikov in večino predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru ministrov, ter ko je dosežen prag podpisnikov. Če Odbor ministrov ne odloči drugače, je minimalni prag članstva tretjina držav članic Sveta Evrope, kar bi trenutno pomenilo 16 držav.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

V skladu z Resolucijo št. 9 (2019) z devetintridesetega sestanka stalnega odbora, sprejeto 6. decembra 2019, o financiranju Bernske konvencije in o začetku vzpostavitve novega sistema obveznih finančnih prispevkov pogodbenic je bila ustanovljena delovna skupina strokovnjakov za obdobje med sestanki, da bi sekretariatu pomagala pri pripravi predlogov za vključitev finančnih klavzul s spremembo členov Bernske konvencije in za sklenitev razširjenega delnega sporazuma, ki bi se obravnavala na štiridesetem sestanku stalnega odbora.

Običajna dodelitev sredstev Sveta Evrope Bernski konvenciji se je z leti postopoma zmanjševala do te mere, da nalog Bernske konvencije ni mogoče zagotoviti brez znatnih prostovoljnih prispevkov pogodbenic, ki se prav tako krčijo. Zato je bistveno vzpostaviti zanesljiv vir financiranja Konvencije.

Predlog za spremembo Konvencije za vključitev mehanizma za vzpostavitev obveznega prispevka je v skladu z določbami večine večstranskih okoljskih sporazumov, zato ga je treba načeloma podpreti. Vendar pa se pri drugih večstranskih okoljskih sporazumih običajno razlikuje med glavnim in programskim proračunom, pri čemer so prispevki obvezni samo za prvega. Iz predlagane spremembe Konvencije ni jasno, da bi mehanizem, ki se vzpostavi, sledil temu precedensu. Predlagana sprememba prav tako ne določa obsega prispevkov. Unija zato ne bi smela podpreti spremembe v sedanji obliki, temveč bi se morala zavzemati za preložitev glasovanja o tem vprašanju, da se omogoči obdobje pogajanj za izboljšanje besedila predlagane spremembe in pojasni navedene pomisleke.

Glede na čas, ki je potreben za pogajanja o predlagani spremembi in začetek njene veljavnosti, je potrebna tudi hitrejša rešitev. Unija bi zato morala podpreti predlog o sklenitvi razširjenega delnega sporazuma, ki bi pogodbenicam in nečlanicam, ki to želijo, omogočil, da pristopijo k temu sporazumu in s tem podprejo dejavnosti za izvajanje Konvencije.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

Člen 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU) ureja sklepe o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje tudi akte, ki imajo pravni učinek zaradi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, a lahko „odločilno vpliva[jo] na vsebino ureditve, ki jo [sprejme] zakonodajalec Unije“[2].

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Stalni odbor je organ, ustanovljen s Konvencijo.

Akta, ki naj bi ju stalni odbor sprejel, sta akta s pravnim učinkom. Predvidena akta bosta zavezujoča v mednarodnem pravu v skladu s členom 6 Konvencije.

Predvidena akta ne dopolnjujeta ali spreminjata institucionalnega okvira Konvencije.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na okolje.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 192(1) PDEU.

4.3. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

5. OBJAVA PREDVIDENEGA AKTA

Ker mora predvidena akta stalnega odbora odobriti tudi Odbor ministrov, ju po sprejetju ni primerno objaviti v *Uradnem listu Evropske unije*.

[2] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija/Svet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke 61 do 64.

2020/0293 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se v imenu Evropske unije zastopa na štiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (Bernska konvencija)

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Unija je s Sklepom Sveta 82/72/EGS[3] sklenila Konvencijo o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov (v nadaljnjem besedilu: Konvencija), ki je začela veljati 1. septembra 1982.

(2) Stalni odbor lahko v skladu s členom 16 Konvencije sprejme spremembe Konvencije, ki se predložijo Odboru ministrov v odobritev.

(3) V skladu s členom 14 Konvencije je stalni odbor pogodbenic Bernske konvencije odgovoren za spremljanje njene uporabe in lahko zlasti daje predloge za izboljšanje njene učinkovitosti, zato se lahko odloči, da Odboru ministrov predlaga sklenitev razširjenega delnega sporazuma za izboljšanje uporabe Konvencije.

(4) Stalni odbor naj bi na svojem štiridesetem sestanku med 1. in 4. decembrom 2020 sprejel sklepa o spremembi Konvencije zaradi uvedbe finančnih klavzul in sklenitvi razširjenega delnega sporazuma o Skladu za izvajanje Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov.

(5) Primerno je določiti stališče, ki naj se v imenu Unije zastopa v stalnem odboru, saj bosta njegova sklepa za Unijo zavezujoča.

(6) Sekretariat je predstavil predlog za spremembo Konvencije zaradi uvedbe finančnega mehanizma, s katerim bi stalni odbor določil obseg obveznih finančnih prispevkov pogodbenic za dopolnitev običajne dodelitve proračunskih sredstev Sveta Evrope.

(7) V skladu s členom 16 Konvencije začne ta sprememba za vse pogodbenice veljati po tem, ko jo odobri Odbor ministrov, in trideseti dan po obvestilu vseh pogodbenic, da so jo sprejele.

(8) Sekretariat je predstavil tudi predlog za okrepitev medvladnega sodelovanja za izvajanje Bernske konvencije s sklenitvijo razširjenega delnega sporazuma, ki bi vključeval obvezen finančni prispevek za pogodbenice takega sporazuma.

(9) V skladu s členom 20(d) Statuta Sveta Evrope in členom 2 Navodil Odbora ministrov Sveta Evrope o postopkih in delovnih metodah začne po sklepu stalnega odbora

[3] UL L 38, 10.2.1982, str. 1.

predlagani razširjeni delni sporazum veljati za vse njegove pogodbenice potem, ko ga Odbor ministrov sprejme z dvotretjinsko večino vseh glasujočih predstavnikov in večino predstavnikov, ki imajo pravico zasedati v Odboru ministrov, ter ko je dosežen prag podpisnikov.

(10) Nujno je vzpostaviti varen in zanesljiv vir financiranja za izvajanje Bernske konvencije ob upoštevanju zmanjšanja finančnih sredstev, zagotovljenih z običajnim prispevkom Sveta Evrope, ter zmanjšanja prostovoljnih prispevkov pogodbenic.

(11) Sprememba Konvencije za uvedbo finančnega mehanizma je v skladu z načinom financiranja drugih večstranskih okoljskih sporazumov in bi zagotovila pravičen prispevek vseh pogodbenic Konvencije. Vendar pa predlagano besedilo za spremembo Konvencije ni jasno glede finančnega mehanizma, ki se vzpostavi, zlasti glede razlikovanja med osnovnim in programskim proračunom ter glede zahtevane višine prispevkov.

(12) Podpora spremembi Konvencije za uvedbo finančnega mehanizma mora potekati po postopku iz člena 218(2)–(4) Pogodbe.

(13) Glede na čas, ki je potreben za pogajanja in začetek veljavnosti spremembe Konvencije, je potrebna hitrejša rešitev, ki bi jo dosegli s predlaganim razširjenim delnim sporazumom.

(14) Razširjeni delni sporazumi sami po sebi niso mednarodne pogodbe, temveč oblika sodelovanja v Svetu Evrope.

(15) Glede na pogodbene obveznosti lojalnega sodelovanja bi morale tiste države članice, ki postanejo pogodbenice razširjenega delnega sporazuma, zagotoviti, da bi bila uporaba tega sporazuma v skladu z interesi Unije v okviru Bernske konvencije –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Stališče, ki se v imenu Unije zastopa na štiridesetem sestanku stalnega odbora Konvencije o varstvu prosto živečega evropskega rastlinstva in živalstva ter njunih naravnih življenjskih prostorov, je naslednje:

- predlaga se preložitev glasovanja o predlogu za spremembo Konvencije do enainštiridesetega sestanka stalnega odbora;
- podpre se predlog za sklenitev razširjenega delnega sporazuma.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik