EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.10.2020.
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti na 40. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija)

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se Prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje u ime Unije treba zauzeti na 40. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, koji se održava od 1. do 4. prosinca 2020. u Strasbourgu (Francuska), u vezi s predviđenim donošenjem dviju odluka Stalnog odbora o izmjeni Konvencije i uspostavi proširenog djelomičnog sporazuma.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Konvencija o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija)

Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa („Konvencija”) žele se zaštititi europska divlja flora i fauna te njihova prirodna staništa, posebice ona za čije je očuvanje potrebna suradnja nekoliko država. Riječ je o međuvladinom ugovoru sklopljenom pod pokroviteljstvom Vijeća Europe. Konvencija je stupila na snagu 1. lipnja 1982.

Europska unija ugovorna je stranka te konvencije od 1. rujna 1982[1]. Konvencija trenutačno ima 51 ugovornu stranku, među kojima su sve države članice EU-a.

2.2. Stalni odbor

Stalni odbor je tijelo Konvencije koje donosi odluke. Odgovorno je za praćenje primjene Konvencije. Njegove su funkcije nabrojene u člancima od 13. do 15. Konvencije. Sastaje se barem svake dvije godine i kad to zatraži većina ugovornih stranaka. Postalo je uobičajeno da se Stalni odbor sastaje svake godine.

U skladu s člankom 16. Konvencije, izmjena članaka 13. do 24. Konvencije usvaja se tročetvrtinskom većinom stranaka Stalnog odbora, nakon čega se podnosi Ministarskom odboru na odobrenje.

U skladu s člankom 14. Konvencije Stalni odbor može davati prijedloge za povećanje učinkovitosti Konvencije. Stoga Stalni odbor može odlučiti da će Ministarskom odboru predložiti donošenje proširenog djelomičnog sporazuma za poboljšanje primjene Konvencije. U skladu s člankom 8.b Poslovnika, ta odluka Stalnog odbora donosi se dvotrećinskom većinom danih glasova.

2.3. Predviđeni akt Stalnog odbora

Očekuje se da će Stalni odbor na svojem 40. sastanku od 1. do 4. prosinca 2020. u Strasbourgu (Francuska) donijeti odluke o:

- izmjeni Konvencije radi uvođenja financijskih klauzula („prvi predviđeni akt”) i
- uspostavi proširenog djelomičnog sporazuma o Fondu za provedbu Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa („drugi predviđeni akt”).

Svrha prvog predviđenog akta jest izmjena Konvencije kako bi se uveo financijski mehanizam kojim bi Stalni odbor odredio ljestvicu obveznih financijskih doprinosa stranaka kako bi se dopunila redovna proračunska sredstva Vijeća Europe.

[1] Odluka Vijeća 82/72/EEZ od 3. prosinca 1981. o sklapanju Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa, SL L 38, 10.2.1982., str. 1.

U skladu s člankom 16. Konvencije, prvi predviđeni akt stupa na snagu za sve stranke nakon odobrenja Ministarskog odbora i, nakon toga, tridesetog dana od obavijesti svih ugovornih stranaka o njegovu prihvaćanju.

Svrha drugog predviđenog akta jest jačanje međuvladine suradnje u provedbi Bernske konvencije, među ostalim, uspostavom obveznog financijskog doprinosa stranaka proširenog djelomičnog sporazuma.

U skladu s člankom 20. točkom d) Statuta Vijeća Europe i člankom 2. Vodiča Ministarskog odbora Vijeća Europe o postupcima i metodama rada, nakon odluke Stalnog odbora drugi predviđeni akt stupa na snagu za sve stranke proširenog djelomičnog sporazuma nakon što ga donese Ministarski odbor dvotrećinskom većinom danih glasova, a koji čine većinu glasova predstavnika koji imaju pravo zasjedati u Ministarskom odboru, te nakon što se dosegne prag potpisnika. Osim ako Ministarski odbor ne odluči drukčije, minimalni prag članstva je trećina država članica Vijeća Europe, što bi trenutačno bilo 16 zemalja.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

U skladu s Rezolucijom br. 9 (2019) s 39. sastanka Stalnog odbora, donesenom 6. prosinca 2019., o financiranju Bernske konvencije i uspostavi novog sustava obveznih financijskih doprinosa stranaka osnovana je stručna radna skupina između sastanaka kako bi se Tajništvu pomoglo u predstavljanju prijedlogâ za uključivanje financijskih klauzula izmjenom članaka Bernske konvencije i za uspostavu proširenog djelomičnog sporazuma, koji će se razmatrati na 40. sastanku Stalnog odbora.

Redovna dodjela sredstava Vijeća Europe Bernskoj konvenciji s godinama se postupno se smanjivala, do te mjere da se uloga Bernske konvencije ne može ispuniti bez znatnih dobrovoljnih doprinosa stranaka, koje je također sve manje. Stoga je ključno uspostaviti pouzdan izvor financiranja Konvencije.

Prijedlog izmjene Konvencije kako bi se uključio mehanizam za uspostavu obveznog doprinosa u skladu je s odredbama većine multilateralnih sporazuma u području okoliša te bi ga stoga načelno trebalo podržati. Međutim, u kontekstu drugih multilateralnih sporazuma u području okoliša obično postoji razlika između općeg proračuna i programskog proračuna, pri čemu su doprinosi obvezni samo za opći. U predloženoj izmjeni Konvencije ne pojašnjava se da bi mehanizam koji treba uspostaviti bio u skladu s tim presedanom. U predloženoj izmjeni ne navodi se ni ljestvica doprinosa koja će se primjenjivati. Unija stoga ne bi trebala podržati izmjenu u sadašnjem obliku, nego se zalagati za odgodu glasovanja o tom pitanju kako bi se omogućilo razdoblje pregovora za doradu teksta predložene izmjene i zajamčila jasnoća u vezi s tim pitanjima.

S obzirom na to koliko je vremena potrebno za pregovore o predloženoj izmjeni i njezino stupanje na snagu, potrebno je i hitnije rješenje. Unija bi stoga trebala podržati prijedlog o uspostavi proširenog djelomičnog sporazuma kako bi se onim strankama i nečlanicama koje to žele omogućilo pristupanje tom sporazumu i time poduprle aktivnosti povezane s provedbom Konvencije.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo

osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali postoji mogućnost da „presudno utječu na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[2].

4.1.2. Primjena na ovaj predmet

Stalni odbor je tijelo osnovano Konvencijom.

Akte koje Stalni odbor treba donijeti akti su koji proizvode pravne učinke. Predviđeni akti bit će obvezujući prema međunarodnom pravu, u skladu s člankom 6. Konvencije.

Predviđenim se aktima ne dopunjuje niti mijenja institucijski okvir Konvencije.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnopravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena na ovaj predmet

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalnopravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

5. OBJAVA PREDVIĐENOG AKTA

Budući da je za predviđene akte Stalnog odbora potrebno dodatno odobrenje Ministarskog odbora, nije ih primjereno nakon donošenja objaviti u *Službenom listu Europske unije*.

[2] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, t. 61.–64.

2020/0293 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje u ime Europske unije treba zauzeti na 40. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Konvenciju o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa („Konvencija”) Unija je sklopila Odlukom Vijeća 82/72/EEZ[3] te je ona stupila na snagu 1. rujna 1982.

(2) U skladu s člankom 16. Konvencije Stalni odbor može donositi izmjene Konvencije koje podnosi Ministarskom odboru na odobrenje.

(3) U skladu s člankom 14. Konvencije, prema kojem je Stalni odbor ugovornih stranaka Bernske konvencije odgovoran za praćenje primjene Konvencije, a posebno može iznijeti prijedloge za poboljšanje učinkovitosti Konvencije, Stalni odbor može odlučiti da će Ministarskom odboru predložiti uspostavu proširenog djelomičnog sporazuma za poboljšanje primjene Konvencije.

(4) Stalni odbor na svojem 40. sastanku od 1. do 4. prosinca 2020. treba donijeti odluke o izmjeni Konvencije radi uvođenja financijskih klauzula i uspostave proširenog djelomičnog sporazuma o Fondu za provedbu Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa.

(5) Budući da će te odluke biti obvezujuće za Uniju, primjereno je utvrditi stajalište koje u Stalnom odboru treba zauzeti u ime Unije.

(6) Tajništvo je predstavilo prijedlog izmjene Konvencije s ciljem uvođenja financijskog mehanizma kojim bi Stalni odbor odredio ljestvicu obveznih financijskih doprinosa stranaka kako bi se dopunila redovna proračunska sredstva Vijeća Europe.

(7) U skladu s člankom 16. Konvencije, ova izmjena stupa na snagu za sve stranke nakon odobrenja Ministarskog odbora i, nakon toga, tridesetog dana od obavijesti svih ugovornih stranaka o njezinu prihvaćanju.

(8) Tajništvo je predstavilo i prijedlog za jačanje međuvladine suradnje u provedbi Bernske konvencije uspostavom proširenog djelomičnog sporazuma koji bi uključivao obvezni financijski doprinos za stranke proširenog djelomičnog sporazuma.

(9) U skladu s člankom 20. točkom d) Statuta Vijeća Europe i člankom 2. Vodiča Ministarskog odbora Vijeća Europe o postupcima i metodama rada, nakon odluke Stalnog odbora, predloženi prošireni djelomični sporazum stupa na snagu za sve

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

stranke proširenog djelomičnog sporazuma nakon što ga donese Ministarski odbor dvotrećinskom većinom danih glasova, a koji čine većinu glasova predstavnika koji imaju pravo zasjedati u Ministarskom odboru, te nakon što se dosegne prag potpisnika.

(10) Prijeko je potrebno uspostaviti siguran i pouzdan izvor financiranja za funkcioniranje Bernske konvencije, uzimajući u obzir smanjenje financijskih sredstava koja se osiguravaju redovnim doprinosom Vijeća Europe, kao i smanjenje dobrovoljnih doprinosa stranaka.

(11) Izmjenom Konvencije s ciljem uvođenja financijskog mehanizma usklađuje se s načinom financiranja drugih multilateralnih sporazuma u području okoliša te se nastoji osigurati pravedan doprinos svih stranaka Konvencije. Međutim, predloženi tekst o izmjeni Konvencije ostavlja nesigurnost u pogledu financijskog mehanizma koji treba uspostaviti, posebno u pogledu razlike između općeg i programskog proračuna te u pogledu razine doprinosa koji će se zahtijevati.

(12) Potpora izmjeni Konvencije radi uvođenja financijskog mehanizma mora biti u skladu s postupkom utvrđenim u članku 218. stavcima od 2. do 4. Ugovora.

(13) Vrijeme potrebno za pregovore i stupanje na snagu izmjene Konvencije ukazuje na potrebu za hitnijim rješenjem koje bi se postiglo predloženim proširenim djelomičnim sporazumom.

(14) Prošireni djelomični sporazumi nisu sami po sebi međunarodni ugovori, nego oblik suradnje unutar Vijeća Europe.

(15) S obzirom na obveze koje proizlaze iz ugovora u pogledu lojalne suradnje, one države članice koje postanu stranke proširenog djelomičnog sporazuma bile bi obvezne osigurati primjenu tog sporazuma u skladu s interesima Unije u kontekstu Bernske konvencije,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 40. sastanku Stalnog odbora Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa je sljedeće:

- predložiti odgodu glasovanja o prijedlogu izmjene Konvencije do 41. sastanka Stalnog odbora;
- podržati prijedlog o uspostavi proširenog djelomičnog sporazuma.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik