KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.10.2020 r.
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

dotycząca stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na czterdziestym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencji berneńskiej)

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na czterdziestym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, które odbędzie się w Strasburgu we Francji w dniach 1–4 grudnia 2020 r., w związku z przewidywanym przyjęciem przez Stały Komitet dwóch decyzji dotyczących poprawki do konwencji i ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencja berneńska)

Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk („konwencja") ma na celu ochronę europejskich gatunków dzikiej flory i fauny oraz ich siedlisk przyrodniczych, zwłaszcza tych, których ochrona wymaga współpracy kilku państw. Jest to traktat międzyrządowy zawarty pod egidą Rady Europy. Konwencja weszła w życie dnia 1 czerwca 1982 r.

Unia Europejska jest umawiającą się stroną konwencji od dnia 1 września 1982 r.[1]. Obecnie konwencja ma 51 umawiających się stron, w tym wszystkie państwa członkowskie UE.

2.2. Stały Komitet

Stały Komitet jest organem decyzyjnym konwencji. Jest on odpowiedzialny za przestrzeganie postanowień konwencji. Jego funkcje są wyliczone w art. 13–15 konwencji. Komitet zbiera się przynajmniej co dwa lata, a także ilekroć zażąda tego większość umawiających się stron. Zwyczajowo Stały Komitet zbiera się co roku.

Zgodnie z art. 16 konwencji poprawka do art. 13–24 konwencji jest przyjmowana większością trzech czwartych głosów stron w Stałym Komitecie, po czym zostaje przedłożona Komitetowi Ministrów do zatwierdzenia.

Zgodnie z art. 14 konwencji Stały Komitet może przedstawiać propozycje dotyczące poprawy skuteczności konwencji. W związku z tym Stały Komitet może podjąć decyzję o zaproponowaniu Komitetowi Ministrów przyjęcia rozszerzonego porozumienia częściowego w celu poprawy przestrzegania postanowień konwencji. Zgodnie z art. 8b regulaminu wewnętrznego taką decyzję Stały Komitet podejmuje większością dwóch trzecich oddanych głosów.

2.3. Planowany akt Stałego Komitetu

Oczekuje się, że w dniach 1–4 grudnia 2020 r. w Strasburgu (Francja) podczas swojego czterdziestego posiedzenia Stały Komitet przyjmie decyzje dotyczące:

- poprawki do konwencji w celu wprowadzenia klauzul finansowych („pierwszy planowany akt") oraz
- ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego w sprawie funduszu na rzecz wdrożenia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk („drugi planowany akt").

[1] Decyzja Rady 82/72/EWG z dnia 3 grudnia 1981 r. dotycząca zawarcia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1).

Celem pierwszego planowanego aktu jest poprawka do konwencji, polegająca na wprowadzeniu mechanizmu finansowego, w ramach którego Stały Komitet określiłby klucz do ustalenia obowiązkowych wkładów finansowych stron, mających uzupełnić zwykły przydział środków budżetowych z Rady Europy.

Zgodnie z art. 16 konwencji pierwszy planowany akt wchodzi w życie w odniesieniu do wszystkich stron po jego zatwierdzeniu przez Komitet Ministrów, a następnie w trzydziestym dniu po poinformowaniu przez wszystkie umawiające się strony o jego przyjęciu.

Celem drugiego planowanego aktu jest zacieśnienie współpracy międzyrządowej na rzecz wdrożenia konwencji berneńskiej, w tym poprzez ustanowienie obowiązkowego wkładu finansowego w odniesieniu do stron rozszerzonego porozumienia częściowego.

Zgodnie z art. 20 lit. d) Statutu Rady Europy i art. 2 przewodnika Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie procedur i metod pracy, po podjęciu decyzji przez Stały Komitet, drugi planowany akt wchodzi w życie w odniesieniu do wszystkich stron rozszerzonego porozumienia częściowego po przyjęciu przez Komitet Ministrów większością dwóch trzecich głosów oddanych przez przedstawicieli oddających głos i większością przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów, a następnie po osiągnięciu wymaganego progu sygnatariuszy. O ile Komitet Ministrów nie postanowi inaczej, minimalny próg członkostwa ustala się na jedną trzecią państw członkowskich Rady Europy, która obecnie liczy 16 państw.

3. STANOWISKO, JAKIE NALEŻY ZAJĄĆ W IMIENIU UNII

Zgodnie z rezolucją nr 9 (2019) z trzydziestego dziewiątego posiedzenia Stałego Komitetu, przyjętą w dniu 6 grudnia 2019 r., dotyczącą finansowania konwencji berneńskiej i utworzenia nowego systemu obowiązkowych wkładów finansowych stron, powołano międzysesyjną grupę roboczą ekspertów, mającą wspomóc Sekretariat w przedstawianiu wniosków dotyczących włączenia klauzul finansowych w drodze poprawek do artykułów konwencji berneńskiej oraz dotyczących ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego, które mają zostać rozważone na czterdziestym posiedzeniu Stałego Komitetu.

Zwykły przydział środków Rady Europy na rzecz konwencji berneńskiej stopniowo zmniejszał się na przestrzeni lat do tego stopnia, że nie można zagwarantować wypełniania funkcji konwencji berneńskiej bez znacznych dobrowolnych wkładów stron, a te również ulegają zmniejszeniu. Konieczne jest zatem ustanowienie wiarygodnego źródła finansowania konwencji.

Propozycja poprawki do konwencji celem włączenia mechanizmu ustanawiającego obowiązkowy wkład jest zgodna z postanowieniami większości wielostronnych umów środowiskowych, dlatego zasadniczo należy ją poprzeć. Jednak w przypadku innych wielostronnych umów środowiskowych zwykle istnieje rozróżnienie między budżetem podstawowym a budżetem programowym, przy czym jedynie budżet podstawowy podlega obowiązkowym wkładom. W proponowanej poprawce do konwencji nie wyjaśniono, czy byłoby podobnie w przypadku mechanizmu, który ma zostać ustanowiony. W proponowanej poprawce nie określono również klucza do ustalenia wkładów, który ma być zastosowany. Unia nie powinna zatem poprzeć zmiany w jej obecnej formie, lecz opowiadać się za odroczeniem głosowania nad tą kwestią, aby zapewnić okres negocjacji w celu doprecyzowania tekstu proponowanej poprawki dla zapewnienia jasności w tych kwestiach.

Biorąc pod uwagę czas potrzebny do wynegocjowania proponowanej poprawki i jej wejścia w życie, konieczne jest również znalezienie doraźnego rozwiązania. Unia powinna zatem

poprzeć wniosek w sprawie ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego, aby umożliwić tym stronom i państwom niebędącym członkami, które sobie tego życzą, przystąpienie do przedmiotowego porozumienia i w ten sposób wesprzeć działania związane z wdrażaniem konwencji.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

W art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidziano przyjmowanie decyzji ustalających „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy".

Pojęcie „akty mające skutki prawne" obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii"[2].

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Stały Komitet jest organem ustanowionym na mocy konwencji.

Akty, który Stały Komitet ma przyjąć, stanowią akty mające skutki prawne. Planowane akty będą wiążące na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 6 konwencji.

Planowane akty nie uzupełniają ani nie zmieniają ram instytucjonalnych konwencji.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma zostać zajęte stanowisko w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 192 ust. 1 TFUE.

4.3. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być zatem art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

---

[2] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014: 2258, pkt 61–64.

5. PUBLIKACJA PLANOWANEGO AKTU

Ponieważ planowane akty Stałego Komitetu wymagają dalszego zatwierdzenia przez Komitet Ministrów, po ich przyjęciu nie należy publikować ich w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

2020/0293 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

dotycząca stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na czterdziestym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencji berneńskiej)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk („konwencja") została zawarta przez Unię decyzją Rady 82/72/EWG[3] i weszła w życie w dniu 1 września 1982 r.

(2) Zgodnie z art. 16 konwencji Stały Komitet może przyjąć poprawki do konwencji w celu przedłożenia ich Komitetowi Ministrów do zatwierdzenia.

(3) Zgodnie z art. 14 konwencji, zgodnie z którym Stały Komitet umawiających się stron konwencji berneńskiej jest odpowiedzialny za sprawdzanie przestrzegania postanowień konwencji, a w szczególności może przedstawiać wszelkie propozycje dotyczące poprawy skuteczności konwencji, Stały Komitet może zaproponować Komitetowi Ministrów ustanowienie rozszerzonego porozumienia częściowego w celu poprawy przestrzegania postanowień konwencji.

(4) Podczas swojego czterdziestego posiedzenia w dniach 1–4 grudnia 2020 r. Stały Komitet ma przyjąć decyzje dotyczące poprawki do konwencji w celu wprowadzenia klauzul finansowych oraz ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego w sprawie funduszu na rzecz wdrożenia Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk.

(5) Należy ustalić stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na posiedzeniu Stałego Komitetu, gdyż jego decyzje będą wiążące dla Unii.

(6) Sekretariat przedstawił wniosek dotyczący aktu w sprawie poprawki do konwencji celem wprowadzenia mechanizmu finansowego, w ramach którego Stały Komitet określiłby klucz do ustalenia obowiązkowych wkładów finansowych stron, mających uzupełnić zwykły przydział środków budżetowych z Rady Europy.

(7) Zgodnie z art. 16 konwencji ta poprawka wchodzi w życie w odniesieniu do wszystkich stron po jej zatwierdzeniu przez Komitet Ministrów, a następnie w trzydziestym dniu po poinformowaniu przez wszystkie umawiające się strony o jej przyjęciu.

[3] Dz.U. L 38 z 10.2.1982, s. 1.

(8) Sekretariat przedstawił również wniosek w sprawie zacieśnienia współpracy międzyrządowej na rzecz wdrożenia konwencji berneńskiej poprzez ustanowienie rozszerzonego porozumienia częściowego, które obejmowałoby ustanowienie obowiązkowego wkładu finansowego dla stron rozszerzonego porozumienia częściowego.

(9) Zgodnie z art. 20 lit. d) Statutu Rady Europy i art. 2 przewodnika Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie procedur i metod pracy, po podjęciu decyzji przez Stały Komitet, wnioskowane rozszerzone porozumienie częściowe wchodzi w życie w odniesieniu do wszystkich stron rozszerzonego porozumienia częściowego po przyjęciu przez Komitet Ministrów większością dwóch trzecich głosów oddanych przez przedstawicieli oddających głos i większością przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów, a następnie po osiągnięciu wymaganego progu sygnatariuszy.

(10) Istnieje pilna potrzeba stworzenia bezpiecznego i wiarygodnego źródła finansowania aby zapewnić funkcjonowanie konwencji berneńskiej, biorąc pod uwagę zmniejszenie środków finansowych pochodzących ze zwykłego wkładu Rady Europy, a także zmniejszenie dobrowolnych wkładów wnoszonych przez strony.

(11) Poprawka do konwencji mająca na celu wprowadzenie mechanizmu finansowego jest dostosowana do sposobu finansowania innych wielostronnych umów środowiskowych i zapewniłaby sprawiedliwy wkład wszystkich stron konwencji. Proponowany tekst poprawki do konwencji pozostawia jednak niepewność co do mechanizmu finansowego, który ma zostać ustanowiony, w szczególności w odniesieniu do rozróżnienia między budżetem podstawowym a budżetem programowym oraz w odniesieniu do wymaganego poziomu wkładów.

(12) Poparcie poprawki do konwencji w celu wprowadzenia mechanizmu finansowego musi być zgodne z procedurą określoną w art. 218 ust. 2–4 Traktatu.

(13) Czas potrzebny na wynegocjowanie i wejście w życie poprawki do konwencji wskazuje na potrzebę znalezienia doraźnego rozwiązania, co można osiągnąć dzięki proponowanemu rozszerzonemu porozumieniu częściowemu.

(14) Rozszerzone porozumienia częściowe nie są traktatami międzynarodowymi same w sobie, lecz formą współpracy w ramach Rady Europy.

(15) W świetle zobowiązań traktatowych dotyczących lojalnej współpracy państwa członkowskie, które stają się stronami rozszerzonego porozumienia częściowego byłyby zobowiązane do zapewnienia, aby stosowanie tego porozumienia było zgodne z interesami Unii w kontekście konwencji berneńskiej,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na czterdziestym posiedzeniu Stałego Komitetu Konwencji o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk, jest następujące:

- zaproponowanie przesunięcia głosowania nad wnioskiem dotyczącym poprawki do konwencji na czterdzieste pierwsze posiedzenie Stałego Komitetu;
- poparcie wniosku w sprawie ustanowienia rozszerzonego porozumienia częściowego.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodnicząca