



Brüssel, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni (Berni konventsioon) alalise komitee 40. koosolekul

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolevas ettepanekus käsitletakse otsust, millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse liidu nimel Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni alalise komitee 40. koosolekul 1.–4. detsembril 2020. aastal Prantsusmaal Strasbourgis seoses konventsiooni muutmist käsitleva kahe otsuse kavandatava vastuvõtmisega alalises komitees ja laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimisega.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsioon (Berni konventsioon)

Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) eesmärk on kaitsta Euroopa floorat ja faunat ning nende looduslikke kasvu- ja elupaiku eelkõige selliste liikide puhul, kelle kaitsmine nõuab mitme riigi koostööd. See on valitsustevaheline lepe, mis sõlmiti Euroopa Nõukogu egiidi all. Konventsioon jõustus 1. juunil 1982.

Euroopa Liit on kõnealuse konventsiooni osaline alates 1. septembrist 1982¹. Praeguseks on konventsioonil 51 osalist, sealhulgas kõik ELi liikmesriigid.

2.2. Alaline komitee

Alaline komitee on konventsiooni otsuseid tegev organ. Ta vastutab konventsiooni kohaldamise jälgimise eest. Komitee ülesanded on loetletud konventsiooni artiklites 13–15. Komitee kohtub vähemalt korra kahe aasta tagant ja alati, kui konventsiooniosaliste enamus seda nõuab. Alalisel komiteel on tavaks kohtuda igal aastal.

Vastavalt konventsiooni artiklile 16 võetakse konventsiooni artiklite 13–24 muudatus vastu konventsiooniosaliste kolmeneljandikulise häälteenamusega alalises komitees, misjärel esitatakse see ministrite komiteele heakskiitmiseks.

Konventsiooni artikli 14 kohaselt võib alaline komitee teha ettepanekuid konventsiooni tõhustamiseks. Sellest tulenevalt võib alaline komitee otsustada teha ministrite komiteele ettepaneku võtta vastu laiendatud osaline kokkulepe konventsiooni kohaldamise parandamiseks. Vastavalt kodukorra artiklile 8b võetakse alalise komitee otsus vastu kahekolmandikulise häälteenamusega.

2.3. Alalise komitee kavandatud õigusakt

Alaline komitee võtab 1.–4. detsembril 2020 Prantsusmaal Strasbourgis toimuval neljandal kohtumisel eeldatavasti vastu otsused, milles käsitletakse järgmist:

- konventsiooni muutmine finantsklauslite lisamiseks (edaspidi „esimene kavandataav akt“) ja
- laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimine Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni rakendamise fondi kohta (edaspidi „teine kavandataav akt“).

¹ Nõukogu 3. detsembri 1981. aasta otsus 82/72/EMÜ Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni sõlmimise kohta (EÜT L 38, 10.2.1982, lk 1).

Esimese kavandatava akti eesmärk on muuta konventsiooni, et kehtestada finantsmehhanism, mille kohaselt alaline komitee määrab kindlaks konventsiooniosaliste kohustuslike rahaliste osamaksete skaala, mis täiendab Euroopa Nõukogu tavapäraseid eelarveeraldisi.

Vastavalt konventsiooni artiklile 16 jõustub kavandatav akt kõigi konventsiooniosaliste jaoks pärast selle heakskiitmist ministrite komitees ja seejärel kolmkümmend päeva pärast seda, kui kõik konventsiooniosalised on teatanud aktsepteerimisest.

Teise kavandatava akti eesmärk on tugevdada valitsustevahelist koostööd Berni konventsiooni rakendamisel, kehtestades kohustusliku rahalise osamakse laiendatud osalise kokkuleppe osalistele.

Vastavalt Euroopa Nõukogu põhikirja artiklile 20.d ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee menetluste ja töömeetodite juhendi artiklile 2 jõustub alalise komitee otsuse järel teine kavandatav õigusakt kõigi laiendatud osalise kokkuleppe osaliste suhtes pärast seda, kui ministrite komitee on selle vastu võtnud hääletavate esindajate kahekolmandikulise häälteenamusega ja ministrite komitees osalevate esindajate häälteenamusega ning seejärel pärast seda, kui on saavutatud allakirjutanute künnis. Kui ministrite komitee ei otsusta teisiti, on liikmete miinimumkünniseks üks kolmandik Euroopa Nõukogu liikmesriikidest, mis praegu koosneks 16 riigist.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Vastavalt alalise komitee 6. detsembril 2019. aastal vastu võetud resolutsioonile nr 9 (2019) (Berni konventsiooni rahastamise kohta, millega algatati konventsiooniosaliste kohustuslike osamaksete uue süsteemi loomine) loodi istungitevaheline ekspertide töörühm, et aidata sekretariaadil esitada ettepanekuid finantsklauslite lisamiseks Berni konventsiooni artiklite muutmise teel ja laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimiseks, mida arutatakse alalise komitee 40. koosolekul.

Euroopa Nõukogu tavapärane eraldis Berni konventsioonile on aastate jooksul järk-järgult vähenenud, nii et Berni konventsiooni toimimist ei ole võimalik tagada ilma osaliste märkimisväärsete vabatahtlike makseteta, mis on samuti vähenemas. Seetõttu on oluline luua konventsiooni jaoks usaldusväärne rahastamisallikas.

Ettepanek muuta konventsiooni nii, et see sisaldaks kohustusliku osamakse kehtestamise mehhanismi, on kooskõlas enamiku mitmepoolsete keskkonnalepingute sätetega, mistõttu tuleks seda põhimõtteliselt toetada. Siiski eristatakse muude mitmepoolsete keskkonnalepingute puhul tavaliselt põhieelarvet ja programmilist eelarvet, kusjuures ainult esimese puhul kehtivad kohustuslikud osamaksed. Konventsiooni muutmise ettepanekus ei selgitata, et loodava mehhanismi puhul järgitaks seda tava. Kavandatavas muudatuses ei täpsustata ka kohaldatavate osamaksete määra. Seetõttu ei peaks liit toetama muudatust selle praegusel kujul, vaid toetama selles küsimuses hääletamise edasilükkamist, et jääks võimalus läbirääkimisperioodiks, mil kavandatud muudatuse teksti saaks täpsustada, et kõnealune teema oleks esitatud selgelt.

Arvestades kavandatud muudatuse üle läbirääkimiste pidamiseks ja muudatuse jõustumiseks vajalikku aega, on ühtlasi vaja ka kiiremat lahendust. Seetõttu peaks liit toetama ettepanekut luua laiendatud osaline kokkulepe, et võimaldada nendel osalistel ja mitteosalistel, kes seda soovivad, kõnealuse kokkuleppega ühineda ja toetada konventsiooni rakendamisega seotud tegevusi.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 218 lõike 9 kohaselt võetakse vastu otsused, millega kehtestatakse „lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku“.

Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia hulka kuuluvad ka sellised õiguslikud vahendid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, kuid „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu“².

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Alaline komitee on konventsiooniga loodud organ.

Otsus, mille alaline komitee peab vastu võtma, on õigusliku toimega akt. Kavandatav akt on rahvusvahelise õiguse alusel siduv kooskõlas konventsiooni artikliga 6.

Kavandatavate aktidega ei täiendata ega muudeta konventsiooni institutsioonilist raamistikku.

Seega on esildatud otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mille kohta liidu nimel seisukoht võetakse. Kui kavandatava aktiga taotletakse kaht eesmärki või reguleeritakse kaht valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks, samas kui teine on üksnes kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Kavandatava akti eesmärk ja sisu on seotud keskkonnaga.

Seepärast on esildatud otsuse materiaalõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1.

4.3. Järeldus

Ettepanekus esitatud otsuse õiguslik alus peaks seega olema Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9.

5. KAVANDATAVA AKTI AVALDAMINE

Kuna alalise komitee kavandavad aktid vajavad lisaks ministrite komitee heakskiitu, ei ole asjakohane neid pärast vastuvõtmist avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*.

² Euroopa Kohtu 7. oktoobri 2014. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni (Berni konventsioon) alalise komitee 40. koosolekul

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Liit sõlmis Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni (edaspidi „konventsioon“) nõukogu otsuse 82/72/EMÜ³ alusel ja see jõustus 1. septembril 1982.
- (2) Konventsiooni artikli 16 kohaselt võib alaline komitee vastu võtta konventsiooni muudatusi, mis saadetakse ministrite komiteele heakskiitmiseks.
- (3) Vastavalt konventsiooni artiklile 14, mille kohaselt Berni konventsiooni osaliste alaline komitee vastutab konventsiooni kohaldamise jälgimise eest ja võib eelkõige teha ettepanekuid konventsiooni tõhususe parandamiseks, võib alaline komitee otsustada teha ministrite komiteele ettepaneku laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimiseks, et parandada konventsiooni kohaldamist.
- (4) Alaline komitee peab oma 1.–4. detsembril 2020 toimuval 40. istungil vastu võtma otsused konventsiooni muutmise kohta finantsklauslite lisamiseks ning laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimiseks Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni rakendamise fondi kohta.
- (5) On asjakohane määrata kindlaks Euroopa Liidu nimel alalises komitees võetav seisukoht, kuna kõnealune otsus on liidule siduv.
- (6) Sekretariaat on esitanud ettepaneku muuta konventsiooni, et kehtestada finantsmehhanism, mille kohaselt alaline komitee määrab kindlaks konventsiooniosaliste kohustuslike rahaliste osamaksete skaala, mis täiendab Euroopa Nõukogu tavapäraseid eelarveeraldisi.
- (7) Vastavalt konventsiooni artiklile 16 jõustub kõnealune muudatus kõigi konventsiooniosaliste jaoks pärast selle heakskiitmist ministrite komitees ja seejärel kolmkümmend päeva pärast seda, kui kõik konventsiooniosalised on teatanud muudatuse aktsepteerimisest.
- (8) Sekretariaat on esitanud ka ettepaneku tugevdada valitsustevahelist koostööd Berni konventsiooni rakendamiseks laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimise kaudu, mis sisaldaks laiendatud osalise kokkuleppe osaliste kohustuslikku rahalist osamaket.

³ EÜT L 38, 10.2.1982, lk 1.

- (9) Vastavalt Euroopa Nõukogu põhikirja artiklile 20.d ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee menetluste ja töömeetodite juhendi artiklile 2 jõustub alalise komitee otsuse järel kavandatud laiendatud osaline kokkulepe kõigi laiendatud osalise kokkuleppe osaliste suhtes pärast seda, kui ministrite komitee on selle vastu võtnud hääletavate esindajate kahekolmandikulise häälteenamusega ja ministrite komitees osalevate esindajate häälteenamusega ning seejärel pärast seda, kui on saavutatud allakirjutanute künnis.
- (10) Berni konventsiooni toimimiseks on hädasti vaja luua turvaline ja usaldusväärne rahastamisallikas, võttes arvesse Euroopa Nõukogu tavapärase rahaeraldise ning konventsiooniosaliste vabatahtlike maksete vähenemist.
- (11) Konventsiooni muutmine finantsmehhanismi kehtestamiseks on kooskõlas sellega, kuidas rahastatakse muid mitmepoolseid keskkonnalepinguid, ning sellega tagatakse kõigi konventsiooniosaliste õiglane panus. Konventsiooni muutmise ettepaneku tekst on loodava finantsmehhanismi osas siiski ebaselge, eelkõige selles, mis puudutab põhieelarve ja programmilise eelarve eristamist ning nõutavate osamaksete taset.
- (12) Toetus konventsiooni muutmiseks, et kehtestada finantsmehhanism, peab olema kooskõlas aluslepingu artikli 218 lõigetes 2–4 sätestatud menetlusega.
- (13) Konventsiooni muudatuse üle läbirääkimiste pidamiseks ja muudatuse jõustumiseks kuluva aja tõttu on vaja leida kiirem lahendus, milleks on välja pakutud laiendatud osaline kokkulepe.
- (14) Laiendatud osalised kokkulepped ei ole iseenesest rahvusvahelised lepingud, vaid koostöövorm Euroopa Nõukogus.
- (15) Pidades silmas aluslepingust tulenevaid lojaalse koostöö kohustusi, oleksid laiendatud osalise kokkuleppe osaliseks hakkavad liikmesriigid kohustatud tagama, et kõnealuse kokkuleppe kohaldamine oleks kooskõlas liidu huvidega Berni konventsiooni kontekstis,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Euroopa Liidu nimel Euroopa flora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse konventsiooni alalise komitee 40. koosolekul võetav seisukoht on järgmine:

- teha ettepanek lükata konventsiooni muutmise ettepaneku hääletus edasi alalise komitee 41. koosolekule;
- toetada ettepanekut laiendatud osalise kokkuleppe sõlmimiseks.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*