



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.10.2020 г.
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се приеме от името на Европейския съюз на четиридесетото заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Бернска конвенция)

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на четиридесетото годишно заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания, което ще се проведе от 1 до 4 декември 2020 г. в Страсбург (Франция), във връзка с предвиденото приемане от този комитет на две решения относно изменение на конвенцията и със създаването на разширено частично споразумение.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Бернска конвенция)

Целта на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания („конвенцията“) е опазването на дивата европейската флора и фауна, както и свързаните с нея местообитания — по-специално тези, за чието опазване е необходимо сътрудничество между няколко държави. Тя представлява междуправителствен договор, сключен под егидата на Съвета на Европа. Конвенцията е в сила от 1 юни 1982 г.

Европейският съюз е договаряща страна по конвенцията¹ от 1 септември 1982 г. Понастоящем договарящите страни по конвенцията са 51, включително всички държави — членки на ЕС.

2.2. Постоянен комитет

Постоянният комитет е органът на конвенцията за вземане на решения. Той отговаря за проследяването на прилагането на конвенцията. Неговите функции са посочени в членове 13—15 от конвенцията. Постоянният комитет заседава най-малко веднъж на две години, както и ако това бъде поискано от мнозинството от договарящите страни. Наложила се е практика заседанията да се провеждат ежегодно.

В съответствие с член 16 от конвенцията изменение на членове 13—24 от конвенцията се приема с мнозинство от три четвърти на страните, членки на Постоянния комитет, след което се внася в Комитета на министрите за одобрение.

Съгласно член 14 от конвенцията Постоянният комитет може да прави предложения за подобряване на ефективността на конвенцията. Следователно Постоянният комитет може да вземе решение да предложи на Комитета на министрите приемането на разширено частично споразумение за подобряване на прилагането на конвенцията. В съответствие с правило 8б от Правилника за дейността това решение на Постоянния комитет се взема с мнозинство от две трети от подадените гласове.

2.3. Предвиден акт на Постоянния комитет

Очаква се по време на своето четиридесето заседание от 1 до 4 декември 2020 г. в Страсбург (Франция) Постоянният комитет да приеме решения относно:

¹ Решение 82/72/ЕИО на Съвета от 3 декември 1981 г. относно сключването на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и естествените местообитания (ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1).

- изменение на конвенцията с цел въвеждане на финансови клаузи („първият предвиден акт“) и
- създаване на разширено частично споразумение относно Фонда за прилагане на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания („вторият предвиден акт“).

Целта на първия предвиден акт е да се измени конвенцията с цел да се въведе финансов механизъм, чрез който Постоянният комитет да може да определя задължителни финансови вноски с определен размер за страните по конвенцията, чрез които да се допълва редовното финансиране от бюджета на Съвета на Европа.

В съответствие с член 16 от конвенцията първият предвиден акт влиза в сила за всички страни, след като бъде одобрен от Комитета на министрите и на тридесетия ден след получаването на уведомления от всички договарящи страни за неговото приемане.

Целта на втория предвиден акт е да се засили междуправителственото сътрудничество за прилагането на Бернската конвенция, включително чрез определяне на задължителен финансов принос за страните по разширеното частично споразумение.

В съответствие с член 20, буква г) от Статута на Съвета на Европа и член 2 от Ръководството на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно процедурите и методите на работа, след като бъде взето решение от Постоянния комитет, вторият предвиден акт влиза в сила за всички страни по разширеното частично споразумение, след като бъде приет от Комитета на министрите с мнозинство от две трети от подадените гласове на представителите и мнозинство от представителите, имащи право да участват в Комитета на министрите, и след като броят на подписалите страни достигне определения праг. Ако Комитетът на министрите не реши друго, минималният праг се определя като една трета от броя на държавите членки на Съвета на Европа, което понастоящем означава 16 държави.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

В съответствие с приетата на тридесет и деветото заседание на Постоянния комитет на 6 декември 2019 г. Резолюция № 9 (2019 г.) относно финансирането на Бернската конвенция и за създаването на нова система за задължителни финансови вноски на страните, беше създадена междусесийна експертна работна група, която да подпомага Секретариата при представянето на предложения за включване на финансови клаузи чрез изменение на членовете на Бернската конвенция и за създаване на разширено частично споразумение, което да бъде разгледано на четиридесетото заседание на Постоянния комитет.

Редовното финансиране от Съвета на Европа за Бернската конвенция постепенно намаля през годините до степен, при която функциите на Бернската конвенция не могат да бъдат гарантирани без значителни доброволни вноски от договарящите страни, които също намаляват. Поради това е от съществено значение да се създаде надежден източник за финансиране на конвенцията.

Предложението за изменение на конвенцията с цел включване на механизъм за установяване на задължителни вноски е в съответствие с уредбата на повечето многостранни споразумения в областта на околната среда и следва да бъде подкрепено по принцип. Въпреки това в контекста на други многостранни споразумения в областта на околната среда обикновено се прави разграничение между основния и програмния

бюджет, като само първият се финансира чрез задължителни вноски. В предлаганото изменение на конвенцията не се уточнява, че механизмът, който ще бъде създаден, ще следва този прецедент. В него също така не се уточнява размерът на приложимите вноски. Поради това следва Съюзът да не подкрепи изменението в настоящия му вид, а да подкрепи вместо това отлагане на гласуването по този въпрос, за да се спечели време за прецизиране на текста на предложеното изменение чрез преговори и осигуряване на яснота по тези въпроси.

Предвид продължителните срокове, необходими за договарянето и влизането в сила на предложеното изменение, е необходимо да се намери и по-бързо приложимо решение. Поради това Съюзът следва да подкрепи предложението за създаване на разширено частично споразумение, с което да се даде възможност на съответните договарящи страни и на желаещите нечленуващи страни да се присъединят към това споразумение и по този начин да подкрепят дейностите, свързани с прилагането на конвенцията.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на *„позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“*.

Понятието *„актове с правно действие“* включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат дейността на съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са *„годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“*².

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Постоянният комитет е орган, създаден по силата на конвенцията.

Актовете, които Постоянният комитет има за задача да приеме, представляват актове с правно действие. Предвидените актове ще бъдат правно обвързващи съгласно международното право в съответствие с член 6 от конвенцията.

Предвидените актове не допълват, нито изменят институционалната рамка на конвенцията.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели

² Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с околната среда.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

5. ПУБЛИКУВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ АКТ

Тъй като предвидените актове на Постоянния комитет изискват допълнително одобрение от Комитета на министрите, не е целесъобразно те да бъдат публикувани в *Официален вестник на Европейския съюз* след приемането им.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на четиридесетото заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Бернска конвенция)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания („конвенцията“) беше сключена от Съюза с Решение 82/72/ЕИО на Съвета³ и влезе в сила на 1 септември 1982 г.
- (2) По силата на член 16 от конвенцията Постоянният комитет може да приема изменения на конвенцията, които се представят на Комитета на министрите за одобрение.
- (3) По силата на член 14 от конвенцията, съгласно който Постоянният комитет на договарящите страни към Бернската конвенция отговаря за проследяването на прилагането на конвенцията и по-специално може да прави всякакви предложения за подобряване на ефективността на конвенцията, Постоянният комитет може да вземе решение да предложи на Комитета на министрите създаването на разширено частично споразумение с цел подобряване на прилагането на конвенцията.
- (4) По време на своето четиридесето заседание от 1 до 4 декември 2020 г. Постоянният комитет трябва да приеме решения за изменение на конвенцията с цел въвеждане на финансови клаузи и създаване на разширено частично споразумение относно Фонда за прилагане на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания.
- (5) Тъй като решенията ще бъдат обвързващи за Съюза, е целесъобразно да се установи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Постоянния комитет.
- (6) Секретариатът представи предложение за изменение на конвенцията с цел да се въведе финансов механизъм, чрез който Постоянният комитет да може да определя задължителни финансови вноски с определен размер за страните, чрез които да се допълва редовното финансиране от бюджета на Съвета на Европа.

³ ОВ L 38, 10.2.1982 г., стр. 1.

- (7) В съответствие с член 16 от конвенцията това изменение влиза в сила за всички страни, след като бъде одобрено от Комитета на министрите и на тридесетия ден след получаването на уведомления от всички договарящи страни за неговото приемане.
- (8) Секретариатът представи също така предложение за засилване на междуправителственото сътрудничество за прилагането на Бернската конвенция чрез създаване на разширено частично споразумение, като се предвижда задължителна финансова вноска за страните по това споразумение.
- (9) В съответствие с член 20, буква г) от Статута на Съвета на Европа и член 2 от Ръководството на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно процедурите и методите на работа, след като бъде взето решение от Постоянния комитет, предложеното разширено частично споразумение влиза в сила за всички страни по разширеното частично споразумение, след като бъде прието от Комитета на министрите с мнозинство от две трети от подадените гласове на представителите и мнозинство от представителите, имащи право да участват в Комитета на министрите, и след като броят на подписалите страни достигне определения праг.
- (10) Съществува належаща необходимост от създаване на сигурен и надежден източник за финансиране на функционирането на Бернската конвенция, като се има предвид намаляването на средствата, осигурявани чрез редовното финансиране от Съвета на Европа, както и намаляването на доброволните вноски на страните.
- (11) Изменението на конвенцията с цел въвеждане на финансов механизъм е в съответствие с начина на финансиране на други многостранни споразумения в областта на околната среда и би гарантирало справедлив принос на всички страни по конвенцията. Въпреки това предложеният текст за изменение на конвенцията оставя известна несигурност по отношение на финансовия механизъм, който предстои да бъде установен, по-специално по отношение на разграничаването между основен и програмен бюджет, както и по отношение на размера на вноските, които ще се изискват.
- (12) Подкрепата за изменение на конвенцията с цел въвеждане на финансов механизъм трябва да следва процедурата, предвидена в член 218, параграфи 2—4 от Договора.
- (13) Продължителните срокове, които са необходими за провеждане на преговори и влизане в сила на едно изменение на конвенцията, налагат намирането на по-бързо приложимо решение, каквото би било предложеното разширено частично споразумение.
- (14) Разширените частични споразумения сами по себе си не са международни договори, а форма на сътрудничество в рамките на Съвета на Европа.
- (15) С оглед на договорните задължения за лоялно сътрудничество държавите членки, които стават страни по разширеното частично споразумение, ще бъдат задължени да гарантират, че прилагането на това споразумение ще бъде в съответствие с интересите на Съюза в контекста на Бернската конвенция,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на четиридесетото заседание на Постоянния комитет на Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания, е:

- да се предложи отлагане на гласуването по предложението за изменение на конвенцията за четиридесет и първото заседание на Постоянния комитет;
- да се подкрепи предложението за създаване на разширено частично споразумение.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*