



Brüsszel, 2020.10.16.
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény (a Berni Egyezmény) Állandó Bizottságának negyvenedik ülésén az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT TÁRGYA

E javaslat tárgya az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény Állandó Bizottságának 2020. december 1–4-én a franciaországi Strasbourgban tartandó negyvenedik ülésén az Állandó Bizottság által elfogadandó két határozattal kapcsolatban az Unió által képviselendő álláspont. Az egyik határozat az egyezmény módosítására vonatkozik, a másik egy kibővített részleges megállapodás létrehozásáról szól.

2. A JAVASLAT HÁTTERE

2.1. Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről (a Berni Egyezmény)

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) célja a vadon élő európai növények és állatok és természetes élőhelyeik védelme, különös tekintettel azokra, amelyek védelme több állam együttműködését igényli. Ez egy államközi szerződés, amelynek megkötésére az Európa Tanács égisze alatt került sor. Az egyezmény 1982. június 1-jén lépett hatályba.

Az Európai Unió 1982. szeptember 1. óta szerződő fele az egyezménynek¹, melynek jelenleg 51 szerződő fele van, és valamennyi uniós tagállam szerepel közöttük.

2.2. Az Állandó Bizottság

Az Állandó Bizottság az egyezmény döntéshozó szerve. Figyelemmel kíséri az egyezmény alkalmazását. Feladatait az egyezmény 13–15. cikke sorolja fel. Legalább két évente ülésezik, illetve minden olyan esetben, amikor a szerződő felek többsége kéri. Az Állandó Bizottság hagyományosan minden évben összeül.

Az egyezmény 16. cikkének megfelelően az egyezmény 13–24. cikkének módosításait az Állandó Bizottságban képviselt szerződő felek háromnegyedes szavazati többségével kell elfogadni, majd be kell terjeszteni a Miniszteri Bizottsághoz jóváhagyásra.

Az egyezmény 14. cikke értelmében az Állandó Bizottság javaslatokat tehet az egyezmény hatékonyságának növelése érdekében. Ennek megfelelően az Állandó Bizottság javasolhatja a Miniszteri Bizottságnak az egyezmény alkalmazásának javítását célzó kibővített részleges megállapodás elfogadását. Az eljárási szabályzat 8b. pontja szerint az Állandó Bizottság erről kétharmados szavazati többséggel határozhat.

2.3. Az Állandó Bizottság tervezett jogi aktusa

A 2020. december 1–4-én a franciaországi Strasbourgban tartandó negyvenedik ülésén az Állandó Bizottság várhatóan két határozatot fogad el:

- egyet az egyezmény módosításáról pénzügyi záradékok beillesztése érdekében (a továbbiakban: az első tervezett jogi aktus), valamint
- egyet az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény végrehajtását szolgáló Alapra irányuló kibővített részleges megállapodás létrehozásáról (a továbbiakban: a második tervezett jogi aktus).

¹ A Tanács 82/72/EGK határozata (1981. december 3.) az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény megkötéséről (HL L 38., 1982.2.10., 1. o.).

Az első tervezett jogi aktus célja olyan pénzügyi mechanizmust illeszteni az egyezménybe, amellyel az Állandó Bizottság az Európa Tanács rendes költségvetési előirányzatának kiegészítéseként megállapítaná a felek által fizetendő kötelező pénzügyi hozzájárulás mértékét.

A 16. cikknek megfelelően az első tervezett jogi aktus a Miniszteri Bizottság általi jóváhagyás alapján az azt követő harmincadik napon lép hatályba minden szerződő fél számára, hogy elfogadásáról az összes szerződő fél tájékoztatta a Főtitkárt.

A második tervezett jogi aktus célja a Berni Egyezmény alkalmazását szolgáló kormányközi együttműködés megerősítése, többek között a kibővített részleges megállapodás felei által teljesítendő kötelező pénzügyi hozzájárulás megállapításával.

Az Európa Tanács alapszabálya 20. cikkének d) pontja és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az eljárásokról és a munkamódszerekről szóló útmutatója 2. cikke alapján a második tervezett jogi aktus az Állandó Bizottság határozatát követően a kibővített részleges megállapodás valamennyi szerződő fele számára akkor lép hatályba, ha azt a Miniszteri Bizottság a leadott szavazatok kétharmados többségével és a Miniszteri Bizottságban helyet foglalni jogosult képviselők többségének szavazatával elfogadta, majd kellő számú fél aláírta. Hacsak a Miniszteri Bizottság másként nem határoz, a kellő szám ebben az esetben az Európa Tanács tagállamainak egyharmada, vagyis jelenleg 16 állam.

3. AZ UNIÓ NEVÉBEN KÉPVISELENDŐ ÁLLÁSPONT

Az Állandó Bizottság 39. ülésének 2019. december 6-án elfogadott (2019.) 9. határozatával (a Berni Egyezmény finanszírozásáról, valamint a felek kötelező pénzügyi hozzájárulásainak új rendszere létrehozására irányuló javaslatról szóló határozattal) összhangban ülésközi szakértői csoport jött létre, hogy segítse a Titkárságot olyan javaslatok előterjesztésében, amelyek a Berni egyezmény cikkeit pénzügyi záradékok beillesztésével módosítják, valamint lehetővé tennék egy kibővített részleges megállapodás elfogadását, és melyeket az Állandó Bizottság a 40. ülésén megvizsgálhat.

Az Európa Tanácsnak a Berni Egyezményhez való rendes hozzájárulása az évek során fokozatosan addig csökkent, hogy már nem elegendő az egyezmény céljainak biztosításához a felek jelentős önkéntes hozzájárulásai nélkül, melyek azonban szintén fogyatkoznak. Ezért elengedhetetlen egy megbízható finanszírozási forrást létrehozni az egyezmény számára.

Az a javaslat, amely szerint az egyezményt egy kötelező pénzügyi hozzájárulási rendszer létrehozása érdekében módosítani kell, összhangban van a legtöbb többoldalú környezetvédelmi megállapodás gyakorlatával, ezért elvben támogatandó. Azonban más többoldalú környezetvédelmi megállapodások különbséget tesznek az alapköltségvetés és a programköltségvetés között, és csak az előbbihez igényelnek kötelező hozzájárulást. Az egyezmény módosítására irányuló javaslat nem teszi egyértelművé, hogy a létrehozandó mechanizmus ezt a mintát követné-e. Emellett nem határozza meg a fizetendő hozzájárulások mértékét. Ezért az Uniónak a jelenlegi formájában nem szabad támogatnia a módosító javaslatot, hanem inkább a szavazás elhalasztását kell szorgalmaznia, hogy tárgyalások kezdődhessenek a javasolt módosítás szövegéről az említett kérdések egyértelműbbé tétele érdekében.

A módosító javaslattal kapcsolatos tárgyalások várható időtartamára tekintettel azonban sürgősebb intézkedésre is szükség van. Ezért az Uniónak a kibővített részleges megállapodás létrehozására irányuló javaslatot kell támogatnia annak érdekében, hogy az ahhoz csatlakozni

kívánó részes feleknek és nem részes feleknek lehetőségük legyen az egyezmény végrehajtásához kapcsolódó tevékenységek ily módon történő támogatására.

4. JOGALAP

4.1. Eljárási jogalap

4.1.1. Alapelvek

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 218. cikkének (9) bekezdése rendelkezik határozatok elfogadásáról „*a megállapodásokkal létrehozott szervezetben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat*”.

A „*joghatással bíró jogi aktus*” fogalmába beletartoznak a nemzetközi jognak a kérdéses szervezet szabályozó szabályai szerint joghatással bíró jogi aktusok. Ezenfelül a fogalom magában foglalja azokat az eszközöket is, amelyek a nemzetközi jog szerint nem bírnak kötelező erővel, de „*meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által [...] elfogadott szabályozás tartalmát*”².

4.1.2. A jelen esetre történő alkalmazás

Az Állandó Bizottság az egyezmény által létrehozott szerv.

Az Állandó Bizottság által elfogadandó határozatok joghatással bíró jogi aktusok. Az egyezmény 6. cikkének megfelelően a tervezett jogi aktusok a nemzetközi jog szerint kötelező érvényűek lesznek.

A tervezett jogi aktusok nem egészítik ki és nem módosítják az egyezmény intézményi keretét.

Ezért a javasolt határozat eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése.

4.2. Anyagi jogalap

4.2.1. Alapelvek

Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozat anyagi jogalapja elsősorban azon tervezett jogi aktus célkitűzésétől és tartalmától függ, amellyel kapcsolatban az Unió által képviselendő álláspont meghatározásra kerül. Amennyiben a tervezett jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozatot egyetlen anyagi jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt anyagi jogalapra kell alapítani.

4.2.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A tervezett jogi aktusok elsődleges célkitűzése és tartalma a környezettel kapcsolatos.

Ezért a javasolt határozat anyagi jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése.

4.3. Következtetés

A javasolt határozat jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése, összefüggésben 218. cikkének (9) bekezdésével.

² A Bíróság 2014. október 7-i ítélete, Németország kontra Tanács, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64. pont.

5. A TERVEZETT JOGI AKTUS KIHIRDETÉSE

Mivel az Állandó Bizottság tervezett jogi aktusai a Miniszteri Bizottság további jóváhagyását igénylik, azokat elfogadásuk után még nem helyénvaló közzétenni az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény (a Berni Egyezmény) Állandó Bizottságának negyvenedik ülésén az Európai Unió nevében képviselendő álláspontról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 192. cikke (1) bekezdésére, összefüggésben 218. cikke (9) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményt (a továbbiakban: egyezmény) az Unió a 82/72/EGK tanácsi határozat³ révén kötötte meg, és az 1982. szeptember 1-jén lépett hatályba.
- (2) Az egyezmény 16. cikke értelmében az Állandó Bizottság határozatokat fogadhat el az egyezmény módosításairól, melyeket a Miniszteri Bizottság elé kell terjeszteni jóváhagyásra.
- (3) Az egyezmény 14. cikke értelmében a Berni Egyezmény Szerződő Feleinek Állandó Bizottsága figyelemmel kíséri az egyezmény alkalmazását, és javaslatokat tehet különösen az egyezmény hatékonyságának növelése érdekében, ennek megfelelően az Állandó Bizottság javasolhatja a Miniszteri Bizottságnak egy olyan kibővített részleges megállapodás elfogadását, melynek célja javítani az egyezmény alkalmazását.
- (4) 2020. december 1–4-én esedékes negyvenedik ülésén az Állandó Bizottság határozatot tervez hozni az egyezmény pénzügyi záradékok bevezetése céljából történő módosításáról és egy olyan kibővített részleges megállapodás létrehozásáról, amely az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény végrehajtását szolgáló Alapot hív életre.
- (5) Helyénvaló meghatározni az Unió nevében az Állandó Bizottságban képviselendő álláspontot, mivel annak határozatai kötelező érvényűek lesznek az Unióra nézve.
- (6) A Titkárság előterjesztett egy olyan javaslatot, amelynek célja az egyezmény módosítása pénzügyi mechanizmus beillesztése érdekében, vagyis az Állandó Bizottság megállapítaná az Európa Tanács rendes költségvetési előirányzatának kiegészítéseként a szerződő felek által fizetendő kötelező pénzügyi hozzájárulás mértékét.
- (7) Az egyezmény 16. cikkének megfelelően ez a módosítás a Miniszteri Bizottság általi jóváhagyást követően az azt követő harmincadik napon lép hatályba minden szerződő fél számára, hogy elfogadásáról az összes szerződő fél tájékoztatta a Főtitkárt.

³ HL L 38., 1982.2.10., 1. o.

- (8) A titkárság által előterjesztett másik javaslat célja a Berni Egyezmény alkalmazását szolgáló kormányközi együttműködés megerősítése egy kibővített részleges megállapodás révén, melynek felei kötelező pénzügyi hozzájárulást fizetnek.
- (9) Az Európa Tanács alapszabálya 20. cikkének d) pontja és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az eljárásokról és a munkamódszerekről szóló útmutatója 2. cikke alapján az Állandó Bizottság határozatát követően a javasolt kibővített részleges megállapodás annak szerződő felei számára akkor lép hatályba, ha azt a Miniszteri Bizottság a leadott szavazatok kétharmados többségével és a Miniszteri Bizottságban helyet foglalni jogosult képviselők többségének szavazatával elfogadta, majd kellő számú fél aláírta.
- (10) A Berni Egyezmény működéséhez mihamarabb szükség van egy biztos és kiszámítható finanszírozási forrásra, mert mind az Európa Tanács rendes hozzájárulásának, mind a felek önkéntes hozzájárulásainak értéke csökkent.
- (11) Az egyezmény pénzügyi mechanizmus bevezetése érdekében történő módosítása összhangban van az egyéb többoldalú környezetvédelmi megállapodások finanszírozásának módjával, és biztosítaná az egyezmény valamennyi részes felének méltányos hozzájárulását. A módosítási javaslat szövege azonban nem kellően egyértelmű a létesítendő pénzügyi mechanizmust illetően, különösen az alap- és a programköltségvetések közötti különbségtétel terén, valamint az elvárt hozzájárulás mértékére nézve.
- (12) Az egyezmény pénzügyi mechanizmus bevezetése céljából történő módosítását a Szerződés 218. cikkének (2)–(4) bekezdésében meghatározott eljárás alapján kell támogatni.
- (13) Az egyezmény módosításával kapcsolatos tárgyalások lefolytatásához és az annak hatálybalépéséhez szükséges időre tekintettel azonban sürgősebb fellépésre is szükség van, amit a javasolt kibővített részleges megállapodás tenne lehetővé.
- (14) A kibővített részleges megállapodások önmagukban nem képeznek nemzetközi szerződést, csupán az Európa Tanácson belüli együttműködés egy formáját jelentik.
- (15) A lojális együttműködésre vonatkozó szerződéses kötelezettségre tekintettel a kibővített részleges megállapodás feleivé váló tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a megállapodás alkalmazása megfeleljen az Unió Berni Egyezménnyel kapcsolatos érdekeinek,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezmény Állandó Bizottságának negyvenedik ülésén az Unió nevében képviselendő álláspont a következő:

- javasolni kell az egyezmény módosítására irányuló javaslattal kapcsolatos szavazás elhalasztását az Állandó Bizottság negyvenegyedik ülésére;
- támogatni kell a kibővített részleges megállapodás létrehozására irányuló javaslatot.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Bizottság címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*