



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (Bernin yleissopimus) pysyvän komitean 40. kokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen pysyvän komitean Strasbourgissa, Ranskassa, 1.–4. joulukuuta 2020 pidettävässä 40. kokouksessa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on määrä antaa kaksi päätöstä yleissopimuksen muuttamisesta ja laajennetun osittaisen sopimuksen tekemisestä.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin yleissopimus)

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä 'yleissopimus', tarkoituksena on suojella Euroopan luonnonvaraista kasvistoa ja eläimistöä ja niiden elinympäristöä, varsinkin niitä, joiden suojelu vaatii usean valtion yhteistyötä. Kyseessä on hallitustenvälinen sopimus, joka on tehty Euroopan neuvoston johdolla. Yleissopimus tuli voimaan 1. kesäkuuta 1982.

Euroopan unioni on ollut yleissopimuksen sopimuspuoli 1. syyskuuta 1982¹ lähtien. Tällä hetkellä yleissopimuksen sopimuspuolia on yhteensä 51, mukaan lukien kaikki EU:n jäsenvaltiot.

2.2. Pysyvä komitea

Pysyvä komitea on yleissopimuksen päätösvaltaa käyttävä elin. Se vastaa yleissopimuksen soveltamisen seurannasta. Pysyvän komitean tehtävät luetellaan yleissopimuksen 13–15 artiklassa. Se kokoontuu vähintään kahden vuoden välein ja sopimuspuolten enemmistön pyynnöstä. Pysyvän komitean tavaksi on tullut kokoontua joka vuosi.

Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan yleissopimuksen 13–24 artiklan muutos hyväksytään sopimuspuolten kolmen neljäsosan enemmistöllä pysyvässä komiteassa, minkä jälkeen se toimitetaan ministerikomitean hyväksyttäväksi.

Yleissopimuksen 14 artiklan mukaisesti pysyvä komitea voi tehdä esityksiä yleissopimuksen mukaisen toiminnan tehostamiseksi. Näin ollen pysyvä komitea voi päättää ehdottaa ministerikomitealle laajennetun osittaisen sopimuksen hyväksymistä yleissopimuksen soveltamisen parantamiseksi. Työjärjestyksen 8 b artiklan mukaisesti tähän pysyvän komitean päätökseen vaaditaan kaksi kolmasosaa kaikista annetuista äänistä.

2.3. Suunniteltu pysyvän komitean säädös

Pysyvän komitean on määrä hyväksyä 1.–4. joulukuuta 2020 Strasbourgissa, Ranskassa, pidettävässä 40. kokouksessaan päätökset, jotka koskevat

- yleissopimuksen muuttamista rahoituslausekkeiden käyttöön ottamiseksi, jäljempänä 'ensimmäinen suunniteltu säädös', ja
- laajennetun osittaisen sopimuksen tekemistä rahastosta Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi, jäljempänä 'toinen suunniteltu säädös'.

¹ Neuvoston päätös 82/72/ETY, tehty 3 päivänä joulukuuta 1981, Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen tekemisestä, EYVL L 38, 10.2.1982, s. 1.

Ensimmäisen suunnitellun säädöksen tarkoituksena on muuttaa yleissopimusta siten, että otetaan käyttöön rahoitusmekanismi, missä yhteydessä pysyvä komitea määrittää sopimuspuolten pakollisten rahoitusosuuksien suuruuden Euroopan neuvoston tavanomaisten talousarviomäärärahojen täydentämiseksi.

Ensimmäinen suunniteltu säädös tulee voimaan kaikkiin sopimuspuoliin nähden yleissopimuksen 16 artiklan mukaan kolmantenakymmenentenä päivänä siitä, kun pysyvä komitea on hyväksynyt sen ja kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksyneensä sen.

Toisen suunnitellun säädöksen tarkoituksena on tiivistää hallitustenvälistä yhteistyötä Bernin yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi muun muassa määrittämällä pakollinen rahoitusosuus laajennetun osittaisen sopimuksen osapuolille.

Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklan d kohdan ja Euroopan neuvoston ministerikomitean menettelyitä ja työmenetelmiä koskevan oppaan 2 artiklan mukaisesti toinen suunniteltu säädös tulee pysyvän komitean antaman päätöksen myötä voimaan kaikkiin laajennetun osittaisen sopimuksen osapuoliin nähden sen jälkeen, kun ministerikomitea on hyväksynyt sen edustajien äänten kahden kolmasosan enemmistöllä ja niiden edustajien enemmistöllä, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan, ja kun tietty määrä allekirjoittajia on saavutettu. Jollei ministerikomitea toisin päättä, jäsenten päätösvaltaisuuteen vaaditaan vähintään yksi kolmasosa Euroopan neuvoston jäsenvaltioista, mikä tällä hetkellä on 16 maata.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Pysyvä komitea antoi 39. kokouksessaan 6. joulukuuta 2019 päätöslauselman nro 9 (2019), joka koskee Bernin yleissopimuksen rahoittamista ja uuden, sopimuspuolten pakollisten rahoitusosuuksien järjestelmän käyttöönottoa. Päätöslauselman mukaisesti on perustettu istuntojenvälinen asiantuntijatyöryhmä, jonka tehtävänä on avustaa sihteeristöä laadittaessa ehdotuksia, jotka koskevat Bernin yleissopimusten artiklojen muuttamista rahoituslausekkeiden käyttöön ottamiseksi ja laajennetun osittaisen sopimuksen tekemistä. Näitä ehdotuksia on tarkoitus käsitellä pysyvän komitean 40. kokouksessa.

Euroopan neuvoston Bernin yleissopimukseen osoittamat tavanomaiset määrärahat ovat vähentyneet asteittain vuosien mittaan siinä määrin, ettei Bernin yleissopimuksen toimintaa voida taata ilman, että sopimuspuolet tekevät merkittäviä vapaaehtoisia rahoitusosuuksia, jotka nekin ovat laskussa. Sen vuoksi on olennaisen tärkeää luoda luotettava rahoituslähde yleissopimusta varten.

Ehdotus yleissopimuksen muuttamiseksi siten, että otetaan käyttöön pakollisen rahoitusosuuden mekanismi, on linjassa useimpien monenvälisten ympäristösopimusten kanssa, mistä syystä sitä olisi tuettava periaatteessa. Muissa monenvälisissä ympäristösopimuksissa tehdään kuitenkin yleensä ero perusbudjetin ja ohjelmabudjetin välillä, ja pakolliset rahoitusosuudet koskevat ainoastaan perusbudjettia. Yleissopimukseen ehdotetussa muutoksessa ei selvennetä, että perustettava mekanismi noudattaa tätä mallia. Siinä ei myöskään täsmennetä sovellettavien maksujen suuruutta. Unionin ei näin ollen pitäisi tukea muutosta tämän nykyisessä muodossa vaan kannattaa asiasta järjestettävän äänestyksen lykkäämistä, jotta voidaan varata aikaa neuvotteluille, joissa ehdotetun muutoksen sanamuotoa voidaan tarkentaa näiden kysymysten selkeyttämiseksi.

Koska ehdotettua muutosta koskevat neuvottelut ja muutoksen voimaantulo vievät aikaa, tarvitaan nopeampi ratkaisu. Unionin olisi sen vuoksi tuettava ehdotusta laajennetun osittaisen sopimuksen tekemisestä, jotta sopimuspuolet ja muut kuin jäsenet voivat

halutessaan liittyä mainittuun sopimukseen ja siten tukea yleissopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä toimia.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

Ilmaisu ’*säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia*’ kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätävä antaa*”².

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Pysyvä komitea on yleissopimuksella perustettu elin.

Säädökset, jotka pysyvän komitean on määrä antaa, ovat säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia. Suunnitellut säädökset ovat sitovia kansainvälisen oikeuden nojalla yleissopimuksen 6 artiklan mukaisesti.

Suunnitelluilla säädöksillä ei täydennetä eikä muuteta yleissopimusten institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ympäristöön.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

² Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

5. SUUNNITELLUN SÄÄDÖKSEN JULKAISEMINEN

Koska pysyvän komitean suunnitellut säädökset edellyttävät ministerikomitean lisähyväksyntää, niitä ei ole aiheellista julkaista *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* sen jälkeen, kun ne on hyväksytty.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (Bernin yleissopimus) pysyvän komitean 40. kokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni hyväksyi Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen, jäljempänä 'yleissopimus', neuvoston päätöksellä 82/72/ETY³, ja yleissopimus tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 1982.
- (2) Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan pysyvä komitea voi hyväksyä muutoksia yleissopimuksen liitteisiin ja toimittaa ne tämän jälkeen ministerikomitean hyväksyttäväksi.
- (3) Koska yleissopimuksen 14 artiklan mukaan Bernin yleissopimuksen sopimuspuolten pysyvä komitea vastaa yleissopimuksen soveltamisen seurannasta ja voi erityisesti tehdä esityksiä yleissopimuksen mukaisen toiminnan tehostamiseksi, pysyvä komitea voi päättää ehdottaa ministerikomitealle laajennetun osittaisen sopimuksen hyväksymistä yleissopimuksen soveltamisen parantamiseksi.
- (4) Pysyvän komitean on määrä hyväksyä 1.–4. joulukuuta 2020 pidettävässä 40. kokouksessaan päätökset, jotka koskevat yleissopimuksen muuttamista rahoituslausekkeiden käyttöön ottamiseksi ja laajennetun osittaisen sopimuksen tekemistä rahastosta Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi.
- (5) On aiheellista vahvistaa pysyvässä komiteassa unionin puolesta otettava kanta, koska päätökset tulevat olemaan unionia sitova.
- (6) Sihteeristö on esittänyt ehdotuksen, jolla muutetaan yleissopimusta siten, että otetaan käyttöön rahoitusmekanismi, missä yhteydessä pysyvä komitea määrittää sopimuspuolten pakollisten rahoitusosuuksien suuruuden Euroopan neuvoston tavanomaisten talousarviomäärärahojen täydentämiseksi.
- (7) Tämä muutos tulee voimaan kaikkiin sopimuspuoliin nähden yleissopimuksen 16 artiklan mukaan kolmantenakymmenentenä päivänä siitä, kun pysyvä komitea on hyväksynyt sen ja kaikki sopimuspuolet ovat ilmoittaneet hyväksyneensä sen.

³ EYVL L 38, 10.2.1982, s. 1.

- (8) Sihteeristö on esittänyt myös ehdotuksen, jolla tiivistetään hallitustenvälistä yhteistyötä Bernin yleissopimuksen täytäntöön panemiseksi siten, että tehdään laajennettu osittainen sopimus, johon sisältyy laajennetun osittaisen sopimuksen osapuolten pakollinen rahoitusosuus.
- (9) Euroopan neuvoston perussäännön 20 artiklan d kohdan ja Euroopan neuvoston ministerikomitean menettelyitä ja työmenetelmiä koskevan oppaan 2 artiklan mukaisesti ehdotettu laajennettu osittainen sopimus tulee pysyvän komitean antaman päätöksen myötä voimaan kaikkiin laajennetun osittaisen sopimuksen osapuoliin nähden sen jälkeen, kun ministerikomitea on hyväksynyt sen edustajien äänten kahden kolmasosan enemmistöllä ja niiden edustajien enemmistöllä, joilla on oikeus kuulua ministerikomiteaan, ja kun tietty määrä allekirjoittajia on saavutettu.
- (10) Bernin yleissopimuksen toiminnan takaamiseksi on kiireellisesti luotava varma ja luotettava rahoituslähde, koska sen rahoitus, joka on peräisin Euroopan neuvoston tavanomaisista määrärahoista ja sopimuspuolten vapaaehtoisista rahoitusosuuksista, on laskussa.
- (11) Yleissopimuksen muuttaminen rahoitusmekanismin käyttöön ottamiseksi on linjassa muiden monenvälisten ympäristösopimusten rahoitustavan kanssa ja takaisin sen, että kaikki yleissopimuksen sopimuspuolet maksaisivat oikeudenmukaisen osuuden. Ehdotettu yleissopimuksen muuttamista koskeva teksti ei kuitenkaan anna selvyyttä käyttöön otettavan rahoitusmekanismin suhteen, erityisesti kun on kyse perus- ja ohjelmabudjetin välisestä erosta sekä rahoitusosuuden suuruudesta.
- (12) Tuen, jota annetaan yleissopimukseen tehtävälle muutokselle rahoitusmekanismin käyttöönottamiseksi, on noudatettava perustamisopimuksen 218 artiklan 2–4 kohdassa määrättyä menettelyä.
- (13) Koska yleissopimuksen muutosta koskevat neuvottelut ja mainitun muutoksen voimaantulo vievät aikaa, tarvitaan nopeampi ratkaisu, joka voidaan saavuttaa ehdotetulla laajennetulla osittaisella sopimuksella.
- (14) Laajennetut osittaiset sopimukset eivät itsessään kansainvälisiä sopimuksia, mutta ne ovat yksi yhteistyön muodoista Euroopan neuvostossa.
- (15) Kun otetaan huomioon perussopimuksessa vahvistettu velvoite tehdä vilpittömästi yhteistyötä, jäsenvaltiot, joista tulee laajennetun osittaisen sopimuksen osapuolia, ovat velvollisia varmistamaan, että tämän sopimuksen soveltaminen on linjassa Bernin yleissopimukseen liittyvien unionin etujen kanssa,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen pysyvän komitean 40. kokouksessa unionin puolesta otettava kanta on seuraava:

- lykätään äänestystä yleissopimuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta pysyvän komitean 41. kokoukseen;
- tuetaan ehdotusta laajennetun osittaisen sopimuksen tekemiseksi.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*