



Brussel, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat tijdens de veertigste vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) namens de Europese Unie moet worden ingenomen

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit betreft een voorstel voor een besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie tijdens de veertigste jaarlijkse vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa – die van 1 tot en met 4 december 2020 in Straatsburg (Frankrijk) plaatsvindt – moet worden ingenomen over de voorgenomen vaststelling door de Permanente Commissie van twee besluiten betreffende de wijziging van dat verdrag en het vaststellen van een uitgebreid partieel akkoord.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern)

Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (“het verdrag”) beoogt het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa, en met name van soorten waarvan het behoud de samenwerking tussen verschillende landen vereist. Het betreft een intergouvernementeel verdrag dat is gesloten onder auspiciën van de Raad van Europa. Het verdrag is op 1 juni 1982 in werking getreden.

De Europese Unie is sinds 1 september 1982 partij bij het verdrag¹. Momenteel zijn 51 landen partij bij het verdrag, waaronder alle lidstaten van de EU.

2.2. Permanente Commissie

De Permanente Commissie is het besluitvormingsorgaan van het verdrag. Het is belast met het toezicht op de toepassing van het verdrag. De taken van de Permanente Commissie worden opgesomd in de artikelen 13 tot en met 15 van het verdrag. De Permanente Commissie vergadert ten minste om de twee jaar en telkens wanneer een meerderheid van de partijen bij het verdrag daarom verzoekt. Het is gebruikelijk geworden dat de Permanente Commissie elk jaar vergadert.

Overeenkomstig artikel 16 van het verdrag wordt een wijziging van de artikelen 13 tot en met 24 van het verdrag aangenomen met een drievierdemeerderheid van de partijen in de Permanente Commissie, waarna zij ter goedkeuring aan het Comité van Ministers wordt voorgelegd.

Overeenkomstig artikel 14 van het verdrag kan de Permanente Commissie voorstellen doen om de doeltreffendheid van het verdrag te verhogen. De Permanente Commissie kan derhalve besluiten het Comité van Ministers voor te stellen een uitgebreid partieel akkoord ter verbetering van de toepassing van het verdrag goed te keuren. Overeenkomstig regel 8 ter van het huishoudelijk reglement wordt dit besluit van de Permanente Commissie met een tweederdemeerderheid van de uitgebrachte stemmen genomen.

2.3. De beoogde handeling van de Permanente Commissie

Verwacht wordt dat de Permanente Commissie tijdens haar veertigste vergadering van 1 tot en met 4 december 2020 in Straatsburg (Frankrijk) besluiten zal nemen over:

¹ Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1).

- een wijziging van het verdrag om financiële bepalingen erin op te nemen (“de eerste beoogde handeling”) en
- het vaststellen van een uitgebreid partieel akkoord inzake het Fonds voor de uitvoering van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (“de tweede beoogde handeling”).

Het doel van de eerste beoogde handeling is het wijzigen van het verdrag om een financieel mechanisme in te voeren waarbij de Permanente Commissie een schaal vaststelt voor verplichte financiële bijdragen van de partijen ter aanvulling van de gewone begrotingstoewijzing van de Raad van Europa.

Overeenkomstig artikel 16 van het verdrag wordt de eerste beoogde handeling voor alle partijen van kracht na goedkeuring door het Comité van Ministers en vervolgens op de dertigste dag nadat alle verdragsluitende partijen hebben medegedeeld dat zij de wijziging hebben aanvaard.

Het doel van de tweede beoogde handeling is het versterken van de intergouvernementele samenwerking voor de uitvoering van het Verdrag van Bern, onder meer door de invoering van een verplichte financiële bijdrage voor de partijen bij het uitgebreid partieel akkoord.

Overeenkomstig artikel 20, onder d), van het Statuut van de Raad van Europa en artikel 2 van de gids van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake procedures en werkmethoden, wordt de tweede beoogde handeling, na het besluit van de Permanente Commissie, van kracht voor alle partijen bij het uitgebreid partieel akkoord, na aanneming door het Comité van Ministers met een tweederdemeerderheid van de vertegenwoordigers die een stem uitbrengen, en een meerderheid van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité, en vervolgens nadat een drempel van ondertekenaars is bereikt. Tenzij het Comité van Ministers anders beslist, wordt de minimumdrempel van het aantal leden vastgesteld op een derde van de lidstaten van de Raad van Europa, dus momenteel 16 landen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Overeenkomstig de op 6 december 2019 aangenomen Resolutie nr. 9 (2019) van de negenendertigste vergadering van de Permanente Commissie over de financiering van het Verdrag van Bern tot instelling van een nieuw systeem van verplichte financiële bijdragen van de partijen is een intersessionele werkgroep van deskundigen opgericht ter ondersteuning van het secretariaat bij het formuleren van voorstellen over de opnemings van financiële bepalingen door wijziging van de artikelen van het Verdrag van Bern en over het vaststellen van een uitgebreid partieel akkoord, ter bespreking tijdens de veertigste vergadering van de Permanente Commissie.

De gewone toewijzing van de Raad van Europa aan het Verdrag van Bern is in de loop der jaren geleidelijk afgenomen, waardoor de functies van het Verdrag van Bern niet meer kunnen worden gewaarborgd zonder de — eveneens afnemende — aanzienlijke vrijwillige bijdragen van de partijen. Het is daarom van essentieel belang dat een betrouwbare financieringsbron voor het verdrag wordt vastgesteld.

Het voorstel om het verdrag te wijzigen en daarin een mechanisme van verplichte bijdragen op te nemen, is in overeenstemming met de meeste multilaterale milieuovereenkomsten en moet derhalve in beginsel worden gesteund. Bij de andere multilaterale milieuovereenkomsten wordt echter normaal gesproken een onderscheid gemaakt tussen de

kernbegroting en de programmabegroting, waarbij alleen aan de eerste verplicht moet worden bijdragen. Uit de voorgestelde wijziging van het verdrag blijkt niet duidelijk of het vast te stellen mechanisme dit precedent volgt. De voorgestelde wijziging specificeert evenmin de toe te passen schaal van de bijdragen. De Unie mag derhalve de wijziging in haar huidige vorm niet steunen, maar moet pleiten voor uitstel van de stemming over dit onderwerp, zodat de tekst van de voorgestelde wijziging tijdens een onderhandelingsperiode kan worden bijgeschaafd en op dit gebied duidelijkheid kan worden verschaft.

Gezien de tijd die nodig is om over de voorgestelde wijziging te onderhandelen en deze in werking te laten treden, moet ook een oplossing voor de kortere termijn worden vastgesteld. De Unie moet derhalve haar steun verlenen aan het voorstel voor een uitgebreid partieel akkoord, zodat de partijen en niet-leden die dat wensen, tot dit akkoord kunnen toetreden en aldus activiteiten in verband met de uitvoering van het verdrag kunnen ondersteunen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de “*standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen ook instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een “*beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”².

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Permanente Commissie is een lichaam dat is opgericht bij het verdrag.

De door de Permanente Commissie vast te stellen besluiten zijn handelingen met rechtsgevolgen. De beoogde handelingen zullen uit hoofde van de volkenrechtelijke bepalingen bindend zijn, overeenkomstig artikel 6 van het verdrag.

De beoogde handelingen strekken niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het verdrag.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is daarom artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent,

² Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Bondsrepubliek Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

5. BEKENDMAKING VAN DE BEOOGDE HANDELING

Aangezien de beoogde handelingen van de Permanente Commissie nog moeten worden goedgekeurd door het Comité van Ministers, is het niet passend ze na vaststelling bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het standpunt dat tijdens de veertigste vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag van Bern) namens de Europese Unie moet worden ingenomen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (“het verdrag”) is door de Unie gesloten bij Besluit 82/72/EEG van de Raad³ en op 1 september 1982 in werking getreden.
- (2) Ingevolge artikel 16 van het verdrag kan de Permanente Commissie wijzigingen van het verdrag vaststellen en ter goedkeuring aan het Comité van Ministers overleggen.
- (3) Ingevolge artikel 14 van het verdrag, op grond waarvan de Permanente Commissie van verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Bern belast is met het toezicht op de toepassing van het verdrag en met name voorstellen kan doen om de doeltreffendheid van het verdrag te verhogen, kan de Permanente Commissie besluiten het Comité van Ministers voor te stellen een uitgebreid partieel akkoord ter verbetering van de toepassing van het verdrag vast te stellen.
- (4) De Permanente Commissie zal tijdens haar veertigste vergadering van 1 tot en met 4 december 2020 besluiten vaststellen tot wijziging van het verdrag met het oog op de invoering van financiële bepalingen en tot vaststelling van een uitgebreid partieel akkoord inzake het Fonds voor de uitvoering van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa.
- (5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie in de Permanente Commissie moet worden ingenomen, aangezien zijn besluiten voor de Unie bindend zullen zijn.
- (6) Het secretariaat heeft een voorstel tot wijziging van het verdrag gepresenteerd voor de invoering van een financieel mechanisme waarbij de Permanente Commissie een schaal vaststelt voor verplichte financiële bijdragen van de partijen ter aanvulling van de gewone begrotingstoewijzing van de Raad van Europa.
- (7) Overeenkomstig artikel 16 van het verdrag wordt deze wijziging voor alle partijen van kracht na goedkeuring door het Comité van Ministers en vervolgens op de dertigste dag nadat alle partijen hebben medegedeeld dat zij de wijziging hebben aanvaard.

³ PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1.

- (8) Het secretariaat heeft ook een voorstel ingediend om de intergouvernementele samenwerking voor de uitvoering van het Verdrag van Bern te versterken door het vaststellen van een uitgebreid partieel akkoord, dat een verplichte financiële bijdrage voor de partijen bij het uitgebreid partieel akkoord zou omvatten.
- (9) Overeenkomstig artikel 20, onder d), van het Statuut van de Raad van Europa en artikel 2 van de gids van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake procedures en werkmethoden wordt het voorgesteld uitgebreid partieel akkoord, na het besluit van de Permanente Commissie, van kracht voor alle partijen bij het uitgebreid partieel akkoord, na aanneming door het Comité van Ministers met een tweederdemeerderheid van de vertegenwoordigers die een stem uitbrengen en een meerderheid van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité, en vervolgens nadat een drempel van ondertekenaars is bereikt.
- (10) Er is dringend behoefte aan een veilige, betrouwbare financieringsbron voor de werking van het Verdrag van Bern, gezien de daling van de financiële middelen via de gewone bijdrage van de Raad van Europa en de daling van de vrijwillige bijdragen van de partijen.
- (11) Een wijziging van het verdrag om een financieel mechanisme in te voeren is in overeenstemming met de wijze waarop andere multilaterale milieuovereenkomsten worden gefinancierd en zou zorgen voor een billijke bijdrage van alle partijen bij het verdrag. De voorgestelde tekst tot wijziging van het verdrag creëert echter onzekerheid over het op te zetten financieel mechanisme, met name wat betreft het onderscheid tussen kern- en programmabegrotingen en de hoogte van de vereiste bijdragen.
- (12) Voor een wijziging van het verdrag met het oog op de invoering van een financieel mechanisme moet de procedure van artikel 218, leden 2 tot en met 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie worden gevolgd.
- (13) Door de tijd die nodig is voor de onderhandelingen over en de inwerkingtreding van een wijziging van het verdrag, is er behoefte aan een oplossing op kortere termijn, waaraan het voorgestelde uitgebreid partieel akkoord zou tegemoetkomen.
- (14) Uitgebreide partiële akkoorden zijn op zich geen internationale verdragen, maar een vorm van samenwerking binnen de Raad van Europa.
- (15) Gezien de verdragsverplichtingen inzake loyale samenwerking moeten de lidstaten die partij bij het uitgebreid partieel akkoord worden, ervoor zorgen dat de toepassing van dit akkoord in overeenstemming is met de belangen van de Unie in het kader van het Verdrag van Bern,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat tijdens de veertigste vergadering van de Permanente Commissie van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa namens de Unie moet worden ingenomen, luidt als volgt:

- een motie voorstellen om de stemming over het voorstel tot wijziging van het verdrag uit te stellen tot de eenenveertigste vergadering van de Permanente Commissie;
- steun verlenen aan het voorstel om een uitgebreid partieel akkoord vast te stellen.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter