



Brüssel, den 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 40. Tagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Übereinkommen von Bern) zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Dieser Vorschlag betrifft einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union auf der 40. Jahrestagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 1. bis 4. Dezember 2020 in Straßburg, Frankreich im Zusammenhang mit der geplanten Annahme von zwei Beschlüssen über Änderungen des Übereinkommens und über den Abschluss eines erweiterten Teilübereinkommens durch den Ständigen Ausschuss zu vertreten ist.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Übereinkommen von Bern)

Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (im Folgenden das „Übereinkommen“) dient der Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, insbesondere der Arten, für deren Erhaltung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten notwendig ist. Dieser zwischenstaatliche Vertrag wurde unter der Schirmherrschaft des Europarates geschlossen. Das Übereinkommen ist am 1. Juni 1982 in Kraft getreten.

Die Europäische Union ist seit dem 1. September 1982 Vertragspartei des Übereinkommens.¹ Gegenwärtig gibt es 51 Vertragsparteien des Übereinkommens, darunter alle EU-Mitgliedstaaten.

2.2. Der Ständige Ausschuss

Der Ständige Ausschuss ist das beschlussfassende Organ des Übereinkommens. Er ist dafür zuständig, die Anwendung des Übereinkommens zu überwachen. Seine Aufgaben sind in den Artikeln 13 bis 15 des Übereinkommens aufgeführt. Er tritt mindestens alle zwei Jahre sowie immer dann zusammen, wenn die Mehrheit der Vertragsparteien dies beantragt. Es ist mittlerweile üblich, dass der Ständige Ausschuss jährlich zusammenkommt.

Gemäß Artikel 16 des Übereinkommens muss eine Änderung der Artikel 13 bis 24 mit Dreiviertelmehrheit der Vertragsparteien im Ständigen Ausschuss angenommen und anschließend dem Ministerkomitee zur Genehmigung vorgelegt werden.

Gemäß Artikel 14 des Übereinkommens kann der Ständige Ausschuss Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit des Übereinkommens vorlegen. Der Ständige Ausschuss kann somit beschließen, dem Ministerkomitee die Annahme eines erweiterten Teilübereinkommens zur Verbesserung der Anwendung des Übereinkommens vorzuschlagen. Gemäß Regel 8b der Geschäftsordnung muss diese Entscheidung des Ständigen Ausschusses mit zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen getroffen werden.

2.3. Vorgesehener Rechtsakt des Ständigen Ausschusses

Der Ständige Ausschuss wird auf seiner 40. Tagung vom 1. bis zum 4. Dezember 2020 in Straßburg, Frankreich voraussichtlich Beschlüsse zu folgenden Punkten fassen:

¹ Beschluss 82/72/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluss des Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. L 38 vom 10.2.1982, S. 1).

- Änderung des Übereinkommens zur Aufnahme von Finanzklauseln (im Folgenden „erster vorgesehener Rechtsakt“) und
- Abschluss eines erweiterten Teilübereinkommens über den Fonds zur Durchführung des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (im Folgenden „zweiter vorgesehener Rechtsakt“).

Mit dem ersten vorgesehenen Rechtsakt soll das Übereinkommen dahin gehend geändert werden, dass ein Finanzierungsmechanismus eingeführt wird, mit dem der Ständige Ausschuss die Höhe der von den Vertragsparteien zur Ergänzung der ordentlichen Mittalausstattung durch den Europarat obligatorisch zu leistenden Finanzbeiträge festlegen würde.

Gemäß Artikel 16 des Übereinkommens tritt der erste vorgesehene Rechtsakt am dreißigsten Tag, nachdem das Ministerkomitee ihn genehmigt und anschließend alle Vertragsparteien seine Annahme notifiziert haben, für alle Vertragsparteien in Kraft.

Mit dem zweiten vorgesehenen Rechtsakt soll die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Übereinkommens von Bern gestärkt werden, unter anderem durch die Einführung eines obligatorischen Finanzbeitrags für die Vertragsparteien des erweiterten Teilübereinkommens.

Nach Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats und Artikel 2 des Leitfadens des Ministerkomitees des Europarates über Verfahren und Arbeitsmethoden tritt der zweite vorgesehene Rechtsakt im Anschluss an den Beschluss des Ständigen Ausschusses für alle Vertragsparteien des erweiterten Teilübereinkommens in Kraft, nachdem das Ministerkomitee ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen sowie einer Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, angenommen hat und anschließend ein Quorum an Unterzeichnern erreicht ist. Sofern das Ministerkomitee nichts anderes beschließt, wird das Quorum an Mitgliedern auf ein Drittel der Mitgliedstaaten des Europarats festgelegt, das wären derzeit 16 Länder.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

Im Einklang mit der am 6. Dezember 2019 auf der 39. Tagung des Ständigen Ausschusses angenommenen Resolution Nr. 9 (2019) über die Finanzierung des Übereinkommens von Bern zur Einrichtung eines neuen Systems obligatorischer Finanzbeiträge der Vertragsparteien wurde eine zwischen den Tagungen arbeitende Sachverständigengruppe eingerichtet; diese sollte das Sekretariat dabei unterstützen, Vorschläge für die Änderung der Artikel des Übereinkommens von Bern zur Aufnahme von Finanzklauseln und zum Abschluss eines erweiterten Teilübereinkommens vorzulegen, welche auf der 40. Tagung des Ständigen Ausschusses erörtert werden sollten.

Die ordentlichen Mittelzuweisungen des Europarats an das Übereinkommen von Bern sind im Laufe der Jahre schrittweise so weit zurückgegangen, dass das Übereinkommen von Bern seine Aufgaben ohne erhebliche freiwillige Beiträge der Parteien, welche ebenfalls rückläufig sind, nicht erfüllen kann. Daher muss unbedingt eine verlässliche Finanzierungsquelle für das Übereinkommen geschaffen werden.

Der Vorschlag, das Übereinkommen durch Schaffung eines Mechanismus für die Einführung eines obligatorischen Beitrags zu ändern, entspricht den Bestimmungen der meisten multilateralen Umweltübereinkommen und sollte daher grundsätzlich unterstützt werden. Im

Rahmen anderer multilateraler Umweltübereinkommen wird jedoch in der Regel zwischen dem Kernhaushalt und dem programmatischen Haushalt unterschieden, wobei nur für den ersteren Pflichtbeiträge zu entrichten sind. In der vorgeschlagenen Änderung des Übereinkommens wird nicht klargestellt, dass der zu schaffende Mechanismus diesem Präzedenzfall entsprechen würde. Ebenso wenig wird in der vorgeschlagenen Änderung angegeben, welche Beitragssätze anzuwenden sind. Die Union sollte daher die Änderung in ihrer derzeitigen Form nicht unterstützen, sondern eine Verschiebung der Abstimmung über diese Frage befürworten, um eine Verhandlungsphase zu ermöglichen, in der der Wortlaut der vorgeschlagenen Änderung präzisiert werden sollte, um Klarheit in diesen Fragen herzustellen.

Angesichts der langen Zeit, die erforderlich ist, damit die vorgeschlagene Änderung ausgehandelt werden und in Kraft treten kann, ist auch eine schnellere Lösung erforderlich. Die Union sollte daher den Vorschlag unterstützen, ein erweitertes Teilübereinkommen zu schließen, damit die betreffenden Vertragsparteien und Nichtmitglieder, die dies wünschen, ihr beitreten und so die Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens unterstützen können.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass zur Festlegung der „Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“, Beschlüsse erlassen werden.

Der Begriff „rechtswirksame Akte“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Darunter fallen auch Instrumente, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber [...] erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“².

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Der Ständige Ausschuss ist ein Gremium, das durch das Übereinkommen eingesetzt wurde.

Die Akte, die der Ständige Ausschuss annehmen soll, stellen Akte mit Rechtswirkung dar. Die vorgesehenen Rechtsakte werden nach Artikel 6 des Übereinkommens völkerrechtlich bindend sein.

Der institutionelle Rahmen des Übereinkommens wird durch die vorgesehenen Rechtsakte weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

² Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Randnummern 61 bis 64.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die Umwelt.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

5. VERÖFFENTLICHUNG DES VORGESEHENEN RECHTSAKTS

Da den vorgesehenen Rechtsakten des Ständigen Ausschusses auch das Ministerkomitee zustimmen muss, sollten sie nach ihrer Annahme nicht im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht werden.

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 40. Tagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Übereinkommen von Bern) zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (im Folgenden das „Übereinkommen“) wurde von der Union mit dem Beschluss 82/72/EWG des Rates³ geschlossen und trat am 1. September 1982 in Kraft.
- (2) Gemäß Artikel 16 des Übereinkommens kann der Ständige Ausschuss Änderungen des Übereinkommens annehmen und sie anschließend dem Ministerkomitee zur Genehmigung vorlegen.
- (3) Gemäß Artikel 14 des Übereinkommens, wonach der Ständige Ausschuss der Vertragsparteien des Übereinkommens von Bern für die Überwachung der Anwendung des Übereinkommens zuständig ist und insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit des Übereinkommens unterbreiten kann, kann der Ständige Ausschuss beschließen, dem Ministerkomitee den Abschluss eines erweiterten Teilübereinkommens zur Verbesserung der Anwendung des Übereinkommens vorzuschlagen.
- (4) Der Ständige Ausschuss soll auf seiner 40. Tagung vom 1. bis zum 4. Dezember 2020 Beschlüsse zur Änderung des Übereinkommens durch die Einführung von Finanzklauseln und den Abschluss eines erweiterten Teilübereinkommens über den Fonds zur Durchführung des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume annehmen.
- (5) Es ist angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im Ständigen Ausschuss zu vertreten ist, da dessen Beschlüsse für die Union verbindlich sein werden.
- (6) Das Sekretariat hat vorgeschlagen, das Übereinkommen dahin gehend zu ändern, dass ein Finanzierungsmechanismus eingeführt wird, mit dem der Ständige Ausschuss die Höhe der von den Vertragsparteien zur Ergänzung der ordentlichen Mittelzuweisungen durch den Europarat obligatorisch zu leistenden Finanzbeiträge festlegen würde.

³ ABl. L 38 vom 10.2.1982, S. 1.

- (7) Gemäß Artikel 16 des Übereinkommens tritt diese Änderung am dreißigsten Tag, nachdem das Ministerkomitee sie gebilligt und anschließend alle Vertragsparteien ihre Annahme notifiziert haben, für alle Vertragsparteien in Kraft.
- (8) Das Sekretariat hat zudem einen Vorschlag vorgelegt, die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Übereinkommens von Bern zu stärken, indem ein erweitertes Teilübereinkommen geschlossen wird, das einen obligatorischen Finanzbeitrag für die Vertragsparteien des erweiterten Teilabkommens vorsieht.
- (9) Nach Artikel 20 Buchstabe d der Satzung des Europarats und Artikel 2 des Leitfadens des Ministerkomitees des Europarates über Verfahren und Arbeitsmethoden tritt das vorgeschlagene erweiterte Teilübereinkommen im Anschluss an den Beschluss des Ständigen Ausschusses für alle Vertragsparteien des erweiterten Teilabkommens in Kraft, nachdem das Ministerkomitee ihn mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen sowie einer Mehrheit der Vertreter, die Anspruch auf einen Sitz im Ministerkomitee haben, angenommen hat und anschließend ein Quorum an Unterzeichnern erreicht ist.
- (10) Es ist dringend erforderlich, eine sichere und zuverlässige Finanzierungsquelle für das Funktionieren des Übereinkommens von Bern zu schaffen, da die durch den ordentlichen Beitrag des Europarates bereitgestellten Finanzmittel abnehmen und auch die freiwilligen Beiträge der Vertragsparteien sinken.
- (11) Eine Änderung des Übereinkommens dahin gehend, dass ein Finanzierungsmechanismus eingeführt wird, entspricht der Finanzierung anderer Umweltübereinkommen und würde dafür sorgen, dass alle Vertragsparteien des Übereinkommens faire Beiträge leisten. Der vorgeschlagene Wortlaut der Änderung des Übereinkommens lässt jedoch im Ungewissen, welcher Finanzierungsmechanismus eingeführt werden soll; insbesondere bestehen Unklarheiten hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Kernhaushalt und programmatischem Haushalt und hinsichtlich der Höhe der zu leistenden Beiträge.
- (12) Die Unterstützung für eine Änderung des Übereinkommens zur Einführung eines Finanzierungsmechanismus muss nach dem Verfahren des Artikel 218 Absätze 2 bis 4 des Vertrags erfolgen.
- (13) Die lange Zeit, die erforderlich ist, damit die Änderung des Übereinkommens ausgehandelt werden und in Kraft treten kann, spricht dafür, dass eine schnellere Lösung notwendig ist, die durch das vorgeschlagene erweiterte Teilübereinkommen ermöglicht würde.
- (14) Erweiterte Teilübereinkommen sind an sich keine internationalen Verträge, sondern eine Form der Zusammenarbeit im Rahmen des Europarats.
- (15) Angesichts der vertraglichen Verpflichtungen zur loyalen Zusammenarbeit wären die Mitgliedstaaten, die Vertragspartei des erweiterten Teilübereinkommens werden, verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Anwendung dieses Übereinkommens mit den Interessen der Union im Zusammenhang mit dem Übereinkommen von Bern in Einklang steht —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Im Namen der Union ist auf der 40. Tagung des Ständigen Ausschusses des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume folgender Standpunkt zu vertreten:

- Es wird beantragt, die Abstimmung über den Vorschlag zur Änderung des Übereinkommens auf die 41. Tagung des Ständigen Ausschusses zu verschieben;
- der Vorschlag, ein erweitertes Teilübereinkommen abzuschließen, wird unterstützt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*