



Bruxelas, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

sobre a posição a tomar, em nome da União Europeia, na quadragésima reunião da Comissão Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (Convenção de Berna)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a tomar, em nome da União, na quadragésima reunião da Comissão Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, a realizar em Estrasburgo, França, de 1 a 4 de dezembro de 2020, relacionada com a adoção prevista pela Comissão Permanente de duas decisões relativas a uma alteração da convenção e ao estabelecimento de um acordo parcial alargado.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (Convenção de Berna)

A Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (a seguir designada por «convenção»), tem por objeto a conservação da flora e da fauna selvagens e dos seus *habitats* naturais na Europa, nomeadamente nos casos em que essa conservação exige a cooperação de diversos Estados. Trata-se de um tratado intergovernamental, celebrado sob a égide do Conselho da Europa. A convenção entrou em vigor a 1 de junho de 1982.

A União Europeia é parte contratante nesta convenção desde 1 de setembro de 1982¹. Atualmente, a convenção tem 51 partes contratantes, incluindo todos os Estados-Membros da UE.

2.2. Comissão Permanente

A Comissão Permanente é o órgão de decisão da convenção. É responsável pelo acompanhamento da aplicação da convenção. As suas funções estão enunciadas nos artigos 13.º a 15.º da convenção. Reúne-se, pelo menos, de dois em dois anos e sempre que a maioria das partes contratantes o solicite. Tornou-se habitual que a Comissão Permanente se reúna todos os anos.

Nos termos do artigo 16.º da convenção, toda e qualquer alteração nos artigos 13.º a 24.º da convenção será adotada por maioria de três quartos das partes na Comissão Permanente, sendo em seguida comunicada ao Comité de Ministros para aprovação.

Nos termos do artigo 14.º da convenção, a Comissão Permanente pode apresentar propostas para melhorar a eficácia da convenção. Por conseguinte, a Comissão Permanente pode decidir propor ao Comité de Ministros a adoção de um acordo parcial alargado a fim de melhorar a aplicação da convenção. Em conformidade com o artigo 8.º-B do regulamento interno, esta decisão da Comissão Permanente é adotada por maioria de dois terços dos votos expressos.

2.3. Ato previsto da Comissão Permanente

De 1 a 4 de dezembro de 2030, em Estrasburgo, França, na sua 40.ª reunião, a Comissão Permanente deverá adotar decisões relativas aos seguintes pontos:

- Alteração da convenção que visa a introdução de cláusulas financeiras («primeiro ato previsto») e

¹ Decisão 82/72/CEE do Conselho, de 3 de dezembro de 1981, respeitante à conclusão da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (JO L 38 de 10.2.1982, p. 1).

- Estabelecimento de um acordo parcial alargado sobre o Fundo para a aplicação da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa («segundo ato previsto»).

O objetivo do primeiro ato previsto consiste em alterar a convenção no intuito de introduzir um mecanismo financeiro mediante o qual a Comissão Permanente possa determinar uma escala de contribuições financeiras obrigatórias das partes para complementar a dotação orçamental ordinária do Conselho da Europa.

Em conformidade com o artigo 16.º da convenção, o primeiro ato previsto entra em vigor para todas as partes após a aprovação pelo Comité de Ministros e, subsequentemente, no trigésimo dia após todas as partes contratantes terem notificado a sua aceitação.

O segundo ato previsto destina-se a reforçar a cooperação intergovernamental dirigida à aplicação da Convenção de Berna, nomeadamente através do estabelecimento de uma contribuição financeira obrigatória para as partes no acordo parcial alargado.

Nos termos do artigo 20.º, alínea d), do Estatuto do Conselho da Europa e do artigo 2.º do Guia do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre procedimentos e métodos de trabalho, na sequência da decisão da Comissão Permanente, o segundo ato previsto entra em vigor para todas as partes no acordo parcial alargado após a adoção pelo Comité de Ministros por uma maioria de dois terços dos representantes que votam e uma maioria dos representantes com assento no Comité de Ministros e, posteriormente, após ser alcançado um limiar do número de signatários. Salvo decisão em contrário do Comité de Ministros, o limiar mínimo de adesão é fixado em um terço dos Estados-Membros do Conselho da Europa; atualmente, esse limiar seria de 16 países.

3. POSIÇÃO A TOMAR EM NOME DA UNIÃO

Em conformidade com a Resolução n.º 9 (2019) da trigésima nona reunião da Comissão Permanente, adotada em 6 de dezembro de 2019, sobre o financiamento da Convenção de Berna para a criação de um novo sistema de contribuições financeiras obrigatórias pelas partes, foi criado um grupo de peritos intersessões que deverá ajudar o Secretariado a apresentar propostas que visem a inclusão de cláusulas financeiras mediante a alteração dos artigos da Convenção de Berna e o estabelecimento de um acordo parcial alargado, para apreciação na quadragésima reunião da Comissão Permanente.

A atribuição normal do Conselho da Europa à Convenção de Berna tem vindo a diminuir progressivamente ao longo dos anos até ao ponto de as funções da Convenção de Berna não poderem ser asseguradas sem contribuições voluntárias substanciais das partes, as quais também têm vindo a diminuir. Por conseguinte, é essencial estabelecer uma fonte fiável de financiamento da convenção.

A proposta de alteração da convenção no sentido de incluir um mecanismo para estabelecer uma contribuição obrigatória está alinhada com as disposições da maioria dos acordos multilaterais no domínio do ambiente, pelo que deve ser apoiada em princípio. No entanto, no contexto de outros acordos multilaterais no domínio do ambiente, existe normalmente uma distinção entre o orçamento de base e o orçamento programático, sendo apenas o primeiro sujeito a contribuições obrigatórias. A alteração proposta à convenção não clarifica se o mecanismo a criar respeitará este precedente. A alteração proposta também não especifica a escala das contribuições a aplicar. Por conseguinte, a União não deve apoiar a alteração no seu formato atual, privilegiando antes um adiamento da votação sobre esta questão, a fim de

permitir abrir um período de negociação para aperfeiçoar o texto da alteração proposta com vista a esclarecer estas questões.

Tendo em conta o tempo necessário para a negociação e a entrada em vigor da alteração proposta, é também necessária uma solução mais imediata. A União deve, por conseguinte, apoiar a proposta de criação de um acordo parcial alargado, a fim de permitir às partes e aos não membros que o pretendam aderir a este acordo, apoiando assim as atividades relacionadas com a aplicação da convenção.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê decisões que definam «*as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo*».

A noção de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regulam a instância em questão. Esta noção inclui ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*».²

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A Comissão Permanente é uma instância criada pela convenção.

Os atos que a Comissão Permanente é chamada a adotar constituem atos que produzem efeitos jurídicos. Os atos previstos serão vinculativos por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 6.º da convenção.

Os atos previstos não completam nem alteram o quadro institucional da convenção.

A base jurídica processual da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto que é objeto de uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes e uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal e a outra como apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, concretamente a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo e o conteúdo principais do ato previsto estão relacionados com o ambiente.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE.

² Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 192.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Uma vez que os atos previstos da Comissão Permanente têm de ser aprovados pelo Comité de Ministros, não se justifica a sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia* após a sua adoção.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

sobre a posição a tomar, em nome da União Europeia, na quadragésima reunião da Comissão Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (Convenção de Berna)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (a seguir designada por «convenção») foi celebrada pela União pela Decisão 82/72/CEE do Conselho³ e entrou em vigor a 1 de setembro de 1982.
- (2) Nos termos do artigo 16.º da convenção, a Comissão Permanente pode adotar alterações à convenção e apresentá-las ao Comité de Ministros para aprovação.
- (3) Nos termos do artigo 14.º da convenção, sendo responsável pelo acompanhamento da aplicação da convenção e podendo, em especial, apresentar propostas para melhorar a eficácia da convenção; a Comissão Permanente das partes contratantes na Convenção de Berna pode decidir propor ao Comité de Ministros o estabelecimento de um acordo parcial alargado a fim de melhorar a aplicação da convenção.
- (4) A Comissão Permanente, na sua quadragésima reunião a realizar entre 1 a 4 de dezembro de 2020, é chamada a adotar decisões relativas a uma alteração da convenção que visa a introdução de cláusulas financeiras e ao estabelecimento de um acordo parcial alargado sobre o Fundo para a aplicação da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa.
- (5) Uma vez que a decisão será vinculativa para a União, é necessário definir a posição a tomar em nome da União na Comissão Permanente.
- (6) O Secretariado apresentou uma proposta de alteração da convenção no intuito de introduzir um mecanismo financeiro mediante o qual a Comissão Permanente possa determinar uma escala de contribuições financeiras obrigatórias das partes para complementar a dotação orçamental ordinária do Conselho da Europa.
- (7) Em conformidade com o artigo 16.º da convenção, essa alteração entra em vigor para todas as partes após a aprovação pelo Comité de Ministros e, subsequentemente, no trigésimo dia após todas as partes terem notificado a sua aceitação.
- (8) O Secretariado apresentou igualmente uma proposta para reforçar a cooperação intergovernamental dirigida à aplicação da Convenção de Berna através do

³ JO L 38 de 10.2.1982, p. 1.

estabelecimento de um acordo parcial alargado, o qual incluiria uma contribuição financeira obrigatória para as partes nesse acordo.

- (9) Nos termos do artigo 20.º, alínea d), do Estatuto do Conselho da Europa e do artigo 2.º do Guia do Comité de Ministros do Conselho da Europa sobre procedimentos e métodos de trabalho, na sequência da decisão da Comissão Permanente, o acordo parcial alargado proposto entra em vigor para todas as partes nesse acordo após a adoção pelo Comité de Ministros por uma maioria de dois terços dos representantes que votam e uma maioria dos representantes com assento no Comité de Ministros e, posteriormente, após ser alcançado um limiar do número de signatários.
- (10) É urgente estabelecer uma fonte segura e fiável de financiamento para o funcionamento da Convenção de Berna, tendo em conta a diminuição do financiamento obtido por via da contribuição ordinária do Conselho da Europa, bem como a diminuição das contribuições voluntárias das partes.
- (11) Uma alteração da Convenção no intuito de introduzir um mecanismo financeiro é consentânea com a forma como são financiados outros acordos multilaterais no domínio do ambiente e garantiria um contributo justo de todas as partes na Convenção. No entanto, o texto proposto para a alteração da convenção deixa incertezas no que diz respeito ao mecanismo financeiro a estabelecer, nomeadamente no que se refere à distinção entre o orçamento de base e o orçamento programático, bem como em relação ao nível das contribuições a exigir.
- (12) O apoio a uma alteração da convenção no intuito de introduzir um mecanismo financeiro deve seguir o procedimento previsto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 218.º do Tratado.
- (13) O período de tempo necessário para a negociação e a entrada em vigor da alteração à convenção aponta para a necessidade de uma solução imediata que seria satisfeita através do acordo parcial alargado proposto.
- (14) Os acordos parciais alargados não são, por si só, tratados internacionais, mas sim uma forma de cooperação no âmbito do Conselho da Europa.
- (15) Tendo em conta as obrigações decorrentes do Tratado em matéria de cooperação leal, os Estados-Membros que aderirem ao acordo parcial alargado serão obrigados a assegurar que a aplicação desse acordo se alinha com os interesses da União no contexto da Convenção de Berna,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a tomar em nome da União na quadragésima reunião da Comissão Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa será a seguinte:

- Propor uma moção com vista a adiar o voto da proposta de alteração da convenção até à quadragésima primeira reunião da Comissão Permanente;
- Apoiar a proposta de criação de um acordo parcial alargado.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*