



Bruselas, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que deberá adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la cuadragésima reunión del Comité permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a una Decisión por la que se establece la posición que se adoptará en nombre de la Unión en la cuadragésima reunión del Comité permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa, que se celebrará en Estrasburgo, Francia, los días 1 a 4 de diciembre de 2020, respecto de la adopción prevista por el Comité permanente de dos decisiones relativas a la modificación del Convenio y al establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa

El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (en lo sucesivo, «el Convenio») tiene como finalidad conservar la flora y la fauna silvestres de Europa y sus hábitats naturales, en particular aquellos cuya conservación requiere la cooperación de varios Estados. Constituye un tratado intergubernamental, celebrado bajo los auspicios del Consejo de Europa. El Convenio entró en vigor el 1 de junio de 1982.

La Unión Europea es Parte contratante en el Convenio desde el 1 de septiembre de 1982¹. En la actualidad, el Convenio consta de 51 Partes contratantes, incluidos todos los Estados miembros de la UE.

2.2. Comité permanente

El Comité permanente es el órgano decisorio del Convenio. Es responsable del seguimiento de la aplicación del Convenio. Sus funciones se enumeran en los artículos 13 a 15 del Convenio. Se reúne al menos una vez cada dos años y siempre que una mayoría de las Partes contratantes lo solicitan. Se ha hecho habitual que el Comité permanente se reúna todos los años.

De conformidad con el artículo 16 del Convenio, las enmiendas a los artículos 13 a 24 del Convenio se adoptarán por mayoría de tres cuartos de las Partes en el Comité permanente, tras lo cual se someterán a la aprobación del Comité de Ministros.

Según lo dispuesto en el artículo 14 del Convenio, el Comité permanente puede presentar propuestas para mejorar la eficacia del Convenio. En consecuencia, el Comité permanente podrá decidir proponer al Comité de Ministros la adopción de un Acuerdo parcial ampliado para mejorar la aplicación del Convenio. Con arreglo a la regla 8b de su Reglamento interno, esta decisión del Comité permanente se adoptará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos.

2.3. El acto previsto del Comité permanente

Los días 1 a 4 de diciembre de 2020, en Estrasburgo, Francia, durante su cuadragésima reunión, se espera que el Comité permanente adopte decisiones sobre:

- una enmienda del Convenio para introducir cláusulas financieras («el primer acto previsto») y

¹ Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración, en nombre de la Comunidad, del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (DO L 38 de 10.2.1982, p. 1).

- el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el Fondo para la aplicación del Convenio relativo la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa («el segundo acto previsto»).

La finalidad del primer acto previsto es modificar el Convenio para introducir un mecanismo financiero en virtud del cual el Comité permanente determinará una escala de contribuciones financieras obligatorias de las Partes para complementar la asignación presupuestaria ordinaria del Consejo de Europa.

De conformidad con el artículo 16 del Convenio, el primer acto previsto entrará en vigor para todas las Partes previa aprobación por el Comité de Ministros y, posteriormente, el trigésimo día después de que todas las Partes hayan notificado su aceptación.

La finalidad del segundo acto previsto es reforzar la cooperación intergubernamental para la aplicación del Convenio de Berna, en particular mediante el establecimiento de una contribución financiera obligatoria para las Partes en el Acuerdo parcial ampliado.

Según lo dispuesto por el artículo 20, letra d) del Estatuto del Consejo de Europa y el artículo 2 de la Guía del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre procedimientos y métodos de trabajo, a raíz de la decisión del Comité permanente, el segundo acto previsto entrará en vigor para todas las Partes del Acuerdo parcial ampliado tras su adopción por el Comité de Ministros por mayoría de dos tercios de los representantes que emitan su voto y por mayoría de los representantes con derecho a formar parte del Comité de Ministros, y posteriormente una vez alcanzado un umbral de signatarios. Salvo decisión en contrario del Comité de Ministros, el umbral mínimo de adhesión se fija en un tercio de los Estados miembros del Consejo de Europa, que actualmente ascendería a 16 países.

3. POSICIÓN QUE SE HA DE ADOPTAR EN NOMBRE DE LA UNIÓN

De conformidad con la Resolución n.º 9 (2019) de la trigésima novena reunión del Comité permanente, adoptada el 6 de diciembre de 2019, sobre la financiación del Convenio de Berna relativa al establecimiento de un nuevo sistema de contribuciones financieras obligatorias por las Partes, se constituyó un grupo de trabajo de expertos entre sesiones para asistir a la Secretaría a presentar propuestas para la inclusión de cláusulas financieras mediante la modificación de los artículos del Convenio de Berna y para el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado en la cuadragésima reunión del Comité permanente.

La asignación ordinaria del Consejo de Europa al Convenio de Berna se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de los años hasta el punto de que las funciones del Convenio de Berna no pueden garantizarse sin contribuciones voluntarias de las partes, que también están disminuyendo. Es, por lo tanto, fundamental establecer una fuente de financiación fiable del Convenio.

La propuesta de enmienda del Convenio con el fin de incluir un mecanismo para establecer una contribución obligatoria está en consonancia con las disposiciones de la mayoría de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, por lo que debe apoyarse en principio. No obstante, en el contexto de otros acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, se hace normalmente una distinción entre el presupuesto central y el presupuesto programático, estando solo el primero sujeto a contribuciones obligatorias. La propuesta de modificación del Convenio no aclara que el mecanismo que se establezca se atenderá a este precedente. Tampoco especifica la escala de contribuciones que deberá aplicarse. La Unión no debe apoyar, por consiguiente, la enmienda en su formato actual, sino propugnar un aplazamiento

de la votación sobre ella para que se abra un período de negociación que permita perfeccionar el texto de la enmienda propuesta a fin de garantizar la claridad en estas cuestiones.

Considerando el plazo necesario para que la modificación propuesta se negocie y entre en vigor, se requiere asimismo una solución más inmediata. La Unión debe apoyar, por tanto, la propuesta de establecer un Acuerdo parcial ampliado que permita a las Partes y a los no miembros que así lo deseen adherirse a este acuerdo y, por ende, apoyar las actividades relacionadas con la aplicación del Convenio.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) dispone la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

El concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que puedan influir de «manera determinante [en] el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»².

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Comité permanente es un organismo creado por el Convenio.

Las decisiones que se insta a adoptar al Comité permanente constituyen actos con efectos jurídicos. Los actos previstos serán vinculantes con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio.

Los actos previstos ni completan ni modifican el marco institucional del Convenio.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto por el cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren al medio ambiente.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Como los actos previstos del Comité permanente requieren la aprobación posterior del Comité de Ministros, no procede publicarlos en el *Diario Oficial de la Unión Europea* tras su adopción.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que deberá adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en la cuadragésima reunión del Comité permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (en lo sucesivo, «el Convenio») fue celebrado por la Unión en virtud de la Decisión 82/72/CEE del Consejo³, y entró en vigor el 1 de septiembre de 1982.
- (2) Con arreglo al artículo 16 del Convenio, el Comité permanente puede adoptar enmiendas del Convenio para su aprobación por el Comité de Ministros.
- (3) Segú lo dispuesto por el artículo 14 del Convenio, en virtud del cual el Comité permanente de las Partes Contratantes del Convenio de Berna es responsable de la aplicación del Convenio y puede, en particular, formular cualquier propuesta para mejorar la eficacia del Convenio, el Comité permanente podrá decidir proponer al Comité de Ministros el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado para mejorar la aplicación del Convenio.
- (4) El Comité permanente, durante su cuadragésima reunión de los días 1 a 4 de diciembre de 2020, debe adoptar decisiones sobre la enmienda del Convenio para introducir cláusulas financieras y sobre el establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado sobre el Fondo para la aplicación del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa.
- (5) Procede determinar la posición que deberá adoptarse en nombre de la Unión en el Comité permanente, habida cuenta de que la decisión será vinculante para la Unión.
- (6) La Secretaría ha presentado una propuesta de enmienda del Convenio para introducir un mecanismo financiero en virtud del cual el Comité Permanente determinará una escala de contribuciones financieras obligatorias de las Partes para complementar la asignación presupuestaria ordinaria del Consejo de Europa.
- (7) Segú dispone el artículo 16 del Convenio, la modificación entrará en vigor para todas las Partes tras su aprobación por el Comité de Ministros y, posteriormente, el trigésimo día después de que todas las Partes hayan notificado su aceptación.
- (8) La Secretaría también ha presentado una propuesta con el objeto de reforzar la cooperación intergubernamental para la aplicación del Convenio de Berna mediante el

³ DO L 38 de 10.2.1982, p. 1.

establecimiento de un Acuerdo parcial ampliado, que incluiría una contribución financiera obligatoria de las partes de dicho Acuerdo.

- (9) Según lo dispuesto por el artículo 20, letra d) del Estatuto del Consejo de Europa y el artículo 2 de la Guía del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre procedimientos y métodos de trabajo, a raíz de la decisión del Comité permanente, el Acuerdo parcial ampliado entrará en vigor para todas las Partes de dicho Acuerdo tras su adopción por el Comité de Ministros por mayoría de dos tercios de los representantes que emitan su voto y por mayoría de los representantes con derecho a formar parte del Comité de Ministros, y posteriormente una vez alcanzado un umbral de signatarios.
- (10) Existe una necesidad acuciante de establecer una fuente de financiación segura y fiable para el funcionamiento del Convenio de Berna, considerando la reducción de la financiación aportada mediante la contribución ordinaria del Consejo de Europa, así como la disminución de las contribuciones voluntarias de las Partes.
- (11) La enmienda del Convenio para introducir un mecanismo financiero está en consonancia con la forma en que se financian otros acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente y garantizaría una contribución de todas las Partes en el Convenio. No obstante, la propuesta de modificación del Convenio no ofrece certeza en cuanto al mecanismo financiero que debe establecerse, en particular en lo que se refiere a la distinción entre presupuesto central y programático, y con respecto al nivel de las contribuciones requeridas.
- (12) El apoyo a una enmienda del Convenio para introducir un mecanismo financiero debe seguir el procedimiento establecido en los apartados 2 a 4 del artículo 218 del Tratado.
- (13) El plazo necesario para la negociación y entrada en vigor de una modificación del Convenio indica la necesidad de una solución más inmediata, que se conseguiría con el Acuerdo parcial ampliado propuesto.
- (14) Los Acuerdos parciales ampliados no son en sí mismos tratados internacionales, sino una forma de cooperación en el seno del Consejo de Europa.
- (15) En vista de las obligaciones de los tratados en materia de cooperación leal, los Estados miembros que sean parte en el Acuerdo parcial ampliado estarían obligados a garantizar que la aplicación de dicho Acuerdo se ajuste a los intereses de la Unión en el contexto del Convenio de Berna.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que se adoptará en nombre de la Unión en la cuadragésima reunión anual del Comité permanente del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa consistirá en:

- proponer el aplazamiento de la votación sobre la propuesta de enmienda del Convenio hasta la cuadragésima primera reunión del Comité permanente;
- apoyar la propuesta de establecer un Acuerdo parcial ampliado.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*