COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.7.2021
COM(2021) 426 final

2021/0243 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nell'ottava conferenza delle parti dell'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia per quanto riguarda determinati emendamenti dell'allegato 3 dell'accordo

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione da adottare a nome dell'Unione nell'ottava riunione della conferenza delle parti dell'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia (AEWA) in riferimento alla prevista adozione di determinati emendamenti dell'allegato 3.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. L'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia (AEWA)

L'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia (di seguito "l'accordo") è inteso alla conservazione degli uccelli acquatici migratori e dei loro habitat in Africa, Europa, Medio Oriente, Asia centrale, Groenlandia e nell'arcipelago artico canadese.

Sviluppato nel quadro della convenzione sulle specie migratrici (CMS) e gestito dal programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), l'accordo riunisce diversi paesi e la comunità internazionale a salvaguardia della natura, nello sforzo di definire meccanismi coordinati di conservazione e gestione degli uccelli acquatici migratori lungo tutto il loro percorso di migrazione.

L'accordo è entrato in vigore il 1° novembre 1999 e l'Unione europea ne è parte contraente dal 1° ottobre 2005[1]. Ad oggi, le parti contraenti sono ottantadue: quarantaquattro euroasiatiche (compresa l'UE) e trentotto africane. Ventiquattro Stati membri sono parti dell'accordo[2].

La direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici (direttiva Uccelli)[3] recepisce nel diritto dell'Unione gli impegni sanciti dall'accordo e riguarda la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri a cui si applica il trattato. La direttiva si prefigge la protezione e la conservazione di tali specie e ne disciplina lo sfruttamento.

2.2. Conferenza delle parti

La conferenza delle parti costituisce il principale organo deliberante dell'accordo. Ha la facoltà di riesaminare gli allegati dell'accordo e si riunisce ogni tre anni. Ciascuna parte dispone di un voto, ma organizzazioni regionali di integrazione economica come l'Unione europea esercitano il proprio diritto disponendo di un numero di voti pari al numero dei loro Stati membri che sono parti della convenzione. Qualsiasi emendamento di un allegato è adottato a maggioranza dei due terzi delle parti presenti alla conferenza.

L'ottava conferenza delle parti dell'accordo si terrà dal 5 all'8 ottobre 2021 in Ungheria.

2.3. L'atto previsto della conferenza delle parti.

In occasione della sua ottava riunione che si svolgerà dal 5 all'8 ottobre 2021, la conferenza delle parti adotterà la risoluzione 8.xx relativa all'adozione di emendamenti degli allegati

[1] Decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici. GU L 345 dell'8.12.2006, pag. 24.
[2] Tre Stati membri non sono parti dell'accordo: Austria, Malta e Polonia.
[3] GU L 20 del 26.1.2010, pag. 7. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:IT:PDF.

dell'accordo conformemente all'articolo X, paragrafo 5, dell'accordo (di seguito "l'atto previsto").

Lo scopo dell'atto previsto è emendare l'allegato 3 (piano d'azione) dell'accordo. L'allegato 2 contiene l'elenco degli uccelli acquatici migratori cui si applica l'accordo e l'allegato 3 specifica le azioni che le parti intraprendono in relazione alle specie prioritarie. Le specie prioritarie sono elencate nella tabella 1 dell'allegato 3 sulla base di determinati criteri stabiliti nella tabella stessa.

L'articolo II dell'accordo stabilisce quanto segue: *"Le parti contraenti adottano misure coordinate per mantenere o ripristinare le specie di uccelli acquatici migratori in uno stato di conservazione favorevole. A tal fine prendono, nei limiti della loro giurisdizione nazionale, i provvedimenti prescritti nell'articolo III nonché le misure particolari previste nel piano d'azione di cui all'articolo IV del presente accordo"*.

L'atto previsto entrerà in vigore e diventerà vincolante per tutte le parti il novantesimo giorno dopo la data di adozione da parte della conferenza delle parti, salvo per le parti che hanno espresso una riserva. Nei novanta giorni previsti le parti contraenti possono formulare riserve in merito all' emendamento di un allegato mediante notificazione scritta al depositario.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

La proposta di posizione da adottare a nome dell'Unione consiste nel sostenere, all'ottava riunione della conferenza delle parti, l'atto previsto.

Le modifiche della tabella 1 dell'allegato 3 contenute nell'atto previsto sono state proposte dal Regno Unito sulla base delle raccomandazioni del comitato tecnico dell'AEWA e consistono in:

(1) creare e aggiungere una nuova categoria f) per le popolazioni delle specie elencate nella colonna A, categoria 3, e nella colonna B, categoria 2, della tabella 1 di cui all'allegato 3 dell'accordo, quando i dati relativi a tali popolazioni sono carenti, ad esempio quando non sono disponibili informazioni sulle tendenze;

(2) indicare con "()" la classificazione nella tabella 1 basata su tendenze statisticamente incerte e dimensioni della popolazione sconosciute e

(3) modificare le categorie delle popolazioni conformemente alle prove raccolte nell'ambito della 8ª edizione della relazione AEWA sullo stato di conservazione.

Le modifiche proposte ai punti 1 e 2 si basano sul principio di precauzione, in quanto garantiranno che la mancanza di informazioni sulla tendenza della popolazione sia tenuta in debito conto nell'elenco delle popolazioni e quindi nel conseguimento di un livello di protezione più elevato, ove necessario. Gli emendamenti saranno approvati a nome dell'Unione europea dalla Commissione, in linea con l'articolo 3, paragrafi 1 e 3, della decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, dell'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia.

Gli emendamenti di cui al punto 3 consistono in modifiche delle voci per una serie di specie e le relative popolazioni. Di questi emendamenti proposti dell'allegato 3 dell'accordo, la modifica delle voci attribuite a cinque popolazioni di quattro specie non è conforme alla pertinente legislazione dell'UE (direttiva Uccelli). Tali emendamenti prevedono:

– la modifica dalla colonna B1 alla colonna A3 della tabella 1 per:

  - due popolazioni (Islanda/Regno Unito ed Irlanda e Mar Nero e Turchia) dell'oca selvatica (*Anser anser*);
  - la popolazione del Mar Nero e Mediterraneo E del fistione turco (*Netta rufina*);
  - la popolazione della Siberia E e centrale/Asia SO, Africa E e S della pivieressa (*Pluvialis squatarola squatarola*);

– la modifica dal criterio 4 al criterio 3c nella colonna A della tabella 1 per la popolazione dell'Europa SE ed Asia O/Asia SO ed Africa NE della beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus longipes*).

Con le modifiche previste, l'accordo non consentirebbe più la caccia delle cinque popolazioni delle quattro specie, pur essendo specie cacciabili ai sensi della direttiva Uccelli, in quanto elencate nell'allegato II, parte b, della direttiva. Tali emendamenti esigeranno pertanto una protezione giuridica più forte rispetto a quanto previsto dal diritto dell'UE.

Se le modifiche proposte fossero accompagnate da un asterisco "*", significherebbe che la caccia alla specie potrebbe continuare su una base di utilizzo sostenibile nel contesto di un piano d'azione internazionale che attui i principi di una gestione dei prelievi improntata all'adattamento. Pertanto, la riserva dell'Unione europea in relazione a queste popolazioni potrebbe essere sciolta una volta istituito un meccanismo di gestione dei prelievi improntato all'adattamento nell'ambito di un organismo internazionale, in linea con quanto previsto dall'articolo 7 della direttiva Uccelli. Tuttavia nessuna delle modifiche proposte è accompagnata da un asterisco "*".

Tutti gli emendamenti proposti sono approvati a nome dell'Unione europea a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tuttavia, conformemente all'articolo 3, paragrafo 4, della decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, la Commissione formula una riserva in relazione agli emendamenti proposti riguardanti le cinque popolazioni delle quattro specie di cui sopra, come ha fatto per gli emendamenti con effetti simili nel corso di precedenti riunioni della conferenza delle parti, dal momento che richiederebbero una modifica della direttiva Uccelli, il che non è possibile entro novanta giorni dalla data di adozione da parte della conferenza delle parti.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "*le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo*".

Rientrano nel concetto di "*atti che hanno effetti giuridici*" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che

"*sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione*"[4].

4.1.2. Applicazione al caso concreto

La conferenza delle parti è un organo istituito da un accordo, l'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia.

L'atto che la conferenza delle parti è chiamata ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale e sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla direttiva Uccelli. Infatti alcuni interventi, in particolare per quanto riguarda la caccia, che le parti devono mettere in atto in relazione alle specie prioritarie di cui all'allegato 3, tabella 1, dell'accordo, non sono sempre compatibili con quanto previsto dalla direttiva Uccelli per le stesse specie. In particolare, se una specie di cui all'allegato II della direttiva Uccelli non è più cacciabile a norma dell'AEWA, occorrerebbe modificare la direttiva.

A norma dell'articolo 3 della decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici, per quanto riguarda le questioni di competenza della Comunità, la Commissione è autorizzata ad approvare, a nome della Comunità, ogni eventuale emendamento degli allegati dell'accordo adottato conformemente all'articolo X, paragrafo 5, dell'accordo. Tuttavia tale autorizzazione è limitata agli emendamenti che siano coerenti con la normativa comunitaria in materia di conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat naturali e che non implichino modifiche di detta normativa.

Poiché gli emendamenti proposti all'allegato 3, tabella 1, dell'accordo per quattro specie — l'oca selvatica (*Anser anser*), il fistione turco (*Netta rufina*), la pivieressa (*Pluvialis squatarola squatarola*) e la beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus longipes*) — richiederebbero una modifica della direttiva Uccelli, occorre una decisione del Consiglio che stabilisca la posizione da adottare a nome dell'Unione europea all'ottava riunione della conferenza delle parti in merito[5].

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

[4] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania / Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

[5] Gli emendamenti che non richiedono una modifica della direttiva Uccelli possono essere approvati dalla Commissione in conformità alla decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

L'atto previsto dell'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia apporterà emendamenti al suo allegato 3 e deve pertanto essere pubblicato, dopo l'adozione, nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

2021/0243 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nell'ottava conferenza delle parti dell'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia per quanto riguarda determinati emendamenti dell'allegato 3 dell'accordo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

(1) L'accordo sulla conservazione degli uccelli migratori dell'Africa-Eurasia (di seguito "l'accordo") è entrato in vigore il 1º novembre 1999 ed è stato approvato a nome della Comunità europea con la decisione 2006/871/CE del Consiglio[6].

(2) Conformemente all'articolo X, paragrafo 5, dell'accordo, la conferenza delle parti può emendare gli allegati dell'accordo.

(3) L'ottava conferenza delle parti dell'accordo, che si svolgerà dal 5 all'8 ottobre 2021, dovrebbe adottare una risoluzione concernente l'adozione di emendamenti dell'allegato 3 dell'accordo.

(4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di conferenza delle parti, poiché la risoluzione vincolerà l'Unione e sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla direttiva Uccelli.

(5) Gli emendamenti dell'allegato 3 dell'accordo proposti dal Regno Unito e stabiliti nel progetto di risoluzione 8.xx che riguardano quattro specie — l'oca selvatica (*Anser anser*), il fistione turco (*Netta rufina*), la pivieressa (*Pluvialis squatarola squatarola*) e la beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus longipes*) — che non sono in linea con la normativa UE applicabile (direttiva Uccelli) dovrebbero essere approvati a nome dell'Unione europea in quanto contribuiscono a incrementare il livello di protezione di queste popolazioni di specie in declino. Tuttavia, conformemente all'articolo 3, paragrafo 4, della decisione 2006/871/CE del Consiglio, del 18 luglio 2005, la Commissione dovrebbe formulare una riserva in relazione agli emendamenti proposti riguardanti le quattro specie di cui sopra dal momento che richiederebbero una modifica della direttiva Uccelli, il che non è possibile entro novanta giorni dalla data di adozione da parte della conferenza delle parti,

[6] GU L 345 dell'8.12.2006, pag. 24.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nell'ottava conferenza delle parti dell'accordo è la seguente.

Gli emendamenti all'allegato 3 dell'accordo presentati dal Regno Unito e stabiliti nel progetto di risoluzione 8.xx dell'ottava conferenza delle parti dell'accordo, riguardanti quattro specie — l'oca selvatica (*Anser anser*), il fistione turco (*Netta rufina*), la pivieressa (*Pluvialis squatarola squatarola*) e la beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus longipes*) — saranno approvati a nome dell'Unione europea all'ottava riunione della conferenza delle parti dell'accordo.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente