COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión que establece la posición que se adoptará en nombre de la Unión a la vista de la cuadragésima segunda reunión anual 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) del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2022. La posición se refiere a la adopción prevista por parte del Comité permanente de: 1) una decisión relativa a una modificación de los anexos II y III del Convenio; 2) una decisión relativa a las modificaciones propuestas del Reglamento interno del Comité permanente.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El 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 de 1979 (Convenio de Berna) (en adelante, «el Acuerdo») 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 Acuerdo entró en vigor el 1 de junio de 1982. La Unión Europea es Parte contratante del Acuerdo desde el 1 de septiembre de 1982[1]. En la actualidad, hay cincuenta y una Partes contratantes en el Acuerdo, incluidos todos los Estados miembros de la UE.

2.2. Comité permanente

El Comité permanente es el órgano decisorio del Convenio que tiene la potestad de evaluar el estado de conservación de las especies y, posteriormente, revisar la inclusión de estas en las listas de los anexos del Convenio. Sus funciones se enumeran en los artículos 13 a 15 del Acuerdo. Se reúne al menos una vez cada dos años y siempre que una mayoría de las Partes contratantes lo solicite. Se ha hecho habitual que el Comité permanente se reúna todos los años.

La posición de la Unión relativa a las modificaciones de los anexos, así como a la revisión del Reglamento interno del Comité permanente, se establece mediante una decisión del Consejo a partir de una propuesta de la Comisión.

2.3. Actos previstos del Comité permanente

En su cuadragésima segunda reunión, se espera que el Comité permanente adopte dos decisiones con efectos jurídicos en la Unión Europea. La primera se refiere a una modificación de los anexos II y III del Acuerdo y la segunda a ciertas modificaciones del Reglamento interno del Comité permanente.

2.3.1. Modificación de los anexos II y III

De conformidad con el artículo 17 del Acuerdo, las modificaciones de los anexos deben adoptarlas una mayoría de dos tercios de las Partes contratantes y entran en vigor para todas las Partes tres meses después de que las adopte el Comité permanente, a menos que un tercio

[1] Decisión 82/72/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1981, referente a la celebración 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).

de las Partes contratantes haya presentado objeciones. Toda modificación entrará en vigor para aquellas Partes contratantes que no hayan presentado objeciones. El objetivo del acto previsto es modificar los anexos II y III del Acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 17.

2.3.2. Modificaciones del Reglamento interno del Comité permanente

De conformidad con el artículo 13, apartado 6, del Acuerdo, el Comité permanente ha elaborado su Reglamento interno. De conformidad con el artículo 21, la modificación del Reglamento interno debe adoptarla una mayoría de dos tercios de las Partes contratantes. El objetivo del acto previsto es modificar el Reglamento interno.

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

3.1. Modificación de los anexos II y III

Suiza ha propuesto una modificación de los anexos del Acuerdo. En la propuesta se considera rebajar el nivel de protección del lobo (*Canis lupus*), trasladándolo del anexo II («Especies de fauna estrictamente protegidas») al anexo III («Especies de fauna protegidas», sobre las que cabe regular). La inclusión de especies animales en los anexos II o III se basa en los datos científicos disponibles en el momento de la negociación del Acuerdo y en las listas de mamíferos, aves, anfibios y reptiles amenazadas en Europa, elaboradas por el Comité Europeo para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales del Consejo de Europa[2]. En el marco del Acuerdo no se han adoptado más criterios de inclusión o exclusión de especies en los anexos.

Ya en 2018, Suiza había propuesto una modificación similar para permitir la gestión y el control de los lobos sin necesidad de conceder las excepciones previstas en el artículo 9 del Convenio. El principal argumento aducido a favor de la propuesta fue que el número de lobos en Europa había aumentado sustancialmente desde la entrada en vigor del Convenio y, por ello, no era necesario un nivel estricto de protección. En la trigésimo octava reunión del Comité permanente, la Presidencia decidió no someter a votación la propuesta, tras señalar que un número importante de Partes no estaban dispuestas a adoptar una posición al respecto. Suiza anunció que deseaba volver a la propuesta una vez que se dispusiera de los informes pertinentes, tanto en el marco del Convenio de Berna [elaboración de informes prevista en la Resolución n.º 8 (2012) sobre el estado de conservación de las especies y los hábitats] como de la UE (elaboración de informes prevista en el artículo 17 de la Directiva sobre hábitats[3]).

La propuesta actual de Suiza presenta la misma argumentación que la de 2018. Se basa en la evolución positiva de las especies en toda Europa y en la supuesta necesidad de armonizar el régimen de protección previsto en el Convenio, debido a las reservas actuales de algunas Partes contratantes con respecto al régimen de protección estricta del lobo. En caso de adoptarse, la propuesta implicaría efectivamente el régimen de protección más bajo para las poblaciones de lobos en toda Europa, al margen de sus diferentes estados de conservación y tendencias en todo el territorio de las Partes y las regiones biogeográficas.

Desde 2018, se dispone de información actualizada sobre el estado de conservación de la especie.

Las evaluaciones más recientes de acuerdo con los criterios de la Lista Roja de la UICN se remontan a 2018. De las nueve poblaciones principalmente transfronterizas de lobos de la

[2] Véase el informe explicativo del Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (https://rm.coe.int/16800ca431).

[3] Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Diario Oficial L 206 de 22.7.1992).

Unión Europea y sus países vecinos, solo tres están clasificadas como de «preocupación menor», mientras que seis son «vulnerables» o están «casi amenazadas»[4]. La población de los Alpes de centro occidente en Suiza y la población escandinava en Noruega son «vulnerables», según la evaluación de la Lista Roja de la UICN.

Además, en 2020 la evaluación del estado de conservación del lobo en la UE, basada en los informes presentados por los Estados miembros, revela que la especie sigue en un estado de conservación desfavorable-inadecuado en seis de las siete regiones biogeográficas de la UE[5]. Si bien las tendencias de la población y el área de distribución están mejorando en general, lo cual demuestra que la especie está recolonizando zonas de su área de distribución histórica, todavía no ha alcanzado un estado de conservación favorable en la mayoría de los Estados miembros y regiones biogeográficas[6]. La especie sigue siendo objeto de amenazas y presiones significativas, en particular altos niveles de mortalidad inducida por el hombre (concretamente por la caza furtiva).

En 2021 también se dieron a conocer los resultados de los informes previstos en la Resolución n.º 8 (2012) del Convenio de Berna[7]. La presentación de informes sobre el estado de conservación para el período de 2013 a 2019 se encontraba en fase de pruebas y no han contribuido a este ejercicio todas las Partes contratantes. Suiza y Noruega, países del área de distribución de poblaciones de lobos transfronterizas con Estados miembros de la UE, han enviado sus informes. Según estos, en Suiza el lobo se halla en un estado de conservación desfavorable-inadecuado en la región biogeográfica continental, una de las dos que hay en el país. Noruega notificó un estado de conservación desconocido de la especie en las dos regiones biogeográficas del país.

La Unión Europea reconoce plenamente los desafíos que representa la coexistencia entre las personas y los lobos surgidos a raíz de la recuperación de estos en número y área de distribución. Esos desafíos requieren de una vigilancia y continuo seguimiento de la situación. A partir de los resultados de dicho seguimiento, podría ser necesario sopesar otras medidas como, por ejemplo, una evaluación del actual marco de conservación de los lobos. La Unión Europea analizará la situación, y tendrá en cuenta las conclusiones de la próxima reunión del Comité permanente. De todas formas, en este momento y habida cuenta de las informaciones expuestas anteriormente, la propuesta de Suiza de rebajar el régimen de protección del lobo en Europa no está justificada desde el punto de vista científico y de la conservación. La propuesta tampoco se ajusta al actual régimen de protección jurídico de las especies concedido en el anexo IV de la Directiva sobre hábitats. No se logra el objetivo principal, tanto del Convenio de Berna como de la Directiva sobre hábitats, de garantizar la recuperación y la conservación de la especie en un estado de conservación favorable. El régimen de protección jurídica estricta parece necesario para apoyar los esfuerzos de eliminar las principales amenazas a la especie. El marco jurídico vigente permite una recuperación continua de la especie y facilita a las Partes los instrumentos necesarios para abordar problemas concretos, en particular la posibilidad de conceder las excepciones previstas en el

4 https://www.iucnredlist.org/species/3746/144226239.

5 https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region.

6 En 2019, los Estados miembros informaron de que el lobo se hallaba en un estado de conservación favorable en dieciocho de las treinta y nueve zonas nacionales de las regiones biogeográficas donde estaba presente la especie.

7 Documento T-PVS/PA (2020) 03, Informes con arreglo a la Resolución n.º 8 (2012) (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) y cuadros de indicadores nacionales que presentan los datos notificados por las Partes contratantes del Convenio no pertenecientes a la UE (https://www.coe.int/en/web/bern-convention/national-summary-dashboards).

artículo 9 del Convenio (y el artículo 16 de la Directiva sobre hábitats) de conformidad con las condiciones exigidas[8].

La propuesta de Suiza armonizaría la protección del lobo prevista en el Convenio de Berna mediante la aplicación del régimen de protección más bajo en todas las zonas. A la luz de las evaluaciones más recientes sobre el estado de conservación, es aconsejable reforzar la cooperación internacional entre las Partes que comparten poblaciones transfronterizas de lobos, lo que podría dar lugar a la retirada de las reservas actuales y a una mejor coordinación de los esfuerzos de conservación y gestión. Cabe señalar que Suiza y Noruega no han formulado ninguna reserva, por lo que no hay ninguna incoherencia entre el régimen de protección jurídico del lobo en estos países y el de los Estados miembros con los cuales comparten poblaciones de lobos.

Así pues, sobre la base de los datos científicos actualmente disponibles y en consonancia con el actual marco jurídico de la UE, la Unión Europea debe oponerse a la propuesta de Suiza de trasladar al lobo (*Canis lupus*) del anexo II, «Especies de fauna estrictamente protegidas», al anexo III, «Especies de fauna protegidas» del Acuerdo. De todas formas, la UE seguirá examinando la evolución de la población de lobos y los desafíos en la coexistencia con las personas.

3.2. Modificaciones del Reglamento interno del Comité permanente

En 2020 y 2021, debido a la pandemia de COVID-19, el Comité permanente del Acuerdo se reunió por medio de una plataforma en línea. La experiencia fue positiva, pero puso de manifiesto la necesidad de adaptar las normas, las herramientas y los procedimientos de toma de decisiones del Acuerdo a los nuevos métodos de trabajo y necesidades. La Secretaría, en cooperación con la Mesa del Convenio de Berna, propuso varias modificaciones del Reglamento interno del Comité permanente [documento **TPVs/Inf (2022) 29**], establecido de conformidad con el artículo 13, apartado 6, del Acuerdo.

Además de las sugerencias relativas a pequeños cambios de redacción en favor de una mayor precisión y coherencia del lenguaje, las modificaciones propuestas se refieren a las siguientes partes del Reglamento:

- **Artículo 1. Reuniones**: introducción de la posibilidad de celebrar reuniones virtuales a distancia y de organizar la votación por medios electrónicos.
- **Artículo 2. Convocación**: reducción del plazo de preaviso para la convocatoria de una reunión del Comité permanente de dos meses a seis semanas.
- **Artículo 6. Documentación**: aclaración sobre el uso de tecnologías de la información en la recopilación y envío de documentos para las reuniones a las Partes contratantes, en particular con respecto a la necesidad de un procedimiento escrito o un procedimiento escrito simplificado (procedimiento de aprobación tácita).
- **Artículo 7. Cuórum**: aclaración de lo que constituye cuórum (más de la mitad de las Partes contratantes).
- **Artículo 8. Votación**: aclaraciones sobre las modalidades de votación y la votación mediante un procedimiento escrito.

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELLAR:a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.

- **Artículo 11. Presidencia**: aclaraciones sobre el procedimiento de votación y la mayoría para elegir a los miembros de la Mesa, en caso de que sea necesaria una tercera votación.
- **Artículo 19. Mesa**: inclusión de un requisito de cuórum para las deliberaciones de la Mesa e inclusión de la disposición 19.c), que aclara las funciones específicas de la Mesa.
- **Anexo 1 sobre Normas aplicables a las evaluaciones sobre el terreno:** la inclusión de la obligación de que la Parte contratante y el reclamante lleguen a un acuerdo sobre el experto designado para la misión y sobre el mandato establecido para ella, así como de la obligación de que el país anfitrión asuma los costes del transporte local, la interpretación y la traducción de los documentos.
- **Anexo 2. Normas aplicables a la mediación**: Inclusión de requisitos similares a los de las evaluaciones sobre el terreno.

Todas las modificaciones propuestas que se refieren a la posibilidad de celebrar reuniones virtuales a distancia y procedimientos escritos se ajustan a las prácticas de otros acuerdos medioambientales multilaterales y son necesarias para garantizar que los métodos de trabajo del Acuerdo se adapten al trabajo virtual.

Se propone reducir a seis semanas el plazo de preaviso para convocar una reunión del Comité permanente, a fin de permitir una mayor flexibilidad en caso de que sea necesario celebrar una reunión extraordinaria del Comité permanente. Dado que, en la práctica, el principal órgano decisorio del Acuerdo se reúne una vez al año, se espera que solo se recurra a esta disposición de manera excepcional.

Las modificaciones propuestas que sirven para aclarar las funciones de la Mesa, las responsabilidades de los países anfitriones en materia de investigaciones sobre el terreno y las visitas de mediación y el acuerdo necesario sobre el mandato y la selección de expertos se derivan de las prácticas actuales en el funcionamiento del Acuerdo. Estas normas hasta ahora no escritas se han aplicado de forma generalizada y han sido ampliamente aceptadas por las Partes contratantes.

Por consiguiente, la Unión Europea debe apoyar todas las modificaciones propuestas al Reglamento interno del Comité permanente.

En vista de lo anterior, es necesario que el Consejo tome una decisión con el fin de establecer la posición que adoptará en nombre de la Unión con vistas a la cuadragésima segunda reunión del Comité permanente, tanto sobre la propuesta de modificación de los anexos del Acuerdo, como sobre las propuestas de modificación del Reglamento interno del Comité permanente. Las propuestas de modificación del Reglamento interno no exigirán modificar el Derecho vigente en la Unión.

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»[9].

4.1.2. Aplicación al presente caso

El Comité permanente es un organismo creado por el Acuerdo.

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

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.

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, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

5. PUBLICACIÓN DEL ACTO PREVISTO

Dado que los actos del Comité permanente modificarían los anexos II y III del Acuerdo y el Reglamento interno del Comité permanente, sería conveniente publicarlos en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, si se adoptan.

[9] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo de la Unión Europea, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

2022/0332 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, leído 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 (Convenio de Berna o, en adelante, «el Acuerdo») fue celebrado por la Unión en virtud de la Decisión 82/72/CEE del Consejo[10], y entró en vigor el 1 de septiembre de 1982.

(2) Con arreglo al artículo 17 del Acuerdo, el Comité permanente puede adoptar decisiones para modificar los anexos del Acuerdo.

(3) El Comité permanente, durante su cuadragésima segunda reunión, que tendrá lugar del 29 al 2 de noviembre de 2022, debe adoptar una decisión sobre las modificaciones de los anexos II y III del Acuerdo.

(4) De conformidad con el artículo 13, apartado 6, del Acuerdo, el Comité permanente ha elaborado su Reglamento interno y, de conformidad con el artículo 21, el Comité permanente puede modificarlo.

(5) El Comité permanente, en su cuadragésima segunda reunión, celebrada entre el 29 de noviembre y el 2 de diciembre de 2022, también debe aprobar modificaciones de su Reglamento interno.

(6) Procede determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en el Comité permanente, habida cuenta de que la decisión será vinculante para la Unión.

(7) Suiza presentó la propuesta de trasladar al lobo (*Canis lupus*) del anexo II, «Especies de fauna estrictamente protegidas» al anexo III, «Especies de fauna protegidas», del Acuerdo.

(8) Sobre la base de los datos actuales, rebajar el régimen de protección de las poblaciones de lobos no se justifica desde el punto de vista científico ni de la conservación. El estado de conservación de la especie sigue siendo dispar en todo el continente, pues solo cuenta con una evaluación favorable en dieciocho de las treinta y nueve zonas nacionales de las regiones biogeográficas de la UE. Así lo confirma la información científica más reciente de que se dispone sobre el estado de conservación de la especie, resultante de la presentación de informes prevista en el artículo 17 de la Directiva

[10] DO L 38 de 10.2.1982, p. 1.

sobre hábitats y la Resolución n.º 8 (2012) del Convenio de Berna. Las continuas amenazas para las especies, en concreto las emergentes, como las vallas fronterizas y la hibridación entre lobos y perros, también exigen mantener el régimen de protección estricta.

(9) Por consiguiente, la Unión debe oponerse a la propuesta suiza.

(10) La Secretaría del Acuerdo, en cooperación con la Mesa, propuso varias modificaciones del Reglamento interno del Comité permanente, en particular para adaptar los métodos y procedimientos de trabajo del Acuerdo a los nuevos métodos y herramientas de trabajo virtuales.

(11) Las modificaciones propuestas del Reglamento interno corresponden a prácticas ya vigentes en otros acuerdos medioambientales multilaterales o a prácticas vigentes en el marco del Acuerdo que gozan de amplia aceptación.

(12) Por consiguiente, la Unión debe apoyar las modificaciones propuestas del Reglamento interno.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

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

1) oponerse a la propuesta de trasladar al lobo (*Canis lupus*) del anexo II, «Especies de fauna estrictamente protegidas», al anexo III, «Especies de fauna protegidas»;

2) apoyar las modificaciones propuestas del Reglamento interno del Comité permanente que figuran en el documento TPVs/Inf (2022) 29.

Artículo 2

A la luz de la evolución de la situación en la cuadragésima segunda reunión del Comité permanente, los representantes de la Unión, en consulta con los Estados miembros, podrán acordar una modificación de la posición a que se refiere el artículo 1, apartado 2, durante las reuniones de coordinación presenciales, sin necesidad de una nueva decisión del Consejo.

Artículo 3

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente