COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.10.2022
COM(2022) 543 final

2022/0332 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na quadragésima segunda 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 tendo em vista a quadragésima segunda reunião anual da Comissão Permanente da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa, em Estrasburgo (França), de 29 de novembro a 2 de dezembro de 2022. A posição diz respeito à adoção prevista pela Comissão Permanente de: 1) uma decisão relativa a uma alteração dos anexos II e III da convenção; 2) uma decisão relativa às propostas de alteração do regulamento interno da Comissão Permanente.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa

A Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (Convenção de Berna), de 1979 (adiante designada por «acordo»), 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. O acordo entrou em vigor em 1 de junho de 1982. A União Europeia é parte contratante neste acordo desde 1 de setembro de 1982[1]. Atualmente, o acordo tem 51 partes contratantes, das quais todos os Estados-Membros.

2.2. Comissão Permanente

A Comissão Permanente é o órgão de decisão da convenção, com poderes para avaliar o estado de conservação das espécies e, subsequentemente, rever a inscrição destas nos anexos da convenção. As suas funções estão enunciadas nos artigos 13.º a 15.º do acordo. 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.

A posição da União sobre as alterações dos anexos e a revisão do regulamento interno da Comissão Permanente é estabelecida por decisão do Conselho, com base numa proposta da Comissão.

2.3. Atos previstos da Comissão Permanente

Na sua quadragésima segunda reunião, a Comissão Permanente é chamada a adotar duas decisões com efeitos jurídicos para a União Europeia. A primeira diz respeito a uma alteração dos anexos II e III do acordo; a segunda consiste em alterações do regulamento interno da Comissão Permanente.

2.3.1 Alteração dos anexos II e III

Em conformidade com o artigo 17.º do acordo, as alterações dos anexos são adotadas por maioria de dois terços das partes contratantes. Essas alterações entram em vigor para todas as partes três meses após a adoção pela Comissão Permanente, a menos que um terço das partes contratantes tenha notificado objeções. As alterações entram em vigor para as partes

[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).

contratantes que não tiverem notificado objeções. O objetivo do ato previsto consiste em alterar os anexos II e III do acordo, nos termos previstos no artigo 17.º do mesmo.

2.3.2 Alterações do regulamento interno da Comissão Permanente

Em conformidade com o artigo 13.º, n.º 6., do acordo, a Comissão Permanente elaborou o seu regulamento interno. Segundo a regra 21, o regulamento interno pode ser alterado por maioria de dois terços das partes contratantes. O objetivo do ato previsto é alterar o regulamento interno.

3. POSIÇÃO A TOMAR EM NOME DA UNIÃO

3.1. Alteração dos anexos II e III

A Suíça propôs uma alteração dos anexos do acordo. A proposta prevê a redução do nível de proteção do lobo (*Canis lupus*), transferindo-o do anexo II (espécies da fauna estritamente protegidas) para o anexo III (espécies protegidas da fauna — é possível regulamentar). A inscrição das espécies animais nos anexos II ou III baseia-se nos dados científicos existentes aquando da negociação do acordo, bem como nas listas de mamíferos, aves, anfíbios e répteis ameaçados na Europa, elaboradas pelo Comité Europeu para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais no âmbito do Conselho da Europa[2]. Ao abrigo do acordo, não foram adotados quaisquer critérios para a inclusão ou retirada de espécies nos anexos.

Já em 2018, a Suíça tinha proposto uma alteração semelhante, a fim de permitir a gestão e o controlo dos lobos sem necessidade de conceder derrogações ao abrigo do artigo 9.º da convenção. O principal argumento apresentado foi que o número de lobos na Europa aumentou substancialmente desde a entrada em vigor da convenção, tornando desnecessário um nível de proteção rigorosa. Na trigésima oitava reunião da Comissão Permanente, o presidente decidiu não submeter a proposta a votação, após ter observado que um número importante de partes não estava disposta a tomar posição nesta matéria. A Suíça anunciou que pretendia voltar a apresentar a proposta assim que os relatórios pertinentes estivessem disponíveis ao abrigo da Convenção de Berna [relatórios nos termos da Resolução n.º 8 (2012) sobre o estado de conservação das espécies e dos habitats) e da legislação da UE (relatórios nos termos do artigo 17.º da Diretiva *Habitats*[3]].

A atual proposta da Suíça apresenta a mesma argumentação que a proposta de 2018. Baseia-se na evolução positiva da espécie em toda a Europa e na alegada necessidade de harmonizar o estatuto de proteção ao abrigo da convenção, devido às reservas expressas por algumas partes contratantes quanto ao estatuto de proteção rigorosa do lobo. Se for adotada, a proposta conduzirá efetivamente ao estatuto de proteção mais baixo das populações de lobos em toda a Europa, independentemente do seu estado de conservação e das tendências diferentes ao longo do território das partes e das regiões biogeográficas.

Desde 2018, estão disponíveis informações atualizadas sobre o estado de conservação da espécie.

As avaliações mais recentes de acordo com os critérios da Lista Vermelha da UICN datam de 2018. Das nove populações de lobos da União Europeia e países vizinhos, cujos territórios se estendem habitualmente por mais de um Estado, apenas três são «pouco preocupantes», enquanto seis são «vulneráveis» ou «quase ameaçadas»[4]. A população dos Alpes Ocidentais e

---

2 Ver relatório explicativo da Convenção relativa à Conservação da Vida Selvagem e dos *Habitats* Naturais da Europa (https://rm.coe.int/16800ca431).

3 Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

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

Centrais que abrange a Suíça e a população escandinava que abrange a Noruega são ambas «vulneráveis» na avaliação da Lista Vermelha da UICN.

Além disso, em 2020, a avaliação do estado de conservação do lobo a nível da UE, com base nos relatórios apresentados pelos Estados-Membros, revela que a espécie ainda se encontra num estado desfavorável-inadequado em seis das sete regiões biogeográficas da UE[5]. Embora as tendências populacionais e de distribuição estejam, de um modo geral, a melhorar — mostrando que a espécie está a recolonizar partes da sua área de repartição histórica —, ainda não atingiu um estado de conservação favorável na maioria dos Estados-Membros e das regiões biogeográficas[6]. A espécie continua sujeita a ameaças e pressões significativas, nomeadamente níveis elevados de mortalidade induzida pelo homem (sobretudo devido à caça furtiva).

Em 2021, também foram disponibilizados os resultados da comunicação de informações ao abrigo da Resolução n.º 8 (2012) da Convenção de Berna[7]. O exercício de apresentação de relatórios sobre o estado de conservação para o período de 2013-2019 encontrava-se em fase de ensaio e nem todas as partes contratantes contribuíram para o mesmo. A Suíça e a Noruega, países com populações de lobos cuja área de repartição inclui também territórios de Estados-Membros da UE, enviaram os seus relatórios. Na Suíça, o lobo é declarado em estado de conservação desfavorável-inadequado para a região biogeográfica Continental, uma das duas regiões biogeográficas do país. A Noruega comunicou um estado de conservação desconhecido da espécie em ambas as suas regiões biogeográficas.

A União Europeia reconhece plenamente os desafios da coexistência entre as pessoas e os lobos decorrentes da recuperação destes em número e território. Estes desafios exigem vigilância e um acompanhamento contínuo da situação. Com base nos resultados dessa monitorização, pode vir a ser necessário considerar outras medidas, nomeadamente a avaliação do atual quadro para a conservação dos lobos. A União Europeia avaliará a situação, tendo em conta os resultados da próxima reunião da Comissão Permanente. No entanto, nesta fase, tendo em conta os dados mais recentes acima apresentados, a proposta da Suíça de reduzir o estatuto de proteção do lobo em toda a Europa não se justifica do ponto de vista científico e de conservação. A proposta também não está em conformidade com o atual estatuto de proteção jurídica das espécies concedido pelo anexo IV da Diretiva *Habitats*. O principal objetivo da Convenção de Berna e da Diretiva *Habitats*, que consiste em assegurar o restabelecimento e a conservação da espécie num estado de conservação favorável, não é alcançado. O estatuto de proteção jurídica rigorosa afigura-se necessário para apoiar os esforços no sentido de eliminar as principais ameaças à espécie. O quadro jurídico em vigor permite uma recuperação contínua da espécie e proporciona às partes os instrumentos necessários para resolver problemas específicos, incluindo a possibilidade de emitir derrogações ao abrigo do artigo 9.º da convenção (e do artigo 16.º da Diretiva *Habitats*), em conformidade com as condições exigidas[8].

A proposta da Suíça harmonizaria a proteção dos lobos ao abrigo da Convenção de Berna, aplicando o estatuto de proteção mais baixo em todo o lado. À luz das mais recentes

---

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

6 Em 2019, os Estados-Membros comunicaram que o lobo se encontrava num estado de conservação favorável em 18 das 39 partes nacionais de regiões biogeográficas onde a espécie estava presente.

7 Documento T-PVS/PA(2020)03 — *Reporting under Resolution No. 8 (2012)* (https://rm.coe.int/reporting-under-resolution-no-8-2012-period-2013-2018-final-report/16809fad04) e painéis nacionais de síntese que apresentam dados comunicados por partes contratantes na convenção não pertencentes à UE (https://www.coe.int/en/web/bern-convention/national-summary-dashboards).

8 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a17dbc76-2b51-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search.

avaliações do estado de conservação, é aconselhável reforçar a cooperação internacional entre as partes que partilham populações transnacionais de lobos, o que poderá conduzir ao levantamento das reservas existentes e a uma melhor coordenação dos esforços de conservação e gestão. Note-se que a Suíça e a Noruega não formularam qualquer reserva, pelo que não existem incoerências entre o estatuto de proteção jurídica do lobo nesses países e nos Estados-Membros com os quais partilham populações da espécie.

Por conseguinte, com base nos dados científicos mais recentes atualmente disponíveis e em conformidade com o atual quadro jurídico da UE, a União Europeia deve opor-se à proposta da Suíça de transferir o lobo (*Canis lupus*) do anexo II do acordo, relativo às espécies da fauna estritamente protegidas, para o anexo III, relativo às espécies protegidas da fauna. No entanto, continuará a analisar a evolução da população de lobos e os desafios que se colocam à coexistência com as pessoas.

3.2. Alterações do regulamento interno da Comissão Permanente

Em 2020 e 2021, devido à pandemia de COVID-19, a Comissão Permanente do acordo reuniu-se por meio de uma plataforma em linha. A experiência foi positiva, mas revelou a necessidade de adaptar as regras, os instrumentos e os processos de tomada de decisão previstos no acordo aos novos métodos de trabalho e às novas necessidades. O Secretariado, em cooperação com a Mesa da Convenção de Berna, propôs várias alterações do regulamento interno da Comissão Permanente [documento **TPV/Inf(2022)29**], criado em conformidade com o artigo 13.º, n.º 6, do acordo.

Para além das pequenas alterações de redação sugeridas para uma maior precisão e coerência da linguagem, as alterações propostas dizem respeito ao seguinte:

- **Regra 1 — Reuniões**: introdução da possibilidade de realizar reuniões virtuais à distância, bem como votações por via eletrónica;
- **Regra 2 — Convocação**: redução de dois meses para seis semanas do prazo de pré-aviso para a convocação das reuniões da Comissão Permanente;
- **Regra 6 — Documentação**: esclarecimentos sobre o recurso às tecnologias da informação para compilar e enviar documentos de reunião às partes contratantes, nomeadamente para as necessidades de utilizar um procedimento escrito, eventualmente simplificado (procedimento de assentimento tácito);
- **Regra 7 — Quórum**: clarificação do quórum (mais de metade das partes contratantes);
- **Regra 8 — Votação**: esclarecimentos sobre as modalidades de votação, nomeadamente por procedimento escrito;
- **Regra 11 — Presidente**: esclarecimentos sobre o processo de votação e a maioria para a eleição dos membros da Mesa, caso seja necessária uma terceira volta;
- **Regra 19 — Mesa**: inclusão de um requisito de quórum para as deliberações da Mesa e inclusão da disposição 19, alínea c), que clarifica as funções específicas da Mesa;
- **Anexo 1 — Regras aplicáveis às avaliações no local**: inclusão de um requisito para que a parte contratante e o queixoso cheguem a acordo sobre o perito nomeado para a missão e sobre o mandato estabelecido para a mesma, bem como a obrigação de o

país anfitrião suportar os custos de transporte local, interpretação e tradução dos documentos;

- **Anexo 2 — Regras aplicáveis à mediação**: inclusão de requisitos semelhantes aos das avaliações no local.

Todas as alterações propostas que dizem respeito à possibilidade de realizar reuniões virtuais à distância e optar por procedimentos escritos estão em consonância com as práticas de outros acordos multilaterais no domínio do ambiente, sendo necessárias para assegurar que os métodos de trabalho dos acordos se adequam ao trabalho virtual.

Propõe-se a redução para seis semanas do prazo de pré-aviso para a convocação das reuniões da Comissão Permanente, a fim de permitir uma maior flexibilidade, caso surja a necessidade de uma reunião extraordinária da Comissão Permanente. Uma vez que, na prática, o principal órgão de decisão do acordo se reúne uma vez por ano, espera-se que o recurso a esta disposição seja apenas excecional.

As alterações propostas que clarificam as funções da Mesa, as responsabilidades dos países anfitriões em matéria de inquéritos no local e de visitas de mediação e o necessário acordo sobre o mandato e a seleção de peritos decorrem das práticas existentes no âmbito do funcionamento do acordo. Estas regras, até agora não escritas, foram amplamente aplicadas e amplamente aceites pelas partes contratantes.

Por conseguinte, a União Europeia deve apoiar todas as propostas de alteração do regulamento interno da Comissão Permanente.

Tendo em conta o que precede, é necessário que o Conselho tome uma decisão que defina a posição a tomar em nome da União tendo em vista a quadragésima segunda reunião da Comissão Permanente, no respeitante à proposta de alteração dos anexos do acordo e às propostas de alteração do regulamento interno da Comissão Permanente. Estas últimas não implicam alterações da legislação vigente da União.

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 e os instrumentos que não têm um efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «*tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União*»[9].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A Comissão Permanente é uma instância criada pelo acordo.

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

[9] Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

conformidade com o artigo 6.º do acordo. Os atos previstos não completam nem alteram o quadro institucional do acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é 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.

4.3. Conclusões

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

5. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Uma vez que os atos da Comissão Permanente alterarão os anexos II e III do acordo e o regulamento interno da Comissão Permanente, é conveniente publicá-los no *Jornal Oficial da União Europeia*, caso sejam adotados.

2022/0332 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, na quadragésima segunda 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 (Convenção de Berna), adiante designada por «acordo», foi celebrada pela União por intermédio da Decisão 82/72/CEE do Conselho[10] e entrou em vigor em 1 de setembro de 1982.

(2) Nos termos do artigo 17.º do acordo, a Comissão Permanente pode adotar uma decisão com o objetivo de alterar os respetivos anexos.

(3) Na sua quadragésima segunda reunião, a realizar de 29 de novembro a 2 de dezembro de 2022, a Comissão Permanente é chamada a adotar uma decisão sobre a proposta de alteração dos anexos II e III do acordo.

(4) Nos termos do artigo 13.º, n.º 6, do acordo, a Comissão Permanente elaborou o seu regulamento interno, que pode alterar, em conformidade com a regra 21.

(5) A Comissão Permanente, na sua quadragésima segunda reunião, a realizar de 29 de novembro a 2 de dezembro de 2022, é igualmente convidada a adotar alterações do seu regulamento interno.

(6) Uma vez que ambas as decisões serão vinculativas para a União, é necessário definir a posição a tomar em nome da União na Comissão Permanente.

(7) A Suíça apresentou uma proposta que visa transferir o lobo (*Canis lupus*) do anexo II do acordo, relativo às espécies da fauna estritamente protegidas, para o anexo III, relativo às espécies protegidas da fauna.

(8) Com base nos dados atuais, a alteração do estatuto de proteção de todas as populações de lobos, no sentido de diminuir essa proteção, não se justifica do ponto de vista científico nem do ponto de vista de conservação. O estado de conservação da espécie continua a divergir em todo o continente, com uma avaliação favorável em apenas 18 das 39 partes nacionais das regiões biogeográficas da UE. Tal é confirmado pelas mais recentes informações científicas sobre o estado de conservação da espécie, resultantes da comunicação de informações nos termos do artigo 17.º da Diretiva *Habitats* e da Resolução n.º 8 (2012) da Convenção de Berna. A continuidade das ameaças à espécie

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

— incluindo as ameaças emergentes, como as vedações fronteiriças e a hibridação do lobo com o cão — exigem igualmente que seja mantido o estatuto de proteção rigorosa.

(9) Por conseguinte, a União deve opor-se à proposta da Suíça.

(10) O Secretariado do acordo, em cooperação com a Mesa, propôs várias alterações do regulamento interno da Comissão Permanente, nomeadamente para adaptar os métodos e procedimentos de trabalho do acordo aos novos métodos e instrumentos de trabalho virtuais.

(11) As propostas de alteração do regulamento interno correspondem a práticas já em vigor noutros acordos multilaterais no domínio do ambiente ou a práticas vigentes no âmbito do acordo que são amplamente aceites.

(12) Por conseguinte, a União Europeia deve apoiar as propostas de alteração do regulamento interno,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

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

1) Oposição à proposta que visa transferir o lobo (*Canis lupus*) do anexo II, relativo às espécies da fauna estritamente protegidas, para o anexo III, relativo às espécies protegidas da fauna;

2) Apoio às propostas de alteração do regulamento interno da Comissão Permanente constantes do documento TPV/Inf(2022)29.

Artigo 2.º

Dependendo da evolução da situação durante a quadragésima segunda reunião da Comissão Permanente, os representantes da União, consultando os Estados-Membros, podem chegar a acordo sobre um ajustamento da posição referida no artigo 1.º, ponto 2, durante as reuniões de coordenação no local, sem que seja necessária uma nova decisão do Conselho.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente