



Bruxelles, 16.10.2020
COM(2020) 654 final

2020/0293 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea alla quarantesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna)

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea alla quarantesima riunione annuale del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, che si terrà a Strasburgo (Francia) dall'1 al 4 dicembre 2020, in riferimento alla prevista adozione, da parte del comitato permanente, di due decisioni relative all'emendamento della convenzione e all'istituzione di un accordo parziale allargato.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (Convenzione di Berna)

Obiettivo della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa ("la convenzione") è assicurare la conservazione della flora e della fauna selvatiche e dei loro habitat naturali, in particolare delle specie e degli habitat la cui conservazione richiede la cooperazione di vari Stati. È un trattato intergovernativo concluso sotto l'egida del Consiglio d'Europa. La convenzione è entrata in vigore il 1° giugno 1982.

L'Unione europea è parte contraente della convenzione dal 1° settembre 1982¹. Ad oggi si contano 51 parti contraenti della convenzione, tra cui tutti gli Stati membri dell'UE.

2.2. Il comitato permanente

Il comitato permanente è l'organo decisionale della convenzione. È incaricato di seguire l'applicazione della convenzione e le sue funzioni sono elencate agli articoli da 13 a 15 della convenzione. Il comitato si riunisce almeno ogni due anni e ogniqualvolta la maggioranza delle parti contraenti lo richieda. È diventata consuetudine per il comitato permanente riunirsi una volta l'anno.

Conformemente all'articolo 16 della convenzione, un emendamento degli articoli da 13 a 24 della convenzione è adottato a maggioranza dei tre quarti delle parti in sede di comitato permanente, dopodiché è sottoposto all'approvazione del Comitato dei ministri.

A norma dell'articolo 14 della convenzione, il comitato permanente può presentare proposte intese a migliorare l'efficacia della convenzione. Il comitato permanente può quindi decidere di proporre al Comitato dei ministri l'adozione di un accordo parziale allargato per migliorare l'applicazione della convenzione. Conformemente all'articolo 8 ter del regolamento interno, la decisione del comitato permanente è adottata a maggioranza di due terzi dei voti espressi.

2.3. L'atto previsto del comitato permanente

Tra l'1 e il 4 dicembre 2020, a Strasburgo (Francia), nel corso della sua quarantesima riunione, il comitato permanente sarà chiamato ad adottare decisioni riguardanti:

- un emendamento della convenzione per introdurre clausole finanziarie ("primo atto previsto") e

¹ Decisione 82/72/CEE del Consiglio, del 3 dicembre 1981, concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (GU L 38 del 10.2.1982, pag. 1).

- l'istituzione di un accordo parziale allargato sul fondo per l'attuazione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa ("secondo atto previsto").

La finalità del primo atto previsto è modificare la convenzione al fine di introdurre un meccanismo finanziario tramite cui il comitato permanente stabilirebbe una scala di contributi finanziari obbligatori delle parti per integrare la dotazione di bilancio ordinaria del Consiglio d'Europa.

Conformemente all'articolo 16 della convenzione, il primo atto previsto entra in vigore per tutte le parti dopo l'approvazione del Comitato dei ministri e il trentesimo giorno dopo che tutte le parti contraenti hanno comunicato la loro accettazione.

La finalità del secondo atto previsto è rafforzare la cooperazione intergovernativa per l'attuazione della convenzione di Berna, anche attraverso l'istituzione di un contributo finanziario obbligatorio per le parti dell'accordo parziale allargato.

A norma dell'articolo 20, lettera d), dello statuto del Consiglio d'Europa e dell'articolo 2 delle linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle procedure e i metodi di lavoro, a seguito della decisione del comitato permanente, il secondo atto previsto entra in vigore per tutte le parti dell'accordo parziale allargato dopo l'adozione da parte del comitato dei ministri a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto a partecipare alle sedute del Comitato dei ministri, e dopo il raggiungimento di un numero minimo di firmatari. Salvo decisione contraria del Comitato dei ministri, il numero minimo di firmatari è fissato a un terzo degli Stati membri del Consiglio d'Europa, che attualmente consta di 16 paesi.

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

Conformemente alla risoluzione n. 9 (2019) della trentanovesima riunione del comitato permanente, adottata il 6 dicembre 2019, sul finanziamento della convenzione di Berna e sull'avvio dell'istituzione di un nuovo sistema di contributi finanziari obbligatori delle parti, è stato istituito un gruppo di lavoro intersessionale di esperti incaricato di assistere il segretariato nella presentazione di proposte per l'inclusione di clausole finanziarie tramite l'emendamento di articoli della convenzione di Berna e per l'istituzione di un accordo parziale allargato, da esaminare in occasione della quarantesima riunione del comitato permanente.

La dotazione di bilancio ordinaria del Consiglio d'Europa alla convenzione di Berna è progressivamente diminuita nel corso degli anni, al punto che le funzioni della convenzione di Berna non possono più essere assicurate senza contributi volontari sostanziali delle parti, anch'essi in declino. È pertanto essenziale stabilire una fonte affidabile di finanziamento per la convenzione.

La proposta di modificare la convenzione al fine di includervi un meccanismo per stabilire un contributo obbligatorio è in linea con le disposizioni della maggior parte degli accordi multilaterali in materia di ambiente e pertanto, in linea di principio, dovrebbe essere sostenuta. Tuttavia nel contesto di altri accordi multilaterali in materia di ambiente, esiste di norma una distinzione tra il bilancio di base e il bilancio programmatico, e solo il primo è soggetto a contributi obbligatori. L'emendamento della convenzione proposto non chiarisce se il meccanismo di cui si prevede l'istituzione seguirebbe questo precedente, né specifica l'entità dei contributi previsti. L'Unione non dovrebbe pertanto sostenere l'emendamento nella sua formulazione attuale, ma privilegiare il rinvio della votazione sulla questione così da

consentire un periodo di negoziazione per perfezionare il testo dell'emendamento proposto al fine di garantire chiarezza sulle questioni evidenziate.

Tenuto conto del tempo necessario per la negoziazione e l'entrata in vigore dell'emendamento proposto, è necessaria anche una soluzione più immediata. L'Unione dovrebbe pertanto sostenere la proposta di istituire un accordo parziale allargato per consentire alle parti e ai non membri che lo desiderano di aderirvi e sostenere in tal modo le attività connesse all'attuazione della convenzione.

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*"².

4.1.2. Applicazione al caso concreto

Il comitato permanente è un organo istituito dalla convenzione.

Gli atti che il comitato permanente è chiamato ad adottare costituiscono atti avente effetti giuridici. Gli atti previsti avranno carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 6 della convenzione.

Gli atti previsti non integrano né modificano il quadro istituzionale della convenzione.

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.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

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

² Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

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

4.3. Conclusioni

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

5. PUBBLICAZIONE DELL'ATTO PREVISTO

Poiché gli atti previsti del comitato permanente richiedono un'ulteriore approvazione da parte del Comitato dei ministri, non è opportuno pubblicarli nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* dopo la loro adozione.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea alla quarantesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (convenzione di Berna)

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) Con decisione 82/72/CEE del Consiglio³, l'Unione ha concluso la convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (di seguito "la convenzione"), che è entrata in vigore il 1° settembre 1982.
- (2) A norma dell'articolo 16 dell'accordo, il comitato permanente può adottare emendamenti della convenzione che saranno sottoposti all'approvazione del Comitato dei ministri.
- (3) A norma dell'articolo 14 della convenzione, in base al quale il comitato permanente delle parti contraenti della convenzione di Berna è incaricato di seguire l'applicazione della convenzione e può, in particolare, fare qualsiasi proposta intesa a migliorare l'efficacia della convenzione, il comitato permanente può decidere di proporre al Comitato dei ministri l'istituzione di un accordo parziale allargato per migliorare l'applicazione della convenzione.
- (4) Nella quarantesima riunione dal 1° al 4 dicembre 2020, il comitato permanente è chiamato ad adottare decisioni relative all'emendamento della convenzione al fine di introdurre clausole finanziarie e all'istituzione di un accordo parziale allargato sul fondo per l'attuazione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa.
- (5) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel comitato permanente, poiché le decisioni vincoleranno l'Unione.
- (6) Il segretariato ha presentato la proposta di modificare la convenzione al fine di introdurre un meccanismo finanziario tramite cui il comitato permanente stabilirebbe una scala di contributi finanziari obbligatori delle parti per integrare la dotazione di bilancio ordinaria del Consiglio d'Europa.
- (7) Conformemente all'articolo 16 della convenzione, tale emendamento entra in vigore per tutte le parti dopo l'approvazione del Comitato dei ministri e il trentesimo giorno dopo che tutte le parti hanno comunicato la loro accettazione.

³ GUL 38 del 10.2.1982, pag. 1.

- (8) Il segretariato ha inoltre presentato una proposta volta a rafforzare la cooperazione intergovernativa per l'attuazione della convenzione di Berna mediante l'istituzione di un accordo parziale ampliato che stabilirebbe un contributo finanziario obbligatorio per le sue parti contraenti.
- (9) Conformemente all'articolo 20, lettera d), dello statuto del Consiglio d'Europa e all'articolo 2 delle linee guida del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle procedure e i metodi di lavoro, a seguito della decisione del comitato permanente, l'accordo parziale allargato entra in vigore per tutte le parti dopo l'adozione da parte del Comitato dei ministri a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto a partecipare alle sedute del Comitato dei ministri, e dopo il raggiungimento di una soglia di firmatari.
- (10) Vi è l'urgente necessità di istituire una fonte sicura e affidabile di finanziamento per il funzionamento della convenzione di Berna, tenuto conto della diminuzione dei finanziamenti erogati attraverso il contributo ordinario del Consiglio d'Europa, nonché della diminuzione dei contributi volontari delle parti.
- (11) Un emendamento della convenzione volto a introdurre un meccanismo finanziario è in linea con le modalità di finanziamento di altri accordi multilaterali in materia di ambiente e garantirebbe un equo contributo di tutte le parti della convenzione. Tuttavia nel testo proposto per l'emendamento della convenzione sussistono delle incertezze relativamente al meccanismo finanziario da istituire, in particolare per quanto riguarda la distinzione tra bilancio di base e bilancio programmatico, e relativamente al livello dei contributi richiesti.
- (12) Il sostegno a un emendamento della convenzione volto a introdurre un meccanismo finanziario deve seguire la procedura di cui all'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, del trattato.
- (13) Il tempo necessario per la negoziazione e l'entrata in vigore di un emendamento della convenzione impone la ricerca di una soluzione più immediata che potrebbe concretizzarsi nella proposta di accordo parziale allargato.
- (14) Gli accordi parziali allargati non sono di per sé trattati internazionali, bensì una forma di cooperazione nell'ambito del Consiglio d'Europa.
- (15) In considerazione degli obblighi in materia di leale cooperazione derivanti dal trattato, gli Stati membri che diventano parti dell'accordo parziale allargato sarebbero tenuti ad assicurare che l'applicazione dell'accordo in questione sia in linea con gli interessi dell'Unione nel contesto della convenzione di Berna,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nella quarantesima riunione del comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa è la seguente:

- presentare una mozione per rinviare la votazione sulla proposta di emendamento della convenzione alla quarantunesima riunione del comitato permanente;
- sostenere la proposta di istituire un accordo parziale allargato.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*