

Bruselas, 2 de diciembre de 2022  
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229  
CODEC 1905  
CLIMA 642

---

**Expediente interinstitucional:  
2022/0195(COD)**

---

**NOTA**

|         |                                                                                                                                 |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De:     | Secretaría General del Consejo                                                                                                  |
| A:      | Comité de Representantes Permanentes/Consejo                                                                                    |
| Asunto: | Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la restauración de la naturaleza.<br>- Debate de orientación |

1. El 22 de junio de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza<sup>1</sup>. La propuesta tiene por objeto reparar los hábitats europeos en mal estado y traer de vuelta la naturaleza a todos los ecosistemas, desde los bosques y las tierras agrícolas hasta los ecosistemas marinos, de agua dulce y urbanos. Con arreglo a esta propuesta, se aplicarán objetivos jurídicamente vinculantes para la restauración de la naturaleza en diferentes ecosistemas, que complementarán la legislación vigente. El objetivo es abarcar al menos el 20 % de las zonas terrestres y marítimas de la UE de aquí a 2030 a través de medidas de restauración de la naturaleza, y después ampliar estas a todos los ecosistemas que necesiten restauración de aquí a 2050.
2. La Comisión presentó su propuesta legislativa y la correspondiente evaluación de impacto al Grupo «Medio Ambiente» el 7 de julio de 2022. El Grupo «Medio Ambiente» mantuvo debates de fondo sobre la propuesta en otras nueve reuniones. Sobre la base de estos debates y de las observaciones presentadas por las delegaciones, la Presidencia elaboró un primer texto transaccional para los artículos 1 a 10<sup>2</sup> y señaló dos cuestiones que requerían una orientación política del Consejo.

---

1. 10607/22 - COM(2022) 304 final.

2. 14884/22.

3. Con el fin de orientar el debate sobre la propuesta legislativa de referencia que tendrá lugar el 20 de diciembre de 2022 en la próxima sesión del Consejo de Medio Ambiente, la Presidencia ha elaborado un documento de información con dos preguntas, que figura en el anexo de la presente nota.
  4. Se ruega al Comité de Representantes Permanentes que tome nota del documento de información y de las preguntas de la Presidencia y los transmita al Consejo con vistas al mencionado debate de orientación.
-

**Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre  
la restauración de la naturaleza**

**- Nota de la Presidencia -**

La protección de la naturaleza ha sido durante décadas un elemento esencial de las Directivas sobre aves y hábitats, que constituyen la columna vertebral de la política de conservación de la naturaleza de la Unión Europea. Su evaluación del control de adecuación, publicada en 2016<sup>1</sup>, llegó a la conclusión de que, en el marco de una política más amplia de la UE en materia de biodiversidad, las Directivas sobre protección de la naturaleza siguen siendo muy pertinentes y son adecuadas para su finalidad, pero la plena consecución de sus objetivos dependerá de una mejora sustancial en su aplicación.

La última evaluación del estado de la naturaleza realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente<sup>2</sup> mostró que, a pesar de algunos avances alentadores, solo el 15 % de los hábitats y alrededor del 27 % de las especies protegidos por la legislación de la UE indican un buen estado de conservación. Una evaluación de los ecosistemas a escala de la UE puso de manifiesto que, en general, el estado de los ecosistemas en la UE es desfavorable. Con los datos e informes adicionales de los que disponemos, como el Informe de evaluación global de 2019 sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES)<sup>3</sup>, o el Sexto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (GIECC)<sup>4</sup>, hay pruebas claras de que **los avances logrados para detener la pérdida de biodiversidad han sido limitados y que la naturaleza se está deteriorando a escala mundial a un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad; sin embargo, los ecosistemas diversos y autosuficientes aportan múltiples contribuciones a las personas, esenciales para la adaptación al cambio climático y la mitigación de este.**

---

<sup>1</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: resumen del control de adecuación de la legislación de la UE sobre protección de la naturaleza (Directivas sobre aves y hábitats) [SWD (2016) 473 final].

<sup>2</sup> *State of nature in the EU - Results from reporting under the nature Directives 2013-2018* [Estado de la naturaleza en la UE: resultados de los informes en el marco de las Directivas de protección de la naturaleza 2013-2018], Agencia Europea de Medio Ambiente, 2020.

<sup>3</sup> IPBES (2019): *Evaluación Mundial sobre de la Diversidad Biológica y los Servicios de los ecosistémicos Ecosistemas* de la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas.

<sup>4</sup> GIECC (2022): *Cambio climático 2022: Impactos, adaptación y vulnerabilidad*([ipcc.ch](https://www.ipcc.ch)).

Es fundamental centrarse en la protección de la biodiversidad, y los resultados obtenidos en este ámbito se deben seguir desarrollando y perfeccionando. Sin embargo, el mundo y la Unión Europea deben **ir más allá de las zonas protegidas y abordar el paisaje en un sentido más amplio, si efectivamente tenemos la intención de situar la biodiversidad en la senda de la recuperación.**

### **Reconocimiento general de la necesidad urgente de actuar**

A la vista de que la situación no es satisfactoria, **la Comisión Europea adoptó en 2020 la nueva Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030** (en lo sucesivo, «Estrategia»), como uno de los elementos centrales del Pacto Verde, y se comprometió a presentar una **propuesta de objetivos jurídicamente vinculantes de la UE en materia de recuperación de la naturaleza** para restaurar los ecosistemas degradados.

En octubre de 2020, el **Consejo**, plenamente consciente de que la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas y la pérdida de servicios ecosistémicos suponen amenazas directas y existenciales para la vida y el bienestar de las personas, acogió la Estrategia con satisfacción en sus Conclusiones<sup>5</sup> y reconoció el hecho de que la conservación, la restauración y el uso sostenible de la biodiversidad y los ecosistemas tienen posibles beneficios económicos directos e indirectos para la mayoría de los sectores de la economía y que todas las empresas dependen directa o indirectamente de activos de capital natural y servicios ecosistémicos. También reconoció que, si bien existen marcos jurídicos, estrategias y planes de acción a escala nacional y de la UE para proteger la biodiversidad y la naturaleza y restaurar los hábitats y las poblaciones de especies que han sido degradados, debemos **reforzar la protección y la restauración de la naturaleza**. En relación con la restauración de los ecosistemas, **el Consejo ha reafirmado la necesidad de mostrar más ambición en materia de restauración de la naturaleza, en particular la necesidad de adoptar medidas de protección y restauración de la biodiversidad fuera de los espacios protegidos**. Las Conclusiones también reconocían el importante vínculo entre la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, así como entre sus respectivas soluciones.

---

<sup>5</sup> Conclusiones del Consejo de 16 de octubre de 202, tituladas «Biodiversidad: urge actuar» (11829/20).

En su Resolución de junio de 2021<sup>6</sup>, el Parlamento Europeo también acogió la Estrategia con satisfacción, así como su nivel de ambición, y subrayó que esta debe alcanzar plenamente sus objetivos. A tal efecto, la Resolución **pedía medidas para hacer frente a la pérdida de biodiversidad fuera de las zonas protegidas**. Se acogió con gran satisfacción el compromiso de la Comisión de elaborar una propuesta legislativa sobre la restauración de la naturaleza, incluido el establecimiento de objetivos vinculantes de restauración, y **se hizo hincapié en el hecho de que, tras la restauración, no debería permitirse la degradación de los ecosistemas**.

### **Asumir el reto de dar ejemplo**

El 22 de junio de 2022, la Comisión adoptó la propuesta de Reglamento sobre la restauración de la naturaleza (en lo sucesivo, «propuesta»).

La propuesta establece un objetivo general: **contribuir a la recuperación continua, sostenida y a largo plazo de una naturaleza rica en biodiversidad y resiliente en todas las zonas terrestres y marítimas de la UE mediante la restauración de los ecosistemas**, así como a la consecución de los objetivos de la Unión en materia de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo, y al cumplimiento de sus compromisos internacionales.

A tal fin, la propuesta establece **múltiples objetivos y obligaciones vinculantes en materia de restauración para una amplia gama de ecosistemas** y allana el camino para la restauración y el mantenimiento de una gran variedad de ecosistemas en la UE de aquí a 2050, con resultados mensurables de aquí a 2030 y 2040. La propuesta se apoya además en un marco de aplicación diseñado con el fin de traducir los objetivos en acciones mediante la elaboración y ejecución de planes nacionales de recuperación.

La propuesta también permite a la UE demostrar su liderazgo mundial en materia de protección de la naturaleza, en particular con vistas a la 15.ª Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se debe celebrar en Montreal, durante la Presidencia checa del Consejo de la UE, en la que se espera que 196 Partes de dicho Convenio, incluidos la UE y sus Estados miembros, lleguen a un acuerdo sobre un **marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020**.

---

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 9 de junio de 2021 sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030: Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas [2020/2273 (INI)].

La UE aboga por establecer unos objetivos mundiales para 2030 en consonancia con los compromisos de la UE fijados en la Estrategia, así como un proceso de aplicación, seguimiento y revisión mucho más sólido. En sus Conclusiones de octubre de 2022<sup>7</sup>, **el Consejo subrayó que en el marco mundial de la diversidad biológica posterior a 2020 debe incluirse el objetivo de intensificar las medidas para la restauración efectiva de los ecosistemas degradados.**

### **Reflexión sobre la necesidad de un marco común claro de restauración de la naturaleza**

Durante la Presidencia checa, la propuesta se debatió en diez reuniones del **Grupo «Medio Ambiente»** en las que todos los Estados miembros expresaron su apoyo general a los objetivos del texto. Las delegaciones reconocen que la restauración de la naturaleza es esencial, en particular en el contexto de la urgente necesidad de adaptarse al cambio climático y mitigarlo.

Los debates fomentados por la Presidencia checa permitieron examinar detalladamente el texto y permitieron a los Estados miembros expresar sus puntos de vista sobre todos los artículos. De los intercambios iniciales surgieron varias cuestiones importantes. En general, los Estados miembros pidieron que se mantenga una **sólida coherencia con el actual marco jurídico de la UE en materia de medio ambiente** y que se establezca un vínculo más explícito con dicho marco en disposiciones específicas de la propuesta. Los Estados miembros también hicieron hincapié en que **será necesaria una cierta flexibilidad para que puedan reflejar las características nacionales específicas**. Se señaló que la aplicación requerirá **importantes recursos humanos y financieros** que actualmente no están disponibles o que tendrán que ajustarse sustancialmente. También quedó claro que las definiciones son de gran importancia para los Estados miembros, ya que la aplicación eficaz y armonizada del texto requiere un **entendimiento común de sus disposiciones**. En el Grupo se debatieron cuestiones tanto horizontales como técnicas, algunas de las cuales se resolvieron; debido a la complejidad de la propuesta, la mayor parte de las cuestiones se dejó para un debate posterior.

---

<sup>7</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB): Decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes (CP 15) en el CDB Décima reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CP-RP 10) Cuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el CDB en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios (CP-RP 4) (Montreal, Canadá, 7 y 19 de diciembre de 2022) — Conclusiones del Consejo de 24 de octubre de 2022 (13975/22).

Sobre la base de los debates mantenidos y de los comentarios enviados por las delegaciones, la Presidencia preparó un **texto transaccional para los artículos 1 a 10<sup>8</sup>**, que se debatió en las reuniones del Grupo «Medio Ambiente» de los días 24 de noviembre y 9 de diciembre de 2022. Una buena parte del texto revisado recibió una buena acogida general y constituyó un punto de partida válido, al tiempo que puso de manifiesto una serie de preocupaciones que deben abordarse minuciosamente en futuras negociaciones. También quedó claro que una orientación política sería de utilidad en algunas cuestiones. Por consiguiente, la Presidencia ha identificado dos temas que deberá abordar el Consejo de Medio Ambiente del 20 de diciembre de 2022 con el fin de proporcionar orientaciones para los futuros trabajos del Grupo «Medio Ambiente». A continuación se describen los puntos de partida del debate.

### **Trabajar juntos para la consecución de la ambición**

**El hecho de que muchas delegaciones no hayan cuestionado el nivel general de ambición de la propuesta es una señal importante. Al mismo tiempo, los debates técnicos indicaron que no hay unanimidad entre los Estados miembros en cuanto a sus puntos de vista sobre este asunto.** Varios Estados miembros consideran demasiado ambiciosos algunos de los objetivos y obligaciones que establece la propuesta, en particular en los artículos 4 a 10, principalmente porque no está suficientemente adaptado el actual marco institucional y financiero (incluida la capacidad de los recursos humanos con competencias y conocimientos adecuados). Además, consideran que la aplicación de la propuesta no es posible en el plazo propuesto, dada la necesidad de una estrecha cooperación y de acciones coordinadas en una serie de sectores clave (por ejemplo, la silvicultura, la gestión del agua, la agricultura, la ordenación cinegética y el desarrollo territorial y urbano y planificación).

Los Estados miembros también señalaron que la mejora de los ecosistemas o de los indicadores conexos requerirá unos **plazos más largos**, en ocasiones por la necesidad de obtener conocimientos científicos adecuados. El cumplimiento de los objetivos propuestos también podría resultar difícil debido a las condiciones naturales (como el cambio climático o la propagación de especies exóticas invasoras) u otros intereses públicos generales.

---

<sup>8</sup> Texto transaccional de la Presidencia para los artículos 1 a 10 — ST 14884/22.

Es importante no olvidar que **la propuesta se basa en los objetivos de la Estrategia, refrendada tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo**, y tener en cuenta la urgente necesidad de restaurar los ecosistemas, mejorar su estado y mitigar los efectos del cambio climático. A pesar de todos los esfuerzos de los Estados miembros, la biodiversidad sigue disminuyendo. Este declive podría resultar irreversible y conducir al colapso del ecosistema. La necesidad de afrontar de forma eficaz y sin demora las actuales condiciones insatisfactorias de los ecosistemas es una de las piedras angulares de la propuesta. Reducir sus ambiciones podría generar aún más **incertidumbre en cuanto a la eficiencia de nuestros esfuerzos conjuntos para evitar un mayor declive de la biodiversidad** y poner estos en peligro, ya que las medidas adoptadas no conducirían necesariamente al resultado deseado en forma de mejora de la salud de los ecosistemas y de los servicios ecosistémicos asociados.

Por tanto, y dado que, en efecto, algunas de las obligaciones basadas en los resultados de la propuesta podrían resultar difíciles de alcanzar, los planes nacionales de restauración deben proporcionar el margen necesario para **cierta flexibilidad a nivel nacional**. Los objetivos y obligaciones propuestos permiten, en general, tener en cuenta las condiciones específicas existentes en los Estados miembros (por ejemplo, estableciendo niveles satisfactorios de indicadores, determinando una superficie de referencia favorable para los tipos de hábitats o la calidad y cantidad suficientes de hábitats y especies) y basarse en evaluaciones del estado de conservación realizadas en virtud de las Directivas sobre protección de la naturaleza. Habida cuenta de que es preciso actuar de manera urgente, aprovechar plenamente esta flexibilidad puede allanar el camino.

### **Asegurar la rentabilidad de las inversiones**

La propuesta establece la obligación de los Estados miembros de velar **por que no se deterioren** las zonas en las que se hayan alcanzado buenas condiciones y una calidad suficiente de los hábitats de las especies, así como las zonas en las que están presentes los tipos de hábitats. Esta obligación tiene por objeto garantizar una **protección eficaz cuando se aplique el régimen de las Directivas de protección de la naturaleza (mejora o mantenimiento del estado de conservación)**, así como garantizar que los efectos de las medidas de restauración sean duraderos y que **los recursos invertidos en ellas, en su caso, no se devalúen**.



El concepto propuesto es **exigente en términos de seguimiento y evaluación, así como en relación con las medidas de gestión extensiva que deberían aplicarse en todas las zonas en las que los tipos de hábitats o los hábitats de especies requieren un mantenimiento para garantizar su existencia a largo plazo en buenas condiciones**. El coste de un requisito estricto de no deterioro fuera de Natura 2000 es difícil de evaluar, pero se prevé que sea sustancial, tanto en lo que respecta a la aplicación de dicho requisito (gestión de los derechos sobre la tierra y aplicación del sistema administrativo y jurídico requerido) como a su cumplimiento en la práctica.

No obstante, está claro que **la obligación tiene una gran importancia para el ámbito de aplicación de la propuesta y puede contribuir de manera fundamental a los objetivos de las Directivas de protección de la naturaleza en relación con la consecución o el mantenimiento del estado de conservación favorable de los tipos de hábitats y hábitats de especies en cuestión a escala nacional**. La evaluación de la condición de estos fenómenos ya se ha efectuado a nivel nacional en el marco jurídico actual, por lo que los esfuerzos relacionados con la aplicación del principio de no deterioro se reflejarían positivamente en este ámbito. Las pruebas han demostrado que, aunque la red Natura 2000 es una herramienta importante que contribuye a un estado de conservación favorable, dista mucho de ser suficiente para alcanzar los objetivos establecidos en la Estrategia.

No obstante, la propuesta prevé **posibles medios para establecer excepciones** al principio de no deterioro. La Presidencia también ha propuesto en su texto transaccional **convertir la obligación basada en los resultados en una obligación basada en el esfuerzo**, centrándose en las medidas que deben adoptarse para evitar el deterioro. Durante los debates también se ha propuesto una alternativa en forma de «ausencia de deterioro neto». Dado que muchos Estados miembros piden la adaptación de la propuesta al acervo actual de la UE en general, no debe omitirse esta importante sinergia con las Directivas sobre protección de la naturaleza. Por tanto, la posibilidad de una redacción diferente o, en caso necesario, la clarificación de las posibilidades para establecer excepciones debe ser objeto de un debate ulterior a nivel técnico.

Con el fin de hacer avanzar las negociaciones, se invita a los ministros a debatir las cuestiones siguientes:

1. *A la vista de que se reconoce que es urgente hacer frente a la permanente crisis de la biodiversidad, pero también contribuir a la lucha contra el cambio climático y su impacto en la sociedad y la economía, ¿considera que la ambición de la propuesta y el calendario propuesto son adecuados para abordar este doble reto?*
2. *Teniendo en cuenta la sinergia general entre el principio de «no deterioro» y las Directivas sobre protección de la naturaleza, ¿considera que es una solución adecuada para garantizar los beneficios medioambientales y socioeconómicos a largo plazo de los ecosistemas sanos y la sostenibilidad de los recursos invertidos?*

Tiempo de palabra: tres minutos por Estado miembro

---