

Bruxelles, le 2 décembre 2022
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0195(COD)**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature. - Débat d'orientation

1. Le 22 juin 2022, la Commission a adopté une proposition de règlement sur la restauration de la nature.¹ La proposition vise à réparer les habitats européens en mauvais état et à ramener la nature dans tous les écosystèmes, des terres forestières et agricoles aux écosystèmes marins, d'eau douce et urbains. Cette proposition prévoit l'application d'objectifs juridiquement contraignants pour la restauration de la nature dans différents écosystèmes, en complément de la législation existante. Il s'agit de couvrir au moins 20 % des zones terrestres et marines de l'UE d'ici à 2030, et, à terme, d'ici à 2050, tous les écosystèmes qui doivent être restaurés.
2. Le 7 juillet 2022, la Commission a présenté sa proposition législative et l'analyse d'impact qui l'accompagne au groupe "Environnement". Le groupe "Environnement" a mené des discussions de fond sur la proposition au cours de neuf autres réunions. Sur la base de ces discussions et des observations formulées par les délégations, la présidence a élaboré un premier texte de compromis pour les articles 1er à 10 2 et a recensé deux questions nécessitant des orientations politiques de la part du Conseil.

^{1.} Doc. 10607/22 - COM(2022) 304 final.

^{2.} Doc. 14884/22.

3. Afin d'orienter le débat sur la proposition législative visée en objet, qui se tiendra lors de la prochaine session du Conseil "Environnement", le 20 décembre 2022, la Présidence a préparé un document d'information ainsi que deux questions, qui figurent à l'annexe de la présente note.
 4. Le Comité des représentants permanents est invité à prendre acte du document d'information et des questions de la Présidence, et à les transmettre au Conseil dans la perspective du débat d'orientation susmentionné.
-

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil**Restauration de la nature****Note de la Présidence -**

La protection de la nature est un élément essentiel des directives "Oiseaux" et "Habitats", l'épine dorsale de la politique de l'Union européenne en matière de conservation de la nature, depuis des décennies. Leur bilan de qualité, publié en 2016¹, a conclu que, dans le cadre d'une politique plus large de l'UE en matière de biodiversité, les directives sur la nature restent très pertinentes et sont adaptées à leur finalité, mais que la pleine réalisation de leurs objectifs dépendra d'une amélioration substantielle de leur mise en œuvre.

La dernière évaluation de l'état de la nature par l'Agence européenne pour l'environnement² a montré que, en dépit de certaines évolutions encourageantes, seuls 15 % des habitats et environ 27 % des espèces protégées par la législation de l'UE indiquent un bon état de conservation. Une évaluation des écosystèmes à l'échelle de l'UE a révélé que, dans l'ensemble, l'état des écosystèmes dans l'UE est défavorable. Avec les données et les rapports supplémentaires dont nous disposons, tels que le rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques de l'IPBES (2019)³ ou le sixième rapport d'évaluation du GIEC⁴, il apparaît clairement que **les progrès accomplis pour mettre un terme à la perte de biodiversité ont été limités et que la nature décline au niveau mondial à un rythme sans précédent dans l'histoire de l'humanité, alors que des écosystèmes diversifiés et autonomes apportent aux personnes de multiples contributions, essentielles à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets.**

¹ Document de travail des services de la Commission — Résumé du bilan de qualité de la législation de l'UE sur la nature (directives "Oiseaux" et "Habitats") [SWD (2016) 473 final].

² State of nature in the EU — Results from reporting under the nature Directives 2013-2018, Agence européenne pour l'environnement, 2020.

³ IPBES (2019): rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques consacré à l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques.

⁴ GIEC (2022): Changement climatique 2022:conséquences, adaptation et vulnérabilité | changement climatique 2022 : incidences, adaptation et vulnérabilité (ipcc.ch).

Il est essentiel de mettre l'accent sur la protection de la biodiversité et les résultats obtenus dans ce domaine doivent encore être développés et affinés. Toutefois, le monde et l'Union européenne doivent **intensifier leur action et aller au-delà des zones protégées pour aborder le paysage au sens large, si nous entendons vraiment mettre la biodiversité sur la voie du rétablissement.**

Nécessité urgente d'agir reconnue d'une manière générale

Compte tenu de la situation peu satisfaisante, la **Commission européenne a adopté en 2020 la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030** (ci-après la "stratégie"), qui constitue l'un des éléments centraux du pacte vert, et s'est engagée à présenter une **proposition d'objectifs juridiquement contraignants de l'UE en matière de restauration de la nature** afin de restaurer les écosystèmes dégradés.

En octobre 2020, le Conseil, pleinement conscient du fait que la perte de biodiversité, la dégradation des écosystèmes et la perte de services écosystémiques constituent des menaces directes et existentielles pour la vie et le bien-être humains, a salué dans ses conclusions⁵ la stratégie et reconnu que la conservation, la restauration et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes ont des avantages économiques directs et indirects potentiels pour la plupart des secteurs de l'économie et que toutes les entreprises dépendent directement ou indirectement des actifs du capital naturel et des services écosystémiques. Il a également reconnu que, bien que des cadres juridiques, des stratégies et des plans d'action au niveau de l'UE et au niveau national soient en place pour protéger la biodiversité et la nature et restaurer les habitats dégradés et les populations d'espèces, nous devons **renforcer la protection et la restauration de la nature**. En ce qui concerne la restauration des écosystèmes, **le Conseil a réaffirmé que davantage d'ambition en matière de restauration de la nature est nécessaire, et qu'il faut notamment prendre des mesures pour protéger et restaurer la biodiversité au-delà des zones protégées**. Les conclusions ont également reconnu l'importance du lien existant entre la perte de biodiversité et le changement climatique, ainsi que leurs solutions respectives.

⁵ Conclusions sur la biodiversité - l'urgence d'agir, conclusions du Conseil (doc.11829/20) du 16 octobre 2020.

Dans sa résolution de juin 2021⁶, le Parlement européen s'est également félicité de la nouvelle stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et de son niveau d'ambition et a souligné que la stratégie devait atteindre pleinement ses objectifs. Pour y parvenir, la résolution **demande que des mesures soient prises pour lutter contre la perte de biodiversité en dehors des zones protégées**. L'engagement de la Commission en faveur de l'élaboration d'une proposition législative sur la restauration de la nature, y compris la fixation d'objectifs de restauration contraignants, a été vivement salué, et la **nécessité de faire en sorte que, après la restauration, aucune dégradation des écosystèmes ne soit autorisée** a été soulignée.

Relever un défi pour montrer l'exemple

Le 22 juin 2022, la proposition de règlement sur la restauration de la nature (ci-après la "proposition") a été adoptée par la Commission.

La proposition fixe un objectif général : **contribuer à rétablir sur le long terme, de manière continue et durable, la biodiversité et la résilience de la nature dans l'ensemble des zones terrestres et marines de l'UE en restaurant les écosystèmes** et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci et respecter ses engagements internationaux en la matière.

Pour atteindre cet objectif, la proposition fixe de **multiples objectifs contraignants et obligations en matière de restauration pour un large éventail d'écosystèmes** et ouvre la voie à la restauration et au maintien d'un large éventail d'écosystèmes dans l'UE d'ici à 2050, avec des résultats mesurables d'ici 2030 et 2040. La proposition est en outre étayée par un cadre de mise en œuvre permettant de traduire les objectifs en actions, en élaborant et exécutant des plans nationaux de restauration.

La proposition permet également à l'UE de faire preuve de leadership mondial en matière de protection de la nature, en particulier dans la perspective de la 15e conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, qui aura lieu à Montréal pendant la présidence tchèque du Conseil de l'UE et au cours de laquelle 196 parties à la convention, dont l'UE et ses États membres, devraient se mettre d'accord sur un **cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020**.

⁶ Résolution du Parlement européen du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030: Ramener la nature dans nos vies (2020/2273 (INI))

L'UE a l'intention de plaider en faveur d'objectifs mondiaux à l'horizon 2030, conformément aux engagements qu'elle a pris dans la stratégie, ainsi que d'un processus de mise en œuvre, de suivi et d'examen beaucoup plus robuste. Dans ses conclusions d'octobre 2022⁷, le **Conseil a souligné qu'un objectif visant à intensifier l'action en faveur de la restauration effective des écosystèmes dégradés devait être inclus dans le cadre mondial en matière de biodiversité pour l'après-2020.**

Réfléchir à la nécessité d'un cadre commun clair pour la restauration de la nature

Sous la présidence tchèque, la proposition a été examinée lors de dix réunions du **groupe "Environnement"**, au cours desquelles tous les États membres se sont déclarés globalement favorables aux objectifs du texte. Les délégations reconnaissent que la restauration de la nature est essentielle, en particulier dans le contexte de la nécessité urgente de s'adapter au changement climatique et de l'atténuer.

Les discussions encouragées par la présidence tchèque ont permis aux délégations de procéder à un examen détaillé du texte et d'exprimer leur point de vue sur tous les articles. Un certain nombre de défis importants sont ressortis des premiers échanges. D'une manière générale, les États membres demandent le maintien d'une **cohérence étroite avec le cadre juridique actuel de l'UE en matière d'environnement** et l'établissement d'un lien plus explicite avec ce cadre dans des dispositions spécifiques de la proposition. Les États membres ont également souligné qu'**une certaine flexibilité serait nécessaire pour que les spécificités nationales puissent être prises en compte**. Il a été souligné que la mise en œuvre nécessitera **d'importantes ressources humaines et financières** qui ne sont actuellement pas disponibles ou qui devraient faire l'objet d'ajustements substantiels. Il est également clair que les définitions revêtent une grande importance pour les États membres, étant donné qu'une mise en œuvre efficace et harmonisée du texte nécessite une **compréhension commune de ses dispositions**. Les questions horizontales et techniques ont été examinées au niveau du groupe et certaines d'entre elles ont été résolues; la proposition étant complexe, la plupart d'entre elles ont été renvoyées à un examen ultérieur

⁷ Convention sur la diversité biologique (CDB): quinzième réunion de la Conférence des Parties (CdP 15) à la CDB Dixième réunion de la Conférence des Parties à la CDB siégeant en tant que Réunion des Parties au protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (CdP/RdP 10) Quatrième réunion de la Conférence des Parties à la CDB siégeant en tant que Réunion des Parties au protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages (CdP/RdP 4) (Montréal, Canada, du 7 au 19 décembre 2022) — Conclusions du Conseil (doc.13975/22) du 24 octobre 2022.

Sur la base des discussions menées et des observations transmises par les délégations, la présidence a élaboré un **texte de compromis sur les articles 1^{er} à 10⁸**, qui a été examiné lors des réunions du groupe "Environnement" des 24 novembre et 9 décembre 2022. Pour bon nombre de ses éléments, le texte révisé a été, d'une manière générale, accueilli avec satisfaction et a offert une bonne voie à suivre, tout en révélant un certain nombre de préoccupations qu'il faudra traiter consciencieusement lors des futures négociations. Il était également clair que certaines questions gagneraient à faire l'objet d'orientations politiques. Par conséquent, la présidence a recensé deux sujets que le Conseil "Environnement" du 20 décembre 2022 devait aborder afin de donner des orientations pour les travaux futurs du groupe "Environnement". Les points de départ de la discussion sont décrits ci-dessous.

Œuvrer ensemble à la réalisation de l'ambition

Le fait qu'un grand nombre de délégations n'ont pas contesté le niveau global d'ambition de la proposition constitue un signal important. Dans le même temps, les discussions techniques ont montré que les États membres ne sont pas unanimes en ce qui concerne leur point de vue sur cette question. Certains des objectifs et obligations énoncés dans une proposition, notamment aux articles 4 à 10, sont jugés trop ambitieux par certains États membres, principalement parce que le cadre institutionnel et financier actuel (y compris les capacités en matière de ressources humaines dotées des compétences et des connaissances appropriées) n'est pas suffisamment adapté. En outre, la mise en œuvre de la proposition ne serait pas possible dans le délai proposé, compte tenu de la nécessité d'une coopération étroite et d'actions coordonnées dans un certain nombre de secteurs clés (par exemple, la sylviculture, la gestion de l'eau, l'agriculture, l'aménagement cynégétique, le développement spatial et urbain et l'aménagement du territoire et de l'urbanisme).

Les États membres ont également souligné que l'amélioration des écosystèmes ou des indicateurs connexes nécessitera une **durée plus longue**, parfois liée à la nécessité d'obtenir des connaissances scientifiques adéquates. La réalisation des objectifs proposés pourrait également s'avérer difficile en raison des conditions naturelles (changement climatique, propagation d'espèces exotiques envahissantes) ou d'autres intérêts publics généraux.

⁸ Texte de compromis de la présidence concernant les articles 1 à 10 — doc.14884/22.

Il importe de garder à l'esprit que **la proposition se fonde sur les objectifs de la stratégie, approuvée à la fois par le Conseil et le Parlement européen**, et de tenir compte de la nécessité urgente de restaurer les écosystèmes, d'améliorer leur état et d'atténuer les effets du changement climatique. Malgré tous les efforts déployés par les États membres, la biodiversité continue de décliner. Ce déclin pourrait s'avérer irréversible et entraîner un effondrement des écosystèmes. La nécessité de s'attaquer efficacement et sans délai à l'état insatisfaisant actuel des écosystèmes est l'une des pierres angulaires de la proposition. L'abaissement de ses ambitions pourrait accroître encore **l'incertitude quant à l'efficacité de nos efforts conjoints visant à prévenir un nouveau déclin de la biodiversité** et les compromettre, étant donné que les mesures adoptées ne permettraient pas nécessairement d'obtenir le résultat souhaité sous la forme d'une amélioration de la santé des écosystèmes et des services écosystémiques associés.

Étant donné que certaines des obligations axées sur les résultats prévues dans la proposition pourraient effectivement s'avérer difficiles à concrétiser, les plans nationaux de restauration devraient prévoir la **marge** nécessaire pour une flexibilité **au niveau national**. Les objectifs et obligations proposés permettent généralement de tenir compte des conditions spécifiques existant dans les États membres (par exemple, en fixant des niveaux d'indicateurs satisfaisants, en déterminant une zone de référence favorable pour les types d'habitats ou une qualité et une quantité suffisantes d'habitats et d'espèces) et de s'appuyer sur les évaluations de l'état de conservation réalisées au titre des directives "Nature". Tirer pleinement parti de cette flexibilité peut, compte tenu de l'urgence d'agir, préparer la voie à suivre.

Veiller à ce que les investissements soient rentables

La proposition prévoit l'obligation pour les États membres de veiller à ce que les zones dans lesquelles un bon état a été atteint et où la qualité suffisante des habitats de l'espèce a été atteinte, ainsi que les zones dans lesquelles les types d'habitats sont présents, **ne se détériorent pas**. Cette obligation vise à faire en sorte qu'une **protection efficace existe lorsque le régime des directives "Nature" (amélioration ou maintien de l'état de conservation) s'applique**, ainsi qu'à garantir que les mesures de restauration aient des effets durables et que, **lorsque des ressources ont été investies dans ces mesures, ces ressources ne soient pas dévalorisées**.

Le concept proposé est **exigeant en termes de surveillance et d'évaluation, ainsi qu'en ce qui concerne les mesures de gestion étendues qui devraient être mises en place dans toutes les zones où les types d'habitats ou les habitats d'espèces doivent être entretenus pour garantir leur existence à long terme en bon état**. Le coût d'une exigence stricte de non-détérioration en dehors de Natura 2000 est difficile à évaluer, mais devrait être considérable, tant pour ce qui est de la mise en œuvre de cette exigence (gestion des droits fonciers et mise en œuvre du système administratif et juridique requis) que de son respect dans la pratique.

Il est toutefois évident que **l'obligation est très pertinente pour le champ d'application de la proposition et qu'elle est très susceptible de contribuer fondamentalement aux objectifs des directives "Nature" pour ce qui est d'atteindre ou de maintenir un état de conservation favorable des types d'habitats et des habitats des espèces en question à l'échelle nationale**.

L'évaluation de l'état de ces phénomènes est déjà effectuée au niveau national dans le cadre juridique actuel, de sorte que les efforts liés à l'application du principe de non-détérioration auraient des effets positifs dans ce domaine. Il a été démontré que, même si le réseau Natura 2000 est un outil important contribuant à un état de conservation favorable, il est loin d'être suffisant pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie.

La proposition prévoit toutefois des **possibilités de dérogation au principe de non-détérioration**. Dans son texte de compromis, la présidence a également proposé de **passer d'une obligation fondée sur les résultats à une obligation fondée sur l'effort**, en mettant l'accent sur les mesures à mettre en place pour prévenir la non-détérioration. Une alternative sous la forme d'une "absence de détérioration nette" a également été avancée au cours des discussions. Étant donné que de nombreux États membres demandent que la proposition soit alignée sur l'acquis actuel de l'UE en général, cette importante synergie avec les directives sur la nature ne devrait pas être omise. La possibilité d'une formulation différente ou, le cas échéant, d'une clarification des possibilités de dérogation devrait donc faire l'objet de discussions plus approfondies au niveau technique.

Afin de faire progresser les négociations, les ministres sont invités à procéder à un échange de vues autour des questions suivantes :

1. *Compte tenu de l'urgence reconnue de s'attaquer à la crise de la biodiversité qui est toujours présente, mais aussi de contribuer à lutter contre le changement climatique et son incidence sur la société et l'économie, estimez-vous que l'ambition de la proposition et le calendrier proposé sont suffisants pour relever ce double défi?*
2. *Compte tenu de la synergie globale entre le principe de "non-détérioration" et les directives sur la nature, estimez-vous qu'il s'agit d'une solution appropriée pour garantir les avantages environnementaux et socio-économiques à long terme des écosystèmes sains et la durabilité des ressources investies?*

Temps de parole : trois minutes par État membre
