



Bruxelas, 2 de dezembro de 2022  
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229  
CODEC 1905  
CLIMA 642

---

---

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

---

---

#### NOTA

---

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à restauração da natureza – Debate de orientação

---

1. Em 22 de junho de 2022, a Comissão adotou uma proposta de regulamento relativo à restauração da natureza<sup>1</sup>, que visa reparar os *habitats* europeus em mau estado e trazer a natureza de volta a todos os ecossistemas, das florestas e das terras agrícolas até aos ecossistemas marinhos, de água doce e urbanos. Nos termos da presente proposta, serão aplicáveis metas de restauração da natureza, juridicamente vinculativas, em diferentes ecossistemas, complementando a legislação em vigor. O objetivo consiste em abranger, até 2030, pelo menos 20 % das zonas terrestres e marítimas da UE por medidas de restauração da natureza e acabar por alargar tais medidas a todos os ecossistemas que necessitam de restauração, até 2050.
2. A 7 de julho de 2022, a Comissão apresentou ao Grupo do Ambiente a sua proposta legislativa e a avaliação de impacto que a acompanha. O Grupo do Ambiente realizou debates de fundo sobre a proposta no decurso de mais nove reuniões. Com base nesses debates e nas observações apresentadas pelas delegações, a Presidência elaborou um primeiro texto de compromisso para os artigos 1.º a 10.º<sup>2</sup> e identificou duas questões que requerem orientações políticas do Conselho.

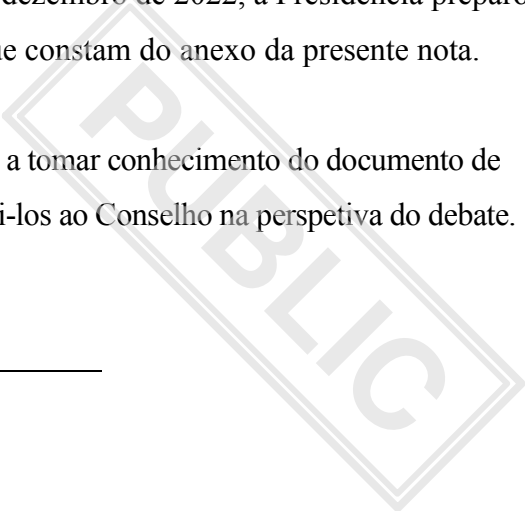
---

1. 10607/22 – COM(2022) 304 final.

2. 14884/22.

3. A fim de orientar o debate sobre a proposta legislativa em epígrafe, que se realizará na próxima reunião do Conselho (Ambiente) de 20 de dezembro de 2022, a Presidência preparou um documento de referência com duas questões, que constam do anexo da presente nota.
4. Convida-se o Comité de Representantes Permanentes a tomar conhecimento do documento de referência e das perguntas da Presidência e a transmiti-los ao Conselho na perspectiva do debate.

---



**Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo  
à restauração da natureza**

**– Nota da Presidência –**

A proteção da natureza tem sido, há décadas, um elemento essencial das Diretivas Aves e *Habitats*, que constituem a espinha dorsal da política de conservação da natureza da União Europeia. A sua avaliação do balanço de qualidade, publicada em 2016<sup>1</sup>, concluiu que, no âmbito de uma política mais vasta da UE em matéria de biodiversidade, as Diretivas Natureza continuam a ser altamente relevantes e adequadas à sua finalidade, mas a plena realização dos seus objetivos dependerá de melhorias substanciais na sua aplicação.

A mais recente avaliação do estado da natureza efetuada pela Agência Europeia do Ambiente<sup>2</sup> revelou que, apesar de alguns desenvolvimentos encorajadores, apenas 15 % dos *habitats* e cerca de 27 % das espécies protegidas pela legislação da UE revelam um bom estado de conservação. Uma avaliação dos ecossistemas à escala da UE concluiu que, de um modo geral, o estado dos ecossistemas na UE é desfavorável. Com os dados e relatórios adicionais de que dispomos, como o Relatório de avaliação mundial sobre a biodiversidade e os serviços ecossistémicos da IPBES (2019)<sup>3</sup>, ou o Sexto Relatório de Avaliação do PIAC<sup>4</sup>, há provas claras de que **os progressos alcançados para travar a perda de biodiversidade são limitados e a natureza está a deteriorar-se a nível mundial a um ritmo sem precedentes na história da humanidade, ao passo que ecossistemas diversificados e autossuficientes oferecem às pessoas múltiplas contribuições essenciais para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos.**

---

<sup>1</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão – Resumo do balanço de qualidade da legislação da UE no domínio da natureza (Diretivas Aves e *Habitats*) [SWD (2016) 473 final].

<sup>2</sup> *State of nature in the EU – Results from reporting under the nature Directives 2013-2018*, [Estado da Natureza na UE – Resultados dos relatórios ao abrigo das Diretivas Natureza 2013-2018], Agência Europeia do Ambiente, 2020.

<sup>3</sup> Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistémicos (IPBES) (2019), Relatório de avaliação mundial sobre a biodiversidade e os serviços ecossistémicos, da Plataforma Intergovernamental Científica e Política sobre a Biodiversidade e os Serviços Ecossistémicos.

<sup>4</sup> PIAC (2022): *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* | *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability* (ipcc.ch)[Alterações climáticas (2022) – impactos, adaptação e vulnerabilidade, (Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas (PIAC))].

É essencial dar destaque à proteção da biodiversidade, e os resultados alcançados neste domínio têm de ser mais desenvolvidos e aperfeiçoados. No entanto, o mundo e a União Europeia têm de **intensificar esforços e ir além das áreas protegidas e tratar a paisagem num sentido mais lato, se pretendemos efetivamente colocar a biodiversidade na via da recuperação.**

### **Reconhecimento geral da necessidade urgente de ação**

Tendo em conta a situação insatisfatória, **a Comissão Europeia adotou, em 2020, a nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030** (a "Estratégia") como um dos elementos centrais do Pacto Ecológico Europeu, e comprometeu-se a apresentar uma **proposta de metas da UE de restauração da natureza, juridicamente vinculativas**, a fim de recuperar os ecossistemas degradados.

Em outubro de 2020, **o Conselho**, estando plenamente consciente que a perda de biodiversidade, a degradação dos ecossistemas e a perda de serviços ecossistémicos constituem ameaças diretas e existenciais à vida e ao bem-estar humanos, acolheu favoravelmente a Estratégia nas suas Conclusões<sup>5</sup>, e reconheceu que a conservação, o restauro e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas trazem potenciais benefícios económicos diretos e indiretos para a maioria dos setores da economia, e que todas as empresas dependem, direta ou indiretamente, dos ativos em capital natural e de serviços ecossistémicos. Reconheceu igualmente que, embora estejam em vigor quadros jurídicos, estratégias e planos de ação a nível nacional e da UE para proteger a biodiversidade e a natureza e para restaurar os *habitats* degradados e as populações de espécies, é necessário **reforçar a proteção e o restauro da natureza**. No que diz respeito à restauração dos ecossistemas, **o Conselho reafirmou que é necessária mais ambição no tocante ao restauro da natureza, nomeadamente a necessidade de medidas para proteger e restaurar a biodiversidade para além das áreas protegidas**. As conclusões reconheceram igualmente a importante ligação entre a perda de biodiversidade e as alterações climáticas, assim como as respetivas soluções.

---

<sup>5</sup> Conclusões do Conselho sobre a biodiversidade – necessidade de ação urgente – Conclusões do Conselho (11829/20) de 16 de outubro de 2020.

Na sua resolução de junho de 2021<sup>6</sup>, o Parlamento Europeu congratulou-se igualmente com a nova Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 e com o seu nível de ambição e salientou que a estratégia deve cumprir plenamente os seus objetivos. Para o efeito, a resolução **solicitou medidas para abordar a perda de biodiversidade fora das áreas protegidas**. O compromisso da Comissão de elaborar uma proposta legislativa sobre a restauração da natureza, incluindo o estabelecimento de metas vinculativas em termos de restauração, foi vivamente saudado, tendo sido salientado **o facto de, após a restauração, não dever ser permitida qualquer degradação dos ecossistemas**.

### **Aceitar o desafio e dar o exemplo**

Em 22 de junho de 2022, a Comissão adotou a proposta de regulamento relativo à restauração da natureza ("proposta").

A proposta estabelece um objetivo global: **contribuir para a recuperação contínua, a longo prazo e sustentada da biodiversidade e da resiliência de toda a natureza nas zonas terrestres e marítimas da UE, restaurando os ecossistemas**, e contribuir para a consecução dos objetivos da União em matéria de atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas e para o cumprimento dos compromissos internacionais da UE.

Para alcançar este objetivo, a proposta estabelece **várias metas e obrigações vinculativas de restauração num vasto conjunto de ecossistemas** e abre caminho para a restauração e manutenção de um vasto conjunto de ecossistemas na UE até 2050, com resultados mensuráveis até 2030 e 2040. A proposta é ainda apoiada por um quadro de execução com vista a concretizar os objetivos em ação, mediante a elaboração e execução de planos nacionais de restauração.

A proposta permite igualmente à UE demonstrar liderança mundial na proteção da natureza, em especial tendo em vista a 15.<sup>a</sup> Conferência das Partes na Convenção sobre a Diversidade Biológica, a realizar em Montreal, durante a Presidência checa do Conselho da UE, na qual se espera que 196 Partes na Convenção, incluindo a UE e os seus Estados-Membros, cheguem a acordo sobre um **quadro mundial para a biodiversidade após 2020**.

---

<sup>6</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de junho de 2021, intitulada "Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030: Trazer a natureza de volta às nossas vidas" (2020/2273(INI)).

A UE tenciona promover metas globais para 2030, em consonância com os compromissos assumidos pela UE na Estratégia, bem como um processo muito mais sólido de execução, acompanhamento e revisão. Nas suas conclusões de outubro de 2022<sup>7</sup>, **o Conselho salientou a necessidade de incluir no quadro mundial para a biodiversidade após 2020 uma meta de intensificação das ações para a restauração eficaz dos ecossistemas degradados.**

### **Refletir sobre a necessidade de um quadro comum claro para a restauração da natureza**

Durante a Presidência checa, a proposta foi debatida em 10 reuniões do **Grupo do Ambiente**, nas quais todos os Estados-Membros manifestaram o seu apoio geral aos objetivos do texto.

As delegações reconhecem que é essencial restaurar a natureza, especialmente no contexto da necessidade urgente de adaptação às alterações climáticas e atenuação das mesmas.

Os debates promovidos pela Presidência checa permitiram uma análise pormenorizada do texto e deram aos Estados-Membros a possibilidade de exprimirem os seus pontos de vista sobre todos os artigos. Os primeiros debates suscitaram várias questões importantes. Em geral, os Estados-Membros apelam à manutenção de uma **forte coerência com o atual quadro jurídico da UE em matéria de ambiente** e ao estabelecimento de uma ligação mais explícita a esse quadro em disposições específicas da proposta. Os Estados-Membros salientaram igualmente que **será necessária flexibilidade para poderem refletir na proposta características nacionais específicas.**

Foi salientado que a execução exigirá **consideráveis recursos humanos e financeiros** que atualmente não estão disponíveis ou que terão de ser substancialmente ajustados. Ficou igualmente claro que as definições se revestem de grande importância para os Estados-Membros, uma vez que uma execução eficaz e harmonizada do texto exige um **entendimento comum das suas disposições.**

As questões horizontais e técnicas foram analisadas a nível do Grupo, tendo algumas delas sido resolvidas; dada a complexidade da proposta, a maior parte foi relegada para análise posterior.

---

<sup>7</sup> Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB): Décima quinta reunião da Conferência das Partes (COP 15) na CDB; Décima reunião da Conferência das Partes na CDB, na qualidade de reunião das Partes no Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica (COP-MOP 10); Quarta reunião da Conferência das Partes na CDB, na qualidade de reunião das Partes no Protocolo de Nagoia relativo ao acesso aos recursos genéticos e à partilha dos seus benefícios (COP-MOP 4) (Montreal, Canadá, de 7 a 19 de dezembro de 2022) – Conclusões do Conselho (13975/22), de 24 de outubro de 2022.

Com base nos debates realizados e nos comentários enviados pelas delegações, a Presidência elaborou um **texto de compromisso sobre os artigos 1.º a 10.º**<sup>8</sup>, que foi analisado nas reuniões do Grupo de 24 de novembro e 9 de dezembro de 2022. Em relação a muitos dos seus elementos, o texto revisto foi bem acolhido em geral e apresentou um bom caminho a seguir, revelando simultaneamente uma série de preocupações que é necessário tratar conscienciosamente em futuras negociações. Ficou igualmente claro que algumas questões beneficiariam de orientações políticas. Por conseguinte, a Presidência identificou dois temas a tratar pelo Conselho (Ambiente) de 20 de dezembro de 2022, a fim de facultar orientações para os futuros trabalhos do Grupo do Ambiente. Os pontos de partida do debate são descritos em seguida.

### **Trabalhar em conjunto para cumprir a ambição**

**O facto de muitas delegações não terem posto em causa o nível global de ambição da proposta é um sinal importante. Ao mesmo tempo, os debates técnicos indicaram que os Estados-Membros não são unânimes no que diz respeito aos seus pontos de vista sobre esta matéria.** Algumas das metas e obrigações estabelecidas na proposta, em especial nos artigos 4.º a 10.º, foram consideradas demasiado ambiciosas por alguns Estados-Membros, principalmente por o atual quadro institucional e financeiro (incluindo a quantidade de recursos humanos com competências e conhecimentos adequados) não estar suficientemente adaptado. Além disso, a aplicação da proposta não seria possível dentro do prazo proposto, dada a necessidade de uma cooperação estreita e de ações coordenadas em vários setores essenciais (por exemplo, silvicultura, gestão da água, agricultura, gestão da caça, ordenamento e planeamento territorial e urbano).

Os Estados-Membros salientaram igualmente que a melhoria dos ecossistemas ou dos indicadores conexos exigirá um **prazo mais longo**, por vezes devido à necessidade de obter conhecimentos científicos adequados. O cumprimento das metas propostas pode também revelar-se difícil devido a condições naturais (a saber, as alterações climáticas, a propagação de espécies exóticas invasoras) ou a outros interesses públicos gerais.

---

<sup>8</sup> Texto de compromisso da Presidência referente aos artigos 1.º a 10.º – ST 14884/22.

É importante ter presente que **a proposta se baseia nos objetivos da estratégia, aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu**, e ter em conta a necessidade urgente de restaurar os ecossistemas, melhorar o seu estado e atenuar os impactos das alterações climáticas. Apesar de todos os esforços envidados pelos Estados-Membros, a biodiversidade continua em declínio. Um tal declínio poderá revelar-se irreversível e conduzir ao colapso dos ecossistemas. A necessidade de abordar de forma eficaz, e sem demora, o atual estado insatisfatório dos ecossistemas constitui uma pedra angular da proposta. A redução das suas ambições poderá criar ainda mais **incertezas quanto à eficácia dos nossos esforços conjuntos para prevenir um maior declínio da biodiversidade** e comprometê-los, uma vez que as medidas adotadas não conduzirão necessariamente ao resultado desejado sob a forma de uma melhoria da saúde dos ecossistemas e dos serviços ecossistémicos conexos.

Uma vez que algumas das obrigações baseadas nos resultados contidas na proposta podem, de facto, ser difíceis de alcançar, os planos nacionais de restauração deverão proporcionar a margem de manobra necessária para **ter flexibilidade a nível nacional**. As metas e obrigações propostas permitem, de um modo geral, ter em conta as condições específicas existentes nos Estados-Membros (através, por exemplo, do estabelecimento de níveis satisfatórios de indicadores, da determinação da superfície de referência favorável para os tipos de *habitats* ou da qualidade e quantidade suficientes de *habitats* e espécies) e tomar como base as avaliações do estado de conservação realizadas nos termos das Diretivas Natureza. A plena utilização desta flexibilidade pode, tendo em conta a urgência de agir, preparar o caminho a seguir.

### **Garantir que os investimentos compensam**

A proposta estabelece a obrigação de os Estados-Membros garantirem que as zonas nas quais foi atingido um bom estado e nas quais se atingiu uma qualidade suficiente dos *habitats* das espécies, bem como as zonas onde ocorrem os tipos de *habitat*, **não se deterioram**. Essa obrigação visa assegurar a **existência de uma proteção eficaz nos casos em que é aplicável o regime das Diretivas Natureza – melhoria ou manutenção do estado de conservação** –, bem como assegurar que as medidas de restauração tenham efeitos duradouros e que, **nos casos em que os recursos tenham sido investidos nessas medidas, esses recursos não sejam desvalorizados**.

O conceito proposto é exigente em termos de acompanhamento e avaliação, bem como em relação às medidas de gestão extensivas que teriam de ser aplicadas em todas as áreas em que os tipos de *habitats* ou os *habitats* de espécies requerem manutenção para garantir a sua existência a longo prazo em bom estado. O custo de um requisito rigoroso de não deterioração fora da rede Natura 2000 é difícil de avaliar, mas é de prever que seja substancial, tanto no que diz respeito à aplicação deste requisito (gestão dos direitos fundiários e aplicação do sistema administrativo e jurídico exigido) como ao seu cumprimento na prática.

No entanto, é evidente que a obrigação tem grande relevância para o âmbito de aplicação da proposta, bem como um grande potencial para contribuir de modo fundamental para os objetivos das Diretivas Natureza no que diz respeito à consecução ou manutenção do estado de conservação favorável dos tipos de *habitats* e *habitats* das espécies em questão à escala nacional. A avaliação do estado desses fenómenos já foi efetuada a nível nacional nos termos do atual quadro jurídico, pelo que os esforços relacionados com a aplicação do princípio de não deterioração se refletirão de forma positiva neste domínio. Os dados demonstraram que, mesmo sendo a rede Natura 2000 um instrumento importante que contribui para um estado de conservação favorável, está longe de ser suficiente para alcançar as metas estabelecidas na estratégia.

No entanto, a proposta prevê eventuais formas de derrogação ao princípio da não deterioração. No seu texto de compromisso, a Presidência propôs também que se passasse de uma obrigação baseada nos resultados para uma obrigação baseada no esforço, centrando-se nas medidas a concretizar para prevenir a não deterioração. Durante os debates, foi também apresentada uma alternativa sob a forma de "ausência de deterioração líquida". Uma vez que muitos Estados-Membros apelam ao alinhamento da proposta com o atual acervo da UE em geral, esta importante sinergia com as Diretivas Natureza não deve ser omitida. A eventualidade de uma redação diferente ou, se necessário, de uma clarificação das possibilidades de derrogação deverá, por conseguinte, ser objeto de uma análise mais aprofundada a nível técnico.

A fim de fazer avançar as negociações, convidam-se os ministros a debater as seguintes questões:

1. *Tendo em conta a reconhecida urgência de enfrentar a continuada crise da biodiversidade, mas também de ajudar a combater as alterações climáticas e as suas repercussões na sociedade e na economia, considera que a ambição da proposta e o calendário proposto são adequados para dar resposta a este duplo desafio?*
2. *Tendo em conta a sinergia global entre o princípio da "não deterioração" e as Diretivas Natureza, considera que se trata de uma solução adequada para assegurar os benefícios ambientais e socioeconómicos a longo prazo de ecossistemas saudáveis e a sustentabilidade dos recursos investidos?*

Intervenção: três minutos por Estado-Membro

---