Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Bidrag til en kvalitetskontrol af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet

(2016/C 051/10)

Ordfører: Roby BIWER (PES/LU), medlem af kommunalbestyrelsen i Bettembourg, Luxembourg

POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Generelle bemærkninger

1. Det Europæiske Regionsudvalg fremhæver, at en af de største økologiske udfordringer i dag er at få standset tabet af biodiversitet og naturlige habitater samt forringelsen af økosystemtjenester inden 2020 og få iværksat en genopretning;

2. minder om, at ifølge de relevante betragtninger i EU's fuglebeskyttelsesdirektiv ([1]) og habitatdirektiv ([2]) (»naturdirektiverne«) er bl.a. bevaring, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten et vigtigt mål for EU og af almen interesse, og at tilbagegangen i bestandene af vilde arter og deres habitater udgør en alvorlig fare for bevarelsen af det naturlige miljø;

3. er bekymret over, at aktuelle undersøgelser som f.eks. rapporten om naturens tilstand i Den Europæiske Union ([3]) viser, at det ikke er givet, at biodiversitetsmålet for 2020, som også blev bekræftet af Det Europæiske Råd den 25. og 26. marts 2010, vil blive nået alene på grundlag af de hidtil trufne eller planlagte foranstaltninger;

4. er enig i Kommissionens antagelse i forbindelse med den europæiske biodiversitetsstrategi ([4]), at en fuldstændig gennemførelse af naturdirektiverne er en grundlæggende forudsætning for at standse tabet af biodiversitet og nå de enkeltmål, der er formuleret i strategien;

5. henviser til, at de lokale og regionale myndigheder spiller en central rolle, når det gælder gennemførelsen af naturdirektiverne, og er overbevist om, at denne centrale rolle er grundlag for en særlig erfaring med naturdirektiverne i Regionsudvalget;

6. vil derfor gerne bidrage med sin særlige erfaring med naturdirektiverne i kraft af sit politiske mandat til Kommissionens igangværende kvalitetskontrol ([5]) og afgiver derfor følgende udtalelse til de enkelte temaer, som Kommissionen har opstillet.

Relevans

7. Det Europæiske Regionsudvalg er af den opfattelse, at de betragtninger og målsætninger, som ligger til grund for naturdirektiverne, fortsat er gældende, og at naturdirektiverne derfor er uundværlige for at beskytte arterne og deres habitater og naturtyper i EU;

8. fremhæver, at naturdirektiverne omhandler alle væsentlige trusler mod arterne, deres habitater og naturtyperne i EU;

([1]) Direktiv 2009/147/EF (EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7).
([2]) Direktiv 92/43/EØF (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Jf. Kommissionens mandat: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. er meget bekymret over, at de eksisterende bestemmelser i naturdirektiverne endnu ikke er gennemført fuldt ud i alle medlemsstater; fremhæver, at der til dels fortsat mangler retlig sikring af Natura 2000-områder, udarbejdelse af forvaltningsplaner samt gennemførelse af konkrete beskyttelsesforanstaltninger; ønsker en tættere inddragelse af de lokale og regionale myndigheder i disse opgaver;

10. henviser til, at naturdirektiverne tilstræber en omfattende beskyttelse af de mest truede arter, deres habitater og naturtyper inden for alle politikområder, og at det derfor er en udfordring i fremtiden at integrere naturbeskyttelseshensyn endnu stærkere i andre politikområder som f.eks. landbrugspolitikken, da der hidtil ikke er taget optimalt hensyn til naturbeskyttelsesaspekter på disse områder;

11. anser på denne baggrund naturdirektiverne for yderst relevante for beskyttelsen af arterne, deres habitater og naturtyper mod belastninger og trusler på lokalt og regionalt niveau som følge af tab eller opsplitning af naturtyper, forurening samt udbredelse af ikke hjemmehørende dyre- og plantearter.

Effektivitet

12. Det Europæiske Regionsudvalg anerkender, at det er dokumenteret, at tilstanden for arterne, deres habitater og naturtyperne er markant forbedret i de områder, hvor naturdirektiverne er blevet gennemført ([6]), og at det derfor må antages, at naturdirektivernes målsætninger vil kunne nås, hvis de gennemføres fuldt ud;

13. understreger, at mange konkrete eksempler i rapporten om naturens tilstand i Den Europæiske Union viser, at medlemsstaterne samt de lokale og regionale myndigheder spiller en afgørende rolle med hensyn til at beskytte arter og habitater;

14. er yderst bekymret over, at de positive resultater med at beskytte arter og naturtyper, som skyldes gennemførelsen af naturdirektiverne, har et begrænset omfang og er mangelfulde, da den overvejende del af arterne og naturtyperne fortsat har en ugunstig bevaringstilstand, og en betydelig andel endda har udsigt til yderligere forringelse;

15. peger desuden på, at biodiversiteten uden for de områder, der er beskyttet af naturdirektiverne, ikke udviser samme positive udvikling som inden for Natura 2000-netværket, hvilket det dramatiske tab med hensyn til vidt udbredte fuglearter vidner om;

16. er overbevist om, at debatter mellem forskellige typer af berørte parter i forbindelse med enkelte arter, som potentielt kan forvolde skade, også kan afsluttes gennem entydige bestemmelser i forvaltningsplaner, som på den ene side fastlægger en procedure og på den anden side er tilstrækkeligt underbygget økonomisk og personalemæssigt, til at sikre folkesundheden og den offentlige sikkerhed samt til at undgå alvorlige skader og yde erstatning for uundgåelige skader;

17. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at hjælpe de lokale og regionale myndigheder med at gennemføre naturdirektiverne fuldt ud; henviser til, at dette navnlig gælder med henblik på at udpege Natura 2000-områder og sikre dem juridisk samt at fastlægge konkrete bevaringsmål med hensyn til beskyttelsen af arter og naturtyper gennem praktiske bevarings- og genopretningstiltag samt med henblik på anvendelsen af de nødvendige økonomiske midler, ikke mindst for at afhjælpe manglen på finansiering og imødekomme behovet for lettere adgang til de eksisterende finansieringskilder ([7]);

18. opfordrer Kommissionen til at udstede mere effektive gennemførelsesvejledninger og ajourføre allerede eksisterende vejledninger, så de bliver let forståelige og foreligger på medlemsstaternes forskellige sprog, er let tilgængelige via en fælles internetportal ([8]), indbefatter den gældende retspraksis og eventuelt kommer ind på særlige forhold i forskellige sektorer;

([6]) Jf. COM(2015) 219 final.
([7]) Jf. CdR 112/2010 fin; desuden CdR 8074/2013.
([8]) Jf. CoR TIA-rapport 2015.

19. foreslår Kommissionen at øge indsatsen inden for information, uddannelse og oplysning, især med hensyn til nytteværdien af naturbeskyttelsesforanstaltninger og Natura 2000-områder, og desuden eksempelvis udbygge Det Europæiske Miljøagenturs eksisterende »Natura 2000 viewer« til et omfattende geografisk onlineinformationssystem, som på systematisk vis oplyser offentligheden, planlæggere, landbrugere og andre aktører om alle aspekter ved gennemførelsen af naturdirektiverne, sat i relation til de enkelte Natura 2000-områder;

20. er derfor af den overbevisning, at de påviste mangler og den foruroligende bevaringstilstand for mange arter og naturtyper ikke skal opfattes som et resultat af manglende effektivitet med hensyn til naturdirektiverne, men at disse direktiver i sig selv har vist sig at være meget effektive instrumenter til at beskytte biodiversiteten.

Omkostningseffektivitet

21. Det Europæiske Regionsudvalg påpeger, at bevaring af biodiversiteten først og fremmest er en samfundsopgave, som skal løses for at opnå en bæredygtig økonomisk livsform, dvs. en livsform, som kan praktiseres permanent og globalt;

22. understreger, at små og mellemstore virksomheder i forbindelse med en offentlig høring arrangeret af Kommissionen ([9]) ikke regnede naturdirektiverne med til de 10 retsakter, som forårsager de største udgifter;

23. beklager, at planlæggere, landbrugere og andre nøglesektorer hidtil har haft unødvendige udgifter f.eks. som følge af forsinket og ufuldstændig udpegelse af Natura 2000-områder; henviser dog samtidig til, at forskellige udgifter for lokale og regionale myndigheder kan skyldes, at der kan være store regionale forskelle på diversiteten af arter og naturtyper samt på de tilsvarende nødvendige naturbeskyttelsesforanstaltninger;

24. fremhæver, at mange af Natura 2000-områderne udfører vigtige og rentable økosystemtjenester på lokalt og regionalt niveau ([10]), eksempelvis i form af sundhedsydelser, CO_2-opsamling, beskyttelse mod højvande, rensning af vandforekomster, renholdelse af luften og forebyggelse af jorderosion;

25. henviser til, at aktuel forskning ([11]) bekræfter et udmærket cost-benefit-forhold på lokalt og regionalt niveau, da den økologiske, sociale og økonomiske nytteværdi langt overstiger naturdirektivernes gennemførelsesudgifter;

26. noterer sig de muligheder, som Natura 2000-nettet giver for at skabe job og indtægter i sektorerne for miljøvenlig turisme og fritidsaktiviteter i naturen. Regionsudvalget fremhæver den særlige betydning, som det i denne forbindelse har at skabe nye erhvervsmuligheder i ugunstigt stillede landbrugsdistrikter;

27. er derfor af den overbevisning, at gennemførelsen af naturdirektiverne ganske vist i sagens natur skaber udgifter, men at disse udgifter er nødvendige for at beskytte biodiversiteten, hvilket er nødvendigt af hensyn til bæredygtigheden, og at disse udgifter desuden står i et rimeligt forhold til den langt større nytteværdi, der følger af naturdirektiverne, og som kun delvist kan gøres op i penge.

Sammenhæng

28. Det Europæiske Regionsudvalg er overbevist om, at de to naturdirektiver er fremragende eksempler på en koncentreret, forståelig, modsigelsesfri og systematisk opbygget og dermed generelt målorienteret lovgivning;

29. betragter også de to naturdirektiver i forening som vellykkede lovgivningsinstrumenter, da de fungerer på sammenlignelig måde, ikke modsiger hinanden og supplerer hinanden gensidigt, hvad angår de materielle beskyttelseskrav, så de tilsammen danner beskyttelsesordningen Natura 2000;

([9]) See http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_da.htm

([10]) Brink/Badura/Bassi/et al., *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network*, 2011.

([11]) EU-rapporter dokumenterer, at en fuldstændig gennemførelse af alle Natura 2000-områder ville koste ca. 6 mia. EUR årligt; påpeger, at dette skal holdes op imod økosystemtjenester til en værdi af op til 300 mia. EUR og desuden op til 8 mio. mulige arbejdspladser i forbindelse med Natura 2000-områder.

30. går ud fra, at naturdirektiverne også harmonerer med andre EU-retsakter på miljøområdet, og minder i denne forbindelse om ændringen af VVM-direktivet ([12]), som blev foretaget netop til dette formål; opfordrer dog samtidig medlemsstaterne og de lokale og regionale myndigheder til at koordinere gennemførelsen af de forskellige miljøretsakter bedre og eksempelvis fremme integrationen af godkendelsesprocedurer, kontrolforanstaltninger og rapporteringspligt;

31. er af den opfattelse, at det kunne være hensigtsmæssigt at forbedre afstemningen af planlægningsprocedurerne i henhold til naturdirektiverne og i henhold til vandrammedirektivet ([13]) samt eventuelt også i henhold til VVM-direktivet og SMV-direktivet ([14]), både af hensyn til miljøbeskyttelsen og for at undgå overflødige udgifter;

32. opfordrer medlemsstaterne til at samarbejde med de lokale og regionale myndigheder og hjælpe dem med den praktiske gennemførelse af nye retsakter på miljøområdet som f.eks. EU-forordningen om invasive arter ([15]);

33. anser det — uafhængigt af naturdirektivernes gode indlejring i den øvrige EU-miljøret — for problematisk med hensyn til at nå naturdirektivernes mål, at andre af EU's sektorale politikområder som f.eks. den fælles landbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og energi- og transportpolitikkerne, stadig kun yder et utilstrækkeligt bidrag til at bevare biodiversiteten ([16]);

34. anser det for uomgængeligt, at Kommissionens midtvejsevaluering af struktur- og investeringsfondene kommer til at indeholde en forpligtelse til at foretage en biodiversitetskontrol for alle projekter, som modtager EU-støtte ([17]);

35. opfordrer desuden Kommissionen til — for at beskytte arter og naturtyper uden for Natura 2000-områder og arter, som ikke er omfattet af den strenge artsbeskyttelsesordning — i henhold til den europæiske biodiversitetsstrategi at stille forslag om en lovramme for at forhindre nettotab af biodiversitet og økosystemtjenester ([18]);

36. er på dette grundlag overbevist om, at naturdirektiverne principielt er egnede til at nå de tilgrundliggende mål, men at der må yderligere anstrengelser til for at forhindre handlinger, som skader biodiversiteten, på politikområder, der ikke er omfattet af naturdirektivernes foranstaltninger.

Merværdi på EU-plan

37. Det Europæiske Regionsudvalg anerkender, at naturdirektiverne har ydet et væsentligt bidrag til en mere ensartet og virkningsfuld tilgang til natur- og artsbeskyttelsen og til højere mindstestandarder på disse retsområder i de forskellige medlemsstaters regioner;

38. påpeger, at arts- og naturtypediversiteten i Europa er grænseoverskridende og ujævnt fordelt, og at en effektiv beskyttelse på tværs af medlemsstaternes grænser derfor kræver en tilgang på EU-plan, som koordinerer medlemsstaternes bestræbelser;

39. minder om, at naturdirektiverne er det vigtigste instrument, hvormed EU kan opfylde sine internationale forpligtelser i henhold til konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD) og andre internationale konventioner, f. eks. konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen) samt Bonnkonventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (CMS), og dermed også påvirke biodiversiteten og dyrelivet i og uden for EU i en positiv retning;

40. er overbevist om, at naturdirektiverne har ydet et væsentligt bidrag til at skabe fælles retlige beskyttelsesstandarder i medlemsstaterne, og at man hermed har kunnet sikre de økonomiske aktører en entydig ramme med ens konkurrencevilkår på det indre marked i Europa;

([12]) Direktiv 2014/52/EU (EUT L 124 af 25.4.2014, s. 1).
([13]) Direktiv 2000/60/EF (EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1).
([14]) Direktiv 2001/42/EF (EFT L 197 af 21.7.2001, p. 30).
([15]) Forordning (EU) nr. 1143/2014 (EUT L 317 af 4.11.2014, s. 35).
([16]) Jf. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; samt CoR TIA-rapport 2015 (konflikter med regionalpolitikken).
([17]) Jf. CdR 4577/2013 fin.
([18]) Jf. CdR 4577/2013 fin; Europa-Parlamentets beslutning 2011/2307 (INI).

41. understreger på dette grundlag, at det mere end nogen sinde er nødvendigt med en fælles lovgivning på EU-niveau for at nå målene for EU's biodiversitetsstrategi og de internationale konventioner, og at naturdirektiverne er et fremragende grundlag for dette.

Afsluttende bemærkninger

42. Det Europæiske Regionsudvalg er overbevist om, at eventuelle problemer i forbindelse med beskyttelse af arter og naturtyper ikke har deres rod i naturdirektiverne som sådan, men i reglen hænger sammen med gennemførelsen på lokalt, regionalt og medlemsstatsligt niveau;

43. anser det af disse grunde ikke for anbefalelsesværdigt at åbne for en revision af naturdirektiverne, også fordi den usikkerhed omkring fortolkningen af naturdirektiverne, som herskede i begyndelsen, i mellemtiden er blevet afklaret, navnlig ved Den Europæiske Unions Domstols retspraksis;

44. anser det for uhensigtsmæssigt at åbne for en revision af naturdirektiverne, også fordi de lokale og regionale myndigheder har brug for tid til at gennemføre de foranstaltninger, som naturdirektiverne åbner mulighed for og foreskriver, men som endnu ikke er realiseret, såsom forvaltningsplaner, der stadig mangler, og til at udnytte direktivernes potentiale endnu bedre;

45. er også med hensyn til de forskellige retsudøveres interesser meget betænkelig ved, at der ved en revision af den eksisterende lovgivning i første omgang er risiko for en fase med langvarige diskussioner mellem de samfundsaktører, som er berørt af lovgivningen, og at denne fase kan blive fulgt af en fase med manglende retssikkerhed, som kan vare i årtier;

46. er bekymret over ødelæggelsen af enkelte Natura 2000-områder og det hidtidige omfang af ulovlige drab og ulovlig fangst af fugle- og andre dyrearter; er overbevist om, at der er behov for en større indsats på alle styreniveauer for at kontrollere og gennemføre overholdelsen af naturdirektivernes bestemmelser;

47. anser det derfor også for helt nødvendigt, at Kommissionen tager sin rolle som EU-rettens vogter alvorligt; opfordrer i denne forbindelse Kommissionen til at tage klager over anvendelsen af EU-retten alvorligt og ikke vige tilbage for at indlede traktatbrudssager herom;

48. anbefaler overordnet Kommissionen at benytte kvalitetskontrolproceduren til at pointere, at det er vigtigt, at medlemsstaterne gennemfører naturdirektiverne endnu bedre, og glæder sig over ethvert tiltag fra medlemsstaternes side til at inddrage de lokale og regionale myndigheder i gennemførelsen.

Bruxelles, den 4. december 2015.

Markku MARKKULA

Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg