Euroopa Regioonide Komitee arvamus „Panus linnukaitsedirektiivi ja elupaikade direktiivi toimivuskontrolli”

(2016/C 051/10)

Raportöör: Roby BIWER (LU/PES). Bettembourgi kommuunivolikogu liige

POLIITILISED SOOVITUSED

EUROOPA REGIOONIDE KOMITEE

Üldised märkused

1. rõhutab, et üks praeguse aja suurimatest keskkonnaalastest väljakutsetest on peatada 2020. aastaks bioloogilise mitmekesisuse ja looduslike elupaikade vähenemine ning ökosüsteemi teenuste kahjustumine ja need taastada;

2. tuletab meelde, et Euroopa Liidu loodusliku linnustiku kaitse direktiivi ([1]) ja looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse direktiivi ([2]) (edaspidi „loodusdirektiivid”) vastavate põhjenduste kohaselt on muu hulgas keskkonna kvaliteedi säilitamine, kaitsmine ja parandamine oluline üldistest huvidest lähtuv eesmärk, mida ühendus taotleb, ja et looduslikult esinevate liikide arvukuse ja nende elupaikade vähenemine kujutab endast tõsist ohtu looduskeskkonna kaitsele;

3. on mures, et viimaste uuringute, nt looduse seisundit Euroopa Liidus käsitleva aruande ([3]) kohaselt ei saa lähtuda sellest, et muu hulgas Euroopa Ülemkogu 25. ja 26. märtsil 2010 kinnitatud bioloogilise mitmekesisuse eesmärk aastaks 2020 ainuüksi seni võetud või kavandatud meetmete alusel saavutatakse;

4. jagab Euroopa Komisjoni poolt Euroopa bioloogilise mitmekesisuse strateegia ([4]) raames tehtud oletust, et bioloogilise mitmekesisuse vähenemise peatamiseks ja strateegias sõnastatud üksikeesmärkide saavutamiseks on esmatähtis loodusdirektiive täielikult rakendada;

5. juhib tähelepanu sellele, et kohalikel ja piirkondlikel omavalitsustel on loodusdirektiivide rakendamisel keskne roll, ning on veendunud, et Euroopa Regioonide Komitee eriline kogemus loodusdirektiividega põhineb sellel võtmerollil;

6. soovib seetõttu oma poliitilise mandaadi alusel kasutada seda loodusdirektiive puudutavat erilist kogemust Euroopa Komisjoni käimasoleva toimivuskontrolli menetluses ([5]) ning esitab komisjoni tõstatatud küsimuste kohta järgmised seisukohad;

Asjakohasus

7. on seisukohal, et loodusdirektiivide aluseks olevad kaalutlused ja eesmärgid on ka praegu veel asjakohased ja seetõttu on loodusdirektiivid liikide ja nende elupaikade ning elupaigatüüpide kaitsmisel Euroopa Liidus möödapääsmatud;

8. rõhutab, et loodusdirektiivides tegeletakse kõigi oluliste liike, nende elupaiku ja elupaigatüüpe Euroopa Liidus ähvardavate ohtudega;

([1]) Direktiiv 2009/147/EÜ (ELT L 20, 26.1.2010, lk 7).
([2]) Direktiiv 92/43/EMÜ (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Vt Euroopa Komisjoni mandaati: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. väljendab siiski suurt muret sellepärast, et kõik liikmesriigid ei ole loodusdirektiivide kehtivaid nõudeid veel täielikult rakendanud, ning rõhutab, et Natura 2000 alad ei ole veel täielikult õiguslikult kaitstud, majandamiskavu ei ole sageli veel välja töötatud ega konkreetseid kaitsemeetmeid rakendatud. Komitee soovib, et kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi kaasataks rohkem nende ülesannete täitmisse;

10. juhib tähelepanu sellele, et loodusdirektiivide eesmärk on kõige enam kaitset vajavate liikide, nende elupaikade ja elupaigatüüpide ulatuslik kaitse kõigis poliitikavaldkondades ja et seetõttu seisneb üks tulevane väljakutse looduskaitse-küsimuste tugevamas integreerimises ka teistesse poliitikavaldkondadesse, näiteks põllumajanduspoliitikasse, kuna looduskaitse aspekte ei ole neis seni veel optimaalselt arvesse võetud;

11. peab loodusdirektiive selles kontekstis äärmiselt oluliseks liikide, nende elupaikade ja elupaigatüüpide kaitsmisel nende kohaliku ja piirkondliku tasandi mõjude ja ohtude eest, mis tekivad elupaikade vähenemise või killustumise, saastumise ning võõraste looma- ja taimeliikide levimise tagajärjel;

Tõhusus

12. tunnistab, et liikide, nende elupaikade ja elupaigatüüpide seisund on tõestatavalt paranenud valdkondades, kus loodusdirektiivid on rakendatud ([6]), mistõttu võib lähtuda sellest, et direktiivide eesmärgid on võimalik saavutada nende täieliku rakendamise kaudu;

13. rõhutab, et paljud looduse seisundit Euroopa Liidus käsitlevas aruandes esitatud konkreetsed näited tõendavad, et liikmesriigid ning kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused täidavad liikide ja elupaikade kaitsmisel otsustavat rolli;

14. tunneb suurt muret selle pärast, et loodusdirektiivide rakendamisest tulenevad edusammud liikide ja elupaikade kaitsmisel on piiratud ulatusega ja puudulikud, kuna ülekaaluka osa liikide ja elupaigatüüpide kaitsestaatus on endiselt ebasoodne ja märkimisväärse osa puhul võib see veelgi halveneda;

15. juhib lisaks tähelepanu sellele, et valdkondades, mis jäävad loodusdirektiividega kaitstud valdkondadest väljapoole, ei ole bioloogilise mitmekesisuse areng sama hea kui Natura 2000 võrgustiku raames, mis ilmneb näiteks laialt levinud linnuliikide arvukuse järsus vähenemises;

16. on veendunud, et eri tüüpi sidusrühmade vaidlusi üksikute kahju tekitada võivate liikide teemal on võimalik lahendada ka majandamiskavades sisalduvate selgete nõuete abil, millega määratakse ühelt poolt kindlaks käitumiskord ja mida teiselt poolt vastavalt rahaliselt ja töötajatega toetatakse, et tagada rahvatervis ja elanikkonna ohutus, vältida tõsist kahju ja vältimatud kahjud hüvitada;

17. kutsub Euroopa Komisjoni ja liikmesriike üles toetama kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi loodusdirektiivide sätete täielikul rakendamisel. See puudutab eelkõige Natura 2000 alade nimetamist ja nende õigusliku kaitse tagamist, aga ka konkreetsete kaitse-eesmärkide kindlaksmääramist, liikide ja elupaikade kaitset praktiliste kaitse- või taastamismeetmete abil ning vajalike rahastamisvahendite kasutamist. Eelkõige tuleb püüda lahendada rahastamisvahendite puudumise probleem ja lihtsustada juurdepääsu olemasolevatele rahastamisallikatele ([7]);

18. julgustab Euroopa Komisjoni vastu võtma tõhusamaid rakendamissuuniseid ja ajakohastama juba olemasolevaid suuniseid selliselt, et need oleksid kergesti arusaadavad ja ühtse internetiportaali ([8]) kaudu kättesaadavad liikmesriikide erinevates keeltes, neis võetaks arvesse kehtivat kohtupraktikat ja vajaduse korral eri sektorite iseärasusi;

([6]) Vt COM(2015) 219 final.
([7]) Vt CdR 112/2010 fin ja CdR 8074/2013.
([8]) Vt Euroopa Regioonide Komitee territoriaalse mõju hindamise aruanne 2015.

19. teeb Euroopa Komisjonile ettepaneku pöörata rohkem tähelepanu teavitamisele, koolitamisele ja teadlikkuse parandamisele eelkõige looduskaitsemeetmete ja Natura 2000 alade kasulikkuse küsimustes ja laiendada näiteks Euroopa Keskkonnaameti praegune vahend Natura 2000 *viewer* ulatuslikuks geograafiliseks internetipõhiseks teabesüsteemiks, mille abil teavitatakse avalikkust, planeerijaid, maakasutajaid ja teisi osalejaid süstemaatilisel viisil loodusdirektiivide rakendamise kõikidest aspektidest konkreetsel Natura 2000 alal;

20. on seetõttu veendunud, et avastatud puudusi ning paljude liikide ja elupaigatüüpide muret tekitavat kaitsestaatust ei saa pidada loodusdirektiivide vähese tõhususe tulemuseks, vaid et direktiivid ise on osutunud väga tõhusaks bioloogilise mitmekesisuse kaitse vahendiks;

Tulemuslikkus

21. juhib esmalt tähelepanu sellele, et bioloogilise mitmekesisuse säilitamine on esmajärjekorras ühiskonna ülesanne, mida tuleb täita jätkusuutliku, st püsivalt ja üleilmselt rakendatava majandusmudeli ja eluviisi huvides;

22. rõhutab, et Euroopa Komisjoni avaliku konsultatsiooni käigus ([9]) ei lugenud väikesed ja keskmise suurusega ettevõtjad loodusdirektiive kümne rahaliselt kõige koormava õigusakti hulka;

23. peab kahetsusväärseks, et planeerijatel, maakasutajatel ja teistel keskse tähtsusega sektoritel on aeg-ajalt tekkinud näiteks Natura 2000 alade hilinenud ja puuduliku nimetamise tõttu tarbetuid kulusid. Komitee juhib aga samal ajal tähelepanu ka sellele, et kohalikele ja piirkondlikele omavalitsustele tekkivate kulude erinevust on võimalik selgitada sellega, et liikide ja elupaikade mitmekesisus ning vastavalt vajalikud looduskaitsemeetmed võivad olla piirkondlikult ebaühtlaselt jagunenud;

24. rõhutab, et paljud Natura 2000 alad osutavad kohalikul ja piirkondlikul tasandil tähtsaid ja rahas mõõdetavaid ökosüsteemi teenuseid ([10]), näiteks tervishoiuteenuste, CO_2 säilitamise, tulvavete vastase kaitse, veevarude ja õhu puhastamise või pinnase erosiooni ennetamise vormis;

25. juhib tähelepanu sellele, et praegused uuringud ([11]) kinnitavad suurepärast kulutasuvust kohalikul ja piirkondlikul tasandil, kuna keskkonnaalane, sotsiaalne ja majanduslik kasu ületab kaugelt loodusdirektiivide rakendamiskulud;

26. juhib tähelepanu sellele, milliseid töökohtade ja sissetuleku loomise võimalusi pakub Natura 2000 võrgustik keskkonnaohutu turismi ja looduses puhkamise valdkonnas. Komitee rõhutab, et seejuures on eriti oluline luua uusi ärivõimalusi ebasoodsas olukorras maapiirkondades;

27. on seetõttu arvamusel, et kuigi loodusdirektiivide rakendamine tekitab loomupäraselt kulusid, on need kulud siiski vältimatud bioloogilise mitmekesisuse kaitsmiseks, mis on muu hulgas vajalik jätkusuutlikkuse tagamiseks. Lisaks on need kulud komitee arvates proportsionaalsed tunduvalt suurema ja ainult osaliselt rahas mõõdetava kasuga, mida need direktiivid annavad;

Sidusus

28. on veendunud, et mõlemad loodusdirektiivid on eraldi võttes suurepärased näited kokkuvõtlikust, arusaadavast, vastuoludeta ning süstemaatiliselt üles ehitatud ja seega kokkuvõttes eesmärgipärasest õigusaktist;

29. peab mõlemat loodusdirektiivi kokkuvõttes õnnestunud õiguslikeks vahenditeks, kuna need toimivad sarnasel viisil, ei ole teineteisega vastuolus ja täiendavad teineteist otstarbekalt sisuliste kaitsenõuete osas, moodustades ühiselt Natura 2000 alade kaitsesüsteemi;

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

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

([11]) ELi aruannetest nähtub, et kõikide Natura 2000 alade täielik elluviimine läheks liikmesriikidele maksma ligikaudu 6 miljardit eurot aastas. Sellele vastukaaluks toodavad Natura 2000 alad kuni 300 miljardi euro väärtuses ökosüsteemi teenuseid ja võivad lisaks luua kuni 8 miljonit töökohta.

30. lähtub sellest, et loodusdirektiivid on kooskõlas teiste ELi keskkonnaalaste õigusaktidega, ja tuletab sellega seoses meelde selgelt sel eesmärgil vastu võetud keskkonnamõju hindamise direktiivi muutmise direktiivi ([12]). Komitee julgustab aga samal ajal liikmesriike ning kohalikke ja piirkondlikke omavalitsusi paremini kooskõlastama erinevate keskkonnaalaste õigusaktide rakendamist ja edendama näiteks loamenetluste, seiremeetmete ja aruandekohustuste integreerimist;

31. on seisukohal, et planeerimisprotsesside kooskõlastamise parandamine loodusdirektiivide ja veepoliitika raamdirektiivi ([13]) alusel ning vajaduse korral ka keskkonnamõju hindamise direktiivi ja keskkonnamõjude strateegilise hindamise direktiivi ([14]) alusel võiks olla otstarbekas nii keskkonnakaitse huvides kui ka ülemääraste kulude vältimiseks;

32. kutsub liikmesriike üles tegema kohalike ja piirkondlike omavalitsustega koostööd ja toetama neid uute keskkonnaalaste õigusaktide, nt looduslikku tasakaalu ohustavaid võõrliike käsitleva määruse ([15]) rakendamisel;

33. on seisukohal, et kuigi loodusdirektiivid on hästi integreeritud ELi ülejäänud keskkonnalastesse õigusaktidesse, raskendab nende direktiivide eesmärkide saavutamist asjaolu, et Euroopa Liidu teised poliitikavaldkonnad, nagu ühine põllumajanduspoliitika, ühine kalanduspoliitika ning energia- ja transpordipoliitika, ei panusta endiselt piisavalt bioloogilise mitmekesisuse säilitamisse ([16]);

34. peab vältimatuks, et struktuuri- ja investeerimisfonde käsitlevasse Euroopa Komisjoni vahearuandesse lisatakse kohustus, mille kohaselt tuleb kõikide ELi toetatud projektide suhtes läbi viia bioloogilisele mitmekesisusele avalduva mõju hindamine ([17]);

35. kutsub Euroopa Komisjoni seoses väljaspool Natura 2000 alasid paiknevate liikide ja elupaikade kaitsega ja liikidega, kelle suhtes ei kohaldata ranget kaitsekorda, lisaks üles esitama Euroopa bioloogilise mitmekesisuse strateegia kohaselt ettepaneku õigusraamistiku kohta, et hoida ära bioloogilise mitmekesisuse ja ökosüsteemi teenuste netovähenemine ([18]);

36. on kogu ülalkirjeldatut silmas pidades veendunud, et loodusdirektiivid on oma suunitluselt sobivad põhieesmärkide saavutamiseks, aga et jõupingutusi tuleb jätkata, et hoida ära bioloogilist mitmekesisust kahjustav tegevus poliitikavaldkondades, mida direktiivide meetmed ei hõlma;

ELi lisaväärtus

37. tunnistab, et loodusdirektiivid on eri liikmesriikide piirkondades märkimisväärselt kaasa aidanud loodus- ja liigikaitse ühtsemale ja mõjusamale käsitlemisele ja kõrgemate miinimumstandardite kehtestamisele nendes õigusvaldkondades;

38. juhib tähelepanu sellele, et liikide ja elupaikade mitmekesisus on Euroopas jagunenud piiriüleselt ja ebaühtlaselt ning et seetõttu eeldab liikmesriikide piire ületav tõhus kaitse kogu ELi hõlmavat lähenemisviisi, mille raames koordineeritakse liikmesriikide tegevust;

39. tuletab meelde, et loodusdirektiivid kujutavad endast olulist vahendit, mille abil on Euroopa Liidul võimalik täita oma rahvusvahelisi kohustusi, mis tulenevad bioloogilise mitmekesisuse konventsioonist ja muudest rahvusvahelistest kokkulepetest, näiteks Berni konventsioonist Euroopa floora ja fauna ning nende kasvu- ja elupaikade kaitse kohta ning Bonni konventsioonist metsloomade rändliikide kaitse kohta. Seeläbi saab EL ka positiivsel viisil mõjutada bioloogilist mitmekesisust ja elusloodust Euroopa Liidus ja väljaspool;

40. on veendunud, et loodusdirektiivid on otsustaval määral kaasa aidanud ühtsete õiguslike kaitsestandardite kehtestamisele liikmesriikides ja et selle tulemusena on olnud võimalik tagada majandustegevuses osalejatele võrdsete konkurentsitingimustega selge raamistik Euroopa siseturul;

([12]) Direktiiv 2014/52/EL (ELT L 124, 25.4.2014, lk 1).
([13]) Direktiiv 2000/60/EÜ (EÜT L 327, 22.12.2000, lk 1).
([14]) Direktiiv 2001/42/EÜ (EÜT L 197, 21.7.2001, lk 30).
([15]) Määrus (EL) nr 1143/2014 (ELT L 317, 4.11.2014, lk 35).
([16]) Vt CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin ja Euroopa Regioonide Komitee territoriaalse mõju hindamise aruanne 2015 (vastuolud regionaalpoliitikaga).
([17]) Vt CdR 4577/2013 fin.
([18]) Vt CdR 4577/2013 fin; Euroopa Parlamendi resolutsioon 2011/2307 (INI).

41. rõhutab eelöeldu valguses, et ühtsed Euroopa Liidu tasandi õigusaktid on vajalikumad kui kunagi varem, et saavutada ELi bioloogilise mitmekesisuse strateegia ja rahvusvaheliste konventsioonide eesmärgid, ja et loodusdirektiivid loovad selleks suurepärase aluse;

Lõppmärkused

42. on veendunud, et liikide ja elupaikade kaitsega seotud võimalikud probleemid ei tulene loodusdirektiividest endist, vaid on üldjuhul seotud rakendamisega kohalikul, piirkondlikul ja liikmesriigi tasandil;

43. ei pea loodusdirektiivide läbivaatamist nimetatud põhjustel soovitavaks, pidades muu hulgas silmas ka seda, et esialgne ebakindlus nende direktiivide tõlgendamisel on vahepeal kõrvaldatud suures osas Euroopa Kohtu kohtupraktika abil;

44. peab loodusdirektiivide läbivaatamist otstarbetuks ka seetõttu, et kohalikud ja piirkondlikud omavalitsused vajavad aega nende direktiivide alusel võimalike ja kavandatud, kuid seni ellu viimata meetmete rakendamiseks (näiteks seni puuduvad majandamiskavad) ja direktiivide potentsiaali veelgi paremaks ärakasutamiseks;

45. avaldab loodusdirektiivide erinevate kohaldajate huve silmas pidades ka tõsist kahtlust, et kehtivate õigusaktide läbivaatamine võib esmalt kaasa tuua pikaajalised vaidlused õigusaktidest mõjutatud ühiskonnaelus osalejate vahel ja sellele võib järgneda aastakümnete pikkune õiguskindlusetuse periood;

46. väljendab muret üksikute Natura 2000 alade hävitamise ning linnu- ja muude loomaliikide ebaseadusliku tapmise ja püügi senise ulatuse pärast ja on veendunud, et vaja on suuremaid jõupingutusi kõikidel juhtimistasanditel, et jälgida loodusdirektiivide nõuetest kinnipidamist ja neid rakendada;

47. peab seetõttu ka vältimatuks, et Euroopa Komisjon suhtub tõsiselt oma rolli Euroopa Liidu õiguse täitmise järelevalvajana, ja kutsub komisjoni sellega seoses üles võtma ELi õiguse kohaldamist puudutavaid kaebusi tõsiselt ja algatama kõhklemata asjaomaseid rikkumismenetlusi;

48. soovitab komisjonil kokkuvõttes kasutada toimivuskontrolli menetlust selleks, et tõsta esile loodusdirektiivide veelgi parema rakendamise tähtsust liikmesriikides, ja toetab igat lähenemisviisi, mille liikmesriigid kohalike ja piirkondlike omavalitsuste direktiivide rakendamisse kaasamiseks valivad.

Brüssel, 4. detsember 2015

Euroopa Regioonide Komitee
president

Markku MARKKULA