Euroopan alueiden komitean lausunto – Panos lintudirektiivin ja luontotyyppidirektiivin toimivuustarkastukseen

(2016/C 051/10)

Esittelijä: Roby BIWER (PES, LU) Bettembourgin kunnanvaltuuston jäsen, Luxemburg

POLIITTISET SUOSITUKSET

EUROOPAN ALUEIDEN KOMITEA

Yleistä

1. korostaa, että tämän hetken suurimpia ympäristöhaasteita on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden ja luontotyyppien häviäminen ja ekosysteemipalvelujen heikentyminen ja saada tilanne ennallistettua vuoteen 2020 mennessä.

2. muistuttaa, että Euroopan unionin lintudirektiivin ([1]) ja luontotyyppidirektiivin ([2]) (jäljempänä ”luontodirektiivit”) asianomaisten johdanto-osan kappaleiden mukaan yhteisön keskeisiin ja yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin kuuluu muun muassa ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen ja että luonnonvaraisten lajien kantojen ja elinympäristöjen supistuminen on vakava uhka luonnonympäristön säilymiselle.

3. on huolissaan siitä, että ajankohtaisten selvitysten, kuten Euroopan unionin luonnon tilaa käsittelevän kertomuksen ([3]), mukaan ei voida olettaa, että vuodeksi 2020 asetettu biodiversiteettitavoite, jonka myös 25.–26. maaliskuuta 2010 kokoontunut Eurooppa-neuvosto vahvisti, saavutetaan pelkästään tähän mennessä toteutettujen tai suunniteltujen toimenpiteiden pohjalta.

4. yhtyy Euroopan komission EU:n biodiversiteettistrategian ([4]) yhteydessä esittämään käsitykseen, että luontodirektiivien täysimääräinen täytäntöönpano on olennaisen tärkeää luonnon monimuotoisuuden häviämisen pysäyttämiseksi ja strategian yksittäisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

5. toteaa, että paikallis- ja alueyhteisöillä on keskeinen rooli luontodirektiivien täytäntöönpanossa, ja on vakuuttunut siitä, että Euroopan alueiden komitean erityinen kokemus näistä direktiiveistä pohjautuu tähän avainrooliin.

6. haluaa poliittisen mandaattinsa nojalla antaa luontodirektiivejä koskevan erityiskokemuksensa käyttöön Euroopan komission parhaillaan toteuttaman toimivuustarkastuksen ([5]) yhteydessä ja ottaakin kantaa komission esittämiin aihealoihin seuraavasti:

Merkitys

7. katsoo, että luontodirektiivien taustalla olevat perusteet ja tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia ja että nämä direktiivit ovat näin ollen välttämättömiä lajien ja niiden elinympäristöjen sekä luontotyyppien suojelemiseksi Euroopan unionissa.

8. korostaa, että luontodirektiiveillä puututaan kaikkiin keskeisiin uhkiin, joita lajeihin, niiden elinympäristöihin ja luontotyyppeihin Euroopan unionissa kohdistuu.

([1]) Direktiivi 2009/147/EY (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7).
([2]) Direktiivi 92/43/ETY (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Ks. Euroopan komission toimeksianto: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. on erittäin huolissaan siitä, etteivät kaikki jäsenvaltiot ole vielä panneet luontodirektiivien nykyisiä säännöksiä kokonaan täytäntöön, ja korostaa usein olevan kyse siitä, että Natura 2000 -alueiden asemaa ei ole vielä kaikilta osin turvattu oikeudellisesti, hoitosuunnitelmia ei ole laadittu eikä konkreettisia suojelutoimenpiteitä ole toteutettu. Komitea toivoo, että paikallis- ja alueyhteisöt otetaan tiiviimmin mukaan näiden tehtävien hoitamiseen.

10. toteaa, että luontodirektiivien tavoitteena on suojelua kipeimmin kaipaavien lajien, niiden elinympäristöjen ja luontotyyppien kattava suojeleminen kaikilla politiikanaloilla ja että yksi tulevista haasteista onkin nivoa luonnonsuojelukysymykset tiukemmin osaksi muitakin politiikanlohkoja, esimerkiksi maatalouspolitiikkaa, sillä luonnonsuojelunäkökohtia ei vielä tähän mennessä ole otettu niissä optimaalisesti huomioon.

11. pitää luontodirektiivejä tätä taustaa vasten erittäin tärkeinä lajien, niiden elinympäristöjen ja luontotyyppien suojelemiseksi paikallis- ja aluetasolla sellaisilta haittavaikutuksilta ja uhkilta, joita elinympäristöjen väheneminen tai pirstoutuminen, saastuminen ja alkuperäiseen lajistoon kuulumattomien eläin- ja kasvilajien leviäminen aiheuttavat.

Tuloksellisuus

12. toteaa, että eri lajien, niiden elinympäristöjen ja luontotyyppien tila on todistetusti parantunut merkittävästi niillä aloilla, joilla luontodirektiivit on pantu täytäntöön ([6]). Näin ollen voidaan olettaa, että luontodirektiivien tavoitteet voidaan saavuttaa panemalla direktiivit täytäntöön kaikilta osin.

13. korostaa, että monet kertomuksessa ”Luonnon tila Euroopan unionissa” esitetyt konkreettiset esimerkit osoittavat jäsenvaltioilla sekä paikallis- ja alueyhteisöillä olevan ratkaiseva rooli lajien ja elinympäristöjen suojelussa.

14. on erittäin huolissaan siitä, että luontodirektiivien täytäntöönpanon pohjalta saavutetut tulokset lajien ja luontotyyppien suojelussa ovat suppea-alaisia ja puutteellisia, sillä useimpien lajien ja luontotyyppien suojelun taso on edelleen epäsuotuisa ja huomattavan osan kohdalla tilanne uhkaa jopa huonontua entisestään.

15. toteaa myös, että luonnon monimuotoisuuden kehitys ei ole luontodirektiiveillä suojeltujen alueiden ulkopuolella yhtä myönteistä kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla, mikä ilmenee esimerkiksi yleisten lintulajien jyrkästä vähenemisestä.

16. on vakuuttunut siitä, että muutamiin mahdollisesti vahinkoa aiheuttaviin lajeihin liittyvät kiistat erityyppisten sidosryhmien kesken voidaan ratkaista selkeitä sääntöjä sisältävin hoitosuunnitelmin, joissa määritellään noudatettava toimintamalli ja joiden tueksi on osoitettu riittävästi varoja ja henkilöstöä, jotta kansanterveydestä ja yleisestä turvallisuudesta voidaan huolehtia, vakavat vahingot voidaan välttää ja väistämättömistä vahingoista aiheutuvat haitat voidaan kompensoida.

17. kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita tukemaan paikallis- ja alueyhteisöjä luontodirektiivien säännösten täysimääräisessä täytäntöönpanossa. Tämä koskee erityisesti Natura 2000 -alueiden osoittamista ja niiden aseman oikeudellista turvaamista sekä konkreettisten suojelutavoitteiden määrittelemistä, lajien ja luontotyyppien suojelemista käytännön suojelu- tai ennallistamistoimenpitein ja tarvittavien rahoitusvarojen käyttöä. On pyrittävä etenkin korjaamaan rahoituksen puutetta ja yksinkertaistamaan rahoituksen saantia nykyisistä lähteistä ([7]).

18. kannustaa Euroopan komissiota laatimaan tehokkaampia täytäntöönpano-ohjeita ja päivittämään nykyisiä ohjeita niin, että ne ovat helppotajuisia ja saatavissa jäsenvaltioiden eri kielillä, niihin pääsee vaivatta tutustumaan yhden ainoan internetportaalin ([8]) kautta ja niissä käsitellään voimassa olevaa oikeuskäytäntöä ja tarvittaessa eri alojen erityispiirteitä.

([6]) Ks. COM(2015) 219 final.
([7]) Ks. CdR 112/2010 fin ja CdR 8074/2013.
([8]) Ks. alueellisten vaikutusten arviointia koskeva AK:n raportti, 2015.

19. ehdottaa, että Euroopan komissio panostaa enemmän ennen kaikkea luonnonsuojelutoimenpiteiden ja Natura 2000 -alueiden tuottamaa hyötyä koskevaan tiedotukseen, koulutukseen ja valistukseen ja esimerkiksi kehittää Euroopan ympäristökeskuksen nykyisestä Natura 2000 -katseluohjelmasta laajan maantieteellisen online-tietojärjestelmän, jonka avulla kansalaisille, suunnittelijoille, käyttäjille ja muille toimijoille tiedotetaan järjestelmällisesti kaikista luontodirektiivien täytäntöönpanoon yksittäisillä Natura 2000 -alueilla liittyvistä näkökohdista.

20. on vakuuttunut siitä, ettei todettuja puutteita ja monien lajien ja luontotyyppien suojelun huolestuttavaa tasoa voida pitää luontodirektiivien tuloksellisuuden puutteena vaan että luontodirektiivit sinänsä ovat osoittautuneet erittäin tuloksekkaiksi luonnon monimuotoisuuden suojelun välineiksi.

Tehokkuus

21. toteaa ensinnäkin, että luonnon monimuotoisuuden suojelu on aivan ensisijaisesti yhteiskunnallinen tehtävä, joka on syytä hoitaa kestävyysperiaatteen mukaiseen eli pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti toteuttamiskelpoiseen talousmalliin ja elämänmuotoon liittyvien syiden vuoksi.

22. korostaa, että pk-yritykset eivät Euroopan komission järjestämässä julkisessa kuulemisessa ([9]) katsoneet luontodirektiivien kuuluvan niiden kymmenen säädöksen joukkoon, jotka aiheuttavat eniten kustannusrasitteita.

23. pahoittelee, että suunnittelijoille, maankäyttäjille ja muille keskeisille aloille on toisinaan aiheutunut tarpeettomia kustannuksia siitä, että Natura 2000 -alueiden osoittamisessa on ollut viivästyksiä tai puutteita. Komitea toteaa kuitenkin myös, että paikallis- ja alueyhteisöille aiheutuvat erilaiset kustannukset selittyvät sillä, että lajien ja luontotyyppien moninaisuudessa ja näin ollen myös tarvittavissa luonnonsuojelutoimenpiteissä voi olla alueellisia eroja.

24. korostaa, että monet Natura 2000 -alueet tuottavat merkittäviä ja rahassa mitattavia ekosysteemipalveluita paikallis- ja aluetasolla ([10]). Esimerkkeinä mainittakoon terveyteen liittyvät palvelut, hiilidioksidin talteenotto, tulvavesien pidättäminen, veden puhdistaminen, ilman puhdistaminen tai maaperän eroosion torjunta.

25. toteaa, että ajankohtaiset tutkimukset ([11]) vahvistavat kustannus-hyötysuhteen olevan paikallis- ja aluetasolla erinomainen, sillä ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset hyödyt ovat huomattavasti luontodirektiivien täytäntöönpanosta aiheutuvia kustannuksia suuremmat.

26. toteaa Natura 2000 -verkoston tarjoavan ympäristön kannalta kestäväpohjaiselle matkailualalle ja luontoon liittyville virkistyspalveluille mahdollisuuksia luoda uusia työpaikkoja ja saada tuloja. Komitea korostaa, että uusien liiketoiminta-mahdollisuuksien luominen epäsuotuisille maaseutualueille on tässä yhteydessä erityisen tärkeää.

27. katsoo näin ollen, että luontodirektiivien täytäntöönpano aiheuttaa luonnollisestikin kustannuksia mutta että nämä kustannukset ovat välttämättömiä luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi, joka on tarpeen myös kestävyyssyistä. Lisäksi nämä kustannukset ovat komitean mielestä oikeassa suhteessa niihin paljon suurempiin ja vain osittain rahassa mitattaviin höytyihin, joita luontodirektiivit tuovat.

Yhtenäisyys

28. on vakuuttunut siitä, että kumpikin luontodirektiivi itsessään on erinomainen esimerkki keskitetystä, ymmärrettävästä, ristiriidattomasta sekä järjestelmällisesti rakentuvasta ja näin ollen kokonaisuudessaan tavoitteellisesta lainsäädännöstä.

29. pitää myös molempia luontodirektiivejä yhdessä onnistuneita lainsäädäntövälineinä, sillä ne toimivat samaan tapaan, eivät ole keskenään ristiriidassa ja täydentävät toisiaan sisällöllisten suojelusäännösten osalta järkevällä tavalla muodostaen siten yhdessä Natura 2000 -suojelujärjestelmän.

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

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

([11]) EU:n raportit osoittavat, että kaikkien Natura 2000 -alueiden täysimääräinen toteuttaminen maksaisi jäsenvaltioille noin 6 miljardia euroa vuodessa. Toisaalta Natura 2000 -alueisiin liittyvien ekosysteemipalveluiden arvo on jopa 300 miljardia euroa ja mahdollisten työpaikkojen määrä jopa 8 miljoonaa.

30. olettaa luontodirektiivien sopivan yhteen myös EU:n muiden ympäristösäädösten kanssa ja muistuttaa tässä yhteydessä ympäristövaikutusten arvioinnista annettuun direktiiviin nimenomaan tätä tarkoitusta varten tehdystä tarkistuksesta ([12]). Komitea kehottaa kuitenkin samalla jäsenvaltioita sekä paikallis- ja alueyhteisöjä koordinoimaan eri ympäristösäädösten täytäntöönpanoa nykyistä paremmin ja esimerkiksi edistämään lupamenettelyjen, seurantatoimien ja raportointivelvoitteiden yhdistämistä.

31. katsoo, että luontodirektiivien ja vesipuitedirektiivin ([13]) sekä mahdollisesti myös ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin ja strategista ympäristöarviointia koskevan direktiivin ([14]) mukaisten suunnitteluprosessien yhteensovittamisen parantaminen voisi olla järkevää sekä ympäristönsuojelusyistä että tarpeettomien kustannusten välttämiseksi.

32. kehottaa jäsenvaltioita tekemään paikallis- ja alueyhteisöjen kanssa yhteistyötä ja tukemaan niitä uusien ympäristösäädösten, kuten haitallisia vieraslajeja koskevan EU-asetuksen ([15]), käytännön täytäntöönpanossa.

33. katsoo, että vaikka luontodirektiivit kytkeytyvät hyvin EU:n muuhun ympäristölainsäädäntöön, niiden tavoitteiden saavuttamista hankaloittaa se, ettei EU:n muulla alakohtaisella politiikalla, esimerkiksi yhteisellä maatalouspolitiikalla, yhteisellä kalastuspolitiikalla tai energia- ja liikennepolitiikalla, vieläkään edistetä riittävästi luonnon monimuotoisuuden säilymistä ([16]).

34. katsoo, että rakenne- ja investointirahastoja käsittelevässä Euroopan komission väliraportissa on vääjäämättä asetettava velvoite arvioida kaikki EU:n tukemat hankkeet luonnon monimuotoisuuden kannalta ([17]).

35. kehottaa Euroopan komissiota lisäksi tekemään EU:n biodiversiteettistrategian mukaisesti ehdotuksen lainsäädäntöpuitteista luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden nettohävikin välttämiseksi ([18]), jotta voidaan suojella lajeja ja luontotyyppejä myös Natura 2000 -alueiden ulkopuolella ja tarjota suojaa lajeille, jotka eivät kuulu tiukan suojelujärjestelmän piiriin.

36. on kaiken edellä esitetyn perusteella vakuuttunut siitä, että luontodirektiivit on kohdennettu niin, että ne soveltuvat hyvin niille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta että lisätoimia on toteutettava luonnon monimuotoisuutta vahingoittavan toiminnan estämiseksi niillä politiikanaloilla, joita luontodirektiivien mukaiset toimenpiteet eivät koske.

EU:n lisäarvo

37. toteaa, että luontodirektiivit ovat edistäneet huomattavasti yhtenäisemmän ja tehokkaamman lähestymistavan soveltamista luonnon ja lajien suojeluun ja korkeampien vähimmäisvaatimusten omaksumista kyseisillä oikeudenaloilla eri jäsenvaltioiden alueilla.

38. toteaa, että lajien ja luontotyyppien monimuotoisuus on rajat ylittävä ilmiö ja vaihtelee eri puolilla Eurooppaa ja että tehokas suojelu yli jäsenvaltiorajojen edellyttää siksi EU:n laajuista lähestymistapaa, jolla jäsenvaltioiden toimet koordinoidaan.

39. palauttaa mieliin, että luontodirektiivit ovat keskeinen väline, jonka avulla Euroopan unioni voi täyttää kansainväliset velvoitteensa, jotka perustuvat biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen ja muihin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehtyyn yleissopimukseen (Bernin yleissopimus) ja muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemista koskevaan Bonnin yleissopimukseen. Tällä tavoin se voi myös vaikuttaa myönteisesti luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaraiseen kasvistoon ja eläimistöön sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.

40. on vakuuttunut siitä, että luontodirektiivit ovat edistäneet ratkaisevasti yhtenäisten oikeudellisten suojelunormien luomista jäsenvaltioissa ja että näin on voitu taata taloudellisille toimijoille selkeät puitteet ja yhtäläiset kilpailuedellytykset sisämarkkinoilla.

([12]) Direktiivi 2014/52/EU (EUVL L 124, 25.4.2014, s. 1).
([13]) Direktiivi 2000/60/EY (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).
([14]) Direktiivi 2001/42/EY (EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30).
([15]) Asetus (EU) N:o 1143/2014 (EUVL L 317, 4.11.2014, s. 35).
([16]) Ks. CdR 112/2010 fin, CdR 22/2009 fin sekä alueellisten vaikutusten arviointia koskeva AK:n raportti 2015 (ristiriidat aluepolitiikan kanssa).
([17]) Ks. CdR 4577/2013 fin.
([18]) Ks. CdR 4577/2013 fin ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 2011/2307 (INI).

41. korostaa kaiken tämän pohjalta, että yhtenäistä unionitason lainsäädäntöä tarvitaan nyt enemmän kuin koskaan, jotta EU:n biodiversiteettistrategian ja kansainvälisten yleissopimusten tavoitteet voidaan saavuttaa, ja että luontodirektiivit muodostavat erinomaisen perustan tätä tarkoitusta varten.

Loppuhuomiot

42. on vakuuttunut siitä, että lajien ja luontotyyppien suojelun mahdolliset ongelmat eivät johdu luontodirektiiveistä itsestään vaan liittyvät yleensä paikallis-, alue- ja jäsenvaltiotason täytäntöönpanoon.

43. ei tämän vuoksi pidä suositeltavana ottaa luontodirektiivejä uudelleen käsiteltäviksi. Tarkistaminen ei ole suositeltavaa myöskään siksi, että alkuvaiheen epävarmuudet direktiivien tulkinnassa on sittemmin selvitetty ennen kaikkea Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön avulla.

44. pitää luontodirektiivien tarkistamista epätarkoituksenmukaisena niin ikään siitä syystä, että paikallis- ja alueyhteisöt tarvitsevat aikaa pannakseen niiden mahdollistamat ja vaatimat mutta toistaiseksi vielä toteuttamatta olevat toimenpiteet, kuten vielä tällä hetkellä puuttuvat hoitosuunnitelmat, täytäntöön ja hyödyntääkseen direktiivien tarjoamat mahdollisuudet vielä paremmin.

45. pelkää erilaisten lainsäädännön soveltajien intressejä ajatellen sitä, että nykyisen lainsäädännön tarkistaminen voisi johtaa aluksi pitkällisiin kiistoihin niiden yhteiskunnan toimijoiden välillä, joita lainsäädäntö koskee, ja tätä vaihetta voisi seurata vuosikymmeniä kestävä oikeudellisen epävarmuuden kausi.

46. on huolissaan yksittäisten Natura 2000 -alueiden tuhoamisesta sekä lintujen ja muiden eläinten laittoman tappamisen ja pyydystämisen tähänastisesta laajuudesta ja on vakuuttunut siitä, että luontodirektiivien säännösten noudattamisen valvomiseksi ja varmistamiseksi tarvitaan suurempia ponnisteluja kaikilla asian ohjauksesta ja hallinnasta vastaavilla tasoilla.

47. pitääkin välttämättömänä, että Euroopan komissio suhtautuu vakavasti rooliinsa unionin oikeuden valvojana, ja kehottaa komissiota tässä yhteydessä ottamaan unionin oikeuden soveltamista koskevat valitukset vakavasti ja käynnistämään epäröimättä asianmukaisia jäsenvelvoitteiden rikkomusmenettelyjä.

48. suosittaa kaiken kaikkiaan, että Euroopan komissio käyttää toimivuustarkastusta keinona korostaa, miten tärkeää jäsenvaltioiden on panna luontodirektiivit entistä paremmin täytäntöön, ja kannattaa jokaista jäsenvaltioiden omaksumaa lähestymistapaa, jolla paikallis- ja alueyhteisöt pyritään ottamaan täytäntöönpanoon mukaan.

Bryssel 4. joulukuuta 2015.

Euroopan alueiden komitean puheenjohtaja

Markku MARKKULA