Avis du Comité européen des régions — Contribution au bilan de qualité des directives «Oiseaux» et «Habitats»

(2016/C 051/10)

Rapporteur: Roby BIWER (PSE/LU), conseiller municipal de Bettembourg, Luxembourg

RECOMMANDATIONS POLITIQUES

LE COMITÉ EUROPÉEN DES RÉGIONS,

Observations générales

1. souligne que l'un des principaux enjeux environnementaux à l'heure actuelle consiste à enrayer la perte de biodiversité, la diminution des habitats naturels ainsi que la dégradation des services écosystémiques d'ici à 2020 et à faire en sorte que ceux-ci se rétablissent;

2. rappelle que les considérants en la matière des directives «Oiseaux» ([1]) et «Habitats» ([2]) de l'Union européenne (ci-après les «directives sur la nature») définissent notamment la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement comme un objectif essentiel et d'intérêt général poursuivi par la Communauté et qu'ils qualifient la régression des populations d'espèces sauvages et de leurs habitats de «danger sérieux» pour la conservation du milieu naturel;

3. constate avec inquiétude que les études actuelles, telles que le rapport sur l'état de conservation de la nature dans l'Union européenne ([3]), ne permettent en rien de conclure que l'objectif de biodiversité pour 2020, réaffirmé notamment par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, pourra être atteint sur la seule base des mesures planifiées ou adoptées jusqu'à présent;

4. partage l'avis exprimé par la Commission européenne dans le cadre de la stratégie européenne pour la biodiversité ([4]) selon lequel la pleine mise en œuvre des directives sur la nature est essentielle pour enrayer la perte de biodiversité et atteindre les objectifs définis dans la stratégie;

5. fait observer que les collectivités locales et régionales ont un rôle fondamental à jouer dans la mise en œuvre des directives sur la nature et est convaincu que ce rôle essentiel confère au Comité européen des régions une expérience particulière concernant ces directives;

6. souhaite dès lors, en vertu des pouvoirs que lui confère son mandat politique, mettre à profit son expérience particulière en lien avec les directives sur la nature pour contribuer au bilan de qualité qu'entreprend actuellement la Commission européenne ([5]), et exprime à ce titre les positions ci-dessous sur les différentes thématiques soulevées par cette dernière;

Pertinence

7. estime que les motifs et objectifs qui sous-tendent les directives sur la nature conservent toute leur pertinence à l'heure actuelle et que, dès lors, ces directives sont indispensables pour assurer la protection des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats qu'abrite l'Union européenne;

8. souligne que les directives sur la nature traitent toutes les grandes menaces qui pèsent sur les espèces, leurs habitats et les différents types d'habitats de l'Union européenne;

([1]) Directive 2009/147/CE (JO L 20 du 26.1.2010, p. 7).
([2]) Directive 92/43/CEE (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Voir le mandat de la Commission européenne: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf (en anglais).

9. exprime cependant sa vive inquiétude quant au fait que les dispositions actuelles de ces directives ne sont pas encore pleinement appliquées par tous les États membres et souligne que, souvent, la protection juridique des zones Natura 2000 n'est pas encore pleinement garantie, les plans de gestion n'ont pas encore été élaborés et les mesures de protection concrètes n'ont pas encore été mises en œuvre; le Comité souhaite que les collectivités locales et régionales soient associées plus étroitement à ces activités;

10. fait observer que les directives sur la nature visent une protection globale, dans tous les domaines politiques, des espèces qui ont le plus besoin d'être protégées, de leurs habitats et des différents types d'habitats, et que l'un des enjeux pour l'avenir sera donc d'intégrer davantage les questions de protection de la nature dans les autres domaines politiques, tels que la politique agricole, ces thématiques n'y étant pour l'heure pas encore prises en considération de manière optimale;

11. dans ce contexte, considère ces directives comme particulièrement pertinentes pour assurer la protection des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats face aux pressions et menaces induites au niveau local et régional par la disparition ou la fragmentation des habitats, la pollution ainsi que la propagation d'espèces de faune et de flore non indigènes;

Efficacité

12. reconnaît que la situation des espèces, de leurs habitats et des différents types d'habitats s'est sensiblement et incontestablement améliorée dans les zones où les directives sur la nature ont été mises en œuvre ([6]), ce qui tend à confirmer que la pleine application de ces directives permettrait d'en atteindre les objectifs;

13. souligne que le rapport sur l'état de conservation de la nature dans l'Union européenne contient une multitude d'exemples concrets qui démontrent que les États membres comme les collectivités locales et régionales jouent un rôle déterminant dans la protection des espèces et des habitats;

14. exprime sa plus vive préoccupation face au fait que les succès en matière de protection des espèces et des habitats dus à la mise en œuvre des directives sur la nature sont parcellaires et d'ampleur limitée dès lors que la majeure partie des espèces et des types d'habitats demeurent dans un état de conservation défavorable et que la situation d'une part non négligeable d'entre eux menace même de continuer à se dégrader;

15. attire en outre l'attention sur le fait que la biodiversité en dehors des zones protégées par les directives sur la nature n'affiche pas une évolution aussi favorable qu'au sein du réseau Natura 2000, comme en témoigne le déclin dramatique d'espèces d'oiseaux courantes;

16. est convaincu qu'il est possible de trancher les débats entre différents types d'acteurs en lien avec quelques espèces pouvant potentiellement provoquer des dégâts, en prévoyant notamment des dispositions claires dans les plans de gestion, lesquels doivent, d'une part, définir une liste des mesures à prendre et, d'autre part, être suffisamment dotés en personnel et en moyens financiers pour garantir la santé et la sécurité publiques et pour éviter les dégâts graves et assurer un dédommagement lorsque ceux-ci sont inévitables;

17. invite la Commission européenne et les États membres à aider les collectivités locales et régionales à mettre pleinement en œuvre les dispositions des directives sur la nature, en particulier en ce qui concerne la désignation et la protection juridique des zones Natura 2000 ainsi que la définition d'objectifs de conservation concrets, la protection des espèces et des habitats par des mesures concrètes de conservation ou de rétablissement et la mise à disposition des ressources financières nécessaires, notamment pour remédier au manque de moyens financiers et pour répondre à la nécessité de simplifier l'accès aux sources de financement existantes ([7]);

18. encourage la Commission européenne à publier des guides pratiques plus efficaces et à mettre à jour les guides existants, de façon qu'ils soient rédigés dans un langage clair et disponibles dans les différentes langues des États membres, qu'ils soient accessibles facilement au moyen d'un portail internet unique ([8]), qu'ils reflètent la jurisprudence en vigueur et, le cas échéant, qu'ils abordent les spécificités de différents secteurs;

([6]) Voir COM(2015) 219 final.
([7]) Voir CdR 112/2010 fin et CdR 8074/2013.
([8]) Voir le *CoR TIA report 2015*.

19. suggère à la Commission européenne d'investir davantage dans l'information, la formation et la sensibilisation, principalement concernant l'utilité des mesures de protection de la nature et des zones Natura 2000, et, par exemple, de transformer l'actuel visualisateur Natura 2000 de l'Agence européenne pour l'environnement en un système complet d'informations en ligne sur une base géographique, qui informerait de manière systématique les citoyens, les responsables de la planification, les utilisateurs des terres et autres parties prenantes sur tous les aspects de la mise en œuvre des directives sur la nature en lien avec les différentes zones Natura 2000;

20. exprime dès lors sa conviction que les manquements constatés et l'état de conservation préoccupant d'un grand nombre d'espèces et de types d'habitats ne peuvent être attribués à un manque d'efficacité des directives sur la nature mais que, au contraire, ces directives se sont même révélées être des instruments extrêmement efficaces pour préserver la biodiversité;

Efficience

21. constate tout d'abord qu'il incombe avant tout à la société de préserver la biodiversité en adoptant un modèle économique et un mode de vie qui soient durables, pérennes et applicables à l'échelle mondiale;

22. souligne qu'il est apparu, à l'issue d'une consultation publique menée par la Commission européenne ([9]), que les petites et moyennes entreprises ne classent pas les directives sur la nature parmi les dix actes législatifs entraînant le plus de charges financières;

23. déplore les charges inutiles qu'ont parfois dû supporter les responsables de la planification, les utilisateurs des terres et d'autres catégories clés en raison, par exemple, d'une désignation tardive et incomplète des zones Natura 2000; fait cependant observer que les différences de coûts entre les collectivités locales et régionales s'expliquent par le fait que la diversité des espèces et des habitats et les mesures de protection de la nature à adopter en conséquence varient d'une région à l'autre;

24. attire l'attention sur le fait que nombre de zones Natura 2000 apportent à l'échelon local et régional des services écosystémiques importants pouvant se traduire en termes monétaires ([10]), qu'il s'agisse de services sanitaires, de stockage du CO_2, de rétention des crues, de purification des ressources en eau, de maintien de la pureté de l'air ou de prévention de l'érosion des sols;

25. souligne que les recherches actuelles ([11]) confirment l'excellent rapport coût/efficacité des directives sur la nature à l'échelon local et régional, leurs bienfaits sur le plan écologique, social et économique dépassant largement les coûts imputables à leur mise en œuvre;

26. prend note des possibilités qu'offre le réseau Natura 2000 sur le plan de la création d'emplois et de revenus dans les secteurs du tourisme respectueux de l'environnement et des loisirs en milieu naturel; souligne l'importance particulière que revêt à cet égard l'ouverture de nouveaux débouchés commerciaux dans les zones rurales défavorisées;

27. estime dès lors que, si la mise en œuvre des directives sur la nature entraîne naturellement des frais, ces coûts sont nécessaires à la protection de la biodiversité, qui s'avère notamment indispensable pour assurer un développement durable, et que ces coûts sont par ailleurs appropriés par rapport aux avantages nettement plus importants, et seulement partiellement quantifiables en termes monétaires, qu'induisent ces directives;

Cohérence

28. est convaincu que ces deux directives sur la nature constituent intrinsèquement un modèle de législation concentrée, compréhensible, cohérente, élaborée de manière systématique et, de ce fait, entièrement axée sur les résultats;

29. considère donc que les deux directives sur la nature forment ensemble un instrument législatif efficace, étant donné qu'elles fonctionnent de manière similaire, sans se contredire, et que leurs dispositions concrètes en matière de protection se complètent intelligemment pour constituer le régime de protection Natura 2000;

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

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

([11]) Les rapports de l'UE démontrent que la pleine réalisation de toutes les zones Natura 2000 coûterait chaque année quelque 6 milliards d'euros aux États membres, alors que les services écosystémiques représentent jusqu'à 300 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent jusqu'à 8 millions d'emplois potentiels liés aux zones Natura 2000.

30. estime que ces directives sont par ailleurs cohérentes avec les autres actes législatifs de l'UE ayant trait à l'environnement, et rappelle à cet égard la modification de la directive concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement, entreprise expressément à cette fin ([12]); encourage cependant, dans le même temps, les États membres et les collectivités locales et régionales à mieux coordonner la mise en œuvre des différents actes législatifs dans le domaine de l'environnement et, par exemple, à faire avancer l'intégration des procédures d'autorisation, des mesures de contrôle et des obligations en matière de notification;

31. est d'avis qu'il pourrait être judicieux d'améliorer la coordination des processus de planification menés au titre des directives sur la nature, de la directive-cadre sur l'eau ([13]) et, le cas échéant, des directives concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement et l'évaluation environnementale stratégique ([14]), à la fois pour des raisons de protection de l'environnement et pour éviter des frais inutiles;

32. invite les États membres à coopérer avec les collectivités locales et régionales et à les soutenir dans la mise en œuvre concrète des nouveaux actes juridiques dans le domaine de l'environnement, tels que le règlement de l'UE sur les espèces envahissantes ([15]);

33. indépendamment de la bonne intégration des directives sur la nature dans le droit environnemental de l'UE, juge problématique pour la réalisation des objectifs de ces directives que d'autres domaines d'action politique de l'Union européenne, tels que la politique agricole commune, la politique commune de la pêche ou les politiques de l'énergie et des transports, ne contribuent toujours pas suffisamment au maintien de la biodiversité ([16]);

34. estime indispensable que le rapport à mi-parcours de la Commission européenne sur les Fonds structurels et d'investissement intègre, pour chaque projet soutenu par l'UE, une obligation d'entreprendre une évaluation des incidences sur la biodiversité ([17]);

35. concernant la protection des espèces et habitats en dehors des zones Natura 2000 et la protection des espèces non couvertes par le régime strict de protection des espèces, invite en outre la Commission européenne à soumettre, conformément à la stratégie européenne en matière de biodiversité, une proposition de cadre juridique destinée à éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques ([18]);

36. est dès lors convaincu que les directives sur la nature telles qu'elles sont conçues permettent d'atteindre leurs objectifs sous-jacents, mais qu'il convient de redoubler d'efforts pour mettre un terme aux actions néfastes à la biodiversité dans les domaines politiques qui sortent de leur champ d'application;

Valeur ajoutée de l'UE

37. reconnaît que les directives sur la nature ont largement contribué à uniformiser l'approche de la protection de la nature et des espèces et à la rendre plus efficace ainsi qu'à renforcer les normes minimales au sein de ces domaines législatifs dans les régions des différents États membres de l'UE;

38. attire l'attention sur le fait que la diversité des espèces et des habitats en Europe se joue des frontières et est répartie de façon inégale, et qu'il est donc nécessaire, pour assurer une protection efficace au-delà des frontières nationales, d'adopter une approche européenne afin de coordonner les efforts des États membres;

39. rappelle que les directives sur la nature constituent le principal instrument permettant à l'Union européenne de s'acquitter des obligations internationales qui lui incombent au titre de la convention sur la diversité biologique et d'autres accords internationaux, tels que la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne) ou la convention sur la protection des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (convention de Bonn), ce qui lui permet, dès lors, d'exercer aussi une influence bénéfique sur la biodiversité et la vie sauvage à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne;

40. est convaincu que les directives sur la nature ont largement contribué à établir des normes homogènes de protection juridique dans les États membres et que les acteurs économiques ont ainsi pu bénéficier d'un cadre clair assorti de conditions de concurrence équitables sur le marché intérieur européen;

([12]) Directive 2014/52/UE (JO L 124 du 25.4.2014, p. 1).
([13]) Directive 2000/60/CE (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).
([14]) Directive 2001/42/CE (JO L 197 du 21.7.2001, p. 30).
([15]) Règlement (UE) n° 1143/2014 (JO L 317 du 4.11.2014, p. 35).
([16]) Voir CdR 112/2010 fin, CdR 22/2009 fin et le *CoR TIA report 2015* (conflits avec la politique régionale).
([17]) Voir CdR 4577/2013 fin.
([18]) Voir CdR 4577/2013 fin et résolution 2011/2307 (INI) du Parlement européen.

41. souligne dès lors qu'une législation uniforme à l'échelle de l'Union européenne est plus que jamais nécessaire pour atteindre les objectifs de la stratégie européenne en matière de biodiversité et des conventions internationales, et que les directives sur la nature offrent à cette fin une excellente base;

Observations finales

42. est convaincu que les problèmes qui peuvent se poser en matière de protection des espèces et des habitats ne sont pas imputables aux directives sur la nature en tant que telles, mais sont généralement à rechercher du côté de la mise en œuvre aux échelons local, régional et national;

43. pour ces raisons, et dès lors que les incertitudes initiales concernant l'interprétation des directives sur la nature ont, pour l'essentiel, été levées grâce à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, estime que le réexamen de ces directives n'est pas recommandé;

44. juge en outre inopportun de réexaminer les directives sur la nature dès lors que les collectivités locales et régionales ont besoin de temps pour mettre en œuvre les mesures autorisées et prévues par ces directives, mais non encore menées à bien, comme les plans de gestion qui jusqu'à présent font toujours défaut, et pour exploiter mieux encore le potentiel des directives;

45. redoute fortement, eu égard aux intérêts des différentes parties chargées d'appliquer la législation, qu'un réexamen des textes de loi existants n'ouvre dans un premier temps une période d'interminables discussions entre les acteurs concernés de la société, à laquelle pourraient succéder des décennies d'insécurité juridique;

46. s'inquiète de la destruction de certaines zones Natura 2000 et de l'ampleur des mises à mort et des captures illicites d'espèces d'oiseaux et d'autres espèces animales qui ont eu lieu jusqu'à présent, et est convaincu que tous les niveaux de pouvoir doivent intensifier leurs efforts pour contrôler et imposer le respect des dispositions des directives sur la nature;

47. juge de ce fait indispensable que la Commission européenne prenne à cœur son rôle de gardienne des traités; l'invite à cet égard à prendre au sérieux les plaintes ayant trait à l'application du droit de l'Union et à ne pas hésiter à engager au besoin des procédures d'infraction;

48. de manière générale, recommande à la Commission européenne d'utiliser la procédure du bilan de qualité pour insister sur l'importance d'améliorer encore la mise en œuvre des directives sur la nature par les États membres et accueille favorablement toute initiative prise par ces derniers pour associer les collectivités locales et régionales à cette mise en œuvre.

Bruxelles, le 4 décembre 2015.

Le Président
du Comité européen des régions

Markku MARKKULA