Mišljenje Europskog odbora regija – Doprinos provjeri prikladnosti Direktive o pticama i Direktive o staništima

(2016/C 051/10)

Izvjestitelj: Roby BIWER (PES/LU), član Općinskog vijeća Bettembourga, Luksemburg

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Opće napomene Odbora

1. naglašava da je zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti i prirodnih staništa te degradacije usluga ekosustava do 2020. godine i njihovo vraćanje u prethodno stanje jedan od najvećih ekoloških izazova s kojima se trenutno suočavamo;

2. podsjeća da su, u skladu s odgovarajućim uvodnim izjavama Direktive EU-a o pticama ([1]) i Direktive EU-a o staništima ([2]) („direktive o prirodi"), očuvanje, zaštita i poboljšanje kakvoće okoliša neki od bitnih ciljeva Zajednice i ciljeva od općeg interesa, dok pad broja divljih vrsta i njihovih staništa predstavlja ozbiljnu prijetnju očuvanju prirodnog okoliša;

3. zabrinut je zbog toga što se prema posljednjim istraživanjima, kao što je Izvješće o stanju prirode u Europskoj uniji ([3]), ne može očekivati da će se cilj za 2020. godinu koji se odnosi na biološku raznolikost, potvrđen na zasjedanju Europskog vijeća 25. i 26. ožujka 2010., ostvariti isključivo na temelju do sada poduzetih ili predviđenih mjera;

4. slaže se s primjedbom Europske komisije u Strategiji EU-a za biološku raznolikost ([4]) da je za zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti i ispunjenje pojedinačnih ciljeva Strategije nužno potrebna puna provedba direktiva o prirodi;

5. podsjeća da lokalne i regionalne vlasti imaju ključnu ulogu u provedbi direktiva o prirodi te je uvjeren da je Europski odbor regija, zahvaljujući toj ključnoj ulozi, osobito stručan na području direktiva o prirodi;

6. stoga želi svojom posebnom stručnošću na području direktiva o prirodi i na temelju svog političkog mandata doprinijeti aktualnom postupku provjere prikladnosti koji provodi Europska komisija ([5]) te u nastavku iznosi svoja stajališta o pojedinim pitanjima koja Europska komisija postavlja;

Relevantnost

7. smatra da su uvodne izjave i ciljevi na kojima se temelje direktive o prirodi još i danas aktualni, zbog čega su te direktive nužne za očuvanje vrsta i njihovih staništa, kao i različitih stanišnih tipova u Europskoj uniji;

8. naglašava da su direktivama o prirodi obuhvaćene sve važne prijetnje vrstama, njihovim staništima i stanišnim tipovima u Europskoj uniji;

([1]) Direktiva 2009/147/EZ (SL L 20, 26.1.2010., str. 7.).
([2]) Direktiva 92/43/EEZ (SL L 206, 22.7.1992., str. 7.).
([3]) COM(2015) 219 završna verzija.
([4]) COM(2011) 244 završna verzija.
([5]) Vidjeti mandat Europske komisije: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. istovremeno, međutim, izražava duboku zabrinutost zbog činjenice da se postojeće odredbe direktiva o prirodi ne provode u potpunosti u svim državama članicama te ističe kako se područjima obuhvaćenim mrežom Natura 2000 još uvijek djelomice ne jamči pravna zaštita i da ne postoje planovi upravljanja kao i da se često ne provode konkretne mjere zaštite, pa stoga poziva na veće sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti u rješavanju tih zadataka;

10. podsjeća da je cilj direktiva o prirodi sveobuhvatna zaštita vrsta koje je najpotrebnije zaštititi, njihovih staništa i stanišnih tipova, u svim politikama i da je stoga jedan od budućih izazova snažnije uključenje zaštite prirode u druge politike, primjerice u poljoprivrednu politiku, budući da na tom području aspekti zaštite prirode još uvijek nisu optimalno uzeti u obzir;

11. u tom smislu, smatra da su direktive o prirodi vrlo bitne za očuvanje vrsta, njihovih staništa i stanišnih tipova od pritisaka i prijetnji koje na lokalnoj i regionalnoj razini predstavljaju gubitak ili rascjepkanost staništa, onečišćenje i širenje neautohtonih životinjskih i biljnih vrsta;

Djelotvornost

12. prima na znanje da se položaj vrsta, njihovih staništa i stanišnih tipova značajno poboljšao u područjima gdje su provedene direktive o prirodi ([6]), zbog čega se može pretpostaviti da se ciljevi direktiva o prirodi mogu postići ako se one u potpunosti provode;

13. naglašava da velik broj konkretnih primjera iz Izvješća o stanju prirode u Europskoj uniji pokazuje da države članice i lokalne i regionalne vlasti imaju važnu ulogu u zaštiti vrsta i staništa;

14. izražava duboku zabrinutost zbog toga što su rezultati postignuti u zaštiti vrsta i staništa zahvaljujući provedbi direktiva o prirodi ograničeni i nepotpuni jer je većina vrsta i stanišnih tipova i dalje u nepovoljnom položaju, dok značajnom broju prijeti čak i pogoršanje;

15. ističe također da se izvan područja zaštićenih na temelju direktiva o prirodi ne postižu tako pozitivni rezultati u pogledu biološke raznolikosti kao unutar mreže Natura 2000, što se vidi na primjeru dramatičnog smanjenja rasprostranjenih vrsta ptica;

16. uvjeren je da se rasprave između različitih dionika zbog nekoliko vrsta koje bi mogle nanijeti štetu mogu riješiti jasnim odredbama u planovima upravljanja kojima se utvrđuje slijed postupaka, ali i kojima se daje odgovarajuća potpora u obliku financijskih sredstava i ljudskih resursa kako bi se jamčilo javno zdravlje i javna sigurnost i izbjegle ozbiljne štete te nadoknadile one koje su neizbježne;

17. poziva Europsku komisiju i države članice da podrže lokalne i regionalne vlasti u punoj provedbi direktiva o prirodi; to se osobito odnosi na određivanje područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000 i njihovu pravnu zaštitu te na utvrđivanje konkretnih ciljeva očuvanja, kako u pogledu zaštite vrsta i staništa uz pomoć mjera za očuvanje i obnovu tako i u pogledu osiguravanja potrebne financijske potpore, naročito zato da bi se riješio nedostatak financijskih sredstava i odgovorilo na potrebu da se pojednostavi pristup postojećim izvorima financiranja ([7]);

18. potiče Europsku komisiju da donese učinkovitije smjernice za provedbu i da ažurira već postojeće kako bi one bile razumljive i na raspolaganju na različitim jezicima država članica te lako dostupne na jedinstvenom internetskom portalu ([8]); kao i da predstavljaju aktualnu sudsku praksu i po potrebi se bave posebnim obilježjima određenih sektora;

([6]) Vidjeti COM(2015) 219 završna verzija.
([7]) Vidjeti CdR 112/2010 završna verzija te CdR 8074/2013.
([8]) Vidjeti Izvješće OR-a za ocjenu teritorijalnog učinka za 2015. godinu.

19. predlaže Europskoj komisiji da posveti veću pažnju informiranju, obrazovanju i širenju svijesti, posebice o koristi mjera za zaštitu prirode i područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000, kao i da, primjerice, postojeći preglednik Natura 2000 Europske agencije za okoliš proširi u opsežan zemljopisni internetski informacijski sustav koji na sustavan način javnosti, projektantima, korisnicima zemljišta i drugim zainteresiranim stranama pruža informacije o svim aspektima provedbe direktiva o prirodi na pojedinim područjima obuhvaćenima mrežom Natura 2000;

20. stoga vjeruje da se nedostaci na koje se ukazuje i zabrinjavajući položaj mnogih vrsta i staništa ne mogu smatrati nedostacima u učinkovitosti direktiva o prirodi, nego da su se direktive o prirodi i same pokazale vrlo učinkovitim instrumentima za zaštitu biološke raznolikosti;

Učinkovitost

21. ističe prije svega da je očuvanje biološke raznolikosti u prvom redu društvena zadaća koju treba izvršiti u cilju ostvarenja održivog, dakle trajno i globalno mogućeg, načina proizvodnje i života;

22. naglašava da u javnoj raspravi u organizaciji Europske komisije ([9]) mala i srednja poduzeća direktive o prirodi nisu ubrojila među deset pravnih instrumenata koji izazivaju najveće troškove;

23. izražava žaljenje zbog toga što su projektanti, korisnici zemljišta i drugi ključni sektori ponekad imali nepotrebne izdatke zbog zakašnjelog i nepotpunog određivanja područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000; međutim, u isto vrijeme također ističe da se nejednaki troškovi za lokalne i regionalne vlasti mogu objasniti činjenicom da raznolikost vrsta i staništa, a sukladno tome i potrebne mjere zaštite prirode, mogu biti nejednako raspoređene;

24. naglašava da mnoga područja obuhvaćena mrežom Natura 2000 pružaju značajne i financijski isplative usluge ekosustava na lokalnoj i regionalnoj razini ([10]); primjerice u vidu zdravstvene zaštite, skladištenja CO_2, sprečavanja poplava, čišćenja vodnih resursa, pročišćavanja zraka ili sprečavanja erozije tla;

25. podsjeća da aktualna istraživanja ([11]) potvrđuju izvrstan omjer troškova i koristi na lokalnoj i regionalnoj razini jer ekološka, socijalna i ekonomska korist uvelike nadmašuju troškove provedbe direktiva o prirodi;

26. uzima na znanje mogućnosti koje mreža Natura 2020. pruža za stvaranje novih radnih mjesta i prihoda u sektorima ekološki prihvatljivog turizma i rekreacije u prirodi. Naglašava posebnu važnost koju u tom pogledu ima otvaranje novih poslovnih mogućnosti u ruralnim područjima u nepovoljnom položaju;

27. stoga smatra da, iako provedba direktiva o prirodi neizbježno donosi dodatne troškove, ti su troškovi nužni za zaštitu biološke raznolikosti kao i za osiguravanje održivosti, te su, osim toga, razmjerni u odnosu na mnogo veće koristi koje se ostvaruju zahvaljujući tim direktivama, a koje se samo djelomično mogu mjeriti u novčanoj vrijednosti;

Usklađenost

28. uvjeren je da su obje direktive o prirodi svaka za sebe izvrstan primjer sažetog, razumljivog, dosljednog i sustavno strukturiranog zakonodavstva, pa time i zakonodavstva usredotočenog na ostvarivanje ciljeva;

29. smatra da su i obje direktive o prirodi zajedno uspješni zakonodavni instrumenti jer obje djeluju na sličan način, međusobno su dosljedne pa se, prema tome, dopunjuju u pogledu zaštitnih mjera kako bi zajedno izgradile sustav zaštićenih područja Natura 2000;

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

([10]) Brink/Badura/Bassi/i dr., „Procjena ukupne ekonomske vrijednosti koristi mreže Natura 2000” (engl. *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network*), 2011.

([11]) Izvješća EU-a potvrđuju da bi potpuna uspostava svih područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000 države članice koštala oko 6 milijardi eura godišnje, dok se uslugama na područjima obuhvaćenima mrežom Natura 2000 ostvaruje korist u vrijednosti do 300 milijardi eura te pruža mogućnost za otvaranje 8 milijuna radnih mjesta.

30. polazi od pretpostavke da su direktive o prirodi usklađene i s drugim propisima Europske unije za zaštitu okoliša te u tom smislu podsjeća na izmjenu Direktive o procjeni utjecaja na okoliš koja je upravo zbog toga bila izmijenjena ([12]), ali u isto vrijeme potiče države članice i lokalne i regionalne vlasti da bolje koordiniraju provedbu raznih propisa za zaštitu okoliša i da potiču, primjerice, integraciju postupaka za izdavanje odobrenja, praćenje i izvješćivanje;

31. smatra da bi u cilju zaštite okoliša, ali i izbjegavanja nepotrebnih troškova, bilo korisno poboljšati usklađivanje postupaka planiranja predviđenih u direktivama o prirodi, Okvirnoj direktivi o vodama ([13]) i, prema potrebi, Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš i Direktivi o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ([14]);

32. poziva države članice da surađuju s lokalnim i regionalnim vlastima te im pomažu u praktičnoj provedbi novih propisa o zaštiti okoliša, kao što je Uredba EU-a o invazivnim stranim vrstama ([15]);

33. bez obzira na dobro uklapanje direktiva o prirodi u ostale propise EU-a o zaštiti okoliša, smatra da je za ostvarenje ciljeva direktiva o prirodi problematično to što druge sektorske politike Europske unije, kao što su zajednička poljoprivredna politika, zajednička ribarstvena politika ili energetska i prometna politika, još uvijek nedovoljno doprinose očuvanju biološke raznolikosti ([16]);

34. smatra potrebnim da se u izvješće na sredini razdoblja Europske komisije o strukturnim i investicijskim fondovima ispitivanje biološke raznolikosti unese kao uvjet za sve projekte koje financira EU ([17]);

35. jednako tako poziva Europsku komisiju da, s ciljem zaštite vrsta i staništa izvan područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000 i zaštite vrsta koje ne podliježu strogim mjerama zaštite, podnese prijedlog za pravni okvir u skladu sa Strategijom EU-a za biološku raznolikost uz pomoć kojeg bi se spriječili neto gubici biološke raznolikosti i usluga ekosustava ([18]);

36. u tom smislu uvjeren je da su direktive o prirodi dobro osmišljene u pogledu ostvarivanja postavljenih ciljeva, ali i da su potrebni daljnji napori kako bi se spriječili postupci koji štete biološkoj raznolikosti u onim politikama koje nisu obuhvaćene mjerama direktiva o prirodi;

Dodana vrijednost EU-a

37. priznaje da su direktive o prirodi značajno pridonijele ujednačenijem i učinkovitijem pristupu zaštiti prirode i vrsta te postavljanju viših minimalnih standarda na tim područjima u regijama različitih država članica EU-a;

38. podsjeća da raznolikost vrsta i staništa u Europi ne poštuje granice i da je neujednačeno raspodijeljena pa je stoga za učinkovitu zaštitu šire od granica pojedinih država članica potreban sveeuropski pristup na temelju kojeg bi se koordinirali napori država članica;

39. podsjeća da su direktive o prirodi važan instrument Europske unije za ispunjavanje njezinih međunarodnih obveza iz Konvencije o biološkoj raznolikosti (CBD) i drugih međunarodnih konvencija poput Konvencije o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija) i Konvencije o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonska konvencija), a time i za pozitivan utjecaj na biološku raznolikost i životinjski svijet unutar i izvan Europske unije;

40. uvjeren je da se je s direktivama o prirodi dao značajan doprinos uvođenju dosljednih pravnih standarda zaštite u državama članicama, čime se gospodarskim akterima zajamčio jasan okvir s jednakim uvjetima tržišnog natjecanja na jedinstvenom europskom tržištu;

([12]) Direktiva 2014/52/EU (SL L 124, 25.4.2010., str. 1.).
([13]) Direktiva 2000/60/EZ (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.).
([14]) Direktiva 2001/42/EZ (SL L 197, 21.7.2001., str. 30.).
([15]) Uredba (EU) br. 1143/2014 (SL L 317, 4.11.2014., str. 35.).
([16]) Vidjeti CdR 112/2010 završna verzija, CdR 22/2009 završna verzija te Izvješće OR-a za ocjenu teritorijalnog učinka za 2015. godinu (sukobi s regionalnom politikom).
([17]) Vidjeti CdR 4577/2013 završna verzija.
([18]) Vidjeti CdR 4577/2013 završna verzija i Rezoluciju Europskog parlamenta 2011/2307 (INI).

41. s tim u vezi ističe da je za postizanje ciljeva Strategije EU-a za biološku raznolikost i međunarodnih konvencija više nego ikad potrebno jedinstveno zakonodavstvo na razini Europske unije i da su direktive o prirodi u tom smislu izvrstan temelj;

Završne napomene

42. uvjeren je da eventualni problemi u zaštiti vrsta i staništa nisu izazvani samim direktivama o prirodi, nego u pravilu provedbom na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini država članica;

43. zato smatra da nije poželjno revidirati direktive o prirodi i zbog toga što su početne nedoumice u njihovom tumačenju u međuvremenu razjašnjene, prije svega zahvaljujući sudskoj praksi Suda Europske unije;

44. smatra da bi revizija direktiva o prirodi bila pogreška i zato što lokalnim i regionalnim vlastima treba više vremena za provedbu mjera koje se omogućuju i predviđaju u okviru direktiva, ali dosad još nisu provedene, na primjer planovi upravljanja koji još uvijek ne postoje, kako bi u najvećoj mogućoj mjeri iskoristile potencijal direktiva;

45. s obzirom na interese različitih aktera zaduženih za provedbu direktiva, izražava veliku zabrinutost zbog mogućnosti da revizija postojećeg zakonodavstva izazove dugotrajne sporove između društvenih aktera na koje zakonodavstvo utječe, nakon čega bi uslijedilo dugotrajno razdoblje pravne nesigurnosti koja bi mogla potrajati desetljećima;

46. izražava zabrinutost zbog uništenja pojedinih područja obuhvaćenih mrežom Natura 2000 i zbog postojeće razine nezakonitog ubijanja i nezakonitog lova ptica i drugih životinjskih vrsta te je uvjeren da je potrebno uložiti više truda na svim razinama vlasti u svrhu praćenja i nadzora ispunjenja ciljeva direktiva o prirodi;

47. stoga također smatra bitnim da Europska komisija ozbiljno shvati svoju ulogu „čuvara Ugovora" Unije pa u tom kontekstu poziva Europsku komisiju da ozbiljno odgovori na pritužbe koje se odnose na primjenu prava Unije i pokrene odgovarajuće postupke u slučaju kršenja Ugovora;

48. preporučuje Europskoj komisiji da postupak provjere prikladnosti iskoristi za naglašavanje važnosti još bolje provedbe direktiva o prirodi u državama članicama i pozdravlja svaku inicijativu država članica za uključenje lokalnih i regionalnih vlasti u postupak provedbe.

Bruxelles, 4. prosinca 2015.

Predsjednik
Europskog odbora regija

Markku MARKKULA