A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Hozzájárulás az EU madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvének célravezetőségi vizsgálatához

(2016/C 051/10)

Előadó: Roby BIWER (LU/PES), Bettembourg önkormányzatának tagja, Luxembourg

POLITIKAI AJÁNLÁSOK

A RÉGIÓK EURÓPAI BIZOTTSÁGA

Általános észrevételek

1. hangsúlyozza, hogy napjainkban az egyik legnagyobb ökológiai kihívást az jelenti, hogy 2020-ig megállítsuk a biológiai sokféleség és a természetes élőhelyek csökkenését, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások romlását és gondoskodjunk helyreállításukról;

2. emlékeztet arra, hogy az Európai Unió madárvédelmi irányelvének ([1]) és élőhelyvédelmi irányelvének ([2]) („természetvédelmi irányelvek") idevágó preambulumbekezdései szerint a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása alapvetően fontos közösségi cél, amely általános érdekeket szolgál, és a vadon élő fajok állományának csökkenése komoly veszélyt jelent a természetes környezet megőrzése szempontjából;

3. aggodalmának ad hangot amiatt, hogy a jelenlegi vizsgálatok – például „A természet állapota az Európai Unióban" című jelentés ([3]) – szerint nem lehet arra alapozni, hogy kizárólag az eddig meghozott és tervezett intézkedésekkel elérhető lesz a biológiai sokféleségre vonatkozóan 2020-ra megfogalmazott cél, melyet 2010. március 25–26-án az Európai Tanács is megerősített;

4. egyetért azzal a felvetéssel, melyet az Európai Bizottság a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégiában fogalmazott meg ([4]), és mely szerint a természetvédelmi irányelvek teljes körű végrehajtása döntő fontosságú a biológiai sokféleség további csökkenésének megállítása és a stratégiában megfogalmazott konkrét célok elérése szempontjából;

5. rámutat arra, hogy a helyi és regionális önkormányzatokra kulcsszerep hárul a természetvédelmi irányelvek végrehajtásában, és meggyőződése, hogy ez a kulcsszerep alapozza meg a Régiók Európai Bizottsága különleges tapasztalatát a természetvédelmi irányelvekkel kapcsolatban;

6. ezért – politikai mandátuma alapján – a természetvédelmi irányelvekkel kapcsolatos különleges szaktudásával szeretne hozzájárulni az Európai Bizottság folyamatban lévő célravezetőségi vizsgálatához ([5]), és evégett az Európai Bizottság által felvetett egyes kérdéskörökkel kapcsolatban a következőképpen foglal állást;

Jelentőség

7. úgy véli, hogy a természetvédelmi irányelveket megalapozó indokok és célkitűzések ma is érvényesek, és ezért a természetvédelmi irányelvek nélkülözhetetlenek a fajok és élőhelyeik, valamint az élőhelytípusok védelméhez az Európai Unióban;

8. hangsúlyozza, hogy a természetvédelmi irányelvek az Európai Unióban a fajokat, élőhelyeiket és az élőhelytípusokat érintő valamennyi lényeges fenyegetéssel foglalkoznak;

([1]) 2009/147/EK irányelv (HL L 20., 2010.1.26., 7. o.).
([2]) 92/43/EGK irányelv (HL L 206., 1992.7.22., 7. o.).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Lásd az Európai Bizottság megbízását: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. rendkívül aggódik azonban amiatt, hogy még nem minden tagállam hajtotta végre teljes körűen a természetvédelmi irányelvek fennálló követelményeit, és kiemeli, hogy részben még hátravan a Natura 2000 területek jogi biztosítékainak létrehozása, illetve gyakran még hiányzik a kezelési tervek kidolgozása és a konkrét védelmi intézkedések végrehajtása, és kéri a helyi és regionális önkormányzatok szorosabb bevonását e feladatokba;

10. rámutat arra, hogy a természetvédelmi irányelvek célja, hogy minden szakpolitikai területen átfogó védelmet biztosítsanak a legsürgősebben védelemre szoruló fajoknak, azok élőhelyeinek és az élőhelytípusoknak, ezért a jövőbeli feladatok közé tartozik, hogy a természetvédelmi érdekeket hatékonyabban integráljuk más szakpolitikai területekbe, például az agrárpolitikába, mivel ott egyelőre nem veszik optimálisan figyelembe a természetvédelmi szempontokat;

11. mindezek fényében rendkívül fontosnak tartja a természetvédelmi irányelveket abból a szempontból, hogy megvédhessük a fajokat, élőhelyeiket és az élőhelytípusokat az élőhelyek eltűnéséből vagy felaprózódásából, a szennyezésből és a nem honos állat- és növényfajok terjedéséből adódó helyi és regionális szintű terhelésekkel és fenyegetésekkel szemben;

Eredményesség

12. elismeri, hogy a fajok, élőhelyeik és az élőhelytípusok állapota bizonyíthatóan jelentősen javult azokon a területeken, ahol végrehajtották a természetvédelmi irányelveket ([6]), ami arra enged következtetni, hogy a természetvédelmi irányelvek céljai teljesíthetőek, ha az irányelveket maradéktalanul végrehajtják;

13. hangsúlyozza, hogy „A természet állapota az Európai Unióban" című jelentésben szereplő számos konkrét példa azt mutatja, hogy a tagállamok, valamint a helyi és regionális önkormányzatok alapvető szerepet töltenek be a fajok és az élőhelyek védelmében;

14. rendkívüli aggodalmának ad hangot amiatt, hogy a fajok és az élőhelyek védelme terén a természetvédelmi irányelvek végrehajtására visszavezethetően elért sikerek alkalmazási körüket tekintve korlátozottak és hiányosak, mivel a fajok és élőhelytípusok túlnyomó részére még mindig kedvezőtlen védettségi állapot a jellemző, sőt jelentős részük esetében további romlás fenyeget;

15. rámutat ezenkívül arra, hogy a természetvédelmi irányelvek révén védett területeken kívül a biológiai sokféleség nem tud a Natura 2000 hálózaton belülihez hasonló eredményeket felmutatni, ami többek között az általánosan elterjedt madárfajok számának drámai mértékű csökkenésében mutatkozik meg;

16. meggyőződése, hogy néhány, potenciálisan kárt okozó fajjal kapcsolatban a különféle érdekcsoportok között felmerülő viták a kezelési tervek segítségével is megoldhatók, ha azok egyértelmű rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek meghatározzák a követendő lépéseket, és amelyekhez elegendő pénzügyi és emberi erőforrást rendelnek annak érdekében, hogy garantálják a közegészséget és közbiztonságot és megelőzzék a komoly károkat, illetve az elkerülhetetlen konfliktusok esetén gondoskodjanak a kárpótlásról;

17. felhívja az Európai Bizottságot és a tagállamokat, hogy támogassák a helyi és regionális önkormányzatokat a természetvédelmi irányelvek rendelkezéseinek teljes körű végrehajtásában; ez különösen érvényes az alábbiakra: a Natura 2000 területek kijelölésére és jogi biztosítékaik létrehozására, a konkrét természetvédelmi célok rögzítésére, a fajok és az élőhelyek védelmére gyakorlati állagmegőrzési vagy helyreállítási intézkedéseken keresztül, illetve a szükséges pénzügyi eszközök felhasználására, nem utolsósorban a finanszírozás hiányának kezelése és a finanszírozás meglévő forrásaihoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében is ([7]);

18. arra biztatja az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki hatásosabb végrehajtási iránymutatásokat, és frissítse a már meglévő iránymutatásokat, hogy azok könnyen érthetők legyenek és a tagállamok különböző nyelvein rendelkezésre álljanak, egy egységes internetes portálon ([8]) keresztül jól hozzáférhetők legyenek, kapcsolódjanak az érvényes ítélkezési gyakorlathoz és adott esetben kitérjenek különféle ágazatok sajátosságaira;

([6]) Lásd ismét: COM(2015) 219 final.
([7]) Lásd: CdR 112/2010 fin, CdR 8074/2013.
([8]) Lásd az RB 'Területi hatásvizsgálat' című, 2015. évi jelentését.

19. javasolja az Európai Bizottságnak, hogy tegyen fokozott erőfeszítéseket a tájékoztatás, a képzés és a tudatosság növelése érdekében, mindenekelőtt a természetvédelmi intézkedések és a Natura 2000 területek hasznát illetően is, és ezenkívül például fejlessze tovább az Európai Környezetvédelmi Ügynökség meglévő „Natura 2000 viewer" eszközét olyan átfogó online földrajzi információs rendszerré, amely az egyes Natura 2000 területek vonatkozásában a természetvédelmi irányelvek végrehajtásának valamennyi szempontjáról módszeres tájékoztatást nyújt a nyilvánosság, a tervezők, a földhasználók és más szereplők számára;

20. meggyőződése ezért, hogy az említett hiányosságok és sok faj és élőhelytípus nyugtalanító védettségi állapota nem fogható fel a természetvédelmi irányelvek eredményességének hiányaként – éppen ellenkezőleg: maguk a természetvédelmi irányelvek nagyon hatékony eszköznek bizonyultak a biológiai sokféleség védelmének szolgálatában;

Hatékonyság

21. rámutat először is arra, hogy a biológiai sokféleség megőrzése mindenekelőtt társadalmi feladat, amelyet a fenntartható, azaz tartósan és globálisan működtethető gazdaság és életforma érdekében meg kell oldani;

22. hangsúlyozza, hogy az Európai Bizottság egyik nyilvános konzultációja során ([9]) a kis- és középvállalkozások nem sorolták a legnagyobb költséggel járó tíz jogi aktus közé a természetvédelmi irányelveket;

23. sajnálja, hogy a tervezőknél, a földhasználóknál és más kulcságazatokban eddig szükségtelen költségek merültek fel a Natura 2000 területek késedelmes és nem teljes körű kijelölése miatt; rámutat ugyanakkor arra is, hogy a helyi és regionális önkormányzatok eltérő költségei azzal magyarázhatók, hogy a fajok és élőhelyek sokfélesége, valamint a megfelelő természetvédelmi intézkedések regionálisan nem feltétlenül egyenletesen oszlanak el;

24. kiemeli, hogy sok Natura 2000 terület helyi és regionális szinten jelentős és pénzben kifejezhető ökoszisztéma-szolgáltatásokat nyújt ([10]), például egészségügyi szolgáltatások, CO_2-tárolás, árvízvédelem, a vízforrások tisztítása, a levegő tisztán tartása vagy a talajerózió megelőzése formájában;

25. rámutat arra, hogy az aktuális kutatási munkák ([11]) megerősítik, hogy helyi és regionális szinten kitűnő a költség-haszon arány, mivel a természetvédelmi irányelvek ökológiai, társadalmi és gazdasági haszna messze meghaladja az irányelvek végrehajtási költségeit;

26. utal a Natura 2000 hálózatban rejlő lehetőségekre a környezetbarát turizmus és a természetközeli rekreáció ágazataiban keletkező munkahelyeket és bevételeket illetően. Ennek kapcsán igen fontosnak tartja, hogy új üzleti lehetőségeket teremtsenek a hátrányos helyzetű vidéki területeken;

27. ezért úgy véli, hogy jóllehet a természetvédelmi irányelvek végrehajtása természetesen költségekkel jár, e költségek egyfelől elengedhetetlenek a biológiai sokféleség – fenntarthatósági szempontból is szükséges – védelméhez, másfelől pedig megfelelő arányban állnak a természetvédelmi irányelvekből származó haszonnal, amely jóval nagyobb és pénzben csak részben kifejezhető értéket képvisel;

Összhang

28. meggyőződése, hogy önmagában véve mindkét természetvédelmi irányelv kiváló példa a koncentrált, érthető, ellentmondásmentes, valamint módszeresen felépített és így összességében célirányos jogalkotásra;

29. úgy véli, hogy a két természetvédelmi irányelv együttesen is sikeres jogalkotási eszköz, mivel hasonló a működésük, nincsenek ellentmondásban, és a lényeges védelmi célokat tekintve ésszerűen kiegészítik egymást, együttesen alkotva meg a Natura 2000 védelmi rendszert;

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

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

([11]) Uniós jelentések alátámasztják, hogy az összes Natura 2000 terület teljes körű megvalósítása mintegy évi 6 milliárd euróba kerülne a tagállamoknak; ezért viszont akár 300 milliárd euró értékű ökoszisztéma-szolgáltatást és a Natura 2000 területekkel összefüggésben akár 8 millió lehetséges munkahelyet kaphatnak vissza.

30. abból indul ki, hogy a természetvédelmi irányelvek a többi uniós környezetvédelmi jogi aktussal is összhangban vannak, és ezzel összefüggésben emlékeztet a KHV-irányelv kifejezetten e célból elfogadott módosítására ([12]); ugyanakkor arra bátorítja a tagállamokat, valamint a helyi és regionális önkormányzatokat, hogy jobban hangolják össze a különböző környezetvédelmi jogi aktusok végrehajtását és mozdítsák elő például az engedélyezési eljárások, nyomonkövetési intézkedések és jelentési kötelezettségek integrálását;

31. úgy véli, hogy mind környezetvédelmi okokból, mind a felesleges költségek elkerülése érdekében célszerű lehet a természetvédelmi irányelvek és a víz-keretirányelv ([13]), valamint adott esetben a KHV- és az SKV-irányelv ([14]) szerinti tervezési folyamatok egymással való hatékonyabb összehangolása;

32. kéri a tagállamokat, hogy működjenek együtt a helyi és regionális önkormányzatokkal, és támogassák őket az új környezetvédelmi jogi aktusok, például az idegenhonos özönfajokról szóló uniós rendelet ([15]) gyakorlati végrehajtásában;

33. bár a természetvédelmi irányelvek jól beágyazódtak az egyéb uniós környezetvédelmi jogszabályokba, a természetvédelmi irányelvek céljainak elérése szempontjából problémásnak tartja, hogy az Európai Unió más szakpolitikai területei – így a közös agrárpolitika, a közös halászati politika vagy az energia- és közlekedéspolitika – még mindig nem járulnak hozzá kielégítően a biológiai sokféleség megőrzéséhez ([16]);

34. elkerülhetetlennek tartja, hogy az Európai Bizottság strukturális és beruházási alapokra vonatkozó félidős jelentésébe bekerüljön egy olyan kötelezettség, mely szerint az EU által támogatott valamennyi projekthez biodiverzitás-vizsgálatot kell végezni ([17]);

35. a Natura 2000 területeken kívüli fajok és élőhelyek, valamint a fajok szigorú védelmére vonatkozó rendszer hatálya alá nem tartozó fajok védelmének érdekében arra is kéri az Európai Bizottságot, hogy a biológiai sokféleséggel kapcsolatos európai stratégiának megfelelően terjesszen elő egy jogszabályi keretre irányuló javaslatot a biológiai sokféleség és az ökoszisztéma-szolgáltatások nettó veszteségének megakadályozására ([18]);

36. mindezek értelmében meggyőződése, hogy a természetvédelmi irányelvek a kialakításuknál fogva alkalmasak az alapul vett célok elérésére, ugyanakkor további erőfeszítéseket kell tenni annak érdekében, hogy meggátoljuk a biológiai sokféleségre nézve káros cselekvéseket olyan szakpolitikai területeken, melyekre nem vonatkoznak a természetvédelmi irányelvek intézkedései;

Uniós hozzáadott érték

37. elismeri, hogy a természetvédelmi irányelvek jelentősen hozzájárultak a természet és a fajok védelmének egységesebb és hatékonyabb megközelítéséhez, illetve a szóban forgó jogterületeken érvényes minimumszabványok szigorításához a különböző uniós tagállamok régióiban;

38. felhívja a figyelmet arra, hogy Európában a fajok és az élőhelyek sokfélesége határokon átnyúlóan, nem egyenletesen oszlik el, ezért a tagállamok határain átnyúló eredményes védelemhez az egész EU-ra kiterjedő megközelítésre van szükség, amely összehangolja a tagállamok erőfeszítéseit;

39. emlékeztet arra, hogy a természetvédelmi irányelvek alkotják azokat a lényeges eszközöket, amelyek révén az Európai Unió teljesíteni tudja a biológiai sokféleségről szóló egyezményből és további nemzetközi egyezményekből – például az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló egyezményből (Berni Egyezmény), valamint a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezményből (Bonni Egyezmény) – eredő nemzetközi kötelezettségeit, és emellett pozitív hatást is tud gyakorolni a biológiai sokféleségre és a vadon élő növényekre és állatokra az Európai Unión belül és kívül is;

40. meggyőződése, hogy a természetvédelmi irányelvek jelentősen hozzájárultak az egységes jogi védelmi szabványok létrehozásához a tagállamokban, és ezáltal egyenlő versenyfeltételeket magukban foglaló, egyértelmű keretet lehetett szavatolni az európai belső piacon a gazdasági szereplők számára;

([12]) 2014/52/EU irányelv (HL L 124., 2014.4.25., 1. o.).
([13]) 2000/60/EK irányelv (HL L 327., 2000.12.22., 1. o.).
([14]) 2001/42/EK irányelv (HL L 197., 2001.7.21., 30. o.).
([15]) 1143/2014/EU rendelet (HL L 317., 2014.11.4., 35. o.).
([16]) Lásd: CdR 3/2010 fin; CdR 22/2009 fin; valamint az RB 'Területi hatásvizsgálat' című, 2015. évi jelentése (Ütközések a regionális politikával).
([17]) Lásd: CdR 4577/2013 fin.
([18]) Lásd: CdR 4577/2013 fin; 2011/2307 (INI) számú EP-állásfoglalás.

41. mindezek alapján hangsúlyozza, hogy a biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia és a nemzetközi egyezmények céljainak eléréséhez minden eddiginél nagyobb szükség van egységes, európai uniós szintű jogszabályokra, és ehhez a természetvédelmi irányelvek kitűnő alapként szolgálnak;

Záró megjegyzések

42. meggyőződése, hogy a fajok és az élőhelyek védelmével összefüggő esetleges problémák nem magukban a természetvédelmi irányelvekben gyökereznek, hanem rendszerint a helyi, regionális és tagállami szintű végrehajtással függnek össze;

43. ezért, és mivel a természetvédelmi irányelvek értelmezése kapcsán felmerült kezdeti bizonytalanságok elsősorban az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata révén tisztázódtak, nem tartja ajánlatosnak a természetvédelmi irányelvek vitára bocsátását;

44. a természetvédelmi irányelvek vitára bocsátását azért is elhibázottnak tartja, mert a helyi és regionális önkormányzatoknak időre van szükségük ahhoz, hogy végrehajtsák a természetvédelmi irányelvek alapján lehetséges és előirányzott, de eddig még meg nem valósított intézkedéseket – például az eddig még hiányzó kezelési terveket –, és még jobban kihasználják az irányelv kínálta lehetőségeket;

45. a különböző jogalkalmazói érdekekre való tekintettel attól is tart, hogy a hatályos jogszabályok felülvizsgálata esetén először hosszú vitákra kell számítani a jogszabály által érintett társadalmi szereplők között, ezután pedig akár évtizedekre megszűnhet a jogbiztonság;

46. aggodalmának ad hangot egyes Natura 2000 területek tönkretétele és egyes madár- és más állatfajok illegális leölésének és illegális befogásának eddigi mértéke miatt, és meggyőződése, hogy valamennyi irányítási szinten nagyobb erőfeszítésekre van szükség a természetvédelmi irányelvekben meghatározott követelmények betartásának felügyeletéhez és végrehajtásához;

47. ezért azt is elengedhetetlennek tartja, hogy az Európai Bizottság komolyan vegye az uniós jog őreként betöltött szerepét, és ezzel összefüggésben felszólítja az Európai Bizottságot, hogy vegye komolyan az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos panaszokat, és ne riadjon vissza a megfelelő szabálysértési eljárások elindításától;

48. összességében azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy a célravezetőségi vizsgálatot használja ki arra, hogy felhívja a figyelmet a természetvédelmi irányelvek tagállamok általi még jobb végrehajtásának fontosságára, és üdvözöl minden olyan kezdeményezést, amelyet a tagállamok a helyi és regionális önkormányzatok végrehajtásba történő bevonása érdekében tesznek.

Kelt Brüsszelben, 2015. december 4-én.

a Régiók Európai Bizottsága
elnöke

Markku MARKKULA