Europos regionų komiteto nuomonė – Indėlis į Paukščių ir Buveinių direktyvų tinkamumo patikrą

(2016/C 051/10)

Pranešėjas: Roby BIWER (SPE/LU), Betembūro (Liuksemburgas) savivaldybės tarybos narys

POLITINĖS REKOMENDACIJOS

EUROPOS REGIONŲ KOMITETAS

Bendrosios pastabos

1. pabrėžia, kad šiuo metu vienas iš didžiausių ekologinių iššūkių yra iki 2020 m. sustabdyti biologinės įvairovės ir natūralių buveinių nykimą ir ekosistemų paslaugų blogėjimą ir jas atkurti;

2. primena, kad susijusiose Europos Sąjungos Paukščių direktyvos ([1]) ir Buveinių direktyvos ([2]) (toliau – Gamtos direktyvos) konstatuojamosiose dalyse, be kita ko, pažymėta, jog aplinkos kokybės išlaikymas, apsauga ir gerinimas yra visuotinės svarbos ir vienas iš pagrindinių Bendrijos tikslų ir kad laukinių gyvūnų ir paukščių populiacijos ir jų buveinių skaičiaus mažėjimas kelia rimtą grėsmę natūralios aplinkos išsaugojimui;

3. yra susirūpinęs, kad, sprendžiant iš dabartinių tyrimų, kaip antai Ataskaitos dėl gamtos padėties Europos Sąjungoje ([3]), negalima daryti prielaidos, jog vien priemonėmis, kurių iki šiol imtasi arba ketinama imtis, bus pasiektas Europos Vadovų Tarybos 2010 m. kovo 25 ir 26 d. patvirtintas biologinės įvairovės tikslas iki 2020 m.;

4. pritaria ES biologinės įvairovės strategijoje ([4]) Europos Komisijos daromai prielaidai, kad, siekiant sustabdyti tolesnį biologinės įvairovės nykimą ir pasiekti strategijoje iškeltus tikslus, būtina visiškai įgyvendinti Gamtos direktyvas;

5. nurodo, kad vietos ir regionų valdžios institucijos atlieka svarbų vaidmenį įgyvendinant Gamtos direktyvas, ir yra įsitikinęs, kad šis svarbus vaidmuo lemia ypatingą Europos regionų komiteto patirtį Gamtos direktyvų srityje;

6. todėl, pasinaudodamas savo politiniu įgaliojimu, norėtų įgyvendinant Gamtos direktyvas įgytą ypatingą patirtį, įtraukti į vykstantį Europos Komisijos atliekamos tinkamumo patikros procesą ([5]) ir šiuo tikslu atskirai Europos Komisijos iškeltais klausimais pateikia šią nuomonę;

Aktualumas

7. mano, kad Gamtos direktyvų konstatuojamosios dalys ir tikslai tebėra aktualūs ir todėl Gamtos direktyvos yra būtinos rūšių, rūšių buveinių ir buveinių tipų apsaugai Europos Sąjungoje;

8. pabrėžia, kad Gamtos direktyvos apima visas svarbiausias grėsmes rūšims, rūšių buveinėms ir buveinių tipams Europos Sąjungoje;

([1]) Direktyva 2009/147/EB (OL L 20, 2010 1 26, p. 7).
([2]) Direktyva 92/43/EEB (OL L 206, 1992 7 22, p. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Žr. Europos Komisijos įgaliojimus: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. tačiau yra labai susirūpinęs dėl to, kad dar ne visos valstybės narės visiškai įgyvendino Gamtos direktyvų reikalavimus; pabrėžia, kad iš dalies dar nepakankamai užtikrinta teisinė tinklo „Natura 2000“ teritorijų apsauga, dažnai dar neparengti valdymo planai ir neįgyvendinamos konkrečios apsaugos priemonės, ir prašo į šių užduočių vykdymo procesą labiau įtraukti vietos ir regionų valdžios institucijas;

10. nurodo, kad Gamtos direktyvomis siekiama plačios labiausiai saugotinų rūšių, rūšių buveinių ir buveinių tipų apsaugos visose politikos srityse; ir todėl nurodo, kad ateityje gamtos apsaugą reikia įtraukti į kitas politikos sritis, pavyzdžiui, žemės ūkio politiką, nes kol kas tai daroma neoptimaliai;

11. mano, kad tokiomis aplinkybėmis Gamtos direktyvos yra labai svarbios saugant rūšis, rūšių buveines ir buveinių tipus nuo vietos ir regionų lygmeniu patiriamo poveikio ir grėsmių, kurias lemia buveinių nykimas arba suardymas, tarša ir nevietinių gyvūnų ir augalų rūšių plitimas;

Veiksmingumas

12. pripažįsta, kad tose srityse, kuriose Gamtos direktyvos buvo įgyvendintos ([6]), rūšių, rūšių buveinių ir buveinių tipų būklė akivaizdžiai smarkiai pagerėjo, todėl galima daryti prielaidą, kad šių direktyvų tikslus galima pasiekti jas visiškai įgyvendinus;

13. pabrėžia, kad daugybė Ataskaitoje dėl gamtos padėties Europos Sąjungoje pateiktų konkrečių pavyzdžių rodo, jog valstybėms narėms bei vietos ir regionų valdžios institucijoms tenka svarbus vaidmuo saugant rūšis ir jų buveines;

14. yra labai susirūpinęs dėl to, kad rūšių ir buveinių apsauga, pasiekta įgyvendinant Gamtos direktyvas, yra ribota ir turi spragų, nes didesnės dalies rūšių ir buveinių apsaugos būklė vis dar nepatenkinama, o nemažos dalies – gali toliau blogėti;

15. taip pat nurodo, kad biologinės įvairovės padėtis Gamtos direktyvų nesaugomose srityse nėra tokia gera kaip tinklo „Natura 2000“ teritorijose – tai matyti iš dramatiško plačiai paplitusių paukščių rūšių nykimo;

16. yra įsitikinęs, kad ginčai tarp įvairių suinteresuotųjų subjektų dėl keleto rūšių, galinčių padaryti žalą, gali būti išspręsti valdymo planuose nustatant aiškius reikalavimus – numatant nuoseklius veiksmus ir atitinkamus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, siekiant užtikrinti visuomenės sveikatą ir visuomenės saugą bei išvengti rimtos žalos ir kompensuoti tą, kuri yra neišvengiama;

17. ragina Europos Komisiją ir valstybes nares padėti vietos ir regionų valdžios institucijoms visiškai įgyvendinti Gamtos direktyvas; nurodo, kad tai ypač svarbu nustatant „Natura 2000“ teritorijas ir užtikrinant teisinę jų apsaugą bei apibrėžiant konkrečius apsaugos tikslus siekiant apsaugoti rūšis ir buveines taikant išsaugojimo ir atkūrimo priemones ir atsižvelgiant į reikalingą finansinę paramą, visų pirma sprendžiant klausimą dėl finansavimo trūkumo ir būtinybės supaprastinti galimybes pasinaudoti esamais finansavimo šaltiniais ([7]);

18. ragina Europos Komisiją priimti veiksmingesnes įgyvendinimo gaires ir atnaujinti jau esamas – jos turėtų būtų aiškios, įvairiomis valstybių narių kalbomis ir lengvai prieinamos viename interneto portale ([8]), taip pat jose turėtų būti atsižvelgiama į galiojančius teisės aktus ir prireikus į įvairių sektorių ypatumus;

([6]) Žr. COM(2015) 219 final.
([7]) Žr. CdR 112/2010 fin; taip pat CdR 8074/2013.
([8]) Žr. CoR TIA report 2015.

19. siūlo Europos Komisijai daugiau dėmesio skirti informacijai, švietimui ir sąmoningumo didinimui, pirmiausia gamtos apsaugos priemonių ir tinklo „Natura 2000“ teritorijų naudos klausimais, taip pat, pavyzdžiui, esamą Europos aplinkos agentūros tinklo „Natura 2000“ žiūryklę pertvarkyti į plačią geografinę internetinę informavimo sistemą, kuria visuomenei, planuotojams, žemės naudotojams ir kitiems suinteresuotiesiems asmenims būtų teikiama sisteminė informacija apie visus Gamtos direktyvų įgyvendinimo aspektus, susijusius su atskiromis tinklo „Natura 2000“ teritorijomis;

20. todėl yra įsitikinęs, kad nurodyti trūkumai ir nerimą kelianti daugelio rūšių ir buveinių tipų apsaugos būklė negali būti laikomi Gamtos direktyvų veiksmingumo trūkumais, priešingai – Gamtos direktyvos pasirodė esančios labai veiksminga biologinės įvairovės apsaugos priemonė;

Veiksmingumas

21. visų pirma nurodo, kad biologinės įvairovės išsaugojimas pirmiausia yra visuomenės uždavinys, kurį būtina įvykdyti siekiant tvaraus ir ilgalaikio ekonomikos modelio ir gyvenimo būdo pasaulio mastu;

22. pabrėžia, kad mažosios ir vidutinės įmonės per Europos Komisijos surengtas viešas konsultacijas ([9]) Gamtos direktyvų nepriskyrė prie dešimties teisės aktų, dėl kurių jos patiria daugiausia išlaidų;

23. apgailestauja, kad planuotojai, žemės naudotojai ir kiti pagrindiniai sektoriai nereikalingų išlaidų kartais patiria dėl to, kad vėluojama nustatyti tinklo „Natura 2000“ teritorijas arba jos netiksliai nustatomos; tačiau kartu nurodo, kad vietos ir regionų valdžios institucijos nevienodų išlaidų gali patirti dėl to, kad rūšių ir buveinių įvairovė regionuose gali būti nevienodai pasiskirsčiusi, todėl gali būti reikalingos ir nevienodos gamtos apsaugos priemonės

24. pabrėžia, kad daug tinklo „Natura 2000“ teritorijų teikia svarbių ir piniginę išraišką turinčių ekosistemų paslaugų vietos ir regionų lygmenimis ([10]), pavyzdžiui, sveikatos apsaugos paslaugų, CO_2 saugojimo, potvynių sulaikymo, vandens išteklių ir oro valymo ar dirvožemio erozijos sustabdymo forma;

25. nurodo, kad naujausiais moksliniais tyrimais ([11]) patvirtinta, jog kaštų ir naudos santykis vietos ir regionų lygmenimis yra labai geras, nes Gamtos direktyvų ekologinė, socialinė ir ekonominė nauda gerokai nusveria jų įgyvendinimo kaštus;

26. atkreipia dėmesį į tinklo „Natura 2000“ teikiamas galimybes kurti darbo vietas ir uždirbti pajamų aplinkos atžvilgiu saugaus turizmo ir poilsio gamtoje sektoriuose. Pabrėžia, kad šiuo požiūriu ypač svarbu kurti naujas verslo galimybes nepalankioje padėtyje esančiose kaimo vietovėse;

27. todėl mano, kad, nors dėl Gamtos direktyvų įgyvendinimo neabejotinai patiriami kaštai, tačiau šie kaštai yra būtini norint apsaugoti biologinę įvairovę, kuri vėlgi reikalinga siekiant tvarumo, ir yra proporcingi, palyginti su daug didesne ir tik iš dalies piniginę išraišką turinčia Gamtos direktyvų nauda;

Suderinamumas

28. yra įsitikinęs, kad abi Gamtos direktyvos pačios savaime yra puikus sutelktos, aiškios, nepriekaištingos bei sisteminės, kartu – kryptingos teisėkūros pavyzdys;

29. mano, kad kartu vertinamos Gamtos direktyvos yra sėkminga teisėkūros priemonė, nes abi veikia panašiai, viena su kita nepriekaištingai dera ir viena kitą tikslingai papildo dalykinių apsaugos reikalavimų aspektu, taip kartu sudarydamos „Natura 2000“ apsaugos sistemą;

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

([10]) Brink, T. Badura, S. Bassi ir kt., *Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network*, 2011 m.

([11]) ES ataskaitose patvirtinta, kad visiškas visų tinklo „Natura 2000“ teritorijų apsaugos užtikrinimas valstybėms narėms kainuotų maždaug 6 mlrd. EUR per metus. Kita vertus, ekosistemų paslaugų vertė siektų 300 mlrd. EUR, be to, būtų galima sukurti iki 8 mln. darbo vietų, susijusių su tinklo „Natura 2000“ teritorijomis.

30. mano, kad Gamtos direktyvos dera ir su kitais ES aplinkos apsaugos srities teisės aktais, ir primena, kad būtent šiuo tikslu priimta PAV direktyvos pataisa ([12]); vis dėlto ragina valstybes nares ir vietos ir regionų valdžios institucijas geriau koordinuoti įvairių aplinkos apsaugos srities teisės aktų įgyvendinimą ir, pavyzdžiui, sparčiau integruoti leidimų išdavimo procedūras, stebėsenos priemones ir ataskaitų teikimo reikalavimus;

31. mano, kad, siekiant užtikrinti aplinkos apsaugą ir išvengti nereikalingų kaštų, galėtų būti tikslinga gerinti planavimo procesų pagal Gamtos direktyvas ir Vandens pagrindų direktyvą ([13]) derinimą, prireikus taip pat pagal PAV direktyvą ir SAV direktyvą ([14]);

32. ragina valstybes nares bendradarbiauti su vietos ir regionų valdžios institucijomis ir teikti joms paramą praktiškai įgyvendinant naujus aplinkos apsaugos srities teisės aktus, pavyzdžiui, ES reglamentą dėl invazinių svetimų rūšių ([15]);

33. mano, kad, nors Gamtos direktyvos gerai dera su kitais ES aplinkos apsaugos srities teisės aktais, kalbant apie Gamtos direktyvomis keliamų tikslų pasiekimą problemų kelia tai, kad kitų ES politikos sektorių, pavyzdžiui, bendros žemės ūkio politikos, bendros žuvininkystės politikos, energetikos ir transporto, indėlis į biologinės įvairovės išsaugojimą vis dar nepakankamas ([16]);

34. mano, kad Europos Komisijos struktūrinių ir investicinių fondų vidurio laikotarpio ataskaitoje būtina nustatyti, jog turi būti atliekamas visų ES finansuojamų projektų poveikio biologinei įvairovei patikrinimas ([17]);

35. taip pat ragina Europos Komisiją, atsižvelgiant į rūšių ir buveinių, kurių neapima tinklas „Natura 2000“, ir rūšių, kurioms netaikoma griežta rūšių apsaugos sistema, apsaugą, pagal analogiją su ES biologinės įvairovės strategija pateikti pasiūlymą dėl teisinės sistemos, siekiant užkirsti kelią grynajam biologinės įvairovės ir ekosistemų paslaugų praradimui ([18]);

36. atsižvelgdamas į pirmesnius svarstymus, yra įsitikinęs, kad Gamtos direktyvos yra tinkamos priemonės jomis keliamiems tikslams pasiekti, tačiau reikalingos tolesnės pastangos, siekiant užkirsti kelią biologinei įvairovei pakenkti galintiems veiksmams tose politikos srityse, kuriose netaikomos Gamtos direktyvų priemonės;

ES pridėtinė vertė

37. pripažįsta, kad Gamtos direktyvų indėlis kuriant vienodesnį ir veiksmingesnį požiūrį į gamtos ir rūšių apsaugą ir griežtesnius būtinuosius standartus šiose teisės srityse įvairių ES valstybių narių regionuose yra svarbus;

38. nurodo, kad rūšių ir buveinių įvairovė nepaiso valstybių sienų ir Europoje yra nevienodai pasiskirsčiusi, todėl, siekiant veiksmingos apsaugos visoje ES, reikalingas visoje ES vienodas požiūris, taip koordinuojant valstybių narių pastangas;

39. primena, kad Gamtos direktyvos yra pagrindinė priemonė, kuria Europos Sąjunga gali įvykdyti savo tarptautinius įsipareigojimus, nustatytus Biologinės įvairovės konvencijoje ir kitose tarptautinėse konvencijose, pavyzdžiui, Europos laukinės gamtos ir gamtinės aplinkos apsaugos konvencijoje (Berno konvencija) ir Migruojančių laukinių gyvūnų rūšių išsaugojimo konvencijoje (Bonos konvencija), ir taip padaryti teigiamą poveikį biologinei įvairovei ir laukinei gyvūnijai Europos Sąjungoje ir už jos ribų;

40. yra įsitikinęs, kad Gamtos direktyvos buvo labai svarbus veiksnys tam, kad valstybėse narėse būtų sukurti vienodi teisiniai apsaugos standartai ir taip ES vidaus rinkoje ekonominės veiklos vykdytojams sukurta aiški sistema ir užtikrintos vienodos konkurencijos sąlygos;

([12]) Direktyva 2014/52/ES (OL L 124, 2010 4 15).
([13]) Direktyva 2000/60/EB (OL L 327, 2000 12 22, p. 1).
([14]) Direktyva 2001/42/EB (OL L 197, 2001 7 21, p. 30).
([15]) Reglamentas (ES) Nr. 1143/2014 (OL L 317, 2014 11 4, p. 35).
([16]) Žr. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; taip pat CoR TIA report 2015 (konfliktai su regionine politika).
([17]) Žr. CdR 4577/2013 fin.
([18]) Žr. CdR 4577/2013 fin; EP rezoliucija 2011/2307 (INI).

41. atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta pirmiau, mano, kad siekiant ES biologinės įvairovės strategijos ir tarptautinių konvencijų tikslų, labiau nei bet kada reikalinga vienoda Europos Sąjungos lygmens teisėkūra ir kad Gamtos direktyvos tam yra puikus pagrindas;

Baigiamosios pastabos

42. yra įsitikinęs, kad pasitaikančios rūšių ir buveinių apsaugos problemos kyla ne dėl pačių Gamtos direktyvų, o dažniausiai dėl jų įgyvendinimo vietos, regionų ir valstybių narių lygmenimis;

43. mano, kad dėl šių priežasčių ir taip pat dėl to, kad iš pradžių kilę Gamtos direktyvų aiškinimo neaiškumai buvo išsklaidyti, visų pirma, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, šių direktyvų persvarstyti nerekomenduotina;

44. mano, kad Gamtos direktyvas būtų geriau nepersvarstyti ir dėl to, kad vietos ir regionų valdžios institucijoms reikia laiko įgyvendinti pagal šias direktyvas galimas ir numatomas, tačiau dar neįgyvendintas priemones, pavyzdžiui, kol kas dar trūksta valdymo planų, ir dar geriau išnaudoti šių direktyvų potencialą;

45. turi didelių abejonių ir dėl įvairių teisės naudotojų interesų, nes pradėjus esamų teisės aktų persvarstymo procesą pirmiausia gali prasidėti visuomenės subjektų, kuriems daro poveikį šie teisės aktai, sunkių ir ilgų diskusijų etapas, po kurio prasidėtų dešimtmečius trunkantis teisinio netikrumo etapas;

46. yra susirūpinęs dėl kai kurių tinklo „Natura 2000“ teritorijų suardymo ir dabartinio paukščių ir kitų rūšių gyvūnų neteisėto žudymo ir neteisėto gaudymo masto ir yra įsitikinęs, kad reikalingos didesnės pastangos visais valdymo lygmenimis, siekiant stebėti, kaip laikomasi Gamtos direktyvų reikalavimų, ir užtikrinti jų įgyvendinimą;

47. todėl taip pat primygtinai ragina Europos Komisiją rimtai žiūrėti į savo, kaip Sąjungos teisės „sergėtojos“, vaidmenį, taip pat į skundus dėl Sąjungos teisės taikymo, ir nevengti pradėti atitinkamų pažeidimo nagrinėjimo procedūrų;

48. rekomenduoja Europos Komisijai tinkamumo patikros procedūrą panaudoti tam, kad pabrėžtų geresnio Gamtos direktyvų įgyvendinimo valstybėse narėse svarbą, ir palankiai vertina valstybių narių pastangas į šių direktyvų įgyvendinimą įtraukti vietos ir regionų valdžios institucijas.

Briuselis, 2015 m. gruodžio 4 d.

Europos regionų komiteto pirmininkas

Markku MARKKULA