Parecer do Comité das Regiões Europeu — Contributo para o balanço de qualidade das Diretivas Aves e *Habitats*

(2016/C 051/10)

Relator: Roby BIWER (LU-PSE), membro do Conselho Municipal de Bettembourg, Luxemburgo

RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

O COMITÉ DAS REGIÕES EUROPEU

Observações gerais

1. salienta que, atualmente, um dos maiores desafios em matéria de ambiente consiste em travar a perda de biodiversidade e de *habitats* naturais, a degradação dos serviços ecossistémicos, bem como em restaurá-los até 2020;

2. recorda que, de acordo com os considerandos pertinentes das Diretivas Aves ([1]) e *Habitats* ([2]) (Diretivas Natureza) da União Europeia, a conservação, a proteção e o reforço da qualidade do ambiente, entre outros aspetos, representam um objetivo essencial da União e são do interesse geral, e que a regressão populacional das espécies selvagens e dos seus *habitats* constitui um risco sério para a conservação do meio natural;

3. manifesta preocupação pelo facto de, segundo estudos recentes, como o relatório sobre «O estado da natureza na União Europeia» ([3]), o objetivo de biodiversidade para 2020, confirmado pelo Conselho Europeu em 25 e 26 de março de 2010, aparentemente não poder ser realizado meramente com base nas ações tomadas ou previstas até à data;

4. concorda com a opinião da Comissão Europeia, no âmbito da Estratégia de Biodiversidade da UE ([4]), de que a aplicação na íntegra das Diretivas Natureza é essencial para travar a perda de biodiversidade e para realizar os objetivos da estratégia;

5. assinala que os órgãos de poder local e regional têm um papel fundamental na aplicação das Diretivas Natureza, e está convicto de que esse papel fulcral advém da experiência particular do Comité das Regiões Europeu com as Diretivas Natureza;

6. defende, por conseguinte, que, em virtude do seu mandato político, a sua experiência com as Diretivas Natureza seja integrada no processo em curso do balanço de qualidade da Comissão Europeia ([5]), e apresenta a seguir as suas observações sobre as questões levantadas pela Comissão;

Pertinência

7. estima que os considerandos e objetivos subjacentes às Diretivas Natureza continuam a ser válidos presentemente, pelo que essas diretivas são imprescindíveis para a proteção das espécies e dos seus *habitats*, bem como dos demais tipos de *habitats* da União Europeia;

8. sublinha que as Diretivas Natureza abordam as principais ameaças que pesam sobre as espécies, os seus *habitats* e os demais tipos de *habitats* da União Europeia;

([1]) Diretiva 2009/147/CE (JO L 20 de 26.1.2010, p. 7).
([2]) Diretiva 92/43/CEE (JO L 206 de 22.7.1992, p. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Ver o mandato da Comissão Europeia: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. está, contudo, extremamente apreensivo com o facto de as atuais disposições das Diretivas Natureza ainda não terem sido plenamente aplicadas em todos os Estados-Membros, e assinala que muitas vezes as zonas da rede Natura 2000 ainda carecem de proteção jurídica, do desenvolvimento de planos de gestão e da aplicação de salvaguardas específicas, e apela para uma maior participação dos órgãos de poder local e regional nestas tarefas;

10. salienta que as Diretivas Natureza procuram estabelecer, em todos os domínios políticos, uma proteção elevada das espécies, dos seus *habitats* e dos tipos de *habitats* mais ameaçados e que é, por conseguinte, um desafio para o futuro integrar a conservação da natureza noutras políticas, como a política agrícola, dado que neste domínio os aspetos da proteção da natureza não foram considerados da melhor maneira;

11. entende, neste contexto, que as Diretivas Natureza são de extrema importância para proteger as espécies, os seus *habitats* e os demais tipos de *habitats* das tensões e ameaças a nível local e regional resultantes da perda e fragmentação de *habitats*, da poluição e propagação de espécies de fauna e flora exóticas;

Eficácia

12. reconhece que o estado das espécies, seus *habitats* e demais tipos de *habitats* melhorou significativamente nos domínios em que as Diretivas Natureza foram aplicadas ([6]) e, por conseguinte, depreende-se que os seus objetivos podem ser alcançados mediante a sua plena aplicação;

13. sublinha que uma vasta gama de exemplos concretos apresentados no relatório sobre o estado da natureza na União Europeia demonstram que os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional têm um papel essencial na proteção da biodiversidade e dos *habitats*;

14. manifesta a sua grande preocupação por os êxitos alcançados com a aplicação das Diretivas Natureza em matéria de proteção das espécies e dos *habitats* terem um âmbito limitado e estarem incompletos, uma vez que a grande maioria das espécies e tipos de *habitats* se encontra ainda num estado de conservação deplorável e que uma grande parte poderá ainda vir a deteriorar-se;

15. salienta ainda que a biodiversidade fora das zonas abrangidas pelas Diretivas Natureza não apresenta uma evolução positiva comparável à das inseridas na rede Natura 2000, o que se reflete na perda dramática de numerosas espécies de aves;

16. está convicto de que os debates entre as partes interessadas de diversas categorias em relação a algumas espécies com potencial para causar danos podem ser resolvidos através de indicações claras nos planos de gestão que, por um lado, estabeleçam um modelo de conduta e, por outro, disponibilizem os recursos financeiros e humanos necessários para garantir a saúde pública e a segurança pública e para evitar danos graves e compensar em caso de danos inevitáveis;

17. solicita à Comissão e aos Estados-Membros que assistam os órgãos de poder local e regional na plena aplicação das disposições das Diretivas Natureza; tal é particularmente pertinente no que respeita à designação e à proteção jurídica das zonas Natura 2000 e à definição de objetivos específicos de conservação para a proteção das espécies e dos *habitats* através de medidas práticas de conservação e recuperação, bem como à utilização dos recursos financeiros necessários, nomeadamente para suprir a falta de financiamento e a necessidade de simplificar o acesso às fontes de financiamento existentes ([7]);

18. encoraja a Comissão Europeia a elaborar guias de implementação mais eficazes e a atualizar os existentes, de modo a serem de fácil compreensão, estarem disponíveis nas diversas línguas dos Estados-Membros, através de um portal internet único ([8]) de fácil acesso, e a refletirem a jurisprudência existente e, se for caso disso, as especificidades dos diferentes setores;

([6]) Ver COM(2015) 219 final.
([7]) Ver CdR 112/2010 fin e CdR 8074/2013.
([8]) Ver o relatório do CR sobre a avaliação do impacto territorial de 2015.

19. exorta a Comissão a colocar a tónica na informação, na educação e na sensibilização dos cidadãos, em particular no que diz respeito à utilidade das medidas de conservação da natureza e das zonas Natura 2000; propõe também, por exemplo, converter o «Visionador Natura 2000» da Agência Europeia do Ambiente num vasto sistema de informação geográfica em linha destinado a disponibilizar, de forma sistemática, informações ao público, aos responsáveis pelo planeamento, aos utilizadores das terras e a outros intervenientes sobre todos os aspetos da aplicação das Diretivas Natureza às zonas da rede Natura 2000;

20. está, pois, convencido de que as deficiências verificadas e o alarmante estado de conservação de muitas espécies e tipos de *habitats* não podem ser atribuídos a falhas de eficácia das Diretivas Natureza, mas que, pelo contrário, essas diretivas revelaram ser instrumentos muito eficazes para a proteção da biodiversidade;

Eficiência

21. assinala, em primeiro lugar, que a conservação da biodiversidade é, antes de mais, uma tarefa da sociedade, que deverá ser realizada visando um modelo económico e um modo de vida sustentáveis, duradouros e globais;

22. sublinha que, na consulta pública da Comissão Europeia ([9]), as pequenas e médias empresas não colocaram as Diretivas Natureza entre os dez atos jurídicos que geram os custos mais elevados;

23. lamenta que os responsáveis pelo planeamento, os utilizadores das terras e outros setores cruciais incorram, por vezes, em custos desnecessários devido à designação tardia e incompleta das zonas da rede Natura 2000; assinala, porém, igualmente que os diferentes custos para os órgãos de poder local e regional podem ser explicados pelo facto de a diversidade de espécies e *habitats* e as necessárias medidas para a conservação da natureza poderem estar distribuídas de forma desigual nas várias regiões;

24. realça que muitas das zonas Natura 2000 prestam serviços ecossistémicos importantes que podem ser quantificados monetariamente a nível local e regional ([10]), por exemplo, sob a forma de cuidados de saúde, retenção de carbono, proteção contra inundações, água potável, gestão da qualidade do ar ou prevenção da erosão do solo;

25. faz notar que estudos recentes ([11]) confirmam uma excelente relação custo-benefício a nível local e regional, uma vez que o impacto ambiental, social e económico ultrapassa largamente os custos de transposição das Diretivas Natureza;

26. realça as oportunidades criadas pela rede Natura 2000 no que se refere à criação de emprego e de rendimento nos setores do turismo ecológico e do lazer na natureza. A este respeito, salienta a especial importância da criação de novas oportunidades de negócio nas zonas rurais mais desfavorecidas;

27. é, pois, de opinião que, embora a aplicação das Diretivas Natureza implique necessariamente custos, estes custos são necessários para proteger a biodiversidade, por razões de sustentabilidade, e, além disso, são proporcionais aos benefícios, muito superiores, das referidas diretivas, que só em parte podem ser quantificados monetariamente;

Coerência

28. está convicto de que as duas Diretivas Natureza, em si, constituem excelentes exemplos de legislação concisa, compreensível, coerente e estruturada de forma sistemática, e, logo, inteiramente direcionada para os resultados;

29. encara igualmente as duas Diretivas Natureza como instrumentos de legislação eficazes, uma vez que ambas funcionam de modo similar, não se contradizem e complementam-se em matéria de medidas concretas de proteção, para estabelecerem conjuntamente o regime de proteção Natura 2000;

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

([10]) Brink/Badura/Bassi/et al., Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network [Estimar o valor económico global dos benefícios proporcionados pela rede Natura 2000], 2011.

([11]) Vários relatórios da UE mostram que a plena realização de todas as zonas da rede Natura 2000 custaria aos Estados-Membros aproximadamente 6 mil milhões de euros por ano; em contrapartida, os serviços ecossistémicos representam um valor de cerca de 300 mil milhões de euros e aproximadamente 8 milhões de empregos potenciais em ligação com as zonas Natura 2000.

30. parte do princípio de que as Diretivas Natureza são coerentes com outras legislações da UE no domínio do ambiente e, neste contexto, recorda que a revisão da Diretiva AIA ([12]) foi realizada expressamente para esse efeito; porém, incentiva também os Estados-Membros e os órgãos de poder local e regional a coordenarem melhor a aplicação dos diferentes atos jurídicos em matéria de ambiente e, por exemplo, a incentivarem a integração de processos de autorização, medidas de acompanhamento e obrigações de informação;

31. considera que, tanto por motivos de proteção ambiental como para evitar encargos desnecessários, poderia ser útil melhorar a coordenação dos processos de planeamento, em conformidade com as Diretivas Natureza e a Diretiva-Quadro Água ([13]) e, se for caso disso, também em conformidade com as Diretivas AIA e AAE ([14]);

32. exorta os Estados-Membros a cooperarem com os órgãos de poder local e regional e a apoiarem-nos na aplicação prática da nova legislação ambiental, como o regulamento relativo às espécies exóticas invasoras ([15]);

33. independentemente da boa integração das Diretivas Natureza na restante legislação da UE, considera problemático para a realização dos seus objetivos, que outras políticas setoriais da União Europeia, como a política agrícola comum, a política comum das pescas ou as políticas de energia e dos transportes não contribuam ainda o suficiente para a conservação da biodiversidade ([16]);

34. considera inevitável que o relatório intercalar da Comissão Europeia sobre os Fundos Estruturais e de Investimento inclua a obrigação de todos os projetos financiados pela UE realizarem uma avaliação da biodiversidade ([17]);

35. solicita também à Comissão Europeia, no que se refere à proteção das espécies e *habitats* fora de zonas Natura 2000 e das espécies que não estão sujeitas a um regime de proteção rigoroso, que apresente, em conformidade com a Estratégia de Biodiversidade da UE, uma proposta de quadro legislativo com vista a evitar as perdas líquidas de biodiversidade e de serviços ecossistémicos ([18]);

36. está, pois, convencido de que as Diretivas Natureza, tendo em conta a sua orientação, são adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos; contudo, devem ser desenvolvidos esforços suplementares para evitar efeitos prejudiciais para a biodiversidade nas políticas cujas atividades não são abrangidas pelas Diretivas Natureza;

Valor acrescentado da UE

37. reconhece que as Diretivas Natureza contribuíram significativamente para uma abordagem mais coerente e eficaz da proteção da natureza e das espécies e para o estabelecimento de normas mínimas mais rigorosas nestes domínios nas regiões dos diferentes Estados-Membros;

38. recorda que a diversidade de espécies e *habitats* na Europa ultrapassa fronteiras e está distribuída de forma desigual na Europa e que, por conseguinte, para a proteção efetiva além das fronteiras nacionais, é necessária uma abordagem a nível da UE que coordene os esforços dos Estados-Membros;

39. assinala que as Diretivas Natureza constituem um instrumento essencial para que a União Europeia respeite os seus compromissos internacionais ao abrigo da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e de outros acordos internacionais, tais como a Convenção relativa à conservação da vida selvagem e dos habitats naturais da Europa (Convenção de Berna) e a Convenção de Bona sobre a conservação das espécies migratórias pertencentes à fauna selvagem (CMS), e para que exerça, deste modo, também uma influência positiva sobre a biodiversidade e a vida selvagem dentro e fora da União Europeia;

40. está convicto de que as Diretivas Natureza têm contribuído de forma significativa para a uniformização das normas jurídicas de proteção nos Estados-Membros, proporcionando aos agentes económicos um quadro claro para assegurar condições de concorrência equitativas no mercado único europeu;

([12]) Diretiva 2014/52/UE (JO L 124 de 25.4.2010).
([13]) Diretiva 2000/60/CE (JO L 327 de 22.12.2000, p. 1).
([14]) Diretiva 2001/42/CE (JO L 197 de 21.7.2001, p. 30).
([15]) Regulamento (UE) n.º 1143/2014 (JO L 317 de 4.11.2014, p. 35).
([16]) Ver os documentos CdR 112/2010 fin e CdR 22/2009 fin, bem como o relatório do CR sobre a avaliação do impacto territorial de 2015 (conflitos com a política regional).
([17]) Ver CdR 4577/2013 fin.
([18]) Ver o documento CdR 4577/2013 fin e a Resolução do Parlamento Europeu 2011/2307 (INI).

41. à luz do que precede, destaca a necessidade, maior que nunca, de legislação comum a nível da União Europeia, a fim de cumprir os objetivos da Estratégia de Biodiversidade da UE e das convenções internacionais, e que as Diretivas Natureza constituem uma excelente base para o efeito;

Observações finais

42. manifesta a sua convicção de que quaisquer problemas relacionados com a proteção das espécies e dos *habitats* não são inerentes às Diretivas Natureza, mas estão, na sua maior parte, ligados à sua transposição a nível local, regional e nacional;

43. considera que não é aconselhável uma revisão das Diretivas Natureza pelas razões referidas e, também, porque as incertezas iniciais na interpretação das Diretivas Natureza foram entretanto esclarecidas, principalmente através da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia;

44. considera igualmente um erro rever as Diretivas Natureza porque os órgãos de poder local e regional necessitam de tempo para aplicarem as medidas permitidas e previstas pelas referidas diretivas, mas ainda não realizadas, como é o caso dos planos de gestão ainda em falta, e para aproveitarem melhor o seu potencial;

45. tendo em conta também os interesses das várias partes responsáveis pela legislação, tem fortes receios de que a revisão da legislação em vigor possa provocar, primeiro, um longo debate entre os atores sociais abrangidos pela regulamentação e, depois, um longo período de incerteza jurídica que poderá durar décadas;

46. manifesta preocupação com a destruição das zonas Natura 2000 e com o nível atual de caça e captura ilegal de aves e outras espécies, e está convicto de que é necessário um maior esforço a todos os níveis de governação para controlar e fazer cumprir as disposições das Diretivas Natureza;

47. considera, assim, vital que a Comissão Europeia desempenhe o seu papel de guardiã do direito da União, exortando-a, neste contexto, a levar a sério as denúncias relativas à aplicação do direito da União e a iniciar os correspondentes processos de infração;

48. recomenda que a Comissão Europeia utilize o processo do balanço de qualidade para reforçar a importância de uma melhor aplicação das Diretivas Natureza pelos Estados-Membros e saúda qualquer abordagem adotada pelos Estados-Membros para envolver os órgãos de poder local e regional nessa aplicação.

Bruxelas, 4 de dezembro de 2015.

O Presidente
do Comité das Regiões Europeu

Markku MARKKULA