Avizul Comitetului European al Regiunilor – Contribuția la verificarea adecvării Directivei privind păsările și Directivei privind habitatele

(2016/C 051/10)

Raportor: domnul Roby BIWER (LU-PSE), membru al Consiliului local din Bettembourg, Luxembourg

RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL EUROPEAN AL REGIUNILOR,

Observații generale

1. subliniază că, în prezent, una dintre cele mai mari provocări legate de mediu este cea de a opri și restabili, până în 2020, pierderea biodiversității și a habitatelor naturale, precum și degradarea serviciilor ecosistemice;

2. reamintește că, în considerentele relevante ale Directivei privind păsările ([1]) și Directivei privind habitatele ([2]) ale Uniunii Europene („directivele privind natura"), se stipulează, printre altele, că protecția, conservarea și îmbunătățirea calității mediului reprezintă un obiectiv comunitar esențial și de interes general pentru Uniune și că diminuarea stocurilor de specii sălbatice și a habitatelor acestora reprezintă o amenințare gravă pentru conservarea mediului natural;

3. își exprimă îngrijorarea cu privire la faptul că, potrivit unor studii recente, precum raportul privind starea mediului în Uniunea Europeană ([3]), nu se poate atinge, exclusiv pe baza acțiunilor întreprinse sau planificate până în prezent, obiectivul de biodiversitate pentru 2020 confirmat de Consiliul European din 25 și 26 martie 2010;

4. este de acord cu ipoteza Comisiei Europene, formulată în Strategia europeană în domeniul biodiversității ([4]), că punerea în aplicare deplină a directivelor privind natura este esențială pentru a stopa pierderea biodiversității și a atinge obiectivele strategiei;

5. arată că autorităților locale și regionale le revine un rol esențial în punerea în aplicare a directivelor privind natura și este convins că acest rol esențial justifică experiența specifică a Comitetului European al Regiunilor legată de directivele privind natura;

6. dorește, prin urmare, ca în virtutea mandatului său politic să contribuie cu experiența sa în domeniul directivelor privind natura la procesul actual de verificare a adecvării desfășurat de Comisia Europeană ([5]); astfel, ia poziție față de fiecare aspect pus în discuție de Comisia Europeană;

Relevanță

7. este de părere că obiectivele și considerentele care stau la baza directivelor privind natura sunt valabile și astăzi și, prin urmare, directivele privind natura sunt esențiale pentru protecția speciilor și a habitatelor acestora, precum și a tipurilor de habitate existente în Uniunea Europeană;

8. subliniază că directivele privind natura abordează toate principalele amenințări la adresa speciilor, a habitatelor acestora și a tipurilor de habitate existente în Uniunea Europeană;

([1]) Directiva 2009/147/CE (JO L 20, 26.1.2010, p. 7).
([2]) Directiva 92/43/CEE (JO L 206, 22.7.1992, p. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) A se vedea mandatul Comisiei Europene: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. este extrem de preocupat de faptul că dispozițiile directivelor privind natura nu au fost încă puse în aplicare pe deplin în toate statele membre; subliniază că în unele cazuri siturile Natura 2000 nu beneficiază de protecție juridică și că adesea nu există elaborate planuri de gestionare, iar implementarea de garanții specifice lipsește; în acest sens, dorește o mai mare implicare a autorităților locale și regionale în aceste activități;

10. subliniază că directivele privind natura urmăresc să se asigure în toate domeniile de politică un nivel de protecție cuprinzător pentru speciile, habitatele și tipurile de habitate care necesită protecție de urgență; prin urmare, o provocare a viitorului este integrarea aspectelor legate de protecția naturii în alte politici, cum ar fi politica agricolă, care nu ține seama în mod optim de aspectele legate de protecția naturii;

11. în acest context, consideră că directivele privind natura sunt relevante pentru protejarea speciilor, a habitatelor lor și a tipurilor de habitate de presiuni și amenințări la nivel local și regional prin pierderea sau fragmentarea habitatelor, contaminare și răspândirea de specii de animale și plante alogene;

Eficacitate

12. recunoaște că starea speciilor, habitatelor și tipurilor de habitate s-a îmbunătățit semnificativ și măsurabil în domeniile în care au fost implementate directivele privind natura ([6]) și, prin urmare, consideră că obiectivele directivelor privind natura pot fi atinse prin punerea lor integrală în aplicare;

13. subliniază că o serie de exemple concrete în raportul privind starea mediului în Uniunea Europeană arată că statele membre și autoritățile locale și regionale au un rol important de jucat în protecția speciilor și a habitatelor;

14. își exprimă îngrijorarea profundă cu privire la faptul că succesul în materie de protecție a speciilor și habitatelor datorat punerii în aplicare a directivelor privind natura este limitat și incomplet, deoarece marea majoritate a speciilor și a tipurilor de habitate se află într-o stare de conservare nefavorabilă, iar o proporție semnificativă riscă chiar să se deterioreze în continuare;

15. subliniază, de asemenea, că biodiversitatea în afara zonelor protejate în temeiul directivelor privind natura nu are o evoluție la fel de favorabilă ca în zonele din rețeaua Natura 2000, după cum o dovedește declinul dramatic al speciilor comune de păsări;

16. este convins că dezbaterile între diferitele tipuri de părți interesate referitoare la câteva specii care au potențialul de a provoca daune pot fi soluționate prin menționarea unor dispoziții clare în planurile de gestionare, care, pe de o parte, să stabilească o serie de intervenții și, pe de altă parte, să fie sprijinite atât din punct de vedere financiar, cât și în ceea ce privește personalul, pentru a garanta sănătatea publică și securitatea publică, a evita daune grave și pentru a le compensa pe cele inevitabile;

17. solicită Comisiei Europene și statelor membre să sprijine autoritățile locale și regionale în punerea în aplicare deplină a prevederilor directivelor privind natura; acest lucru este important în special cu privire la desemnarea și protecția juridică a siturilor Natura 2000 și stabilirea unor obiective concrete în materie de conservare, în privința protecției speciilor și habitatelor prin măsuri practice de conservare sau de restaurare, precum și în privința utilizării mijloacelor financiare necesare și nu în ultimul rând să abordeze lipsa finanțării și necesitatea de a simplifica accesul la sursele de finanțare existente ([7]);

18. încurajează Comisia Europeană să adopte ghiduri de punere în aplicare mai eficace și să actualizeze ghidurile existente, astfel încât acestea să fie ușor de înțeles și să fie disponibile în diferitele limbi ale statelor membre, să fie accesibile prin intermediul unui portal unic ([8]), să reflecte jurisprudența existentă și, dacă este cazul, să țină seama de caracteristicile specifice diverselor sectoare;

([6]) A se vedea COM(2015) 219 final.
([7]) A se vedea CdR 112/2010 fin; de asemenea, CdR 8074/2013.
([8]) A se vedea *Raportul de evaluare a impactului teritorial din 2015* al CoR.

19. propune Comisiei Europene să pună un accent mai puternic pe informare, educație și sensibilizare, îndeosebi în ceea ce privește utilitatea măsurilor de conservare a naturii și a siturilor Natura 2000 și, de asemenea, să extindă, de exemplu „vizualizatorul Natura 2000" al Agenției Europene de Mediu la un sistem de informare online geografic extins, prin care publicul, planificatorii, utilizatorii de terenuri și alți actori să fie informați în mod sistematic cu privire la toate aspectele legate de punerea în aplicare a directivelor privind natura în ceea ce privește siturile Natura 2000;

20. consideră, prin urmare, că deficiențele constatate și starea de conservare îngrijorătoare a numeroase specii și tipuri de habitate nu este o consecință a lipsei de eficacitate a directivelor privind natura, ci mai degrabă că directivele privind natura s-au dovedit a fi instrumente foarte eficiente pentru protecția biodiversității;

Eficiență

21. arată că conservarea biodiversității este, în primul rând, o sarcină a societății, care trebuie îndeplinită adoptând un model economic practicabil la nivel global și un stil de viață durabil și sustenabil;

22. subliniază că, în cadrul unei consultări publice organizată de Comisia Europeană ([9]), întreprinderile mici și mijlocii nu au menționat directivele privind natura printre cele 10 acte legislative care provoacă cele mai mari costuri;

23. regretă că specialiștii din domeniul amenajării teritoriului, utilizatorii de terenuri și alți actori-cheie au suportat până acum costuri inutile din cauza desemnării întârziate și incomplete a siturilor Natura 2000; însă arată, în același timp, că diferențele de costuri ce le revin autorităților locale și regionale se explică prin faptul că diversitatea speciilor și a habitatelor, precum și măsurile corespunzătoare de protecție a naturii necesare sunt distribuite inegal la nivel regional;

24. subliniază că multe din siturile Natura 2000 asigură, la nivel local și regional, servicii ecosistemice importante și cuantificabile în termeni monetari ([10]), de exemplu sub formă de servicii medicale, stocare de CO_2, prevenire a inundațiilor, purificare a rezervelor de apă, a aerului sau de prevenire a eroziunii solului;

25. arată că cercetările actuale ([11]) confirmă un raport cost-beneficii excelent la nivel local și regional, întrucât utilitatea pentru mediu, societate și economie depășește cu mult costurile de punere în aplicare a directivelor privind natura;

26. ia notă de posibilitățile oferite de rețeaua Natura 2000 în ceea ce privește generarea de locuri de muncă și de venituri în sectorul turismului ecologic și al activităților recreative. Subliniază importanța deosebită a creării de noi oportunități de afaceri în zonele rurale defavorizate;

27. consideră, în consecință, că deși punerea în aplicare a directivelor privind natura implică în mod firesc costuri, acestea sunt necesare pentru protecția biodiversității și din motive legate de durabilitate și, în plus, aceste costuri sunt proporționale în raport cu beneficiile mult mai mari și doar parțial cuantificabile în termeni monetari, generate de directivele privind natura;

Coerență

28. este convins că cele două directive privind natura, luate separat, sunt exemple excelente de legislație concisă, ușor de înțeles, coerentă și structurată, în ansamblu, bine orientată;

29. este de părere că directivele privind natura sunt instrumente legislative de succes, întrucât ambele operează în mod similar, nu sunt contradictorii și se completează în mod util pentru a crea împreună sistemul de protecție Natura 2000;

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

([10]) Brink/Badura/Bassi/et al.: Estimarea valorii economice generale a beneficiilor furnizate de rețeaua Natura 2000 (*Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network*), 2011.

([11]) Rapoartele UE confirmă că realizarea deplină a tuturor siturilor Natura 2000 ar costa statele membre circa 6 miliarde de euro pe an; pe de altă parte, siturile Natura 2000 generează servicii ecosistemice în valoare de până la 300 de miliarde de euro și au potențialul de a crea până la 8 milioane de locuri de muncă.

30. pornește de la premisa că directivele privind natura sunt conforme și cu alte acte legislative în domeniul mediului ale UE și, în acest context, amintește reînnoirea exclusiv în acest scop a Directivei EIA ([12]); în același timp, încurajează statele membre și autoritățile locale și regionale să coordoneze mai bine punerea în aplicare a diferitelor acte din legislația de mediu și să accelereze, de exemplu, integrarea procedurii de autorizare, măsurilor de monitorizare și obligațiilor de raportare;

31. este de părere că ar putea fi utilă îmbunătățirea coordonării proceselor de planificare în conformitate cu directivele privind natura și Directiva-cadru privind apa ([13]), precum și, după caz, în conformitate cu directivele EIA și SEA ([14]), atât din motive de protecție a mediului, cât și pentru a se evita costuri inutile;

32. invită statele membre să coopereze cu autoritățile locale și regionale și să le sprijine la punerea în practică a noilor acte din legislația de mediu, cum ar fi Regulamentul UE privind speciile alogene invazive ([15]);

33. consideră că, independent de buna integrare a directivelor privind natura în restul legislației de mediu a UE, pentru atingerea obiectivelor directivelor privind natura este problematic faptul că alte politici sectoriale ale Uniunii Europene, cum ar fi politica agricolă comună, politica comună în domeniul pescuitului sau politica energetică și a transportului contribuie încă insuficient la conservarea biodiversității ([16]);

34. consideră că este inevitabil ca raportul intermediar al Comisiei Europene privind fondurile structurale și de investiții europene să includă obligația ca toate proiectele finanțate de UE să efectueze o evaluare a impactului asupra biodiversității ([17]);

35. solicită Comisiei Europene ca, în ceea ce privește protecția speciilor și a habitatelor în afara siturilor Natura 2000 și a speciilor care nu fac obiectul regimului strict de protecție a speciilor, să prezinte o propunere de cadru legislativ, în conformitate cu Strategia europeană în domeniul biodiversității, pentru a preveni pierderi nete ale biodiversității și ale serviciilor ecosistemice ([18]);

36. prin urmare, este convins că directivele privind natura sunt adecvat orientate pentru a-și atinge obiectivele, însă pentru a împiedica acțiuni dăunătoare biodiversității trebuie depuse mai multe eforturi în domenii politice care nu sunt acoperite de măsurile directivelor privind natura;

Valoarea adăugată a UE

37. recunoaște că directivele privind natura au contribuit în mod semnificativ la o abordare mai coerentă și mai eficace a protecției naturii și speciilor și la ridicarea standardelor minime din aceste domenii în regiunile din diferite state membre ale UE;

38. arată că diversitatea speciilor și a habitatelor este transfrontalieră și inegal distribuită în Europa și, prin urmare, pentru o protecție eficientă dincolo de granițele statelor membre este necesară o abordare comună la nivelul întregii Uniuni, prin coordonarea eforturilor statelor membre;

39. reamintește că directivele privind natura constituie instrumentul esențial pentru ca Uniunea Europeană să își respecte angajamentele internaționale asumate în temeiul Convenției privind diversitatea biologică (CBD) și altor acorduri internaționale, cum ar fi Convenția privind conservarea vieții sălbatice și a habitatelor naturale din Europa (Convenția de la Berna) și Convenția de la Bonn privind conservarea speciilor migratoare (CMS) și prin urmare să influențeze într-un mod pozitiv biodiversitatea și viața sălbatică în interiorul și în exteriorul UE;

40. este convins că directivele privind natura au contribuit în mod semnificativ la stabilirea de standarde de protecție uniforme în statele membre, oferind astfel agenților economici un cadru clar, care să asigure condiții egale de concurență în cadrul pieței unice europene;

([12]) Directiva 2014/52/UE (JO L 124, 25.4.2014, p. 1).
([13]) Directiva 2000/60/CE (JO L 327, 22.12.2000, p. 1).
([14]) Directiva 2001/42/CE (JO L 197, 21.7.2001, p. 30).
([15]) Regulamentul (UE) nr. 1143/2014 (JO L 317, 4.11.2014, p. 35).
([16]) A se vedea 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; de asemenea, *Raportul de evaluare a impactului teritorial din 2015* al CoR (conflicte cu politica regională).
([17]) A se vedea CdR 4577/2013 fin.
([18]) A se vedea CdR 4577/2013 fin; Rezoluția PE 2011/2307 (INI) a Parlamentului European.

41. în lumina celor de mai sus, subliniază necesitatea, mai mult decât oricând, unei legislații comune la nivelul Uniunii Europene, pentru a îndeplini obiectivele Strategiei UE în domeniul biodiversității și ale convențiilor internaționale, și că directivele privind natura constituie o bază excelentă pentru acest scop;

Observații finale

42. este convins că eventualele probleme în ce privește protecția speciilor și habitatelor nu sunt imputabile directivelor privind natura, ci se datorează, de regulă, implementării la nivel local, regional și național;

43. din aceste motive, consideră că o reevaluare a directivelor privind natura nu este oportună, ținând seama și de faptul că incertitudinile inițiale legate de interpretarea directivelor privind natura sunt clarificate între timp, în special prin jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene;

44. consideră că o reevaluare a directivelor privind natura ar fi o greșeală și din cauză că autoritățile locale și regionale au nevoie de timp pentru a pune în aplicare măsurile posibile și preconizate în aceste directive, dar încă nerealizate, cum este cazul planurilor de management încă absente în prezent, și pentru a valorifica mai mult potențialul lor;

45. având în vedere, de asemenea, interesele diferitelor părți implicate în aplicarea legislației, este foarte preocupat de faptul că în cazul reevaluării legislației existente există pericolul declanșării unei serii de discuții îndelungate între actorii din societate vizați de legislație, care poate fi urmată de o perioadă de decenii de insecuritate juridică;

46. își exprimă îngrijorarea în legătură cu distrugerea unor situri Natura 2000 și cu nivelul actual de uciderи și capturi ilegale de păsări și alte specii și este convins că sunt necesare eforturi mai mari la toate nivelurile de guvernare în vederea îndeplinirii cerințelor de monitorizare și punere în aplicare a directivelor privind natura;

47. consideră, prin urmare, esențial ca Comisia Europeană să-și ia în serios rolul de gardian al dreptului Uniunii și, în acest context, solicită acesteia să acorde atenție plângerilor referitoare la aplicarea dreptului Uniunii și să nu ezite să inițieze proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor când este cazul;

48. recomandă Comisiei Europene să folosească procedura de verificare a adecvării, pentru a evidenția importanța unei mai bune puneri în aplicare a directivelor privind natura de către statele membre, și salută orice abordare adoptată de statele membre în vederea implicării autorităților locale și regionale în procesul de punere în aplicare.

Bruxelles, 4 decembrie 2015.

Președintele
Comitetului European al Regiunilor

Markku MARKKULA