Yttrande från Europeiska regionkommittén – Bidrag till kontrollen av fågeldirektivets och livsmiljödirektivets ändamålsenlighet

(2016/C 051/10)

Föredragande: Roby BIWER (PES-LU) Ledamot av kommunfullmäktige i Bettembourg

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Allmänna kommentarer

1. En av de största utmaningarna på miljöområdet i dag är att fram till 2020 stoppa förlusten av biologisk mångfald och naturliga livsmiljöer och förstörelsen av ekosystemtjänsterna samt att återställa dem.

2. Enligt de relevanta skälen i EU:s fågeldirektiv ([1]) och livsmiljödirektiv ([2]) (nedan kallade *naturvårdsdirektiven*) är bland annat bevarande, skydd och förbättring av miljön ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, och minskade bestånd av vilda djur och deras livsmiljöer utgör ett allvarligt hot mot bevarandet av den naturliga miljön.

3. Kommittén uttrycker oro över att aktuella undersökningar, exempelvis rapporten om tillståndet för naturen i Europeiska unionen ([3]), konstaterar att det mål för den biologiska mångfalden för 2020 som fastställdes av Europeiska rådet den 25 och 26 mars 2010 inte förväntas kunna uppnås endast på basis av de åtgärder som hittills vidtagits eller planeras.

4. Vi instämmer i kommissionens antagande inom ramen för EU:s strategi för biologisk mångfald ([4]) om att naturvårdsdirektiven måste genomföras fullt ut för att stoppa förlusten av biologisk mångfald och uppnå de enskilda mål som anges i strategin.

5. De regionala och lokala myndigheterna har en nyckelroll i genomförandet av naturvårdsdirektiven och kommittén är övertygad om att vi tack vare denna nyckelroll har en särskild erfarenhet av naturvårdsdirektiven.

6. Vi vill därför, i enlighet med vårt politiska mandat, bidra med vår särskilda erfarenhet av naturvårdsdirektiven till kommissionens pågående kontroll av ändamålsenligheten ([5]) och kommer i det följande att ta ställning till de olika frågor som kommissionen tar upp.

Relevans

7. Kommittén anser att de skäl och målsättningar som ligger till grund för naturvårdsdirektiven är aktuella även i dag och att naturvårdsdirektiven är nödvändiga för att skydda djur och deras livsmiljöer samt de livsmiljötyper som finns i Europeiska unionen.

8. Naturvårdsdirektiven tar upp alla de huvudsakliga hoten mot arterna, deras livsmiljöer och livsmiljötyperna i EU.

([1]) Direktiv 2009/147/EG (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7).
([2]) Direktiv 92/43/EEG (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).
([3]) COM(2015) 219 final.
([4]) COM(2011) 244 final.
([5]) Jfr kommissionens mandat: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. Vi finner det djupt oroväckande att bestämmelserna i naturvårdsdirektiven ännu inte har genomförts fullt ut av alla medlemsstater. Ofta saknas fortfarande bitvis ett rättsligt skydd av Natura 2000-områdena, förvaltningsplaner har inte utarbetats och konkreta skyddsåtgärder har inte genomförts. Vi vill att de lokala och regionala myndigheterna involveras mer i arbetet med dessa uppgifter.

10. I naturvårdsdirektiven eftersträvas ett omfattande skydd av de arter som är i mest akut behov av skydd, deras livsmiljöer och livsmiljötyperna inom alla politikområden. En framtida utmaning är därför att närmare integrera natursvårdsintressena i andra politikområden, såsom jordbrukspolitiken, där naturskyddet hittills inte har beaktats på ett optimalt sätt.

11. Mot denna bakgrund är naturvårdsdirektiven ytterst relevanta för att skydda arter, deras livsmiljöer och livsmiljötyper från hot och belastningar på lokal och regional nivå till följd av förlorade eller uppsplittrade livsmiljöer, föroreningar samt utbredning av främmande djur och växter.

Effektivitet

12. ReK konstaterar att tillståndet för arterna, deras livsmiljöer och livsmiljötyperna bevisligen har förbättrats avsevärt i de områden där naturvårdsdirektiven har genomförts ([6]) och att man därför kan utgå från att målen i dessa direktiv kommer att kunna uppnås om direktiven genomförs fullt ut.

13. En mängd konkreta exempel i rapporten om tillståndet för naturen i Europeiska unionen visar att medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna spelar en avgörande roll i skyddet av arter och deras livsmiljöer.

14. Kommittén finner det djupt oroande att de framgångar som uppnåtts inom art- och livsmiljöskyddet med genomförandet av naturvårdsdirektiven är begränsade i sin omfattning och ofullständiga, eftersom merparten av arterna och livsmiljötyperna alltjämt uppvisar en ogynnsam bevarandestatus och en betydande andel till och med riskerar att få en försämrad bevarandestatus.

15. Dessutom uppvisar den biologiska mångfalden i områden som inte omfattas av naturvårdsdirektiven inte samma positiva utveckling som den inom Natura 2000-nätverket, vilket exempelvis visar sig i den dramatiska förlusten av vanliga fågelarter.

16. Vi är övertygade om att diskussioner mellan olika berörda parter angående det fåtal arter som skulle kunna orsaka skador kan lösas genom tydliga bestämmelser i förvaltningsplanerna, som fastställer en åtgärdsserie och understöds med lämpliga finansiella resurser och personalresurser, i syfte att värna om folkhälsan och den allmänna säkerheten, undvika allvarliga skador och ge gottgörelse vid oundvikliga konflikter.

17. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att hjälpa de lokala och regionala myndigheterna att fullt ut genomföra bestämmelserna i naturvårdsdirektiven, framför allt med hänsyn till utnämningen av och det rättsliga skyddet för Natura 2000-områden och fastställandet av specifika bevarandemål, med hänsyn till art- och livsmiljöskyddet genom praktiska bevarande- och återställandeåtgärder samt med hänsyn till användningen av nödvändiga ekonomiska resurser. Särskilt bristen på finansiering och behovet av att förenkla tillgången till befintlig finansiering är något som man bör komma till rätta med ([7]).

18. Kommissionen uppmanas att anta effektivare genomförandevägledningar och att uppdatera de som finns, så att de är lätta att förstå och finns tillgängliga på de olika språken i medlemsstaterna. De bör vara tillgängliga via en enda internetportal ([8]), ta upp befintlig rättspraxis och, vid behov, beskriva särdragen i olika sektorer.

([6]) Jfr COM(2015) 219 final.
([7]) Jfr CdR 112/2010 fin och CdR 8074/2013.
([8]) Se *ReK:s rapport om territoriell konsekvensbedömning 2015*.

19. Kommittén föreslår att kommissionen lägger större tonvikt vid information, utbildning och medvetandehöjande åtgärder, särskilt när det gäller nyttan av naturvårdsinsatser och Natura 2000-områden, och dessutom exempelvis bygger ut Europeiska miljöbyråns befintliga verktyg 'Natura 2000 Viewer' till ett omfattande geografiskt informationssystem på internet, som på ett strukturerat sätt informerar allmänheten, planerare, markanvändare och andra aktörer om alla aspekter av genomförandet av naturvårdsdirektiven i de enskilda Natura 2000-områdena.

20. Vi är därför övertygade om att de brister som har konstaterats och den bekymmersamma bevarandestatusen för många arter och livsmiljötyper inte beror på att naturvårdsdirektiven skulle vara ineffektiva. Snarare har dessa direktiv visat sig vara mycket effektiva instrument för att skydda den biologiska mångfalden.

Ändamålsenlighet

21. Bevarandet av den biologiska mångfalden är först och främst en uppgift för samhället, och måste genomföras på grundval av en hållbar, dvs. varaktigt och globalt tillämpbar, ekonomisk modell och levnadsmodell.

22. ReK konstaterar att de små och medelstora företagen i samband med ett offentligt samråd med kommissionen ([9]) inte räknade naturvårdsdirektiven till de tio ekonomiskt mest betungande rättsakterna.

23. Kommittén beklagar att planerare, markanvändare och andra nyckelsektorer har drabbats av kostnader, ibland i onödan, till följd av försenade och ofullständiga utnämningar av Natura 2000-områden. Samtidigt bör det påpekas att skillnaderna i kostnader för de lokala och regionala myndigheterna kan förklaras av att mångfalden av arter och livsmiljöer och de naturvårdsinsatser som krävs kan vara ojämnt fördelade över olika regioner.

24. Många av Natura 2000-områdena tillhandahåller betydelsefulla och inkomstbringande ekosystemtjänster på lokal och regional nivå ([10]), till exempel i form av hälsotjänster, koldioxidlagring, översvämningsskydd, vattenrening, luftrening eller förebyggande av jorderosion.

25. Aktuell forskning ([11]) bekräftar ett utomordentligt kostnads-nyttoförhållande på lokal och regional nivå, eftersom den miljömässiga, sociala och ekonomiska nyttan vida överstiger kostnaderna för genomförandet av naturvårdsdirektiven.

26. ReK noterar att Natura 2000-nätverket medför möjligheter genom att arbetstillfällen och inkomster genereras inom sektorerna för miljövänlig turism och rekreation i naturen. Det är i detta avseende mycket viktigt att skapa nya affärsmöjligheter i missgynnade landsbygdsområden.

27. Vår uppfattning är därför att även om genomförandet av naturvårdsdirektiven av naturliga skäl ger upphov till kostnader, så är dessa kostnader nödvändiga för att bevara den biologiska mångfalden, vilket även krävs av hållbarhetsskäl. Dessutom står kostnaderna i proportion till den långt större nytta som naturvårdsdirektiven ger upphov till, och som bara delvis kan mätas i ekonomiska termer.

Samstämmighet

28. Kommittén är övertygad om att de båda naturvårdsdirektiven var för sig är utmärkta exempel på en lagstiftning som är koncentrerad, begriplig, konsekvent och systematisk, vilket sammantaget gör den målinriktad.

29. Gemensamt betraktade är naturvårdsdirektiven lyckade exempel på lagstiftningsinstrument, eftersom bägge fungerar på likartat sätt, är konsekventa i förhållande till varandra och på ett meningsfullt sätt kompletterar varandra i fråga om de konkreta skyddsåtgärderna, så att de tillsammans bildar skyddssystemet Natura 2000.

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

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

([11]) EU-rapporter har visat att ett fullständigt genomförande av samtliga Natura 2000-områden skulle kosta medlemsstaterna omkring 6 miljarder euro per år. I gengäld genererar Natura 2000-områdena ekosystemtjänster till ett värde av upp till 300 miljarder euro och har dessutom potential att skapa upp till 8 miljoner arbetstillfällen.

30. Kommittén utgår från att naturvårdsdirektiven även är i samklang med annan EU-miljölagstiftning och påminner i detta sammanhang om EIA-direktivet ([12]) som uttryckligen ändrades i detta syfte. Vi vill samtidigt uppmuntra medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna att bättre samordna genomförandet av olika miljörättsakter och att exempelvis driva på integreringen av tillståndsförfaranden, övervakningsåtgärder och rapporteringsskyldigheter.

31. ReK menar att en förbättrad samordning av planeringsarbetet i enlighet med naturvårdsdirektiven och vattenramdirektivet ([13]) samt i förekommande fall även i enlighet med EIA-direktivet och SMB-direktivet ([14]) skulle kunna vara meningsfullt såväl av miljöskäl som för att undvika onödiga kostnader.

32. Vi uppmanar medlemsstaterna att samarbeta med de lokala och regionala myndigheterna och att bistå dem vid det praktiska genomförandet av ny miljölagstiftning, såsom förordningen om invasiva främmande arter ([15]).

33. Oberoende av att naturvårdsdirektiven har integrerats väl med annan EU-miljölagstiftning så menar vi att det med hänsyn till uppnåendet av naturvårdsdirektivens mål är problematiskt att andra EU-politikområden, såsom den gemensamma jordbrukspolitiken, den gemensamma fiskeripolitiken eller energi- och transportpolitiken, alltjämt bidrar otillräckligt till bevarandet av den biologiska mångfalden ([16]).

34. Kommittén anser att det i kommissionens halvtidsrapport om struktur- och investeringsfonderna måste införas ett krav på att alla projekt som finansieras av EU måste genomgå en bedömning av hur de påverkar den biologiska mångfalden ([17]).

35. Kommittén uppmanar vidare kommissionen att, i enlighet med den europeiska strategin för biologisk mångfald, lägga fram ett förslag om en lagstiftningsram som ska skydda arter och livsmiljöer utanför Natura 2000-områdena samt arter som inte omfattas av strikta skyddsåtgärder, för att förhindra nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ([18]).

36. Kommittén är trots allt övertygad om att naturvårdsdirektiven är väl utformade för att kunna uppfylla sina fastställda mål, men att mer måste göras för att stoppa verksamhet som är till skada för den biologiska mångfalden inom politikområden som inte omfattas av åtgärderna i naturvårdsdirektiven.

Europeiskt mervärde

37. Kommittén konstaterar att naturvårdsdirektiven avsevärt har bidragit till en mer samstämmig och effektivare förvaltning av natur- och artskyddet och till högre miniminormer på dessa rättsområden i de olika medlemsstaternas regioner.

38. Mångfalden av arter och livsmiljöer i Europa är gränsöverskridande och ojämnt fördelad, och därför behövs en EU-omfattande strategi som samordnar medlemsstaternas insatser för att säkerställa ett effektivt gränsöverskridande skydd medlemsstaterna emellan.

39. Kommittén påminner om att naturvårdsdirektiven utgör ett grundläggande instrument för att EU ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser enligt konventionen om biologisk mångfald och andra internationella konventioner, såsom konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen) och Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur. Därmed har de även en positiv inverkan på den biologiska mångfalden och på det vilda djur- och växtlivet inom och utanför Europeiska unionen.

40. Vi är övertygade om att naturvårdsdirektiven på ett avgörande sätt har bidragit till inrättandet av enhetliga rättsliga skyddsnormer i medlemsstaterna och att man därigenom sett till att ekonomiska aktörer fått en tydlig ram med lika konkurrensvillkor på den inre marknaden.

([12]) Direktiv 2014/52/EU (EUT L 124, 25.4.2014, s. 1).
([13]) Direktiv 2000/60/EG (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).
([14]) Direktiv 2001/42/EG (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30).
([15]) Förordning (EU) nr 1143/2014 (EUT L 317, 4.11.2014, s. 35).
([16]) Se CdR 112/2010 fin, CdR 22/2009 fin och *ReK:s rapport om territoriell konsekvensbedömning 2015* (konflikter med regionalpolitiken).
([17]) CdR 4577/2013 fin.
([18]) Jfr CdR 4577/2013 fin och Europaparlamentets resolution 2011/2307(INI).

41. ReK betonar mot bakgrund av detta att behovet av enhetlig lagstiftning på EU-nivå är mer akut än någonsin tidigare för att kunna nå målen i strategin för biologisk mångfald och i de internationella konventionerna och att naturvårdsdirektiven utgör en utmärkt grund för detta.

Slutkommentarer

42. Kommittén är övertygad om att eventuella problem i samband med art- och livsmiljöskyddet inte har sin grund i själva naturvårdsdirektiven utan i regel hänger samman med genomförandet på lokal, regional och nationell nivå.

43. Av denna anledning anser vi att det inte vore tillrådligt med en översyn av naturvårdsdirektiven, också av den anledningen att den inledande osäkerheten kring tolkningen av naturvårdsdirektiven numera har skingrats, framför allt tack vare EU-domstolens rättspraxis.

44. En översyn av naturvårdsdirektiven skulle också vara fel väg att gå eftersom lokala och regionala myndigheter behöver tid på sig att genomföra möjliga och planerade åtgärder i naturvårdsdirektiven som ännu inte har genomförts, såsom de förvaltningsplaner som alltjämt saknas, samt för att i ännu större utsträckning utnyttja direktivens potential.

45. Kommittén oroas också över att en översyn, med hänsyn till intressena hos de olika grupper som tillämpar lagstiftningen, riskerar att leda till långdragna konflikter mellan de samhällsaktörer som berörs av lagstiftningen, följt av årtionden av rättslig osäkerhet.

46. Kommittén uttrycker sin oro över förstörelsen av enskilda Natura 2000-områden och vidden av det illegala dödande och den illegala fångst av fåglar och andra djurarter som hittills pågått, och är övertygad om att det krävs större ansträngningar på alla myndighetsnivåer för att se till att bestämmelserna i naturvårdsdirektiven följs.

47. Kommittén menar därför att kommissionen verkligen måste ta sin roll som fördragens väktare på allvar och kräver att kommissionen tar allvarligt på klagomål om tillämpningen av unionsrätten och inte drar sig för att inleda lämpliga överträdelseförfaranden.

48. Sammanfattningsvis uppmanar kommittén kommissionen att utnyttja förfarandet för kontroll av ändamålsenligheten för att visa hur viktigt det är att medlemsstaterna genomför naturvårdsdirektiven ännu bättre, och vi välkomnar alla ansatser från medlemsstaternas sida att involvera de lokala och regionala myndigheterna i genomförandet.

Bryssel den 4 december 2015.

Europeiska regionkommitténs ordförande

Markku MARKKULA