

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wkład w kontrolę sprawności dyrektywy ptasiej
i dyrektywy siedliskowej**

(2016/C 051/10)

Sprawozdawca: Roby BIWER (LU/PES), rady gminy Bettembourg, Luksemburg

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Podkreśla, że obecnie jednym z największych wyzwań ekologicznych jest zahamowanie i odwrócenie do roku 2020 procesu utraty różnorodności biologicznej i naturalnych siedlisk oraz degradacji usług ekosystemowych.
2. Przypomina, że w odnośnych motywach unijnej dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa⁽¹⁾ i dyrektywy UE w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁽²⁾ („dyrektyw środowiskowych”) mowa jest między innymi o tym, że utrzymanie, ochrona i poprawa jakości środowiska stanowi ważny cel wspólnoty i leży w interesie ogółu, oraz że zanikanie populacji dzikich gatunków i ich siedlisk jest poważnym zagrożeniem dla zachowania środowiska naturalnego.
3. Wyraża zaniepokojenie faktem, iż w świetle aktualnych badań, takich jak np. sprawozdanie na temat stanu przyrody w Unii Europejskiej⁽³⁾, nie należy oczekiwać, że zatwierdzony także przez Radę Europejską w dniach 25 i 26 marca 2010 r. cel na rok 2020 dotyczący utrzymania różnorodności biologicznej może zostać osiągnięty wyłącznie dzięki podjętym dotychczas lub planowanym działaniom.
4. Podziela założenie Komisji Europejskiej wyrażone w ramach europejskiej strategii na rzecz różnorodności biologicznej⁽⁴⁾, zgodnie z którym wdrożenie w pełni dyrektyw środowiskowych ma podstawowe znaczenie dla powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i osiągnięcia celów szczegółowych sformułowanych w ramach strategii.
5. Wskazuje na fakt, że władzom lokalnym i regionalnym przypada kluczowa rola w procesie wdrożenia dyrektyw środowiskowych. Jest przekonany, że rolę tę potwierdza szczególne doświadczenie Europejskiego Komitetu Regionów w zakresie dyrektyw środowiskowych.
6. Dlatego chciałby na mocy swojego mandatu politycznego uczynić owo doświadczenie w zakresie dyrektyw środowiskowych swoim wkładem w odbywającą się procedurę kontroli sprawności przez Komisję Europejską⁽⁵⁾. Dlatego też zajmuje poniższe stanowisko dotyczące poruszonych przez Komisję zagadnień.

Przydatność

7. Jest zdania, że motyw i cele, które legły u podstaw dyrektyw środowiskowych pozostają nadal aktualne, i że dlatego dyrektywy te są nieodzowne dla ochrony gatunków i ich siedlisk, jak również typów siedlisk w Unii Europejskiej.
8. Podkreśla, że dyrektywy środowiskowe odnoszą się do wszystkich istotnych zagrożeń gatunków, ich siedlisk i typów siedlisk występujących w Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2009/147/WE (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7).

⁽²⁾ Dyrektywa 92/43/EWG (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

⁽³⁾ COM(2015) 219 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁵⁾ Zob. mandat Komisji Europejskiej:

http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf

9. Wyraża jednak znaczne zaniepokojenie faktem, że istniejące przepisy dyrektyw środowiskowych nie zostały jeszcze w pełni wdrożone przez wszystkie państwa członkowskie, i podkreśla, że nierzadko nie udało się jeszcze w pełni zapewnić zabezpieczenia prawnego obszarów Natura 2000, opracować planów zagospodarowania bądź podjąć konkretnych działań ochronnych. Wyraża życzenie zwiększenia zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w realizację tych zadań.

10. Wskazuje na fakt, że celem dyrektyw środowiskowych jest kompleksowa ochrona gatunków najbardziej wymagających ochrony, ich siedlisk oraz typów siedlisk we wszystkich dziedzinach polityki. Wskazuje także na wynikające z tego wyzwanie dalej idącej integracji kwestii ochrony środowiska z innymi dziedzinami polityki, takimi jak np. polityka rolna, ponieważ kwestie ochrony przyrody nie zostały w nich dotychczas uwzględnione w optymalnym stopniu.

11. W tej sytuacji uważa dyrektywy środowiskowe za mające zasadnicze znaczenie dla ochrony gatunków, ich siedlisk i typów siedlisk na poziomie lokalnym i regionalnym przed obciążeniami i zagrożeniami wynikającymi z utraty lub fragmentacji siedlisk, zanieczyszczenia środowiska bądź rozprzestrzeniania się nierodzimych gatunków zwierząt i roślin.

Skuteczność

12. Uznaje, że stan gatunków, ich siedlisk i typów siedlisk uległ widocznej, znacznej poprawie w tych kwestiach, w odniesieniu do których dyrektywy środowiskowe zostały wdrożone⁽⁶⁾, i że na tej podstawie można uznać, że cele dyrektyw środowiskowych mogą zostać osiągnięte poprzez wdrożenie tych dyrektyw w pełni.

13. Podkreśla, że na podstawie wielu konkretnych przykładów podanych w sprawozdaniu o stanie przyrody w Unii Europejskiej widać, że państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne odgrywają znaczącą rolę w ochronie gatunków i siedlisk.

14. Wyraża poważne zaniepokojenie faktem, że podejmowane z powodzeniem w ramach wdrażania dyrektyw środowiskowych wysiłki służące ochronie gatunków i siedlisk mają ograniczony zasięg i wykazują luki, gdyż stan zachowania większości gatunków i siedlisk jest nadal niezadowalający, a w przypadku wielu z nich grozi nawet dalszym pogorszeniem.

15. Ponadto wskazuje na fakt, że poza obszarami chronionymi przepisami dyrektyw środowiskowych sytuacja w zakresie różnorodności biologicznej nie zmienia się na korzyść w stopniu porównywalnym z sytuacją w ramach sieci obszarów Natura 2000, co jest widoczne na przykładzie dramatycznego spadku liczebności szeroko rozpowszechnionych gatunków ptaków.

16. Jest przekonany, że debaty między różnymi zainteresowanymi stronami mające związek z kilkoma gatunkami mogącymi wyrządzić szkody można rozwiązać dzięki jednoznacznym zapisom w planach zagospodarowania, które z jednej strony określają kolejne etapy postępowania, a z drugiej – będą miały zapewnione odpowiednie zasoby finansowe i personalne umożliwiające zagwarantowanie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa publicznego oraz uniknięcie poważnych szkód i zapewnienie rekompensaty w przypadku konfliktów, których nie da się uniknąć.

17. Wzywa Komisję Europejską oraz państwa członkowskie, aby wsparły władze lokalne i regionalne we wdrażaniu w pełni wytycznych dyrektyw środowiskowych; dotyczy to w szczególności wytyczania i prawnego zabezpieczenia obszarów Natura 2000 oraz wyznaczania konkretnych celów w zakresie ochrony gatunków i siedlisk poprzez praktyczne działania mające na celu ich ochronę i odbudowę, jak również w zakresie wymaganych środków finansowych, między innymi w celu rozwiązania problemu braku funduszy i uwzględnienia potrzeby uproszczenia dostępu do istniejących źródeł finansowania⁽⁷⁾.

18. Zachęca Komisję Europejską do ogłoszenia bardziej skutecznych wytycznych dotyczących wdrażania dyrektyw oraz do aktualizacji obowiązujących wytycznych w taki sposób, aby były zrozumiałe i łatwo dostępne w językach poszczególnych państw członkowskich za pośrednictwem jednolitego portalu internetowego⁽⁸⁾, nawiązywały do obowiązującego orzecznictwa i w razie potrzeby odnosiły się do specyfiki różnych sektorów.

⁽⁶⁾ Zob. COM(2015) 219 final.

⁽⁷⁾ Zob. CdR 112/2010 final; także CdR 8074/2013.

⁽⁸⁾ Zob. sprawozdanie KR-u z oceny oddziaływania terytorialnego, 2015 r.

19. Proponuje Komisji Europejskiej zwiększenie nacisku na informację, kształcenie i uwrażliwianie przede wszystkim w zakresie korzyści płynących z wykorzystania środków ochrony przyrody i obszarów Natura 2000, oraz sugeruje rozbudowę np. istniejącego narzędzia „Natura 2000 viewer” Europejskiej Agencji Środowiska do rozmiarów kompleksowego geograficznego systemu informacji online, który w sposób usystematyzowany informowałby opinię publiczną, planistów, użytkowników gruntów i inne podmioty o wszystkich aspektach wdrażania dyrektyw środowiskowych w odniesieniu do poszczególnych obszarów Natura 2000.

20. W związku z tym jest przekonany, że wskazane uchybienia i niepokojący stan ochrony wielu gatunków i typów siedlisk nie mogą być uważane za przejaw braku skuteczności dyrektyw środowiskowych, lecz że same dyrektywy potwierdziły swoją skuteczność jako instrumenty służące ochronie różnorodności biologicznej.

Wydajność

21. Wskazuje w pierwszej kolejności na fakt, że utrzymanie różnorodności biologicznej jest przede wszystkim zadaniem społeczeństwa, które należy zrealizować przez wzgląd na stworzenie zrównoważonego, czyli trwałego i możliwego do zrealizowania w skali globalnej modelu gospodarki i stylu życia.

22. Podkreśla, że podczas publicznych konsultacji Komisji Europejskiej⁽⁹⁾ małe i średnie przedsiębiorstwa nie zaliczyły dyrektyw środowiskowych do dziesięciu aktów prawnych wymagających największych nakładów finansowych.

23. Wyraża ubolewanie, że planiści, użytkownicy gruntów i inne kluczowe sektory poniosły niekiedy niepotrzebne koszty spowodowane np. opóźnionym i niekompletnym wytyczeniem obszarów Natura 2000; wskazuje jednak zarazem na fakt, że zróżnicowanie kosztów ponoszonych przez samorządy lokalne i regionalne można wytłumaczyć tym, że różnorodność gatunków i siedlisk oraz związane z nią niezbędne środki ochrony przyrody mogą niejednakowo rozkładać się między regionami.

24. Podkreśla, że wiele obszarów Natura 2000 oferuje znaczące i generujące przychody usługi ekosystemowe na szczeblu lokalnym i regionalnym⁽¹⁰⁾, np. w postaci usług zdrowotnych, magazynowania CO₂, zapobiegania powodziom, oczyszczania zasobów wodnych, utrzymania czystości powietrza lub zapobiegania erozji gleb.

25. Wskazuje na fakt, że aktualne badania⁽¹¹⁾ potwierdzają znakomitą relację kosztów do osiągniętych korzyści na poziomie lokalnym i regionalnym, ponieważ korzyści ekologiczne, społeczne i ekonomiczne znacznie przewyższają koszty wdrożenia dyrektyw środowiskowych.

26. Zwraca uwagę na możliwości, jakie niesie ze sobą sieć Natura 2000 pod względem tworzenia miejsc pracy i dochodów w sektorze przyjaznej środowisku turystyki i rekreacji na łonie natury. Podkreśla szczególne znaczenie tworzenia nowych możliwości biznesowych na obszarach wiejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

27. W związku z tym jest zdania, że choć wdrożenie dyrektyw środowiskowych oczywiście generuje koszty, są one jednak konieczne dla zapewnienia ochrony różnorodności biologicznej niezbędnej dla zrównoważonego rozwoju, a ponadto pozostają w rozsądnej relacji do znacznie większych i tylko częściowo dających się przeliczyć na wartości pieniężne korzyści wynikających z wdrożenia tych dyrektyw.

Spójność

28. Wyraża przekonanie, że obydwie dyrektywy środowiskowe same w sobie stanowią doskonałe przykłady ustawodawstwa skoncentrowanego, zrozumiałego, spójnego oraz tworzonego systematycznie i tym samym ukierunkowanego na osiągnięcie celu.

29. Uważa obydwie dyrektywy środowiskowe za udane instrumenty prawodawcze, gdyż obie funkcjonują podobnie, nie są ze sobą sprzeczne i rozsądnie uzupełniają się w zakresie zapisów dotyczących ochrony, tworząc wspólnie system ochrony Natura 2000.

⁽⁹⁾ Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_pl.htm

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

⁽¹¹⁾ Raporty UE wskazują, że pełne utworzenie wszystkich obszarów Natura 2000 kosztowałoby państwa członkowskie około 6 miliardów euro rocznie, natomiast korzyści płynące z usług ekosystemowych sięgają 300 miliardów euro oraz może potencjalnie powstać do 8 milionów miejsc pracy związanych z obszarami Natura 2000.

30. Ocenia, że dyrektywy środowiskowe są również zgodne z innymi aktami prawnymi UE dotyczącymi ochrony środowiska i w związku z tym przypomina o uchwalonej specjalnie w tym celu nowelizacji dyrektywy OOS⁽¹²⁾. Zarazem zachęca jednak państwa członkowskie oraz samorządy lokalne i regionalne do lepszej koordynacji wdrażania różnych aktów prawnych dotyczących środowiska i do przyspieszenia np. integracji procedur wydawania pozwoleń, działań monitorujących i obowiązków sprawozdawczych.

31. Jest zdania, że wskazane byłoby lepsze dostosowanie procesów planowania zgodnych z dyrektywami środowiskowymi i dyrektywą wodną⁽¹³⁾ oraz – w razie potrzeby – również z dyrektywami OOS i SEA⁽¹⁴⁾, zarówno ze względu na ochronę środowiska, jak i w celu uniknięcia zbędnych kosztów.

32. Wzywa państwa członkowskie do współpracy z samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz wspierania ich w praktycznej realizacji aktów prawnych dotyczących środowiska, jak np. rozporządzenie UE w sprawie inwazyjnych gatunków obcych⁽¹⁵⁾.

33. Niezależnie od prawidłowego osadzenia dyrektyw środowiskowych w kontekście innych przepisów prawa UE dotyczących środowiska naturalnego, z punktu widzenia realizacji celów dyrektyw uważa za problematyczny fakt, że inne sektory polityki Unii Europejskiej, np. wspólna polityka rolna, wspólna polityka rybołówstwa lub polityka w dziedzinach energetyki czy transportu nadal w niedostatecznym stopniu przyczyniają się do utrzymywania różnorodności biologicznej⁽¹⁶⁾.

34. Uważa za nieuchronne przyjęcie w śródkresowym sprawozdaniu Komisji Europejskiej zobowiązania dotyczącego funduszy strukturalnych i inwestycji, zgodnie z którym wszystkie projekty wspierane przez UE będą sprawdzane pod kątem zachowania różnorodności biologicznej⁽¹⁷⁾.

35. Wzywa Komisję Europejską, aby przez wzgląd na ochronę gatunków i siedlisk poza obszarami Natura 2000 oraz gatunków niepodlegających ścisłej ochronie gatunkowej, przedstawiła zgodnie z europejską strategią na rzecz różnorodności biologicznej propozycję ram prawnych mających na celu zapobieganie stratom netto różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych⁽¹⁸⁾.

36. Wyraża zatem przekonanie, że z punktu widzenia swojego strategicznego ukierunkowania dyrektywy środowiskowe stanowią odpowiedni środek do osiągnięcia przyswecających im celów; należy jednak podejmować dalsze wysiłki w celu powstrzymania szkodliwych dla różnorodności biologicznej działań w innych obszarach polityki, które nie zostały objęte środkami przewidzianymi w dyrektywach środowiskowych.

Wartość dodana UE

37. Uznaje, że dyrektywy środowiskowe w znacznym stopniu przyczyniły się do ujednoczenia i zwiększenia skuteczności podejścia do ochrony przyrody i gatunków oraz do podniesienia minimalnych standardów prawnych w tej dziedzinie w regionach poszczególnych państw członkowskich.

38. Wskazuje, że różnorodność gatunków i siedlisk w Europie ma charakter ponadnarodowy i nierównomierny i że w związku z tym w celu zapewnienia skutecznej ochrony ponad granicami państw członkowskich potrzebne jest jednolite podejście na poziomie całej Unii, koordynujące wysiłki państw członkowskich.

39. Przypomina, że dyrektywy środowiskowe stanowią ważny instrument umożliwiający Unii Europejskiej wypełnianie jej międzynarodowych zobowiązań wynikających z konwencji o różnorodności biologicznej (CBD) i innych konwencji międzynarodowych, takich jak np. konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk (konwencja berneńska) oraz konwencja bońska o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (CMS). Tym samym umożliwiają jej wpływanie w pozytywny sposób na różnorodność biologiczną oraz na dziką florę i faunę w obrębie Unii Europejskiej i poza nią.

40. Wyraża przekonanie, że dyrektywy środowiskowe znacząco przyczyniły się do stworzenia jednolitych prawnych standardów ochrony w państwach członkowskich, umożliwiając tym samym zapewnienie podmiotom gospodarczym jednoznacznych ram prawnych ustanawiających jednakowe warunki konkurencji na europejskim rynku wewnętrznym.

⁽¹²⁾ Dyrektywa 2014/52/UE (Dz.U. L 124 z 25.4.2014 s. 1).

⁽¹³⁾ Dyrektywa 2000/60/WE (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa 2001/42/WE (Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30).

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1143/2014 (Dz.U. L 317 z 4.11.2014, s. 35).

⁽¹⁶⁾ Zob. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin; a także sprawozdanie KR-u z oceny oddziaływania terytorialnego 2015 (konflikty z polityką regionalną).

⁽¹⁷⁾ Zob. CdR 4577/2013 fin.

⁽¹⁸⁾ Zob. CdR 4577/2013 fin; rezolucja PE 2011/2307 (INI).

41. Podkreśla zatem, że bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest jednolite prawodawstwo na poziomie Unii Europejskiej, aby osiągnąć cele strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej i cele konwencji międzynarodowych, oraz że dyrektywy środowiskowe stanowią doskonałą podstawę tych działań.

Uwagi końcowe

42. Wyraża przekonanie, że wszelkie problemy związane z ochroną gatunków i siedlisk nie mają źródła w samych dyrektywach środowiskowych, lecz że z reguły związane są z wdrażaniem dyrektyw na poziomie lokalnym, regionalnym i państw członkowskich.

43. Jest zdania, że poddanie dyrektyw środowiskowych przeglądowi byłoby niewskazane z powodów wymienionych powyżej, oraz z tego względu, że początkowe wątpliwości interpretacyjne zostały w międzyczasie wyjaśnione w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

44. Uważa ponadto, że przegląd dyrektyw środowiskowych byłby niecelowy również dlatego, że samorzady lokalne i regionalne potrzebują więcej czasu na wdrożenie działań przewidzianych w dyrektywach i uznanych przez nie za możliwe, lecz dotychczas niezrealizowanych, takich jak np. plany zagospodarowania. Pozwoli to jak najlepiej wykorzystać potencjał tych dyrektyw.

45. Przez wzgląd na interesy różnych podmiotów stosujących dyrektywy środowiskowe ma poważne wątpliwości, czy w przypadku przeglądu obowiązującego prawodawstwa nie nastąpiłaby faza długotrwałych dyskusji między zainteresowanymi podmiotami społecznymi, z czym mogłaby się wiązać trwająca dziesiątki lat faza niepewności prawnej.

46. Wyraża zaniepokojenie zniszczeniem niektórych obszarów Natura 2000 oraz dotychczasową skalą nielegalnego odławiania ptaków i innych gatunków zwierząt, oraz jest przekonany o potrzebie zwiększenia na wszystkich poziomach sprawowania rządów wysiłków w celu monitorowania i egzekwowania przestrzegania zapisów dyrektyw środowiskowych.

47. Dlatego uważa za nieodzowne rzetelne traktowanie przez Komisję Europejską jej roli strażniczki prawa unijnego i w związku z tym wzywa Komisję do poważnego traktowania skarg dotyczących stosowania prawa unijnego i niewzbraniania się przed wszczynaniem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

48. Zaleca Komisji Europejskiej wykorzystanie procedury kontroli sprawności do jeszcze wyraźniejszego podkreślenia znaczenia wdrożenia dyrektyw środowiskowych przez państwa członkowskie i z zadowoleniem przyjmuje każde starania państw członkowskich mające na celu włączenie samorządów lokalnych i regionalnych w proces ich wdrażania.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2015 r.

Markku MARKKULA

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
