

**Становище на Европейския комитет на регионите — „Принос към проверката за пригодност на Директивата за птиците и на Директивата за местообитанията“**

(2016/C 051/10)

**Докладчик:** Roby BIWER (ПЕС/LU), член на Общинския съвет на Bettembourg, Люксембург

## **ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ**

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

### **Общи бележки**

1. подчертава, че понастоящем едно от най-големите екологични предизвикателства е до 2020 г. да се спре загубата на биологично разнообразие и на естествени местообитания, да се преустанови влошаването на екосистемните услуги и те да бъдат възстановени в предишното им състояние;
2. припомня, че съгласно съответните съображения в Директивата за птиците <sup>(1)</sup> и в Директивата за местообитанията <sup>(2)</sup> (наричани по-долу „директиви за природата“) на Европейския съюз опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда са важни цели на Общността от общ интерес и че намаляването на популациите на дивите видове и на техните местообитания е сериозна заплаха за опазването на природната среда;
3. изразява загриженост, че според последните проучвания, като например доклада относно състоянието на околната среда в Европейския съюз <sup>(3)</sup>, не може да се очаква, че потвърдената от Европейския съвет на 25 и 26 март 2010 г. цел за биологичното разнообразие за 2020 г. ще бъде постигната само на основата на досега предприетите или планирани действия;
4. споделя виждането на Европейската комисия, изразено в рамките на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие <sup>(4)</sup>, че пълното прилагане на директивите за природата е от основно значение за спиране на загубата на биологично разнообразие и за постигане на отделните цели, формулирани в стратегията;
5. посочва, че местните и регионалните власти имат ключова роля в прилагането на директивите за природата, и е убеден, че вследствие на тази ключова роля Европейският комитет на регионите има специфичен опит във връзка с директивите на ЕС за природата;
6. поради това би желал, по силата на своя политически мандат, да допринесе към текущия процес на проверката за пригодност на Европейската комисия <sup>(5)</sup> със специфичния си опит с директивите на ЕС за природата и поради това взема отношение по различните въпроси, повдигнати от Европейската комисия;

### **Значимост**

7. счита, че съображенията и целите, залегнали в директивите за природата, са валидни и днес, и че поради това самите директиви за природата са абсолютно необходими за опазването на видовете и техните местообитания, както и на типовете местообитания в Европейския съюз;
8. подчертава, че директивите на ЕС за природата засягат всички основни заплахи за видовете, техните местообитания и типовете местообитания в Европейския съюз;

<sup>(1)</sup> Директива 2009/147/ЕО (ОВ L 20, 26.1.2010 г., стр. 7).

<sup>(2)</sup> Директива 92/43/ЕИО (ОВ L 206, 22.7.1992 г., стр. 7).

<sup>(3)</sup> COM(2015) 219 final.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 244 final.

<sup>(5)</sup> Вж. мандата на Европейската комисия:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/Mandate%20for%20Nature%20Legislation.pdf)

9. изразява изключително дълбока загриженост от това, че разпоредбите на директивите за природата все още не са напълно транспонирани във всички държави членки; посочва, че някои зони от Natura 2000 все още нямат правен статут, често липсват планове за управление, както и специфични защитни мерки, и призовава за по-тясното включване на местните и регионалните власти в изпълнението на тези задачи;

10. посочва, че целта на директивите за природата е постигането на широкообхватно опазване на видовете, които най-спешно се нуждаят от защита, на техните местообитания и на типовете местообитания във всички области на политиката, и че поради това едно от предизвикателствата в бъдеще ще бъде въпросите на опазването на природата да бъдат включени в други области на политиката, като например селскостопанската политика, където аспектите на опазването на природата все още не се отчитат оптимално;

11. смята, че на този фон директивите за природата са извънредно важни за опазването на видовете, техните местообитания и на типовете местообитания от отрицателни въздействия и заплахи на местно и регионално равнище, като например загуба или фрагментиране на местообитанията, замърсяване и разпространение на чужди животински и растителни видове;

### Ефективност

12. отчита факта, че състоянието на видовете, техните местообитания и типовете местообитания се е подобрило значително в областите, в които са били приложени директивите за природата <sup>(6)</sup>, поради което счита, че целите на тези директиви могат да бъдат постигнати посредством пълното им прилагане;

13. подчертава, че голям брой конкретни примери в доклада относно състоянието на околната среда в Европейския съюз показват, че държавите членки и местните и регионалните власти играят ключова роля в опазването на видовете и местообитанията;

14. изразява крайна загриженост от това, че успехите в опазването на видовете и местообитанията, дължащи се на прилагането на директивите за природата, са ограничени по обхват и непълни, тъй като природозащитният статус на преобладаващата част от видовете и от типовете местообитания все още е незадоволителен, а при значителен дял от тях дори има опасност от по-нататъшно влошаване;

15. отбелязва също, че биологичното разнообразие извън зоните, защитени в съответствие с директивите за природата, не показва подобно положително развитие както това в рамките на мрежата Natura 2000, което се проявява например в драматичната загуба на широко разпространени птичи видове;

16. изразява убеждението си, че дебатите между различни типове заинтересовани страни във връзка с някои от видовете, които могат потенциално да навредят, могат да бъдат решавани с помощта на ясни инструкции в плановете за управление, които да начертават редица мерки и да бъдат съответно обезпечени с финансови и човешки ресурси, така че да се гарантират общественото здраве и обществената безопасност, да се избягват сериозни вреди и да се компенсират тези, които са неизбежни;

17. призовава Европейската комисия и държавите членки да оказват подкрепа на местните и регионалните власти при пълното прилагане на изискванията на директивите за околната среда; това се отнася най-вече за определянето и правната защита на зоните от Natura 2000 и за определянето на конкретни цели за съхраняването, с оглед на опазването на видовете и местообитанията посредством мерки за съхраняване или възстановяване, както и с оглед на необходимите финансови средства, включително разглеждане на въпроса с липсата на финансиране и необходимостта да се опрости достъпът до наличните източници на финансиране <sup>(7)</sup>;

18. насърчава Европейската комисия да приеме по-ефективни ръководства за прилагане и да актуализира вече съществуващите ръководства така, че да бъдат лесни за разбиране и да са налични на различните езици на държавите членки, да бъдат удобно достъпни чрез общ интернет портал <sup>(8)</sup>, да отчитат съществуващата съдебна практика и, където е необходимо, да разглеждат особеностите на различни сектори;

<sup>(6)</sup> Вж. COM(2015) 219 final.

<sup>(7)</sup> Вж. CdR 112/2010 fin и CdR 8074/2013.

<sup>(8)</sup> Вж. Доклада на КР относно ОТВ за 2015 г.

19. призовава Комисията да наблегне повече върху информацията, образованието и повишаването на осведомеността, най-вече по отношение на ползата от мерките за защита на природата и на зоните от Натура 2000, и да разшири например съществуващия Natura 2000 Network Viewer на Европейската агенция за околната среда до всеобхватна географска онлайн информационна система, която систематично да осведомява обществеността, планиращите органи, ползвателите на земята и други заинтересовани лица за всички аспекти на прилагането на директивите за природата във връзка с отделните зони от Натура 2000;

20. поради това е убеден, че посочените недостатъци и обезпокоителният природозащитен статус на много типове местообитания и видове не могат да се обяснят с неефективността на директивите за природата, а че, напротив, тези директиви са се доказали като много ефективни инструменти за опазване на биологичното разнообразие;

### Ефикасност

21. отбелязва най-напред, че съхраняването на биологичното разнообразие е на първо място обществена задача, която трябва да бъде изпълнена чрез възприемане на устойчиви, трайни и глобално приложими начин на живот и икономика;

22. подчертава, че в обществената консултация на Европейската комисия<sup>(9)</sup> малките и средните предприятия не са посочили директивите за природата сред десетте най-обременяващи от финансова гледна точка законодателни акта;

23. изразява съжаление, че в някои случаи за планиращите органи, ползвателите на земи и други ключови сектори са възниквали ненужни разходи, например поради забавено или непълно определяне на зони от Натура 2000; същевременно обаче отбелязва, че различните разходи за отделните местни и регионални власти могат да се обяснят с понякога неравномерното разпределение по региони на видовете и типовете местообитания, както и съответно на необходимите мерки за защита на природата;

24. подчертава, че много зони от Натура 2000 предоставят важни и доходоносни екосистемни услуги на местно и регионално равнище<sup>(10)</sup>, например под формата на здравни услуги, съхранение на CO<sub>2</sub>, водозадържане, пречистване на водни ресурси, опазване чистотата на въздуха или предотвратяване на почвена ерозия;

25. отбелязва, че актуалните научни изследвания<sup>(11)</sup> потвърждават отличното съотношение между разходи и ползи на местно и регионално равнище, тъй като екологичните, социалните и икономическите ползи далеч надвишават разходите за прилагането на директивите за природата;

26. отбелязва предоставяните от мрежата „Натура 2000“ възможности за създаване на работни места и генериране на приходи в сектора на екологосъобразния туризъм и отпиха сред природата. Във връзка с това подчертава особено значение на създаването на нови възможности за бизнес в необлагодетелстваните селски райони;

27. поради това счита, че изпълнението на директивите за природата е свързано, естествено, с разходи, които обаче са нужни за опазването на биологичното разнообразие, включително от съображения за устойчивост, и са пропорционални на далеч по-големите и само частично остойностими ползи от тези директиви;

### Съгласуваност

28. е убеден, че всяка от двете директиви за природата сама по себе си е отличен пример за стегнато, разбираемо, последователно, систематично и, следователно, като цяло добре насочено законодателство;

29. освен това счита, че взети заедно, двете директиви за природата са успешни инструменти на законодателството, тъй като функционират по сходен начин, не си противоречат взаимно и се допълват целесъобразно по отношение на предвидените мерки за защита, изграждайки заедно системата от предпазни мерки, известна като Натура 2000;

<sup>(9)</sup> Вж. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-188\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-188_bg.htm)

<sup>(10)</sup> Brink/Badura/Bassi/et al., Estimating the Overall Economic Value of the Benefits provided by the Natura 2000 Network („Оценка на общата икономическа стойност на ползите от мрежата Натура 2000“), 2011 г.

<sup>(11)</sup> Докладите на ЕС доказват, че цялостната реализация на всички зони от Натура 2000 би струвала на държавите членки приблизително 6 милиарда евро годишно. В замяна на това зоните от Натура 2000 предоставят екосистемни услуги на стойност до 300 милиарда евро, а също така имат потенциал за създаване на до 8 милиона работни места.

30. изхождайки от факта, че директивите за природата са в съзвучие с други законодателни актове на ЕС в областта на околната среда, припомня предприетото изрично за целта изменение на Директивата за ОВОС<sup>(12)</sup>; същевременно обаче насърчава държавите членки, както и местните и регионалните власти да координират по-добре прилагането на различните законодателни актове в областта на околната среда, като например ускорят интегрирането на процедурите за разрешаване, мерките за мониторинг и задълженията за докладване;

31. счита, че подобряването на координацията между процесите на планиране в съответствие с директивите за природата и с Рамковата директива за водите<sup>(13)</sup>, както и евентуално с директивите за ОВОС и за СЕО<sup>(14)</sup>, би могло да бъде полезно както за опазването на околната среда, така и за да се избегнат излишни разходи;

32. призовава държавите членки да си сътрудничат с местните и регионалните власти и да им оказват подкрепа при практическото прилагане на законодателството, като например Регламента на ЕС относно инвазивните чужди видове<sup>(15)</sup>;

33. смята за проблематичен факта, че — независимо от добрата интеграция на директивите на ЕС за околната среда в останалото законодателство на ЕС в областта на околната среда и с оглед на постигането на целите на директивите за природата — други секторни политики на Европейския съюз, като например общата селскостопанска политика, общата политика в областта на рибарството или политиката в областта на енергетиката и транспорта, все още не допринасят достатъчно за опазването на биологичното разнообразие<sup>(16)</sup>;

34. смята, че е абсолютно необходимо в междинния доклад на Европейската комисия относно структурните и инвестиционните фондове да бъде включено задължение за всички проекти, финансирани от ЕС, да се извършва оценка на биологичното разнообразие<sup>(17)</sup>;

35. призовава освен това Европейската комисия да предложи, в рамките на Европейската стратегия за биологичното разнообразие, законодателна рамка за защита на видовете и местообитанията извън зоните от Натура 2000, както и на видовете, които не са обект на строги мерки за защита, с цел да се предотврати нетна загуба на биологично разнообразие и екосистемни услуги<sup>(18)</sup>;

36. предвид всичко това е убеден, че директивите за природата са подходящи за постигането на заложените в тях цели, но е необходимо да се предприемат допълнителни усилия, за да се спрат вредните за биологичното разнообразие действия в другите области на политиката, които не са обхванати от директивите за природата;

#### Добавена стойност на ЕС

37. признава, че директивите за природата допринесоха значително за по-единен и ефикасен подход към опазването на природата и видовете и за по-високи минимални стандарти в тези правни области в регионите на различните държави — членки на ЕС;

38. отбелязва, че разнообразието на видовете на местообитанията в Европа е трансгранично и неравномерно разпределено, поради което за ефективното им опазване отвъд границите на държавите членки е необходим единен за целия ЕС подход, който да координира усилията на държавите членки;

39. припомня, че директивите на ЕС за природата са основният инструмент, чрез който Европейският съюз изпълнява международните си ангажменти по Конвенцията за биологичното разнообразие (КБР) и други международни споразумения, като например Конвенцията за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания (Бернска конвенция), както и Конвенцията за опазване на мигриращите видове диви животни (Бонска конвенция, СМС), и така оказва положително влияние върху биологичното разнообразие и дивата флора и фауна в рамките на Европейския съюз и извън него;

40. изразява убеждението, че директивите за природата допринесоха значително за създаването на единни стандарти за защита в държавите членки, осигурявайки на икономическите оператори ясна рамка с равни условия на конкуренция на единния европейски пазар;

<sup>(12)</sup> Директива 2014/52/ЕС (ОВ L 124, 25.4.2014 г., стр. 1).

<sup>(13)</sup> Директива 2000/60/ЕО (ОВ L 327, 22.12.2000 г., стр. 1).

<sup>(14)</sup> Директива 2001/42/ЕО (ОВ L 197, 21.7.2001 г., стр. 30).

<sup>(15)</sup> Регламент (ЕС) № 1143/2014 (ОВ L 317, 4.11.2014 г., стр. 35).

<sup>(16)</sup> Вж. CdR 112/2010 fin; CdR 22/2009 fin, както и Доклада на КР относно ОТВ за 2015 г. (конфликти с регионалната политика).

<sup>(17)</sup> Вж. CdR 4577/2013 fin.

<sup>(18)</sup> Вж. CdR 4577/2013 fin и Резолюция 2011/2307 (INI) на ЕП.

41. изтъква в този контекст, че на равнището на Европейския съюз повече от всякога е необходимо единно законодателство, за да се постигнат целите на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие и на международните конвенции, и че директивите за природата представляват отлична основа за това;

#### **Заклучителни бележки**

42. е убеден, че евентуалните проблеми във връзка с опазването на видовете и местообитанията не се коренят в самите директиви за природата, а обикновено са свързани с прилагането им на местно, регионално и национално равнище;

43. счита, че поради тези причини — а също и предвид факта, че първоначалните колебания при тълкуването на директивите за природата до голяма степен бяха изяснени чрез съдебната практика на Съда на Европейския съюз — не е препоръчително директивите за природата да се отварят за преразглеждане;

44. смята освен това, че би било по-добре директивите за природата да не се преразглеждат — не на последно място и поради това, че местните и регионалните власти се нуждаят от повече време, за да приложат възможните и предвидените по силата на директивите, но все още нереализирани мерки, като например все още липсващите планове за управление, за да се оползотвори максимално потенциалът на тези директиви;

45. с оглед на интересите на различните групи, които прилагат директивите за природата, изразява сериозни опасения, че евентуалното отваряне на съществуващото законодателство с цел преразглеждане би довело до продължителни дискусии между засегнатите от законодателството групи от обществото, последвани от десетилетия на правна несигурност;

46. изразява загрижеността си от разрушаването на отделни територии от Натура 2000 и от настоящия мащаб на незаконното убиване и улов на птици и други животински видове, и е убеден, че са необходими по-големи усилия на всички управленски равнища, за да се изпълняват изискванията за мониторинг и прилагане на директивите за природата;

47. поради това смята за абсолютно необходимо Европейската комисия да приеме сериозно ролята си на пазител на правото на Съюза и я призовава да се отнася сериозно към жалби относно прилагането на правото на Съюза и, когато е целесъобразно, да започва процедури за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка;

48. препоръчва на Европейската комисия да използва процедурата на проверка за пригодност, за да изтъкне значението на по-доброто прилагане на директивите за природата от страна на държавите членки, и приветства всеки приет от държавите членки подход за включване на местните и регионалните органи в прилагането.

Брюксел, 4 декември 2015 г.

*Председател*  
на Европейския комитет на регионите  
Markku MARKKULA

---