

Bruselas, 27.4.2017
COM(2017) 198 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía

{SWD(2017) 139 final}

1. Proteger y aprovechar el potencial del patrimonio natural de Europa

Europa posee algunas de las zonas más densamente pobladas del mundo, pero también cuenta con un patrimonio natural extremadamente rico y variado. Las Directivas de protección de la naturaleza¹ tienen como objetivo garantizar el buen estado de la naturaleza en la Unión Europea mediante la creación de un marco para proteger las especies y los hábitats naturales que presentan interés desde el punto de vista de la conservación. Las Directivas establecen la mayor red coordinada de zonas protegidas ricas en biodiversidad del mundo, que recibe el nombre de Natura 2000 y abarca el 18 % de la superficie terrestre de la UE y el 6 % de sus aguas. Protegen aproximadamente 1 500 especies animales y vegetales y unos 200 tipos de hábitats poco comunes dentro y fuera de esas zonas protegidas, combinando la protección de la naturaleza y el uso sostenible de la tierra y la actividad económica.

De acuerdo con su compromiso de legislar mejor, la Comisión puso en marcha en 2014 una evaluación exhaustiva de las Directivas de protección de la naturaleza con el fin de controlar su adecuación (también denominada «chequeo»). Tras su toma de posesión como comisario europeo de Medio Ambiente, Asuntos Marítimos y Pesca, el Sr. Vella recibió el mandato del presidente Juncker de finalizar dicha evaluación. En el marco de la misma, la Comisión ha escuchado las preocupaciones de los ciudadanos y de las empresas, que a veces tienen la impresión de que las normas europeas son difíciles de entender, aplicar y cumplir.

Este control de la adecuación ha concluido que, en el marco más amplio de la política de biodiversidad de la UE, las Directivas de protección de la naturaleza son adecuadas para los fines perseguidos, pero que para alcanzar sus objetivos y aprovechar todo su potencial será preciso mejorar sustancialmente su aplicación². Será necesario mejorar tanto su eficacia y eficiencia como el trabajo en asociación con las distintas comunidades de partes interesadas en los Estados miembros y en el conjunto de la UE con el fin de lograr resultados concretos sobre el terreno.

Tan solo alrededor de la mitad de las aves y un porcentaje menor de los demás hábitats y especies protegidos en la UE gozan actualmente de un buen estado de conservación. La red Natura 2000 está bien establecida en tierra, pero siguen existiendo lagunas importantes en el medio marino. Solo el 50 % del conjunto de espacios Natura 2000 dispone de planes de gestión con objetivos y medidas de conservación. Entre los principales factores que explican las deficiencias de aplicación se cuentan los limitados recursos, una ejecución insuficiente, la escasa integración de los objetivos de protección de la naturaleza en otros ámbitos políticos, la falta de conocimientos y de acceso a datos, y las deficiencias en materia de comunicación y participación de las partes interesadas. Por otra parte, quienes aplican las Directivas, especialmente a escala regional y local, a veces no conocen suficientemente sus requisitos ni la flexibilidad y las oportunidades que ofrecen, lo cual puede crear tensiones entre la protección de la naturaleza y la actividad económica.

Con todo, el control de la adecuación ha demostrado que, cuando se adoptan medidas bien enfocadas y a una escala suficiente, el estado de las especies y los hábitats mejora e incluso experimenta en algunas ocasiones una notable recuperación. Por otra parte, cada vez somos más

¹ Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva sobre hábitats) (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7) y Directiva 2009/147/CE relativa a la conservación de las aves silvestres (Directiva sobre aves) (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (2016) 472 final, de 16 de diciembre de 2016, *Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*
http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

conscientes de que nuestro entorno natural constituye la base de diversos sectores de nuestra economía, entre ellos el turismo. Nunca ha sido tan importante como hoy en día conservarlo y utilizarlo de manera sostenible, pues ello ofrece grandes posibilidades para atraer e impulsar las inversiones en la protección de la naturaleza.

El 7 de diciembre de 2016, la Comisión celebró un debate de orientación sobre las conclusiones del control de la adecuación y su seguimiento, a raíz del cual decidió desarrollar un plan de acción concreto para mejorar la aplicación de las Directivas, su coherencia con los objetivos socioeconómicos y la participación de las autoridades nacionales, regionales y locales, las partes interesadas y los ciudadanos. Habida cuenta de la fuerte dimensión territorial de las Directivas y del papel fundamental que desempeñan las autoridades regionales y locales en su aplicación, el Comité de las Regiones (CDR) ha colaborado estrechamente en la preparación del presente plan de acción y desempeñará un papel esencial para lograr el compromiso y la concienciación de las autoridades regionales y locales.

El presente plan de acción global tiene por objeto mejorar rápidamente la aplicación práctica de las Directivas de protección de la naturaleza y acelerar el progreso hacia el objetivo de la UE para 2020 de detener e invertir la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos³, en particular en relación con la resiliencia al cambio climático y la mitigación de sus efectos, lo cual resultará también beneficioso para los habitantes de Europa y la economía. Se adoptarán medidas a escala de la UE, en particular por parte de la Comisión y el Comité de las Regiones, pero los Estados miembros y las partes interesadas también deberán actuar, con un mayor apoyo y asistencia de la UE. El plan de acción brinda oportunidades reales para fomentar la participación de las partes interesadas y los ciudadanos y crear asociaciones en todos los ámbitos políticos, lo cual sentará una base sólida para conciliar naturaleza, personas y economía y tender puentes entre ellas.

2. Contenido del plan de acción

El plan de acción abarca cuatro ámbitos prioritarios con quince medidas concretas. La mayoría de ellas comenzarán a aplicarse en 2017 a fin de que la Comisión pueda elaborar un informe sobre sus resultados antes de que finalice su actual mandato en 2019. El cuadro que figura en la presente Comunicación ofrece una visión global de las medidas. Se completa con fichas informativas detalladas con mayor información.

Prioridad A: mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios

Los distintos planteamientos adoptados por los Estados miembros para dar aplicación a las Directivas pueden dar lugar a conflictos y problemas innecesarios. La aplicación inflexible de las normas sobre protección de las especies, los retrasos y las cargas administrativas injustificadas que lastran los procedimientos de autorización de espacios protegidos, así como la insuficiente concienciación de las partes interesadas, pueden crear tensiones innecesarias entre la protección de la naturaleza y las actividades socioeconómicas. El plan de acción propone soluciones prácticas a estos problemas y promueve planteamientos participativos más ingeniosos para fomentar la plena participación de propietarios y usuarios del territorio. La Comisión mejorará sus orientaciones y

³ Comunicación de la Comisión: *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural* [COM(2011) 244].

promoverá sobre el terreno una mayor comprensión de la normativa para ayudar a las autoridades públicas a aplicarla mejor. Los Estados miembros deberán mejorar los conocimientos y el acceso a los datos necesarios para la aplicación de las Directivas. La Comisión apoyará actividades que permitan un mayor reconocimiento de la contribución de unos ecosistemas sanos al bienestar y al desarrollo económico (medidas 1 a 3).

Las medidas que está preparando la Comisión⁴ para racionalizar las tareas de seguimiento y presentación de informes relacionados con la normativa medioambiental de la UE también contribuirán a aumentar la eficiencia y eficacia de las Directivas de protección de la naturaleza.

Prioridad B: impulsar la responsabilización política y reforzar el cumplimiento

Aun cuando los Estados miembros sean los responsables en última instancia de la aplicación sobre el terreno de las Directivas de protección de la naturaleza, la Comisión trabajará más estrechamente con ellos para facilitar y promover la conservación y el uso sostenible de la naturaleza. Debemos velar entre todos por que la red Natura 2000 sea plenamente coherente y funcional y por que las especies queden protegidas y, en su caso, se utilicen de forma sostenible.

Dentro de esta prioridad se llevará a cabo un diálogo bilateral con los Estados miembros y las partes interesadas para mejorar la aplicación de Natura 2000 y promover la cooperación en su gestión en las diferentes regiones biogeográficas de Europa. Se elaborarán y llevarán a la práctica planes de acción sobre hábitats y especies (medidas 4 a 7).

Para lograr un mayor cumplimiento de las Directivas de protección de la naturaleza por parte de los Estados miembros, resultarán también muy relevantes otras medidas en el ámbito más amplio de la política medioambiental, como la formación de jueces y fiscales nacionales, el acceso a la justicia y otras medidas para garantizar el cumplimiento del Derecho medioambiental de la UE⁵.

Prioridad C: aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE

El coste que representa Natura 2000 se ha estimado en 5 800 millones EUR al año, mientras que sus beneficios anuales se estiman en 200 000-300 000 millones EUR. Con todo, la escasez de financiación impide obtener de la red todos esos beneficios y constituye uno de los principales factores que menoscaba la eficacia de las Directivas de protección de la naturaleza. Por consiguiente, el plan de acción aspira a mejorar el uso de los fondos de la UE disponibles y a aumentar el atractivo de la naturaleza para la inversión privada.

El control de la adecuación ha puesto de relieve el preocupante declive de las especies y los hábitats asociados a la agricultura y ha señalado la necesidad de integrar más eficazmente Natura 2000 y la biodiversidad en general con la política agrícola común (PAC). El plan de acción propone una serie de mecanismos, en el marco jurídico actual⁶, para incrementar las sinergias con la PAC y con otros sectores esenciales de las políticas de la UE como la política de cohesión, la política pesquera

⁴ Control de la adecuación de las obligaciones reglamentarias en materia de seguimiento y notificación del acervo medioambiental de la UE y seguimiento, véase http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm.

⁵ Véase el Programa de Trabajo de la Comisión para 2017, *Realizar una Europa que proteja, capacite y vele por la seguridad*, Comunicación de la Comisión [COM (2016) 710 final].

⁶ Para mayor información sobre la consulta acerca de la modernización y simplificación de la PAC, véanse https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_es y https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_es.

común y la política de investigación e innovación. Propone también aumentar los fondos específicos destinados a la naturaleza y la biodiversidad, lo cual permitiría invertir más en Natura 2000. Asimismo, prevé ampliar las orientaciones y la planificación de los marcos financieros nacionales de Natura 2000 que deben elaborar los Estados miembros. Por último, prevé medios para fomentar la inversión privada y ofrecer mayor apoyo a la conectividad entre zonas de Natura 2000, en particular a través de infraestructuras verdes y soluciones basadas en la naturaleza (medidas 8 a 12).

Prioridad D: mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades

El plan de acción pretende conseguir una mayor participación de los ciudadanos, las partes interesadas, las autoridades locales y las comunidades. Proteger la naturaleza y sus beneficios nos concierne a todos, puesto que es nuestro patrimonio común. La Comisión, junto con el Comité de las Regiones, utilizará todas las plataformas disponibles para aumentar la concienciación y promover la participación local y el intercambio de conocimientos. Asimismo, concederá mayor reconocimiento a las buenas prácticas de gestión en las zonas Natura 2000. A través del Cuerpo Europeo de Solidaridad, la Comisión ayudará a los jóvenes a participar directamente en actividades de conservación de la naturaleza y adquirir de este modo una valiosa experiencia para su vida profesional (medidas 13 a 15).

Cuadro de medidas

Mejorar las orientaciones y los conocimientos y garantizar una mayor coherencia con objetivos socioeconómicos más amplios

Medidas	Calendario	Responsable
1. Actualizar, desarrollar y promover activamente, en todas las lenguas de la UE, orientaciones sobre: a) los procedimientos de autorización en espacios protegidos, la protección y gestión de especies, así como orientaciones específicas por sectores; b) la integración de los servicios ecosistémicos en el proceso de toma de decisiones.	2017-2019 2018-2019	COM / CDR / E.m. / partes interesadas
2. Crear un mecanismo de apoyo para ayudar a las autoridades de los Estados miembros a hacer frente a las principales dificultades que les plantea la aplicación de los requisitos de autorización de las Directivas sobre aves y hábitats en relación con Natura 2000 y las normas de protección de especies.	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas
3. Mejorar los conocimientos, en particular a través de un seguimiento más riguroso y eficiente, y garantizar el acceso público en línea a los datos necesarios para aplicar las Directivas (por ejemplo, imágenes por satélite del programa Copernicus).	2017-2019	COM / AEMA / E.m.

Impulsar la responsabilización política y reforzar el cumplimiento

Medidas	Calendario	Responsable
4. Completar la red Natura 2000, especialmente colmar las lagunas existentes en el medio marino, y establecer las medidas de conservación necesarias para todos los espacios	En curso	E.m. / Partes interesadas / COM
5. Utilizar el nuevo proceso de revisión de la aplicación de la normativa medioambiental para celebrar reuniones bilaterales con las autoridades nacionales y regionales a fin de desarrollar planes de trabajo conjuntos para mejorar la ejecución, y consultar con los propietarios de tierras y otras partes interesadas los retos que plantea la aplicación.	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas
6. Reunir a las autoridades públicas y las partes interesadas de los distintos Estados miembros a nivel de región biogeográfica para abordar los retos comunes, en particular las cuestiones transfronterizas.	2017-2019	COM / CDR / E.m. / partes interesadas
7. Desarrollar planes de acción de especies y hábitats para las especies y los hábitats naturales más amenazados, así como plataformas de partes interesadas sobre la coexistencia con especies conflictivas (por ejemplo, los grandes carnívoros).	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas

Aumentar las inversiones en Natura 2000 y mejorar las sinergias con los instrumentos de financiación de la UE

Medidas	Calendario	Responsable
8. Aumentar las inversiones en la naturaleza a) Ayudar a los Estados miembros a mejorar su planificación financiera plurianual para Natura 2000 mediante la actualización de sus marcos de acción prioritaria (MAP). b) Proponer un aumento del 10 % del presupuesto de LIFE destinado a proyectos de apoyo a la conservación de la naturaleza y la biodiversidad sin modificar la dotación presupuestaria global de dicho programa. c) Estimular la inversión del sector privado en proyectos relativos a la naturaleza.	2017-2019	COM / BEI / E.m. / partes interesadas
9. Fomentar sinergias con la financiación de la política agrícola común, incluyendo la utilización eficaz de los pagos efectuados en el marco de Natura 2000 y las medidas agroambientales y climáticas, el desarrollo de regímenes basados en los resultados, la ayuda a los agricultores a través de servicios de extensión agraria, la innovación y la transferencia de conocimientos a través de la Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas.	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas
10. Ofrecer mayor información sobre las oportunidades de financiación de la política de cohesión y mejorar las sinergias.	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas
11. Mejorar las sinergias con la política pesquera común y la política marítima integrada, incluyendo un uso más eficaz de las posibilidades de financiación disponibles.	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas
12. Ofrecer orientaciones para apoyar el despliegue de una infraestructura verde a fin de mejorar la conectividad de las zonas Natura 2000; apoyar proyectos que propongan soluciones basadas en la naturaleza a través de la política de investigación e innovación de la UE y los fondos de Horizonte 2020.	2017-2019	COM / partes interesadas

Mejorar la comunicación y la divulgación, y lograr la participación de ciudadanos, partes interesadas y comunidades

Medidas	Calendario	Responsable
13. Respaldar el intercambio de conocimientos y la participación de las autoridades locales y regionales a través de una plataforma conjunta con el Comité de las Regiones.	2017-2019	CDR / COM

14. Apoyar el reconocimiento de la buena gestión de los espacios Natura 2000 y dar a conocer las Directivas de protección de la naturaleza en los foros pertinentes, haciendo uso de las nuevas tecnologías y de actividades de divulgación, y reforzar los vínculos entre el patrimonio natural y cultural, en particular con motivo de la celebración del Año Europeo del Patrimonio Cultural en 2018.	2017-2019	COM / CDR / E.m. partes interesadas
15. Lograr que los jóvenes participen activamente en las medidas relacionadas con las necesidades de la sociedad, dándoles la oportunidad de contribuir a la protección de la naturaleza en los espacios Natura 2000 (Cuerpo Europeo de Solidaridad).	2017-2019	COM / E.m. / partes interesadas