

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Contribución al control de la adecuación de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

(2016/C 051/10)

Ponente: Roby BIWER (PSE/LU) Miembro del Consejo municipal de Bettembourg, Luxemburgo

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

Observaciones generales

1. Subraya que, en la actualidad uno de los mayores retos medioambientales, de aquí a 2020, consiste en frenar la pérdida de la biodiversidad y de los hábitats naturales y detener la degradación de los servicios ecosistémicos, así como en restaurarlos;
2. Recuerda que, de conformidad con los considerandos pertinentes de la Directiva relativa a la conservación de las aves silvestres ⁽¹⁾ y la Directiva relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres ⁽²⁾ (las «Directivas de conservación de la naturaleza») de la Unión Europea, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, entre otros, son un objetivo esencial que reviste un interés general para la Comunidad, y que la regresión de la población de especies silvestres y sus hábitats constituye una amenaza grave para la conservación del entorno natural;
3. Expresa su preocupación por el hecho de que, según estudios recientes como el informe sobre el Estado de la naturaleza en la Unión Europea ⁽³⁾, no se puede esperar que el objetivo de biodiversidad para 2020, confirmado por el Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010, se alcance únicamente mediante las acciones realizadas o previstas hasta ahora;
4. Coincide con la opinión de la Comisión Europea, en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad ⁽⁴⁾, de que la plena aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza es esencial para frenar la pérdida de biodiversidad y lograr los objetivos de la Estrategia;
5. Señala que los entes locales y regionales desempeñan un papel clave a la hora de aplicar las Directivas de conservación de la naturaleza y está convencido de que este importante papel está justificado por la especial experiencia que el Comité de las Regiones Europeo tiene sobre estas Directivas;
6. Por consiguiente, pide que, en virtud de su mandato político, su particular experiencia con las Directivas de conservación de la naturaleza se integre en el actual proceso de control de la adecuación que lleva a cabo la Comisión Europea ⁽⁵⁾ y, en consecuencia, presenta a continuación sus observaciones sobre las cuestiones planteadas por la Comisión;

Pertinencia

7. Sostiene que los considerandos y los objetivos en los que se fundamentan las Directivas de conservación de la naturaleza siguen siendo válidos en la actualidad, por lo que esas Directivas son esenciales para la protección de las especies y sus hábitats así como de los otros tipos de hábitats que existen en la Unión Europea;
8. Subraya que las Directivas de conservación de la naturaleza hacen frente a las principales amenazas para las especies y sus hábitats y para los otros tipos de hábitats de la Unión Europea;

⁽¹⁾ Directiva 2009/147/CE (DO L 20 de 26.1.2010, p. 7).

⁽²⁾ Directiva 92/43/CEE (DO L 206 de 22.7.1992, p. 7).

⁽³⁾ COM(2015) 219 final.

⁽⁴⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁵⁾ El mandato de la Comisión Europea se puede consultar en:

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

9. Sin embargo, se muestra sumamente preocupado por que no todos los Estados miembros apliquen plenamente las disposiciones vigentes de las Directivas de conservación de la naturaleza, y destaca que a ello frecuentemente se suman la falta parcial de protección jurídica de los espacios Natura 2000 y la falta de elaboración de planes de gestión y aplicación de salvaguardias específicas, y celebraría una mayor participación de los entes locales y regionales en estas labores;

10. Señala que las Directivas de conservación de la naturaleza abogan por establecer, en todos los ámbitos políticos, un elevado nivel de protección de las especies más amenazadas y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats y que, por lo tanto, integrar en mayor medida la conservación de la naturaleza en otras políticas como la política agrícola constituye un reto futuro, ya que en este ámbito los aspectos de protección de la naturaleza no se han tenido en cuenta de manera óptima;

11. A este respecto, considera que estas Directivas revisten gran importancia para la protección de las especies y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats ante las presiones y amenazas a escala local y regional derivadas de la pérdida y fragmentación de los hábitats, la contaminación y la propagación de especies animales y vegetales no autóctonas;

Efectividad

12. Reconoce que el estado de las especies y sus hábitats y de los otros tipos de hábitats ha mejorado de forma manifiesta y significativa en aquellos ámbitos en los que se han transpuesto las Directivas de conservación de la naturaleza ⁽⁶⁾ y, por consiguiente, resulta probable que su plena aplicación permita alcanzar su objetivos;

13. Subraya que un amplio abanico de ejemplos concretos detallados en el informe sobre el Estado de la naturaleza en la Unión Europea muestra que los Estados miembros y los entes locales y regionales desempeñan un papel clave en la protección de la biodiversidad y los hábitats;

14. Expresa su grave preocupación por que los éxitos en la protección de especies y hábitats que se derivan de la aplicación de estas Directivas tengan un alcance limitado y sean incompletos, dado que el estado de conservación de la gran mayoría de especies y tipos de hábitats es desalentador y que una proporción significativa puede incluso deteriorarse;

15. Asimismo, señala que la biodiversidad fuera de las zonas protegidas por estas Directivas no muestra un desarrollo positivo comparable con las zonas que forman parte de la red Natura 2000, lo que se plasma en la enorme pérdida de numerosas especies de aves;

16. Está convencido de que los debates entre distintos tipos de partes interesadas en relación con unas pocas especies que podrían provocar daños pueden solucionarse también mediante claras directrices enmarcadas en los planes de gestión, que, por una parte, fijen un modelo de conducta y, por otra, aporten los medios financieros y de personal necesarios para garantizar la salud y la seguridad públicas y evitar daños graves o compensar en caso de daños inevitables;

17. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que apoyen a los entes locales y regionales a la hora de aplicar plenamente los requisitos de las Directivas de conservación de la naturaleza, en particular en lo que se refiere a la designación y protección jurídica de los espacios Natura 2000, la definición de objetivos de conservación específicos para la protección de especies y hábitats mediante medidas prácticas de conservación y recuperación, y el uso de los recursos financieros necesarios, en particular, para hacer frente a la falta de financiación y a la necesidad de simplificar el acceso a las fuentes de financiación existentes ⁽⁷⁾;

18. Anima a la Comisión Europea a elaborar guías de aplicación más eficaces y actualizar las existentes, de modo que sean fáciles de comprender y estén disponibles en las distintas lenguas de los Estados miembros, sean accesibles a través de un portal único de internet ⁽⁸⁾, reflejen la jurisprudencia vigente y, en su caso, aborden las características específicas de los diferentes sectores;

⁽⁶⁾ Véase COM(2015) 219 final.

⁽⁷⁾ Véase CDR 112/2010 fin; véase también CDR 8074/2013.

⁽⁸⁾ Véase el informe del CDR sobre la evaluación del impacto territorial 2015.

19. Propone a la Comisión que haga mayor hincapié en la información, la educación y la concienciación, en especial por lo que se refiere a la utilidad de las medidas de conservación de la naturaleza y de los espacios Natura 2000; propone igualmente, por ejemplo, convertir el actual «visualizador de Natura 2000» de la Agencia Europea de Medio Ambiente en un vasto sistema de información geográfica en línea, cuyo objetivo sea proporcionar al público, los planificadores, los usuarios y otros agentes información sistemática sobre todos los aspectos de la aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza en cada uno de los espacios Natura 2000;

20. Por consiguiente, considera que las deficiencias detectadas y el preocupante estado de conservación de muchas especies y tipos de hábitats no pueden considerarse como defectos de la eficacia de las Directivas, sino que las propias Directivas han demostrado ser instrumentos muy eficaces para la protección de la biodiversidad;

Eficiencia

21. Señala que la conservación de la biodiversidad cumple, en primer lugar, una función social, y que es necesario preservar esta función en favor de un modelo económico y de vida sostenible, duradero y global;

22. Subraya que las pequeñas y medianas empresas, en el marco de una consulta pública de la Comisión Europea ⁽⁹⁾, no incluyeron las Directivas entre las diez disposiciones legislativas que más cargas hacen recaer sobre ellas;

23. Lamenta que la designación retrasada e incompleta de los espacios Natura 2000 haya causado costes innecesarios a los responsables de la planificación, los usuarios del suelo y otros sectores clave, pero también señala que las diferencias de costes para los entes locales y regionales pueden explicarse por el hecho de que la diversidad de especies y hábitats, así como las correspondientes medidas que se necesitan para su conservación, pueden estar distribuidas de forma desigual en cada región;

24. Subraya que muchos de los espacios Natura 2000 proporcionan importantes servicios ecosistémicos que pueden ser rentables a escala local y regional ⁽¹⁰⁾, por ejemplo, en forma de prestaciones sanitarias, almacenamiento de CO₂, contención de inundaciones, potabilización del agua, reducción de la contaminación atmosférica o prevención de la erosión del suelo;

25. Señala que las investigaciones actuales ⁽¹¹⁾ certifican una excelente relación coste-beneficio a escala local y regional, ya que el impacto medioambiental, social y económico supera en gran medida los costes de aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza;

26. Señala las oportunidades que ofrece la red Natura 2000 en términos de creación de empleo y de ingresos en los sectores del turismo responsable desde el punto de vista medioambiental y el ocio en la naturaleza. Destaca la particular importancia que reviste la creación de nuevas oportunidades empresariales en las zonas rurales desfavorecidas en estos sectores;

27. Por lo tanto, considera que los costes inevitablemente ligados a la aplicación de las Directivas de conservación de la naturaleza son necesarios para proteger la biodiversidad —lo que es indispensable por motivos de sostenibilidad— y están en proporción con los beneficios mucho mayores —y solo parcialmente mensurables en términos monetarios— que se derivan de las Directivas;

Coherencia

28. Está convencido de que las dos Directivas de conservación de la naturaleza, en sí mismas, constituyen excelentes ejemplos de una legislación concentrada, comprensible, coherente, estructurada sistemáticamente y, por lo tanto, en su conjunto, orientada hacia los resultados;

29. Considera las dos Directivas de conservación de la naturaleza como instrumentos legislativos útiles, ya que ambas operan de manera similar, no se contradicen entre sí y se complementan de manera oportuna en lo que respecta a los requisitos materiales de protección, estableciendo así, de modo conjunto, el régimen de protección de Natura 2000;

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

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

⁽¹¹⁾ Varios informes de la UE muestran que desarrollar plenamente todos los espacios Natura 2000 costaría a los Estados miembros aproximadamente 6 000 millones de euros al año. En cambio, los espacios Natura 2000 generan servicios ecosistémicos por un valor estimado de hasta 300 000 millones de euros y, además, pueden crear hasta ocho millones de empleos.

30. Supone que las Directivas de conservación de la naturaleza son coherentes con otras disposiciones legislativas de la UE en materia de medio ambiente y recuerda, en este contexto, que la revisión de la Directiva EIA se realizó expresamente para este fin ⁽¹²⁾; sin embargo, también anima a los Estados miembros y a los entes locales y regionales a coordinar mejor la aplicación de las diferentes disposiciones legislativas y, por ejemplo, impulsar la integración de los procedimientos de concesión de permisos, las medidas de control y la obligación de presentación de informes;

31. Sostiene que podría ser útil, por motivos de protección del medioambiente y de ahorro de costes innecesarios, mejorar la coordinación de los procesos de planificación relacionados con las Directivas de conservación de la naturaleza, la Directiva marco del agua ⁽¹³⁾ y, en su caso, la Directiva EAE y la Directiva EIA ⁽¹⁴⁾;

32. Exhorta a los Estados miembros a que cooperen con los entes locales y regionales y a que los apoyen a la hora de aplicar nuevas disposiciones legislativas, como el Reglamento de la UE sobre especies invasoras ⁽¹⁵⁾;

33. Con independencia de la adecuada integración de las Directivas de conservación de la naturaleza en el resto de la legislación medioambiental de la UE, considera problemático que otras políticas sectoriales de la Unión Europea, como la política agrícola común, la política pesquera común o las políticas de energía y transporte, sigan contribuyendo de forma deficiente a la conservación de la biodiversidad, ya que esto socava la consecución de los objetivos de las Directivas ⁽¹⁶⁾;

34. Considera inevitable que el informe intermedio de la Comisión Europea sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas incluya una cláusula obligatoria para realizar una evaluación de la biodiversidad en todos los proyectos financiados por la UE ⁽¹⁷⁾;

35. Por lo que se refiere a la protección de especies y hábitats que están fuera de los espacios Natura 2000 y de las especies que no están sometidas al estricto régimen de protección de especies, exhorta a la Comisión Europea a que presente, en consonancia con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, una propuesta de marco legislativo destinado a evitar las pérdidas netas de biodiversidad y de servicios ecosistémicos ⁽¹⁸⁾;

36. A la luz de lo anterior, está convencido de que el enfoque de las Directivas de conservación de la naturaleza es adecuado para alcanzar los objetivos; no obstante, considera que deben emprenderse nuevos esfuerzos a fin de evitar actividades perjudiciales para la biodiversidad en aquellos ámbitos de las políticas que no están cubiertos por estas Directivas;

Valor añadido de la UE

37. Reconoce que las Directivas de conservación de la naturaleza han contribuido de manera considerable a establecer, en las regiones de los diferentes Estados miembros de la UE, un planteamiento más coherente y eficaz en materia de protección de la naturaleza y de las especies y fijar unas normas mínimas más elevadas de protección en estos ámbitos;

38. Señala que la biodiversidad y la variedad de hábitats en Europa desbordan las fronteras nacionales y se distribuyen de forma desigual y, por consiguiente, es necesario un planteamiento a escala de la UE que coordine los esfuerzos de los Estados miembros a fin de garantizar una efectiva protección más allá de esas fronteras;

39. Recuerda que las Directivas de conservación de la naturaleza constituyen el instrumento esencial para que la Unión Europea respete sus compromisos internacionales en virtud del Convenio sobre la diversidad biológica y otros acuerdos internacionales, como el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (Convenio de Berna) y la Convención de Bonn sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, así como para influir positivamente en la biodiversidad y la vida silvestre, tanto dentro como fuera de la Unión Europea;

40. Está convencido de que las Directivas de conservación de la naturaleza han contribuido de forma significativa a establecer niveles de protección jurídica uniformes en los Estados miembros, lo que ha proporcionado a los agentes económicos un marco claro que garantiza la igualdad de condiciones de competencia en el mercado único europeo;

⁽¹²⁾ Directiva 2014/52/UE (DO L 124 de 15.4.2010).

⁽¹³⁾ Directiva 2000/60/CE (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

⁽¹⁴⁾ Directiva 2001/42/CE (DO L 197 de 21.7.2001, p. 30).

⁽¹⁵⁾ Reglamento (UE) n° 1143/2014 (DO L 317 de 4.11.2014, p. 35).

⁽¹⁶⁾ Véase CDR 112/2010 fin, CDR 22/2009 fin y el informe del CDR sobre la evaluación del impacto territorial 2015 (conflictos con la política regional).

⁽¹⁷⁾ Véase CDR 4577/2013 fin.

⁽¹⁸⁾ Véase CDR 4577/2013 final y la Resolución del PE 2011/2307 (INI).

41. A la luz de lo anterior, destaca que establecer una legislación común a escala de la Unión Europea es más necesario que nunca, a fin de alcanzar los objetivos de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad y de los convenios internacionales, y reitera que las Directivas de conservación de la naturaleza constituyen un excelente fundamento para este fin;

Observaciones finales

42. Está convencido de que los problemas que surgen en materia de protección de especies y hábitats no son parte inherente de las Directivas de conservación de la naturaleza sino que se derivan, por regla general, de la aplicación de las normas a escala local, regional y nacional;

43. Por consiguiente, no considera recomendable revisar las Directivas de conservación de la naturaleza, también por el hecho de que las incertidumbres iniciales en la interpretación de esas Directivas se han disipado gracias principalmente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;

44. Considera que revisar las Directivas de conservación de la naturaleza constituiría un error, también por el hecho de que los entes locales y regionales necesitan tiempo para aplicar las medidas de las Directivas que son posibles o están previstas pero que aún no se han llevado a cabo, como los planes de gestión que aún siguen faltando, así como para aprovechar de forma todavía más eficaz el potencial que las Directivas ofrecen;

45. Teniendo en cuenta los intereses de los diferentes responsables de la aplicación del Derecho, expresa su gran preocupación por la posibilidad de que la revisión de la legislación existente pudiera provocar, primero, un largo debate entre los agentes sociales afectados por la legislación y, posteriormente, un prolongado período de incertidumbre jurídica que podría durar varias décadas;

46. Manifiesta su preocupación por la destrucción de varios espacios Natura 2000 y por los niveles actuales de caza y captura ilegales de aves y otras especies animales, y está convencido de que es necesario realizar un mayor esfuerzo a todos los niveles de gobierno para supervisar y hacer cumplir los requisitos de las Directivas de conservación de la naturaleza;

47. Por consiguiente, considera fundamental que la Comisión Europea desempeñe su función de guardiana del Derecho de la Unión y le pide, en este contexto, que tenga debidamente en cuenta las denuncias relativas a la aplicación del Derecho de la Unión e incoe los procedimientos de infracción correspondientes;

48. Recomienda a la Comisión Europea que utilice el procedimiento de control de la adecuación para destacar la importancia de aplicar mejor las Directivas de conservación de la naturaleza por parte de los Estados miembros y celebra cualquier iniciativa de los Estados miembros que permita asociar a los entes locales y regionales en la aplicación de las Directivas.

Bruselas, 4 de diciembre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
