

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2016/C 487/03)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego:	21.1.2016
Podstawa prawna:	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję:	5.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21.9.2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	156/31/22

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1. Polityka UE w zakresie różnorodności biologicznej jest klasycznym przykładem niedotrzymanych obietnic na poziomie europejskim i krajowym, i to pomimo faktu, że w polityce tej w pełni trafnie określono problemy i stworzono niezbędne instrumenty.

1.2. EKES zwraca uwagę na stwierdzenia Komisji dotyczące znaczenia ochrony różnorodności biologicznej, które jest porównywalne ze znaczeniem łagodzenia zmiany klimatu. Nie chodzi tylko o zachowanie gatunków zwierząt i roślin, lecz ni mniej, ni więcej jak o same podstawy egzystencji ludzkiej.

1.3. EKES wzywa do konsekwentnego i niezwłocznego wdrożenia dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Również konsekwentne i bezzwłoczne wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej przyczyniłoby się zdaniem EKES-u znacząco do poprawy ochrony różnorodności biologicznej.

1.4. Państwa członkowskie powinny wreszcie określić konkretne potrzeby finansowe w związku z wdrażaniem prawa europejskiego, a Komisja powinna udostępnić niezbędne środki. Finansowanie sieci Natura 2000 z funduszy wspólnotowych oraz przede wszystkim za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) należy w znacznym stopniu uznać za fiasko. Dlatego EKES domaga się stworzenia osobnego tytułu budżetowego, który powinien służyć do finansowania sieci Natura 2000.

1.5. EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych.

1.6. Zdecydowanie z zadowoleniem należy przyjąć wzmocnienie zielonej infrastruktury. Dlatego też EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie do opracowania i wdrożenia spójnej strategii na rzecz zielonej infrastruktury. UE powinna też obrać za priorytet inwestycyjny zielone sieci transeuropejskie (TEN-G). Również tutaj pilnie potrzebne są specjalnie zarezerwowane środki finansowe.

1.7. W ostatnich latach zasadniczo nic się nie zmieniło, jeśli chodzi o niespójność unijnych strategii politycznych, wielokrotnie konstатовaną i krytykowaną przez służby Komisji, Radę ds. Środowiska, Parlament Europejski, Komitet Regionów, a także sam EKES. Jeśli jednak nie traktuje się poważnie i nie wdraża własnych propozycji rozwiązania problemów dotyczących różnorodności biologicznej, to nic dziwnego, że a) nie ma pożądaných wyników i że b) zainteresowane strony oraz społeczeństwo są coraz bardziej rozczarowane.

1.8. Różne unijne strategie ochrony różnorodności biologicznej oraz programy działań w tym zakresie z lat 1998, 2001, 2006 i 2010, w których trafnie opisano problemy i przedstawiono właściwe narzędzia, trzeba więc z perspektywy czasu postrzegać jako w znacznym stopniu bezużyteczne, ponieważ nie były w stanie zrealizować obietnic politycznych i zatrzymać powodowanej przez społeczeństwo utraty różnorodności biologicznej.

1.9. W związku z powyższym EKES, jak to już uczynił w wielu wcześniejszych opiniach w sprawie polityki ochrony różnorodności biologicznej, stwierdza raz jeszcze, że brak jest woli politycznej, nie zaś podstaw prawnych. Nie ma konieczności zmiany istniejących podstaw prawnych.

2. Kontekst: unijna polityka ochrony różnorodności biologicznej i reakcje EKES-u w ujęciu chronologicznym

2.1. Po tym, jak w przyjętej w 1998 r. strategii na rzecz ochrony różnorodności biologicznej⁽¹⁾ stwierdzono, że „bogata różnorodność gatunków w Unii Europejskiej [...] uległa na przestrzeni wieków stopniowemu zmniejszeniu na skutek ingerencji człowieka”, a „w ostatnich dziesięcioleciach [...] ingerencje te dokonywały się na nadzwyczajną skalę”, w roku 2001 w przyjętej przez Radę Europejską strategii zrównoważonego rozwoju (strategii gøteborskiej) określono jasne cele w zakresie różnorodności biologicznej, takie jak zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej w UE do 2010 r. oraz zadbanie o przywrócenie siedlisk i naturalnych ekosystemów.

2.2. Z myślą o realizacji tego celu opublikowano w 2001 r. plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽²⁾; w maju 2006 r. ukazał się kolejny plan działania na rzecz różnorodności biologicznej⁽³⁾, jednak pod względem treści prawie nie różnił się od pierwszego.

2.3. W marcu 2010 r. szefowie państw lub rządów UE musieli przyznać, że złożona przez nich w 2001 r. obietnica nie została dotrzymana, i to pomimo różnych planów działania, które EKES za każdym razem oceniał jako słuszne i celowe.

2.4. Następnie na podstawie komunikatu Komisji „Warianty wizji i celu UE w zakresie różnorodności biologicznej na okres po 2010 r.”⁽⁴⁾ przyjęto kolejną, nową „Unijną strategię ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.”⁽⁵⁾, w której jednak zasadniczo znowu ujęto tylko dawne postulaty i instrumenty oraz przesunięto pierwotny termin realizacji ustalonego celu z roku 2010 na 2020.

2.5. Ogłaszano w niej optymistycznie, że: „Strategia UE do 2020 r. w zakresie różnorodności biologicznej [...] [wprowadza] UE na właściwą drogę w kierunku realizacji jej własnych celów w zakresie różnorodności biologicznej i jej zobowiązań na arenie międzynarodowej”.

2.6. EKES wypowiedział się także na temat tej strategii⁽⁶⁾, zgłaszając krytyczne uwagi; wyraził m.in. poważną obawę, że: „W polityce brakowało dotąd determinacji albo woli, by podjąć kroki dawno uznane za niezbędne, choć w komunikacie po raz kolejny stwierdzono, że zdecydowana strategia na rzecz różnorodności biologicznej byłaby korzystna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla gospodarki. Państwa członkowskie nie wdrożyły w pełni nawet zasadniczych dyrektyw w zakresie ochrony przyrody – mimo że od ich wejścia w życie minęły już 32 lata bądź 19 lat”.

2.7. Zdaniem EKES-u wtedy „nadal nie [było] wiadomo, w jaki sposób można przewyżyć dotychczasową bierność w kręgach polityków. Przedłożona strategia na rzecz różnorodności biologicznej nie stanowi faktycznie żadnego postępu. Toczona się w Radzie Ministrów debata na temat tego komunikatu pokazuje, że wciąż daleko jeszcze do włączenia polityki na rzecz różnorodności biologicznej w inne dziedziny polityki”.

2.8. Już wówczas Komitet stał na stanowisku, że niezwykle ważne jest, by w zbliżających się wtedy procesach reform politycznych (np. w polityce rybołówstwa, rolnictwa, transportu, energetyki i spójności) przewidziano ściśle powiązanie ze strategią na rzecz ochrony różnorodności biologicznej. Zarazem wszakże dostrzegał jeszcze znaczne braki i w efekcie doszedł do wniosku, że „Komisja musi poważniej potraktować swoją własną strategię!”.

⁽¹⁾ COM(1998) 42 final.

⁽²⁾ COM(2001) 162 final.

⁽³⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁵⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 24 z 28.1. 2012, s. 111.

2.9. Zawarte w nowej unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej twierdzenie, że znaleziono właściwą drogę i że wreszcie powstrzymany zostanie proces utraty różnorodności biologicznej, straciło niemal całą swoją wiarygodność już po upływie zaledwie czterech lat. Bardzo dobrze unaocznia to przegląd śródkresowy unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej⁽⁷⁾.

3. Przegląd śródkresowy obecnej strategii ochrony różnorodności biologicznej

3.1. Sama strategia obejmuje w sumie sześć jasno określonych celów wraz z 20 działaniami. W przeglądzie śródkresowym stwierdza się, co następuje:

3.1.1. W odniesieniu do celu 1 („Powstrzymanie pogarszania się stanu wszystkich gatunków i siedlisk objętych unijnym prawodawstwem w dziedzinie ochrony przyrody oraz osiągnięcie znaczącej i wymiernej poprawy ich stanu”): Choć poczyniono pewne postępy, to jednak są one zbyt powolne, aby można było zrealizować ten cel. Przede wszystkim nie osiągnięto dostatecznych postępów w zakresie ukończenia sieci morskich obszarów chronionych Natura 2000, zapewnienia skutecznego zarządzania obszarami Natura 2000 i wyasygnowania niezbędnych środków finansowych na wsparcie sieci Natura 2000. Podczas gdy do tej pory „w dużej mierze” ukończono tworzenie lądowej sieci Natura 2000, w 2012 r. zaledwie w przypadku 58 % obszarów Natura 2000 istniały plany zarządzania lub prowadzono prace nad takimi planami.

3.1.2. W odniesieniu do celu 2 („Do 2020 r. ekosystemy i usługi ekosystemowe zostaną utrzymane i wzmocnione poprzez ustanowienie zielonej infrastruktury i odbudowę co najmniej 15 % zdegradowanych ekosystemów”): Podjęte do tej pory działania nie powstrzymały „jak dotąd tendencji polegającej na degradacji ekosystemów i usług ekosystemowych”.

3.1.3. W odniesieniu do celu 3 („Zwiększenie wkładu rolnictwa i leśnictwa w utrzymanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej”): Nie osiągnięto znaczących postępów i „ciągłe pogarszanie się stanu gatunków i siedlisk o unijnym znaczeniu związanych z rolnictwem wskazuje na konieczność dołożenia większych starań w celu zachowania i wzmocnienia różnorodności biologicznej na tych obszarach. Istotną rolę w tym procesie ma odegrania wspólna polityka rolna (WPR) w połączeniu z poszczególnymi politykami środowiskowymi”. Wprawdzie istnieje już w tym zakresie szereg instrumentów, jednak państwa członkowskie muszą też z nich „na odpowiednią skalę” korzystać. Tylko jeśli instrumenty te zostaną wykorzystane „na szerszą skalę”, UE będzie mogła jeszcze osiągnąć swój cel do 2020 r. Ogólnie rzecz biorąc, konieczne są „o wiele większe starania”.

3.1.4. W odniesieniu do celu 4 („Zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów rybnych”): Choć „poczyniono znaczne postępy w określaniu ram polityki”, to „wdrażanie polityki jest jednak zróżnicowane w całej UE i do głównych wyzwań wciąż należy zapewnienie realizacji celów zgodnie z harmonogramem. W 2013 r. niewiele ponad 50 % stad ocenianych pod kątem maksymalnego podtrzymywalnego połowu poławiano w sposób zrównoważony”. We wszystkich (!) morzach Europy wciąż odnotowuje się tendencję spadkową.

3.1.5. W odniesieniu do celu 5 („Zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych”): Jest to jedyny cel, w przypadku którego Unia widzi, że trzyma kurs, i spodziewa się, że cel na 2020 r. może zostać osiągnięty.

3.1.6. W odniesieniu do celu 6 („Wkład w powstrzymanie utraty światowej różnorodności biologicznej”): „Postępy w ograniczaniu wpływu struktur konsumpcji UE na światową różnorodność biologiczną są jednak niewystarczające”, a „dotychczasowe starania mogą być niewystarczalne, aby przyczynić się do osiągnięcia celów z Aichi w wyznaczonych terminach”.

3.2. Ten otrzeźwiający przegląd śródkresowy został przedstawiony dokładnie w momencie, gdy Komisja Europejska zastanawia się nad gruntownym unowocześnieniem najważniejszych dla ochrony przyrody unijnych dyrektyw, tzn. dyrektywy ptasiej z 1979 r. i dyrektywy z 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

3.3. Sprawozdania ekspertów⁽⁸⁾ dotyczące kontroli sprawności obu dyrektyw potwierdzają to, co EKES wytrwale od lat powtarza: ramy prawne są wystarczające i nie można obarczać ich winą za brak realizacji celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Główne problemy to: niewdrożenie środków działania, brak budżetu na ochronę przyrody oraz niespójność unijnej polityki.

⁽⁷⁾ COM(2015) 478 final.

⁽⁸⁾ Milieu, IEEP i ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives* [Badanie oceniające wspierające kontrolę sprawności dyrektyw ptasiej i siedliskowej], marzec 2016 r.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES ponownie stwierdza, że „w zakresie zachowania różnorodności biologicznej [...] Nie brakuje nam [...] ustaw, dyrektyw, programów, modelowych projektów, deklaracji politycznych ani też instrukcji, tylko realizacji i konsekwencji w działaniu na wszystkich szczeblach”. Jego zdaniem uwaga ta znajduje potwierdzenie nie tylko w przywołanym badaniu oceniającym, lecz także w konkluzjach Rady ds. Środowiska z dnia 16 grudnia 2015 r. ⁽⁹⁾, które w swej istocie nie odbiegają od konkluzji Rady ds. Środowiska z roku 2011. Dopóki nie wdroży się dyrektyw w pełni, nie udostępni się i nie wykorzysta wystarczających środków finansowych i dopóki inne strategie polityczne UE nie zostaną spójnie ukierunkowane na potrzeby w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, dopóty nie osiągnie się zamierzonych wyników.

4.2. Nowe dokumenty dotyczące strategii czy planów działania ani unowocześnienie ram prawnych niczego tu nie zmieniają, a raczej pozorują działania polityczne, które będą prowadziły donikąd, jeśli nie zaradzi się właściwym problemom związanym z brakiem wdrożenia.

4.3. Aby można było osiągnąć sukces w dziedzinie zachowania różnorodności biologicznej, koniecznych jest kilka sposobów podejścia.

4.4. Ustanowienie sieci Natura 2000

4.4.1. Dla „klasycznej” ochrony przyrody, czyli np. dla zachowania rzadkich gatunków fauny i flory czy unikalnych biotopów (takich jak wrzosowiska, suche siedliska, pozostałości półnaturalnych formacji leśnych itp.), bezwzględnie kluczowe znaczenie ma sieć Natura 2000. Opiera się ona przede wszystkim na przyjętej w 1992 r. dyrektywie siedliskowej oraz na obszarach specjalnej ochrony ptaków, ustanowionych już na mocy przyjętej w 1979 r. dyrektywy ptasiej.

4.4.2. Przyjmując zwłaszcza dyrektywę siedliskową, zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja UE złożyły dwie obietnice:

— z jednej strony ukończenie tworzenia sieci Natura 2000 w ciągu 3 lat ⁽¹⁰⁾,

— z drugiej strony także wygospodarowanie pieniędzy na ten cel, tak aby ciężar finansowy nie spoczywał na właścicielach lub użytkownikach gruntów.

4.4.3. Tak więc sieć powinna była być gotowa w 1995 r., ponad 20 lat temu (!). Wprawdzie w międzyczasie wyznaczono już większość obszarów – 18 % powierzchni lądowej państw członkowskich UE uznano za obszar sieci Natura 2000 – jednak samo wyznaczenie to jeszcze nie wszystko. Wiele obszarów nie ma jeszcze trwałego prawnego zabezpieczenia i tylko w przypadku nieco ponad połowy obszarów istnieją plany gospodarowania lub zarządzania. Dopóki jednak obywatele i organy administracji, a zwłaszcza właściciele i użytkownicy gruntów, nie będą mieli jasności w kwestii tego, co teraz jest dozwolone, a co nie, dopóty nie będzie można skutecznie chronić przyrody ani też gwarantować rekompensat z tytułu ewentualnych ograniczeń dotyczących użytkowania gruntów.

4.4.4. Jest rzeczą wymowną, że Rada ds. Środowiska w dniu 19 grudnia 2011 r. zachęcała państwa członkowskie – a więc i samą siebie – do „ukończenia – w przewidzianym czasie – tworzenia sieci Natura 2000, opracowania i wdrożenia planów zarządzania lub innych równoważnych instrumentów” oraz do stworzenia tym samym solidnych podstaw „planowania strategicznego z myślą o wdrożeniu następnie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”. W roku 2011 zaapelowano o wdrożenie „w przewidzianym czasie” tego, co w istocie powinno było być gotowe przed 20 laty i czego mimo to do dzisiaj nie ukończono!

4.4.5. Dlatego też dnia 16 grudnia 2015 r. Rada ds. Środowiska ponownie wniosła – tym razem nawet „wezwała” – by państwa członkowskie, a więc znów i ona sama, „zakończyły tworzenie sieci Natura 2000”.

⁽⁹⁾ Rada Unii Europejskiej, dokument nr 15389/15.

⁽¹⁰⁾ Okres 3 lat (tj. do roku 1995) dotyczył zgłoszenia odpowiednich obszarów przez państwa członkowskie. W pewnej części ten proces zgłaszania nie zakończył się ostatecznie jeszcze do dziś.

4.5. Środki działania poza obszarami ochrony

4.5.1. Komisja, Rada ds. Środowiska, a też Parlament Europejski⁽¹¹⁾ słusznie podkreślają, że w polityce ochrony różnorodności biologicznej chodzi nie tylko o ochronę gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk, lecz także o podstawy egzystencji i działalności produkcyjnej człowieka. Jednym z wielu przykładów jest zapylenie roślin przez owady takie jak pszczoły czy motyle, którego wartość ekonomiczna – nie tylko dla rolnictwa – jest ogromna. Komisja była wszelako zmuszona stwierdzić, iż „stan funkcji europejskich ekosystemów jest niejednorodny lub funkcje te uległy degradacji, tzn. ekosystemy nie są już w stanie spełniać podstawowych funkcji – takich jak zapylenie roślin, zapewnianie czystego powietrza i czystej wody – w sposób optymalny pod względem ilości i jakości”⁽¹²⁾.

4.5.2. Owadów zapyłających czy reducentów, jak też wielu innych gatunków oraz ich usług nie da się zachować, skupiając się jedynie na wyznaczeniu obszarów ochrony. Unijna polityka różnorodności biologicznej powinna zatem dodatkowo przewidywać wymogi odnoszące się do całego terytorium, obok obszarów ochrony; i tutaj decydującą rolę odgrywa spójność z polityką w zakresie użytkowania gruntów.

4.5.3. Zarazem jest rzeczą całkowicie słuszną, że zarówno Komisja, jak i Rada raz po raz akcentują znaczenie np. sektora rolnego, ostatnio w przeglądzie śródkresowym: Rada „zauważa z troską, że rolnictwo jest jednym ze zjawisk wywierających największą presję na ekosystemy lądowe oraz że nie nastąpiła żadna wymierna poprawa stanu większości gatunków i siedlisk związanych z rolnictwem objętych do roku 2012 dyrektywą siedliskową, a także ubolewa nad znacznym zmniejszeniem populacji ptaków krajobrazu rolniczego i motyli łąkowych oraz zapylenia roślin przez owady, co podkreśla ciągłą presję wywieraną przez niektóre praktyki rolnicze, takie jak pewne formy odłogowania i intensyfikacji gruntów rolnych”⁽¹³⁾.

4.6. Niespójność unijnej polityki

4.6.1. Wprawdzie w unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r. podkreśla się, że „stanowi ona integralną część strategii »Europa 2020«”⁽¹⁴⁾, jednak pojęcia „różnorodność biologiczna”, „siedliska”, „ochrona przyrody”, „ochrona gatunków”, „ochrona różnorodności zasobów genetycznych” czy „ekosystem” nie pojawiają się w strategii „Europa 2020” ani razu! Jedynie pojęcie „bioróżnorodność” zostaje tam dwukrotnie krótko przywołane, i to tylko w wyliczeniach w rozdziale poświęconym efektywnemu gospodarowaniu zasobami. Dla EKES-u jest zatem kompletnie niezrozumiałe, jak Komisja mogła dojść do takiej konstatacji; jej rzeczywista polityka dowodzi właśnie czegoś przeciwnego.

4.6.2. Przy tym strategia „Europa 2020” – odkąd strategia zrównoważonego rozwoju z roku 2001 politycznie przestała już niemal odgrywać jakąkolwiek rolę – stanowiłaby akurat odpowiednie ramy dla zajęcia się problemem. EKES wielokrotnie apelował, by ministrowie gospodarki i finansów rozważyli np. ekonomiczne znaczenie utraty różnorodności biologicznej⁽¹⁵⁾. Do takich dyskusji wciąż jednak nie doszło.

4.6.3. Jako że cele unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej i unijnych dyrektyw w zakresie ochrony środowiska odpowiadają ponadto także celom uzgodnionym na forum międzynarodowym (np. celom z Aichi w ramach Konwencji ONZ o różnorodności biologicznej tudzież celom zrównoważonego rozwoju), pilnie potrzebne jest kompleksowe włączenie polityki ochrony różnorodności biologicznej do strategii wdrażania celów zrównoważonego rozwoju czy też do nowej unijnej strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju.

4.6.4. Polityka na rzecz różnorodności biologicznej była jednak dotąd stale postrzegana przez liczne departamenty Komisji i niektóre składy Rady UE raczej jako konkurencyjna dziedzina polityki, która częściowo hamuje lub utrudnia rozwój gospodarczy, a do tego blokuje środki finansowe.

4.6.5. Zarazem nie ulega wątpliwości, że istnieją konflikty między różnymi prawami do użytkowania zasobów i niekiedy ingerowaniu w ekosystem stają na przeszkodzie np. dyrektywy w zakresie ochrony środowiska. Jednakże rolą ochrony środowiska, tzn. organów państwa, jest właśnie zadbanie o zrównoważoną proporcję między wykorzystaniem zasobów do celów gospodarczych a zachowaniem naturalnych podstaw egzystencji. Pod tym względem ochrona środowiska nie różni się od innych obszarów polityki, o ile „swobodne działanie sił rynkowych” podlega uregulowaniom prawnym.

⁽¹¹⁾ Zob. m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 lutego 2016 r. w sprawie śródkresowego przeglądu unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej (2015/2137(INI)).

⁽¹²⁾ COM(2010) 548 final, 8.10.2010, s. 3.

⁽¹³⁾ 15389/2015, pkt 36.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 244 final, s. 2.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 150, pkt 2.3.

4.6.6. Fakt, że brakuje rzeczywistej spójności między klasyczną polityką gospodarczą a polityką środowiskową, nie jest niczym nowym. Już w roku 2006 EKES „krytycznie patrzy[ł] [...] na fakt, że między koniecznością a rzeczywistością istnieje potężna przepaść” i że „decyzje z zakresu planowania i programy wspierające często przyczyniają się do dalszego zagrożenia zróżnicowania biologicznego”⁽¹⁶⁾.

4.6.7. Istotną przyczyną tego konfliktu celów jest sprzeczność między realizacją partykularnych interesów, w szczególności interesów ekonomicznych, i interesem publicznym. Dotychczasowe deklaracje Unii Europejskiej pozwalają myśleć, że angażuje się ona na rzecz służącej interesowi ogólnemu ochrony różnorodności biologicznej. Logicznie rzecz biorąc, powinna zatem jasno określić i egzekwować ograniczenia krępujące swobodę realizacji takich interesów ekonomicznych, które kłócą się z ochroną różnorodności biologicznej.

4.7. **Polityka rolna/rolnictwo**

4.7.1. EKES wielokrotnie poruszał kwestię relacji między rolnictwem, wspólną polityką rolną i różnorodnością biologiczną, stwierdzając przy tym, że następuje powolna, lecz masowa i trwała utrata różnorodności biologicznej, mimo że w zdecydowanej większości rolnicy przestrzegają obowiązujących przepisów. Dokonuje się ona zatem w ramach prawa, na skutek stosowania tzw. dobrych praktyk rolniczych. Tego stanu rzeczy nie da się zmienić za sprawą reformy prawa ochrony środowiska, lecz tylko poprzez przemianę sposobów użytkowania gruntów w powiązaniu ze zmianą polityki wsparcia w dziedzinie rolnictwa. Komitet odsyła w tym miejscu do swojej opinii z inicjatywy własnej w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej w 2013 r.⁽¹⁷⁾, w której wyczerpująco opisano zmiany, jakie Komitet uznaje za niezbędne.

4.7.2. Komisja jest w pełni świadoma znaczenia rolnictwa – stwierdza, że „wspólna polityka rolna (WPR) to polityczny instrument mający największe skutki dla różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich. [...] Jedną z niekorzystnych zmian w odniesieniu do różnorodności biologicznej było zniesienie obowiązkowego odłogowania”⁽¹⁸⁾. Tak więc polityka rolna nadal często stoi w sprzeczności z polityką ochrony różnorodności biologicznej, mimo że niektóre części WPR, w szczególności programy rolno-środowiskowe drugiego filara, pokazują, jak można te konflikty rozwiązać.

4.7.3. Odłogowanie wprowadzono w połowie lat 80. nie po to, by np. poprawić ekologiczną stabilność krajobrazu kulturowego, lecz aby zmniejszyć nadwyżki. Jednakże wraz z reformą WPR z 2013 r. ponownie podjęto pomysł, by część gruntów rolnych była mniej intensywnie użytkowana. W ramach „zazielenienia” przewidziano obowiązkowe utrzymanie tzw. „obszarów proekologicznych”. Przy tej okazji doszło jednak do zażartego sporu dotyczącego a) zakresu oraz b) tego, co należy rozumieć pod pojęciem „proekologiczny”.

4.7.4. Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost powierzchni gruntów przeznaczonych na rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej. I również fakt, że częściowo pozwala się stosowanie pestycydów na obszarach proekologicznych, stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia.

4.7.5. Komisja powinna jak najszybciej dokonać wstępnej oceny wpływu przyjętych środków działania, biorąc zwłaszcza pod uwagę, że zazielenianie było jednym z głównych uzasadnień dla utrzymania płatności rolnych z budżetu UE.

4.7.6. Ponadto, biorąc pod uwagę te założenia, w ramach polityk horyzontalnych UE, w szczególności tych związanych z badaniami, rozwojem i innowacjami, należałoby uwzględnić także działania w zakresie badań, rozwoju i innowacji, które w odniesieniu do rolnictwa mogą przyczynić się do poprawy stanu różnorodności biologicznej w UE, a także zwracać na te działania szczególną uwagę.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 195 z 18.8. 2006, s. 96.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 354 z 28.12. 2010, s. 35.

⁽¹⁸⁾ COM(2010) 548 final, s. 5.

4.8. Zielona infrastruktura

4.8.1. Dyrektywa siedliskowa ma podstawową słabość techniczną: mimo że w art. 10 wprost wskazuje się na znaczenie elementów krajobrazu w ich funkcji ostoi, to jednak brak wiążącego mechanizmu, który doprowadziłby do powstania w Europie spójnego systemu połączeń między biotopami. W komunikacie w sprawie zielonej infrastruktury Komisja Europejska wskazuje, jak można by temu niedostatkowi zaradzić poprzez odpowiednie inwestycje w utrzymanie i odtworzenie zielonej infrastruktury, zarówno na dużą, jak i małą skalę. W tym kontekście istotne znaczenie ma przyjęcie i wdrożenie spójnej strategii na rzecz zielonej infrastruktury. W jej ramach należy w każdym wypadku zachować jako kluczowy element ramę metodyczną oraz instrument finansowania transeuropejskich sieci różnorodności biologicznej (TEN-G). Dotyczy to zarówno dużych, jak i małych obszarów, np. krajobrazów rolniczych.

4.9. Uwagi na temat polityki w państwach członkowskich i potencjalnych krajach przystępujących

4.9.1. W wielu państwach członkowskich, jak i krajach kandydujących nadal dochodzi do poważnych zniszczeń w tkance przyrody. Można tu przytoczyć następujące przykłady:

4.9.2. W Rumunii powierzchnia lasów pierwotnych w chwili przystąpienia kraju do UE wynosiła ponad 2 000 km². Tereny te zostały prawie w całości wyznaczone jako obszary należące do sieci Natura 2000. Od tego czasu udokumentowano liczne przypadki zrębu zupełnego na dużych powierzchniach rumuńskich lasów pierwotnych, oznaczające nieodwracalną utratę europejskiego dziedzictwa przyrodniczego.

4.9.3. Ekosystemy rzeczne Bałkanów, w szczególności krajów Bałkanów Zachodnich, są zdecydowanie najcenniejsze w Europie. Około jedna trzecia rzek w krajach byłej Jugosławii i w Albanii wykazuje naturalną dynamikę i może jeszcze być uznawana za przykład rzek naturalnych. W związku z udokumentowanym planowaniem budowy ponad 2 700 (!) elektrowni wodnych, z czego co najmniej jednej trzeciej na terenie rezerwatów przyrody, naturalna dynamika i różnorodność biologiczna wszystkich rzek na Bałkanach jest poważnie zagrożona. Do sfinansowania tych projektów wykorzystywane są środki publiczne. Niemal we wszystkich państwach członkowskich UE różnorodność biologiczna prawie wszystkich rzek uległa już mocnemu uszczupleniu, tak że dzisiaj trzeba zdobywać znaczne sumy na ich renaturyzację, m.in. w kontekście wdrażania ramowej dyrektywy wodnej UE.

4.9.4. W bałkańskich krajach kandydujących wiele gatunków ptaków, które są uwzględnione w załączniku I do dyrektywy ptasiej i którym w związku z tym przysługuje unijna ochrona, pada ofiarą bezwzględnych polowań; polowanie na ptaki to często nierozwiązany problem także w wielu państwach członkowskich. Odstrzał warzęch, żurawi, kormoranów małych czy podgorzałek zwyczajnych, by wymienić tylko kilka gatunków, prowadzi do osłabienia populacji lęgowej tych gatunków w UE.

4.10. Finansowanie

4.10.1. Innym problemem poruszonym zarówno w przeglądzie śródkresowym, jak i w konkluzjach Rady jest finansowanie – finansowanie także, choć niewyłącznie, sieci Natura 2000. Komunikat Komisji z 2004 r.⁽¹⁹⁾ dotyczył finansowania sieci, w tym a) wysokości niezbędnych na ten cel środków oraz b) kwestii, z jakiego źródła środki te mają pochodzić. Podano wtedy jako przybliżoną sumę 6,1 mld EUR rocznie; postanowiono nie tworzyć przykładowo odrębnej linii budżetowej ani nie rozszerzać odpowiednio programu Life, lecz wykorzystać przede wszystkim drugi filar WPR i inne fundusze UE.

4.10.2. EKES zgłosił wtedy wątpliwość co do wysokości kwoty i stwierdził, że „konieczne jest jak najszybsze przedłożenie bardziej szczegółowego wyliczenia kosztów. Komitet wątpił przykładowo, że podana kwota 0,3 mld EUR dla nowych państw członkowskich (dla UE (15): 5,8 mld EUR) będzie wystarczająca”⁽²⁰⁾.

4.10.3. Do tej pory nic się nie zmieniło – wciąż dyskutuje się o tej samej sumie. Odpowiedzialne państwa członkowskie i Komisja nie zdołały zapewnić jasności w tej sprawie.

⁽¹⁹⁾ COM(2004) 431 final.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 108, pkt 3.10.1.

4.10.4. EKES zwrócił wtedy uwagę na ryzyko, że przy finansowaniu środków dotyczących sieci Natura 2000 z drugiego filara może dojść do rywalizacji z innymi środkami działania z zakresu rozwoju obszarów wiejskich⁽²¹⁾. To się potwierdziło w dwojaki sposób: po pierwsze, płatności z drugiego filara w okresie finansowania 2007–2013 uległy zmniejszeniu o 30 % w stosunku do wcześniejszego okresu finansowania; po drugie, Europejski Trybunał Obrachunkowy i Rada ds. Środowiska bardzo słusznie wskazują, że „państwa członkowskie nie zawsze uważają Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) za instrument umożliwiający promowanie różnorodności biologicznej, a jednocześnie jego potencjał do finansowania programu Natura 2000 nie jest w pełni wykorzystywany”⁽²²⁾.

4.10.5. W rezultacie Komisja Europejska⁽²³⁾ musiała stwierdzić, że choć Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich pozostaje najważniejszym unijnym źródłem finansowania sieci Natura 2000 i ochrony różnorodności biologicznej w UE, to jednak „obecnie dostępnych jest jedynie 20 % środków niezbędnych do zagospodarowania obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000 w Europie”.

4.10.6. Dlatego też istnieje pilna potrzeba, by określić dokładne potrzeby finansowe związane z wdrażaniem dyrektyw w sprawie ochrony przyrody i udostępnić odpowiednie środki, które zarezerwowane będą w osobnej linii budżetowej (np. w poszerzonym budżecie programu Life).

4.11. *Procesy współdziałania i uczestnictwa*

4.11.1. Niedociągnięcia we wdrażaniu unijnej strategii w zakresie ochrony różnorodności biologicznej, zwłaszcza w odniesieniu do sieci Natura 2000, biorą się częściowo także z niewystarczającego udziału lub współdziałania społeczeństwa obywatelskiego na danym obszarze chronionym. Wyznaczenie obszaru chronionego w pierwszej kolejności należy traktować jako działanie administracyjne, które musi zostać przeprowadzone z poszanowaniem wszystkich zasad państwa prawa. Jednak już przy opracowywaniu i realizacji planów w zakresie zarządzania i gospodarowania musi dojść do intensywnego zaangażowania właścicieli i użytkowników gruntów, organizacji ochrony środowiska i gmin. W wielu przypadkach nie doszło do takiego zaangażowania, co niejednokrotnie doprowadziło do nieufności i sprzeciwu wobec polityki UE w zakresie różnorodności biologicznej.

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 108, pkt 3.14.1. i 3.14.2.

⁽²²⁾ Rada ds. Środowiska, 16.12.2015.

⁽²³⁾ COM(2010) 548 final, s. 13.

ZAŁĄCZNIK

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 4.7.4 – Zmienić:

~~Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost Wzrost powierzchni gruntów, na których uprawia się rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne, zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w Wkład w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej polega między innymi na wspieraniu życia w glebie poprzez symbiozę roślin strączkowych i bakterii brodawkowych. I również fakt, że częściowo Częściowo dozwala się stosowanie pestycydów środków ochrony roślin na obszarach proekologicznych w ramach rygorystycznych europejskich przepisów dotyczących dopuszczenia do obrotu i stosowania, co umożliwia wspieranie uprawy roślin białkowych w Europie stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia.~~

Uzasadnienie

Środek ten jest wdrażany dopiero od dwóch lat. Nie istnieją jeszcze żadne wiarygodne analizy, jeśli chodzi o wpływ na różnorodność biologiczną. Ukierunkowane celowe stosowanie środków ochrony roślin może w niektórych przypadkach być sensowne, np. by chronić wrażliwe na zachwaszczenie rośliny uprawne na wczesnych etapach wzrostu. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Komisja ma do marca 2017 r. przedstawić sprawozdanie oceniające w sprawie wdrażania obszarów proekologicznych.

Wynik głosowania

Za: 69

Przeciw: 96

Wstrzymało się: 26

Punkt 4.7.4 – Zmienić

~~Dzisiaj przykładowo uprawa roślin strączkowych lub upraw komercyjnych określana jest jako „proekologiczna”. Nawet jeśli wzrost powierzchni gruntów, na których uprawia się rośliny strączkowe lub uprawy komercyjne, zasadniczo jest zjawiskiem pożądanym, to jednak te środki działania nie wnoszą faktycznie żadnego wkładu w poprawę sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej. I również fakt, że częściowo dozwala się stosowanie pestycydów na obszarach proekologicznych, stoi w jawnej sprzeczności z zamiarem ekologizacji polityki rolnej: pestycydy przyczyniają się nie do zwiększenia różnorodności biologicznej, lecz do jej ograniczenia. Z drugiej strony istnieje duży deficyt upraw roślin wysokobiałkowych w UE. Ogólny zakaz stosowania pestycydów w uprawie roślin strączkowych jeszcze zaostrzyłby tę sytuację.~~

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 80

Przeciw: 105

Wstrzymało się: 11

Punkt 1.5 – Skreślić

~~EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych.~~

Uzasadnienie

Wprowadzone w 2015 r. zazielenianie jest wdrażane dopiero od dwóch lat. Dlatego wciąż jeszcze nie ma wystarczająco wiarygodnych analiz pozwalających wyciągnąć tak daleko idący wniosek. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 Komisja ma do marca 2017 r. przedstawić sprawozdanie oceniające w sprawie wdrażania obszarów proekologicznych. Na podstawie wyników tej oceny należało będzie następnie podjąć decyzje co do stosownych działań.

Wynik głosowania

Za: 57
Przeciw: 120
Wstrzymało się: 11

Punkt 1.5 – Zmienić

EKES wzywa do zapewnienia spójności między wszystkimi obszarami polityki, które mają wpływ na ochronę różnorodności biologicznej. W związku z tym oczekuje, że już śródkresowa ocena „obszarów proekologicznych” i możliwy śródkresowy przegląd WPR zostaną wykorzystane do tego, by w przyszłości wspólna polityka rolna w bardziej ukierunkowany sposób przyczyniała się do osiągnięcia celów w zakresie różnorodności biologicznej. Obecnie zdaniem EKES-u konieczne są zmiany dotyczące zasięgu i jakości obszarów proekologicznych. Należy także lepiej zintegrować te obszary w ramach nowoczesnych praktyk rolniczych.

Uzasadnienie

Zostanie przedstawione ustnie.

Wynik głosowania

Za: 75
Przeciw: 118
Wstrzymało się: 9
