

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите — Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.“

COM(2010) 4 окончателен

(2011/С 48/26)

Докладчик: г-н Lutz RIBBE

На 19 януари 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение от Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.“

COM(2010) 4 окончателен.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 7 юли 2010 г.

На 465-ата си пленарна сесия, проведена на 15 и 16 септември 2010 г. (заседание от 15 септември) Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 112 гласа „за“, 11 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Комитетът би предпочел да не се беше налагало изготвянето на съобщение с такова съдържание, а политиките да бяха изпълнили своето обещание от 2001 г. да спрат до 2010 г. загубата на биологично разнообразие и да се погрижат за възстановяването на изгубените местообитания. Тази цел обаче не беше постигната.

1.2 ЕИСК вижда два големи недостатъка. От една страна досега запазването на биоразнообразието не успя да попадне в центъра на политическите действия; от друга страна може да се направи констатацията, че макар обществото да има положителна в основата си нагласа към опазването на природата, същевременно съществуват изключително сериозни пропуски в знанията за екологичните взаимовръзки. Тези два пропуски са взаимосвързани и трябва да бъдат поправени посредством новата визия за биологичното разнообразие.

1.3 Следва да се зададе също и въпросът дали лексиката, която се използва както в специализираната политика, така и от асоциациите, е разбираема за хората. „Биологично разнообразие“, „видове“ или „екосистемни услуги“ са понятия, които са непосредствено разбираеми и интригуващи само за малцина.

1.4 ЕИСК подкрепя амбициозните цели, формулирани във Вариант 4 в съобщението на Комисията, който бе приет също и от Съвета „Околна среда“ и от Европейския съвет. За да се постигне в бъдеще успех, са необходими повече усилия и трябва предварително да се установи какви финансови средства и политически промени ще се изискват за целта ⁽¹⁾.

1.5 Поради това Комитетът призовава Комисията и Европейския съвет да не добавят просто нови данни към изискванията на старите цели, а най-сетне да изработят запълнителна, ясно очертана във времето и обвързана с междинни цели и достатъчно финансирана концепция за действие на всички служби на Комисията, както и да дадат насоки какво би следвало да се промени на равнище държави-членки.

1.6 Опазването на биологичното разнообразие не е задача само от областта на политиката по околната среда. То е и дългосрочна икономика, поради което министрите на икономиката и финансите би следвало също да се заемат най-сетне с тази тема.

1.7 Предвид на плашещите пропуски в знанията на нашето общество за екологичните взаимовръзки са необходими и политически мерки, които да насърчат образованието да повишава съзнанието по екологичните въпроси.

1.8 Реформата на бюджета и преориентирането на Общата селскостопанска политика и политиката в областта на рибарството, на структурните фондове, както и на други важни в това отношение политики ще бъдат съответно тест за сериозността на политиката на ЕС за опазване на биологичното разнообразие.

1.9 Досегашното съдържание на новата стратегия „ЕС 2020“ не може да отговори на предизвикателствата на опазването на биологичното разнообразие. Новата визия за биологичното разнообразие трябва да запълни тези пропуски и по-късно да се превърне в неразделна част от тази стратегия.

⁽¹⁾ ОВ С 277 от 17.11.2009 г., стр.62, параграфи 1.4 и 1.5.

1.10 ЕИСК разглежда като особено важни на равнище ЕС следните области на действие:

- промени в селскостопанската политика и политиката в областта на рибарството,
- обезпечаване и развитие на мрежата НАТУРА 2000;
- изграждане и развитие на „зелена инфраструктура“ посредством трансевропейска мрежа за биологично разнообразие;
- интегриране на биологичното разнообразие във всички останали политики на ЕС;
- образователна офанзива на равнище ЕС.

1.11 Необходимо е да се намерят начини как селското стопанство и опазването на видовете отново да бъдат по-добре съчетани. В някои държави-членки има положителни наценки, които следва да бъдат оценени и широко развити. На земеделските стопани следва да се предложат стимули за предоставянето на съответни услуги.

1.12 ЕИСК очаква ЕС да се подготви добре за 10-ата Конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие и да предостави решаващ принос за една нова глобална стратегия за опазване на биологичното разнообразие след 2010 г.

2. Съобщението на Комисията

2.1 Съобщението на Комисията трябваше да бъде написано в този му вид, тъй като ЕС не постигна една от главните цели в областта на политиката по околната среда за последните десетилетия: През 2001 г. Европейският съвет формулира в Гьотеборг, в рамките на Стратегията за устойчиво развитие, целта за спиране на загубата на биологично разнообразие в ЕС до 2010 г., а също и за възстановяване на изгубени местообитания. Но въпреки приетия през 2006 г. „План за действие на ЕС за опазване на биологичното разнообразие“ и въпреки безспорните успехи в изграждането на мрежата НАТУРА 2000, тази цел не беше постигната.

2.2 Разглежданото тук съобщение на Комисията следва да се приема като първа стъпка към осъществяването на тази цел. В него се описват варианти за разработването на визията и на целите за след 2010 г.

2.3 Аргументите за опазване на биологичното разнообразие са подробно описани, подчертани и подобаващо оценени. Особено внимание се обръща на разходите/загубите за глобалната икономика, до които ще се стигне в глобален план поради загубата на биологично разнообразие, а в резултат от нея – и на екосистемни услуги: в доклада ТЕЕВ (*The Economics of*

Ecosystems and Biodiversity) те се оценяват на равностойност от 50 милиарда евро(!), а според същия доклад общите загуби на благосъстояние до 2050 г. се очаква да бъдат 7 % от БВП(!).

2.4 Комисията уточнява, че опазването на биологичното разнообразие, също както и опазването на климата, представлява дългосрочна цел. Затова визията за биологично разнообразие, която предстои да бъде разработена, трябва да има дългосрочен характер (времеви хоризонт: 2050 г.), като ЕС – аналогично на международното равнище – би следвало да си постави собствена (междинна) цел.

2.5 На политиките, отговорни за вземането на решения, се предлагат четири варианта за „Цел 2020 г.“ с различна степен на амбициозност, а именно:

- Вариант 1: Значително забавяне на темпа на загуба на биологично разнообразие и екосистемни услуги в ЕС до 2020 г.;
- Вариант 2: Спиране на загубата на биологично разнообразие и екосистемни услуги в ЕС до 2020 г.;
- Вариант 3: Спиране на загубата на биологично разнообразие и екосистемни услуги в ЕС до 2020 г. и възстановяването им в рамките на осъществимото;
- Вариант 4: Спиране на загубата на биологично разнообразие и екосистемни услуги в ЕС до 2020 г. и възстановяването им в рамките на осъществимото, както и увеличаване на приноса на ЕС за предотвратяване на загубата на световното биологично разнообразие.

3. Общи бележки относно досегашната политика на ЕС в областта на биологичното разнообразие

3.1 Оценката на досегашната политика на ЕС в областта на биологичното разнообразие е разочароваша.

3.2 Преди около десет години беше дадено обещание в рамките на едно десетилетие да се постигне спиране на загубата на биологично разнообразие и да се положат усилия за възстановяването на местообитания и природни системи.

3.3 Почти ежегодно било служби на Комисията, било еврокомисари или пък Европейската агенция по околна среда обръщаха внимание, че освен въведените досега мерки са необходими повече усилия, за да се постигне поставената цел, но такива усилия не се предприемаха.

3.4 Миналата година дойде признанието, че поставената цел не е постигната, което не беше неочаквано за ЕИСК. Той в редица свои становища вече беше обръщал внимание, че според него въведените политически мерки са абсолютно недостатъчни⁽²⁾.

⁽²⁾ ОВ 195 от 18.8.2006 г., стр. 88 и 96; ОВ С 161 от 13.9.2007 г., стр. 53; ОВ С 97 от 28.4.2007 г., параграф 1.3, стр. 6-11.

3.5 Фактът, че ЕС не постигна поставената цел в областта на биологичното разнообразие, не се дължи на това, че не се е знаело какво трябва да се прави или пък че гражданското общество не е било готово да се присъедини към необходимите стъпки. Същинската причина е, че политиката отглежда на краткосрочни икономически интереси по-висок приоритет, отколкото на дългосрочното въздействие на екосистемните услуги. Обстоятелството, че нашата икономическа система не отговаря на изискванията на устойчивото развитие, а се основава на свръхексплоатация на природните ресурси се проявява и по отношение на биологичното разнообразие.

3.6 Ето защо ЕИСК приветства факта, че Комисията се спира подробно на доклада „ТЕЕВ“ и по този начин предоставя важни аргументи за икономическото значение на биологичното разнообразие. Комитетът би желал обаче да предупреди основното ударение да не се поставя върху въпроса за остойностяването на биологичното разнообразие, тъй като:

— съществуват многобройни важни основания за опазването на биологичното разнообразие, които не могат или не би трябвало да бъдат остойностявани, като например „присъщото право на природата“, идеята за сътворението, културното значение на многообразието или просто самоотжествяването с природата;

— в никакъв случай не бива да се стига до положение, при което необходимостта от опазване на отделния вид да се поставя в зависимост от изчислената му икономическа стойност.

3.7 ЕИСК се опасява, че докладът „ТЕЕВ“ може да се окаже заплашен от подобна съдба както доклада Stern относно опазването на климата, чиито предупреждения срещу дългосрочните последици от изменението на климата също останаха нечути от политиките. Показателно е, че министрите на финансите и икономиката досега не са се занимали дори и най-повърхностно с резултатите от доклада „ТЕЕВ“.

3.8 ЕИСК смята, че в тази ситуация не е редно да се рециклират стари цели от 2001 г., тоест поставената всъщност за 2010 г. цел сега да се премества за 2020 г. и да се описват нови виждания за 2050 г., колкото и важни да са дългосрочните визии. Много по-важно е да се направи оценка на досегашните политики и инструментариуми и най-сетне да се изготвят и приложат по-добри и по-ефикасни на терена мерки. Ето защо новата Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие 2020 следва не само да съдържа конкретни, количествено измерими цели и междинни цели, но преди всичко да има конкретно и обвързващо планиране на прилагането и да посочва ясни отговорности. Необходимо е да се осигури достатъчно финансиране.

4. Общи бележки по съобщението

4.1 ЕИСК разбира съобщението на Комисията в смисъл, че с него се предизвиква нов дебат сред отговорните политици в ЕС, който трябва да завърши с категоричен сигнал към обществото и с възлагането на ясни задачи за работа на компетентните служби. Комитетът подкрепя такъв подход.

4.2 Той приветства резолюцията на Съвета „Околна среда“ на ЕС от 15 март 2010 г., който по същество се присъедини към Вариант 4. Комитетът обаче предупреждава този път да не се премине по-нататък, без наистина да се направят съответните изводи, както вече стана през 2001 г., защото в такъв случай тази новопоставена политическа цел ще бъде застрашена от същата съдба, както онази от 2001 г.

4.3 Комитетът не счита, че е достатъчно с тази тематика да се занимава „само“ Съветът „Околна среда“ и настоява тя да бъде разгледана и в другите конфигурации на Съвета. В съобщението на Комисията много ясно е посочено, че наред с екологичното и етичното съществува също и икономическо измерение на загубата на биологично разнообразие. Затова ЕИСК очаква преди всичко министрите на икономиката и на финансите също да разгледат тази проблематика, да се изчисли какви финансови средства следва да се заложат в проектобюджетите през следващите години и какви други промени в икономиката и политиката са необходими успоредно с това.

4.4 Той е особено разочарован, че – за разлика от 2001 г. – Европейският съвет не излъчва същински сигнали. В новата стратегия на ЕС „Европа 2020“, която уж има за цел да ускори изграждането на „зелена Европа“, нито веднъж не се срещат понятия като „биоразнообразие“, „местообитания“, „защита на природата“ или „опазване на видовете“, както и „опазване на разнообразието от генетични ресурси“. „Биологично разнообразие“ се споменава само два пъти, и то само в непълни изречения под рубриката „Ресурсна ефективност“. Дори и в заключенията на Европейския съвет от март 2010 г. на тази централна тема не е посветена отделна глава. Решението на съвета „Околна среда“ от 15 март се потвърждава единствено в контекста на въпросите, свързани с изменението на климата.

4.5 Става ясно, че значението на опазването на биологичното разнообразие не е в центъра на политическото мислене и действие. Така се подава фатален и неприемлив сигнал към европейската общественост, у която също се забелязва значителен дефицит на знания и действия.

4.6 Новата визия за биологичното разнообразие трябва по-ясно да посочи отговорностите, например отношенията между ЕС, държавите-членки, регионите и общините, между бизнеса, сдруженията и обществото, но също и между службите на самата Комисия.

4.7 ЕИСК споделя оценката на Комисията, че биологичното разнообразие е транссекторна хоризонтална задача. Именно затова новата стратегия за биологичното разнообразие, която предстои да бъде изготвена, следва 1) задължително да бъде интегрирана в стратегията „ЕС 2020“ и 2) да бъде обсъдена, приета сериозно от всички служби на Комисията и упорито следвана, напр. също и от ресорите селско стопанство, енергетика и транспорт. С приемането на стратегията „Европа 2020“, вкл. и на интегрирана визия за биологичното разнообразие, всички служби на Комисията следва да поемат задължението да работят по нейното прилагане. Това означава също така те да участват в проверката за съответствие на своите програми за финансиране и на регламентите с изискванията за опазване на природата и съответно да ги адаптират.

4.8 Затова ЕИСК очаква от Комисията през есента на 2010 г. да бъде публикуван детайлиран опис, от който да се вижда в кои политики съществуват недостатъците в интегрирането на целите на биологичното разнообразие, за които в съобщението се говори изключително неконкретно. При това следва да се установи защо стратегията за биологичното разнообразие от 2006 г., която все пак обхващаше близо 160 различни мерки, се оказва недостатъчна за постигането на успешни резултати.

4.9 Новата визия за биологичното разнообразие, която предстои да бъде разработена, следва да покаже какви инструменти и какви политически промени се предвиждат за отстраняване на тези констатирани при анализа недостатъци.

4.10 По този начин предстоящата реформа на бюджета и преориентирането на селскостопанската политика и политиката в областта на рибарството, както и на структурните фондове като централни политики на ЕС, ще се превърнат в известна степен и в тест на политиката на ЕС за биологичното разнообразие, и то както по отношение на исканото от години нейно интегриране в други политики, така и на нужните финансови средства. (Разходите на ЕС за опазване на биологичното разнообразие възлизат на 0,1 % от бюджета. От друга страна съществуват много разходи, които имат отрицателни последици за биологичното разнообразие.)

4.11 В този контекст ЕИСК посочва решаващата роля на селското стопанство за опазване на биологичното разнообразие. Голяма част от видовото разнообразие е възникнало в рамките на традиционни форми на земеделие, за които обаче днес вече липсва основа – главно по икономически причини.

4.12 Затова е необходимо да се намерят начини как селското стопанство и опазването на видовете отново да бъдат по-добре съчетани. В някои държави-членки има положителни наценки, които следва да бъдат оценени и широко развити. На земеделските стопани следва да се предложат стимули за предоставянето на съответни услуги ⁽³⁾.

4.13 От особено значение е опазването на морското биологично разнообразие. Познанията по въпросите на морската екология в обществата на повечето държави-членки не са достатъчни и натискът върху правителствата и отговорните за опазването на моретата институции е относително слаб. Следва да се оцени ефективността на действащите мерки за опазване на моретата и да се положат усилия на тези мерки за опазване да се отдели по-голямо място в образователните програми и в икономическата сфера.

4.14 ЕИСК очаква ЕС да се подготви добре за 10-ата Конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие и да предостави решаващ принос за една нова глобална стратегия за опазване на биологичното разнообразие след 2010 г.

5. Конкретни бележки

5.1 Съществуващите закони, правила и мерки очевидно не са достатъчни за гарантиране на биологичното разнообразие или, другояче казано, загубата на биологично разнообразие се случва не поради постоянното нарушаване на съществуващите закони, а – в голяма степен – в техните рамки. Така например действия,

съобразени с опазването на природата, често се оказват в ущърб на икономическата конкурентоспособност. От друга страна, икономическата важност на биологичното разнообразие наистина все повече и повече се дискутира в специализираните среди, но значението му все още не е действително прието и признато. ЕИСК очаква Комисията и Съветът да разгледат особено внимателно тези обстоятелства и да изготвят концепция как да се действа за преодоляването им. От полза в случая би могла да бъде интернализацията на външните разходи, за която се пледира многократно, но която е осъществена само в наченки.

5.2 Особено в ОСП опазването на биологичното разнообразие трябва да играе по-голяма роля. С реформата на селскостопанската политика след 2013 г. критериите за опазване на биоразнообразието следва да станат важен елемент от ОСП, за да може да се разреши съществуващият понастоящем конфликт между икономически рентабилен начин на производство и опазване на природата.

5.3 Изразената в съобщението на Комисията идея за „зелена инфраструктура“ трябва да бъде енергично развивана по-нататък. За постигане на целите за биологично разнообразие е необходимо не само широкообхватна система от защитени територии, каквато се изгражда понастоящем с мрежата НАТУРА 2000; нужна е също и европейска линейна система от местообитания или – за да се спазва европейската терминология – трансевропейска мрежа за защита на природата. Тя би могла да включва:

— миграционни коридори за мигриращи сухоземни видове като вълк, рис, мечка, дива котка, съставени напр. от линейни структури за живеещи в горите видове,

— връзка между бреговете на водни басейни и влажни зони в рамките на прилагането на Рамковата директива за водите, което би било благоприятно за видове, свързани с влажни зони и с бреговете на водни басейни (структура на отворени пространства); но също и

— синори на ниви, ивици по синорите на ниви, групи от полска дървесна растителност, богати на видове затревени площи (равнинни зони, ливади), алеи за видове, обитаващи отворени пространства (връзка с подпомагането на селското стопанство).

5.4 Подобна трансевропейска мрежа за защита на природата би послужила за свързване на зоните по НАТУРА 2000 с прилагането на Рамковата директива за водите и би представлявала отчасти и реакция на изменението на климата. Тя би дала на сухоземните видове възможност чрез миграционни придвижвания да реагират на изменението на климата. Поне също толкова важно е обаче такава мрежа да позволи и обмена между популации от един и същи вид, които досега са били изолирани една от друга, което е съществена основа за гарантиране на оцеляването им.

5.5 За гарантиране и по нататъшно развитие на зоните по НАТУРА 2000, досегашната сърцевина на политиката на ЕС за биологичното разнообразие, ЕС трябва най-сетне да създаде достатъчна възможност за подпомагане на развитието и гарантирането на зоните.

⁽³⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 35.

5.6 Правилно е, че Комисията обръща внимание върху неравномерното разпределение на „биоразнообразието“. Има региони, в които все още е налице голямо биологично разнообразие, и други, в които – най-вече поради човешка намеса – многообразието е силно намалено. От това обаче не бива да се прави погрешен извод: политическите мерки, вкл. паричните потоци, не бива да се концентрират само в „горещите точки“ на биоразнообразието. Също и именно в региони с по-ограничено биологично разнообразие се изисква широкоспектърен политически инструментариум, за да се опазят или възстановят екосистемните услуги. От друга страна онези държави-членки, които все още разполагат с високо равнище или с висок потенциал за опазване на биоразнообразието, не бива да бъдат „наказвани“, а трябва да се възнаградяват.

5.7 Опазването на биологичното разнообразие трябва да следва не само тотален териториален подход. Новата визия на ЕС за биологичното разнообразие би следвало да изтъкне положителното обвързване между опазване на климата и опазване на биоразнообразието и поради това по-специално да подобри опазването и развитието на мочурищата, влажните зони и пасищата, както и на устойчивите горски екосистеми. Политиката на

използване на биомаса за енергийни цели не бива да влиза в противоречие с този подход. За да се предотврати това, е необходимо да се въведат критерии за устойчивост, които да се прилагат и в други области (напр. фуражите).

5.8 ЕИСК за пореден път подчертава колко важно ще бъде у обществото и у бизнеса да се създаде истинско съзнание за проблемите и интересите на опазването на биологичното разнообразие. Много сме далеч от това, въпреки всички съществуващи програми и въпреки работата на екологичните сдружения.

5.9 Самата лексика, която се използва в специализираните политики, следва да бъде преразгледана: какво си представя „средният гражданин“ под „биологично разнообразие“, може ли той да разбере какво се има предвид под понятия като „видове“ или „екосистемна услуга“? Много допитвания показват плашещо непознаване на екологичните взаимовръзки. От това също става ясно, че опазването на природата е задача не само на министрите на околната среда. От образователната политика също се изисква да разпространява необходимите основни знания.

Брюксел, 15 септември 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI
