

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Политика на ЕС в областта на биологичното разнообразие“**(становище по собствена инициатива)**

(2016/C 487/03)

Докладчик: **Lutz RIBBE**

Решение на Пленарната асамблея	21.1.2016 г.
Правно основание	член 29, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“
Приемане от секцията	5.9.2016 г.
Приемане на пленарна сесия	21.9.2016 г.
Пленарна сесия №	519
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	156/31/22

1. Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК

1.1. Политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие е класически пример за политика на неизпълнени обещания на европейско и национално равнище, въпреки че тази политика много правилно е идентифицирала проблемите и е предложила необходимите инструменти.

1.2. ЕИСК подчертава заявеното от Комисията, че значението на опазването на биологичното разнообразие е сравнимо с това на борбата с изменението на климата. Става дума не само за опазване на животинските и растителните видове, но и за препитанието на човечеството въобще.

1.3. ЕИСК призовава за последователното и незабавно прилагане на директивите за птиците и местообитанията. ЕИСК счита, че последователното и незабавно прилагане на Рамковата директива за водите също би могло значително да допринесе за по-доброто опазване на биологичното разнообразие.

1.4. Държавите членки трябва най-сетне да установят конкретните си финансови потребности, произтичащи от прилагането на правото на ЕС, а Комисията — да предостави необходимите средства. Финансирането на „Натура 2000“ чрез фондовете на ЕС и преди всичко чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) може да се разглежда до голяма степен като неуспешно, поради което ЕИСК призовава за създаването на отделен бюджетен ред, който трябва да бъде на разположение за финансирането на мрежата „Натура 2000“.

1.5. ЕИСК призовава за съгласуваност между всички области на политиката, които оказват въздействие върху опазването на биологичното разнообразие. В този контекст ЕИСК очаква още средносрочният преглед на „приоритетните екологични площи“ и евентуалният средносрочен преглед на ОСП да бъдат използвани за това, в бъдеще ОСП да допринеса целенасочено за постигането на целите в областта на биологичното разнообразие. ЕИСК счита, че сега е необходима промяна по отношение на обхвата и качеството на приоритетните екологични площи.

1.6. Категорично се приветства укрепването на екологосъобразната инфраструктура. Във връзка с това ЕИСК призовава Комисията и държавите членки да разработят и прилагат последователна стратегия за екологосъобразната инфраструктура. Освен това ЕС би следвало да превърне зелените трансевропейски мрежи (TEN-G) в инвестиционен приоритет. Също и за тази цел са необходими спешно специализирани ресурси.

1.7. Непоследователността на политиките на ЕС е отбелязвана и критикувана многократно от службите на Комисията, Съвета по околна среда, Европейския парламент, Комитета на регионите и ЕИСК, но през последните години нищо не се е променило съществено в това отношение! Но ако собствените предложения за разрешаване на проблемите в областта на биологичното разнообразие не се приемат на сериозно и не се изпълняват, не е учудващо, че а) желаните резултати не се постигат и б) разочарованието сред заинтересованите страни и обществото нараства.

1.8. Различните стратегии и програми на ЕС в областта на биологичното разнообразие от 1998 г., 2001 г., 2006 г. и 2010 г., във всяка от които съответно бяха правилно описани проблемите и представени подходящите инструменти, трябва следователно да се разглеждат като до голяма степен безполезни, тъй като не се оказаха в състояние да изпълнят политическото обещание и да спрат причинената от обществото загуба на биологично разнообразие.

1.9. Поради това ЕИСК още веднъж — както и в голям брой предишни свои становища относно политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие — констатира, че това, което липсва е политическа воля, а не правни основания! Не е необходима промяна на съществуващите правни основания.

2. Контекст: хронологията на политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие и реакциите на ЕИСК

2.1. След като в приетата през 1998 г. стратегия за биологичното разнообразие⁽¹⁾ беше отбелязано, че „богатото биологично разнообразие в Европейския съюз [...] намалява постепенно с течение на вековете вследствие на човешка намеса“ и че „през последните десетилетия [...] мащабът на тази намеса е придобил огромни размери“, през 2001 г. в приетата от Европейския съвет Стратегия за устойчиво развитие („Стратегията от Гьотинген“) бяха формулирани ясни цели в областта на биологичното разнообразие, а именно спиране на загубата на биологично разнообразие в ЕС до 2010 г. и предприемане на действия за възстановяване на местообитанията и естествените екосистеми.

2.2. За изпълнението на тези цели през 2001 г. беше публикуван план за действие за биологичното разнообразие⁽²⁾, последван от още един план за действие за биологичното разнообразие през май 2006 г.⁽³⁾, който обаче по съдържание почти не се различаваше от първия.

2.3. През март 2010 г. държавните и правителствените ръководители на ЕС бяха принудени да признаят, че няма да изпълнят ангажимента, поет през 2001 г., въпреки различните планове за действие, които ЕИСК е оценявал като подходящи и конструктивни.

2.4. Въз основа на съобщението на Комисията „Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.“⁽⁴⁾ беше приета друга, нова „стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“⁽⁵⁾, която по същество обаче отново повтори старите изисквания и инструменти от предишните планове за действие и отложи за 2020 г. изпълнението на целта, предвидено първоначално за 2010 г.

2.5. В нея оптимистично се отбелязва, че „Стратегията за биологично разнообразие на ЕС за 2020 г. [...] (ще изведе) ЕС на правилния път за достигане на целите, които самият Съюз си поставя в областта на биологичното разнообразие, и за изпълнение на ангажиментите му в световен мащаб“.

2.6. Комитетът взе отношение и по тази стратегия⁽⁶⁾ и отправи критични забележки, включително изразявайки дълбоката си загриженост поради факта, че досега „политиците не намериха сили или воля да осъществят реформите, признати от години за необходими, макар в съобщението отново и отново да се заявява, че една решителна политика в областта на биологичното разнообразие е еднакво от полза и за обществото, и за икономиката. Дори и основните директиви на ЕС за опазване на природата — 32 и съответно 19 години след влизането си в сила — не са напълно транспонирани от държавите-членки“.

2.7. За ЕИСК тогава продължава да „не е ясно как може да бъде преодоляна досегашната липса на политическа воля. В този смисъл представената стратегия за биологичното разнообразие не представлява истински напредък. Досегашните обсъждания на това съобщение в Съвета на министрите показват, че интегрирането на политиката за биологично разнообразие в други специализирани политики е далеч от своето осъществяване“.

2.8. Още тогава Комитетът застъпваше виждането, че е изключително важно в хода на предстоящите тогава процеси на реформи на политиките (например в областта на рибарството, селското стопанство, транспорта, енергетиката и сближаването) да се изгради тясна връзка със стратегията за биологичното разнообразие. Комитетът установи обаче и големи недостатъци в това отношение и в резултат на това стигна до заключението, че „Комисията трябва да се отнася по-сериозно към собствената си стратегия за биологичното разнообразие!“

⁽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⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 111.

2.9. Само четири години по-късно е останало твърде малко от формулираното в новата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие твърдение, че е намерен правилният път и че най-сетне ще бъде спряна загубата на биологично разнообразие. Това личи много ясно в средносрочната оценка на стратегията за биологичното разнообразие ⁽⁷⁾.

3. Средносрочна оценка на настоящата стратегия за биологичното разнообразие

3.1. Самата стратегия съдържа общо шест ясно определени отделни цели и 20 дейности. В средносрочната оценка се посочва:

3.1.1. по цел 1 („...да се спре влошаването на състоянието на всички видове и местообитания, включени в законодателството на ЕС за природата, и да се постигне значително и измеримо подобрене в състоянието им“ ...): въпреки че е отбелязан известен напредък, той е твърде бавен, за да се постигне целта. Преди всичко не е завършена морската мрежа по „Натура 2000“, не е осигурено ефективното управление на защитените зони по „Натура 2000“ и не са обезпечени необходимите финансови средства за подкрепа на мрежата „Натура 2000“. И макар междуременно сухоземната мрежа по „Натура 2000“ да е „в голяма степен“ завършена, през 2012 г. само за 58 % от защитените зони по „Натура 2000“ е имало планове за управление или такива са били в процес на разработване.

3.1.2. по цел 2 („до 2020 г. екосистемите и техните услуги да се поддържат и подобряват чрез създаване на зелена инфраструктура и възстановяване на поне 15 % от нарушените екосистеми“): досега предприетите мерки все още не са преустановили „тенденцията на влошаване на екосистемите и техните услуги“.

3.1.3. по цел 3 („увеличаване на приноса на селското и горското стопанство за опазването и подобряването на биологичното разнообразие“): не е постигнат „значителен напредък“. И освен това: „продължаващото влошаване на статуса на видовете и местообитанията от значение за ЕС, свързани със селското стопанство, показва, че трябва да бъдат положени по-големи усилия за запазване и подобряване на биологичното разнообразие в тези области. Общата селскостопанска политика (ОСП) има жизненоважна роля в този процес във взаимодействие със съответните политики за опазване на околната среда“. Въпреки че междуременно в тази област съществуват редица инструменти, те трябва да бъдат използвани и „в достатъчен мащаб“ от държавите членки. Само ако те бъдат приложени „в по-широк мащаб“, ЕС би могъл все пак да постигне целта си до 2020 г. Като цяло са „необходими значително по-големи усилия“.

3.1.4. по цел 4 („гарантиране на устойчивото използване на рибните ресурси“): постигнат е, наистина, „значителен напредък по отношение на създаването на рамка на политиката. (...) изпълнението на политиката не е еднакво навсякъде в ЕС и остават големи предизвикателства пред това да се гарантира, че целите ще бъдат постигнати в съответствие с графика. През 2013 г. риболовът на малко над 50 % от запасите, за които е извършена оценка във връзка с максималния устойчив улов, е бил устойчив“. Във всички (!) европейски морета продължава да се наблюдава отрицателна тенденция.

3.1.5. по цел 5 („борба с инвазивните чужди видове“): това е единствената цел, по отношение на която ЕС се движи „по график“, и се очаква до 2020 г. целта да бъде постигната.

3.1.6. по цел 6 („принос за предотвратяване на глобалната загуба на биологично разнообразие“): „[...] напредъкът не е достатъчен, за да се намалят въздействията на моделите на потребление на ЕС върху биологичното разнообразие в световен мащаб“ и „полаганите понастоящем усилия може да се окажат недостатъчни за изпълнението на целите за биологичното разнообразие от Айчи в съответния срок“.

3.2. Тази много отрезвяваща средносрочна оценка беше представена тъкмо в момента, когато Европейската комисия обмисля да преразгледа основно най-важните директиви на ЕС за опазването на природата, а именно Директивата за птиците от 1979 г. и Директивата за местообитанията от 1992 г.

3.3. Експертните доклади ⁽⁸⁾ във връзка с проверката за пригодност на Директивата за птиците и Директивата за местообитанията потвърждават това, което ЕИСК от години упорито повтаря: правната рамка е достатъчна и не може да се използва като оправдание за неизпълнението на целите в областта на опазването на биологичното разнообразие. Основните недостатъци се състоят в неприлагането, липсата на бюджет за опазване на природата, както и в непоследователността на политиката на ЕС.

⁽⁷⁾ COM(2015) 478 final.

⁽⁸⁾ Milieu, IEEP и ICF, *Evaluation Study to support the Fitness Check of the Birds and Habitats Directives* (Проучване за оценка в подкрепа на проверката за пригодност на Директивата за птиците и на Директивата за местообитанията), март 2016 г.

4. Общи бележки

4.1. ЕИСК повтаря отново своето мнение, че в ЕС „за опазването на биологичното разнообразие не липсват закони, директиви, програми, пилотни проекти, политически декларации или насоки, а има недостиг на прилагане и на съгласувани действия на всички политически равнища на действие“. Това становище се потвърждава не само от проучването за оценка, но и от заключенията на Съвета по околна среда от 16 декември 2015 г.⁽⁹⁾, които по същество не се различават от заключенията на Съвета по околна среда от 2011 г. Докато директивите не се приложат цялостно, докато не се осигурят или използват достатъчно финансови средства и докато останалите области на политиката не се адаптират последователно спрямо нуждите на биологичното разнообразие, няма да бъде възможно да се постигнат желаните резултати.

4.2. Нови стратегически документи или планове за действие и/или преразглеждането на правната рамка не могат да променят това, те по-скоро симулират политическа дейност, която със сигурност няма да доведе до никакви резултати, ако не се отстранят същинските проблеми с неприлагането.

4.3. За да може биологичното разнообразие да се запази успешно, са необходими няколко подхода.

4.4. Изграждането на мрежата „Натура 2000“

4.4.1. Мрежата „Натура 2000“ е изключително важна за „традиционното“ опазване на природата, като например запазването на редки животински и растителни видове, както и на уникални биотопи (например мочурища, сухи местообитания, останки от „полуестествени“ гори и т.н.). Тя се основава преди всичко на Директивата за местообитанията от 1992 г. и на защитените зони за птици, въведени съгласно Директивата за птиците от 1979 г.

4.4.2. С приемането най-вече на Директивата за местообитанията както държавите членки, така и Европейската комисия поеха две обещания:

— от една страна, да приключат изграждането на мрежата „Натура 2000“ в рамките на три години⁽¹⁰⁾ и,

— от друга страна, да осигурят необходимите парични средства, така че тежестта да не падне върху собствениците или ползвателите на земя.

4.4.3. Следователно мрежата е трябвало да бъде изградена през 1995 г. — преди повече от 20 години. Въпреки че междувременно повечето зони са обозначени — 18 % от земята в държавите — членки на ЕС, е обозначена като защитена зона по „Натура 2000“ — обозначаването само по себе си не е достатъчно. Много зони все още не се ползват от постоянна правна защита, а едва за малко повече от половината има планове за управление. Докато обаче за гражданите и администрациите, но най-вече за собствениците и ползвателите на земя не е ясно какво понастоящем е позволено или забранено, опазването на природата няма да бъде успешно, нито ще бъде възможно да се гарантира обезщетение за евентуални ограничения за ползване.

4.4.4. Показателен е самият факт, че на 19 декември 2011 г. Съветът по околна среда прикани държавите членки, а по този начин и самия себе си, „да приключат съвременно създаването на мрежата „Натура 2000“, да разработят и изпълнят планове за управление или други равностойни инструменти, [...] като по този начин създадат солидна основа за стратегическо планиране с цел последващо прилагане на МФР 2014—2020 г.“. През 2011 г. отново се настоява да бъде „в кратко време“ извършено онова, което фактически е трябвало да бъде приключено преди 20 години, но то и досега все още не е осъществено!

4.4.5. Поради това на 16 декември 2015 г. Съветът по околна среда отново прикани държавите членки, а по този начин отново и самия себе си — този път дори „настойчиво“ — да завършат изграждането на мрежата „Натура 2020“.

⁽⁹⁾ Съвет на Европейския съюз, док. № 15389/15.

⁽¹⁰⁾ През този период от 3 години (т.е. 1992—1995 г.) държавите членки трябваше да обявят съответните зони. Обявяването все още не е окончателно приключено в някои случаи.

4.5. Мерки извън защитените зони

4.5.1. Комисията, Съветът по околна среда и Европейският парламент ⁽¹¹⁾ много правилно подчертават, че по отношение на политиката в областта на биологичното разнообразие не става въпрос само за опазването на животинските и растителните видове или на местообитанията, но и за производствената база и за поминъка на хората. Един от многото примери за това са услугите по опрашване от насекоми, като например пчели или пеперуди, чиято икономическа стойност — не само за селското стопанство — е неопределима. Комисията се вижда обаче принудена да констатира, че „екосистемите (...) вече не са в състояние да доставят оптималното качество и количество от основни услуги като опрашване на културите, чист въздух и вода ...“ ⁽¹²⁾.

4.5.2. Опрашителите или деструентите, но също и много други видове, и техните услуги не могат да бъдат запазени, ако акцентът се поставя изключително върху обозначаването на защитените зони. Поради това политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие трябва допълнително да формулира изискване за всички земи, както и за защитените зони, като в това отношение от решаващо значение е съгласуваността с политиката за земеползването.

4.5.3. При това е напълно правилно, че както Комисията, така и Съветът продължават да подчертават значението например на селскостопанския сектор — за последен път в средносрочната оценка: Съветът „отбелязва със загриженост, че селското стопанство е един от най-открояващите се видове натиск върху сухоземните екосистеми и че до 2012 г. не е наблюдавано измеримо подобрение на статуса на местообитанията и видовете, свързани със селското стопанство, които попадат в обхвата на Директивата за местообитанията, и изразява съжаление относно значителния спад на птиците, обитаващи обработваеми земи, полските пеперуди и на услугите по опрашване от насекоми, които подчертават продължаващия натиск от някои земеделски практики, като някои условия на изоставяне и интензификация на земеделски земи“ ⁽¹³⁾.

4.6. Непоследователност на политиката на ЕС

4.6.1. В стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г. се подчертава, че тя е „неотменна част от стратегията „Европа 2020“ ⁽¹⁴⁾, но в стратегията „Европа 2020“ нито веднъж не се срещат понятия като „биологично разнообразие“, „местообитания“, „защита на природата“ или „опазване на видовете“, както и „опазване на разнообразието от генетични ресурси“ или „екосистема“. Единствено понятието „биологично разнообразие“ се споменава два пъти, и то само половинчато под рубриката „Ресурсна ефективност“. Поради това за ЕИСК е напълно неразбираемо как Европейската комисия е могла да направи подобно изявление, докато реалната ѝ политика доказва тъкмо обратното.

4.6.2. При това, предвид факта, че стратегията за устойчиво развитие на ЕС от 2001 г. вече не играе никаква роля от политическа гледна точка, тъкмо стратегията „Европа 2020“ би тъкмо правилната рамка за разрешаване на проблема. ЕИСК често е призовавал икономическите и финансовите министри да помислят върху икономическата важност на намаляването на биологичното разнообразие ⁽¹⁵⁾. Досега обаче това все още не се е случило.

4.6.3. Тъй като целите на директивите на ЕС за опазване на природата и на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие съответстват и на международно договорените цели (например целите от Айчи в рамките на Конвенцията за биологичното разнообразие (КБР) или целите за устойчиво развитие (ЦУР), е изключително важно политиката в областта на биологичното разнообразие да бъде интегрирана изцяло в стратегията за изпълнение на ЦУР или в нова стратегия на ЕС за устойчиво развитие.

4.6.4. Въпреки това политиката в областта на биологичното разнообразие продължава да се разглежда от много служби на Комисията и някои Съвети на министрите на ЕС по-скоро като конкурентна област на политиката, която отчасти блокира или възпрепятства икономическото развитие, а освен това поглъща финансови средства.

4.6.5. Безспорен е обаче фактът, че съществуват конфликти между различните видове използване на ресурсите и че понякога намесата в екосистемата се възпрепятства, например от директивите за опазване на природата. Но задачата за опазване на природата, по-специално от страна на държавата, е именно да гарантира, че съществува баланс между икономическото използване и запазването на природните условия за поминък. В това отношение опазването на природата не се различава от други области на политиката, когато „свободното действие“ на пазарните сили се регламентира посредством регулаторни мерки.

⁽¹¹⁾ Вж., наред с другото, резолюция на Европейския парламент от 2 февруари 2016 г. относно средносрочния преглед на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие (2015/2137(INI)).

⁽¹²⁾ COM(2010) 548 окончателен, 8.10.2010 г., стр. 3.

⁽¹³⁾ Съвет на Европейския съюз, документ № 15389/2015, точка 36.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 244 final, стр. 2.

⁽¹⁵⁾ ОВ С 48, 15.2.2011 г., стр. 150, параграф 2.3.

4.6.6. Липсата на истинска съгласуваност между класическата икономическа политика и политиката в областта на околната среда не е нищо ново. Още през 2006 г. ЕИСК изрази съжаление, че „между претенциите и реалността зее огромна пропаст“ и че „решенията на публичните органи по планирането и програмите за подпомагане често допълнително допринасят за застрашаване на биологичното разнообразие“⁽¹⁶⁾.

4.6.7. Основната причина за този конфликт на интереси е противоречието между налагането на субективни интереси — особено на икономически интереси, и обществен интерес. Досегашните становища на ЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че Съюзът подкрепя опазването на биологичното разнообразие, което е съобразено с обществен интерес. В такъв случай той по силата на логиката трябва да определи ясни насоки за ограничаването на подобни икономически интереси, които противоречат на опазването на биологичното разнообразие, и да наложи тяхното спазване.

4.7. Селскостопанска политика/селско стопанство

4.7.1. ЕИСК е разглеждал многократно връзката между селското стопанство, общата селскостопанска политика и биологичното разнообразие, като е отбелязвал, че е в ход бавно, но мащабно и непрекъснато намаляване на биологичното разнообразие, въпреки че като цяло земеделските стопани спазват действащите закони. Следователно то се случва в рамките на законите, при провеждането на така наречената добра, професионална практика. Това обстоятелство не може да се промени чрез реформи на законодателството в областта на опазването на природата, а само чрез промяна на практиките на ползване, в съчетание с една променена политика на подпомагане. Във връзка с това ЕИСК припомня в своето становище по собствена инициатива относно „Реформата на Общата селскостопанска политика през 2013 г.“⁽¹⁷⁾, в което подробно е описано какви промени Комитетът счита за необходими.

4.7.2. Комисията познава много добре значението на селското стопанство, тя отбелязва, че „Общата селскостопанска политика (ОСП) представлява политическия инструмент с най-значими последици за биологичното разнообразие в селските райони“ (...) [...] Една от спънките по отношение на биологичното разнообразие беше отменянето на задължителното оставяне на земя под угар“⁽¹⁸⁾. По този начин селскостопанската политика продължава често да е в противоречие с политиката в областта на биологичното разнообразие, въпреки че от някои елементи на ОСП, по-специално от агроекологичните програми от 2-рия стъп, се вижда как тези противоречия биха могли да се отстранят.

4.7.3. Оставянето на земя под угар беше въведено в средата на 80-те години не толкова с цел да се подобри екологичната стабилност на земеделската земя, а за да се намалят излишъците. С реформата на ОСП през 2013 г. обаче отново беше подета идеята части от обработваемите земи за се използват по-малко интензивно. В контекста на „екологизирането“ бяха задължително въведени „приоритетни екологични площи“. Във връзка с това обаче имаше разгорещен спор а) за обхвата, както и б) по въпроса какво трябва да се разбира под екологична насоченост.

4.7.4. Така например днес отглеждането на бобови култури или на търговски култури се определя като „екологично приоритетно“. Макар че увеличаването на площите, върху които се отглеждат бобови или търговски култури, заслужава по принцип да се приветства, тези мерки няма истински да допринесат за подобряването на биологичното разнообразие. Също и фактът, че използването на пестициди върху приоритетни екологични площи е частично разрешено, е в остро противоречие с целта на екологизирането на селскостопанската политика: пестицидите не допринасят за увеличаване на биологичното разнообразие, а водят до неговото намаляване.

4.7.5. Комисията следва възможно най-скоро да изготви първоначална оценка на въздействието на приетите мерки, още повече че „екологизирането“ беше един от основните аргументи за запазването на високите плащания за селско стопанство от бюджета на ЕС.

4.7.6. От друга страна, и съгласно тези предпоставки, хоризонталните политики на ЕС, по-специално тези в областта на научните изследвания, развойната дейност и иновациите, следва да вземат предвид и да обърнат специално внимание на дейностите, с които научните изследвания, развойните дейности и иновациите в селското стопанство могат да допринесат за подобряване на биологичното разнообразие в ЕС.

⁽¹⁶⁾ ОВ С 195, 18.8.2006, стр. 96.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 354, 28.12.2010 г., стр. 35.

⁽¹⁸⁾ COM(2010) 548 final, стр. 5.

4.8. Екологосъобразна инфраструктура

4.8.1. Директивата за местообитанията има една основна слабост по същество: въпреки че в член 10 изрично се посочва значението на свързването на елементите на ландшафта, липсва обвързващ механизъм, който би могъл да доведе до създаването на кохерентна система от свързани биотопи в Европа. В съобщението на Комисията относно екологосъобразната инфраструктура се посочва, че тази липса може да бъде компенсирана чрез съответни инвестиции в запазването и възстановяването на екологосъобразната инфраструктура — както в голям, така и в малък мащаб. В този контекст е от съществено значение да се приеме и изпълни последователна стратегия за екологосъобразната инфраструктура. Във всеки случай тя трябва да съдържа като ключов елемент набор от методи и финансов инструмент за трансевропейските мрежи за биологично разнообразие (TEN-G). Това важи както в голям, така и в малък мащаб, например в селскостопанските ландшафти.

4.9. Бележки относно политиката в държавите членки и в страните потенциални кандидатки

4.9.1. В много държави членки или страни кандидатки природата продължава сериозно да се разрушава. Ето няколко примера:

4.9.2. В Румъния площта, покрита с естествени девствени гори в момента на присъединяването към ЕС, е била повече от 2 000 км². Тези площи са обозначени почти изцяло като зони по „Натура 2000“. Междувременно са документирани многобройни случаи на широкомащабна гола сеч в девствените гори в Румъния, като по този начин е безвъзвратно загубено европейско природно наследство.

4.9.3. Речните екосистеми на Балканите, и по-специално в държавите от Западните Балкани определено са най-богатите в Европа. Приблизително една трета от реките в държавите от бивша Югославия и в Албания се отличават с естествена динамика и могат да бъдат обозначени като естествени реки. Документираното планиране на повече от 2 700 (!) водноелектрически централи, най-малко една трета от които в защитени природни зони, представлява сериозна заплаха за естествената динамика и биологичното разнообразие на всички реки на Балканите. За финансирането на тези проекти се използват обществени средства. В почти всички държави — членки на ЕС, биологичното разнообразие на почти всички реки вече е силно увредено, така че днес, включително в рамките на изпълнението на Рамковата директива на ЕС за водите, се налага да се влагат значителни суми за тяхното възстановяване.

4.9.4. Много видове птици, изброени в приложение I към Директивата за птиците и защитени в рамките на ЕС, се преследват безогледно в държавите кандидатки на Балканите; ловът на птици често е неразрешен проблем и в много държави членки. Отстрелването на лопатарки, жерави, малки корморани и белооки потапници, които са само няколко примера, води до намаляване на популацията на тези видове в ЕС.

4.10. Финансиране

4.10.1. Друг проблем, засегнат както в средносрочната оценка, така и в заключенията на Съвета, е финансирането — не само, но също и на мрежата „Натура 2000“. В съобщение на Комисията от 2004 г.⁽¹⁹⁾ се повдигна въпросът за финансирането на мрежата, по-специално а) за размера на необходимите средства, както и б) за това кой източник на финансиране трябва да бъде използван за тяхното осигуряване. Тогава като приблизителна беше посочена сумата от 6,1 милиарда евро годишно и беше решено да не се създава отделен бюджетен ред или да се разширява съответно програмата LIFE, а да се използва 2-рият стълб на ОСП и други фондове на ЕС.

4.10.2. ЕИСК тогава изрази съмнения относно този размер и заяви мнението си, че е „абсолютно необходимо да се представят възможно най-скоро по-точни изчисления на разходите. Комитетът се съмнява например дали предвидената за новите държави членки сума от 0,3 милиарда евро (спрямо 5,8 милиарда евро за ЕС-15) ще бъде достатъчна“⁽²⁰⁾.

4.10.3. Към настоящия момент няма промяна в това отношение, все още се говори за същата сума. Досега отговорните държави членки и Комисията не са успели да изяснят ситуацията.

⁽¹⁹⁾ COM(2004) 431 final.

⁽²⁰⁾ ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 108, параграф 3.10.1.

4.10.4. Тогава ЕИСК предупреди, че финансирането на мерките по „Натура 2000“ от 2-рия стълб може да доведе до конкуренция с други мерки за развитие на селските райони⁽²¹⁾. Това се потвърди в две отношения: от една страна, плащанията от 2-рия стълб през финансовия период 2007—2013 г. бяха намалени с 30 % в сравнение с предишния финансов период, а от друга страна Европейската сметна палата и Съветът по околна среда много правилно отбелязват, че „държавите членки не винаги отчитат Европейския фонд за регионално развитие като възможен инструмент за насърчаване на биологичното разнообразие и (че) неговият потенциал за финансиране на „Натура 2000“ не се реализира в достатъчна степен“⁽²²⁾.

4.10.5. Поради това Европейската комисия⁽²³⁾ трябваше да признае, че Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) продължава да бъде най-важният източник на общността за финансиране на „Натура 2000“ и за биологичното разнообразие в ЕС, но че „се задоволяват само 20 % от общите нужди от финансиране за управление на защитени зони в Европа, включително мрежата „Натура 2000.“

4.10.6. Изключително важно е следователно да се определят конкретните потребности от финансиране за прилагането на европейските директиви за опазване на природата и да се осигурят съответните средства — в специален отделен бюджетен ред (например в разширен бюджет на програмата LIFE).

4.11. Процеси на включване и участие

4.11.1. Недостатъците при прилагането на стратегията на ЕС за биологичното разнообразие, най-вече при „Натура 2000“, се дължат отчасти и на недостатъчното включване и участие на гражданското общество в съответните защитени зони. Определянето на защитени зони трябва да се разглежда най-напред като административен акт, който следва да се осъществява при спазване на всички принципи на върховенството на закона. При разработването и изпълнението на плановете за управление обаче би следвало по-интензивно да бъдат включвани собствениците и ползвателите на земята, природозащитните организации и общините. В много случаи това не е направено, което често води до недоверие и враждебност към политиката на ЕС в областта на биологичното разнообразие.

Брюксел, 21 септември 2016 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽²¹⁾ ОВ С 221, 8.9.2005 г., стр. 108, параграфи 3.14.1 и 3.14.2.

⁽²²⁾ Съвет по околна среда, 16.12.2015 г.

⁽²³⁾ COM(2010) 548 final, стр. 13.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следните изменения, получили поне една четвърт от подадените гласове, бяха отхвърлени по време на разискванията:

Параграф 4.7.4 се изменя, както следва:

Така например днес отглеждането на бобови култури или на търговски култури се определя като „екологично приоритетно“. ~~Макар че увеличаването на площите, върху които се отглеждат бобови или търговски култури, заслужава по принцип да се приветства, тези мерки няма истински да допринесат~~ Принос за подобряването на биологичното разнообразие може да бъде например засилването на жизнените функции на почвата посредством симбиоза на бобови растения и грудкови бактерии. Също и фактът, че използването на пестициди средства за растителна защита върху приоритетни екологични площи е частично разрешено в рамките на строгите европейски разпоредби за разрешаване и изпълнение и по този начин дава възможност за насърчаване на отглеждането на протеинови култури в Европа, е в остро противоречие с целта на екологизирането на селскостопанската политика: пестицидите не допринасят за увеличаване на биологичното разнообразие, а водят до неговото намаляване.

Изложение на мотивите

Мярката се прилага едва за втора година. Още липсват съдържателни анализи по отношение на биологичното разнообразие. Целенасоченото използване на средства за растителна защита може в някои случаи да бъде полезно — например за защита от плевели на млади култури, които са по-неиздръжливи в началния си стадий на растеж. В съответствие с член 46 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 Комисията следва да представи до март 2017 г. доклад за оценка относно прилагането на приоритетните екологични площи (ПЕП).

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 69

Гласове „против“: 96

Гласове „въздържал се“: 26

Параграф 4.7.4 се изменя, както следва:

Така например днес отглеждането на бобови култури или на междинни култури се определя като „екологично приоритетно“. Макар че увеличаването на площите, върху които се отглеждат бобови или търговски култури, заслужава по принцип да се приветства, тези мерки няма истински да допринесат за подобряването на биологичното разнообразие. Също и фактът, че използването на пестициди върху приоритетни екологични площи е частично разрешено, е в остро противоречие с целта на екологизирането на селскостопанската политика: пестицидите не допринасят за увеличаване на биологичното разнообразие, а водят до неговото намаляване. От друга страна, налице е сериозен недостиг на отглеждани в ЕС протеинови култури, и една всеобща забрана на използването на пестициди при бобовите култури би увеличила дори още повече този недостиг.

Изложение на мотивите

Ще бъдат представени устно по време на пленарната сесия.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 80

Гласове „против“: 105

Гласове „въздържал се“: 11

В параграф 1.5 се заличава текст, както следва:

ЕИСК призовава за съгласуваност между всички области на политиката, които оказват въздействие върху опазването на биологичното разнообразие. В този контекст ЕИСК очаква още средносрочният преглед на „приоритетните екологични площи“ и евентуалният средносрочен преглед на ОСП да бъдат използвани за това, в бъдеще ОСП да допринесе по-целенасочено за постигането на целите в областта на биологичното разнообразие. ЕИСК счита, че сега е необходимо промяна по отношение на обхвата и качеството на приоритетните екологични площи.

Изложение на мотивите

Нововъведените през 2015 г. мерки за екологизиране понастоящем са едва през втората година на прилагане. Поради тази причина все още няма достатъчно надеждни анализи по този въпрос, за да има надеждно заключение. В съответствие с член 46 от Регламент № 1307/2013 до март 2017 г. Комисията трябва да представи доклад за оценка относно прилагането към приоритетните екологични площи (ПЕП). Тогава въз основа на резултатите от оценката могат да бъдат предприети подходящи мерки.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 57

Гласове „против“: 120

Гласове „въздържал се“: 11

Параграф 1.5 се изменя, както следва:

ЕИСК призовава за съгласуваност между всички области на политиката, които оказват въздействие върху опазването на биологичното разнообразие. В този контекст ЕИСК очаква още средносрочният преглед на „приоритетните екологични площи“ и евентуалният средносрочен преглед на ОСП да бъдат използвани за това, в бъдеще ОСП да допринеса по-целенасочено за постигането на целите в областта на биологичното разнообразие. ЕИСК счита, че сега е необходима промяна по отношение на обхвата и качеството на приоритетните екологични площи, като същевременно се гарантира, че те могат да бъдат по-добре интегрирани в съвременните земеделски практики.

Изложение на мотивите

Ще бъдат представени устно.

Резултат от гласуването

Гласове „за“: 75

Гласове „против“: 118

Гласове „въздържал се“: 9