

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij Akcijski načrt za naravo, ljudi in gospodarstvo

(COM(2017) 198 final)

(2018/C 129/15)

Poročevalec: **Lutz RIBBE**

Zaprosilo	Evropska komisija, 31. 5. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	25. 4. 2017
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	21. 11. 2017
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	6. 12. 2017
Plenarno zasedanje št.	530
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	157/5/6

1. Povzetek sklepov in priporočil Odbora

1.1 EESO pozdravlja rezultat preverjanja ustreznosti direktiv o naravi, saj se je izkazalo, da direktivi kot temelja širše politike EU za biotsko raznovrstnost ustrezata svojemu namenu, vendar pa je treba njuno izvajanje bistveno izboljšati.

1.2 Vsak od 15 posameznih ukrepov v novem akcijskem načrtu je sicer smiseln, vendar njihova objava povzroča zmedo, ker ni jasno, kako so povezani s sedanjo strategijo za biotsko raznovrstnost, zlasti ker se vsebinsko z njo prekrivajo, novih elementov pa je zelo malo. Po mnenju Odbora bi bila ocena in po potrebi dopolnitev sedanje strategije za biotsko raznovrstnost ustrežnejša rešitev.

1.3 Odločilna ovira za učinkovito politiko biotske raznovrstnosti očitno tiči v dejstvu, da ukrepi za spodbujanje ali ohranjanje biotske raznovrstnosti za lastnike in uporabnike zemljišč danes večinoma niso vir dobička, temveč jim povzročajo stroške. Ti ukrepi – ne glede na to, ali se izvajajo na območjih Natura 2000 ali kje drugje – pa se morajo tistim, ki naj bi jih uresničili, finančno izplačati. Ne smejo in ne morejo se izvajati v breme teh ljudi. Nobeden od programov, ki so jih doslej uvedle EU in države članice, ni resnično odpravil te dileme; tudi akcijski načrt, v katerem se pogosto omenjajo koristi za vse strani, žal ne ponuja nobenih smiselnih pristopov za rešitev tega vprašanja.

1.4 Pomanjkanje financiranja ni le osrednji problem pri doseganju dogovorjenih ciljev glede biotske raznovrstnosti, ampak je tipično za vse neuspehe evropske politike. Sprejemajo se zakoni, ki povzročajo stroške, vendar brez dogovora o tem, kdo bo te stroške kril oziroma kako.

1.5 EESO Komisijo še enkrat poziva, naj pripravi posodobljen izračun stroškov omrežja Natura 2000. Znesek v višini 6,1 milijarde EUR, ki ga vedno znova navaja, po mnenju EESO ni ustrezen, saj so za to omrežje po vsej verjetnosti potrebna dvakrat do trikrat višja sredstva.

1.6 Zato EESO meni, da je priprava dolgoročne strategije za pokritje potreb po financiranju na področju politike biotske raznovrstnosti neizogibna ⁽¹⁾. Dobra priložnost za to bi bila lahko razprava o finančni perspektivi za obdobje po letu 2021, toda niti akcijski načrt niti dosednji pristopi, navedeni v dokumentu *Razmislek o prihodnosti financ EU* ⁽²⁾, ne kažejo, da bi se stanje lahko bistveno izboljšalo.

1.7 EESO izrecno podpira namen Evropske komisije, da v okviru akcijskega načrta dodatno razvije strategijo za zeleno infrastrukturo, vendar tudi glede te vodilne zasnove opozarja, da noben načrt brez financiranja ne bo prinesel sprememb.

2. Ozadje mnenja

2.1 EU je prvo strategijo na področju biotske raznovrstnosti ⁽³⁾ sprejela že leta 1998, da bi zaustavila izginjanje prostoživečih živalskih in rastlinskih vrst ter njihovega življenjskega prostora. V strategiji trajnostnega razvoja, sprejeti leta 2001 (göteborgska strategija), so bili opredeljeni jasni cilji na področju biotske raznovrstnosti, namreč do leta 2010 zaustaviti izgube biotske raznovrstnosti v EU in poskrbeti za obnovo habitatov ter naravnih ekosistemov.

2.2 Sledili so še drugi ukrepi, med drugim akcijski načrt za biotsko raznovrstnost ⁽⁴⁾ leta 2001 in še en tovrsten načrt leta 2006 ⁽⁵⁾, ki se od prvega vsebinsko skoraj ni razlikoval.

2.3 Kot je postalo jasno, da zastavljenega in obljubljenega cilja ne bo mogoče uresničiti, je bila na podlagi sporočila Komisije z naslovom *Možnosti za vizijo in cilje EU glede biotske raznovrstnosti po letu 2010* ⁽⁶⁾ sprejeta dodatna, nova strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020 ⁽⁷⁾, ki pa je v osnovi le znova obravnavala stare zahteve in instrumente iz predhodnih akcijskih načrtov ter je cilj, ki je bil sprva določen za leto 2010, odložila na leto 2020.

2.4 Vmesna ocena te strategije za biotsko raznovrstnost, ki je zajemala 6 jasno opredeljenih posamičnih ciljev in skupaj 20 ukrepov, je prinesla streznitev in ugotovitev, da je treba prizadevanja za varstvo naravnega okolja dramatično okrepiti, če naj bi dosegli novo zastavljeni cilj, tj. dokončno zaustaviti izgubljanje vrst do leta 2020 in obnoviti izgubljeni življenjski prostor.

2.5 EESO je pripravil mnenja o vseh navedenih dokumentih, v katerih je zavzel v osnovi vedno enako kritično stališče:

- v EU, „[k]o gre za ohranjanje biotske raznovrstnosti, [...] ne primanjkuje zakonov, direktiv, programov, vzorčnih projektov, političnih izjav ali smernic, temveč konkretnega izvajanja in usklajenega delovanja na vseh političnih ravneh“,
- „[š]e vedno ni politične moči oziroma volje za uvedbo ukrepov, ki že več let veljajo za potrebne, čeprav sporočilo znova jasno opozarja, da bi stroga politika biotske raznovrstnosti koristila tako družbi kot tudi gospodarstvu“ ⁽⁸⁾,
- politika EU na področju biotske raznovrstnosti je tako klasičen primer politike neizpolnjenih obljub na evropski in nacionalni ravni, kljub temu da so se v okviru politike povsem ustrezno opredelili problemi in uvedli potrebni instrumenti. Po mnenju EESO veljavne pravne podlage ni treba spreminjati.

2.6 Junckerjeva Komisija se je kljub temu odločila, da v okviru programa REFIT pregleda direktivi o naravi. Rezultat je potrdil stališče EESO; tudi Svet za okolje je ugotovil, da „direktivi o naravi kot temelja širše politike EU na področju biotske raznovrstnosti ustrežata svojemu namenu, da pa je njune cilje in poln potencial mogoče doseči le z znatnim izboljšanjem njunega izvajanja“ ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Glej mnenji EESO o politiki EU na področju biotske raznovrstnosti (UL C 487, 28.12.2016, str. 14) in o vmesni oceni programa LIFE (UL C 173, 31.5.2017, str. 7).

⁽²⁾ COM(2017) 358, 28. junij 2017.

⁽³⁾ COM(1998) 42 final.

⁽⁴⁾ COM(2001) 162 final.

⁽⁵⁾ COM(2006) 216 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 244 final.

⁽⁷⁾ COM(2010) 4 final.

⁽⁸⁾ Mnenje EESO *Naše življenjsko zavarovanje, naš naravni kapital: strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020* (UL C 24, 28.1.2012, str. 111).

⁽⁹⁾ Glej sklepe Sveta za okolje z dne 19. junija 2017.

2.7 V odgovor na rezultate procesa REFIT je Komisija predložila Akcijski načrt za naravo, ljudi in gospodarstvo⁽¹⁰⁾, ki ga obravnava to mnenje.

3. Splošne ugotovitve o akcijskem načrtu

3.1 Akcijski načrt sprva znova podaja opis dramatično slabega stanja ohranjenosti vrst in življenjskega prostora, ki bi moralo biti že davno zaščiten na podlagi direktiv o naravi, sprejetih leta 1979 in 1992. „Ključni dejavniki za pomanjkljivosti pri izvajanju so omejeni viri, šibko izvrševanje, slabo vključevanje ciljev o naravi v druga področja politike, nezadostno znanje in dostop do podatkov ter slaba komunikacija in vključenost deležnikov. Poleg tega tisti, ki izvajajo direktivi zlasti na regionalni in lokalni ravni, včasih niso dovolj seznanjeni z njunimi zahtevami ali fleksibilnostjo in možnostmi, ki jih ponujata. To lahko privede do napetosti med varstvom narave in gospodarsko dejavnostjo.“

3.2 Cilj akcijskega načrta je „izboljšanje izvajanja direktiv, njune skladnosti z družbenogospodarskimi cilji in sodelovanja z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi oblastmi, deležniki ter državljani“.

3.3 Zaradi močne teritorialne razsežnosti direktiv in ključne vloge regionalnih in lokalnih oblasti pri njunem izvajanju je bil Evropski odbor regij tesno vključen v pripravo akcijskega načrta in bo imel tudi v prihodnje osrednjo vlogo pri sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter pri njihovem ozaveščanju.

3.4 Akcijski načrt vsebuje tesen časovni okvir in Komisija namerava še pred koncem sedanjega mandata leta 2019 poročati o rezultatih. Po mnenju Odbora je to zelo ambiciozen načrt, že zato, ker Komisija ne bo imela na voljo dodatnih človeških virov za izvajanje akcijskega načrta.

3.5 Akcijski načrt zajema štiri prednostna področja, ki vsebujejo skupaj 15 konkretnih ukrepov:

- prednostna naloga A: Izboljšanje smernic in znanja ter zagotavljanje boljše skladnosti s širšimi družbenogospodarskimi cilji,
- prednostna naloga B: Vzpostavljanje politične odgovornosti in krepitev skladnosti,
- prednostna naloga C: Krepitev naložb v omrežje Natura 2000 in izboljšanje sinergij s finančnimi instrumenti EU,
- prednostna naloga D: Boljša komunikacija in ozaveščanje, vključevanje državljanov, deležnikov in skupnosti.

4. Posebne ugotovitve EESO o akcijskem načrtu

4.1 EESO kot prvo pozdravlja rezultat preverjanja ustreznosti, ki po njegovem mnenju potrjuje njegovo dosedanje stališče. Pri preverjanju ustreznosti je sodelovalo izredno veliko zainteresiranih strani, kar je dokaz, da je politika EU na področju biotske raznovrstnosti tema, ki zanima široke sloje prebivalstva, deloma nanje neposredno vpliva in je predmet intenzivnih razprav.

4.2 Čeprav lahko vsak od 15 posamičnih ukrepov iz akcijskega načrta prispeva k boljšemu izvajanju veljavne zakonodaje o varstvu narave, pa je EESO nekoliko nejevoljen, ker je Komisija že spet predložila nov načrt. Po njegovem mnenju bi bilo bolj smiselno oceniti sedanjo strategijo za biotsko raznovrstnost z njenimi 6 posamičnimi cilji in 20 konkretnimi ukrepi, natančno analizirati njene šibke točke in analizo objaviti ter na podlagi tega po možnosti v dosedanjo strategijo vključiti dopolnilne ukrepe. Zdaj je bil predložen nov akcijski načrt, kar ustvarja zmedo, saj je popolnoma nejasno, kako je ta načrt povezan s sedanjo strategijo za biotsko raznovrstnost; nekateri ukrepi iz akcijskega načrta (npr. na prednostnih področjih B in C) so že leta vključeni v programe EU za biotsko raznovrstnost in politične agende ter čakajo, da bodo uresničeni.

⁽¹⁰⁾ COM(2017) 198 final z dne 27. aprila 2017.

4.3 EESO je že opozoril, da veliko število programov in strategij bolj ustvarja zmedo kot kaj drugega in da lahko nastane vtis, da se s predlaganjem vedno novih programov, načrtov ali strategij hlina nekakšna „aktivnost“, ki pa v resnici prinaša zgolj malo izboljšav.

4.4 Evropska komisija že v naslovu sporočila za javnost o akcijskem načrtu navaja, da bodo regije z njim „lažje ohranjale biotsko raznovrstnost in žele gospodarske koristi varstva narave“. Odbor ceni dejstvo, da se v akcijskem načrtu ne omenjata „le“ narava in biotska raznovrstnost, temveč tudi vzajemno delovanje med ljudmi, naravo in gospodarskimi dejavnostmi. To kaže, da je politika biotske raznovrstnosti več kot le etično-moralna zaveza za zaščito vrst in življenjskega prostora; tudi to je v skladu z ugotovitvami EESO v zadnjih letih.

4.5 V mnogih regijah Evrope so se že zdavnaj razvile zasnove, ki kažejo, kako lahko naravni kapital koristi ljudem. Jasna je na primer povezava med turizmom in pestrimi, raznolikimi pokrajinami z veliko biotsko raznovrstnostjo. Vse bolj se tudi uveljavlja spoznanje, da ekosistemske storitve – ki se ne izvajajo le na območjih Natura 2000 – povečujejo skupni blagor.

4.6 Vendar pa odločilna ovira tiči v dejstvu, da ukrepi za spodbujanje ali ohranjanje biotske raznovrstnosti za lastnike in uporabnike zemljišč danes večinoma niso vir dobička, temveč stroškovni dejavnik. Če je bila prej „raznolikost narave“ navidezen stranski produkt ekstenzivnega gospodarjenja, pa je zdaj prišlo do klasičnega konflikta zaradi uporabe zemljišč, ki ga so ga med drugim sprožile težke gospodarske razmere, s katerimi se soočajo na primer kmetje in gozdarji.

4.7 Ukrepi na področju biotske raznovrstnosti – ne glede na to, ali se izvajajo na območjih Natura 2000 ali kje drugje – pa se morajo tistim, ki naj bi jih uresničili, finančno izplačati. Ne smejo in ne morejo se izvajati v breme teh ljudi. Programi, ki so jih doslej uvedle EU in države članice, niso mogli odpraviti te temeljne dileme; tudi akcijski načrt, v katerem se pogosto omenjajo koristi za vse strani, žal ne ponuja skoraj nobenih smiselnih pristopov za rešitev tega vprašanja.

4.8 Tega tudi novi ukrepi v akcijskem načrtu, ki jih doslej ni bilo v strategijah za biotsko raznovrstnost, ne bodo mogli spremeniti: nobena kampanja ozaveščanja, naj bo še tako dobra, nobeno še tako premišljeno sodelovanje javnosti, nobena izboljšana smernica in tudi ne razglasitev evropskega dneva Nature 2000, ki naj bi bil 21. maja – vse to so novi ukrepi v tem akcijskem načrtu – ne bodo uspešni, če ne bodo vzpostavljeni ustrezni gospodarski in finančni okvirni pogoji. Tukaj je treba po mnenju EESO še veliko izboljšati in v okviru novega srednjeročnega finančnega načrtovanja za obdobje po letu 2021 poskrbeti za zadostno in namensko financiranje omrežja Natura 2000. Poleg tega je treba organom na ravni EU in v državah članicah, ki so zadolženi za izvajanje teh ukrepov, dati na voljo dovolj kadrovskega virov.

5. Vprašanje pomanjkanja finančnih virov

5.1 Že ob začetku vzpostavljanja omrežja Natura 2000 je bilo na primer lastnikom in uporabnikom zemljišč obljubljeni, da bodo prejeli vsaj zadostno finančno nadomestilo, če bodo imeli ukrepi oziroma zahteve, povezane z območji Natura 2000, zanje negativne posledice. Komisija v *poročilu o oceni izvajanja akcijskega načrta EU za biotsko raznovrstnost za leto 2010* ⁽¹⁾ navaja, da je zagotovitev ustreznega financiranja eden od štirih glavnih podpornih ukrepov. Hkrati pa ugotavlja, da je v „Evropi [...] pokritih samo 20 % skupnih finančnih potreb za upravljanje zavarovanih območij, vključno z omrežjem Natura 2000. Leta 2004 je bilo ocenjeno, da bi bila za upravljanje omrežja Natura 2000 potrebna nalozba v višini 6,1 milijarde EUR na leto za EU 25“. Torej letno primanjkuje najmanj 5 milijard EUR!

5.2 Novejši izračuni stroškov upravljanja območij Natura 2000 kažejo, da je potrebnih veliko več sredstev. Nemške zvezne dežele ocenjujejo, da je za del omrežja Natura 2000, ki se nahaja na kopnem v Nemčiji, potrebnih 1,417 milijarde EUR, kar je povprečno 175 EUR na hektar. Če te stroške na hektar upoštevamo pri izračunu za celoten kopenski del omrežja v EU, ugotovimo, da bi EU-28 letno potrebovala celo malo manj kot 21 milijard EUR sredstev. Sem je treba prišteti še stroške območij Natura 2000, ki se nahajajo na morju. EESO Komisijo izrecno poziva, naj pripravi posodobljen in verodostojen izračun stroškov celotnega omrežja Natura 2000.

⁽¹⁾ COM(2010) 548 final, str. 13.

5.3 Pomanjkanje finančnih sredstev za upravljanje omrežja Natura 2000 ni le osrednji problem pri doseganju dogovorjenih ciljev na področju biotske raznovrstnosti, ampak je tipično za vse neuspehe evropske politike. Sprejemajo se zakoni, ki stanejo, hkrati pa ni dogovora o tem, kdo bo stroške plačal in kako. Neusklajenost med zakoni EU in njenim proračunom je glavni razlog za probleme za področju biotske raznovrstnosti v Evropi.

5.4 Tudi sedanji akcijski načrt ne predvideva sprememb proračuna EU. To je razumljivo glede na to, da smo na sredini obdobja financiranja 2014–2020, toda problemov, povezanih z biotsko raznovrstnostjo, tako tudi s tem akcijskim načrtom ne bo mogoče rešiti.

5.5 Edini finančni ukrep, napovedan v novem akcijskem načrtu, je 10-odstotno povečanje sredstev v proračunu LIFE za projekte za varstvo narave in zaščito biotske raznovrstnosti. Ta ukrep naj bi bil proračunsko nevtralen, tj. celotni proračun LIFE se ohrani na sedanji ravni, kar pomeni, da bo potrebno krčenje pri drugih ukrepih programa LIFE. V proračunu LIFE je bilo za prednostno področje Narava in biotska raznovrstnost v obdobju 2014–2017 namenjenih približno 610 milijonov EUR. Povečanje za 10 % pomeni torej letno 15 milijonov EUR.

5.6 Komisija zato v okviru prednostne naloge C akcijskega načrta (krepitev naložb) upravičeno omenja tudi „spodbujanje sinergij s financiranjem iz skupne kmetijske politike“, opozarja na „povečanje ozaveščenosti o možnostih financiranja iz kohezijske politike“ in na izboljšanje „sinergij s skupno ribiško politiko“ ter napoveduje pripravo „smernic za podporo uvajanja zelene infrastrukture“. Vendar pa vse to niso novi ukrepi ali predlogi, temveč naloge, ki so že dolgo na politični agendi in h katerim se že dolgo poziva. Navedeni so v starih programih in načrtih za biotsko raznovrstnost, ne da bi v zadnjih letih prišlo do pozitivnih sprememb.

5.7 Zato bi morala Komisija predložiti dolgoročno strategijo za pokritje potreb po financiranju⁽¹²⁾. Razprava o finančni perspektivi, ki se ravno začne, je po mnenju EESO okvir, v katerega bi bilo treba vključiti ta vprašanja. Izkušnje kažejo, da so lahko projekti sodelovanja med regijami, organizacijami za varstvo narave ter kmeti in gozdarji, namenjeni izvajanju ukrepov Natura 2000, izredno uspešni, če so oblikovani tako, da so finančno dovolj privlačni. Toda niti akcijski načrt niti dosedanja pristopi, navedeni v dokumentu *Razmislek o prihodnosti financ EU*⁽¹³⁾, ne kažejo, da bi se stanje lahko bistveno izboljšalo.

5.8 EESO izrecno podpira namen Evropske komisije, da v okviru akcijskega načrta dodatno razvije strategijo za zeleno infrastrukturo, vendar tudi glede te vodilne zasnove opozarja, da noben načrt brez financiranja ne bo prinesel sprememb. V zvezi s tem EESO opozarja tudi na sklepe Sveta (za okolje), ki je na seji 19. junija 2017 Evropsko komisijo pozval, naj nadgradi predlog vseevropskega omrežja zelene infrastrukture (TEN-G).

5.9 Odbor želi spomniti na pred kratkim sprejeto mnenje o vmesni oceni programa LIFE⁽¹⁴⁾, v katerem je predlagal, naj ta program postane „osrednji instrument financiranja omrežja Natura 2000. V preteklosti izbran pristop, da se to omrežje financira predvsem iz skladov EU za regionalni razvoj ter v okviru 2. stebra skupne kmetijske politike, je treba obravnavati kot pomanjkljiv. Odbor pri tem opozarja na svoje mnenje⁽¹⁵⁾ in se zavzema za ustrezno povečanje sredstev programa LIFE, ki morajo biti namensko dodeljena. Pri tem je treba paziti na usklajenost vseh ukrepov podpore, tj. preprečiti je treba financiranje, ki bi bilo v nasprotju z drugimi skladi EU ali bi jih podvajalo.“

5.10 Akcijski načrt predvideva boljšo komunikacijo in boljše ozaveščanje, vključevanje državljanov, zainteresiranih strani, skupnosti ter lokalnih in regionalnih oblasti. V ta namen naj bi bila med drugim vzpostavljena „platforma“ z Odborom regij. EESO pozdravlja te ukrepe in je popolnoma prepričan, da je lahko tesnejše vključevanje civilne družbe v izvajanje samo pozitivno.

⁽¹²⁾ Glej mnenji EESO o politiki EU na področju biotske raznovrstnosti (UL C 487, 28.12.2016, str. 14) in o vmesni oceni programa LIFE (UL C 173, 31.5.2017, str. 7).

⁽¹³⁾ COM(2017) 358, 28. junij 2017.

⁽¹⁴⁾ Mnenje EESO o vmesni oceni programa LIFE (UL C 173, 31.5.2017, str. 7).

⁽¹⁵⁾ Mnenje EESO o politiki EU na področju biotske raznovrstnosti (UL C 487, 28.12.2016, str. 14).

5.11 EESO z zadovoljstvom ugotavlja, da je Komisija akcijski načrt razvila in ga želi izvajati v tesnem sodelovanju z OR. Tudi EESO zagotavlja svojo podporo, saj po njegovem mnenju tudi lokalne in regionalne oblasti brez zavezanosti in sprejemanja v civilni družbi ne bodo mogle zares uspešno ukrepati.

V Bruslju, 6. decembra 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
