

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości. Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka”

COM(2006) 216 wersja ostateczna

(2007/C 97/03)

Dnia 22 maja 2006 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2007 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 433. sesji plenarnej w dniach 15-16 lutego 2007 r. (posiedzenie z dnia 15 lutego 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 7 — 5 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 EKES i Komisja zgadzają się co do opisu sytuacji: zachowanie różnorodności biologicznej jest ważnym i kluczowym zadaniem, którego realizacja jest naszym obowiązkiem nie tylko z etyczno-moralnego punktu widzenia. Istnieje także wiele czynników ekonomicznych, które sprawiają, że szybkie i skuteczne działanie staje się koniecznością. Straty gospodarcze, wynikające z faktu podupadania usług ekosystemowych, już szacuje się na setki miliardów euro. Jest to marnotrawstwo, na które naszej gospodarki po prostu nie stać.

1.2 Zanikanie gatunków w Europie jest wynikiem milionów pojedynczych decyzji podjętych w ostatnich dziesięcioleciach, które w absolutnej większości były zgodne z obowiązującym prawem. Ilość nielegalnych działań powodujących utratę różnorodności biologicznej w Europie jest minimalna.

1.3 Tendencje dotyczące różnorodności biologicznej są — pomimo obietnic politycznych — niestety nadal negatywne, a przyczyną tego nie jest brak wiedzy na temat możliwości przeciwdziałania zanikaniu gatunków. Brakuje jak dotąd woli politycznej, by faktycznie wprowadzić w życie działania, których podjęcie już od dawna uznaje się za konieczne. Doświadczenia związane z siecią Natura 2000 mówią same za siebie.

1.4 W komunikacie Komisja prawidłowo określa przyczyny tego stanu rzeczy, którymi są m.in. „błędy w zarządzaniu i nieuznanie w ramach tradycyjnej ekonomii wartości gospodarczej naturalnego kapitału i usług ekosystemowych”. Do obecnego zaostrzenia się sytuacji doprowadziły właśnie te kwestie oraz fakt, że etyczno-moralne argumenty na rzecz zachowania różnorodności biologicznej w procesach planowania i dyskusjach politycznych zawsze traktowane były drugoplanowo.

1.5 Należy wyeliminować ogromny rozdział pomiędzy ambicjami a rzeczywistością, jeżeli chce się przeciwdziałać ryzyku utraty wiarygodności.

1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedłożony plan działań i uznaje przedstawione tam 160 (sic!) działań za

sensowne; większość z nich nie jest jednak żadną nowością, mówi się o nich bowiem od lat. Przyszłość pokaże wobec tego, czy dzięki wydaniu tego programu działań faktycznie pojawi się wreszcie wystarczająca siła sprawcza, by dokonać uznawanych za niezbędne „zasadniczych zmian”, czy też potwierdzą się obawy wielu działaczy ochrony przyrody i politycy wprowadzić ponownie zajmą się tą dziedziną, budzącą wiele kontrowersji w społeczeństwie i świecie polityki, ale ich słowa nie przełożą się na czyny.

1.7 Głównym przedmiotem krytyki EKES-u wobec komunikatu Komisji jest brak strategicznego odniesienia do postawionego w opinii rozpoznawczej Komitetu z 18 maja 2006 r. (!) pytania, dlaczego pomiędzy potrzebami, zapowiedziami i rzeczywistymi działaniami w zakresie zachowania różnorodności biologicznej istnieją tak rażące rozbieżności. EKES ubolewa nad tym, że problem ten został w komunikacie i planie działań niemal całkowicie pominięty.

1.8 Zdaniem EKES-u jest zatem szczególnie ważne, by priorytetowo potraktować czwarty obszar polityczny, tj. „poprawę podstaw wiedzy”, tak aby zarówno obywatele, jak i politycy byli świadomi rzeczywistych konsekwencji swojego postępowania.

1.9 Na uwagę zasługuje potrzeba pomocy krajom sąsiadującym z UE w zakresie wzmocnienia ochrony bioróżnorodności oraz unikania współfinansowania przez UE i poszczególne kraje członkowskie projektów, które mogą przyczynić się do przyspieszenia utraty bioróżnorodności w europejskich krajach niebędących członkami UE.

1.10 EKES popiera koncepcję globalnej odpowiedzialności UE w ujęciu przedstawionym przez Komisję. Podczas gdy UE i państwa członkowskie przeznaczają mniej niż 0,004 % swoich zasobów gospodarczych na odpowiednie działania związane z rozwojem i zachowaniem różnorodności biologicznej, globalna odpowiedzialność za niszczenie różnorodności biologicznej (np. lasów tropikalnych) nadal rośnie. W przyszłości trendy rozwoju rynku biopaliw mogą spowodować dalsze zaostrzenie się sytuacji.

(!) Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 96.

1.11 EKES krytycznie przyjmuje fakt, że właściwy plan działań dostępny jest tylko jako „załącznik techniczny”, a co za tym idzie tylko jako odrębny dokument SEC wyłącznie w języku angielskim. Wzywa on Komisję do przetłumaczenia planu działań na wszystkie języki urzędowe oraz zadbania o jego szerokie rozpowszechnienie, zarówno poprzez internet, jak i w formie drukowanej.

1.12 Realizacja celów planu działań powinna być nadzorowana przez istniejącą grupę ekspertów ds. różnorodności biologicznej. Zdaniem EKES-u istnieje tutaj pilna potrzeba o wiele silniejszego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego.

2. Główne elementy i kontekst dokumentu Komisji

2.1 Po tym jak już w 1998 r. w swojej strategii na rzecz różnorodności biologicznej UE zwróciła uwagę na wręcz „niespotykane tempo” zanikania różnorodności biologicznej, szefowie państw i rządów UE uzgodnili w 2001 r. cel powstrzymania do 2010 r. „dramatycznej” utraty różnorodności biologicznej (w UE) ^(?). Na szczycie tym obiecano społeczeństwu europejskiemu zatroszczyć się o przywrócenie pierwotnego stanu siedlisk i systemów naturalnych.

2.2 Omawiany komunikat Komisji, przedstawiający plan działań na rzecz utrzymania różnorodności biologicznej, ponownie szczegółowo i dobitnie opisuje aktualny stan rzeczy pod względem zachowania tejże różnorodności, czy też, mówiąc dokładniej, jej ciągłej utraty. Owo zanikanie różnorodności pozostaje w najwyższym stopniu niepokojące, co pokazują także wszystkie badania Europejskiej Agencji Środowiska oraz tak zwane „czerwone listy” gatunków roślin i zwierząt zagrożonych wyginięciem tworzone na poziomie krajowym. W swoim komunikacie Komisja stwierdza, że wyznaczony cel zahamowania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. jest jeszcze bardzo odległy i że odwrócenie tego negatywnego trendu możliwe będzie tylko pod warunkiem „dokonania zasadniczych zmian w polityce i praktyce”.

2.3 Komisja ocenia ponadto, że „tempo i zasięg realizacji planów są jak dotąd niewystarczające” oraz żąda „przyspieszenia działań na poziomie Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich”, gdyż w przeciwnym wypadku „realnym zagrożeniem” jest „nieosiągnięcie światowego celu przewidzianego na 2010 r.”

2.4 Takie minięcie się z celem zdaniem Komisji stanowiłoby szczególny problem. Zachowanie różnorodności biologicznej jest nie tylko etycznie-moralnym obowiązkiem w stosunku do otaczającego nas świata, ale jest zasadne i konieczne także z gospodarczego punktu widzenia. Komunikat precyzyjnie opisuje fakt, że różnorodność biologiczna jest podstawą dla usług ekosystemowych, do których należą m.in. „wytwarzanie zasobów żywnościowych, paliw, włókien oraz substancji leczniczych, zapewnienie równowagi obiegu wody, regulacja warunków klimatycznych i zanieczyszczenia powietrza, utrzymanie żyzności gleby oraz obiegu składników odżywczych”. „Okolo dwóch trzecich usług ekosystemowych na świecie podupada”, co prowadzi do powstawania strat finansowych, trudnych wprawdzie do wycenienia, ale w komunikacie Komisji „szacuje się, że sięgają one rzędu setek miliardów euro rocznie”.

^(?) Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Göteborgu, 15-16 czerwca 2001 r.

2.5 Komunikat Komisji zawiera także analizę tego, co i z jakim rezultatem zostało dotychczas zrobione. Rozpatruje się przy tym nie tylko sytuację w UE, ale także na świecie; opisana jest również globalna odpowiedzialność UE.

2.6 Komunikat poświęcony jest głównie kwestii działań jakie należy podjąć w przyszłości. Sporządzono (jednak tylko w formie załącznika — jako dokument SEC) **plan działań UE**, który omawia **cztery kluczowe obszary polityki, definiuje dziesięć priorytetowych celów** i określa dalsze **cztery „podstawowe środki wspierające”**.

2.6.1 Pierwszym obszarem polityki jest **„różnorodność biologiczna w UE”**. W jego ramach sformułowano aż 5 spośród 10 celów priorytetowych, a mianowicie:

- ochronę najważniejszych siedlisk i gatunków w UE,
- zachowanie i odtwarzanie różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych na pozostałym obszarze lądowym UE,
- zachowanie i odtwarzanie różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych w pozostałym środowisku morskim UE,
- wzmocnienie zgodności rozwoju regionalnego i planowania przestrzennego z potrzebami różnorodności biologicznej w UE,
- zmniejszenie wpływu wywieranego przez obce gatunki inwazyjne i obce genotypy na różnorodność biologiczną w UE.

2.6.2 Drugi obszar polityki poświęcony jest problematyce **„UE i różnorodności biologicznej na świecie”**, jako że zjawisko utraty różnorodności biologicznej nie ogranicza się przecież do terytorium UE, a zarówno Unia, jak i państwa członkowskie z jednej strony podjęły zgodnie z prawem międzynarodowym zobowiązania dotyczące ogólnoświatowej ochrony różnorodności biologicznej, z drugiej natomiast poprzez swoje stosunki handlowe ponoszą współodpowiedzialność za ogólnoświatowe tendencje w tym zakresie. W ramach tego obszaru zdefiniowano dalsze trzy cele priorytetowe, a mianowicie:

- istotne zwiększenie skuteczności międzynarodowych reguł działania w zakresie różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych,
- istotne zwiększenie wsparcia dla różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych w ramach pomocy zewnętrznej udzielanej przez UE,
- istotne zmniejszenie wpływu handlu międzynarodowego na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe na świecie.

2.6.3 Trzeci obszar polityczny obejmuje tematykę **„różnorodności biologicznej i zmian klimatycznych”**, w ramach której określono następujący cel:

- wspieranie dostosowywania różnorodności biologicznej do zmian klimatycznych.

2.6.4 W ramach czwartego obszaru politycznego komunikat i związany z nim plan działań zajmuje się „**podstawami wiedzy**”, stawiając za 10. i tym samym ostatni cel priorytetowy:

- istotne wzmocnienie podstaw wiedzy w zakresie ochrony i zrównoważonego wykorzystania różnorodności biologicznej w UE i na świecie.

2.6.5 Cztery podstawowe środki wspierające to:

- zapewnienie odpowiedniego finansowania,
- wzmocnianie procesu podejmowania decyzji na poziomie UE,
- tworzenie partnerstw,
- kształtowanie świadomości i edukacji społecznej oraz zachęcanie społeczeństwa do aktywnego udziału.

3. Ogólne uwagi dotyczące treści komunikatu Komisji

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje przedłożenie komunikatu i towarzyszącego mu planu działań, które nastąpiło 22 maja 2006 r., czyli cztery dni po wydaniu przez EKES opinii rozpoznawczej w sprawie: „**Kampania UE na rzecz ochrony bioróżnorodności: stanowisko i wkład społeczeństwa obywatelskiego**”. Komitet zauważa, że analiza aktualnej sytuacji oraz jej przyczyn zawarta w obu tych dokumentach praktycznie się pokrywa.

3.2 Komitet stwierdza, że poszczególne przyczyny zanikania gatunków i biotopów, jak np. intensyfikacja wykorzystania gruntów czy zaniechanie użytkowania dotychczas ekstensywnie wykorzystywanych biotopów, wysychanie i zabudowa gruntów itd., są znane już od lat i zostały wielokrotnie udokumentowane naukowo. Są one rezultatem decyzji i działań podmiotów gospodarczych lub decyzji politycznych, które zapadają w zgodzie z obowiązującym prawem; zagrożenie dla różnorodności biologicznej ze strony działań niezgodnych z prawem jest stosunkowo niewielkie. Zatem to legalne decyzje polityczne, merytoryczne i dotyczące wartości prowadzą do zanikania różnorodności biologicznej; często są to decyzje poparte lub inicjowane poprzez decyzje i instrumenty wsparcia UE, państw członkowskich i gmin.

3.3 EKES zgadza się z komunikatem Komisji nie tylko w odniesieniu do opisu i analizy sytuacji, ale także co do uzasadnienia konieczności utrzymania różnorodności biologicznej. W komunikacie Komisja wymienia przesłanki etyczno-moralne i ekonomiczne, EKES w opinii rozpoznawczej mówi o wartości estetycznej i użytkowej naturalnych krajobrazów i różnorodności biologicznej.

Różnorodność biologiczna — między ambicjami politycznymi a rzeczywistością

3.4 Opiniowany komunikat Komisji wpisuje się w długi szereg dokumentów politycznych zapowiadających zamiar powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej. Wciąż na nowo składane są obietnice polityczne w tym zakresie — ostatnio na posiedzeniu unijnych ministrów środowiska w grudniu 2006 r., na którym z aprobatą przyjęty został komunikat Komisji.

3.5 Niestety EKES zmuszony jest jednak stwierdzić, iż między ambitnymi celami a rzeczywistością występuje często znaczny rozdział, który oczywiście nie umyka uwadze społeczeństwa. Na przykład ministrowie odpowiedzialni za rybołówstwo ustalili pod koniec grudnia 2006 r. kwoty połowów dorsza, które zdaniem wszystkich (sic!) specjalistów biologii morza są zbyt wysokie i z dużym prawdopodobieństwem prowadzić będą do gwałtownego zmniejszenia się jego zasobów. Mimo to podjęte ustalenia określano mianem „dobrego wyniku”. Sytuacja taka wskazuje bądź na różnice w ocenie tej problematyki i relacji przyczynowo-skutkowych, bądź odzwierciedla fakt, iż choć wprawdzie mówi się o tym problemie, w rzeczywistości świadomie prowadzi się politykę, której efektem będzie utrata różnorodności biologicznej.

3.6 Tymczasem Komitet zwracał uwagę na tę kwestię w szeregu wydanych przez siebie opinii poświęconych tej problematyce oraz ostrzegał przed groźbą utraty wiarygodności.

3.7 Pomiedzy Komisją a EKES-em występują całkiem wyraźnie różnice w ocenie tego, w jakim stopniu ogół społeczeństwa, politycy i najważniejsze podmioty gospodarcze dostrzegają już znaczenie problemu utraty różnorodności biologicznej, doceniają je i — przede wszystkim — podejmują w tym zakresie przeciwdziałania na szczeblu politycznym. EKES nie kwestionuje przy tym faktu, iż uznaje się istnienie problemu utraty różnorodności biologicznej. Nie pragnie on także nikomu stawiać zarzutu — ani społeczeństwu, ani politykom — że podejmuje świadome decyzje mające na celu osłabienie różnorodności biologicznej. Niemniej wydaje się, że występują znaczne trudności w rzeczywistej ocenie długookresowych skutków własnych decyzji oraz wyciąganiu płynących stąd wniosków. Przykładem dodatkowo ilustrującym tę sytuację są w nowych krajach członkowskich, m.in. w Polsce, realizowane w latach 2004-2006 i przewidywane na lata 2007-2013 w programach rozwoju obszarów wiejskich działania w zakresie melioracji. Działania finansowane ze środków UE „gospodarowanie rolniczymi zasobami wodnymi” sprowadza się przede wszystkim do technicznego przekształcania dolin rzecznych. Prowadzi to do wielu negatywnych skutków, z utratą bioróżnorodności na czele. Działania te są niestety realizowane i planowane do realizacji również na potencjalnych terenach Natura 2000.

3.8 Komisja wspomina, iż kwestie utrzymania różnorodności biologicznej odgrywają ważną rolę m.in. w realizacji strategii lizbońskiej. Również Komitet Regionów w swojej opinii w sprawie analizowanego komunikatu „wyraża zadowolenie z konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia w dn. 23-24 marca 2006 r., w których wzywa się do włączenia wyznaczonych do 2010 r. celów do wszelkich obszarów polityki objętych agendą lizbońską”. EKES ma jednak ogromne wątpliwości, czy rzeczywiście tak się dzieje. Sądzi on raczej, że rola i znaczenie różnorodności biologicznej są w kontekście polityki gospodarczej postrzegane jako mało istotne. Jak pokazuje analiza, w dokumentach dotyczących strategii lizbońskiej takie pojęcia jak na przykład „różnorodność biologiczna” i „ochrona przyrody” pojawiają się tylko na marginesie, i nie inaczej jest w przypadku krajowych programów reform.

3.9 Komisja ma w zupełności rację, wskazując w komunikacie na „błędy w zarządzaniu i nieuznawanie w ramach tradycyjnej ekonomii wartości gospodarczej naturalnego kapitału i usług ekosystemowych”. Gdyby wartość ta rzeczywiście była uznawana, a „koszty zewnętrzne” — co za tym idzie — internalizowane, problem nie pojawiłby się w takiej formie.

3.10 EKES zauważył już w wyżej wspomnianej opinii rozpoznawczej, że aktualnie konflikty pomiędzy różnorodnymi strategiami wspierania wzrostu gospodarczego a strategiami wspierania różnorodności biologicznej raczej przybierają na sile. Wzrost gospodarczy postrzega się dziś często zbyt jednostronnie w kategoriach ilościowych i gdy definiuje się go w ten sposób, można uznać starania o zachowanie różnorodności biologicznej za przeszkodę czy utrudnienie. Zatem ochrona przyrody i różnorodność biologiczna w większości przypadków, gdy w grę wchodzi decyzje merytoryczne i dotyczące planowania, pojmowane są nie jako szansa na rozwój gospodarczy, ale często właśnie jako przeszkoda czy utrudnienie. Tylko w ten sposób można też wytłumaczyć ciągle jeszcze pojawiające się, a nawet zaostrażające się, „naciski” przeciwko wdrażaniu dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej UE oraz przeciwko utworzonej na ich podstawie sieci Natura 2000. Mimo że komisarz ds. środowiska Stavros Dimas jest przeciwny zmianie tych dyrektyw⁽³⁾, jasne jest, że ochrona przyrody jest często postrzegana jako konkurent zabierający innym potrzebną powierzchnię i jako hamulec rozwoju, a jedynie niezmiernie rzadko jako baza dla rozwoju gospodarczego. Nakłady finansowe czy zobowiązania, wynikające np. z wdrażania sieci Natura 2000, są odczuwane jako ciężar, a nie jako inwestycja na przyszłość, lub też po prostu nie są realizowane.

3.11 Oprócz wspomnianego „ekonomicznego” postrzegania ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, które stoi w całkowitej sprzeczności z ekonomicznym uzasadnieniem dla potrzeby utrzymania różnorodności biologicznej, jakie przywołuje Komisja, występuje jeszcze drugi problem spowodowany przez same podmioty odpowiedzialne na ochronę przyrody, który przyczynił się do nasilenia konfliktu z właścicielami i użytkownikami gruntów. EKES wielokrotnie zwracał uwagę na fakt, iż sposób, w jaki zaplanowano i wdrożono np. sieć Natura 2000, jest klasycznym przykładem, jak ochrona przyrody może okazać się nieskuteczna. W przypadku systemu Natura 2000 ministrowie na szczeblu krajowym i na szczeblu landów ni stąd ni zowąd zaczęli kwestionować podstawy prawne, które sami przed laty stworzyli. W ramach tego samego systemu rolnicy nie otrzymali obiecanych im przez polityków wypłat wyrównawczych, a decyzje podejmowane były ponad głowami bezpośrednio zainteresowanych właścicieli i użytkowników gruntów, bez jakiegokolwiek próby pozyskania ich poparcia. Tego rodzaju ochrona przyrody staje się niewiarygodna i powoduje nieufność.

3.12 Wiele przykładów wskazuje przy tym, iż rozsądna współpraca może przynosić całkiem wyraźne efekty, pod warunkiem dotrzymywania przez polityków i urzędników składanych przez nich obietnic oraz zawiązania prawdziwych partnerstw.

Decyzje finansowe UE jako przykład negatywny

3.13 Podjęte na szczycie UE w grudniu 2005 r. decyzje finansowe dotyczące perspektyw finansowych na lata

⁽³⁾ Co EKES odnotowuje z zadowoleniem.

2007-2013, wprowadzające cięcia w szczególnie ważnym dla zachowania różnorodności biologicznej drugim filarze WPR, dokumentują właśnie fakt, że pomimo wzniosłych oświadczeń i celów w politycznych procesach decyzyjnych, nadal kosztem różnorodności biologicznej ustanawia się inne priorytety. Kiedy pół roku po wspomnianych decyzjach finansowych podjętych podczas szczytu UE Komisja w swoim planie działania określa „zapewnienie odpowiedniego finansowania” dla Natury 2000 mianem jednego z czterech podstawowych środków wspierających, to z merytorycznego i formalnego punktu widzenia jest to wprawdzie właściwy postulat, ale nie ma niestety nic wspólnego z rzeczywistością polityczną. Potwierdza raczej po prostu rozbieżność między słowem a czynem.

3.14 EKES wielokrotnie wyrażał pogląd, że drugi filar WPR jest całkowicie niedofinansowany od czasu, gdy przypisano do niego dodatkowe zadania, takie jak np. finansowanie sieci Natura 2000 czy wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej. Co ma sobie myśleć obywatel o polityce, która jest tak wyraźnie sprzeczna wewnętrznie i prowokuje lokalne konflikty.

3.15 Komitet Regionów ma zatem całkowitą rację, opowiadając się w swojej wyżej wspomnianej opinii za tym, „by w trakcie przeglądu w 2008 r. perspektyw finansowych na lata 2007-2013 znaczną kwotę środków wyasygnować na zrównoważony rozwój rolnictwa i zachowanie krajobrazu”.

3.16 Sytuacja jest podobna w przypadku zasadniczo właściwego żądania Komisji dotyczącego „zagwarantowania, że wspólnotowe fundusze rozwoju regionalnego działają na korzyść, a nie na szkodę różnorodności biologicznej; tworzenia partnerstw obejmujących podmioty odpowiedzialne za planowanie i rozwój oraz podmioty zajmujące się ochroną różnorodności biologicznej.” EKES wyraźnie podpisuje się pod owym żądaniem w międzyczasie wypowiedzianym już kilkakrotnie. Niemniej również tutaj występują rozbieżności między (właściwą) deklaracją intencji a codzienną praktyką polityczną, która zasadniczo nie uległa żadnej zmianie. Nadal realizuje się projekty rozbudowy infrastruktury (częściowo współfinansowane ze środków UE) na obszarach najwartościowszych z punktu widzenia ochrony środowiska, a mimo koniecznych środków wyrównawczych i zastępczych podejmowanych na rzecz ochrony środowiska (por. opis sytuacji w UE), w ostatecznym rozrachunku oznacza to utratę różnorodności biologicznej.

3.17 EKES jest ponadto zdania, że wysokie wymagania odnoszące się do funduszy strukturalnych powinny dotyczyć wszystkich środków wydatkowanych przez UE, jeżeli UE chce zrealizować cel prowadzenia spójnej polityki, który sama sobie postawiła.

3.18 EKES dostrzega zatem szerokie pole do działania w dziedzinach, gdzie UE ze względu na swoje kompetencje odpowiada za rozwój sytuacji. Przykładem mogłaby tu być polityka rolna. Jak się jednak okazuje, istniejące uregulowania prawne nie są wystarczające dla szeroko zakrojonego zachowania różnorodności biologicznej. Jeżeli płatności rolne wiążą się „tylko” z przestrzeganiem obowiązującego prawa, szybko okazuje się, że nie wspiera się w ten sposób różnorodności biologicznej.

3.19 Aktualnie bezpośrednio dopłaty dla rolników, które stanowią przeważającą część budżetu rolnego, nie są ukierunkowane na wspieranie różnorodności biologicznej, lecz mają na celu przygotowanie rolników do wyzwań, jakie stawiają im rynki światowe. EKES jednak wielokrotnie podkreślał, że „europejski model agrarny”, który obejmuje m.in. utrzymanie różnorodności biologicznej, jest nie do pogodzenia z warunkami panującymi na światowych rynkach. Nie sposób uczynić rolników konkurencyjnymi na rynku światowym i jednocześnie oczekiwać od nich wspierania różnorodności biologicznej.

3.20 Dlatego też Komitet wzywał niegdyś, by „dopóty, dopóki warunki panujące na rynku światowym raczej utrudniają powszechne wprowadzenie rolnictwa zgodnego z wymaganiami ochrony środowiska, [...] do polityki należało podejmowanie szczególnych wysiłków”, np. w kierunku „takiego zwiększenia środków pomocowych przeznaczonych na potrzeby rolniczo-środowiskowe, aby przekonać wszystkich rolników w UE do metod produkcji rolnej przyjaznych dla środowiska naturalnego”⁽⁴⁾. Również w tym przypadku czyny pozostają w tyle za słowami.

3.21 Jest jasne, że sytuacja polityczna towarzysząca ochronie różnorodności biologicznej fundamentalnie różni się od sytuacji w innych dziedzinach polityki, takich jak np. polityka finansowa czy stabilizacyjna. Tam Komisja usiłuje — częściowo także mimo największych sprzeciwów — przeforsować wyraźnie rozpoznawalną linię polityczną i istnieją tam także instrumenty, jak np. kryteria z Maastricht, pozwalające żądać trzymania się kursu uznanego za właściwy. Zachowanie różnorodności biologicznej pozostaje na razie praktycznie w sferze obietnic politycznych.

3.22 Właśnie z tego powodu EKES w swojej opinii rozpoznał zwrócić szczególną uwagę na pytanie, jakież to tło społeczne sprawia, że możliwe jest zaistnienie sytuacji, w której wszyscy opowiadają się za różnorodnością biologiczną i w której jednocześnie różnorodność ta zanika w dramatyczny sposób. Komitet doszedł do wniosku, że społeczeństwo (i w dużej mierze także świat polityki) w zbyt małym stopniu świadome jest wartości estetycznej i użytkowej różnorodności biologicznej. Jednak gdy te uzasadnienia dla zachowania różnorodności biologicznej nie zostaną w pełni zaakceptowane i zrozumiane, odpowiednia polityka nie może być skuteczna. Dlatego też EKES postulował przyłożenie szczególnej wagi politycznej do informowania o konieczności zachowania różnorodności biologicznej. Przedstawiony plan działań UE zajmuje się wprawdzie tą problematyką w ramach czwartego obszaru politycznego oraz „podstawowych środków wspierających”, jednak nie w takim stopniu szczegółowości, jak byłoby to wskazane.

3.23 EKES nie chciałby tu powtarzać treści, jakie zawarł w opinii z 18 maja 2006 r. Może jedynie prosić Komisję, Radę i Parlament, by ponownie przyjrzały się odpowiednim rozważaniom Komitetu. Dramatyczna sytuacja w zakresie tendencji dotyczących różnorodności biologicznej jest znana i rozwija się w dużej mierze w ramach dozwolonych prawem działań. UE wprowadziła wprawdzie pewne środki zaradcze, ale nie przynoszą one rezultatów, m.in. dlatego, że jeżeli w ogóle są realizowane, to są realizowane bez przekonania. Ponadto nadal podejmuje się wiele decyzji, mimo że są one niekorzystne w skutkach.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR z 21 marca 2002 r., Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 87-99.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Fakt, że w jednym planie działań zawarty jest ponad 160 różnych propozycji poprawy sytuacji, pokazuje przede wszystkim, że w bardzo wielu dziedzinach polityki i na najróżniejszych poziomach muszą istnieć niedomagania. Jednocześnie jednak należy postawić pytanie, czy wszystkie te działania mają podobne znaczenie i czy wszystkie należy rozpocząć w jednym czasie. Pytanie to nie ma na celu zasugerowania, że EKES uznaje choćby jedno z proponowanych rozwiązań za błędne. Wyraża jedynie wątpliwość, czy faktycznie wszystkie będą odpowiednio stanowczo realizowane.

4.2 Zdaniem EKES-u kluczowe znaczenie ma niezwłoczne i wyczerpujące zajęcie się czwartym obszarem politycznym — należy pilnie poprawić podstawy wiedzy na temat rzeczywistego znaczenia różnorodności biologicznej oraz prawdziwych, długookresowych konsekwencji poszczególnych decyzji dla różnorodności biologicznej. Tylko gdy rzeczywiście osiągnięto odpowiedni poziom wiedzy oraz zostanie on zaakceptowany przez polityków i społeczeństwo, możliwe będzie osobiste zaangażowanie, które konieczne jest z politycznego punktu widzenia, by doszło do „zasadniczych zmian w polityce i praktyce”, jakie Komisja uważa za niezbędne. Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy obecnie bardziej brakuje wiedzy i pomysłów, czy też raczej politycznej woli lub zdolności do działania, będzie niezmiernie trudne.

4.3 UE będzie musiała wyraźnie poddać się ocenie według kryterium realizacji swych własnych zapowiedzi poczynionych w planie działań, dotyczących m.in. innego kształtowania polityki dotyczącej wydatków. Grudniowe decyzje finansowe sprawiają, że wiele zainteresowanych stron sceptycznie ocenia możliwość zrealizowania się takich zmian. Sceptycyzm ten pogłębia fakt, że nawet tam, gdzie interesy gospodarcze nie stoją w sprzeczności ze skuteczną ochroną różnorodności biologicznej, nie osiągnięto w przeszłości praktycznie żadnych sukcesów.

4.4 Jako przykład może posłużyć zagadnienie, które w całym dokumencie Komisji nie zostało nawet wspomniane, chociaż dla wielu zagrożonych gatunków ma ono szczególnie duże znaczenie — są to polowania. W 27 państwach członkowskich UE oraz w Szwajcarii i Norwegii co roku 102 miliony ptaków, w tym 37 mln ptaków śpiewających, jest odstrzelanych lub chwytanych. Dane te bazują na statystykach myśliwskich. Jest pewne, że wysokie straty wśród ptaków wędrownych w wyniku polowań są ważnym czynnikiem ich śmiertelności.

4.5 Polowanie na ptaki gatunków, takich jak czajka, kszyc, cyranka, skowronek, przepiórka, turkawka czy bekasik — wszystko to są gatunki, których populacja maleje w całej Europie lub w części kontynentu — powinno i mogłoby zatem być zabronione. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że polowanie na gatunki zwierząt wędrownych w większości państw Europy stanowi hobby jedynie niewielkiego odsetka ludności. Nie istnieje dla niego uzasadnienie gospodarcze, polowania odbywają się wyłącznie dla przyjemności. A mimo to — czy może właśnie dlatego? — nie odnotowano na tym polu jak dotąd żadnych sukcesów. Ponownie okazuje się, jak trudno jest zmienić nawet takie przyzwyczajenia, a jeszcze trudniej jest osiągnąć „zasadnicze zmiany”.

4.6 Grecka wyspa Tilos jest zasługującym na uwagę przykładem tego, czego można dokonać dzięki zakazowi polowań. Od 1993 r. nie prowadzi się już tam polowań, co doprowadziło do ogromnego wzrostu różnorodności gatunków i liczebności ich populacji. UE wspierała te zmiany między innymi poprzez projekt LIFE.

4.7 EKES chciałby jeszcze na koniec podkreślić, że podziela on koncepcję wspomnianej przez Komisję **globalnej odpowiedzialności**. Stwierdza jednak, że także w tej dziedzinie UE nie może jeszcze spoczywać na laurach. Komisja pisze w komunikacie, że obecnie „mniej niż jedna setna całkowitego budżetu Wspólnoty i państw członkowskich przeznaczonego na pomoc rozwojową”, tzn. mniej niż 0,004 % wszystkich wydatkowanych środków, przeznaczana jest na międzynarodowe projekty służące zachowaniu różnorodności biologicznej.

4.8 Z drugiej strony należy odnotować znaczną współodpowiedzialność za zanikanie różnorodności biologicznej w innych częściach świata. Komunikat jako przykład podaje niszczenie lasów tropikalnych. EKES poddaje pod rozwagę fakt, że wycinanie lasów jest szkodliwe nie tylko z punktu widzenia ochrony różnorodności biologicznej, ale także ochrony klimatu: 20 % zanieczyszczenia CO₂ jest wynikiem niszczenia lasów!

4.9 EKES zwraca uwagę na oczywiste niebezpieczeństwo, na jakie narażone jest rolnictwo i hodowla, wobec szybko postępującej erozji zasobów genetycznych w produkcji żywności.

4.10 EKES jest głęboko zaniepokojony tym, że na przykład wdrażanie strategii UE w dziedzinie biopaliw może doprowadzić do dalszego masowego niszczenia lasów tropikalnych, jeżeli zamiast rodzimych produktów wytwarzanych w sposób ekologiczny wykorzystywać się będzie tańsze towary importowane. Malezja produkuje ok. 5 mln ton oleju palmowego rocznie; tworzone w tym celu plantacje były w latach 1985-2000 przyczyną ok. 90 % wycinki lasów tropikalnych. Teraz lasy tropikalne mają zostać wycięte na powierzchni dalszych 6 mln ha, a

w Indonezji nawet 16,5 mln ha, aby zrobić miejsce dla plantacji służących produkcji oleju palmowego. Olej ten przeznaczony jest na eksport. Elektrociepłownia w niemieckim okręgu Schwäbisch-Hall, którą często podaje się za wzór w zakresie polityki energetycznej, w ponad 90 % zasilana jest olejem palmowym!

4.11 Oprócz oceny treści i strategii zawartych w komunikacie EKES chciałby poczynić jeszcze dwie istotne uwagi formalne:

4.11.1 Dla zainteresowanych osób, których bezpośrednio dotyczy dane zagadnienie, bardzo kłopotliwe jest, gdy trzeba zebrać szereg różnych dokumentów unijnych, by uzyskać pełen obraz jednej i tej samej dziedziny polityki. Z uwagi na techniczno-administracyjne zalecenie, by dokumenty Komisji były możliwie krótkie, sam właściwy plan działań, który w spisie treści komunikatu Komisji odnotowany jest jako załącznik 1, nie został dołączony do tegoż komunikatu. Dostępny jest on jako oddzielny dokument SEC, przy czym termin „plan działań” nie pojawia się nawet na jego stronie tytułowej. Mowa jest tam wyłącznie o „załączniku technicznym”. Plan działań dostępny jest ponadto wyłącznie w języku angielskim (czyli nie jest dostępny w innych językach urzędowych), przy czym zastosowany krój czcionki utrudnia czytanie. To także jest źródłem irytacji. EKES wzywa zatem Komisję do przetłumaczenia planu działań na wszystkie języki urzędowe oraz zadbania o jego szerokie rozpowszechnienie, zarówno poprzez internet, jak i w formie drukowanej.

4.11.2 Komisja proponuje, by realizacja celów planu działań była nadzorowana przez istniejącą grupę ekspertów ds. różnorodności biologicznej. EKES proponuje natomiast, by w większym stopniu włączyć w to społeczeństwo obywatelskie, zwłaszcza z uwagi na wspomniany powyżej i szczegółowo opisany w opinii rozpoznawczej problem, jakim jest zbyt niska świadomość i w rezultacie zbyt niskie poczucie „zaangażowania”.

Bruksela, 15 lutego 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
