



Европейски икономически и социален комитет

**NAT/491**  
**Стратегия на ЕС за**  
**биологичното разнообразие до**  
**2020 г.**

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

**СТАНОВИЩЕ**

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета,**  
**до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите –**

**Нашата застраховка живот, нашият природен капитал:**  
**стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.“**

COM(2011) 244 окончателен

\_\_\_\_\_  
Докладчик: г-н **Lutz Ribbe**  
\_\_\_\_\_

На 475-ата си пленарна сесия, проведена на 26 и 27 октомври 2011 г. (заседание от 26 октомври 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 120 гласа „за“, 5 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

\*

\* \*

## 1. **Обобщение на заключенията и препоръките на ЕИСК**

- 1.1 В това свое, вече четвърто в рамките на четири години становище относно политиката в областта на биологичното разнообразие, ЕИСК отново приветства факта, че Комисията ясно показва колко много повече трябва да се направи, за да бъдат постигнати определените от Европейския съвет цели.
- 1.2 ЕИСК се отнася критично към това, че Комисията не прави истински анализ защо известните от години и винаги приветствани от Комитета искания – напр. 160-те действия по плана за действие в областта на биологичното разнообразие от 2006 г. – не са приложени или са приложени в недостатъчна степен. Един анализ на причините за неприлагането или за провала на обемистия списък от действия в плана за действие относно биоразнообразието от 2006 г. става още по-важен, тъй като в края на краищата само чрез него могат целенасочено да се разработят нови мерки и стратегии с по-големи изгледи за успех.
- 1.3 Представената сега стратегия не съдържа по същество нищо ново. Проблемите не могат да се решат с представянето на нов стратегически документ, съдържащ отдавна известни искания. 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.
- 1.4 Досега обаче политиките 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.
- 1.5 ЕИСК признава, че са налице частични успехи при опазване на биологичното разнообразие. Това не бива обаче да прикрива факта, че погледнато като цяло биологичното разнообразие драматично намалява. Ето защо ЕС е изправен пред предизвикателството да разработи насочена към прилагане стратегия.
- 1.6 За съжаление 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.

- 1.7 Затова е изключително важно в хода на предстоящите процеси на политически реформи (например на политиките в областта на рибарството, селското стопанство, транспорта, енергетиката и сближаването) да се прави тясна връзка със стратегията за биологичното разнообразие. ЕИСК обаче все още вижда големи недостатъци в това отношение. Това се отнася и за представените проекти във връзка с финансовата перспектива за 2014-2020 г., които според ЕИСК не изглеждат пригодни за предоставяне на необходимите финансови средства в необходимия обем. Комисията трябва да се отнася по-сериозно към собствената си стратегия за биологичното разнообразие!
- 1.8 По този въпрос в хода на изготвяне на настоящото становище беше направен паралел с кризата на дълга и с кризата на еврозоната. Ако държавите-членки на ЕС сами не приемат сериозно собствените си принципи и критерии, независимо дали става дума за разпоредбите относно защитата на природата или пък за залегналите в Договора от Маастрихт критерии за стабилност на паричния съюз, то няма защо да се учудваме, че а) възникват проблеми в съответната политическа област и б) гражданите губят доверието си в политиките.
- 1.9 Съществува определена необходимост от информация и знания за биологичното разнообразие и за неговите сложни взаимодействия с развитието и заетостта, както и за посочване и подкрепа на успешни примери.
- 1.10 Комисията се призовава да представи най-сетне обещания още през 2006 г. списък на вредните за околната среда субсидии.

## 2. Основни елементи и контекст на съобщението на Комисията

- 2.1 През 2011 г. Европейският съвет в Гьотеборг прие Стратегията на ЕС за устойчиво развитие, в която беше формулирана ясна цел и в областта на биологичното разнообразие. Тя гласеше: „*Опазване и възстановяване на местообитанията и природните системи и ограничаване на загубата на биологично разнообразие до 2010 г.*“<sup>1</sup>.
- 2.2 През март 2010 г. държавните и правителствените ръководители на държавите от ЕС трябваше да признаят, че не са постигнали целта си. Затова те одобриха нова цел, предложена от Комисията в нейното съобщение „*Възможни варианти за визия и цели на ЕС по отношение на биологичното разнообразие след 2010 г.*“<sup>2</sup>. Тази цел е за 2020 г. и гласи: „*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 към предотвратяване на загубата на световното биологично разнообразие.*“

<sup>1</sup> COM(2001) 264 окончателен от 15.4.2001 г., стр.14 (не е преведено на български).

<sup>2</sup> COM(2010) 4 окончателен.

- 2.3 Съветът възложи на Комисията да изготви проект на нова стратегия за постигане на тази цел. Този проект е представен в разглежданото тук съобщение.
- 2.4 В него Комисията – посредством известни от години факти – подчертава необходимостта най-сетне да се действа:
- Загубата на биологично разнообразие се разглежда като „най-сериозната глобална заплаха за околната среда“ наред с изменението на климата, при което се отбелязва, че двете са неразривно свързани.
  - Изчезването на видове върви с небивало темпо: видовете понастоящем изчезват 100 до 1000 пъти по-бързо от естественото темпо.
  - В ЕС едва 17% от местообитанията и видовете и 11% от ключовите екосистеми, защитени от законодателството на ЕС, са в задоволително състояние<sup>34</sup>.
  - Малкото положителни резултати от въведените от 2001 г. насам мерки са били неутрализирани „от продължаващия и нарастващ натиск върху биологичното разнообразие на Европа. Промяната в земеползването, свръхексплоатацията на биологичното разнообразие и неговите компоненти, разпространението на инвазивни чужди видове, замърсяването и измененията на климата остават на същото ниво или дори се засилват“.
  - Фактът, че при вземането на решения не се отчита икономическата стойност на биологичното разнообразие, също значително допринася за загубата му.
- 2.5 В настоящото съобщение на икономическите аспекти на загубата на биологично разнообразие се отделя повече внимание, отколкото в предишни документи на ЕС, което, наред с останалото, е видно и от все по-честата употреба на понятието „екосистемни услуги“. Отново се прави позоваване на Доклада за икономиката на екосистемите и биологичното разнообразие (ТЕЕВ)<sup>5</sup> и като пример се отбелязва, че икономическата стойност само на опрашването от насекоми на територията на ЕС се оценява на 15 милиарда евро годишно. Оттук се прави изводът, че „продължаващото намаляване на пчелите и други опрашващи насекоми може да има сериозни последици за европейските фермери“.
- 2.6 В раздел 3 на съобщението се описва рамката за действие за следващото десетилетие, която се състои от шест отделни цели:
- Цел 1: Пълно прилагане на директивите за птиците и за местообитанията,
  - Цел 2: Поддържане и възстановяване на екосистемите и техните услуги,

<sup>3</sup> <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

<sup>4</sup> За местообитанията и видовете, които не са защитени от законодателството, не се привеждат данни, въпреки че те, естествено, също са важни за биологичното разнообразие.

<sup>5</sup> „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“ (ТЕЕВ), вж. <http://teebweb.org>.

- Цел 3: Повишаване на приноса на селското и горското стопанство за опазване и подобряване на биологичното разнообразие,
  - Цел 4: Гарантиране на устойчивото използване на рибните ресурси,
  - Цел 5: Борба с инвазивните чужди видове,
  - Цел 6: Съдействие за предотвратяване на глобалната загуба на биологично разнообразие.
- 2.7 Всяка отделна цел обхваща пакет от дейности, чрез който трябва да се преодолеят специфичните предизвикателства по отделните цели. Описани са общо 37 дейности.
- 2.8 В съобщението многократно се обръща внимание, че е необходимо по-добро интегриране на политиката за биологичното разнообразие в други политики на ЕС (като селскостопанската политика или политиката по рибарството).
- 2.9 Необходимост от финансиране съществува най-вече в две области: пълното изграждане на мрежата Натура 2000 и изпълнение на договорените глобални ангажименти<sup>6</sup>.
- 2.10 Освен това се посочва, че *„реформата на вредните субсидии (...) също ще бъде полезна за биологичното разнообразие“*.
- 3. Общи бележки**
- 3.1 ЕИСК през последните години – още през февруари 2007 г., през юли 2009 г., както и през септември 2010 г. – многократно е изразявал становище по въпросите на политиката в областта на биологичното разнообразие.
- 3.2 ЕИСК констатира, че политиките, целите и дейностите, посочени в настоящия проект на стратегия, още през 2006 г. са били основна съставна част на тогавашния план за действие.
- 3.3 Представената сега стратегия не съдържа нищо ново по същество, но тя за пореден път показва кои подходи са абсолютно задължителни и кои са най-належащите, както и най-обещаващите. Стратегията в голяма степен представлява „сору-paste“ на стари, отдавна известни факти, искания и мерки. Тоест, всичко е напълно познато. Няма нужда повече да се обсъжда какво трябва да се направи, а по-скоро да се зададе въпросът: защо не се прави и как да преминем към целенасочено действие. Засега обаче стратегията не дава отговор на този централен въпрос.
- 3.4 Ето защо документът на Комисията е крайно незадоволителен. Затова ЕИСК настоява стратегията за биологичното разнообразие до 2020 г. да е по-категорично ориентирана към прилагане.
- 3.5 ЕИСК би желал да припомни онова, което беше представил в обобщение още през 2007 г.:

---

<sup>6</sup> Вж. 10-ата Конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие (CoP-10) в Нагоя 2010 г.

- Опазването на биоразнообразието е необходима и основна задача, която не включва само етичен и морален ангажимент. Съществуват и икономически основания, които налагат бързи и успешни действия.
  - Изчезването на видовете в Европа е резултат от милиони единични премислени решения през последните десетилетия, които в огромното мнозинство от случаите са били взети в съответствие със съществуващото законодателство.
  - Тенденциите на развитие на биоразнообразието продължават да бъдат отрицателни. Досега липсваше политическа воля за действително прилагане на мерките, които отдавна са признати за необходими.
  - Причините за това са правилно посочени от Комисията в нейното съобщение – *„провалът на обществените институции и пропуските на традиционната икономика да признае икономическата стойност на природното наследство и на услугите, предлагани от екосистемите“*.
  - Това и фактът, че етичната и моралната обосновка за запазване на биоразнообразието в рамките на процесите на планиране и политическа преценка по-скоро бива третирана като второстепенна, са довели до сегашното изостряне на ситуацията.
  - Той приветства плана за действие от 2006 г. и призна за полезни посочените в него 160 (!) действия; повечето от тях още тогава съвсем не бяха нови, а от години стояха на дневен ред. ЕИСК изразява съжаление, че липсващият стратегически дебат относно въпроса, поставен в неговото проучвателно становище от 18 май 2006 г.<sup>7</sup>, защо в областта на опазването на биоразнообразието има такива драстични разминавания между амбиции, декларации за намерения и действителност, почти не е засегнат в съобщението на Комисията и в плана за действие.
  - ЕИСК подкрепя концепцията за глобалната отговорност на ЕС.
- 3.6 Тези основни положения от становището, прието от пленарната асамблея през 2007 г., днес са също толкова актуални, колкото и тогава. ЕИСК дълбоко съжалява, че през изминалите години не е настъпила никаква решителна промяна.
- 3.7 Изследване на причините за неприлагането или за провала на обемистия списък от действия в плана за действие относно биоразнообразието от 2006 г. липсва и в настоящото съобщение на Комисията. Един такъв компетентен анализ на провала е още по-важен, тъй като в крайна сметка само въз основа на него могат целенасочено да се разработят нови мерки и стратегии с по-големи изгледи за успех. Проблемите не могат да се решат с представянето на нов стратегически документ, съдържащ отдавна известни искания.
- 3.8 Независимо че Комисията от години се опитва да привежда в по-голяма степен и икономически аргументи за опазване на биологичното разнообразие, резултатите са слаби. ЕИСК, който веднъж окачестви политиката по опазване на биологичното разнообразие като *„дългосрочна икономика, поради което министрите на икономиката и финансите би*

<sup>7</sup>

ОВ С 195 от 18.8.2006 г., стр. 96.

следвало също да се заемат най-сетне с тази тема<sup>8</sup>, приветства, от една страна, опита да се покажат последиците за икономиката от непровеждане на политиката за биологично разнообразие. Досега обаче липсва интегриране на политиката за биологичното разнообразие в икономическата и финансова политика на ЕС. Новата стратегия би следвало да даде отговор, как това може да се промени.

- 3.9 От друга страна, ЕИСК държи да обърне внимание на една опасност, която може би е свързана със засилващия се акцент върху икономическите аспекти. Това е опасността опазването на биологичното разнообразие в бъдеще да се концентрира главно върху онези области, които са или изглеждат икономически рентабилни в краткосрочен план. Ето защо Комисията би трябвало да обмисли как да се подходи към видове и местообитания, чиято икономическа стойност не може да бъде непосредствено пресметната. Би било трудно например да се представи в евро стойността на едри бозайници като вълк, мечка или рис; същото се отнася и за жабата, скакалеца, белия щъркел и хиляди други видове. Същевременно видове, чийто – включително и икономически – „принос“ е направо неоценим, остават извън политическия дебат. Къде са програмите за опазване на бактерии, гъби или дъждовни червеи, т.е. за т.нар. „деструенти“, без които би било невъзможно разграждането на органични субстанции?
- 3.10 Стратегията е силно концентрирана върху селското и горското стопанство, както и върху политиката в областта на рибарството. От една страна това е оправдано, тъй като а) те имат последици върху биологичното разнообразие и б) става дума за политики, които засягат обширни площи и върху които ЕС може да оказва влияние. От друга страна, твърде малко внимание е отделено на други сектори, които имат вредно въздействие върху биологичното разнообразие, каквито са напр. транспортът и устройството на територията.
- 3.11 Комисията, разбира се, е права, посочвайки в проекта за стратегия, че *„реформата на вредните субсидии (...) също ще бъде полезна за биологичното разнообразие“*. Но тя би следвало най-сетне да представи и списъка на вредните субсидии. Такова обещание има още от 2006 г., но то и до днес не е изпълнено.
- 3.12 ЕИСК приветства декларацията на Комисията, че в бъдеще тя ще проверява всички разходни позиции по отношение на съвместимостта им с опазване на биоразнообразието и ще се погрижи посредством инициатива, насочена към предотвратяване на нетните загуби, на биоразнообразието да не бъдат нанасяни допълнителни вреди.

#### 4. Бележки по отделните цели

- 4.1 Въз основа на разглеждането на шестте отделни цели и на някои от дейностите, ЕИСК би желал да покаже защо смята представената нова стратегия относно биологичното разнообразие за недостатъчно амбициозна от експертна гледна точка. Причината за това,

---

<sup>8</sup> ОВ С 48 от 15.2.2011 г., стр. 150, параграф 1.6.

че Комисията подхожда много съдържано при формулирането на дейностите, вероятно е по-скоро от политическо естество. Изключително трудните преговори в Съвета „Околна среда“ за определянето на отделни действия показват, че биологичното разнообразие продължава да не е интегрирано в други политики.

#### 4.2 Цел 1:

- 4.2.1 Директивата за птиците от 1979 г., както и Директивата за местообитанията от 1992 г. са основните директиви за опазване на природата в Европа, без чието пълно прилагане опазването на природата в Европа няма бъдеще. Може обаче да се възприеме като изключително лош сигнал, че **Цел 1** на новата стратегия за биологичното разнообразие гласи: *„Пълно прилагане на директивите за птиците и местообитанията“*. Най-големия проблем на политиката в областта на биологичното разнообразие в Европа ЕИСК вижда в обстоятелството, че 32 и съответно 19 години след влизането си в сила тези директиви още не са напълно транспонирани. Това по впечатляващ начин доказва, че за опазване на биологичното разнообразие липсва политическа воля, а не правна основа и стратегии. В това отношение със сигурност важна роля следва да играе и Съдът на ЕС, защото дори и добрите стратегии не могат да заместят очевидно липсващата политическа воля.
- 4.2.2 Разочарованието на ЕИСК от бавното прилагане на тези директиви е още по-голямо, тъй като повечето практически действия с успешен резултат бяха средносрочно или непосредствено свързани с тези директиви за защита на природата. От време на време се поставя политическият въпрос дали пък тези директиви и техните цели продължават да са „актуални“. ЕИСК отговаря на този въпрос с еднозначно и недвусмислено „да“, защото не вижда никаква възможност новите цели да бъдат постигнати без бързото и цялостно прилагане на съществуващите директиви.
- 4.2.3 По този въпрос в хода на изготвяне на настоящото становище беше направен паралел с кризата на дълга и с кризата на еврозоната. Ако държавите-членки на ЕС сами не приемат сериозно собствените си принципи и критерии, независимо дали става дума за разпоредбите относно защитата на природата или пък за залегналите в Договора от Маастрихт критерии за стабилност на паричния съюз, то няма защо да се учудваме, че а) възникват проблеми в съответната политическа област и б) гражданите губят доверието си в политиците.
- 4.2.4 Сред дейностите за постигане на тази цел, като належащо е посочено *„осигуряването на адекватно финансиране за териториите от Натура 2000“*. ЕИСК също е на това мнение, но в представения проект на финансовата перспектива за 2014-2020 г. не намира потвърждение, че през новия финансов период ще се стигне до необходимите подобрения по същество. Изплащането на премия за стопанисване на зони по Натура 2000, например от земеделски стопани, би било добър сигнал, но то за съжаление не е предвидено в реформата на ОСП.



4.2.5 Едва 17% от местообитанията и видовете и 11% от ключовите екосистеми, защитени от законодателството на ЕС, са в задоволително състояние. ЕИСК моли Комисията за информация, дали формулираната цел до 2020 г. „*броят на оценките, показващи подобрен природозащитен статус (...) да се увеличи със 100% за местообитанията и с 50% за видовете*“ ще бъде достатъчна, за да се спре наистина загубата на биологично разнообразие. Според Комитета тази формулировка означава, че Комисията би била доволна, ако до 2020 г. 34% от местообитанията и видовете, защитени от законодателството, показват благоприятен природозащитен статус (следователно 2/3 ще са с незадоволителен статус).

4.3 Цел 2:

4.3.1 **Цел 2** се отнася за „*Поддържане и възстановяване на екосистемите и техните услуги*“ – обещание, което държавните и правителствените ръководители бяха дали още през 2001 г. До 2020 трябва да се постигат съответни подобрения, напр. чрез създаване на зелена инфраструктура, както и чрез възстановяване на поне 15% от нарушените екосистеми<sup>9</sup>.

4.3.2 ЕИСК подчертава, че през последните десетилетия конфликтите във връзка със земеползването драматично се изостриха, и то във всички области (напр. селско и горско стопанство, добив на енергия, транспорт, устройство на територията). При сегашните рамкови условия възстановяването на нарушени екосистеми по-скоро ще засили конфликтите, свързани със земеползването, тъй като – от гледна точка на ползвателите на земи – защитата на природата се възприема като допълнителен конкурент. ЕИСК призовава в обещаната за 2012 г. стратегия за прилагането да бъдат предложени начини за решаване на тези конфликти.

4.4 Цел 3:

4.4.1 **Цел 3**, „*Повишаване на приноса на селското и горското стопанство за опазване и подобряване на биологичното разнообразие*“, също е елемент от дискусиата, който от години остава нерешен. ЕИСК многократно е посочвал, че в професиите от селското и горското стопанство съществува подчертан афинитет към опазване на природата и на местообитанията. Много пилотни проекти показват, че в партньорско сътрудничество могат да се постигнат положителни резултати.

4.4.2 Земеделските стопани са готови да приемат предизвикателството, че обществото им възлага „многофункционална роля“, а не просто производствени функции. Но във връзка с това те се виждат изправени пред задачи, които струват пари, а не носят печалба, тъй като цените на производител не включват допълнителните услуги, които се очакват от селското стопанство.

4.4.3 Общата селскостопанска политика трябва следователно да бъде съответно адаптирана, за да реши тази дилема. Комитетът препраща към своите досегашни становища по тези

---

<sup>9</sup> Тази цел е в съответствие с аналогичните цели на Конвенцията за биологичното разнообразие.

въпроси и ще продължи и в това отношение интензивно да следи предстоящата реформа на ОСП.

4.4.4 В допълнение към това би трябвало да се проучат и начини на финансиране извън бюджета на ЕС за селското стопанство, за да се гарантира необходимото стимулиращо въздействие.

4.5 Цел 4:

4.5.1 **Цел 4, „Гарантиране на устойчивото използване на рибните ресурси“**, се отнася пряко за политиката на ЕС в областта на рибарството. Интересите на промишления риболов и тези на опазването на биологичното разнообразие продължават да са в конфронтация помежду си. Ето защо не предизвиква учудване, че формулираните за рибарството цели (например Дейност 13 „Подобряване на управлението на рибните запаси“) са изключително общи и не съдържат почти никакви количествено измерими цели за опазване на природата. ЕИСК приветства целта до 2015 г. (а не чак до 2020 г.) рибните запаси да се поддържат или възстановяват до нива, които могат „да осигурят максимален устойчив улов“, но трябва да се признае, че това е цел, свързана повече с управлението на рибарството, отколкото с политиката за опазване на природата. Обсъжданията в Съвета обаче показаха, че дори и срещу такива по-скоро неангажиращи формулировки съществува значителна съпротива. За ЕИСК това е сигнал, че, както и досега, политиката за биологично разнообразие трябва да отстъпва място на производствени методи, отдавна признати като несъответстващи на устойчивото развитие. Той ще продължи интензивно да следи по-нататъшните преговори по реформата на политиката в областта на рибарството.

4.6 Цели 5 и 6:

4.6.1 Относно **Цел 5, „Борба с инвазивните чужди видове“**, ЕИСК изрази позицията си в становище<sup>10</sup>. Този проблем не е нов, но продължава да очаква да бъде разрешен, също както **Цел 6, „Съдействие за предотвратяване на глобалната загуба на биологично разнообразие“**. Във връзка с Цел 6 Комитетът отбелязва, че много от декларациите и обещанията по отношение на опазване на глобалното биологично разнообразие очевидно не се спазват. Проектът „Национален парк Yasuni“ в Еквадор е пример за това, как международната общност предлагаше финансова помощ, за да се отмени проект за добив на нефт на негова територия. Но полученото финансиране не достигна обещания размер, така че там ще се добива нефт, във вреда на природата в тропическите гори.

---

<sup>10</sup> ОВ С 306 от 16.12.2009 г., стр. 42.

4.6.2 ЕИСК моли Комисията, Съвета и Европейския парламент ясно да посочат какъв бюджет ще бъде предоставен за „глобалната политика за биологичното разнообразие“ през новия финансов период 2014-2020 г., тъй като това не е видно от публикуваните до момента документи. Досега ЕС и държавите-членки са предоставили по-малко от 0,004% от своите икономически ресурси за глобални мерки за развитие и опазване на биологичното разнообразие. Така проблемите, които понастоящем по-скоро продължават да нарастват поради глобалната конкуренция в земеползването, не могат да бъдат решени.

Брюксел, 26 октомври 2011 г.

Председател  
на  
Европейския икономически и социален  
комитет

Staffan Nilsson

---