

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Finansowanie sieci Natura 2000

COM(2004) 431 końcowy

(2005/C 221/19)

Dnia 15 lipca 2004 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 13 stycznia 2005 r. Sprawozdawcą był **Lutz Ribbe**.

Na 414 sesji plenarnej w dniach 9-10 lutego 2005 r. (posiedzenie z dnia 10 lutego 2005 r.) Komitet jednogłośnie przyjął następującą opinię:

1. Uwagi wstępne

1.1 W ocenianym w niniejszej opinii komunikacie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat finansowania NATURA 2000

- opisany jest wciąż niezadowalający stan ochrony przyrody w Europie;
- zwraca się uwagę na liczne decyzje polityczne, m.in. szefów państw oraz rządów UE, które dotyczą zachowania bioróżnorodności w Europie;
- przedstawione są odpowiednie ustawodawstwa europejskie z zakresu ochrony przyrody oraz wynikające z nich zobowiązania UE oraz Państw Członkowskich w szczególności w kontekście utworzenia sieci ochrony przyrody NATURA 2000;
- ponownie wymienia się przyczyny konieczności zaangażowania się w ochronę przyrody, których szukać należy nie tylko w zakresie dotyczącym samej ochrony przyrody czy kultury, lecz również w sektorze gospodarczym i społecznym; oraz
- zaprezentowano propozycje ewentualnego współfinansowania ze strony UE działań w ramach sieci NATURA 2000.

1.2 Komisja opisuje w komunikacie obecną praktykę w zakresie współfinansowania przez UE wynikającą głównie z art. 8 „dyrektywy siedliskowej”⁽¹⁾, która jakkolwiek okazała się dotychczas nieodpowiednia do rozwiązania problemów.

1.3 Komisja oblicza zapotrzebowanie finansowe wynikające z utworzenia, realizacji i utrzymania sieci NATURA 2000, ale zwraca uwagę na to, że obecnie nie ma jeszcze ostatecznej i dokładnej kalkulacji. W szacunkach, które Komisja uznaje obecnie jako „najbardziej rzetelne” podawane są roczne koszty rządu 6,1 mld € (dla EU-25)⁽²⁾. Podkreśla się, że „można i należy je jeszcze udoskonalić”. Wzywa się do tego szczególnie Państwa

Członkowskie, w których zakresie kompetencji ostatecznie leży wnioskowanie o środki na współfinansowanie.

1.4 Z dokumentu Komisji wynika jasno, że wewnątrz UE nie prowadzi się już żadnych dyskusji, czy przeznaczyć środki wspólnotowe na rozbudowę i utrzymanie NATURA 2000, a jedynie *jak* może się to odbyć w najwłaściwszy sposób.

1.5 W tym zakresie przedstawiono trzy możliwości:

- wykorzystanie istniejących funduszy UE (w szczególności funduszy na rozwój obszarów wiejskich z sekcji gwarancji Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnych EFGOR, funduszy strukturalnych [Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego — EFRR, Europejski Fundusz Społeczny — EFS, Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa — FIAF, EFGOR –sekcja orientacji], Fundusz Spójności oraz program LIFE-Natura),
- podwyższenie i udoskonalenie programu LIFE-Natura, który ma służyć jako główny instrument realizacji, lub
- stworzenie specjalnego nowego instrumentu finansowania dla programu NATURA 2000.

1.6 W swoich rozważaniach, m.in. po konsultacji z Państwami Członkowskimi, Komisja dochodzi do wniosku, że należy wybrać opcję pierwszą, tzn. posłużyć się istniejącymi funduszami UE.

1.7 Komisja przedstawia jednak ograniczenia, które wiążą się z tą opcją i które będzie należało rozwiązać. Wyjaśnia m.in. to, że część aktualnie istniejących funduszy nie obejmuje całego obszaru Unii i określone regiony, w których mogą znajdować się obszary NATURA 2000, mogą praktycznie zostać pozbawione wsparcia. Jak wiadomo np. EFRR nie funkcjonuje na całym obszarze UE, również środki z Funduszu Spójności przeznaczone są tylko dla określonych Państw Członkowskich. Komisja obiecuje zaradzić tej sytuacji poprzez restrukturyzując funduszy strukturalnych.

⁽¹⁾ Dyrektywa 92/43/EWG (Dz.U. nr L 206 z 22.7.1992, s. 7).

⁽²⁾ Koszty całkowite, do których sfinansowania zobowiązane są Państwa Członkowskie i UE.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES uważa za słuszne przedłożenie przez Komisję komunikatu, który stanowi doskonałą postawę do konsultacji. Przeprowadzona w nim dyskusja powinna być już dawno nastąpić, gdyż pomimo różnorodnych oświadczeń politycznych w sprawie dramatycznej sytuacji ochrony przyrody w minionych latach nie wydarzyło się nic znaczącego. Komisja oraz Państwa Członkowskie ciągle zwracają uwagę na postępujące pogarszanie się sytuacji w ochronie przyrody. Z punktu widzenia produktu krajowego brutto społeczeństwu europejskiemu nigdy dotąd nie wiodło się materialnie tak dobrze, a środowisku naturalnemu — nigdy tak źle jak teraz.

2.2 EKES odsyła w związku z tym do swojej opinii z własnej inicjatywy „Sytuacja przyrody oraz ochrony przyrody w Europie” z roku 2001⁽¹⁾ oraz do „Przeglądu polityki ochrony środowiska 2003”⁽²⁾ Komisji. Wyraża on zadowolenie z istnienia dużej zgodności pomiędzy Komisją oraz EKES w zakresie oceny sytuacji.

2.3 Sieć NATURA 2000 bazuje głównie na dyrektywie siedliskowej przyjętej w 1992 r. Wraz z uchwaleniem tej dyrektywy zarówno Państwa Członkowskie jak i Komisja UE przyjęły na siebie dwa zobowiązania:

- po pierwsze zakończyć budowę europejskiej sieci ochrony przyrody pod nazwą NATURA 2000 w ciągu 3 lat⁽³⁾ oraz
- po drugie oddać do dyspozycji na ten cel środki, tak by nie obciążać właścicieli lub użytkowników gruntów.

2.4 Obydwa zobowiązania nie zostały jeszcze spełnione. Wzywa się zatem zarówno Komisję jak i Państwa Członkowskie nie tylko do podejmowania pięknie brzmiących decyzji, lecz również do ich konsekwentnej realizacji.

2.5 Sieć NATURA 2000 ma decydujące znaczenie dla zapewnienia różnorodności biologicznej w Europie. Szefowie rządów i państw wielokrotnie publicznie zobowiązywali się do zahamowania jej dramatycznego zanikania. EKES przypomina dodatkowo o zobowiązaniach, których podjęły się UE i Państwa Członkowskie w ramach konwencji o różnorodności biologicznej. Ochrona przyrody i gatunków jest konieczna dla zabezpieczenia istotnych zasobów genetycznych i biotycznych.

2.6 Jest oczywiste, że w kwestii finansowania sieci NATURA 2000 do rozstrzygnięcia pozostaje nie tylko problem ochrony przyrody, lecz również społeczna akceptacja ochrony przyrody oraz wiarygodności Komisji i Państw Członkowskich w zakresie polityki ochrony środowiska.

2.7 EKES stwierdza, że przy wyznaczaniu obszarów NATURA 2000 doszło do ogromnych opóźnień. Sieci tej nie

udało się utworzyć nawet w ciągu 12 lat od uchwalenia dyrektywy siedliskowej. Znajdowanie się czy też gospodarowanie na obszarach NATURA 2000 jest często odbierane przez właścicieli i użytkowników terenów jako niekorzystne. Wiąże się to m.in. z tym, że finansowe konsekwencje nie zostały do końca wyjaśnione.

2.8 EKES wielokrotnie zwracał uwagę, że w celu zachowania niepowtarzalnej europejskiej spuścizny przyrodniczej konieczne jest stworzenie prawdziwego partnerstwa pomiędzy ochroną przyrody a rolnictwem. Nieodzowne jest również, by rolnicy, którzy przestrzegają i realizują odpowiednie wytyczne związane z ochroną przyrody, byli traktowani przez władze i ekologów jako prawdziwi partnerzy. Wyjaśnienie kwestii finansowych ma przy tym decydujące znaczenie.

2.9 Komisja powinna była więc już dawno przedłożyć stosowny komunikat. EKES zauważył, że podczas opracowywania komunikatu istniały w ramach Komisji duże problemy z uzgodnieniem stanowiska, które doprowadziły do kolejnych opóźnień jego przedłożenia.

2.10 W opinii z własnej inicjatywy EKES zwrócił uwagę na dwa centralne punkty, które Komisja również przedstawia obecnie jako szczególnie ważne, a mianowicie, że

- Europa nie tylko dysponuje wspaniałymi wartościami kulturowymi, lecz również jej różnorodne krajobrazy rolnicze i naturalne tworzą **wyjątkowe i godne zachowania dziedzictwo naturalne**. Duże zróżnicowanie typów krajobrazowych oraz związane z nim gatunki fauny i flory sprawiają, że kontynent nasz jest urokliwy i fascynujący. A zachowanie gatunków stało się wspólnym, istotnym zadaniem dla polityki, administracji oraz dla obywateli na wszystkich płaszczynach politycznych i administracyjnych, aby również przyszłe pokolenia mogły się nimi cieszyć.

- **ochrona przyrody** nie jest tylko celem samym w sobie, gdyż przyroda stanowi również **nieodzowną podstawę życia i gospodarki**. Jest ona ważnym zasobem dla działań gospodarczych, warunkuje wielorakie możliwości uprawiania sportu, spędzania wolnego czasu, wypoczynku i profilaktyki zdrowotnej, a w niektórych przypadkach również terapię medyczną.

2.11 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja uwzględniła w swoim komunikacie również komponenty gospodarcze. EKES mocno popiera jej oświadczenie mówiące, że ochrona różnorodności biologicznej nie jest zwykłą „opcją, lecz wręcz decydującym czynnikiem zrównoważonego rozwoju”.

⁽¹⁾ Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 96-102.

⁽²⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Przegląd polityki ochrony środowiska 2003”, COM(2003) 745 końcowy z 3.12.2003.

⁽³⁾ Okres 3 lat (czyli do 1995) dotyczył zgłaszania odpowiednich obszarów przez Państwa Członkowskie. Częściowo ten proces zgłoszeń nie został do dziś ostatecznie zakończony.

2.12 Należy zauważyć, że opisane w komunikacie w pkt. 2.2.3. znaczenie dla gospodarki regionalnej oraz związane z tym korzyści ekonomiczne, jak i pożytek społeczny, które z niego wynikają, są zbyt rzadko doceniane i zbyt rzadko poświęca się im uwagę w dyskusji na temat ochrony przyrody oraz programu NATURA 2000.

2.13 Ochronę przyrody (a także wyznaczanie obszarów NATURA 2000) traktuje się często niesłusznie jako czynnik wywołujący koszty, jako obciążenie, stratę lub zagrożenie, co jest główną przyczyną częstego powstawania oporu oraz ciągłego napotykania na ogromne problemy przy wdrażaniu często wzorowego ustawodawstwa z zakresu ochrony przyrody.

2.14 W swej wspomnianej wcześniej opinii EKES poświęcił tej ważnej kwestii wiele uwagi. Stwierdził, że sytuacja w ostatnich latach zmieniała się tylko w nieznacznym stopniu. Komitet wzywa Komisję wraz z instytucjami UE jak również wszystkimi innymi zainteresowanymi zarówno na płaszczyźnie UE jak i Państw Członkowskich do rozpoczęcia szeroko zakrojonej kampanii uświadamiającej.

2.15 Musi nam się udać, jak pisze Komisja, faktyczne uświadomienie tego, że „obszar NATURA 2000 może stać się napędem dla trwałego lokalnego rozwoju gospodarczego oraz przyczynić się do zachowania lokalnych wspólnot wiejskich. Aktywne włączenie tych kwestii do dialogu z wszystkimi istotnymi stronami ma decydujące znaczenie dla skutecznej budowy sieci NATURA 2000 oraz jej zintegrowania z szerszymi socjoekonomicznymi strukturami w rozszerzonej Unii Europejskiej”. EKES jest przekonany, że stworzenie owej świadomości ma tak samo duże znaczenie dla skuteczności ochrony przyrody jak wyjaśnienie kwestii finansowych, które bezwzględnie musi nastąpić.

2.16 Tylko w kilku przypadkach udało się dotychczas uświadomić gospodarczą wartość obszarów o dużej różnorodności biologicznej dla rozwoju regionalnego (turystyki, produktów regionalnych) oraz ogólne znaczenie obszarów chronionych np. dla ochrony klimatycznej⁽¹⁾ czy przeciwpowodziowej. W tej kwestii niewiele zmieniają badania (jak to wspomniano w załączniku 1 do dokumentu Komisji), wyraźnie pokazujące, że „czysto finansowe korzyści zachowania różnorodności biologicznej ... znacznie przewyższają koszty.”

2.17 W związku z powyższym EKES może tylko ze zdziwieniem stwierdzić, że wygląda na to, że łatwiejsze jest przeznaczanie środków unijnych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych wynikających po części z nadmiernego wykorzystania zasobów naturalnych — a tym samym z zaniechania ochrony przyrody, niż na działania profilaktyczne i zapobiegające takim katastrofom będące w gruncie rzeczy wariantem tańszym.

⁽¹⁾ Bagna i podmokłe obszary bardzo intensywnie obniżają poziom CO₂ w atmosferze.

2.18 EKES przypomina, że w art. III-184 projektu Konstytucji przyjęto zasadę, na podstawie której „Unia zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi w celu wzmocnienia skuteczności systemów zapobiegania i ochrony przed klęskami żywiołowymi oraz katastrofami spowodowanymi działalnością człowieka”. Obszary NATURA 2000 są niejednokrotnie w stanie przejąć taką rolę.

2.19 Podczas gdy po siejącej spustoszenie powodzi na Łabie w 2002 r. szybko stworzono odpowiedni unijny fundusz do zwalczania skutków takich katastrof, to niezwykle trudna jest realizacja i finansowanie np. działań zintegrowanej ekologicznej ochrony przeciwpowodziowej dla rzek i dolin rzecznych, mogących w sposób udowodniony zredukować⁽²⁾ zagrożenie powodziowe w dole rzeki oraz dzięki temu zapobiec potencjalnym szkodom. Sytuacja wygląda podobnie w przypadku prewencji pożarów lasów w szczególności w Europie Południowej. Musi się to zmienić. Motto polityki UE powinno brzmieć: lepiej zapobiegać niż ratować po fakcie. Ochrona przyrody może się do tego przyczynić w znaczący sposób.

2.20 Przyczyną tej sytuacji jest z pewnością fakt, że koszty, które pośrednio lub bezpośrednio niesie ze sobą ochrona przyrody, dotyczą często prywatnych właścicieli i użytkowników gruntów, podczas gdy skutki korzystne społecznie „zaksięgowane” są poniekąd tylko jako „dochody zewnętrzne” (w przeciwieństwie do „kosztów zewnętrznych”) i nie wpływają pozytywnie na obliczanie np. produktu społecznego brutto. Nowe uregulowania dotyczące finansowania muszą w szczególności uwzględnić te okoliczności.

3. Uwagi szczególne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem, że wewnątrz Komisji nie prowadzi się już dyskusji o tym, czy powinna ona współfinansować działania UE na obszarach NATURA 2000, lecz że poruszana jest „tylko” kwestia, przy pomocy jakich instrumentów powinno być to realizowane.

3.2 EKES rozumie uzasadnienie dla wybranej opcji finansowania, mianowicie dalszego rozwoju oraz odpowiedniego wykorzystania istniejących instrumentów wspierających. Realizacja programu NATURA 2000 od strony planistycznej, administracyjnej, a także finansowej musi się odbywać tam, gdzie istnieją zarówno problemy jak i pozytywne potencjały rozwojowe, czyli w samych Państwach Członkowskich. Dzięki zgodnemu z ochroną przyrody ukierunkowaniu i wykorzystaniu istniejących funduszy finansowych takich jak EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFOGR oraz dzięki nowo tworzonemu funduszowi rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW) itd. odpowiednie instytucje w Państwach Członkowskich otrzymają elastyczne możliwości działania.

⁽²⁾ I to nawet na terenie całego kraju: Holandia odnosi zdecydowane korzyści z odpowiednich działań, które mają równocześnie dużą wartość w zakresie ochrony przyrody.

3.3 Słuszne jest wyjaśnienie ze strony Komisji, że w ten sposób prawdopodobnie najlepiej można zapewnić, „aby administrowanie obszarami NATURA 2000 stało się częścią szerszej polityki zagospodarowania przestrzennego UE”.

3.4 Dla EKES istotne jest zwrócenie uwagi na to, że Komisja oraz inne kompetentne władze muszą podjąć jeszcze większe wysiłki w celu zapobieżenia, by w przyszłości ze środków UE były współfinansowane przedsięwzięcia szkodzące ochronie przyrody, a następnie te szkody w przyrodzie i środowisku były rekompensowane ze środków unijnych.

Sytuacja finansowa w UE oraz przewidywany spór o pieniądze

3.5 Dyskusja wokół finansowania obszarów NATURA 2000 musi być prowadzona na tle przewidywanych zmagania o wysokość całego budżetu UE oraz o podział środków. ⁽¹⁾ Wiadomo, że będzie to zacięty spór o pieniądze:

— Przedłożona przez Komisję perspektywa finansowa UE na lata 2007-2013 przewiduje wydatki w wysokości przeciętnie 1,14 % dochodu narodowego brutto, górna granica własnych środków wynosi 1,24 %. Tzw. „płatnicy netto” obstają przy granicy górnej wynoszącej 1 %, co oznaczałoby w roku 2013 wydatki zmniejszone o około 30 mld €, o ile ich żądania zostaną przeforsowane.

— Rozszerzenie UE skutkuje z pewnością „przesunięciem” środków między Państwami Członkowskimi i regionami, w szczególności na obszarze wsparcia strukturalnego ⁽²⁾. Niektóre regiony, które dotychczas korzystały ze wsparcia, nie będą po ewentualnym okresie przejściowym spełniały dotychczasowych kryteriów.

3.6 Dyskusję na temat górnej granicy należy postrzegać w kontekście tego, że środki w wysokości co najmniej 6,1 mld € rocznie zaplanowane przez Komisję na ochronę przyrody dojdą do zadań drugiego filara, na co jednak w perspektywie finansowej nie przewidziano dotychczas wystarczających środków. Należy się spodziewać burzliwej dyskusji na temat środków, zarówno pomiędzy regionami jak i pomiędzy różnymi dziedzinami polityki. Takie spory nie są w żadnym wypadku nowym zjawiskiem, jednak w przeszłości temat ochrony przyrody był często zaniedbywany.

3.7 Dlatego też należy zapewnić, aby ochrona przyrody, która rozumiana jest słusznie jako część ogólnej polityki, nie była przy finansowaniu przez Państwa Członkowskie podporządkowywana innym zadaniom i w ten sposób spychana na dalszy plan. EKES podkreśla, że ochrona przyrody

⁽¹⁾ Patrz opinia EKES w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie wspólnej przyszłości: Polityczne wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii - 2007-2013” COM(2004) 101 końcowy, CESE 1204/2004, jeszcze nie opublikowana w Dzienniku Urzędowym.

⁽²⁾ Z którego musi pochodzić istotna część finansowania NATURA 2000.

w Europie nie jest luksusem, na który można sobie „pozwolić” w czasach dobrobytu, a z którego rezygnuje się, gdy brakuje pieniędzy. Ochrona przyrody to — jak często podkreślali szefowie państw — zadanie ogólnospołeczne i konieczność polityczna, której finansowanie jest nieodzowne.

3.8 Uwzględniając zasadę oszczędnego gospodarowania należy wyjaśnić, które z przedstawionych przez Komisję zakresów zadaniowych programu NATURA 2000 są absolutnie konieczne, a które mogą być rozumiane jako rodzaj „zadań dowolnych”. Na te niezbędne zadania (np. płatności wyrównawcze czy zachęty dla właścicieli lub użytkowników gruntów) należy przewidzieć środki o ścisłym przeznaczeniu. Poza tym EKES nie rozumie, dlaczego finansowanie NATURA 2000 miałyby być włączone w istniejące fundusze i jest zmuszony do opowiedzenia się podobnie jak wielu innych interesariuszy za odrębnym tytułem budżetowym tego wsparcia.

Szczególne potrzeby europejskiej ochrony przyrody

3.9 W tabeli 2 załącznika do komunikatu Komisji dokonano wyszczególnienia obszarów NATURA 2000 wg rodzaju ich wykorzystania. Powierzchnie starych pastwisk, wrzosowiska, zagajniki i łąki stanowią 26,3 % obszarów sieci NATURA 2000, lasy (przede wszystkim te, które nie są użytkowane lub są użytkowane ekstensywnie) to 28,9 %, bagna i tereny podmokłe oraz wody śródlądowe — niecałe 13 %, zaś stare sady oraz niezwykle bogate w gatunki hiszpańskie i portugalskie obszary krajobrazu naturalnego „dehesas” (w sumie prawie 800.000 ha) — około 2 %. Tylko 5,6 % zostało uznane jako „tereny rolnicze” ⁽³⁾.

3.10 Komisja szczegółowo opisuje działania konieczne do realizacji sieci NATURA 2000 (część 3 załącznika) oraz wylicza koszty (obecnie 6,1 mld €). Ogólnie można dokonać podziału kosztów na koszty administracyjne i projektowe, koszty inwestycyjne (np. na zakup ziemi, ale także na inwestycje) i koszty bieżące, m.in. na płatności wyrównawcze dla właścicieli ziemi i na działania pielęgnacyjne.

3.10.1 EKES uważa, że konieczne jest jak najszybsze przedłożenie bardziej szczegółowego wyliczenia kosztów. Komitet wątpi przykładowo, że podana kwota 0,3 mld € dla nowych Państw Członkowskich (dla UE (15): 5,8 mld €) będzie wystarczająca. Wiadomo jest, że niektóre kraje (np. Polska) zgłoszą jeszcze wiele obszarów, co pociągnie za sobą dalsze zapotrzebowanie finansowe.

⁽³⁾ Do tego dochodzą jeszcze m.in. obszary morskie (13 %) i wybrzeża (4 %), gdzie mamy głównie do czynienia z kosztami monitoringu.

3.11 Zdaniem EKES, Komisja słusznie stwierdza, że w przypadku ochrony przyrody chodzi często o zapewnienie kontynuacji tradycyjnych metod gospodarowania koniecznych dla stworzenia i ochrony habitatów. Są to sposoby gospodarowania, które dla użytkownika terenu są dziś często nieopłacalne, a których utrzymanie jest jednak pożądane ze względów społecznych i polityki ochrony przyrody. Jako przykład: żaden sposób użytkowania nie odpowiada bardziej zasadzie zrównoważonego rozwoju niż wcześniejszy ekstensywny system wypasu na „dehesas” na Półwyspie Iberyjskim, polegający na pędzeniu bydła (transhumancja) wiosną na łąki położone w górach poprzez tzw. canadas, które przez dziesięciolecia przekształciły się w cenne obszary przyrody.

3.12 Po lekturze dokumentu Komisji nie jest jednak dla EKES jasne, czy we wszystkich wymienionych obszarach rzeczywiście pożądane i przewidziane jest współfinansowanie ze strony UE, czy też gdzie w ramach realizacji prawa UE oczekuje się wkładu finansowego wyłącznie ze strony Państw Członkowskich. Kwestie te należy prawdopodobnie dokładniej wyjaśnić.

3.13 Ponieważ w wielu przypadkach konflikty są skutkiem niewypłacenia dotychczasowym użytkownikom gruntów dostatecznych wyrównań bądź też skutkiem braku zachęt, należy temu zagadnieniu poświęcić szczególną uwagę. Nie można mówić o społecznej czy ogólnoeconomicznej wartości ochrony przyrody, a jej „koszty” przerzucić na właścicieli czy też użytkowników ziemi. Przyszłe uregulowania finansowe muszą dawać prywatnym właścicielom bądź użytkownikom gruntów gwarancję otrzymania wyrównania, a jeszcze lepiej — dać zachęty do działań zgodnych z zasadami ochrony przyrody. Znajdowanie się lub gospodarowanie na obszarach NATURA 2000 powinno być w przyszłości postrzegane jako „wygrana” a nie jako strata.

3.14 Aby to zagwarantować, konieczne jest dokładne ustalenie wysokości roszczenia wyrównawczego w każdym poszczególnym przypadku. Obecnie istniejąca generalna górna granica i ograniczenie czasowe roszczenia wyrównawczego są szkodliwe dla całej idei.

3.14.1 Jeśli chodzi o wypłatę odpowiednich wyrównań, to zasadniczo wchodziłby w grę drugi filar polityki rolnej (o ile nie zostanie utworzona osobna linia budżetowa), natomiast w przypadku inwestycji należałoby raczej wykorzystywać klasyczne fundusze strukturalne. EKES zwraca szczególną uwagę na fakt, że nowe zadania czy płatności, które miałyby być dokonywane dodatkowo oprócz obecnych świadczeń z drugiego filara (w przyszłości „rozwój obszarów wiejskich”) nie będą mogły być w ramach tego programu realizowane, jeżeli nie zostaną ograniczone inne zadania albo nie przekaże się do dyspozycji dodatkowych środków finansowych.

3.14.2 Konkretnie oznacza to, że jeżeli istnieje wola, by zachować jakość rozwoju terenów wiejskich oraz przyczynić się do sfinansowania programu NATURA 2000 poprzez drugi

filar, to bez wątplenia konieczne są dodatkowe środki o ścisłym przeznaczeniu. EKES stwierdza jednak, że przedłożona przez Komisję perspektywa finansowa, której wysokość nie jest akceptowana przez państwa będące płatnikami netto, nie przewiduje takiego podwyższenia i istnieje bardzo duże niebezpieczeństwo, że oszczędności będą wprowadzane właśnie w obszarze drugiego filara. EKES uważa taki stan rzeczy nie tylko za decydujący punkt słabości oraz wysoki potencjał konfliktów, lecz za generalne zagrożenie europejskich wysiłków na rzecz ochrony przyrody.

3.14.3 Wobec tego EKES może wyrazić aprobatę dla zaplanowanego uregulowania tylko wtedy, gdy nie będzie ono obciążało innych działań z zakresu rozwoju terenów wiejskich. Bez dodatkowych środków Komisja oraz Państwa Członkowskie nie będą mogły sprostać swoim aspiracjom oraz złożonej obietnicy politycznej wspierania zarówno rozwoju obszarów wiejskich jak i realizowania programu NATURA 2000. Politycy, którzy tak chcą kształtować Europę, powinni przynajmniej mieć odwagę, aby wyjaśnić społeczeństwu, że nie ma woli politycznej do realizacji pewnych zadań (np. ochrony przyrody).

3.15 EKES nie twierdzi oczywiście, że w przypadku ochrony przyrody nie należy postępować oszczędnie. Głównym celem unijnych uregulowań w zakresie ochrony przyrody oraz sieci NATURA 2000 jest zachowanie bioróżnorodności. Jest to pewnego rodzaju „program obowiązkowy” i UE jest zobowiązana do angażowania się przynajmniej na tych obszarach, które mają znaczenie europejskie.

3.16 Patrząc z odwrotnej strony, oznacza to jednak również, że nie każde komunalne działanie w zakresie ochrony przyrody jest działaniem o znaczeniu europejskim zasługującym z tego tytułu na współfinansowanie przez UE. Państwa Członkowskie, regiony, samorządy lokalne itd. nie mogą zostać zwolnione ze swojej jednoznacznej odpowiedzialności politycznej i finansowej, kierując się wymówką: jeżeli nie ma pieniędzy z UE, nie ma ochrony przyrody. Również UE nie może powiedzieć: „Stwarzamy potencjalną możliwość finansowania działań z istniejących funduszy. Jeżeli Państwa Członkowskie nie będą tego robić, ponieważ wyznaczą sobie inne priorytety, będą sobie same winne”.

3.17 Z drugiej strony otworenie przedstawionych potencjałów obszarów NATURA 2000 dla regionalnego rozwoju gospodarczego jest wprawdzie pożądane (ponieważ ukazuje, że ochrona przyrody może również pod względem ekonomicznym przynosić efekty), jednak dla zachowania gatunków potencjały te nie są tak istotne.

3.18 Dla EKES oznacza to, że pewne działania finansowania w ramach wdrażania sieci NATURA 2000 są nieodzowne i że środki na ten cel powinny być pod względem finansowo-technicznym środkami o ścisłym przeznaczeniu (earmarked). EKES zwraca się z prośbą do Państw Członkowskich i Komisji o odpowiednie rozwijanie tych rozważań.

Bruksela, 10 lutego 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND