



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.4.2017 r.
COM(2017) 198 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki

{SWD(2017) 139 final}

1. Ochrona i wykorzystanie potencjału dziedzictwa przyrodniczego Europy

Na terytorium Europy znajdują się niektóre z najgęściej zaludnionych obszarów na świecie, a dziedzictwo przyrodnicze Europy jest bardzo bogate i zróżnicowane. Dyrektywy dotyczące ochrony przyrody¹ mają na celu zapewnienie zdrowej przyrody w Unii Europejskiej przez stworzenie ram ochrony gatunków i siedlisk przyrodniczych, które mają znaczenie z perspektywy ochrony przyrody europejskiej. W dyrektywach ustanowiono największą na świecie skoordynowaną sieć obszarów chronionych, charakteryzujących się bogatą różnorodnością biologiczną; sieć Natura 2000 obejmuje 18 % obszarów lądowych i 6 % obszarów morskich Unii Europejskiej. Chronią one około 1 500 gatunków zwierząt i roślin oraz około 200 rzadkich typów siedlisk w obrębie tych obszarów chronionych oraz poza ich granicami i łączą ochronę przyrody ze zrównoważonym wykorzystaniem terenu i działalnością gospodarczą.

W ramach zobowiązań związanych z lepszym stanowieniem prawa Komisja zainicjowała w 2014 r. obszerną ocenę dyrektyw dotyczących ochrony przyrody zwaną oceną adekwatności. Po objęciu przez Karmenu Vellę stanowiska Europejskiego Komisarza ds. Środowiska, Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa przewodniczący Juncker zlecił mu zadanie dokończenia tej oceny. W trakcie tej procedury Komisja wsłuchiwała się w obawy obywateli i przedsiębiorców, którzy czasem odnoszą wrażenie, że europejskie przepisy są trudne do zrozumienia, stosowania i egzekwowania.

Ocena adekwatności wykazała, że jako element szerszej unijnej polityki w zakresie różnorodności biologicznej dyrektywa dotyczące ochrony przyrody spełniają swoje zadania, osiągnięcie ich celów i pełne wykorzystanie potencjału będzie jednak zależać od znaczącej poprawy ich stosowania². Do uzyskania praktycznych rezultatów w terenie potrzebna jest poprawa zarówno w zakresie skuteczności i efektywności, jak również działań partnerskich z różnymi grupami zainteresowanych stron w państwach członkowskich i w obrębie UE.

Jedynie około połowa ptaków i mniejsza część innych chronionych gatunków i siedlisk w UE wykazują dziś dobry stan ochrony. Sieć Natura 2000 jest aktualnie w dużej mierze obecna na lądzie, ale wciąż istnieją poważne niedociągnięcia w środowisku morskim. Jedynie dla 50 % wszystkich obszarów Natura 2000 istnieją plany zarządzania obejmujące cele i środki ochronne. Najważniejsze przyczyny niedociągnięć we wdrażaniu to: ograniczone zasoby, słabe egzekwowanie, kiepskie zintegrowanie celów przyrodniczych w ramach innych obszarów polityki, niewystarczająca wiedza i dostęp do danych oraz słaba komunikacja i zaangażowanie zainteresowanych stron. Ponadto ci, którzy wdrażają dyrektywy, zwłaszcza na szczeblu regionalnym i lokalnym, nie zawsze są wystarczająco świadomi ich wymogów bądź zakresu elastyczności i oferowanych przez nie możliwości. Może to prowadzić do napięć między ochroną przyrody a działalnością gospodarczą.

Jednakże ocena adekwatności wykazała, że, tam, gdzie ukierunkowane działania prowadzone są na wystarczającą skalę, stan gatunków i siedlisk ulega poprawie, doprowadzając w niektórych przypadkach do zauważalnej odbudowy. Ponadto coraz powszechniej uznaje się, że środowisko naturalne jest podstawą różnych sektorów gospodarki, takich jak turystyka. Zachowanie

¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) – Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7; oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia) – Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7.

² Dokument roboczy służb Komisji (2016) 472 final z dnia 16 grudnia 2016 „Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)” (Ocena adekwatności przepisów UE w zakresie ochrony przyrody (dyrektywy ptasia i siedliskowa)) http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm

i zrównoważone użytkowanie są obecnie ważniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Tworzą one bowiem duże możliwości przyciągania inwestycji i zachęcają do inwestowania w ochronę środowiska naturalnego.

W dniu 7 grudnia 2016 r. Komisja przeprowadziła debatę orientacyjną na temat ustaleń oceny adekwatności oraz działań następczych. W związku z tym postanowiono opracować konkretny plan działania na rzecz poprawy wdrażania dyrektyw, ich spójności z celami społeczno-gospodarczymi i współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, jak również zaangażowania zainteresowanych podmiotów i obywateli. Biorąc pod uwagę wyraźny wymiar terytorialny dyrektyw oraz kluczową rolę, jaką władze lokalne i regionalne odgrywają w ich wdrażaniu, Komitet Regionów (KR) został intensywnie włączony w przygotowanie tego planu działania i będzie odgrywać zasadniczą rolę w odniesieniu do współpracy z władzami regionalnymi i lokalnymi oraz skierowanych do nich działań informacyjnych.

Celem tego kompleksowego planu działania jest szybka poprawa praktycznego wdrożenia dyrektyw dotyczących ochrony przyrody i przyspieszenie postępów na drodze osiągnięcia celu strategii „Europa 2020”, którym jest zatrzymanie i odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej oraz usług ekosystemowych³, między innymi w odniesieniu do odporności na zmianę klimatu oraz łagodzenia jej skutków. Będzie to również korzystne dla mieszkańców Europy oraz dla gospodarki. Działania będą podejmowane na poziomie UE, w szczególności przez Komisję Europejską i Komitet Regionów, państwa członkowskie i zainteresowane strony będą jednak również musiały działać, korzystając z większego wsparcia i pomocy ze strony UE. Plan działania daje realne możliwości zaangażowania zainteresowanych stron i opinii publicznej oraz nawiązywania partnerstw w poszczególnych dziedzinach polityki. Stworzy to solidne podstawy dla godzenia interesów i tworzenia powiązań pomiędzy przyrodą, ludźmi i gospodarką.

2. Treść planu działania

Plan działania obejmuje cztery obszary priorytetowe z 15 konkretnymi działaniami. Realizacja większości działań zostanie zainicjowana w 2017 r., tak aby Komisja mogła złożyć sprawozdanie z ich wykonania przed końcem swojej obecnej kadencji w 2019 r. W tabeli w niniejszym komunikacie przedstawiono przegląd tych działań. Uzupełnieniem są szczegółowe arkusze informacyjne zawierające dodatkowe informacje.

Priorytet A: Ulepszenie wytycznych oraz poprawa wiedzy i zapewnienie większej spójności z szerszymi celami społeczno-gospodarczymi

Różne podejścia państw członkowskich do wdrożenia dyrektyw mogą prowadzić do niepotrzebnych konfliktów i problemów. Szytywne stosowanie przepisów dotyczących ochrony gatunków, opóźnienia i zbyt duże obciążenie w miejscu procedury związane z wydawaniem zezwoleń oraz niewystarczająca świadomość zainteresowanych stron mogą powodować powstawanie niepotrzebnych tarć między ochroną przyrody a działaniami społeczno-gospodarczymi. W planie działania przewiduje się praktyczne rozwiązania tych problemów i promuje bardziej inteligentne podejścia partycypacyjne, aby zachęcić właścicieli i użytkowników gruntów do pełnego zaangażowania. Komisja ulepszy swoje wytyczne i będzie propagować lepsze zrozumienie

³ Komunikat Komisji: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., COM(2011) 244.

przepisów w terenie, aby pomóc władzom publicznym w skuteczniejszym ich stosowaniu. Państwa członkowskie będą musiały podnieść poziom wiedzy i poprawić dostęp do danych niezbędnych do wdrażania dyrektyw. Komisja będzie wspierać prace na rzecz wzrostu poziomu uznawania zdrowych ekosystemów za element przyczyniający się do dobrobytu i rozwoju gospodarczego (działania 1–3).

Przygotowywane przez Komisję środki⁴ w zakresie uproszczeń monitorowania i sprawozdawczości w ramach unijnych przepisów w zakresie ochrony środowiska przyczynią się również do poprawy efektywności, jak również skuteczności dyrektyw dotyczących ochrony przyrody.

Priorytet B: Budowanie zaangażowania politycznego i wzmocnienie zgodności

Chociaż to państwa członkowskie są ostatecznie odpowiedzialne za wdrażanie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody w terenie, Komisja będzie ściślej współpracować z nimi w celu ułatwienia i promowania ochrony i zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Wspólnie musimy zapewnić, aby powstała w pełni spójna i funkcjonalna sieć Natura 2000, a gatunki były chronione i – w odpowiednich przypadkach – wykorzystywane w sposób zrównoważony.

Ten priorytet obejmuje dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, mający na celu usprawnienie wdrażania sieci Natura 2000 i promowanie współpracy w zakresie zarządzania nią w poszczególnych regionach biogeograficznych Europy. Plany działania dotyczące poszczególnych gatunków i siedlisk zostaną opracowane i dostarczone (działania 4–7).

Dla wzmocnienia przestrzegania przez państwa członkowskie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody bardzo istotne będą również inne działania na szerszą skalę w dziedzinie polityki ochrony środowiska, dotyczące szkolenia krajowych sędziów i prokuratorów, dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zapewniania zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska⁵.

Priorytet C: Zwiększenie inwestycji w sieci Natura 2000 oraz wzmocnienie synergii z unijnymi instrumentami finansowania

Koszty realizacji programu Natura 2000 oszacowano na 5,8 mld EUR rocznie, a jego roczne korzyści szacuje się na 200–300 mld EUR. Niedobory finansowania powodują jednak, że sieć nie przynosi w pełni tych korzyści i są ważnym czynnikiem podważającym skuteczność dyrektyw dotyczących ochrony przyrody. Plan działania ma zatem na celu lepsze wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych oraz podniesienie atrakcyjności przyrody dla inwestycji prywatnych.

W ocenie adekwatności zwrócono uwagę na niepokojące pogorszenie się sytuacji gatunków i siedlisk związane z rolnictwem i wskazano na potrzebę skuteczniejszego włączenia sieci Natura 2000 i szerzej: różnorodności biologicznej do wspólnej polityki rolnej (WPR). W ramach

⁴ „Fitness Check evaluation of the regulatory monitoring and reporting obligations of the EU environment *acquis* and its follow up” (Ocena sprawności regulacyjnej oceny monitorowania i sprawozdawczości w dorobku prawnym UE w dziedzinie ochrony środowiska oraz jej działania następce) – zob. http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/fc_overview_en.htm

⁵ Zob. program prac Komisji na rok 2017 Na rzecz Europy, która chroni, wspiera i broni (komunikat Komisji COM(2016) 710 final).

obowiązujących ram prawnych⁶ w planie działania zaproponowano sposoby wzmocnienia synergii z WPR i innymi kluczowymi dziedzinami polityki UE, takimi jak polityka spójności, wspólna polityka rybołówstwa oraz polityka w zakresie badań i innowacji. Proponuje się w nim zwiększenie ukierunkowanego finansowania ochrony przyrody i różnorodności biologicznej, co pozwoliłoby na większe inwestycje w sieć Natura 2000. W planie przewidziano również opracowanie dodatkowych wytycznych i planów krajowych ram finansowych sieci Natura 2000, czym powinny się zająć państwa członkowskie. Wreszcie, proponuje się w nim sposoby pobudzania prywatnych inwestycji i lepszego wspierania połączeń między obszarami Natura 2000, w tym za pośrednictwem zielonej infrastruktury i rozwiązań opartych na przyrodzie (działania 8–12).

Priorytet D: Lepsza komunikacja i działania informacyjne, angażowanie obywateli, zainteresowanych stron i społeczności

Plan działania ma na celu zwiększenie zaangażowania opinii publicznej, zainteresowanych stron, samorządów i społeczności lokalnych. Ochrona przyrody i płynące z niej korzyści dotyczą nas wszystkich, bo przyroda jest naszym wspólnym dziedzictwem. Komisja wspólnie z Komitetem Regionów użyje wszelkich dostępnych platform w celu podnoszenia poziomu świadomości oraz propagowania udziału szczebla lokalnego i wymiany wiedzy. W większym stopniu docenione zostaną dobre praktyki zarządzania w obszarach należących do sieci Natura 2000. Za pośrednictwem Europejskiego Korpusu Solidarności Komisja pomoże młodym ludziom zaangażować się bezpośrednio w ochronę przyrody i zdobyć doświadczenie cenne dla ich życia zawodowego (działania 13–15).

⁶ Dalsze informacje na temat konsultacji w sprawie modernizacji i uproszczenia WPR są dostępne na stronie internetowej https://ec.europa.eu/agriculture/consultations/cap-modernising/2017_en oraz https://ec.europa.eu/agriculture/simplification_en.

Przegląd działań

Ulepszenie wytycznych oraz poprawa wiedzy i zapewnienie większej spójności z szerszymi celami społeczno-gospodarczymi

Działania	Harmonogram	Podmioty odpowiedzialne
1. Uaktualnianie, opracowywanie i aktywne propagowanie we wszystkich językach UE wytycznych w sprawie: a) lokalnych procedur udzielania pozwoleń, ochrony gatunków i zarządzania nimi, a także wytycznych sektorowych b) uwzględnienia usług ekosystemów przy podejmowaniu decyzji	2017–2019 2018–2019	KE / KR / państwa członkowskie / zainteresowane strony
2. Stworzenie mechanizmu wsparcia, aby pomóc organom państw członkowskich w rozwiązywaniu najważniejszych kwestii przy stosowaniu wymogów w zakresie zezwoleń oraz dyrektyw ptasiej i siedliskowej na obszarach Natura 2000 oraz przepisów dotyczących ochrony gatunków	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony
3. Podnoszenie poziomu wiedzy, w tym poprzez lepsze i skuteczniejsze monitorowanie, oraz zapewnienie publicznego dostępu online do danych koniecznych do wdrożenia dyrektyw (np. obrazowanie satelitarne z programu Copernicus)	2017–2019	KE / EOG / państwa członkowskie

Budowanie zaangażowania politycznego i wzmocnienie zgodności

Działania	Harmonogram	Podmioty odpowiedzialne
4. Ukończenie budowy sieci Natura 2000, w szczególności wypełnienie luk w zakresie ochrony środowiska morskiego, i wprowadzenie niezbędnych środków ochrony w odniesieniu do wszystkich obszarów	w toku	Państwa członkowskie / zainteresowane strony / KE
5. Wykorzystanie nowego procesu przeglądu realizacji polityki ochrony środowiska do odbycia ukierunkowanych spotkań dwustronnych z władzami krajowymi i regionalnymi w celu opracowania uzgodnionych planów działania, których celem jest poprawa wdrażania, oraz konsultacje z właścicielami gruntów i innych zainteresowanych stron na temat wyzwań związanych z wdrażaniem	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony

6. Wspólne działanie organów publicznych i zainteresowanych stron z różnych państw członkowskich na szczeblu regionów biogeograficznych w celu rozwiązania wspólnych problemów, w tym kwestii transgranicznych	2017–2019	KE / KR / państwa członkowskie / zainteresowane strony
7. Dalsze opracowywanie planów działania dotyczących najbardziej zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych, a także platformy zainteresowanych stron w zakresie współistnienia z gatunkami konfliktowymi (np. dużymi drapieżnikami)	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony

Zwiększenie inwestycji w sieci Natura 2000 oraz wzmocnienie synergii z unijnymi instrumentami finansowania

Działania	Harmonogram	Podmioty odpowiedzialne
8. Zwiększanie inwestycji w sferę przyrodniczą: a) pomoc państwom członkowskim w udoskonalaniu ich wieloletniego planowania finansowego w odniesieniu do sieci Natura 2000 poprzez aktualizację ich priorytetowych ram działań. b) propozycja zwiększenia o 10 % budżetu programu LIFE z przeznaczeniem na projekty wspierające ochronę przyrody i różnorodność biologiczną, przy jednoczesnym utrzymaniu niezmienionej ogólnej puli środków budżetowych programu LIFE c) pobudzanie prywatnych inwestycji w projekty przyrodnicze	2017–2019	KE / EBI / państwa członkowskie / zainteresowane strony
9. Wspieranie synergii z finansowaniem ze środków wspólnej polityki rolnej, w tym skutecznego korzystania z płatności w ramach Natura 2000 i środków rolno-środowiskowo-klimatycznych; rozwój systemów opartych na wynikach; wspieranie rolników za pośrednictwem usług doradczych oraz transfer wiedzy i innowacji za pośrednictwem europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony
10. Podnoszenie poziomu wiedzy na temat możliwości finansowania w ramach polityki spójności oraz wzmocnienie synergii	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony

11. Wzmocnienie synergii ze wspólną polityką rybołówstwa i zintegrowaną polityką morską, w tym skuteczniejsze korzystanie z dostępnych możliwości finansowania	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony
12. Zapewnienie wytycznych i wsparcia rozwoju zielonej infrastruktury w celu lepszego połączenia obszarów sieci Natura 2000; wspieranie projektów rozwiązań opartych na przyrodzie za pośrednictwem polityki UE w dziedzinie badań i innowacji, a także za pomocą środków z programu „Horyzont 2020”	2017–2019	KE / zainteresowane strony

Lepsza komunikacja i działania informacyjne, angażowanie obywateli, zainteresowanych stron i społeczności

Działania	Harmonogram	Podmioty odpowiedzialne
13. Wspieranie wymiany wiedzy i zaangażowania władz lokalnych i regionalnych poprzez wspólną platformę z Komitetem Regionów	2017–2019	KR / KE
14. Wsparcie docenienia dobrego zarządzania obszarami Natura 2000 i podnoszenia poziomu świadomości w zakresie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody za pośrednictwem odnośnych forów, korzystanie z nowych technologii i działań popularyzatorskich oraz wzmocnienie powiązań między dziedzictwem przyrodniczym i kulturowym, zwłaszcza w ramach roku 2018 jako europejskiego roku dziedzictwa kulturowego	2017–2019	KE / KR / państwa członkowskie zainteresowane strony
15. Angażowanie młodych ludzi w działania dotyczące potrzeb społecznych poprzez stworzenie możliwości zaangażowania się w ochronę przyrody na obszarach Natura 2000 (Europejski Korpus Solidarności)	2017–2019	KE / państwa członkowskie / zainteresowane strony