

Ochrona różnorodności biologicznej w krajach UE do 2020 r. – nowa strategia europejska

Jadwiga Sienkiewicz

Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy
ul. Krucza 5/11d, 00-548 Warszawa, Polska

Abstrakt. Politykę europejską w zakresie ochrony bioróżnorodności można ocenić poprzez pryzmat obowiązujących dokumentów UE. Przyjęta w maju 2011 r. Unijna Strategia Ochrony Bioróżnorodności (USOB), jako główny instrument tej polityki, odpowiada dwóm zobowiązaniom podjętym przez przywódców UE, tj. kwestii zatrzymania procesów utraty różnorodności biologicznej oraz zwaloryzowania i odbudowy zasobów bioróżnorodności i poprawy funkcji ekosystemów do 2050 r. USOB stanowi instrument wdrażania globalnego Strategicznego Planu Ochrony Bioróżnorodności, w którym zapisano tzw. cele Aichi zawarte w „Protokole z Nagoi”. USOB wytycza linię działania UE w kierunku osiągnięcia celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r., z których najważniejsze to: ochrona bioróżnorodności, trwale i zrównoważone użytkowanie jej elementów, a także sprawiedliwy podział korzyści wynikających z użytkowania zasobów genetycznych. Jako przewodnie cele Strategii przyjęto „powstrzymanie utraty bioróżnorodności i degradacji funkcji ekosystemów w UE do 2020 r. oraz przywrócenie ich wartości, promowanie trwałego i zrównoważonego użytkowania, a także niedopuszczenie do globalnych strat różnorodności biologicznej”. Cele te powinny być osiągnięte poprzez realizację 20 kierunków działań w ramach 6 celów głównych. Strategia stanowi ramy działania krajów UE w dążeniu do „wizji do 2050 r.” i wraz z Programem Natura 2000 ma się przyczynić do zdecydowanie lepszego wykorzystania zasobów przyrodniczych dzięki zagwarantowaniu zrównoważonego zarządzania tym kapitałem w Europie. W pracy omówiono cele nowej polityki UE w perspektywie do 2020 r.

słowa kluczowe: strategia ochrona bioróżnorodności, cele polityki EU, cele Aichi, zasoby bioróżnorodności, funkcje ekosystemów

WSTĘP

Ochrona bioróżnorodności jest od kilku lat jednym z czterech priorytetowych obszarów działania EU, nakreślonych przez VI Europejski program działań na rzecz ochrony środowiska (EC, 2009a), mimo to jednak do 2010 r. nie udało się osiągnąć celu, jakim jest zatrzymanie procesów utraty bioróżnorodności. Straty zasobów bioróżnorodności wynikające z przyspieszonej degradacji ekosystemów i tempa zanikania gatunków (od 100 do 1000 razy większego niż tzw. naturalne tempo wymiany gatunków), przynoszą szkody w postaci utraty normalnych funkcji ok. 2/3 wszystkich ekosystemów w skali całego świata. Według badań „The Economics of Ecosystems and Biodiversity” (TEEB) przeprowadzonych z inicjatywy Komisji UE dla G8 – straty funkcji ekosystemów na świecie oceniono na 50 miliardów euro rocznie, a do roku 2050 skumulowane straty świadczeń mają wynieść ok. 7% globalnej konsumpcji (Braat, ten Brink, 2007).

Jak wynika z pierwszego wielkopowierzchniowego przeglądu, połączonego z oceną najbardziej zagrożonych siedlisk przyrodniczych i gatunków Natura 2000, ogólny stan zachowania zasobów przyrody w Europie stale się pogarsza, przy czym stwierdzono, że tylko 17% obiektów chronionych przez Dyrektywę Siedliskową ma tzw. właściwy stan ochrony, aż 25% gatunków jest zagrożonych wyginięciem, a 88% zasobów rybnych uległo drastycznemu przeeksploatowaniu (EC, 2009b). Degradacja funkcji ekosystemów i utrata różnorodności biologicznej wywołują poważne konsekwencje środowiskowe, gospodarcze i społeczne w UE i na całym świecie. Na przykład utrata przybrzeżnych obszarów bagiennych ma wpływ na całą społeczność, gdyż ogranicza funkcje ekosystemów polegające na zapobieganiu powodziom, ogranicza możliwości oczyszczania wód i akumulacji dwutlenku węgla, zuboża funkcje rekreacyjne i walory estetyczne krajobrazu. Niektóre sektory gospodarki objęte są w sposób szczególnie wpływami tych zjawisk, ponieważ bezpośrednio lub po-

Autor do kontaktu:

Jadwiga Sienkiewicz,
e-mail: Jadwiga.Sienkiewicz@ios.edu.pl
tel. +48 22 6251005 wew. 23

Praca wpłynęła do redakcji 14 czerwca 2013 r.

średnio zależą od różnorodności biologicznej i funkcjonowania ekosystemów. Straty bioróżnorodności oznaczają pogorszenie wielu funkcji ekosystemów o kluczowym znaczeniu dla utrzymania zdrowia ludności, począwszy od zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego wraz z wodą do picia, do czystego powietrza i środków leczniczych. Utrata różnorodności biologicznej ma także wpływ na sytuację zatrudnienia, ponieważ jedno na sześć miejsc pracy w Europie jest w różny sposób, pośrednio lub bezpośrednio, związane z przyrodą i różnorodnością biologiczną. Jak wiadomo, w wyniku „przełowienia” zasobów rybnych wiele osób w sektorze rybołówstwa UE już straciło pracę.

Bioróżnorodność jest wartością ponadnarodową i transgraniczną, a rozmieszczenie jej elementów nie jest równomierne na obszarze UE. Stąd różna jest odpowiedzialność państw za jej ochronę i konieczne staje się podejmowanie działań zarówno na poziomie Komisji Europejskiej, jak i w poszczególnych krajach członkowskich, zgodnie z zasadą subsydiarności, jedną z podstawowych zasad ustrojowych Wspólnoty. Na szczeblu wspólnotowym podejmowane są działania (dotyczy to prawodawstwa wspólnotowego, programowania i koordynacji działań), których przeniesienie na wyższy szczebel oznacza większą skuteczność i efektywność niż w przypadku, gdyby prowadzono je w wyłącznej kompetencji rządów poszczególnych państw członkowskich.

By przyspieszyć działania na rzecz ochrony bioróżnorodności, w 2006 r. Komisja Europejska przyjęła Plan Ochrony Bioróżnorodności – EU Biodiversity Action Plan (BAP) (EC, 2010). W 2009 r. Rada Unii Europejskiej wezwała do nakreślenia nowej wizji oraz nowego celu ochrony i na posiedzeniu 15 marca 2010 r. przyjęła następujące ramy działania – tzw. wizję do 2050 r. Zgodnie z tą wizją, bioróżnorodność oraz świadczenia przyrodnicze (ekosystemowe), tj. korzyści wynikające z funkcjonowania ekosystemów (funkcje produkcyjne, regulacyjne i inne), czyli cały przyrodniczy kapitał UE, uzyskają do 2050 r. gwarancje ochrony, zostaną zwaloryzowane i stosownie do potrzeb odbudowane, tak z uwagi na wartości samej bioróżnorodności, jak i jej zasadniczego wkładu w utrzymanie dobrobytu i rozwoju gospodarczego kontynentu. Zakłada się, że tym samym uniknie się katastrofalnych zmian, jakie są skutkiem utraty bioróżnorodności. W 2011 r. Komisja Europejska przyjęła nową strategię na rzecz ochrony różnorodności biologicznej (EC, 2011a).

NOWE RAMY POLITYKI UE W OCHRONIE BIORÓŻNORODNOŚCI

Obecne ramy nowej polityki UE stanowią w znacznej mierze transpozycję globalnych wytycznych w ochronie bioróżnorodności, które wynikają z dokumentów konwencji o ochronie różnorodności biologicznej, a szczególnie z 10 Konferencji Państw Stron CBD (Convention on Biological Diversity). 10 Konferencja Stron Konwencji o róż-

norodności biologicznej (CBD) w Nagoi w 2010 r. przyjęła:

- Światowy plan strategiczny na rzecz ochrony bioróżnorodności na lata 2011–2020,
- Protokół z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z ich użytkowania (Protokół ABS),
- Strategię mobilizacji zasobów na rzecz ochrony światowej bioróżnorodności.

Dokumenty te stanowią też podstawę polityki UE. Głównym jej celem jest obecnie zatrzymanie procesu utraty bioróżnorodności oraz degradacji funkcji ekosystemów do roku 2020, a także, w miarę możliwości, ich odbudowa, a ponadto powiększanie wkładu UE w przeciwdziałanie globalnemu procesowi utraty bioróżnorodności. W lutym 2012 r. Komisja Europejska przedłożyła Radzie wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie podpisania w imieniu Unii Europejskiej Protokołu z Nagoi.

Skuteczne wdrażanie nowej polityki ochrony bioróżnorodności w państwach członkowskich UE wymaga uwzględnienia zaleceń „Strategicznego Planu Ochrony Bioróżnorodności w latach 2011-2020” wraz z celami Aichi, a także uwzględnienia wskazań Sekretarza Wykonawczego UNEP (UNEP, 2010). Cele Aichi wpisano do Unijnej Strategii Ochrony Bioróżnorodności (USOB) (EC, 2011a) wraz z wytycznymi, jak należy rozpisać perspektywiczne wizje ochrony zawarte w celach strategicznych na konkretne cele operacyjne oraz działania ochronne. Osiągnięcie tych celów zakłada, biorąc pod uwagę przekrojowy charakter ochrony bioróżnorodności, że podejmowane działania będą dotyczyły wielu branżowych polityk unijnych, m.in.: ochrony środowiska, rolnictwa, rybołówstwa, przemysłu wydobywczego, transportu, handlu, energetyki, planowania przestrzennego, turystyki, zmian klimatu, a także rozwoju i współpracy. Strategia ta ma więc odnieść do wielu aspektów życia i gospodarki w krajach UE, co stwierdza Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny: Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 (EC, 2011a).

Potrzeba włączenia aspektów ochrony bioróżnorodności do wszystkich sektorowych polityk na poziomie UE i na poziomie krajowym została podkreślona przez Radę Europejską podczas posiedzenia 21 czerwca 2011 r., jako warunek konieczny, by odwrócić trend utraty zasobów różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów (EC, 2011b). Podczas posiedzenia 20 kwietnia 2012 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję dotyczącą Strategii ochrony bioróżnorodności w UE do 2020. W sprawozdaniu z tego posiedzenia wskazano m.in., że „czysta woda, powietrze, żyzne gleby, żywność – różne korzyści, jakie daje nam przyroda, przedstawiają wartości astronomiczne. Jeśli tracimy w UE 3% GDP z powodu strat bioróżnorodności, to kosztuje to Unię 450 mld euro rocznie.

W porównaniu z tymi liczbami – wydatek 5,8 mld euro na wdrażanie Programu Natura 2000 stanowi wprost czysty zysk!” (komentarz sprawozdawcy parlamentarnego G.-J. Gerbrandy’ego do wspomnianej rezolucji – <http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/2020.htm>; tłum. aut.). Rezolucja ta potwierdza, że dotychczasowa polityka europejska nie uwzględniała w rachunkach ekonomicznych kosztów strat bioróżnorodności, a obecnie prawdziwym wyzwaniem jest nie samo wdrożenie nowej strategii ochrony bioróżnorodności, lecz konieczne do przeprowadzenia reformy wspólnej polityki rolnej i polityki dot. rybołówstwa oraz reforma tzw. wieloletnich ram finansowania (MFF). Nowa Strategia po raz pierwszy wskazuje na ogromne wartości zasobów przyrody i pożytków z nich wypływających, tzw. świadczeń przyrodniczych (świadczeń ekosystemowych), oraz na konieczność oszacowania tych wartości.

Unijna Strategia ochrony bioróżnorodności obejmuje mandat wprowadzenia UE na drogę realizacji jej własnych celów w zakresie ochrony bioróżnorodności oraz mandat wypełnienia zobowiązań w tym zakresie na arenie międzynarodowej. Jak wspomniano powyżej, celem nadrzędnym Strategii jest powstrzymanie procesów utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemów w krajach UE do 2020 r., przyspieszenie przejścia UE na proekologiczną gospodarkę efektywnie wykorzystującą zasoby naturalne oraz restytucja i renaturyzacja jak największej liczby ekosystemów. Tę samą wagę przykładają do zwiększenia wkładu UE w zapobieganie stratom różnorodności biologicznej na świecie. W Strategii położono nacisk na wspólne działania, budowanie partnerstwa oraz mobilizację koniecznych środków. Najważniejsze cele strategiczne sformułowano następująco:

- ochrona i odtworzenie różnorodności biologicznej i związanych z nią funkcji ekosystemów,
- wzmocnienie pozytywnego wkładu rolnictwa i leśnictwa oraz zmniejszenie kluczowych zagrożeń dla różnorodności biologicznej w UE,
- zwiększenie wkładu UE w światową różnorodność biologiczną.

Strategia UE obejmuje sześć komplementarnych celów głównych, których realizacja ma się przyczynić do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemów. Lista celów głównych obejmuje:

- Pełne wdrożenie prawa UE dot. ochrony przyrody by zapewnić lepszą ochronę bioróżnorodności;
- Wdrożenie lepszej ochrony ekosystemów poprzez rozwój zielonej infrastruktury;
- Wdrożenie zasad i praktyk zrównoważonego rolnictwa i leśnictwa;
- Poprawę zagospodarowania zasobów ryb;
- Ścisłą kontrolę obcych gatunków inwazyjnych;
- Większy wkład UE w zapobieganie procesom utraty bioróżnorodności w skali świata.

Każdy cel główny rozpisany jest na pakiet działań (celów operacyjnych), które wskazują na potrzeby rozwiązań konkretnych problemów w UE takich, jak:

- pełne wdrożenie obowiązujących przepisów w zakresie ochrony przyrody w celu zapewnienia istotnej poprawy stanu ochrony siedlisk i gatunków,
- poprawa stanu i odbudowa ekosystemów i ich funkcji (np. poprzez większe wykorzystanie zielonej infrastruktury),
- zapewnienie zrównoważonej działalności w sektorach rolnictwa i leśnictwa,
- zachowanie i ochrona zasobów rybnych,
- zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych, które stanowią coraz poważniejsze zagrożenie dla różnorodności biologicznej w UE,
- zapobieganie degradacji różnorodności biologicznej w wymiarze globalnym.

Istotną zmianą w stosunku do dotychczasowych ujęć jest wyznaczenie konkretnych dat i wymiernych korzyści, jakie powinny być osiągnięte w procesie realizacji celów. Zapisy nowej strategii odzwierciedlają ewolucję sposobu myślenia o ochronie bioróżnorodności, kładąc obecnie nacisk na uświadomienie społeczności, jakie korzyści wypływają z ochrony przyrody.

Osiągnięcie celów Strategii UE w dziedzinie różnorodności biologicznej do 2020 r. opiera się na uznaniu, że oprócz wartości samej w sobie różnorodność biologiczna i zapewniane przez nią funkcje mają znaczącą wartość gospodarczą, która rzadko, jeśli w ogóle, uwzględniana jest w rachunku ekonomicznym. Ponieważ nie jest łatwo wycenić jej walory, nie ujmuje się jej w rachunkowości przedsiębiorstw, budżetach krajów itp., wskutek czego różnorodność biologiczna często pada ofiarą konkurencyjnych roszczeń dotyczących przyrody i jej wykorzystania. W ramach finansowanego przez Komisję międzynarodowego projektu dotyczącego ekonomii ekosystemów i różnorodności biologicznej (prowadzonego w ramach inicjatywy TEEB) zalecono, by uwzględniać wartości gospodarcze różnorodności biologicznej przy podejmowaniu decyzji i wprowadzać je do systemu rachunkowości i sprawozdawczości.

Mimo że działania w celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej pociągają za sobą koszty, utrata różnorodności biologicznej sama w sobie wiąże się z jeszcze większymi kosztami dla całego społeczeństwa, a szczególnie dla podmiotów gospodarczych w sektorach, które są bezpośrednio zależne od funkcji ekosystemów, tak jak np. rolnictwo. Przykładowo szacuje się, że wartość gospodarcza zapylania roślin przez owady w UE wynosi 15 mld euro rocznie. Postępujący spadek liczby pszczoł i innych owadów zapylających może mieć poważne konsekwencje dla europejskich rolników i sektora rolnego. Jak przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji Europejskiej, populacje motyli łąkowych zmniejszyły się o 70%

od 1990 r., a populacje pszczoł o kilkadziesiąt procent, tymczasem szacuje się, że ponad 80% upraw w UE zależy przynajmniej częściowo od owadów zapylających (EFSA, 2009; Black, 2010). Sektor prywatny jest coraz bardziej świadomy tych zagrożeń i coraz więcej przedsiębiorstw w Europie i poza nią ocenia wagę swojej zależności od różnorodności biologicznej. Stąd tak potrzebna jest pełna wycena potencjału przyrody, co powinno się przyczynić do skuteczniejszej realizacji wielu celów strategicznych UE.

W nowej Strategii unijnej założono, że gospodarka UE będzie efektywniej korzystać z zasobów przyrody: obecny ślad ekologiczny UE (miara określająca, jak wiele zasobów przyrodniczych – powierzchni ziemi, wody itp. – potrzeba do wytworzenia dóbr, które konsumuje Europa) dwukrotnie przekracza jej biologiczny potencjał. Ochrona i poprawa użytkowania europejskich zasobów naturalnych, w tym zasobów genowych, oraz wykorzystanie ich w zrównoważony sposób zwiększy efektywność gospodarczego wykorzystania zasobów i ograniczy uzależnienie od ich importu spoza Europy. Ponadto zalecenia Strategii wskazują, że gospodarka europejska powinna przejść na niskoemisyjność i stać się bardziej odporna na zmiany klimatu, przy czym łagodzenie skutków zmian klimatu w oparciu o podejście ekosystemowe powinno przynieść opłacalne rozwiązania stanowiące alternatywę w stosunku do rozwiązań technologicznych, dostarczając jednocześnie wielu korzyści wykraczających poza ochronę różnorodności biologicznej.

Cele Strategii

(1) Ochrona i przywracanie dobrostanu przyrody.

Powstrzymanie procesów utraty bioróżnorodności i degradacji funkcji ekosystemów do 2020 r. wymaga takich działań, jak:

- ochrona i odtworzenie właściwego stanu różnorodności biologicznej i związanych z nią funkcji ekosystemów,
- przyspieszenie przejścia UE na proekologiczną gospodarkę efektywnie wykorzystującą zasoby naturalne,
- wzmocnienie pozytywnego wkładu rolnictwa i leśnictwa oraz ograniczenie największych zagrożeń dla bioróżnorodności w UE,
- zwiększenie wkładu UE w ochronę światowej bioróżnorodności.

Zakłada się zatrzymanie trendu pogarszania się stanu ochrony wszystkich gatunków i siedlisk objętych unijnym prawodawstwem oraz osiągnięcie znaczącej i wymiernej poprawy ich stanu tak, aby w porównaniu z obecnymi ocenami do 2020 r.: (i) o 100% więcej siedlisk i o 50% więcej gatunków wykazywało lepszy stan ochrony według wytycznych Dyrektywy Siedliskowej; oraz (ii) o 50% więcej gatunków chronionych na mocy Dyrektywy Ptasiej wykazywało na bardziej bezpieczny lub lepszy stan ochrony. Pełne wdrożenie Dyrektyw Ptasiej i Siedliskowej (tj. osiągnięcie właściwego stanu ochrony wszystkich siedlisk

i gatunków o znaczeniu europejskim i odpowiednich populacji naturalnie występujących gatunków ptaków) ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania dalszej utracie różnorodności biologicznej i przywracania tej różnorodności na obszarze UE. Ujęty w ramy czasowe i określony ilościowo cel ma przyspieszyć wdrażanie dyrektyw i osiągnięcie poprawy stanu zachowania bioróżnorodności. Osiągnięciu tych celów mają służyć takie działania, jak: dokończenie tworzenia sieci Natura 2000 i zapewnienie dobrych warunków jej ochrony i zarządzania do 2012 r. i opracowanie planów ochrony do 2015 r.; zapewnienie odpowiedniego finansowania sieci Natura 2000 (poprzez unijne instrumenty finansowe i oszacowanie potrzeb finansowych wdrażania sieci Natura 2000); wzrost świadomości, zaangażowania i zainteresowania stron oraz poprawa skuteczności (kampanie informacyjne, programy szkoleniowe dla prokuratorów, sędziów i administracji lokalnej) oraz poprawa i usprawnienie monitorowania i sprawozdawczości (system sprawozdawczości i nowe narzędzia informacji o bioróżnorodności).

(2) Utrzymanie i poprawa stanu ekosystemów oraz pełnionych przez nie funkcji.

Do 2020 r. zabezpieczona zostanie integralność ekosystemów i ich funkcji, a ponadto umocni się ich trwałość poprzez ustanowienie systemu zielonej infrastruktury i restytucję co najmniej 15% zdegradowanych ekosystemów. Sednem tych działań jest utrzymanie i umocnienie funkcji ekosystemów oraz restytucja zdegradowanych ekosystemów, m.in. poprzez wprowadzenie systemu zielonej infrastruktury do planowania przestrzennego. Przyczyni się to do łagodzenia skutków zmian klimatu i polepszenia skuteczności działań dostosowawczych, przy jednoczesnym wspieraniu spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej oraz ochronie dziedzictwa kulturowego UE. Realizacja tego celu ma zapewnić również lepszą funkcjonalną łączność między ekosystemami sieci „Natura 2000”, jak również łączność ekologiczną szeroko pojętych obszarów niezurbanizowanych. Sprzyjać temu mają takie działania, jak: podniesienie stanu wiedzy na temat ekosystemów i ich funkcji w UE (identyfikacja i ocena stanu ekosystemów do 2014 r., ocena ich wartości gospodarczej, stworzenie systemu rachunkowości i sprawozdawczości do 2020 r.); ustanowienie priorytetów dla tworzenia i umacniania zielonej infrastruktury oraz zapewnienie zerowego poziomu strat bioróżnorodności i funkcji ekosystemu (unikanie strat netto w ekosystemach).

(3) Wdrożenie zrównoważonego rozwoju rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa.

Jak dotąd zbyt mało starań poczyniono w UE w sprawie włączenia kwestii różnorodności biologicznej do opracowywania i realizacji pozostałych dziedzin polityki. Stąd zawarte w nowej Strategii odniesienia do reform pozostałych polityk sektorowych. Zwiększenie wkładu rolnictwa

i leśnictwa w utrzymanie i powiększenie zasobów bioróżnorodności powinno polegać na maksymalnym zwiększeniu powierzchni obszarów rolnych, w tym użytków zielonych, gruntów ornyczych i plantacji trwałych, które są objęte środkami pomocowymi w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Chodzi tu o zachowanie różnorodności biologicznej w rolnictwie i o wymierną poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, które zależą od rolnictwa lub podlegają jego wpływom, a także o poprawę stanu funkcji ekosystemów w porównaniu z unijnym poziomem odniesienia z 2010 r. Zawiera się w tym konieczność szerszego stosowania instrumentów dostępnych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i potrzeba reformy tej polityki oraz polityki w zakresie rybołówstwa, a nowe wieloletnie ramy finansowe UE dają możliwość zwiększenia synergii i maksymalizacji spójności między celami ochrony różnorodności biologicznej i celami wspomnianych, a także pozostałych dziedzin polityki.

Jak wiadomo, użytki rolne i leśne obejmują łącznie 72% obszaru UE. Utrzymanie i poprawa różnorodności biologicznej lasów jest celem unijnego planu działań w zakresie gospodarki leśnej z 2006 r. (EU, 2006). Do 2020 r. powinny być przyjęte takie plany zarządzania lasu lub równoważne instrumenty zarządzania lasami, zgodnie ze zrównoważoną gospodarką leśną, które zapewniają wymierną poprawę stanu ochrony gatunków i siedlisk, uzależnionych od leśnictwa lub podlegających jego wpływom, a także poprawę w zakresie trwałości funkcji ekosystemu, w porównaniu z unijnym poziomem referencyjnym z 2010 r. W odniesieniu do obydwu celów poprawa musi być mierzona zgodnie z wymiernymi celami poprawy stanu ochrony gatunków i siedlisk o znaczeniu dla UE określonych w punkcie (1) powyżej.

W celu poprawy stanu ochrony bioróżnorodności poprzez zmniejszenie presji gospodarczej (ograniczenie pośrednich czynników utraty różnorodności biologicznej) zaleca się m.in.: zwiększenie płatności bezpośrednich dla podtrzymania ekologicznych walorów dóbr publicznych w ramach unijnej Wspólnej Polityki Rolnej; ukierunkowanie polityki rozwoju obszarów wiejskich na ochronę różnorodności biologicznej (programy Rozwoju Obszarów Wiejskich, rozwój mechanizmów współpracy między rolnikami a leśnikami), wspieranie ochrony różnorodności genetycznej w UE; motywowanie właścicieli lasów do ochrony i poprawy stanu różnorodności biologicznej lasów (plany zarządzania, innowacyjne mechanizmy finansowania) oraz włączenie środków ochrony różnorodności biologicznej do planów zarządzania lasu.

W dziedzinie rybołówstwa należy do 2015 r. osiągnąć wielkości tzw. maksymalnego zrównoważonego pozyskania (maximum sustainable yield). Odpowiednie zarządzanie w rybołówstwie powinno doprowadzić do uzyskania parametrów struktury wiekowej i składu wielkościowego populacji świadczących o dobrym zdrowiu stad pozyskiwanych, bez znaczącego negatywnego wpływu na inne

stada, gatunki oraz ekosystemy. Działania te są wymagane, by osiągnąć dobrostan środowiska morskiego do 2020 r., zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez UE w Johannesburgu podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r.

(4) Zwalczanie inwazyjnych gatunków obcych.

Oceniono, że inwazyjne gatunki obce stanowią poważne zagrożenie dla bioróżnorodności w UE, a zagrożenie to może wzrosnąć w przyszłości, o ile nie zostaną podjęte zdecydowane działania, by kontrolować wprowadzanie i osiedlanie się tych gatunków oraz rozwiązać problem gatunków już wprowadzonych. Szkody z tytułu inwazyjnych gatunków obcych w UE ocenia się rocznie na ok. 12,5 mld euro. Mimo że problemy związane z tymi gatunkami są wspólne dla wielu państw członkowskich, obecnie nie ma ukierunkowanej kompleksowej polityki UE w tym zakresie, z wyjątkiem przepisów dotyczących wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących na danym obszarze. Nowa Strategia stara się wypełnić ten brak poprzez wprowadzenie ukierunkowanego instrumentu prawnego UE, który powinien przyczynić się do poprawy sytuacji w zakresie kontroli dróg przedostawiania się inwazyjnych gatunków obcych, ich wczesnego wykrywania i odpowiedniego reagowania na zagrożenia. Przyjęto, że do 2020 r. obce gatunki inwazyjne zostaną zinwentaryzowane, a ich zwalczanie stanie się priorytetem. Niezbędna będzie identyfikacja ich dróg przedostawiania się, kontrola lub eliminacja gatunków o znaczeniu priorytetowym, wprowadzenie systemu kontroli dróg przedostawiania się tych gatunków, w celu zapobieżenia ich wprowadzaniu i osiedlaniu się na nowych stanowiskach. Zaleca się takie działania, jak poprawa unijnych systemów ochrony roślin oraz ustanowienie specjalnego instrumentu dotyczącego zwalczania inwazyjnych gatunków obcych (proponowana nowa dyrektywa).

(5) Do 2020 r. UE zwiększy swój wkład w działania na rzecz powstrzymania procesów utraty różnorodności biologicznej w skali globalnej.

UE podejmuje kwestię światowego kryzysu w ochronie bioróżnorodności i zobowiązuje się do wypełnienia do 2020 r. zadań zgodnie z literą międzynarodowych celów uzgodnionych w ramach CBD. Wymaga to podejmowania działań na szczeblu UE, a także w skali światowej, ponieważ UE czerpie znaczne korzyści ze światowej różnorodności biologicznej i ponosi odpowiedzialność za część strat i degradację, która ma miejsce poza granicami Unii, w szczególności ze względu na europejskie struktury konsumpcji, niezgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Nowa Strategia zaleca działania, które mają na celu złagodzenie presji wywieranej przez gospodarkę krajów UE na różnorodność biologiczną poprzez „ekologizację” rozwoju gospodarczego. UE będzie również musiała wypełniać konkretne zobowiązania ustalone w ramach CBD COP10

odnoszące się do mobilizacji zasobów i wdrażania Protokołu z Nagoi o dostępie i podziale korzyści, jeśli ma dalej być liderem międzynarodowej polityki w zakresie ochrony bioróżnorodności.

INNE INICJATYWY DOTYCZĄCE OCHRONY ZASOBÓW PRZYRODY

Strategia „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny: Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020” jest obok Programu Natura 2000 głównym narzędziem UE służącym przeciwdziałaniu stratom bioróżnorodności i stanowi ramy, w obrębie których UE zapewnia największą wartość dodaną oraz skuteczność, by osiągnąć cele wyznaczone do 2020 r. Wymaga to pełnego wdrożenia istniejącego prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska, a także działań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Osiąganie celów ochrony bioróżnorodności ma wspierać wiele istniejących lub planowanych inicjatyw politycznych. Do 2013 r. Komisja planuje opracowanie unijnej strategii adaptacji do zmian klimatu. UE wprowadziła rozbudowane prawodawstwo zobowiązujące do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód do 2015 r. (Ramowa Dyrektywa Wodna) i ekosystemów morskich (Ramowa Strategia Ochrony Mórz) (EU, 2008) do 2020 r., a ponadto legislację w zakresie zwalczania zanieczyszczeń z różnych źródeł oraz zagospodarowania środków chemicznych. Rozważany jest wniosek Komisji dotyczący opracowania ramowej dyrektywy o ochronie gleb, która jest konieczna, by umożliwić UE osiągnięcie celów związanych z odwróceniem trendu utraty różnorodności biologicznej.

Celem nowej unijnej Strategii jest także zwiększenie efektywności wdrażania w EU wszystkich konwencji i porozumień dotyczących ochrony bioróżnorodności, w tym, obok CBD, także Konwencji o ochronie gatunków wędrownych (CMS), Konwencji o międzynarodowym handlu gatunkami zagrożonymi – CITES, Konwencji Ramsar, Konwencji dot. Ochrony Światowego Dziedzictwa, Konwencji Berneńskiej o ochronie dzikiej flory, fauny i ich siedlisk przyrodniczych oraz Protokołu o dostępie do zasobów genetycznych oraz sprawiedliwym i równym podziale korzyści wynikających z użytkowania tych zasobów (Protokół z Nagoi). Strategia zaleca, by maksymalnie upraszczać i ujedynolicać mechanizmy wdrażania tych konwencji na poziomie narodowym poprzez skupianie ośrodków i gremiów odpowiedzialnych za tę działalność, co pozwoli na oszczędzanie funduszy na praktyczną realizację celów krajowych i europejskich.

W kontekście ochrony zasobów genowych ważną globalną inicjatywą jest Światowy plan działania na rzecz ochrony zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa (FAO, 2012), który skupia się na wzmocnieniu ochrony zasobów genowych. Plan ten powstał w odpowiedzi na wyzwanie wspomnianego już Światowego planu

strategicznego na rzecz ochrony bioróżnorodności na lata 2011–2020 CBD. Plan działania na rzecz ochrony zasobów genetycznych roślin dla wyżywienia i rolnictwa wytycza 18 działań priorytetowych, by osiągnąć cele zachowania różnorodności genetycznej roślin uprawnych i dzikich, w tym gatunków mających wartość społeczno-gospodarczą i kulturową. Plan ten, poprzez zminimalizowanie erozji genetycznej i zabezpieczenie różnorodności genetycznej gatunków, będzie stanowił istotny wkład w realizację Światowego planu strategicznego na rzecz ochrony bioróżnorodności na lata 2011–2020 CBD.

Ponieważ to niedostateczne finansowanie było główną przyczyną niezrealizowania celów UE w zakresie ochrony bioróżnorodności do 2010 r., ważne będzie zapewnienie skutecznego mechanizmu finansowania, by strategię ochrony bioróżnorodności wdrożyć do 2020 r. Potrzebna będzie zarówno redystrybucja istniejących zasobów, jak i zwiększenie portfela źródeł finansowania o środki publiczne i prywatne – na szczeblu unijnym, krajowym i światowym. Możliwości zwiększenia finansowania wynikające z bieżących reform polityki (np. Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa i polityki spójności), nowych inicjatyw politycznych (np. inicjatywa przewodnia na rzecz efektywnego korzystania z zasobów) powinny być wykorzystane do efektywnej realizacji celów i wizji Strategii ochrony bioróżnorodności. Finansowanie realizacji powyższych celów powinno być częścią tzw. wspólnych ram strategicznych, w obrębie których Komisja Europejska określa priorytety finansowania w ramach pięciu instrumentów finansowania zgodnie z polityką obszarów wiejskich, polityką w zakresie rybołówstwa, polityką regionalną i społeczną.

PODSUMOWANIE

Nowa Strategia UE, obok celów w zakresie ochrony bioróżnorodności, po raz pierwszy wskazuje na wielkie i dotąd nieoszacowane wartości zasobów przyrodniczych wraz z pożytkami wynikającymi z ich funkcji, biorąc pod uwagę tylko sam fakt ich istnienia. Ponadto wytycza ona konkretne warunki osiągnięcia celów i wskazuje na wymierne korzyści, jakie powinny być osiągnięte w procesie jej realizacji. Mimo widocznej ewolucji sposobu formułowania celów w nowej Strategii i wyznaczenia konkretnych zadań i terminów ich realizacji, nie została ona dobrze przyjęta przez europejskie organizacje ekologiczne. W ocenie EEB (European Environmental Bureau) – największej europejskiej federacji zrzeszającej organizacje ekologiczne, nowa Strategia Komisji Europejskiej jest niewystarczająca, by sprostać wymogom obecnej sytuacji alarmującego zniknięcia bioróżnorodności i funkcji ekosystemów, szczególnie w zakresie działań ukierunkowanych na ochronę naturalnych zasobów przyrody. Nie będzie też w stanie spowodować, by zakładane działania zostały rzeczywiście podjęte. Cel pierwszy jest oceniany jako zbyt mało ambitny i nie-

wystarczający dla osiągnięcia zakładanego przywrócenia stanu zasobów różnorodności biologicznej w UE do 2020 r. Poziom ten należy więc traktować jako minimalny. Organizacje ekologiczne wskazują na potrzebę wzmocnienia działań na rzecz: a) poprawy stanu ekologicznego gatunków w odniesieniu do wszystkich gatunków chronionych, b) zakończenia prac związanych z tworzeniem sieci Natura 2000 do 2012 r., c) określenia celów ochrony i opracowania planów ochrony/zarządzania do 2015 r. oraz d) zapewnienia odpowiedniego finansowania działań na rzecz różnorodności biologicznej. Ochrona bioróżnorodności dziś nie może być rozumiana tylko jako ochrona gatunków i siedlisk, musi to być ochrona całego systemu przyrodniczego, dzięki któremu możliwe jest ludzkie życie. Według Saroły Tripolszky, rzeczniczka ds. polityki ochrony bioróżnorodności w EEB, koszty zastępowania pożytków, które mamy za darmo z przyrody, będą astronomiczne (Marsden, 2011). Europa konsumuje znacznie więcej zasobów globalnych niż przypada na nią w proporcjonalnym rozrachunku – odbudowa bioróżnorodności, w tym funkcji ekosystemów, nie może być zrealizowana bez poważnych zmian polityki w innych dziedzinach gospodarki. UE jest więc odpowiedzialna za ochronę bioróżnorodności nie tylko na „własnym podwórku”, ale i na świecie. Aby skutecznie wdrożyć strategię ochrony bioróżnorodności do 2020 r., niezbędne będzie uruchomienie różnych mechanizmów finansowania – w tym zarówno redystrybucji istniejących zasobów, jak i poszerzenie źródeł finansowania o środki publiczne i prywatne – na szczeblu unijnym, krajowym i światowym. Konieczne będzie wykorzystanie możliwości zwiększenia finansowania wynikających z bieżących reform polityki (np. Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa i polityki spójności) i nowych inicjatyw politycznych, np. inicjatywy przewodniej na rzecz efektywnego korzystania z zasobów przyrody.

PIŚMIENNICTWO

- Black R., 2010.** Bee decline linked to falling biodiversity by Environment Correspondent, BBC News website 2 January 2010, news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8467746.stm, 12.08.2013.
- Braat L., ten Brink P. (eds.), 2007.** „The Cost of Policy Inaction: The case of not meeting the 2010 biodiversity target”. A study for the European Commission, DG Environment under contract: ENV.G.1/ETU/2007/0044 (Official Journal reference: 2007 / S 95 – 116033). Dostępne na: <http://ec.europa.eu/nature/biodiversity/economics/index.en.htm>
- EC, 2009a. 6th Environmental Action Programme (2009), <http://ec.europa.eu/environment/newprg/archives/intro.htm>
- EC, 2009b. COM(2009) 358 Report from the Commission to the European Council and the European Parliament Composite Report on the Conservation Status of Habitat Types and Species as required under Article 17 of the Habitats Directive, [\[sity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf\]\(http://ec.europa.eu/environment/nature/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7%5B1%5D.pdf\). 13.07.2009](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiver-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- EC, 2010. EU Biodiversity Action Plan: ec.europa.eu/environment/nature/.../2010_bap.pdf.
- EC, 2011a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020.
- EC, 2011b. Environment Council Conclusions of 21 June 2011: EU Biodiversity Strategy to 2020 - Council conclusions. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st11/st11978.en11.pdf>, 23.06.2011
- EFSA, 2009. Bee Mortality and Bee Surveillance in Europe, 2009: „State of Green Business 2011”, GreenBiz Group. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/ecological-footprint-of-european-countries/>, 3.12.2009.
- EU, 2006. EU Forest Action Plan, 15 June 2006, http://ec.europa.eu/agriculture/fore/action_plan/index_en.htm.
- EU, 2008. Marine Strategy Framework Directive - Directive 2008/56/EC of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 establishing a framework for Community action in the field of marine environmental policy ([europa.eu/...environment/128164_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/128164_en.htm)), 25.06.2008.
- European Parliament resolution of 20 April 2012 on our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020 (2011/2307(INI). Dostępne na: ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/EP_resolution_april2012.pdf.
- FAO, 2012. Second Global Plan of Action for Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, <http://www.fao.org/agriculture/crops/core-themes/theme/seeds-pgr/gpa/en/>
- Marsden R., 2011.** Europe's biodiversity policy falls short: <http://www.theparliament.com/latest-news/article/newsarticle/eus-biodiversity-strategy-falls-short/#.UIw7VFLdOM8>, 4.05.2011.
- UNEP, 2010. Provisional technical rationale, possible indicators and suggested milestones for the Aichi biodiversity target (UNEP/CBD/COP/10/27/Add.1 19 December 2010, Nagoya 18-29 October, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020; An Information Document (UNEP/CBD /COP/10/ inf/ 12/ rev.1).3.

J. Sienkiewicz

BIODIVERSITY CONSERVATION IN UE COUNTRIES UNTIL 2020 – NEW EUROPEAN STRATEGY

Summary

The new European biodiversity policy may best be evaluated in the light of binding EU documents. The main instrument of this policy is the initiative called „Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020” adopted in May 2011. The initiative responds to two commitments undertaken by UE leaders, i.e. halting the degradation of biodiversity and valuation and restoration of biodiversity and ecosystem services by 2050. This new strategy delivers global targets of the CBD COP 10 (Aichi targets contained in the Nagoya Protocol) to the European ground. The strategy aims at halting the loss of biodiversity

and ecosystem services in the EU by 2020 as well as at implementing the fair and equitable sharing of the benefits arising out of utilization of genetic resources. The strategy also highlights the need for restoration of values of biodiversity and ecosystem services, promoting sustainable development and averting global biodiversity loss. Thus, within the six main targets, the document frames 20 actions intended to help Europe reach its vision that by 2050 European Union biodiversity and the ecosystem services it

provides are protected, valued and restored for biodiversity's own value by warranting the sustainable management of continent's natural capital. In the paper, the goals of new European biodiversity policy were discussed viewed from the perspective of actions until 2020.

key words: biodiversity strategy, goals of EU policy, Aichi targets, biodiversity resources, ecosystem functions