

Брюксел, 2 декември 2022 г.
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

Междуетноститутуционално досие:
2022/0195(COD)

БЕЛЕЖКА

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно възстановяването на природата – Ориентационен дебат

1. На 22 юни 2022 г. Комисията прие предложение за регламент относно възстановяването на природата.¹ Предложението има за цел възстановяване на европейските местообитания, които са в лошо състояние, и осигуряване на полагащото се място на природата във всички екосистеми — от горските и земеделските земи до морските, сладководните и градските екосистеми. Съгласно това предложение ще се прилагат допълващи съществуващото законодателство правно обвързващи цели за възстановяване на природата в различните екосистеми. Целта е мерките за възстановяване на природата да обхванат до 2030 г. най-малко 20% от сухоземните и морските зони на ЕС и впоследствие обхватът им да бъде разширен, така че до 2050 г. да включва всички екосистеми, които се нуждаят от възстановяване.
2. На 7 юли 2022 г. Комисията представи на работна група „Околна среда“ законодателното си предложение и придружаващата го оценка на въздействието. Работна група „Околна среда“ проведе обсъждания по същество по предложението по време на още 9 заседания. Въз основа на тези обсъждания и на представените от делегациите бележки председателството изготви първи компромисен текст за членове 1 – 10² и набеляза два въпроса, изискващи политически насоки от Съвета.

¹ 10607/22 – COM(2022) 304 final.

² 14884/22.

3. За да даде насока на дебата по горепосоченото законодателно предложение, който ще се проведе по време на следващото заседание на Съвета по околна среда на 20 декември 2022 г., председателството изготви информационен документ с два въпроса, изложен в приложението към настоящата бележка.
 4. Комитетът на постоянните представители се приканва да вземе под внимание информационния документ и въпросите на председателството и да ги предаде на Съвета с цел провеждането на въпросния ориентационен дебат.
-

Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно възстановяването на природата

- Бележка от председателството -

От десетилетия защитата на природата е жизненоважен елемент от Директивата за птиците и Директивата за местообитанията, които са в основата на политиката на Европейския съюз за опазване на природата. В оценката на тяхната проверка за пригодност, публикувана през 2016 г.¹, се стига до заключението, че в рамките на една по-широка политика на ЕС в областта на биологичното разнообразие директивите за опазване на природата продължават да са от голямо значение и да са подходящи за предназначението си, но пълното постигане на техните цели ще зависи от значителното подобряване на тяхното изпълнение.

Последната оценка на състоянието на природата, извършена от Европейската агенция за околната среда², показва, че въпреки някои окуражаващи резултати само 15% от местообитанията и около 27% от видовете, защитени съгласно законодателството на ЕС, показват добър природозащитен статус. Оценката на екосистемите в целия ЕС установи, че като цяло състоянието на екосистемите в ЕС е неблагоприятно. От допълнителните данни и доклади, с които разполагаме, например Глобалния доклад за оценка на биологичното разнообразие и екосистемните услуги на Междуправителствената научно-политическа платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги (IPBES) от 2019 г.³ или Шестия доклад за оценка на Междуправителствения комитет по изменение на климата (МКИК)⁴, става ясно, че **постигнатият напредък за спиране на загубата на биологично разнообразие е ограничен и състоянието на природата се влошава в световен мащаб с безпрецедентни за човешката история темпове, а от друга страна разнообразните, самовъзпроизвеждащи се екосистеми носят много ползи на хората, които са от съществено значение за адаптирането към изменението на климата и смекчаването му.**

¹ Работен документ на службите на Комисията: Резюме на проверката за пригодност на законодателството на ЕС в областта на опазването на дивата природа (Директива за птиците и Директива за местообитанията) (SWD (2016) 473 final).

² Състояние на природата в ЕС – резултати от докладването по директивите за опазване на природата за периода 2013 – 2018 г., Европейска агенция за околна среда, 2020 г.

³ IPBES (2019 г.): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (Глобален доклад за оценка на биологичното разнообразие и екосистемните услуги на Междуправителствената научно-политическа платформа за биологично разнообразие и екосистемни услуги).

⁴ МКИК (2022 г.): Изменение на климата 2022 г.: въздействия, адаптация и уязвимост – Изменение на климата 2022: въздействия, адаптация и уязвимост (ipcc.ch).

Поставянето на акцент върху опазването на биологичното разнообразие е от решаващо значение и постигнатите в тази област резултати трябва да бъдат доразвити и подобрени. Необходимо е обаче светът и Европейският съюз да **положат повече усилия, да излязат извън рамките на защитените зони и да разглеждат ландшафта в по-широк смисъл, ако наистина възнамеряваме да насочим биологичното разнообразие към възстановяване.**

Признава се неотложната необходимост от повсеместни действия

С оглед на незадоволителното положение през 2020 г. **Европейската комисия прие новата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.** („стратегията“) като един от основните елементи на Зеления пакт и пое ангажимент с цел възстановяване на увредените екосистеми да представи **предложение за правно обвързващи цели на ЕС за възстановяване на природата.**

В заключенията си⁵ от октомври 2020 г. **Съветът**, с ясното съзнание, че загубата на биологично разнообразие, влошаването на състоянието на екосистемите и загубата на екосистемни услуги представляват пряка и екзистенциална заплаха за човешкия живот и благосъстояние, приветства стратегията и признава, че опазването, възстановяването и устойчивото използване на биологичното разнообразие и екосистемите носят потенциални преки и непреки икономически ползи за повечето сектори на икономиката и че всички предприятия зависят пряко или непряко от активите на природния капитал и екосистемните услуги. Освен това той признава, че въпреки наличието на правни рамки, стратегии и планове за действие на равнището на ЕС и на национално равнище за опазване на биологичното разнообразие и природата и за възстановяване на увредените местообитания и популации на видове, трябва да **засилим опазването и възстановяването на природата.** Във връзка с възстановяването на екосистемите **Съветът отново потвърждава, че е необходимо да се подходи по-амбициозно към възстановяването на природата, като се включат мерки за опазване и възстановяване на биологичното разнообразие отвъд защитените зони.** В заключенията се признава, че загубата на биологично разнообразие и изменението на климата, както и съответните мерки срещу тях, са неразривно свързани.

⁵ Заключение на Съвета „Биологичното разнообразие изисква неотложни действия“ (док. 11829/20) от 16 октомври 2020 г.

В своята резолюция от юни 2021 г.⁶ Европейският парламент също приветства новата стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. и нейното равнище на амбиция и подчерта, че стратегията трябва да постигне изцяло своите цели. За да се постигне това, в резолюцията **се призовава за мерки за справяне със загубата на биологично разнообразие отвъд защитените зони**. Беше горещо приветстван ангажиментът на Комисията да изготви законодателно предложение относно възстановяването на природата, включително определянето на обвързващи цели за възстановяване, и беше подчертан **фактът, че след възстановяването следва да не се допуска влошаване на състоянието на екосистемите**.

Поемане на предизвикателството да бъдем за пример

На 22 юни 2022 г. Комисията прие предложението за регламент относно възстановяването на природата („предложението“).

В предложението се определя основна цел: **да се допринася за непрекъснатото, дългосрочно и устойчиво възстановяване на биологичното разнообразие и устойчивостта на природата във всички сухоземни и морски зони на ЕС чрез възстановяване на екосистемите** и да се допринася за постигането на целите на Съюза за смекчаване на изменението на климата и адаптирането към него, както и за изпълнението на международните му ангажименти.

За да се постигне тази цел, в предложението се определят **множество обвързващи цели и задължения за възстановяване на широк спектър от екосистеми** и се проправя пътят за възстановяването и поддържането на широк спектър от екосистеми в ЕС до 2050 г., с измерими резултати до 2030 г. и 2040 г. Предложението се подкрепя допълнително от рамка за изпълнение, чрез която целите да се превърнат в действия чрез изготвяне и изпълнение на национални планове за възстановяване.

Предложението дава възможност на ЕС и да демонстрира водеща роля в световен мащаб в опазването на природата, по-специално с оглед на 15-ата конференция на страните по Конвенцията за биологичното разнообразие, която се провежда в Монреал по време на чешкото председателство на Съвета на ЕС и на която се очаква 196 страни по Конвенцията, включително ЕС и неговите държави членки, да постигнат съгласие по глобална рамка за **биологичното разнообразие за периода след 2020 г.**

⁶ Резолюция на Европейския парламент от 9 юни 2021 г. относно стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.: да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот (2020/2273 (INI)).

ЕС възнамерява да настоява за глобални цели за 2030 г. в съответствие с ангажиментите на ЕС, определени в стратегията, и за много по-строг процес на изпълнение, мониторинг и преглед. В заключенията си от октомври 2022 г.⁷ Съветът подчерта, че в глобалната рамка за биологичното разнообразие за периода след 2020 г. трябва да бъде включена цел за засилване на действията за ефективно възстановяване на увредените екосистеми.

Обмисляне на необходимостта от ясна обща рамка за възстановяване на природата

По време на чешкото председателство предложението беше обсъдено на десет заседания на работна група „Околна среда“, по време на които всички държави членки изразиха обща подкрепа за целите на текста. Делегациите признават, че възстановяването на природата е от съществено значение, особено в контекста на спешната необходимост от адаптиране към изменението на климата и от смекчаване на това изменение.

Обсъжданията, насърчавани от чешкото председателство, дадоха възможност за подробно разглеждане на текста и позволиха на държавите членки да изразят вижданията си по всички членове. Първоначалният обмен на мнения открои наличието на редица сериозни предизвикателства. Като цяло държавите членки призовават за поддържане на **висока степен на съгласуваност с настоящата правна рамка на ЕС в областта на околната среда** и за осигуряване на по-ясна връзка с тази рамка в конкретни разпоредби на предложението. Държавите членки подчертаха също, че ще бъде **необходима гъвкавост, за да може да бъдат отразени специфичните национални характеристики**. Беше посочено, че изпълнението ще изисква **значителни човешки и финансови ресурси**, които понастоящем не са налични или ще трябва да бъдат съществено коригирани. Стана ясно също, че определенията са от голямо значение за държавите членки, тъй като ефективното и хармонизирано прилагане на текста изисква **общо разбиране на неговите разпоредби**. Както хоризонталните, така и техническите въпроси бяха обсъдени на равнище работна група, като някои от тях бяха решени, но поради сложността на предложението по-голямата част беше оставена за по-нататъшно обсъждане.

⁷ Конвенция за биологичното разнообразие (КБР): Петнадесето заседание на Конференцията на страните (COP 15) по КБР; Десето заседание на Конференцията на страните по КБР, служещо като среща на страните по Протокола от Картахена по отношение на биологичната безопасност (COP-MOP 10); Четвърто заседание на Конференцията на страните по КБР, служещо като среща на страните по Протокола от Нагоя за достъпа до генетични ресурси и подялбата на ползите (COP-MOP 4); (Монреал, Канада, 7 – 19 декември 2022 г.) — Заключения на Съвета (док. 13975/22) от 24 октомври 2022 г.

Въз основа на проведените обсъждания и бележките, изпратени от делегациите, председателството изготви **компромисен текст по членове 1 – 10⁸**, който беше обсъден на заседанията на работна група „Околна среда“ от 24 ноември и 9 декември 2022 г. По отношение на много от неговите елементи преработеният текст беше посрещнат с общо задоволство и даде насока на бъдещите обсъждания, но същевременно разкри редица опасения, на които трябва да се обърне внимание по време на бъдещите преговори. Стана ясно и че по някои въпроси би било от полза да има политически насоки. Ето защо председателството набеляза две теми, които да бъдат разгледани от Съвета по околна среда на 20 декември 2022 г., за да се дадат насоки за бъдещата работа на работна група „Околна среда“. Отправните точки на дискусиата са описани по-долу.

Съвместна работа за осъществяване на амбицията

Важен сигнал е фактът, че голяма част от делегациите не са оспорили цялостното равнище на амбиция на предложението. Същевременно техническите обсъждания показаха, че държавите членки не са единодушни във вижданията си по този въпрос. Някои от целите и задълженията, определени в предложението, по-специално в членове 4 – 10, се считат за твърде амбициозни от някои държави членки, главно поради факта, че настоящата институционална и финансова рамка (включително човешките ресурси с подходящи умения и знания) не е достатъчно адаптирана. Освен това прилагането на предложението не би било възможно в рамките на предложения срок, като се има предвид необходимостта от тясно сътрудничество и координирани действия в редица ключови сектори (напр. горско стопанство, управление на водите, селско стопанство, управление на дивеча, териториално и градско развитие и устройство).

Държавите членки посочиха също така, че подобряването на екосистемите или свързаните с тях показатели ще изисква **повече време**, понякога поради необходимостта от получаване на подходящи научни познания. Постигането на предложените цели може да се окаже трудно и поради природните условия (а именно изменението на климата, разпространението на инвазивни чужди видове) или друг висш обществен интерес.

⁸ Компромисен текст на председателството по членове 1 – 10 (док. ST 14884/22).

Важно е да се има предвид, че **предложението се основава на целите на стратегията, одобрена от Съвета и от Европейския парламент**, и да се вземе под внимание спешната необходимост от възстановяване на екосистемите, подобряване на тяхното състояние и смекчаване на последиците от изменението на климата. Въпреки всички усилия на държавите членки биологичното разнообразие продължава да намалява. Този спад може да се окаже необратим и да доведе до срыв на екосистемите. Необходимостта от незабавно ефективно справяне с настоящото незадоволително състояние на екосистемите е крайъгълният камък на предложението. Понижаването на амбициите му може да доведе до още по-голяма **несигурност по отношение на ефективността на съвместните ни усилия за предотвратяване на по-нататъшното намаляване на биологичното разнообразие** и да ги компрометира, тъй като приетите мерки не биха довели непременно до желания резултат, а именно подобряване на здравето на екосистемите и свързаните екосистемни услуги.

Тъй като постигането на някои от свързаните с резултатите задължения в предложението действително може да представлява предизвикателство, националните планове за възстановяване следва да предоставят необходимата възможност за **гъвкавост на национално равнище**. Предложените цели и задължения като цяло позволяват да се вземат предвид специфичните условия в държавите членки (например чрез определяне на задоволителни нива на показатели, определяне на благоприятна референтна площ за типовете местообитания или достатъчно качество и количество местообитания и видове) и предвиждат да се вземат като основа оценките на природозащитния статус, извършени съгласно директивите за опазване на природата. Пълноценното използване на тази гъвкавост може, с оглед на неотложната необходимост от действия, да подготви бъдещите стъпки.

Гарантиране на възвръщаемостта на инвестициите

В предложението се определя задължение за държавите членки да гарантират, че **няма да се влошават** зоните, в които е достигнато добро състояние и в които е достигнато достатъчно качество на местообитанията на видовете, и зоните, в които се срещат типовете местообитания. Това задължение има за цел да се гарантира **наличието на ефективна защита, когато се прилага режимът на директивите за опазване на природата – подобряване или поддържане на природозащитния статус**, дълготрайното въздействие на мерките за възстановяване, както и че **когато в тези мерки са инвестирани ресурси, тези ресурси не се обезценяват**.

Предложената концепция е **сложна по отношение на мониторинга и оценката, както и по отношение на широкообхватните мерки за управление, които ще трябва да бъдат въведени във всички зони, в които типовете местообитания или местообитанията на видовете изискват поддържане, за да се гарантира дългосрочното им съществуване в добро състояние**. Трудно е да бъде определена цената на строгото изискване за недопускане на влошаване извън „Натура 2000“, но се очаква да бъде значителна както по отношение на прилагането на това изискване (управление на поземлените права и прилагане на необходимата административна и правна система), така и по отношение на неговото изпълнение на практика.

Ясно е обаче, че **задължението има голямо значение за обхвата на предложението, както и голям потенциал да допринесе значително за целите на директивите за опазване на природата по отношение на постигането или поддържането на благоприятен природозащитен статус на типовете местообитания и местообитанията на въпросните видове в национален мащаб**. Оценката на състоянието на тези явления вече се извършва на национално равнище съгласно действащата правна рамка, поради което усилията, свързани с прилагането на принципа за недопускане на влошаване, ще се отразят положително в тази област. Данните показват, че макар мрежата „Натура 2000“ да е важен инструмент, допринасящ за благоприятния природозащитен статус, тя далеч не е достатъчна за постигане на целите, определени в стратегията.

В предложението обаче се предвиждат **евентуални дерогации от принципа за недопускане на влошаване**. Освен това в компромисния си текст председателството предложи **преминаване от задължение, основано на резултатите, към задължение, основано на усилията**, като се съсредоточи върху мерките, които да бъдат въведени за предотвратяване на влошаването. По време на обсъжданията беше предложена и алтернатива под формата на „липса на нетно влошаване“. Тъй като много държави членки призовават за привеждане на предложението в съответствие с настоящите достижения на правото на ЕС като цяло, това важно полезно взаимодействие с директивите за опазване на природата не бива да се пропуска. Поради това възможността за различна формулировка или, ако е необходимо, изясняване на възможностите за дерогация, следва да бъде в центъра на по-нататъшното обсъждане на техническо равнище.

За да се постигне напредък на преговорите, министрите се приканват да обменят мнения по следните въпроси:

1. *С оглед на признатата неотложна необходимост от справяне с продължаващата криза в областта на биологичното разнообразие, но също така и за да се подпомогнат действията във връзка с изменението на климата и неговото въздействие върху обществото и икономиката, смятате ли, че амбицията на предложението и предложеният срок са подходящи за справяне с това двойно предизвикателство?*
2. *Като се има предвид цялостната синергия на принципа за недопускане на влошаване с директивите за опазване на природата, смятате ли, че това е подходящо решение за гарантиране на дългосрочните екологични и социално-икономически ползи от здравите екосистеми и устойчивостта на инвестираните ресурси?*

Изказвания: по 3 минути на държава членка
