

Bruksela, 2 grudnia 2022 r.
(OR. en)

15473/22

LIMITE

ENV 1229
CODEC 1905
CLIMA 642

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2022/0195(COD)

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych. – Debata orientacyjna

1. 22 czerwca 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych.¹ Wniosek ma na celu naprawę europejskich siedlisk będących w złym stanie oraz odbudowę przyrody we wszystkich ekosystemach, od lasów i gruntów rolnych po ekosystemy morskie, słodkowodne i miejskie. Zgodnie z niniejszym wnioskiem zastosowanie będą miały prawnie wiążące cele w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych w różnych ekosystemach, stanowiące uzupełnienie obowiązujących przepisów. Celem jest objęcie środkami odbudowy zasobów przyrodniczych co najmniej 20 % unijnych obszarów lądowych i morskich do 2030 r., a do 2050 r. – wszystkich ekosystemów wymagających odbudowy.
2. 7 lipca 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy oraz dotyczącą go ocenę skutków Grupie Roboczej ds. Środowiska. Grupa robocza prowadziła merytoryczne dyskusje na temat wniosku podczas kolejnych dziewięciu posiedzeń. Na podstawie tych dyskusji i uwag przedstawionych przez delegacje prezydencja przygotowała pierwszy kompromisowy tekst art. 1–10² i wskazała dwie kwestie wymagające wytycznych politycznych ze strony Rady.

^{1.} 10607/22 - COM(2022) 304 final.
^{2.} 14884/22.

3. Aby ukierunkować debatę dotyczącą wyżej wymienionego wniosku ustawodawczego, która odbędzie się na posiedzeniu Rady ds. Środowiska 20 grudnia 2022 r., prezydencja przygotowała dokument informacyjny i dwa pytania, przedstawione w załączniku do niniejszej noty.
 4. Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zapoznanie się z dokumentem informacyjnym i pytaniami przygotowanymi przez prezydencję oraz o ich przekazanie Radzie w celu przeprowadzenia wyżej wspomnianej debaty orientacyjnej.
-

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych**– Nota prezydencji –**

Ochrona przyrody jest od dziesięcioleci istotnym elementem dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej, które stanowią trzon unijnej polityki ochrony przyrody. W ocenie adekwatności opublikowanej w 2016 r.¹ stwierdzono, że w ramach szerszej polityki UE w zakresie różnorodności biologicznej dyrektywy dotyczące ochrony przyrody są nadal bardzo istotne i adekwatne do zakładanych celów, ale do pełnego osiągnięcia tych celów potrzebna będzie znaczna poprawa wdrażania tych aktów.

Z najnowszej oceny stanu przyrody przeprowadzonej przez Europejską Agencję Środowiska² wynika, że pomimo pewnych obiecujących zmian jedynie 15 % siedlisk i około 27 % gatunków chronionych na mocy przepisów UE wskazuje na dobry stan ochrony. Ogólnounijna ocena ekosystemów wykazała, że ogólnie stan ekosystemów w UE jest zły. Dodatkowe dane i sprawozdania, którymi dysponujemy, takie jak Sprawozdanie z globalnej oceny różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych sporządzone przez IPBES (2019)³ lub szóste sprawozdanie oceniające sporządzone przez IPCC⁴, jednoznacznie wskazują na to, **że postępy osiągnięte w celu powstrzymania utraty różnorodności biologicznej są ograniczone, a przyroda na całym świecie ginie w tempie niespotykanym w historii człowieka, pomimo że zróżnicowane, samowystarczalne ekosystemy przynoszą ludziom różnorakie korzyści, co ma zasadnicze znaczenie dla przystosowania się do zmiany klimatu i jej łagodzenia.**

¹ Dokument roboczy służb Komisji – Executive summary of the Fitness Check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) [Streszczenie oceny adekwatności prawodawstwa UE dotyczącego ochrony przyrody (dyrektywa ptasia i dyrektywa siedliskowa)] (SWD(2016) 473 final).

² State of nature in the EU – Results from reporting under the nature Directives 2013–2018 [Stan przyrody w UE – wyniki ze sprawozdawczości na podstawie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody na lata 2013–2018], Europejska Agencja Środowiska, 2020 r.

³ IPBES (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services [Sprawozdanie z globalnej oceny różnorodności biologicznej i usług ekosystemowych wydane przez Międzyrządową Platformę Naukowo-Polityczną w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów IPBES:

⁴ IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability | Climate Change 2022: [Zmiana klimatu 2022: Skutki, przystosowanie się do niej i podatność na zagrożenia] (ipcc.ch)

Kluczowe znaczenie ma skupienie się na ochronie różnorodności biologicznej, a wyniki osiągnięte w tej dziedzinie muszą być dalej rozwijane i dopracowywane. Świat i Unia Europejska muszą jednak **zintensyfikować działania, wyjść poza obszary chronione i zająć się krajobrazem w szerszym znaczeniu, jeżeli rzeczywiście mamy wprowadzić różnorodność biologiczną na ścieżkę odbudowy.**

Powszechne uznanie pilnej potrzeby podjęcia działań

W świetle niezadowalającej sytuacji **Komisja Europejska przyjęła w 2020 r. nową unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030** („strategia”) jako jeden z głównych elementów Zielonego Ładu i zobowiązała się do przedstawienia **wniosku dotyczącego prawnie wiążących celów UE w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych** z myślą o odbudowie zdegradowanych ekosystemów.

W październiku 2020 r. **Rada**, w pełni świadoma, że utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów oraz utrata usług ekosystemowych stanowią bezpośrednie i egzystencjalne zagrożenia dla życia i dobrostanu ludzi, w swoich konkluzjach⁵ z zadowoleniem przyjęła tę strategię i uznała, że zachowanie, odbudowa i zrównoważone wykorzystanie różnorodności biologicznej i ekosystemów przynoszą potencjalne bezpośrednie i pośrednie korzyści gospodarcze większości sektorów gospodarki oraz że wszystkie przedsiębiorstwa są bezpośrednio lub pośrednio uzależnione od zasobów kapitału naturalnego i usług ekosystemowych. Uznano również, że chociaż na szczeblu unijnym i krajowym istnieją ramy prawne, strategie i plany działania mające na celu ochronę różnorodności biologicznej i przyrody oraz odbudowę zdegradowanych siedlisk i populacji gatunków, **musimy zwiększyć ochronę i przyspieszyć odbudowę przyrody.** W odniesieniu do odbudowy ekosystemów **Rada potwierdziła, że potrzebne są ambitniejsze cele w zakresie odbudowy zasobów przyrodniczych, w tym środki mające na celu ochronę i przywrócenie różnorodności biologicznej także poza obszarami chronionymi.** W konkluzjach dostrzeżono również istotny związek między utratą różnorodności biologicznej a zmianą klimatu, a także rozwiązania dotyczące tych zjawisk.

⁵ Konkluzje Rady o różnorodności biologicznej – potrzeba podjęcia pilnych działań z 16 października 2020 r., 11829/20.

W swojej rezolucji z czerwca 2021 r.⁶ Parlament Europejski z zadowoleniem przyjął również nową unijną strategię na rzecz bioróżnorodności 2030 i jej poziom ambicji oraz podkreślił, że strategia musi w pełni zrealizować swoje cele. Aby to osiągnąć, w rezolucji **wezwano do podjęcia środków mających na celu przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej poza obszarami chronionymi**. Z dużym zadowoleniem przyjęto zobowiązanie Komisji do opracowania wniosku ustawodawczego w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, w tym ustanowienia wiążących celów dotyczących odbudowy zasobów przyrodniczych, oraz **podkreślono, że po odbudowie nie należy zezwalać na degradację ekosystemów**.

Podjęcie wyzwania, jakim jest dawanie przykładu

22 czerwca 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych („wniosek”).

Wniosek określa nadrzędny cel, którym jest **przyczynianie się do ciągłej, długoterminowej i trwałej odbudowy różnorodnej biologicznie i odpornej przyrody na obszarach lądowych i morskich UE poprzez odbudowę ekosystemów**, a także przyczynianie się do osiągnięcia przez Unię celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz wypełnienie międzynarodowych zobowiązań Unii.

Aby osiągnąć ten cel, we wniosku określono **szereg wiążących celów i obowiązków w zakresie odbudowy dla szerokiego zakresu ekosystemów** oraz utorowano drogę do odbudowy i utrzymania szerokiej gamy ekosystemów w UE do 2050 r., co przyniesie wymierne rezultaty do 2030 r. i 2040 r. Do wniosku dołączono także ramy wdrażania przekładające cele na działania poprzez przygotowanie i realizację krajowych planów odbudowy.

Wniosek umożliwia również UE objęcie roli światowego lidera w dziedzinie ochrony przyrody, w szczególności z myślą o 15. Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej, która odbędzie się w Montrealu podczas czeskiej prezydencji Rady UE; na tej konferencji 196 stron konwencji, w tym UE i jej państwa członkowskie, ma uzgodnić **globalne ramy różnorodności biologicznej na okres po 2020 roku**.

⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2021 r. w sprawie unijnej strategii na rzecz bioróżnorodności 2030: Przywracanie przyrody do naszego życia” (COM(2273)0380).

UE zamierza dążyć do osiągnięcia globalnych celów na 2030 r. zgodnie ze swoimi zobowiązaniami określonymi w strategii oraz do zintensyfikowania procesów wdrażania, monitorowania i przeglądu. W swoich konkluzjach z października 2022 r.⁷ **Rada podkreśliła, że w globalnych ramach różnorodności biologicznej na okres po 2020 r. należy uwzględnić cel dotyczący nasilenia działań na rzecz skutecznej odbudowy zdegradowanych ekosystemów.**

Refleksja nad potrzebą jasnych wspólnych ram odbudowy zasobów przyrodniczych

Podczas prezydencji czeskiej wniosek był omawiany na dziesięciu posiedzeniach **Grupy Roboczej ds. Środowiska**, na których wszystkie państwa członkowskie wyraziły ogólne poparcie dla celów tekstu. Delegacje uznają, że odbudowa zasobów przyrodniczych ma zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w kontekście pilnej potrzeby przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków.

Dyskusje prowadzone przez prezydencję czeską umożliwiły szczegółową analizę tekstu i umożliwiły państwom członkowskim wyrażenie opinii na temat wszystkich artykułów. W wyniku tych początkowych wymian poglądów pojawiło się wiele istotnych wyzwań. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie wzywają do utrzymania **wysokiej spójności z obecnymi unijnymi ramami prawnymi w zakresie ochrony środowiska** oraz do zapewnienia wyraźniejszego powiązania z tymi ramami w konkretnych przepisach wniosku. Państwa członkowskie podkreśliły również, że **konieczna będzie elastyczność, aby mogły one odzwierciedlać specyfikę krajową**. Zwrócono uwagę, że wdrożenie będzie wymagało **znaczących zasobów ludzkich i finansowych**, które obecnie nie są dostępne lub musiałyby zostać w znacznym stopniu dostosowane. Jasne było również, że ogromne znaczenie dla państw członkowskich mają definicje, ponieważ skuteczne i zharmonizowane wdrożenie tekstu wymaga **wspólnego rozumienia jego przepisów**. Zarówno kwestie horyzontalne, jak i techniczne zostały omówione na szczeblu grupy roboczej; niektóre z nich rozstrzygnięto, jednak ze względu na złożoność wniosku znaczną część pozostawiono do dalszej dyskusji.

⁷ Konwencja o różnorodności biologicznej (CBD): piętnaste posiedzenie Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej (COP 15); dziesiąte posiedzenie Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej służące jako posiedzenie stron protokołu kartageńskiego o bezpieczeństwie biologicznym (COP/MOP 10); czwarte posiedzenie Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej służące jako posiedzenie stron protokołu z Nagoi o dostępie do zasobów genetycznych i podziale korzyści z ich wykorzystania (COP/MOP 4) (Montreal, Kanada, 7–19 grudnia 2022 r.) – konkluzje Rady (13975/22) z 24 października 2022 r.

Na podstawie przeprowadzonych dyskusji i uwag przesłanych przez delegacje prezydencja przygotowała **kompromisowy tekst art. 1–10⁸**, który został omówiony na posiedzeniach Grupy Roboczej ds. Środowiska 24 listopada i 9 grudnia 2022 r. Wiele elementów zmienionego tekstu spotkało się z ogólnym uznaniem i stanowi dobry krok naprzód; jednocześnie tekst ujawnił szereg obaw, którymi należy się starannie zająć w przyszłych negocjacjach. Jasne było również, że w niektórych kwestiach przydatne byłyby wytyczne polityczne. W związku z tym prezydencja wskazała dwa tematy, którymi ma zająć się Rada ds. Środowiska 20 grudnia 2022 r., aby zapewnić wytyczne dla przyszłych prac Grupy Roboczej ds. Środowiska. Punkty wyjścia dyskusji opisano poniżej.

Współpraca na rzecz realizacji ambitnych celów

Wiele delegacji nie zakwestionowało ogólnego poziomu ambicji wniosku, co stanowi istotny sygnał. Jednocześnie dyskusje techniczne pokazały, że państwa członkowskie nie są jednomyślne w tej sprawie. Niektóre z celów i obowiązków określonych we wniosku, w szczególności w art. 4–10, są przez niektóre państwa członkowskie uważane za zbyt ambitne, głównie dlatego, że obecne ramy instytucjonalne i finansowe (w tym zdolności kadrowe z odpowiednimi umiejętnościami i wiedzą) nie są wystarczająco dostosowane. Ponadto wdrożenie wniosku nie byłoby możliwe w proponowanych ramach czasowych ze względu na potrzebę ścisłej współpracy i skoordynowanych działań w szeregu kluczowych sektorów (np. leśnictwo, gospodarka wodna, rolnictwo, zarządzanie zwierzyną, rozwój przestrzenny i rozwój obszarów miejskich oraz planowanie przestrzenne i miejskie).

Państwa członkowskie wskazały również, że poprawa stanu ekosystemów lub związanych z nimi wskaźników będzie wymagała **dłuższego czasu**, nieraz w związku z potrzebą uzyskania odpowiedniej wiedzy naukowej. Osiągnięcie proponowanych celów może być również trudne ze względu na warunki naturalne (mianowicie zmianę klimatu, rozprzestrzenianie się inwazyjnych gatunków obcych) lub inne nadrzędne interesy publiczne.

⁸ Kompromisowy tekst prezydencji dotyczący art. 1–10 – ST 14884/22.

Należy pamiętać, że **wniosek opiera się na celach strategii, zatwierdzonych zarówno przez Radę, jak i Parlament Europejski**, oraz ważne jest, by uwzględnić pilną potrzebę odbudowy ekosystemów, poprawy ich stanu i łagodzenia skutków zmiany klimatu. Pomimo wszystkich wysiłków państw członkowskich różnorodność biologiczna nadal się zmniejsza. Taki spadek może okazać się nieodwracalny i doprowadzić do załamania się ekosystemu. Jednym z filarów wniosku jest potrzeba skutecznego niezwłocznego zajęcia się obecnym niezadowalającym stanem ekosystemów. Obniżenie poziomu ambicji może spowodować jeszcze większą **niepewność co do skuteczności naszych wspólnych wysiłków na rzecz zapobiegania dalszemu spadkowi różnorodności biologicznej** i narazić je na szwank, ponieważ przyjęte środki niekoniecznie doprowadziłyby do pożądanego rezultatu w postaci poprawy kondycji ekosystemów i związanych z nimi usług ekosystemowych.

Ponieważ większość z zawartych we wniosku obowiązków opartych na wynikach może faktycznie być trudna do wypełnienia, krajowe plany odbudowy powinny zapewniać niezbędną **elastyczność na szczeblu krajowym**. Proponowane cele i obowiązki zasadniczo umożliwiają uwzględnienie szczególnych warunków panujących w państwach członkowskich (np. poprzez ustalenie zadowalających poziomów wskaźników, określenie właściwego obszaru referencyjnego dla określonych typów siedlisk lub wystarczającej jakości i liczby siedlisk i gatunków) oraz oparcie się na ocenach stanu zachowania przeprowadzonych na podstawie dyrektyw dotyczących ochrony przyrody. Pełne wykorzystanie tej elastyczności może, ze względu na pilną potrzebę podjęcia działań, utorować drogę dalszego postępowania.

Dbanie o to, by inwestycje były opłacalne

We wniosku nakłada się na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby **nie ulegały pogorszeniu** obszary, na których osiągnięto dobry stan i dostateczną jakość siedlisk określonych gatunków, oraz obszary, na których występują określone typy siedlisk. Taki obowiązek ma na celu zapewnienie **skutecznej ochrony w przypadkach, w których ma zastosowanie system dyrektyw dotyczących ochrony przyrody – poprawę lub utrzymanie stanu zachowania** – a także zapewnienie długotrwałych skutków środków odbudowy oraz zapewnienie, w **przypadku gdy w realizację tych środków zainwestowano określone zasoby, aby zasoby te nie uległy dewaluacji**.

Proponowana koncepcja jest **wymagająca pod względem monitorowania i oceny, a także w odniesieniu do szerokich środków w zakresie zarządzania, które należałoby wprowadzić na wszystkich obszarach, na których określone typy siedlisk lub siedliska określonych gatunków wymagają utrzymania w celu zapewnienia ich długotrwałego istnienia w dobrym stanie.** Koszt spełnienia rygorystycznego wymogu niepogarszania sytuacji poza obszarami Natura 2000 jest trudny do oszacowania, ale oczekuje się, że będzie on wysoki, zarówno jeśli chodzi o wdrożenie tego wymogu (obsługa praw do ziemi i wdrożenie wymaganego systemu administracyjnego i prawnego), jak i o jego spełnienie w praktyce.

Jest jednak jasne, że **obowiązek ten ma duże znaczenie dla zakresu wniosku, a także ma ogromny potencjał, by zasadniczo przyczynić się do osiągnięcia celów dyrektyw dotyczących ochrony przyrody w odniesieniu do osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu zachowania określonych typów siedlisk i siedlisk określonych gatunków w skali ogólnokrajowej.** Ocena stanu tych zjawisk została już przeprowadzona na szczeblu krajowym w obecnych ramach prawnych, w związku z czym działania związane ze stosowaniem zasady niepogarszania sytuacji miałyby w tej dziedzinie pozytywny skutek. Dane pokazują, że chociaż sieć Natura 2000 jest ważnym narzędziem przyczyniającym się do zapewnienia dobrego stanu zachowania, zdecydowanie nie wystarczy do osiągnięcia celów określonych w strategii.

We wniosku przewidziano jednak **ewentualne odstępstwa** od zasady niepogarszania sytuacji. W swoim tekście kompromisowym prezydencja zaproponowała również **przejsięcie od obowiązku opartego na wynikach do obowiązku opartego na nakładzie pracy**, koncentrując się na środkach, które należy wprowadzić w celu niepogarszania sytuacji. W trakcie dyskusji zaproponowano również alternatywę w postaci „braku pogorszenia netto”. Ponieważ wiele państw członkowskich wzywa do dostosowania wniosku do obecnego dorobku prawnego UE w ogóle, nie należy pomijać tej istotnej synergii z dyrektywami dotyczącymi ochrony przyrody. Możliwość wprowadzenia innych sformułowań lub, w razie potrzeby, doprecyzowania możliwych odstępstw powinny być zatem przedmiotem dalszych dyskusji na szczeblu technicznym.

Aby poczynić postępy w negocjacjach, ministrowie są proszeni o wymianę poglądów opartą na następujących pytaniach:

1. *Czy uważają Państwo, że poziom ambicji wniosku i proponowane ramy czasowe są odpowiednie, aby sprostać temu podwójnemu wyzwaniu, mając na uwadze potwierdzoną pilną potrzebę stawienia czoła bardzo aktualnemu kryzysowi różnorodności biologicznej, ale również pomagania w rozwiązaniu problemu zmiany klimatu i jej wpływu na społeczeństwo i gospodarkę?*
2. *Biorąc pod uwagę ogólną synergię zasady „niepogarszania sytuacji” z dyrektywami dotyczącymi ochrony przyrody, czy uważają Państwo, że jest to odpowiednie rozwiązanie zapewniające długoterminowe korzyści środowiskowe i społeczno-gospodarcze płynące ze zdrowych ekosystemów i zrównoważonego charakteru zainwestowanych zasobów?*

Wypowiedzi: trzy minuty na państwo członkowskie.
