

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Promowanie współistnienia z gatunkami konfliktowymi w ramach unijnych dyrektyw dotyczących ochrony przyrody**

(2018/C 176/07)

**Sprawozdawca:** Csaba BORBOLY (RO/EPL), przewodniczący rady okręgu Harghita

**Dokumenty źródłowe:** Opinia z inicjatywy własnej

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Zwraca uwagę na fakt, że różnorodność biologiczna, sieć Natura 2000 i ochrona gatunków leżą we wspólnym europejskim interesie i dotyczą wszystkich państw członkowskich, regionów i władz lokalnych. Dlatego też uważa za niezwykle ważne kontynuowanie i dalsze rozwijanie dotychczasowej praktyki, zgodnie z którą państwa członkowskie i regiony oraz samorządy lokalne podejmują skoordynowane działania z myślą o osiągnięciu wyznaczonych celów i uzyskaniu wspólnych korzyści zgodnie z zasadami solidarności i pomocniczości.
2. Przypomina swoje stanowisko wyrażone zwłaszcza w poprzedniej opinii opracowanej w ramach oceny adekwatności dyrektyw dotyczących ochrony przyrody – podzielane także przez Parlament Europejski – że nie ma konieczności dokonywania przeglądu dyrektyw dotyczących ochrony przyrody, ale że należałoby położyć nacisk na ich właściwe wdrażanie we wszystkich regionach i państwach członkowskich UE zgodnie z najnowszymi osiągnięciami naukowo-technicznymi. W tym celu należy wykorzystać zapewnioną w dyrektywach elastyczność, by zająć się konkretnymi obawami na poziomie lokalnym dotyczącymi konfliktów, jakie mogą wystąpić między określonymi gatunkami a działalnością człowieka. Zobowiązuje się zatem do wniesienia wkładu w plan działania na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki poprzez podjęcie odpowiednich wysiłków m.in. z myślą o promowaniu współistnienia z gatunkami konfliktowymi także w odnośnych działaniach na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.
3. Podkreśla kluczowe znaczenie tych dyrektyw, jako że sieć Natura 2000 i skuteczna koordynacja polityki ochrony środowiska w znacznej mierze przyczyniły się do harmonizacji celów dotyczących różnorodności biologicznej wśród państw członkowskich, co wyraźnie wskazuje na wartość dodaną Unii Europejskiej.
4. Przypomina państwom członkowskim, że są odpowiedzialne za znalezienie odpowiednich rozwiązań na ich własnym terytorium w ramach i w duchu dyrektyw, tak by uwzględnić specyficzną sytuację różnych regionów odnośnie do poszczególnych gatunków i konkretnych problemów. Należy włączyć w ten proces władze lokalne i regionalne oraz inne zainteresowane podmioty.
5. Zauważa, że wiele problemów związanych z współistnieniem ludzi i gatunków konfliktowych może wynikać z presji, jaką działalność człowieka wywiera na naturalne siedliska wielu gatunków, a także z często niewłaściwego zachowania ludzi wobec tych zwierząt – począwszy od inwazyjnej działalności na obszarach chronionych aż po naganianie zwierząt na potrzeby polowania czy turystyki bądź nieodpowiednie gospodarowanie odpadami, które jest np. odpowiedzialne za przyciąganie dużych mięsożerców do osiedli ludzkich. Podkreśla zatem potrzebę przyjęcia kompleksowego podejścia do różnorodności biologicznej i znalezienia rozwiązań konkretnych problemów w kontekście lokalnym, co z kolei wymaga ścisłej współpracy między różnymi poziomami sprawowania rządów oraz wszystkimi odpowiednimi podmiotami.
6. Wyraża nadzieję, że podczas przygotowywania kolejnych wieloletnich ram finansowych przewidziane zostaną wystarczające zasoby na finansowanie ochrony, zapobiegania (w tym podnoszenia świadomości i edukacji środowiskowej), środków wyrównawczych, badań naukowych i innych konkretnych działań na rzecz rozwoju w różnych stosownych obszarach w ramach wszystkich odpowiednich funduszy UE.
7. Ponownie stwierdza, że poprawa sytuacji w zakresie różnorodności biologicznej leży w interesie wszystkich poziomów terytorialnych Unii Europejskiej i z tego względu należy wdrożyć skoordynowane środki.
8. Zwraca uwagę na ilościową i jakościową poprawę różnorodności biologicznej w wielu regionach oraz na jednoczesne zwiększenie prawdopodobieństwa interakcji ze społecznościami ludzkimi. W przypadku niektórych gatunków konfliktowych interakcje takie mogą wiązać się ze znacznym zagrożeniem dla ludzi i działalności gospodarczej, jako że społeczności lokalne nie są właściwie przygotowane lub nie proponuje się im żadnego odpowiedniego, realistycznego, proporcjonalnego i dostosowanego do specyfiki lokalnej rozwiązania w celu uporania się z tymi problemami.

### Skuteczniejsze wdrażanie

9. Ze względu na definicję gatunków konfliktowych jako tych, które z racji swoich cech biologicznych i etologicznych konkurują z różnorodną działalnością człowieka o wspólne korzystanie z zasobów i przestrzeni, apeluje o nowe działania oparte na dowodach naukowych, potencjalnie obejmujące opracowanie odpowiednich przepisów wykonawczych w celu wdrażania dyrektyw, a także o innego rodzaju środki.

10. Jest zdania, że w odniesieniu do utrzymania różnorodności biologicznej i wdrażania dyrektyw należy koniecznie przewidzieć fundusze na multidyscyplinarne i holistyczne badania naukowe, w ramach których istotną rolę mogłyby obok nauk przyrodniczych właściwych dla tej dziedziny odgrywać nauki społeczne.

11. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odgrywają pierwszoplanową rolę w zakresie ochrony środowiska i zachowania różnorodności biologicznej w odniesieniu do trzech zasadniczych aspektów: po pierwsze, jako główni inicjatorzy inwestycji ze środków państw członkowskich i z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych; po drugie, jako publiczne organy regulacyjne lub odpowiedzialne za wydawanie pozwoleń w sektorze rolnictwa oraz w dziedzinie planowania terytorialnego i miejskiego, a zatem mogące wywierać znaczny wpływ na użytkowanie gruntów, a co za tym idzie na propagowanie aspektów środowiskowych; po trzecie zaś, władze lokalne i regionalne są najbliższe lokalnej ludności i sprawują ważną funkcję, gdyż dostarczają jej informacji, zachęt i wsparcia w odniesieniu do ochrony gatunków konfliktowych.

12. Wzywa Komisję Europejską do kontynuowania i nasilenia działań w zakresie transferu wiedzy, by wspierać rozwiązania na poziomie lokalnym i regionalnym dotyczące tego, jak żyć z gatunkami konfliktowymi oraz jak w miarę możliwości przekształcić potencjalne problemy w atuty. Powinno to obejmować propagowanie najlepszych praktyk dotyczących najważniejszych modeli zarządzania obszarami Natura 2000 i chronionymi gatunkami. Należy uznać, że organizacje pozarządowe i inne odpowiednie zainteresowane podmioty są ważnymi partnerami w obszarze transferu wiedzy, gdyż dysponują praktyczną wiedzą zgromadzoną w trakcie wdrażania odnośnych projektów w całej Europie.

13. Wyraża zaniepokojenie faktem, że w kilku państwach członkowskich można zaobserwować sprzeciw społeczności lokalnych wobec powrotu i występowania gatunków konfliktowych oraz wzrostu ich populacji. Nieadekwatne rozwiązywanie konfliktów oraz niefortunne, chaotyczne lub źle komunikowane podejście do zarządzania powoduje odrzucenie polityki ochrony środowiska. To z kolei może prowadzić do większej liczby nielegalnych polowań, przypadków stawiania sidła i wykładania trucizn, zwłaszcza w pewnych regionach, w których spotyka się duże drapieżniki. Tendencja ta zasługuje na całkowite potępienie, jednak nie można jej zaradzić, stosując jedynie zakazy i sankcje.

14. Zauważa, że w wielu państwach członkowskich istnieją doskonałe lokalne i regionalne praktyki współistnienia z gatunkami konfliktowymi, zwłaszcza z dużymi mięsożercami, oraz uważa, że właśnie z tego względu należy kłaść nacisk na potrzebę opracowania lokalnych i regionalnych projektów zainspirowanych tymi przykładami. Wskazuje, że oprócz tych publicznych lub prywatnych inicjatyw na szczeblu lokalnym, regionalnym bądź krajowym – także projekty LIFE mogą być źródłem sprawdzonych rozwiązań, o ile są wspierane i kontynuowane po zakończeniu danego projektu.

15. Wyraża nadzieję, że podczas opracowywania kolejnych wieloletnich ram finansowych poświęci się odpowiednią uwagę skutecznym, wydajnym i uwzględniającym interesy społeczności działaniom dotyczącym gatunków chronionych, naszego wspólnego dziedzictwa europejskiego, a zwłaszcza inwestycjom i działaniom związanym z dużymi drapieżnikami i gatunkami konfliktowymi, zarówno w ramach kontynuacji programu „Horyzont 2020”, jak i w ramach instrumentu, który stanie się następcą europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

16. Zapewnia Komisję Europejską o swoim bezwarunkowym poparciu dla utworzenia w przyszłości specjalnych platform dla regionów biogeograficznych i podkreśla, że do sprawnego ich funkcjonowania niezbędne jest bezpośrednie zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych.

### Badania i rozwój, nowe inicjatywy

17. Podkreśla, że w ramach procedur dotyczących wyboru badań należy zwrócić szczególną uwagę na te procesy badawcze i rozwojowe, które sprzyjają osiągnięciu celów związanych z różnorodnością biologiczną, a także celów gospodarczych, społecznych i dotyczących gospodarowania dziką fauną i które nadają się do szybkiego i konkretnego zastosowania.

18. Uważa za konieczne, by w kontekście lokalnego i regionalnego wdrażania procesów badawczych i rozwojowych nie dopuszczać do powstawania rozbieżności, tj. by unikać sytuacji, w której mniej rozwinięte regiony i gminy obejmujące obszary o wysokiej wartości przyrodniczej oraz ważne siedliska byłyby niedostatecznie reprezentowane w dostępie do środków finansowych przeznaczonych na badania naukowe.

19. Pragnie zwrócić uwagę, że liczne projekty pilotażowe dotyczące różnorodności biologicznej przyczyniły się w dużej mierze do transferu wiedzy między poszczególnymi państwami członkowskimi i w wielu przypadkach przyniosły korzystne skutki, pomagając w lepszym zrozumieniu i przyjęciu różnych celów przez społeczności lokalne, co następnie przełożyło się na konkretną współpracę tych społeczności z organami władzy publicznej i organizacjami pozarządowymi na rzecz ochrony gatunków zagrożonych i szczególnie cennych.

20. Podkreśla jednak, że w wielu przypadkach inicjatywy te nie utrwalają się, tzn. mają charakter doraźny i tymczasowy. Uznaje więc za istotne, by w procesie wyboru projektów zacząć stosować kryterium, które uwzględni praktyczne monitorowanie projektów, które zostały wcześniej wdrożone przez daną organizację lub jej członków, co będzie sprzyjać efektywnemu wykorzystaniu funduszy europejskich.

21. Uważa, że należy wprowadzić nowe środki sprzyjające faktycznemu wystąpieniu w społecznościach lokalnych pozytywnych efektów zewnętrznych, o których często wspomina się w odniesieniu do różnorodności biologicznej i dużych drapieżników, jako że w wielu przypadkach okazuje się, że wciąż zbyt mało wykorzystuje się takie możliwości lub że warunki do ich wykorzystania, zwłaszcza konieczna wiedza i wsparcie, są niewystarczające.

### **Szczególne aspekty związane z dużymi drapieżnikami**

22. Uznaje, że w odniesieniu do dużych mięsożerców – którzy ze względu na zachowanie, cechy fizyczne i ekologiczne oraz instynkty mogliby spowodować znaczny uszczerbek na ludzkim zdrowiu, a nawet śmiertelne obrażenia, i którzy stanowią bardzo duże zagrożenie dla zdrowia i dobrostanu zwierząt gospodarskich – obowiązujące do chwili obecnej podejście niektórych regionów jest niewystarczające. Zatem należy poprawić zarządzanie konfliktami związanymi z dużymi mięsożercami i w pełni wykorzystać odpowiednie doświadczenia nabyte w ramach projektów badawczo-rozwojowych oraz innych stosownych projektów w celu ograniczania skutków i zagrożeń dla ludzi i zwierząt gospodarskich.

23. Uznaje, że duży mięsożerca powinien – w zależności od przysługującego mu poziomu ochrony – mieć zapewnioną ochronę poza osiedlami ludzkimi niezależnie od tego, czy przebywa na obszarze ochrony objętym siecią Natura 2000 czy nie. Niemniej uznaje, że jeśli duży mięsożerca systematycznie – a nie sporadycznie – zapuszcza się na osiedla ludzkie, stanowi to z jednej strony wzorzec zachowań stwarzający ryzyko dla ludzi, w szczególności dla dzieci, osób starszych i osób o ograniczonej możliwości poruszania się, a z drugiej strony, zachowań takich nie można uznać za naturalne dla konfliktowego osobnika danego gatunku. Uważa, że w takich przypadkach należy podjąć wszelkie starania, aby ograniczyć ryzyko, a w razie absolutnej konieczności usunąć konfliktowego osobnika w odpowiedni i kontrolowany sposób lub wdrożyć wszelkie inne konieczne środki. Działania takie muszą być podejmowane zgodnie z odnośnymi planami zarządzania tam, gdzie takowe plany zostały już wdrożone. Celem jest dopilnowanie, by plany zarządzania zostały wszędzie wprowadzone, aby móc regulować zarówno kwestię ochrony, jak i konflikty. W każdym razie środki wobec konfliktowych osobników muszą mieć charakter wyjątkowy i nie powinny wpływać na przyszłość ani żywotność populacji.

24. Głęboko ubolewa, że obecnie producenci rolni i hodowcy nie uczestniczą w pracach platformy poświęconej dużym drapieżnikom w Europie i że w związku z tym w ramach wdrażanego przez Komisję Europejską mechanizmu współpracy interesy tej grupy zainteresowanych podmiotów nie są bezpośrednio artykułowane. Tak więc wzywa zainteresowane strony, by wykazały otwartość na kompromisowe rozwiązanie tej kwestii, aby w jak najkrótszym czasie stworzyć warunki umożliwiające uwzględnienie wszystkich interesów w ramach platformy.

### **Aspekty regionalne i lokalne w kontekście różnorodności biologicznej**

25. Zwraca uwagę na fakt, że w wielu regionach jakość i rozmiar siedlisk dużych drapieżników zdają się poprawiać, co może jednak – w powiązaniu z czynnikami dotyczącymi gospodarki rolnej – iść w parze z upadkiem niektórych tradycyjnych form rolnictwa. Zauważa, że w szczególności w przypadku pastwisk i łąk górskich wiele innych siedlisk, w tym obszary ochrony ornitologicznej i skupiska roślinności, często zanika wraz z zanikaniem działalności człowieka koniecznej do ich istnienia.

26. W odniesieniu do siedlisk i związanych z nimi form rolnictwa uważa, że należy wprowadzić i udostępnić rolnikom nowe zachęty nie tylko na obszarach bezpośrednio przylegających do obszarów sieci Natura 2000, ale również na obszarach sąsiadujących, ponieważ takie formy działalności rolniczej, zwłaszcza tradycyjne, mają w większości przypadków charakter ekstensywny i uwzględniają też warunki lokalne, istotnie przyczyniając się do zwiększenia różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. Wzywa Komisję Europejską, by zaproponowała takie nowe zachęty i ewentualne metody dostosowania w swojej przyszłej ocenie wpływu wspólnej polityki rolnej na różnorodność biologiczną.

27. Uznaje, że władze lokalne i regionalne mogłyby podjąć liczniejsze i skuteczniejsze środki, aby osiągnąć cele związane z różnorodnością biologiczną. Niemniej uważa, że stosowne byłoby rozwinięcie współpracy i koordynacji z państwami członkowskimi i UE w celu wypuklenia całego wachlarza możliwości wynikającego z zaangażowania władz lokalnych i regionalnych. W związku z tym należałoby zapewnić odpowiednie ramy, które pozwoliłyby osiągnąć ten cel.

28. Domaga się, aby państwa członkowskie a przede wszystkim władze lokalne i regionalne mogły korzystać z pomocy technicznej oferowanej przez agencje unijne, tak aby umożliwić im wdrożenie własnych programów współfinansowanych z funduszy krajowych i/lub europejskich.

29. Uznaje, że oprócz reprezentacji hodowców niezbędne jest zapewnienie bezpośredniej reprezentacji myśliwych, straży łowieckiej i leśników w działaniach komunikacyjnych związanych z różnorodnością biologiczną i w sporządzaniu planów działania, gdyż w odniesieniu do wielu cennych lub chronionych gatunków to właśnie te osoby przyczyniają się w istotnym stopniu do powstania i utrzymania obecnej sytuacji uznawanej za stan naturalny: dbają o populacje, regulują ich liczebność, organizują i porządkują lasy, a także obsługują konieczną infrastrukturę.

30. Wzywa państwa członkowskie, by do pewnych gatunków, które mogą powodować konflikty, zastosowały wyjątki i odstępstwa zawarte w dyrektywach dotyczących ochrony środowiska. Powinny to uczynić jak najprędzej w sposób elastyczny i z należyтым uwzględnieniem sytuacji na szczeblu regionalnym lub lokalnym a w razie potrzeby we współpracy z sąsiednimi państwami członkowskimi lub regionami. Uważa także, że regionalne i krajowe projekty dotyczące dużych drapieżników i gatunków konfliktowych powinny uwzględniać lokalną i regionalną specyfikę, tradycję oraz dziedzictwo przyrodnicze i kulturalne.

### **Spójność między politykami**

31. Zwraca uwagę, że systemy płatności powiązane z obszarami sieci Natura 2000 różnią się znacznie między państwami członkowskimi. Mimo że w niektórych państwach członkowskich żyją znaczne populacje dużych drapieżników, podczas wdrażania wspólnej polityki rolnej podjęto decyzję o rezygnacji z wprowadzenia tych płatności. Uważa, że należy podjąć działania w tej dziedzinie jeszcze w obecnym okresie programowania.

32. Sugeruje, aby podczas budowy i modernizacji infrastruktury transportowej, zwłaszcza drogowej i kolejowej, zwracano szczególną uwagę na powiązania między siedliskami a korytarzami wędrowek dużych drapieżników. Biorąc pod uwagę rosnące rozdrobnienie siedlisk ze względu na poszatkowanie i szczególnie sposób zagospodarowania europejskiego krajobrazu, duże drapieżniki są często zmuszone do wkraczania – w pojedynkę lub w grupach – na obszary eksploatowane lub zamieszkałe przez ludzi, aby móc przemieszczać się między poszczególnymi częściami swoich siedlisk. Sytuacja ta wymaga szczególnej uwagi na poziomie zagospodarowania przestrzennego i planowania zarządzania miejscami chronionymi oraz sąsiadującymi obszarami.

33. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do skuteczniejszego dostosowania systemów finansowania, by zająć się kwestiami związanymi z różnorodnością biologiczną i zarządzaniem siedliskami, w tym siedliskami dużych mięsożerców, w celu zapewnienia niezbędnej infrastruktury i kapitału ludzkiego na potrzeby rozwinięcia zarządzania konfliktami między człowiekiem a niektórymi gatunkami oraz zapewnienia szybkich i prostych rekompensat.

34. Podziela pogląd, że można z powodzeniem zastosować model wielopoziomowego sprawowania rządów w dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza jeśli chodzi o zwiększanie różnorodności biologicznej. Uznaje więc, że również w tej dziedzinie konieczne są nowe skoordynowane środki.

### **Dalsze działania**

35. Proponuje, aby z myślą o wspieraniu możliwie jak najbardziej świadomego i jak najszerzego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, zorganizować w 2019 r. wspólną konferencję z Komisją na temat właściwego współistnienia z gatunkami konfliktowymi, a zwłaszcza z dużymi drapieżnikami, które to współistnienie będzie bezpieczne i przyniesie korzyści lokalnym społecznościom. Pozwoliłoby to ocenić wpływ opinii z inicjatywy własnej oraz działanie platform związanych z regionami europejskimi i biogeograficznymi oraz przeprowadzić debatę o charakterze naukowym i politycznym na temat konkretnych środków do zastosowania po roku 2021.

36. Wzywa Komisję Europejską do podjęcia niezbędnych kroków, by władze lokalne i regionalne oraz ich organizacje i przedstawiciele byli bezpośrednio reprezentowani i mogli sprawnie i skutecznie uczestniczyć w tworzeniu platform i mechanizmów współpracy związanych z gatunkami konfliktowymi oraz kształtowaniu polityki w tym zakresie. Apeluje o to, by Komisja publikowała zalecenia i wytyczne w tym obszarze, tak by pomóc też państwom członkowskim w wymianie dobrych praktyk.

37. Uważa za celowe, by władze lokalne i regionalne, których dotyczy kwestia dużych drapieżników, ustanowiły ramy współpracy w rodzaju europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) już w obecnym okresie programowania – w ramach współpracy makroregionalnej lub regionu biogeograficznego bądź w formie otwartej na całe terytorium Unii Europejskiej – aby rozwiązywać wspólne lub podobne problemy i prowadzić działania w skuteczniejszy i bardziej skoordynowany sposób.

Bruksela, dnia 31 stycznia 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów