

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego” – Ocena końcowa

COM(2011) 531 wersja ostateczna

(2012/C 68/10)

Sprawozdawca: **Franco CHIRIACO**

Dnia 31 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego”

COM(2011) 531 wersja ostateczna.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 grudnia 2011 r.

Na 477. sesji plenarnej w dniach 18–19 stycznia 2012 r. (posiedzenie z 18 stycznia 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 174 do 4 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą przeprowadzenia oceny szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego (EAP). Komisja uważa, że program był przydatny, gdyż dzięki niemu stworzono całościowy kontekst rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska. Z wnioskiem tym można się zgodzić tylko częściowo. Chociaż EAP wnosi znaczny wkład do rozwoju polityki, to miał on ograniczony wpływ na przyjęcie konkretnych instrumentów. Pomimo trudności z gromadzeniem informacji potrzebnych do przeanalizowania realizacji działań zawartych w programie można stwierdzić znaczne opóźnienia w przyjęciu instrumentów prawnych, problemy z wytyczeniem konkretnych celów, a także niewystarczające mechanizmy kontroli i monitorowania.

1.2 EKES zachęca zatem Komisję do udoskonalenia dostępnych instrumentów, w tym mechanizmów monitorowania i oceny, tak by zapewnić skuteczne wdrażanie istniejących przepisów. Jednocześnie zaleca większą spójność różnych inicjatyw legislacyjnych i programowych w dziedzinie ochrony środowiska oraz większe włączenie wymiaru ekologicznego do powiązanych ze sobą obszarów polityki sektorowej. Komitet, jak już wspomniał w swej ostatniej opinii⁽¹⁾, zwraca się do Komisji, by przyjęła bardziej przejrzyste i konkretne podejście do wyzwań w zakresie ochrony środowiska. Chodzi zwłaszcza o wyjaśnienie pojęć „efektywnego korzystania z zasobów” i „gospodarki ekologicznej”, a także o uściślenie, jakich konkretnych zmian ilościowych i jakościowych wymaga się zarówno od producentów, jak i od konsumentów.

1.3 Ponadto EKES uważa, że trzeba zwrócić większą uwagę na wymiar międzynarodowy. Wyzwania w zakresie ochrony

środowiska mają bowiem zasięg globalny i wymagają podejścia opartego na pogłębieniu współpracy wielostronnej oraz lepszych instrumentów sprawowania rządów na świecie.

1.4 Wreszcie w komunikacie Komisji brakuje wizji długofalowej, nie ma wzmianki o ewentualnym nowym programie działań i nie uściśla się, jaka powinna być wartość dodana siódmego EAP. EKES uważa, że program ten powinien być spójny i komplementarny wobec strategii „Europa 2020” oraz inicjatyw przewodnich, a także obejmować cele i priorytety wskazane w realistyczny sposób na podstawie szerokiego konsensusu politycznego oraz przewidywać instrumenty zapewniające skuteczność proponowanych środków.

2. Streszczenie komunikatu

2.1 Kontekst polityczny

2.1.1 Od końca lat 70. programy działań w dziedzinie ochrony środowiska określają kierunek rozwoju polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej, w związku z czym szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (EAP) należy postrzegać jako część nieustannego i stale ewoluującego procesu.

2.1.2 Szósty EAP podkreśla znaczenie koncepcji wzrostu ekologicznego i niskoemisyjnej gospodarki wydajnej z punktu widzenia zasobów, co potwierdzają również: strategia „Europa 2020”⁽²⁾, która stanowi odpowiedni kontekst do tego, by zagwarantować uwzględnienie celów ekologicznych w ogólnym programie społeczno-gospodarczym UE, nowa strategia na rzecz powstrzymania utraty różnorodności biologicznej

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 97.

⁽²⁾ COM(2010) 2020 wersja ostateczna z 3 marca 2010 r.

i degradacji funkcji ekosystemu w UE do 2020 r. ⁽³⁾, a także prace przygotowujące do konferencji Rio+ 20 ⁽⁴⁾, plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. ⁽⁵⁾, biała księga w sprawie transportu ⁽⁶⁾, komunikat „Energia 2020” ⁽⁷⁾ oraz plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r. ⁽⁸⁾

2.2 Ogólne ustalenia

2.2.1 Komisja wysnuwa ogólny wniosek, że szósty EAP był przydatny, gdyż stworzył całościowy kontekst rozwoju polityki ochrony środowiska i dużą część działań ustanowionych w programie albo już zakończono, albo też są one bliskie zakończenia.

2.2.2 W porównaniu z poprzednimi programami szósty EAP ma większą legitymizację w oczach zainteresowanych stron, gdyż został przyjęty w drodze procedury współdecyzji, co przyczyniło się do zwiększenia poczucia współodpowiedzialności za następne propozycje polityczne.

2.2.3 Siedem strategii tematycznych ⁽⁹⁾ szóstego EAP – dotyczących powietrza, pestycydów, zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu, zasobów naturalnych, gleby, środowiska morskiego i środowiska miejskiego – zostało opracowanych w celu większego zintegrowania polityki oraz rozbudowania bazy wiedzy. Niemniej w różnych sektorach poczyniono różne postępy. W niektórych przypadkach opracowanie strategii przyczyniło się do zwiększenia gotowości politycznej do przyjęcia skutecznych celów i harmonogramów oraz do ich realizacji. Brakuje jednak niezbitych dowodów na to, że szósty EAP przyczynił się do przyjęcia konkretnych instrumentów środowiskowych.

2.3 Obszary priorytetowe

2.3.1 Przyroda i różnorodność biologiczna: w ramach szóstego EAP zainicjowano opracowanie strategii tematycznych w sprawie ochrony gleby oraz ochrony i zachowania środowiska morskiego, a także podkreślono potrzebę stworzenia solidniejszej bazy wiedzy, potrzebę poprawy finansowania oraz zintensyfikowania bieżących działań. Niemniej można było osiągnąć większy postęp, gdyby wciąż ignorowanemu celowi powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2010 r. towarzyszyło niezbędne zaangażowanie polityczne i finansowe ze strony zarówno UE, jak i państw członkowskich.

2.3.2 Środowisko naturalne i zdrowie: w ramach szóstego EAP umożliwiono użyteczną praktykę sporządzenia spisu przyjętych zobowiązań i planowanych inicjatyw oraz w większym

stopniu skoncentrowano się na powiązaniach między czynnikami środowiskowymi a zdrowiem ludzkim. W szczególności przevorsowano działania, które w innym wypadku zapewne w ogóle nie zostałyby zrealizowane, na przykład działania dotyczące środowiska miejskiego, oraz działania, które bez impulsu w postaci programu trwałyby dłużej lub nie byłyby tak szeroko zakrojone, jak między innymi działania dotyczące pestycydów. W ustawodawstwie występują jednak pewne luki, w związku z czym konieczne jest lepsze uwzględnienie wyników badań i informacji na temat wpływu jakości środowiska na zdrowie w ramach szerszego celu polityki zakładającego poprawę zdrowia publicznego.

2.3.3 Zasoby naturalne i odpady: w ramach szóstego EAP wzmocniono powiązanie między polityką dotyczącą odpadów a polityką dotyczącą zasobów, a także usprawniono proces gospodarowania odpadami oraz poczyniono kroki w kierunku polityki opartej na zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Korzystanie z zasobów nie zwiększa się już w tym samym tempie, w jakim rozwija się gospodarka. Niemniej korzystanie z zasobów nadal rośnie w wartościach bezwzględnych, co jest sprzeczne z celem respektowania pojemności środowiska naturalnego w perspektywie długofalowej. Ponadto wciąż utrzymują się znaczące różnice w produktywności zasobów między państwami członkowskimi i w dalszym ciągu zwiększa się zależność od zasobów importowanych.

2.3.4 Zmiana klimatu: szósty EAP przyczynił się znacznie do poprawy w obszarze zmiany klimatu. Chociaż założenia związane z działaniami prowadzonymi przez społeczność międzynarodową nie zostały zrealizowane, a w szczególności wymierne cele były mniej realistyczne, w związku z czym trudniej je było zrealizować, to jednak szósty EAP umożliwił osiągnięcie zasadniczych celów politycznych.

2.3.5 Zagadnienia międzynarodowe: w szóstym EAP potwierdzono zobowiązanie UE do włączenia wymogów ochrony środowiska do wszystkich kontaktów zewnętrznych UE oraz uwzględnienia zewnętrznego wymiaru unijnej strategii zrównoważonego rozwoju. Mimo wysiłków UE w kierunku ożywienia współpracy wielostronnej i okazania swojego zaangażowania w realizację międzynarodowych konwencji i umów, odnotowano niewielkie postępy w zakresie poprawy międzynarodowego ładu środowiskowego. Wyzwania w zakresie ochrony środowiska, które mają coraz bardziej globalny zasięg, wymagają spójniejszych i lepiej ukierunkowanych wysiłków w ramach samej UE, tak by mogła ona odgrywać skuteczniejszą rolę w kształtowaniu polityki międzynarodowej i dążyć nadal do osiągnięcia lepszego międzynarodowego ładu środowiskowego.

2.4 Skuteczność metod i narzędzi strategicznych

2.4.1 W szóstym EAP wyraźnie promowano zasady i instrumenty służące poprawie procesu decyzyjnego, zwłaszcza zintegrowaną ocenę skutków i zwiększone wykorzystanie instrumentów rynkowych, oraz zachęcano do ich stosowania. Podkreślono także znaczenie oparcia opracowywanych strategii politycznych na solidnych podstawach naukowych. Pomimo ostatnich pozytywnych działań w tym zakresie, informacje o środowisku, a zwłaszcza oficjalne dane oraz dane statystyczne, są nadal niekompletne i nie zawsze dostępne w odpowiednim czasie.

⁽³⁾ COM(2011) 244 wersja ostateczna z 3 maja 2011 r.

⁽⁴⁾ COM(2011) 363 wersja ostateczna z 20 czerwca 2011.

⁽⁵⁾ COM(2011) 112 wersja ostateczna z 8 marca 2011 r.

⁽⁶⁾ COM(2011) 144 wersja ostateczna z 28 marca 2011 r.

⁽⁷⁾ COM(2010) 639 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ COM(2011) 109 wersja ostateczna z 8 marca 2011 r.

⁽⁹⁾ COM(2005) 446 wersja ostateczna (zanieczyszczenie powietrza); COM(2006) 372 (zrównoważone stosowanie pestycydów); COM(2005) 666 wersja ostateczna (zapobieganie powstawaniu odpadów i ich recyklingu); COM(2005) 670 wersja ostateczna (zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych); COM(2006) 231 wersja ostateczna (ochrona gleby); COM(2005) 504 wersja ostateczna (ochrona i zachowanie środowiska morskiego) oraz COM(2005) 718 wersja ostateczna (środowisko miejskie).

2.4.2 Zmieniający się charakter wyzwań związanych z ochroną środowiska naturalnego wymaga większej spójności między: 1) etapem formułowania polityki a etapem jej wdrażania; 2) szczeblem europejskim, krajowym i regionalnym; 3) priorytetowymi obszarami działania.

2.4.3 Niewystarczająco sprawny proces wdrażania ustawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska utrudnia realizację celów oraz podważa wiarygodność polityki ochrony środowiska, nie pomaga także w zobowiązaniu innych sektorów do osiągania lepszych wyników. Należy ponadto dać pierwszeństwo polityce, która wnosi wyraźną wartość dodaną do rozwoju gospodarki ekologicznej i która może być kształtowana w krótkim lub średnim okresie.

2.5 Nadchodzące wyzwania

2.5.1 Z wyjątkiem zagadnień związanych z glebą, główne podstawy polityki ochrony środowiska i ustawodawstwa w tym zakresie zostały już przyjęte, choć związany z nimi pełny potencjał do wprowadzania usprawnień nie został jeszcze wykorzystany z powodu braków w procesie wdrażania. Tradycyjna polityka dotycząca środowiska może nadal odgrywać ważną rolę w jego ochronie, jednak zmieniające się okoliczności i coraz bardziej powiązany charakter wyzwań związanych z ochroną środowiska wiążą się z koniecznością elastyczności i adaptacji.

2.5.2 Podstawowym wyzwaniem dla przyszłej polityki ochrony środowiska jest przejście od środków naprawczych do środków zapobiegających degradacji poprzez przyjęcie bardziej długookresowej wizji, a także wspieranie dalszego włączania kwestii środowiskowych do wszystkich obszarów polityki mających znaczenie w tym zakresie.

2.5.3 By osiągnąć założenia strategii „Europa 2020” polegające na przejściu na ekologiczną, zasobooszczędną, konkurencyjną i niskoemisyjną gospodarkę, kluczowe znaczenie ma włączanie kwestii dotyczących środowiska naturalnego i gospodarki niskoemisyjnej do modeli biznesowych w innych sektorach oraz zapewnianie spójności całego procesu, od opracowania polityki po jej realizację. Należy usunąć przeszkody w odpowiednim wdrażaniu istniejącego prawodawstwa, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii dotyczących sprawowania rządów na wszystkich szczeblach w państwach członkowskich, celem ochrony środowiska naturalnego i zmniejszania niekorzystnych konsekwencji dla zdrowia publicznego.

2.5.4 Negatywny wpływ wywierany na środowisko ma coraz bardziej globalny i systemowy charakter. Z uwagi na skomplikowane powiązania konieczna jest bardziej rozległa baza wiedzy i należy również wnikliwie przeanalizować możliwości zmiany zachowań konsumentów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Szósty EAP jest pod względem formalnym równoznaczny z przyjęciem zobowiązania politycznego przez Parlament, Radę i Komisję; stanowi również istotny wskaźnik w ocenie rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska. Po przyjęciu szóstego EAP UE podjęła wiele skutecznych inicjatyw, osiągnęła ambitne wyniki i opracowała różne strategie oraz plany wielosektorowe. Niemniej trudno jest ustalić, w jakim stopniu ogólne ramy ustanowione przez program wpłynęły na rozwój polityki. Wskazane byłoby zastanowienie się nad tym

aspektem w analizie realizacji działań zawartych w programie oraz interakcji z europejską strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju i strategią lizbońską, a także ich wzajemnego wpływu⁽¹⁰⁾.

3.2 W ostatnich latach instytucje europejskie i społeczeństwo obywatelskie prowadziły dyskusję na temat oceny dotychczasowych dokonań oraz perspektyw rozwoju europejskiej polityki ochrony środowiska⁽¹¹⁾. W dyskusji tej zwrócono uwagę na dwa kluczowe zagadnienia: wytyczenie nowych priorytetów i wzmocnienie dostępnych instrumentów w celu zapewnienia skuteczności proponowanych środków.

3.3 Nie można zwłaszcza ograniczać tego zagadnienia do pytania, czy możliwe jest opracowanie nowego programu, lecz należy się skupić przede wszystkim na jego formie, celu, treści i harmonogramie. Przede wszystkim trzeba się zastanowić nad tym, co zrobić, by przyszłe działania w dziedzinie ochrony środowiska stały się bardziej widocznym, istotnym i skutecznym instrumentem strategicznym, wyciągając wnioski z doświadczeń i unikając pułapek, które zmniejszyły skuteczność szóstego EAP.

3.4 Uwzględniając dotychczasowe doświadczenia zdobyte w innych przypadkach (jak na przykład EFRR, EFS i EFRROW), wskazane byłoby rozważenie możliwości dalszego wzmocnienia instrumentów monitorowania i oceny na różnych etapach: ex ante, in itinere i ex post, również w odniesieniu do programu w zakresie ochrony środowiska.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Strategie tematyczne

4.1.1 Wprowadzenie strategii tematycznych zaowocowało przyjęciem bardziej strategicznego podejścia, co umożliwiło zaradzenie pewnym niedociągnięciom piątego EAP, zwłaszcza takim jak fakt, że program ten nie objął niektórych sektorów. Jednak proces rozwoju strategii tematycznych spowolnił cały proces decyzyjny i przyjęcie związanych z nim środków.

4.1.2 Wiele instrumentów prawnych towarzyszących strategiom tematycznym znajduje się jeszcze na wczesnym etapie wdrażania. Opóźnienia w ich przyjęciu, brak konkretnych celów, obarczenie państw członkowskich odpowiedzialnością nie tylko za realizację, lecz również za dostarczenie dalszych specyfikacji dotyczących wielu przewidzianych środków, a także niewystarczający mechanizm kontroli i monitorowania w niektórych wypadkach znacznie ograniczyły możliwość osiągnięcia celów programu przed upływem terminu.

4.2 Spójność i integracja

4.2.1 Jest oczywiste, że wyzwaniom w zakresie ochrony środowiska nie można sprostać wyłącznie za pomocą polityki ochrony środowiska, lecz potrzebne jest zaangażowanie całej gospodarki i całego społeczeństwa. Konieczna jest zatem większa spójność zarówno bezpośrednio powiązanych ze sobą kwestii (takich jak zmiana klimatu, energia, ochrona zdrowia),

⁽¹⁰⁾ *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future*, sprawozdanie końcowe, IEPP, maj 2010 r.

⁽¹¹⁾ Wszystkie dokumenty dotyczące wydarzeń i prac przygotowawczych są dostępne na stronie: www.eapdebate.org.

jak i różnych obszarów polityki sektorowej (wyżywienie, transport, budownictwo, innowacje). Jak EKES już podkreślał⁽¹²⁾, zwłaszcza w trwającym obecnie procesie reformy WPR zastosowanie tej zasady doprowadziło do wprowadzenia ekologicznego składnika jednolitej płatności.

4.2.2 Ponadto polityka ochrony środowiska musi zostać w większym stopniu włączona do metastrategii („Europa 2020”) oraz do ram instrumentów finansowych. Zwłaszcza w odniesieniu do planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy⁽¹³⁾, na ostatnich warsztatach w Brukseli⁽¹⁴⁾ uznano kluczowe znaczenie programu na rzecz przestawienia się na gospodarkę ekologiczną oraz komplementarności obu inicjatyw, ze szczególnym uwzględnieniem przedsięwzięcia środków, zasobów naturalnych i zarządzania ekosystemami.

4.3 Priorytetowe cele

4.3.1 Pierwszoplanowe cele należy wyznaczyć ze szczególnym uwzględnieniem kwestii ekologicznych, takich jak niedobór zasobów naturalnych, zanieczyszczenie powietrza, różnorodność biologiczna i środowisko miejskie.

4.3.2 Należy zwłaszcza poszukiwać nowych zachowań konsumenckich, handlowych i produkcyjnych, a także do nich zachęcać. Przemianom technologicznym powinna bowiem towarzyszyć zmiana nawyków.

4.4 Lepsze instrumenty

4.4.1 Zastosowanie lepszych instrumentów w ramach europejskiej polityki ochrony środowiska oznacza przede wszystkim

lepsze przepisy dzięki przyjęciu środków legislacyjnych oraz wybraniu jednoznacznych, obowiązkowych zasad, również w odniesieniu do aspektów gospodarczych. Z drugiej strony, jak EKES stwierdził już w swej opinii z 2001 r., zapewnienie skutecznego wdrażania istniejących przepisów ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia zakłóceń rynku oraz ochrony konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich⁽¹⁵⁾. Zwłaszcza w odniesieniu do programu wspierania MŚP (*Environmental Compliance Assistance Programme – ECAP*) EKES podkreślił, jak istotne jest, by ocenę oddziaływania na środowisko włączono do całościowego horyzontalnego systemu zarządzania przedsiębiorstwem⁽¹⁶⁾.

4.4.2 Po drugie, konieczne jest ulepszenie instrumentów oceny zarówno stanu środowiska naturalnego, jak i wdrażania polityki i jej skuteczności⁽¹⁷⁾ za pomocą niezależnych, jawnych ocen oddziaływania sporządzanych w odpowiednim czasie.

4.4.3 Wreszcie, niezbędne jest poprawienie etapu wdrażania poprzez opracowanie międzynarodowych mechanizmów pomocy, kontroli i sankcji. Innymi słowy, oznacza to opracowywanie środków, transponowanie ich do przepisów, ich wprowadzanie, kontrolowanie i sankcjonowanie⁽¹⁸⁾.

4.5 Rola podmiotów

4.5.1 Samorządy terytorialne powinny angażować się już na etapie opracowywania polityki. W swej ostatniej opinii Komitet Regionów⁽¹⁹⁾ zgodził się z potrzebą proaktywnego udziału samorządów terytorialnych i zaproponował opracowanie innowacyjnych metod wielopoziomowego sprawowania rządów, obejmujących mobilizację istniejących już platform i sieci.

Bruksela, 18 stycznia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63–70.

⁽¹³⁾ COM(2011) 571 wersja ostateczna.

⁽¹⁴⁾ Specjalistyczne warsztaty *The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?*, Bruksela, 13 września 2011 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 221 z 7.8.2001, s. 80–85.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 37.

⁽¹⁷⁾ *The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy*, Brussels Environment, 11 czerwca 2010 r.

⁽¹⁸⁾ *Better instruments for European Environmental Policy – warsztaty na zaproszenie hiszpańskiego ministerstwa środowiska we współpracy z Bruxelles Environment*, Madryt, 20 maja 2010 r.

⁽¹⁹⁾ Opinia Komitetu Regionów z 5–6 października 2010 r.