

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

480. SESJA PLENARNA W DNIACH 25 I 26 KWIETNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska (opinia rozpoznawcza)

(2012/C 191/01)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 11 stycznia 2012 r. duńska prezydencja UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

siódmego programu działań w zakresie środowiska i dalszych działań w następstwie szóstego programu działań w zakresie środowiska

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 kwietnia 2012 r.

Na 480. sesji plenarnej w dniach 25–26 kwietnia 2012 r. (posiedzenie z 25 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Dotychczasowych sześć programów działań w zakresie środowiska miało istotne znaczenie w kształtowaniu europejskiej polityki w dziedzinie środowiska, ale mimo to wiele problemów środowiskowych w Europie nadal nie zostało rozwiązanych. Nie jest to spowodowane brakiem rozpoznania przyczyn powstawania problemów ani brakiem sposobów ich rozwiązania, lecz brakiem woli politycznej w zakresie wdrażania tych rozwiązań.

1.2 Szósty program działań w zakresie środowiska (6. EAP, okres obowiązywania: do połowy 2012 r.) miał wcielać w życie założenia dotyczące ochrony środowiska uwzględnione w strategii UE na rzecz zrównoważonego rozwoju z 2001 r.; w wymiarze gospodarczym program ten miał opierać się na strategii lizbońskiej. Zupełnie bez rozgłosu – i bez odpowiedniej decyzji Rady – Komisja pozwoliła, by strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju popadła w zapomnienie. W strategii

„Europa 2020” widzi ona nowy instrument polityczno-strategiczny; polityka w dziedzinie środowiska ma być koordynowana w ramach inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

1.3 EKES nie widzi sensu we wdrażaniu, oprócz inicjatywy przewodniej, kolejnego instrumentu ochrony środowiska w postaci siódmego programu działań w zakresie środowiska (7. EAP), w ramach którego zostałyby zintegrowane te sektory ochrony środowiska, które nie zostały wystarczająco uwzględnione w strategii „Europa 2020”. Powiązanie takiego 7. EAP ze strategią „Europa 2020” i inicjatywą przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” byłoby niejasne.

1.4 EKES zaleca Komisji, Radzie i PE, by tchnąć życie w strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, wybrać kompleksowy i ukierunkowany na wyniki 7. EAP na program wdrożenia tej strategii w ramach ochrony środowiska oraz zintegrować z nią

inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” wraz z jej inicjatywami szczegółowymi, a także zadbać o ścisłe i skoordynowane ustalenia dotyczące kwestii środowiskowych i gospodarczych. Strategia „Europa 2020” zyskałaby wówczas istotne znaczenie w ramach przygotowania i wdrożenia krótko- i średnioterminowych zmian kierunków gospodarczych i finansowych, które są niezbędne, aby umożliwić zrównoważony rozwój w długim okresie.

2. Znaczenie dotychczasowych programów działań w zakresie środowiska (EAP)

2.1 W 1972 r. na szczycie w Paryżu Rada Europejska zdecydowała o przedsięwzięciu środków mających na celu polepszenie standardu życia w Europie oraz poprawę warunków i jakości życia. Skutkiem tego było przyjęcie w 1973 r. **pierwszego programu działań w zakresie środowiska** ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (okres obowiązywania: 1974–1975). Szczególnym sukcesem, odniesionym dzięki temu 1. EAP, było ustanowienie tzw. zasady ostrożności. Zasada ta, jak wiadomo, dotyczy nadawania priorytetu działaniom zmierzającym do uniknięcia negatywnego wpływu na środowisko, a nie tym polegającym na późniejszym zwalczaniu skutków.

2.2 **Drugi program działań w zakresie środowiska** (2. EAP, okres obowiązywania: 1977–1981) uzupełniał cele 1. EAP pięcioma tzw. zasadami orientacyjnymi. Dotyczyły one: a) ciągłości polityki w dziedzinie środowiska, b) tworzenia mechanizmów działań zapobiegawczych, w szczególności w obszarze zanieczyszczenia, zagospodarowania przestrzennego i gospodarowania odpadami, c) ochrony i racjonalnego wykorzystania środowiska życia, d) priorytetowego znaczenia środków ochrony wód śródlądowych i mórz, środków zwalczania zanieczyszczenia powietrza oraz walki z hałasem, a także e) uwzględniania aspektu środowiskowego we współpracy pomiędzy Wspólnotą Europejską a krajami rozwijającymi się.

2.2.1 W ramach 2. EAP stworzono zatem pierwsze ważne podstawy wielu obszarów polityki w dziedzinie środowiska, które są istotne także i dziś, takich jak: ochrona wód, polityka w zakresie gospodarowania odpadami, współpraca międzynarodowa.

2.3 W **trzecim programie działań w zakresie środowiska** (3. EAP, okres obowiązywania: 1982–1986) po raz pierwszy przyjęto **zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych** za cel europejskiej polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

2.4 **Czwarty program działań w zakresie środowiska** (4. EAP, okres obowiązywania: 1987–1992) przyjęto w trakcie Europejskiego Roku Ochrony Środowiska, tj. w 1987 r. Duży wpływ na kształt programu miało niedawne przyjęcie Jednolitego aktu europejskiego, w ramach którego znacząco rozszerzono kompetencje Wspólnoty Europejskiej w zakresie ochrony środowiska, a jednocześnie zaostrzono krajowe normy dotyczące środowiska i wartości graniczne w wyniku utworzenia europejskiego jednolitego rynku. W tamtym okresie debata dotycząca ochrony środowiska przebiegała bardzo intensywnie. Pod koniec okresu obowiązywania 4. EAP odbyła się konferencja w Rio dotycząca zrównoważonego rozwoju na świecie.

2.4.1 Opublikowane w 1992 r. sprawozdanie dotyczące stanu środowiska wykazało jednak wyraźnie, że mimo wszystkich dotychczasowych starań i czterech programów działań

w zakresie środowiska w większości obszarów polityki w dziedzinie środowiska można dostrzec negatywne zmiany; między innymi dotyczyło to jakości wód i powietrza oraz różnorodności biologicznej.

2.5 Swoistą reakcją na konferencję w Rio i raczej pozbawiającą złudzeń konstatacją stanu środowiska było przyjęcie na początku 1993 r. piątego **programu działań w zakresie środowiska (5. EAP)**, który formalnie obowiązywał od 1992 do 2000 r.

2.5.1 W ramach tego programu – zgodnie z postulatami z debat dotyczących konferencji w Rio – określono cel dotyczący zmiany modelu wzrostu Wspólnoty w taki sposób, aby podążać w kierunku trwałego i zrównoważonego rozwoju. Zamiar ten wciąż nie utracił nic z politycznej aktualności. 5. EAP można uznać za jedną z pierwszych inicjatyw UE w zakresie zrównoważonego rozwoju, co wyrażało się również w podtytule programu, który brzmiał „Na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju”.

2.5.2 W **5. EAP** zaproponowano tzw. **strategie dotyczące siedmiu obszarów**, a mianowicie:

- globalnego ocieplenia,
- zakwaszenia,
- różnorodności biologicznej,
- gospodarki wodnej,
- środowiska miejskiego,
- strefy przybrzeżnej,
- gospodarowania odpadami,

przy czym można zauważyć, że niektóre z tych obszarów były już uwzględniane we wcześniejszych EAP.

2.5.3 Podczas przeglądu **5. EAP** w 1996 r. Komisja Europejska sama uznała, że najsłabszymi aspektami programu były brak skonkretyzowanych celów oraz brak zaangażowania państw członkowskich. Również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził w swojej opinii z dnia 24 maja 2000 r., że dzięki programowi osiągnięto kilka pozytywnych rezultatów, ale jednocześnie zauważył z ubolewaniem dalsze pogorszenie się jakości środowiska w Europie, co jego zdaniem jest ogólnie najważniejszym, jeśli nie jedynym, wskaźnikiem skuteczności następujących po sobie programów działań w zakresie środowiska i europejskiej polityki w dziedzinie środowiska.

2.5.4 W ramach 5. EAP przetarto szlaki w wymiarze polityczno-strategicznym dla przyjętej w **2001 r.** przez szefów państw lub rządów w **Göteborgu strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju**.

2.6 Strategia ta miała z kolei zostać uszczegółowiona w wymiarze ochrony środowiska w **szóstym programie działań w zakresie środowiska** (6. EAP, okres obowiązywania: od 2002 r. do 21 lipca 2012 r.), a w wymiarze gospodarczym w tzw. strategii lizbońskiej.

2.6.1 Również 6. EAP nosił podtytuł („Nasza przyszłość, nasz wybór”). W ramach tego EAP przewidziano cztery kluczowe obszary tematyczne w zakresie europejskiej polityki w dziedzinie klimatu: 1) **walka ze zmianą klimatu**, 2) **ochrona przyrody** i różnorodności biologicznej, 3) **środowisko, zdrowie i jakość życia**, a także 4) **zrównoważone wykorzystywanie zasobów naturalnych i odpadów** i gospodarowanie nimi.

2.6.2 Ponadto – tak jak w 5. EAP – przewidziano, a następnie przyjęto **siedem strategii tematycznych** dotyczących:

- zanieczyszczenia powietrza,
- środowiska morskiego,
- zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu,
- zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- środowiska miejskiego,
- ochrony gleby oraz
- zrównoważonego stosowania pestycydów.

2.6.3 Wyraźnie widać, że 6. EAP dotyczył tych samych tematów co wcześniej.

3. Polityka w dziedzinie środowiska / debata nad zrównoważonym rozwojem w Europie pod koniec 6. EAP

3.1 Po pierwsze należy stwierdzić, że także pod koniec okresu obowiązywania 6. programu działań w zakresie środowiska wieloma obszarami działań dotyczących ochrony środowiska, które od lat były częścią agendy EAP, nie zajęto się praktycznie wcale lub nie w wystarczającym stopniu. Wystarczy podać dwa przykłady takiej sytuacji:

- Ochrona gleby od wielu lat jest przedmiotem różnych programów działań w zakresie środowiska, ale na szczeblu UE nie podjęto żadnych rzeczywistych działań, między innymi dlatego, że Rada nie może dojść do porozumienia co do wniosku dotyczącego dyrektywy przedstawionego przez Komisję.
- Temat „różnorodność biologiczna” powtarza się praktycznie we wszystkich dotychczasowych programach działań w zakresie środowiska. W 2001 r. Rada Europejska zobowiązała się do powstrzymania do 2010 r. utraty różnorodności biologicznej, ale nawet w ramach programu działań na rzecz różnorodności biologicznej obejmującego 160 środków nie udało się osiągnąć tego celu. W 2011 r. przedstawiono nową strategię ochrony różnorodności biologicznej, w której zobowiązano się do osiągnięcia wcześniej założonego celu z dziesięcioletnim opóźnieniem.

3.2 EKES odniósł się do wyników 6. EAP, które ponownie pozbawiały złudzeń co do jego skuteczności, w swojej opinii z dnia 18 stycznia 2012 r. (NAT/528, CESE 152/2012: Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego – ocena końcowa); w opinii tej poruszono także kwestię

nowego sprawozdania dotyczącego stanu środowiska, w którym zasadniczo nie oceniono pozytywnie polityki UE w dziedzinie środowiska.

3.3 Pytanie, dlaczego mimo wielu długoletnich EAP nadal nie udało się rozwiązać wielu problemów środowiskowych, jak do tej pory nie zostało dokładnie zbadane przez UE ani nie znaleziono na nie odpowiedzi. Zdaniem EKES-u sprawa jest jasna: nie chodzi o brak wiedzy o problemach czy o sposobach ich rozwiązania, ale często o brak woli do podjęcia zdecydowanych działań. Brakuje wdrażania wiedzy, częściowo nawet realizacji politycznych decyzji. Przyczyną takiego stanu rzeczy mogą być konflikty interesów pomiędzy działaniami koniecznymi z uwagi na ochronę środowiska a krótkookresowymi korzyściami gospodarczymi, które to konflikty są rozwiązywane na korzyść gospodarki.

3.4 Pod koniec okresu obowiązywania 6. EAP EKES pragnie przede wszystkim zauważyć, że Komisja najwidoczniej wycofała się ze strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, której filarem w odniesieniu do środowiska był 6. EAP.

3.5 Podczas gdy wcześniej Komisja i Rada określały strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju jako nadrzędną i jako strategię, którą należałoby się kierować, realizując strategię lizbońską, obecnie niepokój budzi brak zainteresowania tym tematem. Nie pojawia się on już w programach prac Komisji (choć Rada Europejska nie podjęła w tej sprawie żadnej formalnej decyzji). EKES wielokrotnie wskazywał na te braki i ponownie krytykuje to podejście obecnie, a także jeszcze raz podkreśla, że quasi-włączenie strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju do strategii „Europa 2020” jest jego zdaniem niewłaściwe. EKES dowodził tego wielokrotnie, ale ani Komisja, ani Rada, ani Parlament nie odniosły się do tego stwierdzenia.

3.6 W ten sposób zniweczono dotychczasową architekturę politycznego programowania UE, tj. usiłowanie pogodzenia trzech filarów: gospodarki, środowiska i aspektów społecznych, pod auspicjami strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. W związku z tym rodzi się pytanie, w jaki sposób Komisja, Rada i Parlament zamierzają w przyszłości skoordynować politykę w dziedzinie zrównoważonego rozwoju i środowiska.

4. Strategia „Europa 2020” i perspektywy ewentualnego 7. EAP

4.1 Strategia „Europa 2020”, postrzegana przez Komisję jako absolutnie kluczowy element planowania i kierowania politycznego, daje przynajmniej względnie jasną odpowiedź na pytanie, w jaki sposób Komisja zamierza to uczynić.

4.2 Jak wiadomo, w strategii „Europa 2020” zawarto siedem inicjatyw przewodnich:

- Unia innowacji,
- Mobilna młodzież,
- Europejska agenda cyfrowa,
- Europa efektywnie korzystająca z zasobów,
- Polityka przemysłowa w erze globalizacji,

— Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia,

— Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem.

4.3 Bez wątpienia inicjatywa przewodnia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” jest rozumiana przez Komisję jako „nowy” unijny program działań w zakresie środowiska; brak projektu nowego, 7. EAP, mimo że 6. EAP wygaśnie w lipcu 2012 r., można z pewnością powiązać z takim rozumieniem inicjatywy przewodniej.

4.4 Nieprzypadkowo zatem Komisja rozpoczęła prace nad 7. EAP dopiero wtedy, gdy Rada (ds. Środowiska) oraz PE zgłosiły ganiące pytania o stan prac nad 7. EAP.

4.5 Komisja w ramach „nowej architektury” swojej polityki i planowania programów wybrała strategię „Europa 2020” na nadrzędną strategię, która ma być wdrażana za pomocą siedmiu inicjatyw przewodnich, przy czym polityka w dziedzinie środowiska ma być prowadzona w ramach inicjatywy „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

4.6 Obecnie okazuje się jednak, że

— z jednej strony określone nadrzędne elementy, które do tej pory były objęte strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju (np. takie zagadnienia jak sprawiedliwy podział i sprawiedliwość pokoleniowa), nie są w wystarczający sposób ujęte w strategii „Europa 2020”,

— a z drugiej strony określone obszary polityki ochrony środowiska nie zostały uwzględnione w inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”.

4.7 W związku z tym wśród łącznie 20 inicjatyw związanych z ochroną środowiska, w ramach których ma być realizowana strategia „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, można znaleźć dużą liczbę inicjatyw znanych już z wcześniejszych programów działań w zakresie środowiska, takich jak te odnoszące się do polityki dotyczącej różnorodności biologicznej, wód, zanieczyszczenia powietrza (w tym polityki transportowej); z drugiej strony jednak przykładowo temat „Środowisko i zdrowie ludzi” jest uwzględniony w tak samo niewielkim stopniu jak polityka w dziedzinie chemikaliów czy nanotechnologii.

4.8 EKES wypowiedział się zarówno na temat samej inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, jak i na temat jej harmonogramu, przy czym wskazał dokładnie te same braki, które charakteryzowały dotychczasowe plany działania w zakresie środowiska: wiele górnolotnych celów i zobowiązań, mało konkretnych środków, mało wskaźników oraz niewielki stopień rzeczywistego wdrożenia.

4.9 EKES zwrócił się m.in. do Komisji o to, aby „w 20 zapowiedzianych inicjatywach szczegółowych [...] bardzo dokładnie opisała:

— co właściwie należy rozumieć pod pojęciem »efektywnego korzystania z zasobów«,

— co już można osiągnąć dzięki ulepszeniom technologicznym,

— w jakich sektorach musi dojść do zapowiadanej zasadniczej transformacji, jak ma ona przebiegać, i jakimi instrumentami zamierza się ją przeprowadzić,

— jakie konkretnie zmiany zachowań u producentów i konsumentów uważa się za konieczne i jak można je przyspieszyć”⁽¹⁾.

Komisja nie spełniła jednak tej prośby i ponownie preferuje stosowanie niekonkretnych i niewiążących sformułowań.

4.10 Zdaniem EKES-u potwierdza się w ten sposób to, że Komisja poprzez dotychczas przyjęte podejście nie uwzględnia w wystarczającym stopniu wszystkich potrzeb wynikających z ochrony środowiska, a przede wszystkim nie uwzględnia potrzeb związanych ze zrównoważonym rozwojem. Co można byłoby zatem osiągnąć za pomocą 7. EAP?

4.11 Czasy, w których programy działań w zakresie środowiska były niezbędne, aby stwierdzić, co musi zostać zrobione, i to opisać, już minęły. Właściwe władze w Europie doskonale zdają sobie sprawę z tego, co należy zrobić. W tylko niewielu nowych obszarach trzeba rozwinąć nowe koncepcje; nanotechnologia może być tu przykładem. W tym celu nie potrzeba jednak żadnego oddzielnego programu działań w zakresie środowiska.

4.12 W Europie brakuje przede wszystkim wdrażania znalezionych rozwiązań. Istnieje ogromny deficyt wdrożeniowy, do którego powstawania przyczyniają się podmioty na wszystkich szczeblach (UE, państwa członkowskie, regiony, gminy i obywatele). EKES pragnie w tym kontekście podkreślić, że Komisja może dalej tworzyć bardzo dobre programy i wygłaszać zapowiedzi, ale za ich wykonanie odpowiadają przede wszystkim organy polityczne państw członkowskich.

4.13 Zdaniem EKES-u przedłożenie 7. EAP, jedynie aby uwzględnić te obszary dotyczące ochrony środowiska, które nie zostały uwzględnione w inicjatywie przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, nie jest dobrym rozwiązaniem. Powiązanie między takim 7. EAP a zarówno a) inicjatywą przewodnią, jak i b) strategią „Europa 2020” pozostałoby niejasne.

4.14 Mimo tego Komitet jest otwarty na 7. unijny program działań w zakresie środowiska, jeżeli będzie jasne, co planuje się za jego pomocą osiągnąć, jak zamierza się zapewnić to, aby był on skuteczniejszy niż poprzednie programy, oraz – co bardzo istotne – jakiemu nadrzêdnemu kierunkowi polityki zostanie on podporządkowany.

4.15 EKES zaleca Komisji, Radzie i PE, by tchnąć życie w strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, wybrać kompleksowy i ukierunkowany na wyniki 7. EAP na program wdrożenia tej strategii w ramach ochrony środowiska oraz zintegrować z nią inicjatywę przewodnią „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” wraz z jej inicjatywami szczegółowymi, a także zadbać o ścisłe i skoordynowane ustalenia dotyczące kwestii środowiskowych i gospodarczych. Strategia „Europa 2020” zyskałaby wówczas niezwykle istotne znaczenie w ramach przygotowania i wdrożenia krótko- i średnioterminowych zmian kierunków gospodarczych i finansowych, które są niezbędne, aby umożliwić zrównoważony rozwój w długim okresie.

⁽¹⁾ Patrz Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 97, pkt 1.2.

4.16 W ramach takiego 7. EAP należałoby również zdaniem EKES-u położyć nacisk na przewidzenie podjęcia absolutnie wiążących decyzji dotyczących wdrożenia w obszarach, które od wielu lat czekają, by się nimi zająć.

4.17 Pozostaje pytanie, czy Europa jest na to gotowa i czy jest w stanie to zrobić. Trzeba zauważyć, że politycy stale określają ambitne cele i zapowiadają inicjatywy. Gdy takowe są przedkładane – np. przez Komisję Europejską – ci sami politycy znajdują powody, dla których nie można przyjąć danej decyzji lub wdrożyć działania. Lista przykładów takich sytuacji jest długa. Chodzi na przykład o dyrektywę w sprawie efektywności energetycznej, która jest blokowana w Radzie, oraz niewdrożenie dawnego zobowiązania (wywodzącego się ze strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju) dotyczącego utworzenia wykazu dotacji szkodliwych dla środowiska, a następnie ich zniesienia. Słowa i czyny dzieli głęboka przepaść, a Komisję, Radę i Parlament wzywa się do tego, aby wyjaśniły społeczeństwu, jak tę przepaść pokonać.

Bruksela, 25 kwietnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
