

## I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

## STANOVISKA

## EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

## 480. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ VE DNECH 25. A 26. DUBNA 2012

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Sedmý akční program pro životní prostředí, monitorování šestého akčního programu pro životní prostředí (průzkumné stanovisko)**

(2012/C 191/01)

Zpravodaj: **pan RIBBE**

Dne 11. ledna 2012 se dánské předsednictví Rady EU, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodlo konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*sedmého akčního programu pro životní prostředí, monitorování šestého akčního programu pro životní prostředí*

(průzkumné stanovisko).

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 10. dubna 2012.

Na 480. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 25. a 26. dubna 2012 (jednání dne 25. dubna 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 129 hlasy pro, 2 hlasy byly proti a 6 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Závěry a doporučení

1.1 Předchozích 6 akčních programů pro životní prostředí mělo velký význam pro utváření evropské environmentální politiky, přesto nedokázaly nic změnit na tom, že spousta ekologických problémů v Evropě stále zůstává nevyřešena. To ovšem není způsobeno neznalostí příčin těchto problémů či způsobů jejich řešení, nýbrž nedostatečnou politickou vůlí jednat.

1.2 Šestý akční program pro životní prostředí (skončí v polovině roku 2012) byl koncipován jako konkrétní vyjádření strategie EU pro udržitelný rozvoj z roku 2001 v oblasti environmentální politiky, Lisabonská strategie pak byla jejím hospodářsko-politickým pilířem. Evropská komise nechala tuto strategii udržitelného rozvoje tiše upadnout v zapomnění, aniž by v tomto smyslu rozhodla Rada. Nový politicko-strategický

nástroj Komise spatřuje ve strategii Evropa 2020, v jejímž rámci má koordinaci environmentální politiky zajišťovat stěžejní iniciativa Evropa účinněji využívající zdroje.

1.3 EHSV nepokládá za smysluplné, aby byl nyní vedle této stěžejní iniciativy zaveden další nástroj environmentální politiky v podobě sedmého akčního programu pro životní prostředí, který by pokrýval ty oblasti této politiky, jimiž se v dostatečné míře nezabývá strategie Evropa 2020. Propojení tohoto sedmého akčního programu se strategií Evropa 2020 a stěžejní iniciativou Evropa účinněji využívající zdroje by zůstalo nejasné.

1.4 EHSV doporučuje Komisi, Radě a Evropskému parlamentu, aby znovu vzkřísily strategii udržitelného rozvoje, aby pro její provádění v oblasti environmentální politiky zvolily obsáhlý a na výsledky orientovaný sedmý akční program pro životní prostředí a začlenily do něj stěžejní iniciativu Evropa

účinněji využívající zdroje se všemi jednotlivými iniciativami a aby zajistily úzké a koordinované sladění kroků v oblasti environmentální a hospodářské politiky. Významné strategii Evropa 2020 by tak připadl důležitý úkol připravit a uskutečnit krátkodobá a střednědobá rozhodnutí v oblasti hospodářské a finanční politiky, jež jsou nezbytná pro dosažení dlouhodobého udržitelného rozvoje.

## 2. Význam předchozích akčních programů EU pro životní prostředí

2.1 V roce 1972 se Evropská rada na svém summitu v Paříži rozhodla učinit opatření pro zlepšení životní úrovně, životních podmínek a kvality života v Evropě. Následně byl v roce 1973 přijat **první akční program pro životní prostředí** (probíhal v letech 1974–1975) tehdejšího Evropského hospodářského společenství. Zvláštním úspěchem tohoto prvního akčního programu bylo zavedení tzv. zásady předběžné opatrnosti, v souladu s níž se, jak známo, upřednostňuje předcházení znečištění životního prostředí před pozdějším potíráním jeho následků.

2.2 V rámci **druhého akčního programu pro životní prostředí** (1977–1981) byly cíle prvního akčního programu doplněny o pět tzv. orientačních zásad: a) kontinuita v environmentální politice, b) zřízení mechanismů pro preventivní zásahy, především v oblasti znečištění, územního plánování a odpadového hospodářství, c) ochrana a racionální využívání životního prostředí, d) prvořadý význam opatření na ochranu vnitrozemských vod a moří a pro boj proti znečištění ovzduší a hluku a e) zohledňování ekologických aspektů při spolupráci mezi Evropským společenstvím a rozvojovými zeměmi.

2.2.1 Druhý akční program tedy položil první důležité základy pro rozsáhlé oblasti environmentální politiky, jež jsou aktuální i v současnosti, např. ochrana vod, nakládání s odpady, mezinárodní spolupráce.

2.3 Ve **třetím akčním programu pro životní prostředí** (1982–1986) bylo poprvé zmíněno **šetrné využívání přírodních zdrojů** jakožto cíl evropské environmentální politiky.

2.4 **Čtvrtý akční program pro životní prostředí** (1987–1992) byl přijat v Evropském roce ochrany životního prostředí, tj. v roce 1987. Byl ovlivněn skutečností, že krátce předtím byl schválen Jednotný evropský akt, který výrazně rozšířil pravomoci Evropského společenství v oblasti environmentální politiky, zatímco současně byly se zavedením evropského vnitřního trhu sníženy vnitrostátní ekologické normy a mezní hodnoty. O environmentálních otázkách se v té době velmi živě diskutovalo. Koncem čtvrtého akčního programu se v Riu uskutečnila konference o celosvětovém udržitelném rozvoji.

2.4.1 Zpráva o stavu životního prostředí, jež byla zveřejněna v roce 1992, ovšem jasně poukázala na to, že přes veškeré dosavadní snahy a čtyři akční programy nastalo ve většině oblastí environmentální politiky zhoršení, resp. bylo možné toto zhoršení očekávat. Hovořilo se v ní mj. o kvalitě vod a ovzduší a o biologické rozmanitosti (tehdy ještě jako o „rozmanitosti druhů“).

2.5 I jako určitá reakce na konferenci v Riu a na toto spíše neuspokojivé vylíčení stavu životního prostředí byl začátkem roku 1993 přijat **pátý akční program pro životní prostředí**, který oficiálně probíhal v letech 1992–2000.

2.5.1 V tomto programu byl – v souladu s tehdejšími jednáními na konferenci v Riu – formulován cíl „změnit model růstu ve Společenství takovým způsobem, abychom se vydali cestou udržitelného rozvoje“. Tenkrát účinně předsevzetí neztratilo ani v nejmenším na své politické aktualnosti. Na pátý akční program lze pohlížet jako na jednu z prvních iniciativ EU v oblasti udržitelného rozvoje, o čemž svědčí i jeho podtitul „Za udržitelný rozvoj“.

2.5.2 V **pátém akčním programu pro životní prostředí** byly navrženy **strategie pro sedm oblastí**:

- globální oteplování,
- překyselení půdy,
- ochrana druhů,
- vodní hospodářství,
- městské prostředí,
- pobřežní oblasti a
- odpadové hospodářství,

přičemž je třeba konstatovat, že některými z těchto oblastí se zabývaly už předchozí akční programy.

2.5.3 Při přezkumu **pátého akčního programu** v roce 1996 dospěla i samotná Evropská komise k závěru, že největší slabinou programu je absence konkrétních cílů a nedostatečná angažovanost členských států. Také Hospodářský a sociální výbor ve svém stanovisku ze dne 24. května 2000 sice konstatoval, že „program přinesl několik pozitivních výsledků“, zároveň však zaznamenal „... s velkým znepokojením další zhoršování kvality životního prostředí v Evropě, která je podle jeho názoru nejdůležitějším, ba dokonce jediným měřítkem účinnosti jednotlivých akčních programů pro životní prostředí a evropské environmentální politiky obecně“.

2.5.4 Pátý akční program z politického a strategického hlediska připravil půdu pro **strategii udržitelného rozvoje**, na níž se hlavy států a předsedové vlád dohodli v **Göteborgu v roce 2001**.

2.6 Tato strategie pak zase našla své konkrétní vyjádření v environmentální politice v **šestém akčním programu pro životní prostředí** (začal v roce 2002 a skončí 21. července 2012) a v hospodářské politice v tzv. Lisabonské strategii.

2.6.1 I šestý akční program měl podtitul – „Naše budoucnost, naše volba“. Byly v něm stanoveny čtyři tematické priority evropské environmentální politiky: 1) **řešení problému změny klimatu**, 2) **ochrana přírody a biologické rozmanitosti**, 3) **životní prostředí, lidské zdraví a kvalita života** a 4) **udržitelné využívání a nakládání s přírodními zdroji a odpady**.

2.6.2 Dále zde bylo – stejně jako v pátém akčním programu – naplánováno a později přijato **sedm tematických strategií** týkajících se:

- znečišťování ovzduší,
- mořského prostředí,
- předcházení vzniku odpadu a jeho recyklování,
- udržitelného využívání přírodních zdrojů,
- městského prostředí,
- ochrany půdy a
- udržitelného používání pesticidů.

2.6.3 Nutno podotknout, že i šestý akční program se opět zabývá „starými“ tématy.

### 3. Situace v environmentální politice / evropská diskuse o udržitelném rozvoji na konci šestého akčního programu

3.1 Předně je třeba konstatovat, že i na konci šestého akčního programu je v řadě oblastí environmentální politiky, které jsou již léta součástí akčních programů pro životní prostředí, vyvíjena nedostatečná, resp. téměř žádná činnost. Uveďme dva příklady:

- Jednotlivé akční programy se již léta zabývají otázkou ochrany půdy, přesto nebyly na úrovni EU podniknuty skutečné kroky, mj. z toho důvodu, že v Radě nebylo dosaženo shody ohledně návrhu směrnice předloženého Komisí.
- Téma ochrany druhů a biologické rozmanitosti provází akční programy pro životní prostředí již od začátku. V roce 2001 se Evropská rada zavázala, že do roku 2010 zastaví ubývání biologické rozmanitosti, ani akční program v oblasti biologické rozmanitosti se svými 160 opatřeními však nedokázal zabránit nesplnění tohoto cíle. V roce 2011 pak byla zahájena nová strategie v oblasti biologické rozmanitosti, podle níž má být tohoto původního cíle dosaženo o deset let později.

3.2 O výsledcích šestého akčního programu pro životní prostředí, jež jsou opět poněkud neuspokojivé, pojednává stanovisko EHSV k tématu *Akční program Společenství pro životní prostředí – závěrečné hodnocení* (NAT/528, CESE 152/2012) ze

dne 18. ledna 2012. Výbor v něm reaguje i na novou zprávu o stavu životního prostředí, která environmentální politice EU v podstatě nedává dobrou známku.

3.3 EU zatím skutečně nezkoumala a nezodpověděla otázku, proč navzdory řadě dlouholetých akčních programů pro životní prostředí stále zůstává nevyřešena spousta ekologických problémů. EHSV v tom má jasno – není za tím neznalost těchto problémů a způsobů jejich řešení, nýbrž často je to nedostatečná vůle k činění rozhodných kroků. Znalosti nejsou uplatňovány v praxi, a zčásti to platí dokonce i pro politická rozhodnutí. Tato skutečnost by mohla být zapříčiněna tím, že někdy dochází ke střetům mezi nezbytnými opatřeními v oblasti environmentální politiky a krátkodobými hospodářskými zájmy, které z toho obvykle vycházejí vítězně.

3.4 Na konci šestého akčního programu je pro EHSV zásadní zjištění, že Evropská komise, jak se zdá, upustila od strategie udržitelného rozvoje, jejímž environmentálním pilířem byl šestý akční program pro životní prostředí.

3.5 Jestliže dříve Komise a Rada označovaly strategii udržitelného rozvoje za prioritní strategii, jíž se mj. měla řídit i Lisabonská strategie, v současnosti kolem ní zavládlo povážlivé ticho. V pracovních programech Komise už nefiguruje (i když Evropská rada v tomto ohledu nepřijala žádné oficiální rozhodnutí). EHSV tuto skutečnost několikrát kritizoval, znovu zde tuto kritiku opakuje a opětovně prohlašuje, že pokládá za nesprávné nechat strategii udržitelného rozvoje takřka rozplynout ve strategii Evropa 2020. Tento názor již několikrát podložil argumenty, aniž by na to Komise, Rada či Evropský parlament reagovaly.

3.6 Byla tím rozmetána dosavadní struktura v politickém plánování programů EU, jež se pokoušela sladit pod hlavičkou strategie udržitelného rozvoje 3 pilíře: hospodářství, ochranu životního prostředí a sociální otázky. Vystává tak otázka, v jakém rámci chtějí Komise, Rada a Evropský parlament v budoucnu koordinovat politiku v oblasti udržitelného rozvoje a environmentální politiku.

### 4. Strategie Evropa 2020 a pohled na případný sedmý akční program pro životní prostředí

4.1 Strategie Evropa 2020, již Komise považuje za zcela ústřední prvek politického plánování a řízení, alespoň dává více méně jasnou odpověď na otázku, jak na to Komise zjevně pohlíží.

4.2 Ve strategii Evropa 2020 bylo, jak známo, navrženo 7 stěžejních iniciativ:

- Unie inovací,
- Mládež v pohybu,
- Digitální agenda pro Evropu,
- Evropa účinněji využívající zdroje,
- Průmyslová politika pro éru globalizace,

- Agenda pro nové dovednosti a pracovní místa a
- Evropská platforma pro boj proti chudobě a sociálnímu vyloučení.

4.3 Není pochyb o tom, že Komise chápe „stěžejní iniciativu“ Evropa účinněji využívající zdroje jako „nový“ akční program pro životní prostředí, a právě to je jistě důvodem, proč doposud nebyl předložen návrh nového, sedmého akčního programu, ačkoliv šestý program skončí v červenci 2012.

4.4 Není tedy náhodou, že Evropská komise začala s přípravami sedmého akčního programu teprve poté, co se Rada (ve složení pro životní prostředí) a Evropský parlament kriticky dotázaly, jak to s tímto programem vypadá.

4.5 Komise si v rámci nové struktury svého politického a programového plánování zvolila strategii Evropa 2020 jakožto nadřazenou strategii, jež má být prováděna prostřednictvím 7 stěžejních iniciativ, přičemž environmentální politikou se zabývá iniciativa Evropa účinněji využívající zdroje.

4.6 Nyní se ovšem stále jasněji ukazuje, že:

- strategie Evropa 2020 nevěnuje dostatečnou pozornost určitým nadřazeným oblastem, jež doposud pokrývala strategie udržitelného rozvoje (např. téma globálního spravedlivého rozdělování zdrojů a spravedlivého přístupu k různým generacím) a

- některé oblasti environmentální politiky se ve stěžejní iniciativě Evropa účinněji využívající zdroje neobjevují.

4.7 Tak např. mezi celkem 20 jednotlivými iniciativami v oblasti environmentální politiky, pomocí nichž má být stěžejní iniciativa Evropa účinněji využívající zdroje naplňována, sice najdeme řadu „starých známých“ z předchozích akčních programů pro životní prostředí, např. politiku v oblasti biologické rozmanitosti a znečišťování vod a ovzduší (včetně dopravní politiky), ale např. tématu „životní prostředí a lidské zdraví“ je zde věnována stejně malá pozornost jako politice týkající se chemických látek či nanotechnologií.

4.8 EHSV se vyjádřil jak k samotné stěžejní iniciativě Evropa účinněji využívající zdroje, tak k plánu jejího provádění, přičemž přesně poukázal na nesrovnalosti, jimiž se doposud akční programy pro životní prostředí vyznačovaly: spousta dobře znějících cílů a slibů, málo konkrétní opatření, téměř žádné ukazatele a nedostatečně konkrétní provádění.

4.9 EHSV žádal Komisi mj. o to, aby ve 20 jednotlivých iniciativách, jež mají být předloženy, velmi podrobně popsala,

- „co přesně je míněno „účinným využíváním zdrojů“,
- čeho lze dosáhnout již pomocí technických zlepšení, resp.

- ve kterých odvětvích musí dojít k avizovanému „výraznému posunu“, jak má tento posun v jednotlivých případech vypadat a pomocí jakých nástrojů má být uskutečněn,

- k jakým konkrétním změnám v chování výrobců a spotřebitelů musí dojít a jakým způsobem se tyto změny dají urychlit.“<sup>(1)</sup>

Komise však tuto žádost nevyslyšela, nýbrž zůstala opět u nekonkrétních a nezávazných výroků.

4.10 Pro EHSV se tím potvrzuje, že dosavadní přístup Komise nedostává všem potřebám environmentální politiky, především potřebám udržitelného rozvoje. Jaký přínos by tedy mohl mít sedmý akční program pro životní prostředí?

4.11 Časy, kdy bylo zapotřebí akčních programů pro životní prostředí, abychom určili a popsali, co musíme učinit, jsou pryč. Evropští odpovědní činitelé moc dobře vědí, co je třeba udělat. Je jen velmi málo nových oblastí, v nichž by bylo nutné přicházet s novými koncepcemi – za jednu z nich lze považovat nanotechnologii. K tomu ale nepotřebujeme zvláštní akční program pro životní prostředí.

4.12 V Evropě chybí v prvé řadě uplatňování poznatků. Jejich uvádění do praxe je extrémně nedostatečné, k čemuž přispívají všechny úrovně (EU, členské státy, regiony, obce i občané). EHSV zde chce poukázat na to, že Komise sice může předkládat kvalitní programy a činit prohlášení, ale za jejich realizaci nesou rozhodující odpovědnost politické orgány členských států.

4.13 Pro EHSV není řešením, aby byl nyní prostě předložen sedmý akční program pro životní prostředí, který by zastřešil ty oblasti environmentální politiky, jež nepokrývá stěžejní iniciativa Evropa účinněji využívající zdroje. Propojení tohoto sedmého akčního programu za a) s touto stěžejní iniciativou, ale i za b) se strategií Evropa 2020 by zůstalo nejasné.

4.14 Přesto je EHSV sedmému akčnímu programu pro životní prostředí přístupný. Mělo by být ovšem objasněno, zaprvé čeho tímto programem chceme dosáhnout, zadruhé jak zajistit, aby byl nakonec úspěšnější než jeho předchůdci, a zatřetí – a to je velmi důležité – v jaké nadřazené oblasti politiky má být využit.

4.15 EHSV doporučuje Komisi, Radě a Evropskému parlamentu, aby znovu vzkřísily strategii EU pro udržitelný rozvoj, aby pro její provádění v oblasti environmentální politiky zvolily obsáhlý a na výsledky orientovaný sedmý akční program pro životní prostředí a začlenily do něj stěžejní iniciativu Evropa účinněji využívající zdroje se všemi jednotlivými iniciativami a aby zajistily úzké a koordinované sladění kroků v oblasti environmentální a hospodářské politiky. Významné strategii Evropa 2020 by tak připadl mimořádně důležitý úkol připravit a uskutečnit krátkodobá a střednědobá rozhodnutí v oblasti hospodářské a finanční politiky, jež jsou nezbytná pro dosažení dlouhodobého udržitelného rozvoje.

<sup>(1)</sup> Viz stanovisko Úř. věst. C 376, 22.12.2011, s. 97, odstavec 1.2.

4.16 Tento sedmý akční program pro životní program by se pak podle EHSV musel soustředit také na přijetí zcela závazných prováděcích rozhodnutí v oblastech, jež mnohdy již léta čekají na vyřešení.

4.17 Otázkou je, zda je k tomu Evropa připravena a zda je toho schopna. Nelze si nepovšimnout, že politikové neustále formulují ambiciózní cíle a dovolávají se iniciativ. Jakmile je pak ovšem např. Evropská komise předloží, jsou to totiž politikové, kdo nacházejí důvody, proč tyto cíle či iniciativy nelze přijmout nebo uskutečnit. Seznam takovýchto příkladů je dlouhý. Ať už jde o směrnici o energetické účinnosti, jež byla zablokována v Radě, nebo o nesplnění starého slibu (daného ve strategii udržitelného rozvoje), totiž že bude sestaven seznam subvencí s negativními účinky na životní prostředí a tyto subvence budou následně zrušeny. Mezi slovy a činy zeje propast, a EHSV vyzývá Komisi, Radu a Evropský parlament, aby občanům objasnily, jak má být překlenuta.

V Bruselu dne 25. dubna 2012.

*předseda*  
Evropského hospodářského a sociálního výboru  
Staffan NILSSON

---