



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 31.8.2011
COM(2011) 531 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Šesti okoljski akcijski program Skupnosti

KONČNA OCENA

(Besedilo velja za EGP)

1. POLITIČNO OZADJE

Danes je svet zelo drugačen od tistega iz leta 2002, ko je bil sprejet desetletni 6. okoljski akcijski program¹ (OAP). Okreva po veliki finančni in gospodarski krizi, ki jasno kaže sistemska tveganja zaradi nekritičnega ohranjanja običajnega ravnanja. To ponovno poudarja pomen konceptov zelene rasti in učinkovite rabe virov v nizkoogljičnem gospodarstvu, kar dolgoročno lahko šteje kot dobro upravljanje politike za svetovno gospodarsko preobrazbo.

Sedanji program EU nudi mnoge možnosti za razvoj okoljske politike v to smer. Strategija Evropa 2020² je učinkoviti okvir za zagotavljanje, da so okoljski cilji vključeni v celotni socialno-ekonomski program EU, saj pomembno prispeva k učinkoviti rabi virov in upravljanju gospodarstva v obliki evropskega semestra. Komisija je pred kratkim sprejela ambiciozno novo strategijo³, da bi do leta 2020 v EU zaustavila izginjanje biotske raznovrstnosti in storitev ekosistemov, in Sporočilo o pripravah na Konferenco Rio+20⁴. Nedavno je sprejela tudi načrt za prehod na nizkoogljično gospodarstvo leta 2050⁵, belo knjigo o prometu⁶, Sporočilo o energiji 2020⁷ in načrt za energetske učinkovitost 2011⁸. Komisija v letu 2011 načrtuje še sprejetje načrta za učinkovito rabo virov v Evropi. Program za leto 2012 vključuje načrt za vodno politiko ter pregled akcijskega načrta za trajnostno potrošnjo in proizvodnjo ter za trajnostno industrijsko politiko⁹. Politiko za kakovost zraka bo treba pregledati leta 2013. Komisija je predstavila predloge za naslednji večletni finančni okvir in pripravlja predloge za reformo skupne kmetijske politike (SKP), skupne ribiške politike (SRP) in kohezijske politike (KP).

Vse te nove pobude bodo dopolnile obstoječo okoljsko zakonodajo, ki je bila konsolidirana v zadnjih nekaj letih in zajema skoraj vsa področja okolja, razen tal. Ko se bo ta zakonodaja ustrezno izvajala, k čemur bo pripomoglo Sporočilo o izvajanju okoljske zakonodaje EU za sprejetje leta 2011, bo prispevala k varstvu okolja in omejitvi negativnih posledic na zdravje.

Razvoj okoljske politike EU se od začetka sedemdesetih upravlja z okoljskimi akcijskimi programi in 6. okoljski akcijski program je del neprekinjenega procesa, ki traja skoraj 40 let. 6. okoljski akcijski program je bil prvi okoljski akcijski program, ki sta ga sprejela Svet in Evropski parlament s postopkom soodločanja. Njegovo obdobje trajanja zajema dve širitvi, s katerima je se je Skupnost povečala s petnajst držav članic na Unijo sedemindvajsetih, raven varovanja okolja pa se je zvišala s prevzemom okoljske zakonodaje EU.

To sporočilo pomeni končno oceno programa, ki omogoča jasen vpogled v oblikovanje okoljske politike danes in v prihodnosti.

¹ UL L 204, 10.9.2002.

² COM(2010) 2020, 3.3.2010.

³ COM(2011) 244, 3.5.2011.

⁴ COM(2011) 363, 20.6.2011.

⁵ COM(2011) 112, 8.3.2011.

⁶ COM(2011) 144, 28.3.2011.

⁷ COM(2010) 639.

⁸ COM(2011) 109, 8.3.2011.

⁹ COM(2008) 397, 16.7.2008.

2. SPLOŠNE UGOTOVITVE

Končna ocena temelji na zunanji oceni, rezultatih javnega posvetovanja¹⁰ in poročilu EEA „Evropsko okolje – stanje in obeti 2010“ (SOER 2010)¹¹.

Na začetku je treba priznati, da je bil 6. OAP eden številnih nosilcev okoljske politike, katerega ustreznih prispevkov pa se ne da enostavno ločiti. Zato je bil pristop k tej oceni pragmatičen, sestavljen iz ocen različnih, zgoraj navedenih virov z namenom, da bi dobili pomembnejše dosežke in pomanjkljivosti različnih namenov in ciljev, opredeljenih v 6. OAP.

Ne glede na te pridržke je glavni zaključek končne ocene, da je bil 6. OAP na splošno koristen in je zagotovil skupni okvir za okoljsko politiko. Velika večina ukrepov, določenih v programu, je bila zaključena ali je tik pred tem.

Priprava programa je akterjem omogočila celovito oceno in boljše razumevanje okoljske politike EU kot celote. Ker je bil sprejet s soodločanjem, ima za zainteresirane strani večjo legitimnost kot pretekli programi. To je pomagalo oblikovati večji smisel za lastno odgovornost pri sledečih političnih predlogih. Za mnoge zainteresirane strani je 6. OAP referenčna točka, ne le na nacionalni ravni, ampak v nekaterih državah članicah na regionalnih in lokalnih ravneh, na podlagi katere se lahko zagovarja okoljska politika proti konkurenčnim političnim zahtevam, zagotovijo ustrezna sredstva in, glede na prihodnji razvoj politik, predvidljivost za podjetja.

Da bi se okrepila politična povezanost in izboljšala baza znanja se je razvilo sedem tematskih strategij¹² 6. OAP, tj. zrak, pesticidi, preprečevanje nastajanja odpadkov in recikliranje, naravni viri, tla, morsko okolje in urbano okolje. Čeprav je bil napredek področij, zajetih v tematskih strategijah, različen, je v nekaterih primerih razvoj strategij pripomogel k oblikovanju politične želje po sprejetju učinkovitih ciljev, časovnih razporedov in njihovega poznejšega izvajanja. S tem se je spodbudil celovitejši pristop k oblikovanju okoljske politike in doseglo soglasje, kako je najbolje nadaljevati glede na skrbi v zvezi s pristojnostjo ali premalo zanesljivimi podatki. Zainteresirane strani menijo, da so strategije o morju, tleh, urbanizmu in virih zagotovile največ spodbude. Nekatero med njimi so spodbudile celo objavo posebnih zakonodajnih instrumentov. Strategije o zraku, pesticidih, preprečevanju nastajanja odpadkov in recikliranju so se v veliki meri osredotočile na pregled obstoječih ukrepov za izboljšanje skladnosti in obravnavanje posebnih vrzeli.

Vendar ni pravih dokazov, ali je 6. OAP pripomogel k sprejetju posebnih okoljskih instrumentov. Deloma se različen napredek k ciljem, določenim v 6. OAP, lahko pojasni z oblikovanjem programa, zlasti glede na ustrezne ravni ambicij na različnih tematskih področjih. Tako je na primer dinamični politični razvoj na področju podnebnih sprememb prehitel cilje, določene v 6. OAP za to področje. Po drugi strani pa cilj za biotsko raznovrstnost 2010 ni bil dosežen, ker močna začetna zaveza držav članic ni bila izpolnjena z ustreznimi sredstvi.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>.

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>.

¹² COM(2005) 446 (onesnaževanje zraka); COM(2006)372 (trajnostna raba pesticidov); COM(2005)666 (preprečevanje nastajanja in recikliranje odpadkov); COM(2005)670 (trajnostna raba naravnih virov); COM(2006)231 (varstvo tal); COM(2005)504 (varstvo in ohranjanje morskega okolja); in COM(2005)718 (urbano okolje).

Čeprav je namen Pogodbe, da se splošni okoljski akcijski programi osredotočijo na prednostne cilje, je bil rezultat postopka soodločanja 6. OAP s številnimi ukrepi, ki so različni po obsegu in učinku. To je skupaj z odsotnostjo dolgoročne vizije povzročilo, da program ni imel jasnega sporočila, ki bi mu v obdobju trajanja pomagalo učinkoviteje ohranjati profil. Oblikovanje tematskih strategij je zahtevalo precejšnje stroške v smislu časa in človeških virov: zadnja strategija je bila sprejeta šele leta 2006. Omejitveni dejavnik sta bila tudi izvajanje in uveljavitev okoljske zakonodaje EU.

Desetletni časovni okvir 6. OAP ni bil vedno ustrezen. Bil je dovolj dolg, da je zajel oblikovanje, sprejetje in zgodnje stopnje izvajanja politike na nekaterih področjih (npr. odpadki). Na drugih področjih (npr. viri, biotska raznovrstnost) pa je bil prekratek zaradi potrebe po več informacijah ali zaradi drugih ovir. In končno je bil časovni okvir za sprejetje 6. OAP leta 2002 prepozen za večletni finančni okvir 2000–2007¹³, vplival pa je na obdobje 2007–2013¹⁴.

3. PREDNOSTNA PODROČJA

Ta oddelek vsebuje natančnejšo oceno prispevkov, dosežkov, pomanjkljivosti in pridobljenih novih spoznanj na posameznih prednostnih področjih okoljske politike 6. OAP v tem obdobju, tj. narava in biotska raznovrstnost, okolje in zdravje, naravni viri in odpadki, podnebne spremembe in okoljske zadeve.

3.1. Narava in biotska raznovrstnost

Prispevek: Na področju narave in biotske raznovrstnosti je 6. OAP je spodbudil razvoj tematskih strategij varstva tal ter varstva in ohranjanja morskega okolja. Izpostavil je potrebo po oblikovanju močnejše baze znanja in izboljšanju financiranja ter okrepitvi trenutnih dejavnosti. Poskušal je povečati politično ozaveščenost o naravi in biotski raznovrstnosti na raven, ki bo podobna drugim okoljskim vprašanjem, zlasti podnebnim spremembam, ter poudaril potrebo po večjem priznavanju gospodarske vrednosti biotske raznovrstnosti in storitev ekosistemov med političnim procesom.

Dosežki: Omrežje zaščitene območij Natura 2000 je bilo razširjeno in zajema okoli 17 % skupne površine EU, tematska strategija za varstvo tal **Error! Bookmark not defined.** pa je poudarila pomen tal kot ključnega vira in za varovanje biotske raznovrstnosti. Tematska strategija za varstvo in ohranjanje morskega okolja **Error! Bookmark not defined.** je postavila temelje za varovanje morske biotske raznovrstnosti, onesnaženje rek in jezer z nitrati in fosforjem pa se je zmanjšalo. Poleg tega je oblikovanje baze znanja ključna gonilna sila, npr. pobuda TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* – ekonomija ekosistemov in biotske raznovrstnosti)¹⁵ je spodbudila sedanji proces, ki naravnemu kapitalu in storitvam ekosistemov pripisuje denarno vrednost. Izhodiščna točka za biotsko raznovrstnost EU 2010 bo merilo in posodobljeni SEBI 2010 (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators* – racionalizacija evropskih kazalnikov biotske raznovrstnosti 2010)¹⁶ bo ključnega pomena za merjenje prihodnjega razvoja. Pred kratkim pa je bila sprejeta tudi nova desetletna strategija za varovanje biotske raznovrstnosti¹.

¹³ COM(97) 2000.

¹⁴ COM(2004) 487.

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>.

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>.

Pomanjkljivosti: Skupni cilj 6. OAP, da se zaustavi zmanjševanje biotske raznovrstnosti do leta 2010, ni bil dosežen in splošni trend večine kazalnikov, ki so pomembni za biotsko raznovrstnost, je bil negativen, čeprav s pomembnimi regionalnimi razlikami, npr. opuščanje zemljišč, drobljenje habitatov, ki je posledica razvoja prometne infrastrukture, širjenja mestnih območij in neprimernih kmetijskih praks. Precejšnji delež evropskih sladkih voda je v nevarnosti, da ne bodo dosegle dobrega stanja do leta 2015¹⁰. Ocenjuje se, da ima 10–15 % od 10 000 tujerodnih vrst v EU negativni učinek na naravo in biotsko raznovrstnost. Podrobne biogeografske ocene vrst in evropskih habitatnih tipov, naštetih v Direktivi EU o habitatih¹⁷, navajajo, da je samo 17 % habitatnih tipov in vrst v „ugodnem stanju ohranjenosti“¹⁸. Razvoj omrežja zaščitene morske območij je počasen, ta območja doslej zajemajo približno 6 % vrst in 10 % habitatov. Čeprav je bila trajnostna raba tal poudarjena kot prednostni cilj 6. OAP, Svet ni uspel napredovati na tem področju, zlasti pri sprejetju predlagane okvirne direktive o tleh¹⁹. Zato je bila doslej omejena zmožnost doseganja 6. OAP cilja glede praks *upravljanja tal* v EU.

Pridobljena nova spoznanja: Večji napredek bi se lahko dosegel v smeri cilja zaustavitve zmanjševanja biotske raznovrstnosti do leta 2010, če bi EU in države članice pokazale potrebno politično pozornost in izpolnile finančne obveznosti.

3.2. Okolje in zdravje

Prispevek: 6. OAP je spodbudil koristno oceno obstoječih obveznosti in načrtovanih ukrepov ter dal več poudarka na povezave med okoljskimi dejavniki in zdravjem ljudi. Prispeval je k nadaljnjemu ukrepanju, do katerih sicer morda ne bi prišlo, npr. o mestnem okolju, ali ki bi brez spodbude programa sicer trajali dlje časa in bili manj celostni, npr. v povezavi s pesticidi. Tematska strategija o onesnaževanju zraka 2005^{Error! Bookmark not defined.} je določila celovit in holistični metodološki okvir, vzpostavljen na trdni bazi znanja, ki bo še naprej zagotavljala osnovo za celostno politiko o kakovosti zraka.

Dosežki: Varovanje zdravja ljudi je bilo cilj mnogih okoljskih politik, npr. o zraku, vodi in kemikalijah, akcijski načrt za okolje in zdravje 2004–2010²⁰ pa je pomagal pri ozaveščanju in informiranju o povezavah med okoljem in zdravjem. Celostna zakonodaja je bila sprejeta na področjih kemikalij, pesticidov in vode, čeprav dolgi čas izvajanja pomeni, da bo morda trajalo nekaj časa, da se pokažejo učinki. Ravni SO₂, NO_x in svinca v zraku so se v zadnjih devetih letih zmanjšale. Poleg tega so bili sprejeti novi ukrepi, ki niso bili v 6. OAP, in ki odražajo spremembe prednostnih nalog politike zaradi povečanih tveganj pomanjkanja vode in gozdnih požarov.

Pomanjkljivosti: Cilj 6. OAP, da se bodo kemikalije v času ene generacije proizvajale in uporabljale samo na način, ki ne pomeni večjih negativnih učinkov na zdravje in okolje, verjetno ne bo v celoti dosežen. Poleg tega so podatki o koncentraciji kemikalij v okolju in ljudeh ter o učinkih izpostavljenosti zapletenim zmesem kemikalij še vedno nezadostni. Zdi se, da tematska strategija za urbano okolje^{Error! Bookmark not defined.} ni imela pomembnejšega učinka na cilj 6. OAP za izboljšanje kakovosti mestnega okolja. Trdni delci in ozon ostajajo glavna skrb, saj zlasti koncentracije PM₁₀ na mnogih mestnih območjih EU še vedno pomembno prispevajo k zgodnjim smrtim in okvaram zaradi bolezni dihal, bolezni srca

¹⁷ Direktiva Sveta 92/43/EGS, UL L 206, 22.7.1992.

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>.

¹⁹ COM(2006) 232.

²⁰ COM(2004)416.

in ožilja ter raka. Ocenjuje se, da 40 % prebivalstva EU živi v mestnih območjih, kjer so ravni hrupa ponoči višje od ravni, ki jih priporoča SZO. Dostop do vode, ki je zadovoljive kakovosti, je nezadosten in pomeni tveganje za zdravje na številnih mestnih območjih.

Obstajajo tudi številne vrzeli v zakonodaji, ne izključno okoljski, na primer v povezavi z zrakom v zaprtih prostorih (ocenjuje se, da evropski državljani preživijo 90 % časa v zaprtih prostorih) in emisijami iz gospodinjskih in trgovskih aparatov. Poleg tega nacionalne zgornje meje emisij še niso bile pregledane, pa tudi prekomerno usedanje atmosferskih delcev dušika v ozračje je v EU še vedno težava.

Pridobljena nova spoznanja: Potrebne je več pozornosti za podporo izvajanju na nacionalni in regionalni ravni. Izsledki raziskav in informacije o učinkih kakovosti okolja na zdravje bi morali biti bolje vključeni v širši politični cilj, da se izboljša javno zdravje. Ker živi skoraj 75 % prebivalstva EU v mestnih območjih, je treba mestno okolje bolj upoštevati pri razvoju politike.

3.3. Naravni viri in odpadki

Prispevek: 6. OAP je okrepil povezavo med politiko ravnanja z odpadki in politiko naravnih virov ter pomagal izboljšati ravnanje z odpadki in se usmeriti proti politiki, ki temelji na trajnostni potrošnji in proizvodnji. Tematska strategija za trajnostno rabo naravnih virov **Error! Bookmark not defined.** je spodbudila nadaljnje raziskave, vodila k oblikovanju novih forumov²¹ in pomenila središče trenutnega dela v zvezi z učinkovito rabo virov. Tematska strategija o preprečevanju nastajanja odpadkov in recikliranju **Error! Bookmark not defined.** je zagotovila skupni strateški okvir za zakonodajo EU o odpadkih.

Dosežki: Uporaba virov se ne povečuje več enako hitro kot gospodarska rast. Akcijski načrt SCP-SIP¹ je določil celovite vrste ukrepov za zelene evropske proizvode, med drugim tudi vzpostavitev platforme različnih interesnih skupin – forum trgovcev na drobno –, ki so zasnovani tako, da vplivajo na trajnejšo potrošnjo. Pred kratkim sprejeti ukrepi, npr. Direktiva za okoljsko primerno zasnovano²², revidirana Uredba o znaku za okolje in pobuda za zelena javna naročila, naj bi imeli pozitivne učinke na rabo virov v prihodnosti.

Tudi zakonodaja o odpadkih je bila precej posodobljena in poenostavljena, da bi bolje izpolnjevala skupne cilje, določene v 6. OAP. Zakonodaja o ravnanju z odpadki je bila dopolnjena tako, da zajema analizo življenjskega cikla, uvaja cilje za ponovno uporabo, recikliranje in predelavo ter zmanjšuje stopnjo nevarnosti nekaterih odpadkov. Količina potencialno škodljivih snovi v elektroniki, ki je na trgu EU, je bila z Direktivo o omejevanju uporabe nekaterih nevarnih snovi²³ močno zmanjšana.

Pomanjkljivosti: V absolutnih številkah raba virov še vedno narašča, kar ni skladno s ciljem za dolgoročno upoštevanje nosilnosti okolja. Med državami članicami obstajajo pomembne razlike pri proizvodnji virov. Poleg tega se povečuje odvisnost od uvoza, ki trenutno znaša 20 % vseh uporabljenih virov in katerega učinki so v veliki meri še nepoznani.

V nasprotju s ciljem 6. OAP, da se v EU zmanjša skupna količina nastalih odpadkov, se zdi, da se je količina odpadkov v najboljšem primeru ustalila in morda celo narašča. Čeprav se je z

²¹ Podatkovno središče za naravne vire ESTAT in mednarodni forum za vire UNEP.

²² Direktiva 2009/125/ES, UL L 10, 31.10.2009.

²³ Direktiva 2002/95/ES, UL L 19, 13.2.2003.

Okvirno direktivo o odpadkih povečal poudarek na preprečevanju nastajanja odpadkov, pomanjkanje dovolj trdne baze znanja in različne okoliščine na nacionalni ravni niso omogočile jasnejših ukrepov ali določanja ciljev.

Pridobljena nova spoznanja: Hrana in pijača, zasebni promet in stanovanja naj bi po ocenah pomenili 70 do 80 % učinka potrošnje v EU na okolje²⁴. Poleg tega se ocenjuje, da je več kot 80 % okoljskih učinkov, povezanih s proizvodi, določenih med fazo snovanja proizvodov¹⁰. Potrebna je več poudarka na teh sektorjih in okoljsko primerni zasnovi, da bi se zmanjšali učinki človekovih dejavnosti in vedenja na okolje. Izvajanje zakonodaje o odpadkih je še vedno izziv, zlasti zaradi povečevanja trgovine z odpadki.

3.4. Podnebne spremembe

Prispevek: Čeprav je prispevek 6. OAP na področju podnebnih sprememb pomemben, zlasti z določanjem prednostnih nalog in vključitvijo širše institucionalne podpore, so bili drugi zunanji dejavniki učinkovitejši, npr. mednarodni razvoj, ozaveščenost javnosti, Sternovo poročilo o ekonomiki podnebnih sprememb in stroških neukrepanja, četrto ocenjevalno poročilo Medvladnega odbora za podnebne spremembe, ki je pomenilo trdno znanstveno podlago za podnebne ukrepe, geopolitične skrbi zaradi odvisnosti od fosilnih goriv, cene in varnost oskrbe z energijo ter vedno bolj očitni dokazi o učinkih podnebnih sprememb po svetu in s tem povezanih stroških, zlasti zaradi številnejših ekstremnih vremenskih dogodkov v mnogih delih sveta.

Dosežki: Ambiciozni cilji za ukrepanje mednarodne skupnosti niso bili doseženi, cilji in ambicije 6. OAP v zvezi s cilji in napredkom na ravni EU pa so bili preseženi. V paketu podnebnih in energetskih ukrepov 2007 so določeni cilji do leta 2020 za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, delež obnovljive energije in energetska učinkovitost. S sistemom za trgovanje z emisijami²⁵ iz leta 2005 je bila uvedena cena za ogljikov dioksid, Direktiva o nitratih in Direktiva o deponijah²⁶ pa sta uspeli zmanjšati emisije toplogrednih plinov. Prilagajanje na podnebne spremembe je postalo novo področje pri oblikovanju politike. Direktiva o zajemanju in shranjevanju ogljikovega dioksida²⁷ je bila sprejeta, čeprav ni bila vključena v 6. OAP. Na splošno bodo zavezujoči merljivi cilji celo preseženi, npr. cilj Kjotskega protokola o zmanjšanju emisij za 8 % do leta 2012.

Pomanjkljivosti: Merljivi cilji, npr. cilj, da bo do leta 2010 delež obnovljive energije znašal 12 % skupne uporabe energije²⁸, so bili bolj ambiciozni in jih je bilo težje doseči. Poleg tega so povečanja emisij toplogrednih plinov v prometnem sektorju še vedno tesno povezana z gospodarsko rastjo¹⁰. Tudi emisije fluoriranih ogljikovodikov so se med letoma 1990 in 2008¹⁰ povečale, vendar so ostale na mednarodni ravni neregulirane.

Pridobljena nova spoznanja: 6. OAP je prispeval k povečanju javnega interesa za ta vprašanja. Vendar se je izkazalo kot pomembnejše, da je bila za ukrepanje izvedena jasna analiza stroškov in koristi ter vzpostavljena politična zaveza na ravni voditeljev držav in vlad za cilje ključne politike.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf

²⁵ Direktiva Sveta 91/676/EGS, UL L 375, 31/12/1991 in Direktiva Sveta 1999/31/EGS, UL L 182, 16/7/1999.

²⁶ Direktiva 2004/101/ES o spremembi Direktive 2003/87/ES, UL L 338, 13.11.2004, str. 18–23.

²⁷ Direktiva 2009/31/ES, UL L 114, 5.6.2009.

²⁸ Direktiva 2001/77/ES UL L 283, 27.10.2001.

3.5. Mednarodna vprašanja

Prispevek: 6. OAP je ponovno poudaril obveznosti EU, (a) da se okoljski vidiki vključijo v vse zunanje zadeve EU in (b) v zunanjo dimenzijo strategije trajnostnega razvoja EU.

Dosežki: Mednarodne obveznosti EU v okviru konvencije o biološki raznovrstnosti in sporazuma iz Nagoye 2010 o ciljih biotske raznovrstnosti so pred kratkim pripomogle, da je bil dosežen napredek pri ukrepih o biotski raznovrstnosti na mednarodni ravni, pomemben uspeh pa je bil dosežen tudi pri nekaterih drugih večstranskih okoljskih sporazumih, npr. Rotterdamski konvenciji PIC²⁹ (o postopku soglasja po predhodnem obveščanju) in Stockholmski konvenciji POP³⁰ (o obstojnih organskih onesnaževalcih). EU je tudi dejavno spodbujala usklajevanje med podnebnimi spremembami in biotsko raznovrstnostjo na mednarodni ravni. Poglavlja o trajnostnem razvoju so bila vključena v sporazume o prosti trgovini, prizadevala pa si je tudi za nižje ovire za trgovino z okoljskim blagom in storitvami. Nenazadnje je imela EU preko okoljske zakonodaje močan globalni vpliv, saj so države, ki izvažajo v EU, morale sprejeti proizvodne standarde EU.

Pomanjkljivosti: Kljub prizadevanjem EU za krepitev večstranskega sodelovanja in dokazovanje svoje zavezanosti mednarodnim konvencijam in sporazumom, je bil napredek v smeri izboljšane globalnega okoljskega upravljanja majhen. Čeprav se je na pomisleke v zvezi z okoljem redno opozarjalo v politikah o trgovinskih odnosih EU, bi bilo bolje, če bi bili zajeti v ključna vprašanja, npr. dostop do trgov v trgovinskih sporazumih. Vključevanje okolja v razvojno pomoč je bilo preveč odvisno od prednostnih nalog, ki so jih države upravičenke pripisovale okolju.

Pridobljena nova spoznanja: Okoljski izzivi, ki so vse bolj globalni, zahtevajo bolj povezano in osredotočeno prizadevanje znotraj EU, tako da lahko učinkoviteje odigra svojo vlogo pri oblikovanju mednarodne politike in nadaljnjih prizadevanjih za boljše globalno okoljsko upravljanje. Dogovorjena vizija, ki določa ključne cilje, bi morala biti izhodišče za prihodnje ukrepanje EU pri reševanju svetovnih in regionalnih okoljskih problemov. To bi pomagalo mobilizirati omejene finančne vire na najbolj optimalen način. Rastoči zunanji odtis EU³¹ je treba upoštevati skupaj z učinkovitostjo okoljske razsežnosti v politikah pomoči. Več bi lahko in bi morali narediti za povečanje ozaveščenosti o gospodarskih stroških in koristih okoljskih vprašanj ter stroških zaradi neukrepanja. EU bi morala spodbujati tudi „zeleno gospodarstvo“ na svetovni ravni, ki vključuje okoljske, socialne in ekonomske vidike, npr. zmanjševanje revščine.

4. UČINKOVITOST STRATEŠKIH PRISTOPOV IN INSTRUMENTOV

6. OAP zajema poleg zgoraj navedenih prednostnih področjih vrsto pristopov in instrumentov oblikovanja politik, vključno s skladnostjo in povezovanjem, financiranjem, izvajanjem in uveljavljanjem. Ti so obravnavani v nadaljnjem besedilu.

²⁹ Konvencija o postopku soglasja po predhodnem obveščanju (PIC) za določene nevarne kemikalije in pesticide v mednarodni trgovini, Sklep Sveta o sklenitvi UL L 063, 6.3.2003.

³⁰ Konvencija o obstojnih organskih onesnaževalcih (POP), Sklep Sveta o sklenitvi, 14.10.2004.

³¹ Primerjava med človeškim povpraševanjem in Zemljino ekološko sposobnostjo obnavljanja, npr. ukrepi za vodni odtis, skupna količina vode, ki se uporablja za proizvodnjo porabljenega blaga in storitev.

Prispevek: 6. OAP je dopolnil lizbonsko strategijo³² in strategijo trajnostnega razvoja³³ ter se osredotočil predvsem na vključevanje okoljskih zadev v vsa področja politike, in sicer zlasti prek tematskih strategij. Poudaril je potrebo po racionalizaciji okoljskih stroškov in financiranju omrežja Natura 2000. Šestnajst odstotkov večletnega proračuna Unije za obdobje 2007–2013³⁴, ki zajema drugo polovico 6. OAP, je nominalno dodeljenih za podporo okoljskih ciljev, vključno s posebnim programom LIFE³⁵.

6. OAP je močno spodbujal in promoviral načela in instrumente za boljše oblikovanje politike, zlasti celostno oceno učinkov in povečano uporabo tržnih instrumentov. Prav tako je poudaril pomen trdnih znanstvenih temeljev za oblikovanje politike.

Dosežki: Cilj 6. OAP je bila skladnost v celotnem ciklu okoljske politike EU, in sicer za cilje, instrumente, izvajanje in rezultate, čeprav jih je težko meriti. Tematske strategije so še posebej pomembno prispevale k skladnosti v okviru prednostnih področij programa, bodisi z odpravo pomembnih vrzeli, npr. za morsko in urbano okolje, tla in vire, ali z odzivanjem na manjše, posebnije vrzeli v obstoječih ukrepih, na primer zrak, pesticidi, preprečevanje nastajanja odpadkov in recikliranje.

V zvezi z integracijo je 6. OAP pomagal usmerjati tekoči proces vključevanja okolja v reforme skupne kmetijske politike, skupne ribiške politike in kohezijske politike. Izvajali so se tudi gozdarski ukrepi, katerih najpomembnejši del je bil zajet v zeleni knjigi o varstvu gozdov in informacij iz leta 2010.

Za izboljšanje izvajanja okoljske zakonodaje je Komisija svoja prizadevanja osredotočila na večji poudarek na preprečevanju kršitev ter bolj strateške dejavnosti izvrševanja, npr. s poudarkom na temeljnih ali sistemskih kršitvah. Direktiva o okoljski odgovornosti spodbuja zagotavljanje finančnega jamstva za sanacijo okoljske škode.

Precejšnja finančna podpora je na voljo iz sredstev kohezijske politike³⁶ za različne naložbe v okolje, kot so trajnostna energija, biotska raznovrstnost in varstvo narave ali infrastruktura odpadkov in vodna infrastruktura, ter iz kmetijskih skladov za boljšo okoljsko učinkovitost. Tudi 6. in 7. okvirni program RTD³⁷ vse bolj obravnavata trajnostni razvoj in okolje. Program LIFE je imel kljub omejenemu obsegu viden vpliv na izvajanje 6. OAP in je omogočil ciljna prizadevanja za podporo okoljski politiki. Program pomoči za okoljsko skladnost (ECAP) ponuja posebno pomoč za mala in srednje velika podjetja. Na mednarodni ravni je Komisija za obdobje 2007–2013 namenila sredstva iz instrumenta razvojne pomoči³⁸ ter iz geografskih programov sodelovanja. Določen napredek, čeprav omejen, je bil dosežen z ukinitvijo okolju škodljivih subvencij pri pregledu skupne ribiške politike in na področju prometa ter v zadnjem času v sektorju premogovništva.

³² COM(2005) 24.

³³ COM(2005) 97.

³⁴ COM(2004) 487.

³⁵ UL L 149, 9.6.2007.

³⁶ V programskem obdobju 2007–13 se bo približno ena tretjina (105 milijard EUR) skupnih sredstev kohezijske politike posredno ali neposredno investirala v okolje.

³⁷ Sklepa 1513/2002/ES in 1982/2006/ES.

³⁸ CEC (2007) Tematska strategija za okolje in trajnostno upravljanje naravnih virov (ENRTP – Thematic Strategy for the Environment and Sustainable Management of Natural Resources).

Sčasoma so se razvile različne vrste kazalnikov, da se okrepi baza znanja. Petletna poročila SOER iz EGP zagotavljajo bistveno oceno, letni pregledi okoljske politike Komisije³⁹ pa zajemajo tudi redne informacije. Poleg tega bosta izvajanje INSPIRE⁴⁰ in nadaljnji razvoj informacijskega sistema SEIS v prihodnjih letih izboljšala okoljske informacijske sisteme.

Pomanjkljivosti: Čeprav se je na koncu 5. OAP na to že opozorilo in je bil dosežen napredek, je treba več narediti za izboljšanje skladnosti med različnimi področji politike EU. Prekomerno izkoriščanje morskega okolja in zlasti ribištva ostaja problem. Promet še naprej povzroča precejšnje obremenitve okolja in pritiski na okolje zaradi netrajnostne porabe in proizvodnje še naprej rastejo.

Države članice bi lahko še vedno precej izboljšale evidenco svojega izvajanja. 6. OAP je zagotovil predvidljivost za prihodnje pobude, da bi bile države članice in vsi, ki so vključeni v izvajanje zakonodaje, bolje pripravljeni. Vendar do tega ni prišlo: okoljski postopki za ugotavljanje kršitev še vedno predstavljajo približno petino vseh odprtih primerov za nesporočanje, neskladnost ali neustrezno uporabo zakonodaje EU. Izvajanje je posebej problematično na področjih ohranjanja narave, odpadkov in vode, ki predstavljajo približno dve tretjini primerov kršitev okoljske zakonodaje v letu 2010.

Politična razprava o 6. OAP v postopku soodločanja je potekala po razpravi o finančnem okviru. Ta je že določil splošne smernice proračunskih načel za prvo polovico programa do leta 2006, kar pa ni bilo optimalno. Učinkoviti prenos razvojne pomoči in sredstev iz geografskih programov sodelovanja v okoljske programe/projekte v državah upravičenkah še ni bil ocenjen.

Kljub nedavnemu pozitivnemu razvoju so okoljske informacije, zlasti uradni podatki in statistike, še vedno nepopolni in niso vedno na voljo pravočasno. Ukrepi za postopno ukinitve okolju škodljivih subvencij niso potekali tako, kakor se je sprva upalo, in možnosti za usmeritev obdavčenja tako, da bi se spodbudila večja trajnost, niso bile izkoriščene. Medtem ko so bili tržni instrumenti zlasti s sistemom trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v nekaterih sektorjih izkoriščeni, ostaja še vedno veliko neizkoriščenega potenciala.

Pridobljena nova spoznanja: Spreminjajoča se narava okoljskih izzivov zahteva od oblikovanja politike do izvajanja boljšo usklajenost, tudi na ravni držav članic, tako med prednostnimi področji, na primer podnebnimi spremembami in politiko zraka, kot v drugih okoljsko pomembnih sektorjih. Kompromisi pri razvoju politike bi lahko bili bolj vidni, na primer kar zadeva učinke proizvodnje bioenergije ali negativne učinke obnovljivih virov vodne energije na mnoga vodna telesa.

Slabo izvajanje okoljske zakonodaje spodkopava doseganje ciljev in verodostojnost okoljske politike ter ne prispeva k temu, da bi se drugi sektorji obvezali k boljšim rezultatom. Izkušnje Komisije kažejo na pomanjkljivosti v strukturi okoljskega upravljanja celotne EU ter neustreznost določb okoljske zakonodaje in druge zakonodaje EU v zvezi z informacijami, spremljanja in inšpekcijskih pregledov.

Povečanje učinkovitosti financiranja iz programov, katerih primarni cilj ni varstvo okolja, zahteva stalni nadzor. Zaradi pritiska na javne proračune, je treba možnost za aktiviranje kapitala zasebnega sektorja ustrezno in dovolj zgodaj upoštevati pri razvoju okoljske politike

³⁹ COM(2009) 304.

⁴⁰ UL L 108, 25.4.2007.

EU. Poleg tega je treba dati prednost politikam z jasno dodano vrednostjo pri ustvarjanju zelenega gospodarstva, ki lahko kratko/srednjeročno dajo zadovoljive rezultate, na primer zelena javna naročila. Potrebni so tudi nadaljnji koraki k reformi okolju škodljivih subvencij.

Potrebna je širša baza znanja o okolju skupaj z boljšim razumevanjem spodbud in ovir za izboljšanje in izvajanje zakonodaje.

V Evropi je treba okrepiti prizadevanja za podporo ekoloških inovacij, da bi se odpravile ovire za vstop obetavnih rezultatov raziskav na trg.

5. IZZIVI ZA PRIHODNOST

Glavni stebri okoljske politike in zakonodaje, z izjemo tal, so sedaj v veljavi, čeprav se njihov potencial za zagotavljanje izboljšav še ni uresničil zaradi pomanjkljivosti pri **izvajanju**.

Med obdobjem trajanja 6. OAP se je preoblikoval svetovni gospodarski red. Nastajajo novi gospodarski akterji in ker svetovno prebivalstvo raste, večje povpraševanje po virih bolj pritiska na okolje. EU se je v tem obdobju s širitvami povečala in je tako vedno bolj odvisna od uvoženih virov⁴¹

Tradicionalna okoljska politika ima še vedno zelo pomembno vlogo pri varovanju okolja. Vendar zahtevajo spreminjajoče se okoliščine in vse večja **povezanost** okoljskih izzivov prilagodljivost in prilagajanje.

Osnovni ključni izziv za prihodnost okoljske politike je razvoj od *sanacije* do *preprečevanja* degradacije in prizadevanja za dodatno vključitev okolja v vse ustrezne politike. V tem kontekstu bi dolgoročna **vizija** zagotovila zanesljivejšo usmeritev politike in ne bi izključila potrebe po upoštevanju spreminjajočih se okoliščin v vmesnem času.

Strategija Evropa 2020 predvideva preoblikovanje v **zeleno, konkurenčno in nizkoogljično gospodarstvo, ki učinkovito uporablja vire** kot potencialno novo paradigmo za trajnostno gospodarsko rast. Če bodo v prihodnjih desetletjih dosežene podobne koristi za produktivnost virov kot v zadnjih desetletjih za produktivnost dela, bo EU zmanjšala odvisnost od surovin in naravnih virov. Bolj trajnostna raba tal bo zmanjšala pritisk na ekosisteme in njihove storitve. Prav tako bodo tehnološki razvoj in inovacije, zlasti okoljsko primerna zasnova, pomagali odgovoriti na te izzive in prispevali k bolj trajnostni rasti kot v preteklosti.

Na **mednarodni** ravni mora EU s strogimi okoljskimi standardi ter s tem povezanimi znanji in proizvodi dvigniti tudi svoj potencial kot trg z okoli 500 milijonov ljudi. Tako bo lahko spodbudila trajnostno zeleno rast zunaj svojih meja tudi med upravičenci do pomoči EU ter si še naprej prizadevala za boljše globalno okoljsko upravljanje. Za to bodo verjetno potrebne spremembe paradigme mednarodnega okoljskega upravljanja, ki temelji na zanesljivih znanstveno utemeljenih političnih odločitvah. Bistvenega pomena je **vključevanje** okoljskih vidikov in nizke vsebnosti ogljikovega dioksida v poslovne modele drugih sektorjev ter zagotavljanje skladnosti od oblikovanja politike do izvajanja. Obravnavati je treba ovire za pravilno izvajanje obstoječe zakonodaje, zlasti vprašanja upravljanja na vseh ravneh v državah članicah, da bi se varovalo okolje in omejile negativne posledice na zdravje ljudi.

⁴¹ (po podatkih EEA SOER 2010 od leta 1999 do 2008 za več kot 30 %).

Pritiski na okolje so vedno bolj globalne in sistemske narave. Zaradi zapletenih medsebojnih povezav potrebujemo obsežnejšo **bazo znanja** za boljše razumevanje spodbud in ovir, da se upravičijo stroški ukrepanja in neukrepanja, ter za razvoj zanesljivih kazalnikov za merjenje napredka v smeri trajnostne prihodnosti za EU.

V celoti je treba pregledati tudi potencial, da se spremeni obnašanje **potrošnikov**, tako posameznikov kot skupin, še posebej v urbanih skupnostih, da bi olajšali pritiske na okolje⁴². Treba je razširiti uporabo tržnih instrumentov za mobilizacijo bolj trajnostnih vzorcev potrošnje. Poleg tega je treba nadaljevati prizadevanja za ukinitvev okolju škodljivih subvencij.

V prihodnosti bodo okoljske izboljšave zaradi pritiskov na javne proračune bolj odvisne od mešanega **financiranja** javnega in zasebnega sektorja. Določanje okoljskih ciljev in vzporedno odločanje o obsegu, v katerem se lahko javno in zasebno financirajo, bi zagotovilo večjo stopnjo gotovosti, da bodo doseženi. To pomeni, da je treba okoljsko politiko načrtovanja bolje uskladiti z večletnimi finančnimi okviri, saj ti določajo javna finančna sredstva na ravni EU in ugotavljajo potrebe za sofinanciranje na drugih področjih politike, od katerih so rezultati okoljskih ukrepov vedno bolj odvisni.

6. SKLEPI

Rezultati te ocene kažejo, da je 6. OAP na splošno pripomogel k zagotavljanju splošnega okvira okoljske politike za desetletje, v katerem je bila okoljska zakonodaja konsolidirana in dopolnjena, da pokriva skoraj vsa področja okolja, z izjemo tal. Po mnenju zainteresiranih strani je sprejetje soddločanja omogočilo več legitimnosti in pomagalo ustvariti večjo lastno odgovornost za sledeče politične predloge. Ampak to kaže tudi pomanjkljivosti in omejitve: vključitev v OAP zlasti ne pomeni nobenega jamstva, da so se države članice dejansko zavezale k izpolnitvi teh ciljev.

Čeprav je 6. OAP v svojem zadnjem letu, Komisija nadaljuje z uresničevanjem ambiciozne okoljske politike, ki je zdaj sestavni del strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast. Politične usmeritve so bile sprejete za podnebje, promet in biotsko raznovrstnost. Druge se pozneje letos pričakujejo za učinkovitost virov, pobude na področju vode, onesnaževanja zraka, zakonodaje o odpadkih, trajnostne porabe in proizvodnje pa so predvidene za naslednje eno do dveh let. Na podlagi tega bo Komisija preučila, kako bi lahko nov okoljski akcijski program zagotovil najboljšo dodano vrednost v hitro spreminjajočih se razmerah na področju okoljske politike.

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics.