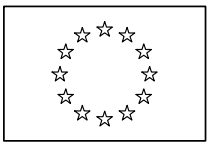

EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 31.8.2011
KOM(2011) 531 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Akční program Společenství pro životní prostředí

ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

(Text s významem pro EHP)

1. POLITICKÉ SOUVISLOSTI

Dnešní svět je velmi odlišný od světa v roce 2002, kdy byl přijat desetiletý šestý akční program pro životní prostředí[1]. Zotavuje se nyní z hluboké finanční a hospodářské krize, která jasně ukazuje na systémové riziko nekritického zachování současného stavu. Znovu se tím poukazuje na význam pojmů ekologického růstu a nízkouhlíkového hospodářství účinně využívajícího zdroje, které mohou být považovány za osvědčené politické směry pro globální hospodářskou transformaci v dlouhodobém horizontu.

Stávající program EU nabízí mnoho příležitostí, aby se politika životního prostředí vyvíjela tímto směrem. Strategie Evropa 2020[2], jež klade důraz na účinnost zdrojů, a správa ekonomických záležitostí v podobě Evropského semestru, jsou účinné rámce k zajištění požadavků, aby cíle v oblasti životního prostředí byly začleněny do celkového sociálně-ekonomického programu EU. Komise nedávno přijala novou ambiciózní strategii[3] k zastavení úbytku biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb v EU do roku 2020 a sdělení o přípravách konference Rio+20[4]. V nedávné době rovněž přijala plán přechodu na nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050[5], bílou knihu o dopravě[6], sdělení o energii 2020[7] a plán energetické účinnosti 2011[8]. Komise se v roce 2011 také chystá přijmout plán pro vytvoření Evropy účinněji využívající zdroje. Agenda na rok 2012 zahrnuje návrh vodní politiky a přezkum akčního plánu pro udržitelnou spotřebu a výrobu a udržitelnou průmyslovou politiku[9]. V roce 2013 by měla být přezkoumána politika v oblasti kvality ovzduší. Komise předložila návrhy na příští víceletý finanční rámec a připravuje návrhy na reformu společné zemědělské politiky (SZP), společné rybářské politiky (SRP) a politiky soudržnosti (PS).

Všechny tyto nové iniciativy doplní stávající právní předpisy v oblasti životního prostředí, které byly konsolidovány v průběhu posledních několika let a pokrývají téměř všechny oblasti životního prostředí, s výjimkou půdy. Jakmile budou tyto předpisy řádně provedeny – k čemuž by mělo přispět sdělení Komise o provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí přijaté v roce 2011 – pomohou chránit životní prostředí a omezit negativní dopady na zdraví.

Akční programy pro životní prostředí usměrňovaly rozvoj politiky životního prostředí EU od počátku sedmdesátých let a šestý akční program pro životní prostředí by měl být vnímán jako součást pokračujícího procesu, který trvá již téměř 40 let. Šestý akční program pro životní prostředí byl prvním akčním programem pro životní prostředí, jenž byl přijat Radou a Evropským parlamentem postupem spolurozhodování. V průběhu jeho platnosti došlo ke dvěma rozšířením, kterými se Společenství patnácti členských států rozrostlo na Unii sdružující dvacet sedm členů, a úroveň ochrany životního prostředí se díky zavádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí zvýšila.

---

1 Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1.
2 KOM(2010) 2020, 3.3.2010.
3 KOM(2011) 244, 3.5.2011.
4 KOM(2011) 363, 20.6.2011.
5 KOM(2011) 112, 8.3.2011.
6 KOM(2011) 144, 28.3.2011.
7 KOM(2010) 639.
8 KOM(2011) 109, 8.3.2011.
9 KOM(2008) 397, 16.7.2008.

Toto sdělení předkládá závěrečné posouzení programu, jež v některých případech přináší jasné poznatky o tvorbě environmentální politiky dnes i v budoucnosti.

2. OBECNÁ ZJIŠTĚNÍ

Toto závěrečné posouzení se zakládá na externím hodnocení, výsledcích veřejné konzultace[10] a zprávě Evropské agentury pro životní prostředí (EEA) „Evropské životní prostředí, stav a výhled 2010“ (SOER 2010)[11].

Od samého počátku je třeba poznamenat, že šestý akční program pro životní prostředí je jedním z mnoha motorů politiky životního prostředí, jejichž jednotlivé příspěvky nelze snadno oddělit. Přístup k tomuto posouzení byl proto pragmatický a spočíval v posouzení různých výše uvedených zdrojů a poté se zabýval nejvýznamnějšími úspěchy a nedostatky, pokud jde o různé cílové hodnoty a cíle stanovené v šestém akčním programu.

Bez ohledu na tato konstatování je celkový závěr konečného hodnocení takový, že šestý akční program pro životní prostředí byl ve výsledku užitečný tím, že pro politiku v oblasti ochrany životního prostředí vytvořil zastřešující rámec. Velká většina opatření uvedených v programu byla nebo brzy bude dokončena.

Příprava programu byla pro účastníky příležitostí ke komplexnímu posouzení a lepšímu pochopení politiky EU v oblasti životního prostředí jako celku. Jelikož byl tento program přijat postupem spolurozhodování, zúčastněné strany mu připisují více legitimity než předchozím programům. To jim pomohlo lépe si osvojit následné návrhy politik. Pro mnoho zúčastněných stran představuje šestý akční program opěrný bod, a to nejen na vnitrostátní úrovni, ale v některých členských státech i na regionální a místní úrovni, s jehož pomocí hájí politiku životního prostředí proti konkurenčním politickým požadavkům, zajišťují odpovídající financování a podnikům poskytují předvídatelnost některých aspektů budoucího vývoje politiky.

Sedm tematických strategií[12] šestého akčního plánu pro životní prostředí – vzduch, pesticidy, předcházení vzniku odpadů a jejich recyklace, přírodní zdroje, půda, mořské prostředí, městské životní prostředí – bylo vypracováno s cílem posílit politickou integraci a zlepšit vědomostní základnu. Ačkoli se pokrok v oblastech jednotlivých tematických strategií lišil, v některých případech jejich příprava pomohla vytvořit politickou vůli k přijetí účinných cílů a harmonogramů a jejich následného provedení. Posílil se tím ucelenější přístup k tvorbě politiky životního prostředí a dosáhlo se konsenzu o tom, jak nejlépe postupovat s ohledem na obavy ohledně způsobilosti nebo nedostatečně spolehlivých údajů. Podle zúčastněných stran přinesly největší impuls strategie pro mořské prostředí, půdu, města a zdroje. Některé z nich navíc daly vzniknout konkrétním legislativním nástrojům. Strategie týkající se ovzduší, pesticidů a prevence vzniku odpadů a jejich recyklace se více zaměřily na revizi stávajících opatření s cílem zlepšit jejich soudržnost a řešit konkrétní nedostatky.

---

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

11 http://www.eea.europa.eu/soer/.

12 KOM(2005) 446 (znečišťování ovzduší); KOM(2006) 372 (udržitelné používání pesticidů); KOM(2005) 666 (předcházení vzniku odpadů a jejich recyklace); KOM(2005) 670 (udržitelné využívání přírodních zdrojů); KOM(2006) 231 (ochrana půdy); KOM(2005) 504 (ochrana a zachování mořského prostředí) a KOM(2005) 718 (městské životní prostředí).

Schopnost šestého akčního programu pro životní prostředí povzbudit přijímání zvláštních nástrojů pro životní prostředí však není přesvědčivá. Rozdílný pokrok při plnění cílů stanovených v šestém akčním programu pro životní prostředí lze částečně vysvětlit koncepcí programu, zejména s ohledem na příslušné úrovně ambicí v jednotlivých tematických oblastech. Například cíle stanovené pro změnu klimatu byly následně překonány v důsledku dynamického vývoje politiky v této oblasti, který nebyl ovlivňován šestým akčním programem pro životní prostředí. Naopak cíle biologické rozmanitosti do roku 2010 dosaženo nebylo, protože silné počáteční odhodlání členských států nebylo provázeno dostatečnými prostředky.

Zatímco záměrem smlouvy je, aby se obecné akční programy pro životní prostředí zaměřily na prioritní cíle, proces spolurozhodování způsobil, že šestý akční program pro životní prostředí zahrnoval velký počet akcí s různou oblastí působnosti i rozličným účinkem. Tato skutečnost ve spojení s neexistencí dlouhodobější vize znemožnila programu vyslat jasný signál, který by pomohl účinněji zachovat profil programu po celou dobu jeho platnosti. Tematické strategie byly vyvinuty s využitím značných nákladů, pokud jde o čas a lidské zdroje; poslední strategie byla přijata až v roce 2006. Dalším omezujícím faktorem bylo nedostatečné provádění a prosazování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.

Desetiletý časový rámec šestého akčního programu pro životní prostředí nebyl vždy vhodný. Ukázal se jako dostatečné dlouhý, aby zahrnul formulování politiky, přijetí právních předpisů a počáteční fáze jejich provádění v některých oblastech (např. odpad). V ostatních případech (např. zdroje, biologická rozmanitost) se ukázal jako příliš krátký, neboť bylo zapotřebí více informací nebo se vyskytly jiné překážky. Co se týče financování, šestý akční program pro životní prostředí měl vliv na víceletý finanční rámec pro období 2007–2013[13], ale k jeho přijetí v roce 2002 došlo příliš pozdě, aby mohl ovlivnit období 2000–2007[14].

3. PRIORITNÍ OBLASTI

Tento oddíl poskytuje podrobnější posouzení prioritních oblastí šestého akčního programu pro životní prostředí – příroda a biologická rozmanitost, životní prostředí a lidské zdraví, přírodní zdroje a odpady, změna klimatu a mezinárodní otázky – z hlediska jejich přínosu, dosažených úspěchů a nedostatků politiky životního prostředí během uplynulého období a získaných poznatků.

3.1. Příroda a biologická rozmanitost

Přínos: Pokud jde o přírodu a biologickou rozmanitost, šestý akční program pro životní prostředí byl podnětem k rozvoji tematických strategií pro ochranu půdy a ochranu a zachování mořského prostředí. Poukázal na potřebu vybudovat pevnější vědomostní základnu, zlepšit financování a posílit probíhající činnosti. Usiloval o zvyšování politického povědomí o přírodě a biologické rozmanitosti na úroveň, které se těší jiné otázky životního prostředí, zejména změna klimatu, a zdůraznil potřebu většího uznání hospodářské hodnoty biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb v politickém procesu.

Dosažené úspěchy: Síť chráněných oblastí Natura 2000 byla rozšířena tak, že nyní pokrývá 17 % celkového pevninského území EU. Tematická strategie pro ochranu půdy[12] zdůraznila význam půdy jako klíčového přírodního zdroje a její roli při ochraně biologické rozmanitosti.

---

13 KOM(2004) 487.

14 KOM(97) 2000.

Tematická strategie ochrany a zachování mořského prostředí[12] položila základy ochrany biologické rozmanitosti v mořích. Zároveň se omezilo znečistění řek a jezer způsobené dusičnany a fosforem. Klíčovou hnací silou bylo navíc budování vědomostní základny, např. iniciativa TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* – Ekonomika ekosystémů a biologické rozmanitosti)[15] podnítila probíhající proces vyčíslování peněžní hodnoty přírodního bohatství a ekosystémových služeb. EU v roce 2010 určila výchozí stav biologické rozmanitosti, jenž bude sloužit jako základní referenční hodnota, a aktualizovaný program SEBI 2010 (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators* – Zefektivnění evropských ukazatelů biologické rozmanitosti pro rok 2010)[16] bude klíčem k měření budoucího pokroku. Nedávno byla také přijata nová desetiletá strategie ochrany biologické rozmanitosti[3].

Nedostatky: Celkového cíle šestého akčního programu, kterým bylo zastavit do roku 2010 úbytek biologické rozmanitosti, dosaženo nebylo, a i když existují značné regionální rozdíly, obecný trend většiny ukazatelů týkajících se biologické rozmanitosti byl negativní, např. opouštění půdy, roztříštěnost stanovišť vyplývající z rozvoje dopravní infrastruktury, živelného růstu měst a nevhodných zemědělských postupů. Hrozí, že podstatná část sladkovodních zdrojů v Evropě do roku 2015 dobrého stavu nedosáhne[11]. Odhaduje se, že 10 až 15 % z více než 10 000 nepůvodních druhů v EU má na přírodu a biologickou rozmanitost negativní vliv. Podrobná biogeografická hodnocení druhů a typů evropských stanovišť, které jsou uvedeny na seznamu ve směrnici o stanovištích EU[17] naznačují, že pouze 17 % typů stanovišť a druhů je v „příznivém stavu z hlediska ochrany“[18]. Síť chráněných mořských oblastí se rozšiřuje pomalu a prozatím byly označeny oblasti, které představují zhruba 6 % druhů a 10 % stanovišť. Navzdory tomu, že Rada v rámci šestého akčního programu pro životní prostředí zdůraznila udržitelné využívání půdy jako prioritu, nepodařilo se jí v této otázce pokročit, a to zejména přijetím navrhované rámcové směrnice o půdě[19]. Tím byla prozatím omezena možnost, že se šestému akčnímu programu pro životní prostředí podaří dosáhnout cíle týkajícího se postupů *hospodaření s půdou* v EU.

Získané poznatky: K dosažení cíle zastavení poklesu biologické rozmanitosti do roku 2010 mohl být učiněn větší pokrok, kdyby byla bývala věnována nezbytná politická pozornost a finanční závazky ze strany EU i členských států.

3.2. Životní prostředí a lidské zdraví

Přínos: Šestý akční program pro životní prostředí byl pobídkou k užitečnému posouzení stávajících závazků a plánovaných opatření a více zdůraznil vazby mezi faktory životního prostředí a lidským zdravím. Přispěl k prosazení opatření, která by se jinak nemusela uskutečnit (např. pro městské životní prostředí), nebo která by bez impulsu dodaného programem trvala déle nebo byla méně komplexní (např. v oblasti pesticidů). Tematická strategie v oblasti znečišťování ovzduší z roku 2005[12] vytvořila ucelený a globální metodologický rámec založený na spolehlivé vědomostní základně, který i nadále poskytuje základ integrované politiky v oblasti znečišťování ovzduší.

Dosažené úspěchy: Zatímco ochrana lidského zdraví je cílem mnoha environmentálních politik, např. v oblasti ovzduší, vody a chemických látek, akční plán pro životní prostředí a

---

15 http://www.teebweb.org/.
16 http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators.
17 Směrnice Rady 92/43/EHS, Úř. věst. L 206, 22.7.1992.
18 Http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/.
19 KOM(2006) 232.

zdraví na období 2004–2010[20] pomohl zvýšit povědomí a rozmnožit informace o propojení mezi prostředím a zdravím. Pro chemické látky, pesticidy a vodu byly přijaty komplexní právní předpisy, jejich účinek se však kvůli dlouhým lhůtám pro provádění může dostavit až za delší dobu. Úrovně SO_2, NO_x a olova ve vzduchu během posledních devíti let klesly. Kromě toho byla přijata nová opatření, která nebyla součástí šestého akčního programu pro životní prostředí, což odráží změny politických priorit v důsledku zvýšeného rizika nedostatku vody a lesních požárů.

Nedostatky: Je nepravděpodobné, že se podaří dosáhnout cíle šestého akčního programu pro životní prostředí, aby během jedné generace byly chemické látky vyráběny a používány pouze takovým způsobem, který nemá výrazně negativní dopady na lidské zdraví a životní prostředí. Mimoto jsou stále k dispozici jen omezené údaje o koncentraci chemických látek v životním prostředí a v lidském těle a o dopadech, které přináší působení složitých koktejlů chemických látek. Zdá se, že pokud jde o cíl šestého akčního programu týkající se zlepšení kvality městského životního prostředí, tematická strategie v této oblasti[12] neměla významný účinek. Velkým problémem zůstávají nadále částice a ozón. Koncentrace PM_{10} v řadě městských oblastí EU tak i nadále výrazně přispívá k předčasným úmrtím a zdravotním potížím spojeným s nemocemi dýchacího ústrojí, kardiovaskulárními chorobami a rakovinou. Podle odhadů asi 40 % obyvatel EU žije v městských oblastech, kde hladina hluku v noci překračuje hodnoty doporučené WHO. Nedostatečný je přístup k vodě, jež má uspokojivou kvalitu, a v řadě venkovských oblastí představuje riziko pro zdraví.

Existují rovněž mezery v právních předpisech, a to nejen v předpisech pro životní prostředí, například ve vztahu k vnitřnímu ovzduší (vzhledem k tomu, že Evropané tráví přibližně 90 % svého času uvnitř budov) a k emisím z domácích a obchodních zařízení. Kromě toho je ještě třeba revidovat národní emisní stropy a řešit problém ukládání přebytečného atmosférického dusíku v celé EU.

Získané poznatky: Je třeba věnovat větší pozornost podpoře provádění předpisů na vnitrostátní i regionální úrovni. Do obecnějšího cíle politiky zlepšování veřejného zdraví by měly být lépe začleněny výsledky výzkumu a informace o dopadech kvality životního prostředí na zdraví. Vzhledem k tomu, že téměř 75 % populace EU žije v městských oblastech, je třeba při tvorbě politik lépe zohlednit životní prostředí ve městech.

3.3. Přírodní zdroje a odpady

Přínos: Šestý akční program pro životní prostředí posílil vazbu mezi politikou odpadů a přírodních zdrojů, pomohl zlepšit nakládání s odpady a přesunout se k politice založené na udržitelné spotřebě a výrobě. Tematická strategie o udržitelném používání přírodních zdrojů[12] byla inspirací pro výzkum, vedla k vytvoření nových fór[21] a položila základ současného úsilí o účinnější využívání zdrojů. Tematická strategie pro předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci[12] poskytla společný strategický rámec pro právní předpisy EU o odpadech.

Dosažené úspěchy: Využívání zdrojů již neroste stejným tempem jako hospodářský růst. Akční plán pro udržitelnou spotřebu a výrobu a udržitelnou průmyslovou politiku[9] stanovil integrovaný soubor opatření, jež mají podpořit evropské výrobky šetrné k životnímu prostředí. Jedním z nich je vytvoření platformy pro zapojení více zúčastněných stran – „maloobchodní

---

[20] KOM(2004) 416.

[21] Středisko pro údaje o přírodních zdrojích v rámci ESTAT a Mezinárodní panel pro zdroje UNEP.

fórum“ – určené k propagaci udržitelnější spotřeby. Nedávno přijatá opatření, jako je směrnice o ekodesignu[22], revidované nařízení o ekoznačce a iniciativa pro zelené veřejné zakázky, jsou navrženy tak, aby měly pozitivní dopad na využívání zdrojů v budoucnosti.

Právní předpisy v oblasti odpadů byly rovněž výrazně zmodernizovány a zjednodušeny, aby lépe vyhovovaly zastřešujícím cílům stanoveným v šestém akčním programu pro životní prostředí. Předpisy týkající se nakládání s odpady se staly ucelenějšími, jelikož se do nich začlenila analýza životního cyklu, byly určeny cíle pro opětovné použití, recyklaci a využití a snížila se nebezpečnost některých odpadů. Množství potenciálně škodlivých látek v elektronice uváděné na trh EU již bylo podstatně sníženo díky směrnici o omezení používání nebezpečných látek[23].

Nedostatky: V absolutním vyjádření se využívání zdrojů neustále zvyšuje, což je neslučitelné s cílem respektovat kapacitu únosnosti životního prostředí v dlouhodobém horizontu. Mezi členskými státy přetrvávají značné rozdíly v produktivitě zdrojů. Roste také závislost na dovozu, z něhož nyní pochází 20 % veškerých spotřebovaných zdrojů a jehož dopad je do velké míry neznámý.

Ačkoli jeden z cílů šestého akčního programu pro životní prostředí spočíval ve snížení celkového objemu vyprodukovaných odpadů v EU, zdá se, že produkce odpadů se v nejlepším případě stabilizovala, ale je možné, že se nadále zvyšuje. I když rámcová směrnice o odpadech klade na předcházení vzniku odpadů větší důraz než dříve, neexistence dostatečně silné vědomostní základny a odlišné okolnosti na úrovni států neumožnily přijmout více konkrétních opatření ani stanovit další cíle.

Získané poznatky: Má se za to, že 70 až 80 % dopadu spotřeby v EU na životní prostředí představují potraviny a nápoje, soukromá doprava a bydlení[24]. Navíc se odhaduje, že více než 80 % všech dopadů na životní prostředí spojených s výrobky je určeno během fáze návrhu výrobku[11]. Aby bylo možno řešit dopady lidské činnosti a chování na životní prostředí, je zapotřebí se více soustředit na tato odvětví a na ekodesign. Provádění předpisů pro odpady nadále představuje problém, zejména proto, že se zvyšuje obchod s odpady.

3.4. Změna klimatu

Přínos: Ačkoli byl šestý akční program pro životní prostředí v oblasti změny klimatu přínosem, a to zejména stanovením priorit a mobilizací širší institucionální podpory, byly silnější jiné vnější podněty, jako například mezinárodní události, veřejné povědomí, Sternova zpráva o ekonomických aspektech klimatických změn a nákladech v případě nečinnosti, čtvrtá hodnotící zpráva IPCC, která poskytla pevný vědecký základ pro boj proti změně klimatu, geopolitické obavy ze závislosti na fosilních palivech, ceny energie a energetická bezpečnost a také stále prokazatelnější dopady změny klimatu na celém světě a jejich související náklady, způsobené zvláště větším počtem extrémních povětrnostních jevů v mnoha částech světa.

Dosažené úspěchy: Přestože ambice, pokud jde o činnost mezinárodního společenství, nebyly naplněny, záměry šestého akčního programu pro životní prostředí ohledně cílů a pokroku byly na úrovni EU překročeny. Klimaticko-energetický balíček z roku 2007 stanovil cíle pro rok 2020 týkající se snížení emisí skleníkových plynů, podílu obnovitelné energie a energetické

---

22 Směrnice 2009/125/ES, Úř. věst L 285, 31.10.2009, s. 10.
23 Směrnice 2002/95/ES, Úř. věst L 37, 13.2.2003, s. 19.
24 http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/EIPRO_report.pdf.

účinnosti. Systém EU pro obchodování s emisemi z roku 2005[25] vyčíslil cenu za uhlík a díky směrnici o dusičnanech a směrnici o skládkách[26] se podařilo snížit emise skleníkových plynů. Přizpůsobení se stalo novou oblastí politiky. Byla přijata směrnice o zachycování a skladování uhlíku[27], ačkoli do šestého akčního programu pro životní prostředí zahrnuta nebyla. Celkově budou závazné kvantifikovatelné cíle, k nimž patří cíl Kjótského protokolu snížit do roku 2012 emise o 8 %, překročeny.

Nedostatky: Některé kvantifikovatelné cíle, například dosažení 12% podílu energie z obnovitelných zdrojů na celkové spotřebě energie do roku 2010[28], byly ambicióznější, a bylo tedy obtížnější jich dosáhnout. Kromě toho je s hospodářským růstem i nadále úzce spojeno zvyšování emisí skleníkových plynů v odvětví dopravy[11]. Emise fluorovaných uhlovodíků se v letech 1990 až 2008[11] rovněž zvýšily, ale na mezinárodní úrovni stále ještě nejsou regulovány.

Získané poznatky: Šestý akční program pro životní prostředí přispěl k většímu veřejnému zájmu o tuto problematiku. Jako důležitější se však ukázala schopnost jasně osvětlit náklady a přínosy aktivního přístupu, jakož i politický závazek na úrovni hlav států EU ke klíčovým cílům politiky.

3.5. Mezinárodní otázky

Přínos: Šestý akční program pro životní prostředí zopakoval závazek EU (a) začlenit otázky životního prostředí do všech vnějších vztahů EU a b) dbát na vnější rozměr strategie EU pro udržitelný rozvoj.

Dosažené úspěchy: Díky mezinárodním závazkům EU v rámci Úmluvy o biologické rozmanitosti a dohody z Nagoje o cílech biologické rozmanitosti z roku 2010 se v nedávné době podařilo prosadit opatření týkající se biologické rozmanitosti na mezinárodní úrovni a značný úspěch měly i některé další mnohostranné dohody v oblasti životního prostředí, jmenovitě Rotterdamská úmluva[29] a Stockholmská úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách[30]. EU rovněž na mezinárodní úrovni aktivně podporovala koordinaci mezi změnou klimatu a biologickou rozmanitostí. Do dohod o volném obchodu byly vloženy kapitoly o udržitelném rozvoji a rovněž se usilovalo o snížení překážek obchodu s environmentálním zbožím a službami. V neposlední řadě má EU významný celosvětový vliv prostřednictvím svých právních předpisů v oblasti životního prostředí, jelikož země vyvážející do EU musely přijmout normy pro produkty stanovené Unií.

Nedostatky: I přesto, že se EU snažila posilovat mnohostrannou spolupráci a prokázat své odhodlání plnit mezinárodní úmluvy a dohody, byl učiněn jen malý pokrok směrem k lepší globální správě záležitostí týkajících se životního prostředí. Ačkoli otázky spojené s životním prostředím byly v politikách obchodních vztahů EU podporovány, mohly být lépe začleněny do stěžejních témat, jako například přístupu na trhy v obchodních dohodách. Začlenění

---

25 Směrnice 2004/101/ES, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, Úř. věst. L 338, 13.11.2004, s. 18–23.

26 Směrnice Rady 91/676/EHS, Úř. věst L 375, 31.12.1991 a směrnice Rady 1999/31/ES, Úř. věst. L 182, 16.7.1999.

27 Směrnice 2009/31/ES, Úř. věst L 140, 5.6.2009, s. 114.

28 Směrnice 2001/77/ES, Úř. věst. L 283, 27.10.2001.

29 Úmluva o postupu předchozího souhlasu (dále jen „postup PIC“) pro určité nebezpečné chemikálie a pesticidy v mezinárodním obchodu, rozhodnutí Rady o uzavření, Úř. věst. L 63, 6.3.2003.

30 Úmluva o perzistentních organických znečišťujících látkách (POP), rozhodnutí Rady o uzavření, 14.10.2004.

rozměru životního prostředí do rozvojové pomoci bylo příliš závislé na tom, jakou prioritu této otázce připisovaly přijímající země.

Získané poznatky: Environmentální výzvy, které jsou stále více globální záležitostí, vyžadují soudržnější a soustředěnější úsilí uvnitř EU proto, aby mohla účinněji hrát svou úlohu při utváření mezinárodních politik a v pokračujícím úsilí o lepší globální správu záležitostí týkajících se životního prostředí. Výchozím bodem pro budoucí opatření EU k řešení globálních a regionálních problémů životního prostředí by měla být dohodnutá vize stanovující klíčové cíle. Taková vize by pomohla mobilizovat omezené finanční zdroje optimálním způsobem. Při úvahách o rostoucí vnější ekologické stopě[31] EU musí být také zohledněna skutečnost, jak účinně se ochrana životního prostředí promítá do politiky rozvojové pomoci. Je možné a je třeba učinit více pro zvýšení povědomí o hospodářských nákladech a přínosech záležitostí týkajících se životního prostředí a o nákladech v případě nečinnosti. EU by měla rovněž podporovat „ekologické hospodářství" na globální úrovni a propojovat environmentální, sociální a hospodářské aspekty, například zmírňování chudoby.

4. EFEKTIVNOST STRATEGICKÝCH PŘÍSTUPŮ A NÁSTROJŮ

Kromě prioritních oblastí uvedených výše obsahoval šestý akční program pro životní prostředí řadu přístupů a nástrojů k tvorbě politik, jakými jsou soudržnost a integrace, financování, provádění a prosazování. Tato hlediska jsou zhodnocena níže.

Přínos: Šestý akční program doplňoval Lisabonskou strategii[32] a strategii udržitelného rozvoje[33] a zvláště se zaměřil na začlenění otázek životního prostředí do všech oblastí politiky, zejména prostřednictvím tematických strategií. Zdůraznil potřebu více zohledňovat výdaje na životní prostředí a financovat síť Natura 2000. Šestnáct procent víceletého rozpočtu Unie na období 2007–2013[34], který se týká druhé poloviny šestého akčního programu pro životní prostředí, je formálně přiděleno na podporu environmentálních cílů, včetně specializovaného programu LIFE[35].

Šestý akční program důrazně podporoval a propagoval zásady a nástroje pro lepší tvorbu politik, zejména integrovaná posouzení dopadu a zvýšené využívání tržně založených nástrojů. Rovněž zdůraznil význam pevných vědeckých základů pro tvorbu politik.

Dosažené úspěchy: Cílem šestého akčního programu pro životní prostředí byla soudržnost celého cyklu politiky EU v oblasti životního prostředí, od cílů a nástrojů přes provádění až po výsledky, přestože jsou obtížně měřitelné. Tematické strategie zejména významně přispěly k soudržnosti v rámci prioritních oblastí programu, jednak překlenutím výrazných mezer, jež existovaly kupříkladu u mořského a městského prostředí či u půdy a zdrojů, a jednak řešením menších, specifičtějších nedostatků ve stávajících opatřeních, např. pro ovzduší, pesticidy nebo předcházení vzniku odpadů a jejich recyklaci.

---

31 Srovnání mezi nároky lidstva a schopností planety obnovovat přírodní zdroje, např. vodní stopa měří celkové množství vody použité k výrobě spotřebovaného zboží a služeb.

32 KOM(2005) 24.

33 KOM(2005) 97.

34 KOM(2004) 487.

35 Úř. věst. L 149, 9.6.2007.

S ohledem na integraci pomohl šestý akční program pro životní prostředí usměrňovat pokračující proces integrace v oblasti životního prostředí při reformách SZP, SRP a PS. Rovněž byla prováděna opatření v oblasti lesnictví, jež vyvrcholila v roce 2010 Zelenou knihou o ochraně lesů a souvisejících informacích.

K lepšímu provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí vynaložila Komise úsilí, jež spočívalo jak ve větším důrazu na *prevenci* porušování právních předpisů, tak ve strategičtější činnosti k jejich prosazování, například se zaměřením na podstatné nebo systémové porušování. Poskytování finanční jistoty k nápravě škody na životním prostředí podporuje směrnice o odpovědnosti za životní prostředí.

Z fondů soudržnosti[36] byly dány k dispozici větší finanční prostředky na různé investice do životního prostředí, konkrétně na udržitelnou energii, biologickou rozmanitost a ochranu přírody nebo odpadní a vodní infrastrukturu. Zemědělské fondy přispěly na lepší environmentální výkonnost. Udržitelným rozvojem a ochranou životního prostředí se též v rostoucí míře zabýval šestý a sedmý rámcový program pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace[37]. Program LIFE má i přes svou omezenou velikost viditelný dopad na podporu provádění šestého akčního programu pro životní prostředí a umožnil cílenou podporu politiky ochrany životního prostředí. Program pomoci týkající se souladu v oblasti životního prostředí (ECAP) nabízí zvláštní pomoc malým a středním podnikům. Na mezinárodní úrovni rozdělovala Komise prostředky z nástroje rozvojové pomoci[38] pro období 2007–2013 a ze zeměpisných programů spolupráce. Určitého pokroku, i když v omezené míře, bylo rovněž dosaženo odstraněním podpor poškozujících životní prostředí během přezkumů společné rybářské politiky, dále v odvětví dopravy a nedávno také v odvětví těžby uhlí.

K posílení vědomostní základny byly v průběhu doby vytvořeny různé soubory ukazatelů. Evropská agentura pro životní prostředí (EEA) předkládá každých pět let základní posouzení ve svých zprávách SOER a pravidelné informace rovněž poskytují roční přezkumy politiky životního prostředí[39] vypracované Komisí. Kromě toho budou v následujících letech environmentální informační systémy vylepšeny díky provádění směrnice o infrastruktuře INSPIRE[40] a dalšímu rozvoji SEIS.

Nedostatky: Ačkoli to bylo již zdůrazněno na konci pátého akčního programu pro životní prostředí, a navzdory určitému pokroku, je třeba udělat více pro zlepšení soudržnosti mezi různými oblastmi politiky EU. Problém nadále představuje nadměrné využívání mořského prostředí, zejména rybolov. Doprava znamená pro životní prostředí i nadále značnou zátěž a rovněž narůstají ekologické tlaky neudržitelné spotřeby a výroby.

Členské státy by stále mohly výrazně zlepšit provádění právních předpisů. Šestý akční program pro životní prostředí zajistil předvídatelnost nadcházejících iniciativ, aby tak členské státy a osoby účastnící se provádění předpisů byly lépe připraveny. Nezdá se však, že tomu tak bylo, jelikož řízení pro porušení povinností v oblasti životního prostředí stále představují přibližně jednu pětinu všech otevřených případů pro nesplnění oznamovací povinnosti, neplnění nebo špatné uplatňování právních předpisů EU. Obzvláště problematické bylo

---

36 V programovém období 2007–2013 bude přímo nebo nepřímo investována do životního prostředí přibližně jedna třetina (105 miliard EUR) celkových prostředků fondů soudržnosti.

37 Rozhodnutí č. 1513/2002/ES a č. 1982/2006/ES.

38 CEC (2007) tematické strategie pro životní prostředí a udržitelné řízení přírodních zdrojů (ENRTP).

39 KOM(2009) 304.

40 Úř. věst. L 108, 25.4.2007.

provádění právních předpisů v oblasti ochrany přírody, odpadu a vody, neboť tyto oblasti se v roce 2010 podílely na případech porušení právních předpisů EU v oblasti životního prostředí přibližně dvěma třetinami.

Politická debata o šestém akčním programu pro životní prostředí v rámci spolurozhodování se uskutečnila následně po diskusi o finančním rámci. Hlavní rysy rozpočtu na první polovinu programu až do roku 2006 tak již byly předem stanoveny, což se neukázalo jako optimální. Zbývá ještě posoudit, jak účinně se rozvojová pomoc a prostředky ze zeměpisných programů spolupráce promítly do ekologických programů/projektů v přijímajících zemích.

Navzdory nedávnému pozitivnímu vývoji jsou informace o životním prostředí, zejména úřední údaje a statistiky, stále neúplné a nebyly vždy k dispozici včas. Opatření k postupnému upouštění od dotací poškozujících životní prostředí nedosáhla úrovně, jaká se původně předpokládala, a potenciál využití zdanění na podporu lepší udržitelnosti zůstal nenaplněn. I když v některých odvětvích se uplatnily tržně založené nástroje, zejména prostřednictvím systému obchodování s emisemi skleníkových plynů, jejich plného potenciálu zatím dosaženo nebylo.

Získané poznatky: Měnící se povaha problémů životního prostředí vyžaduje větší soudržnost i na úrovni členských států od utváření politiky k jejímu provádění, a to jak mezi prioritními oblastmi, např. změnou klimatu a leteckou politikou, tak v jiných ekologicky významných odvětvích. Při tvorbě politik bylo možné více zviditelnit „obrácenou stranu mince“, např. účinky výroby bioenergie nebo negativní dopad obnovitelné vodní energie na mnohé vodní plochy.

Špatné provádění právních předpisů v oblasti životního prostředí podrývá plnění cílů a důvěryhodnost politiky životního prostředí a nepřispívá k získání zájmu ostatních odvětví na zlepšení výsledků. Zkušenost Komise poukazuje na nedostatky ve struktuře správy záležitostí týkajících se životního prostředí v celé EU a nedostatky ustanovení týkajících se informací v právních předpisech pro oblast životního prostředí a dalších právních předpisech EU, při sledování a při inspekcích.

Maximalizace efektivity financování z programů, jejichž hlavním cílem není ochrana životního prostředí, vyžaduje neustálou kontrolu. S ohledem na tlak na veřejné rozpočty je třeba se zabývat možností mobilizace kapitálu ze soukromého sektoru, a to vhodným způsobem a v dostatečně raném stadiu vývoje politiky životního prostředí EU. Navíc by měly být při vytváření „zelené“ ekonomiky upřednostněny politiky s jasnou přidanou hodnotu a takové politiky, které lze uskutečnit v krátkodobém a střednědobém horizontu, např. ekologické veřejné zakázky. Je rovněž třeba podniknout další kroky směrem k reformě podpor poškozujících životní prostředí.

Je nezbytné získat širší vědomostní základnu o životním prostředí a rovněž lépe porozumět faktorům, které přispívají ke zlepšení a provádění právních předpisů a které tomu brání.

Úsilí o podporu ekologických inovací by mělo být v Evropě posíleno, aby bylo možné odstranit překážky, které brzdí využití slibných výsledků výzkumu na trhu.

5. BUDOUCÍ VÝZVY

Hlavní pilíře politiky a právních předpisů v oblasti životního prostředí, s výjimkou půdy, jsou nyní již zavedeny, i když jejich plný potenciál přinášet zlepšení se v důsledku nedostatečného **provádění** zatím nerealizoval.

Během období trvání šestého akčního programu pro životní prostředí se změnil globální hospodářský řád. Vynořují se nové hospodářské subjekty a s nárůstem světové populace roste i poptávka po přírodních zdrojích, která vyvíjí stále větší tlak na životní prostředí. EU se během této doby rozšířila, a je tak stále více závislá na dovozu zdrojů[41].

Tradiční politika životního prostředí stále hraje velmi významnou úlohu v oblasti ochrany životního prostředí. Ale měnící se okolnosti a stále více **vzájemně propojené** problémy v oblasti životního prostředí zdůrazňují potřebu pružnosti a přizpůsobování.

Hlavní a zásadní výzvou pro budoucí politiku životního prostředí je, abychom od *nápravy* škod pokročili k *předcházení* škodám a abychom napomohli další integraci životního prostředí do všech příslušných politik. V této souvislosti by dlouhodobější **vize** poskytla pocit jistoty ohledně zaměření politiky, aniž by ohrozila potřebu reagovat průběžně na měnící se okolnosti.

Strategie Evropa 2020 předpokládá jako potenciální nový model udržitelného hospodářského růstu přechod na **zelenou, konkurenceschopnou a nízkouhlíkovou ekonomiku, jež účinně využívá zdroje**. Pokud v příštích desetiletích dosáhneme podobných zisků v produktivitě zdrojů, jaké se podařily v posledních desetiletích v produktivitě práce, dojde ke snížení závislosti EU na surovinách a přírodních zdrojích. Tlaky na ekosystémy a služby, které poskytují, lze snížit udržitelným využíváním půdy. Stejně tak technologický rozvoj a inovace, a zejména ekodesign, pomohou na tyto problémy reagovat a povedou k udržitelnějšímu růstu než v minulosti.

Na mezinárodní úrovni by EU také měla využít svůj potenciál trhu pro přibližně 500 milionů obyvatel s přísnými standardy ochrany životního prostředí a souvisejícími dovednostmi a produkty. Bude tak moci podporovat udržitelný ekologický růst i za hranicemi, a to i u příjemců podpory EU, a zároveň nadále usilovat o lepší globální správu záležitostí týkajících se životního prostředí. To si pravděpodobně vyžádá systémové změny v mezinárodní správě záležitostí týkajících se životního prostředí na základě kvalitních vědecky podložených politických rozhodnutí. Podstatným krokem je rovněž **začleňování** environmentálních a nízkouhlíkových aspektů do obchodních modelů v jiných odvětvích a zajištění soudržnosti od vytváření politik až k jejich provádění. Je třeba se vypořádat s překážkami bránícími řádnému provádění stávajících právních předpisů, zejména v otázkách správy na všech úrovních v členských státech, s cílem chránit životní prostředí a omezit negativní dopad na veřejné zdraví.

Tlaky na životní prostředí získávají stále globálnější a systémovější povahu. Vzhledem ke složitým vzájemným vazbám potřebujeme rozsáhlejší **vědomostní základnu**, abychom lépe porozuměli hnacím silám a překážkám, byli schopni odůvodnit náklady na opatření či náklady vznikající z nečinnosti a mohli vyvíjet spolehlivé ukazatele pro měření pokroku směrem k udržitelné budoucnosti EU.

---

[41] (podle zprávy SOER agentury EEA z roku 2010 došlo mezi lety 1999 a 2008 k více než 30% nárůstu).

Musí být rovněž plně prozkoumána možnost změnit chování **spotřebitelů**, jak jednotlivců, tak skupin, a to zejména v městských komunitách, aby se omezily tlaky na životní prostředí[42]. K mobilizaci udržitelnější spotřeby by se mělo rozšířit používání tržně založených nástrojů. Kromě toho by mělo nadále pokračovat úsilí o odstranění podpor poškozujících životní prostředí.

Vzhledem k tlaku na veřejné rozpočty bude v budoucnosti zlepšování životního prostředí stále více záviset na kombinaci **financování** z veřejného a soukromého sektoru. Pokud by se při stanovování environmentálních cílů zároveň rozhodlo o rozsahu, v jakém mohou být veřejně a soukromě financovány, poskytl by se tím vyšší stupeň jistoty, že těchto cílů bude dosaženo. To znamená, že plánování politiky životního prostředí by mělo být lépe sladěno s víceletými finančními rámci vzhledem k tomu, že tyto rámce stanovují výše veřejného financovaní na úrovni EU a určují výši potřebného spolufinancování v jiných oblastech politiky, na jejichž opatřeních ekologické výsledky stále více závisí.

6. ZÁVĚRY

Výsledky tohoto posouzení ukazují, že šestý akční program pro životní prostředí celkově přispěl k vytvoření zastřešujícího rámce politiky životního prostředí v desetiletí, během kterého se právní předpisy v oblasti životního prostředí konsolidovaly a byly doplněny tak, že nyní pokrývají téměř všechny oblasti životního prostředí, s výjimkou půdy. Jelikož byl tento program přijat postupem spolurozhodování, zúčastněné strany mu připisují více legitimity, což je rovněž povzbudilo, aby následné návrhy politik vzali lépe za své. Ale projevují se též nedostatky a omezení. Zařazením cílů do akčního programu pro životní prostředí se totiž nezaručuje, že se jimi členské státy skutečně cítí být vázány.

Přestože probíhá závěrečný rok šestého akčního programu pro životní prostředí, Komise nadále provádí ambiciózní politiku životního prostředí, která je nyní nedílnou součástí strategie Evropa 2020 pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. Byly přijaty politické směry v oblasti klimatu, dopravy a biologické rozmanitosti. Směry týkající se účinnosti zdrojů se očekávají ještě v tomto roce a v horizontu jednoho až dvou let se plánují iniciativy v oblasti vod, znečištění ovzduší, předpisů o odpadech a udržitelné spotřeby a výroby. Komise v tomto kontextu zváží, jak by nový akční program pro životní prostředí v rychle se vyvíjejících souvislostech politiky životního prostředí vytvářel přidanou hodnotu nejlépe.

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