



V Bruselu dne 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady

**o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020
„Spokojený život v mezích naší planety“**

{COM(2012) 710 final}

{SWD(2012) 398 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu rozhodnutí Evropského Parlamentu a Rady

**o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020
„Spokojený život v mezích naší planety“**

Toto posouzení dopadů provádí návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření všeobecného akčního programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020, předložený Komisí. Při přípravě rozhodnutí Komise uspořádala širokou veřejnou konzultaci a zohlednila úvahy ostatních institucí Evropské unie (EU).

Akční programy pro životní prostředí (EAP) jsou od počátku sedmdesátých let 20. století vodítkem k rozvoji politiky EU v oblasti životního prostředí. Právo EU jednat v této oblasti je stanoveno v čl. 192 odst. 3 Smlouvy o fungování EU. Šestý akční program pro životní prostředí (dále jen „6. program EAP“) skončil v červenci 2012 a Evropská komise se zavázala, že v reakci na poptávku zúčastněných stran, včetně Rady a Evropského parlamentu, po programu navazujícím dodá nový akční program pro životní prostředí. Cílem nového programu je stavět na přidané hodnotě 6. programu EAP a zároveň odstranit jeho nedostatky.

Z posouzení vyplývá, že návrh představuje přidanou hodnotu EU, neboť:

- vytváří strategický rámec pro politiku EU v oblasti životního prostředí,
- zajišťuje doplňkovost a soudržnost,
- zajišťuje předvídatelnost a rovné podmínky,
- podněcuje přijetí opatření na všech úrovních správy.

Souvislosti, v nichž tento program vzniká, se liší od souvislostí platných v době 6. programu EAP. EU především přijala strategii Evropa 2020 – zastřešující strategii pro všechny politiky EU s cílem vytvořit „inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“. Přestože se dnes mnoho zemí EU snaží vypořádat s hospodářskou krizí, potřeba strukturálních reforem dává všem zemím novou příležitost rychle přejít na zelenou ekonomiku podporující začlenění.

Politika EU v oblasti životního prostředí v tomto ohledu přispívá třemi hlavními, vzájemně se podporujícími iniciativami:

1. zajištění toho, aby evropské **přírodní bohatství** bylo dostatečně **odolné** vůči tlakům a změnám;
2. zajištění toho, aby evropské hospodářství **co nejúčinněji využívalo zdroje a produkovalo nízké emise uhlíku**;
3. zajištění toho, aby **zdraví a dobré životní podmínky** občanů EU nadále těžily z vysoké úrovně ochrany životního prostředí.

Nový akční program pro životní prostředí by se měl zaměřit na zvýšení snah o dosažení těchto hlavních tematických cílů v období do roku 2020, během něhož se bude zároveň řídit dlouhodobou vizí životního prostředí pro rok 2050.

Toto posouzení dopadů zkoumá hlavní problémy spojené s co nejefektivnějším, neúčinnějším a nejjednodušším dosažením těchto cílů a možnosti, jak toto dosažení zajistit.

Ačkoli různé vědecké posudky naznačují, že v průběhu minulého desetiletí bylo zaznamenáno několik pozitivních trendů, v dosažení těchto klíčových environmentálních cílů brání čtyři základní problémy (viz tabulka ES1):

- 1) nepřiměřené **provádění** stávajícího *acquis* v oblasti životního prostředí a nedostatky v tomto *acquis*;

- 2) **nejednotnost** při řešení vzájemně čím dál propojenějších problémů, která zároveň klade nároky na jiné oblasti politiky;
- 3) problémy spojené s **pobídkami** k investicím do opatření v oblasti životního prostředí;
- 4) nedostatečně koordinované údaje a informace o životním prostředí, nedostatky ve **znalostní základně** a nově vznikající problémy a trendy, které se v současnosti řádným způsobem neřeší.

Tabulka ES1: Orientační tabulka velikosti základních problémů

		<i>Základní problémy</i>			
<i>Problém v oblasti životního prostředí</i>		<i>Provádění</i>	<i>Znalost</i>	<i>Investice</i>	<i>Jednotnost</i>
<i>Ekologická odolnost a odolnost proti změně klimatu</i>	<i>Tlak na ekosystémy (způsobený znečištěním ovzduší, eutrofizací)</i>	++	+	+	+++
	<i>Stav z hlediska ochrany (ochrana nejdůležitějších stanovišť a druhů EU)</i>	++	+	+++	++
	<i>Biologická rozmanitost (suchozemské a mořské druhy a stanoviště)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Znehodnocování půdy (eroze půdy)</i>	+	++	++	++
	<i>Kvalita vody (ekologický a chemický stav)</i>	++	+	+	++
	<i>Znečištění vody (z bodových zdrojů a kvalita vod ke koupání)</i>	+++	+	++	+
<i>Udržitelný růst s nízkými emisemi uhlíku</i>	<i>Celosvětová průměrná změna teploty</i>	++	+	+++	+++
	<i>Emise skleníkových plynů</i>	++	+	++	+++
	<i>Energetická účinnost</i>	++	++	+	++
	<i>Obnovitelné zdroje energie</i>	+	++	+++	+
	<i>Oddělení (využívání zdrojů od hospodářského růstu)</i>	+	++	+	+++
	<i>Produkce odpadů</i>	++	++	+	+++
	<i>Nakládání s odpady (recyklace)</i>	+++	++	+	++
	<i>Nedostatek vody (spotřeba vody)</i>	++	+	+	++
<i>Zdraví a dobré životní podmínky</i>	<i>Znečištění ovzduší přecházející hranice států (NO_x, NMVOC, SO₂, NH₃, primární částice)</i>	+	+	+	++
	<i>Kvalita ovzduší v městských oblastech (částice a ozon)</i>	+++	+	+	++
	<i>Chemické látky</i>	++	+++	+	++

Cílem nového programu EAP bude další posílení urbanistického a globálního rozměru politiky EU v oblasti životního prostředí, neboť v těchto prostorových měřítcích se vyskytují specifické problémy a výzvy související se životním prostředím a změnou klimatu, které vyžadují speciální přístup. V programu jsou též zohledněny hlavní závazky vyplývající z konference OSN o udržitelném rozvoji v roce 2012 (Rio+20).

S ohledem na tyto úvahy jsou možnosti politiky zkoumány dvoufázově.

V **první fázi** jsou zvažovány tři možnosti týkající se politického obsahu:

- **Možnost č. 1: scénář bez opatření.** Tato možnost spočívá v dalším provádění stávajících právních předpisů v současné podobě.
- **Možnost č. 2: inteligentnější provádění.** Tato možnost spočívá ve vynaložení většího úsilí na řešení základních problémů, které jsou vnímány jako hlavní překážka bránící dosažení cílů vymezených ve stávající politice a právních předpisech. Patří sem nejen lepší, ale i promyšlenější způsob provádění, který má být zajištěn vhodností investičních pobídek a soudržností politik.
- **Možnost č. 3: inteligentnější provádění a reakce na nové poznatky.** Tato možnost spočívá ve vynaložení úsilí podle možnosti 2 a větší snahy reagovat na změny ve znalostní základně a na nově vznikající problémy.

Druhá fáze se zabývá otázkou, jaký, popř. který akční program pro životní prostředí by poskytl nejučinnější strategický rámec, v němž by bylo možné těchto tři specifických cílů dosáhnout. Zkoumány byly tři možnosti.

- **Možnost A:** zastavení politického přístupu formulovaného v programu EAP
- **Možnost B:** scénář bez opatření – nový program EAP strukturovaný stejně jako 6. program EAP
- **Možnost C:** nový program EAP zaměřený na omezený soubor prioritních cílů

V tabulce ES2 je uvedeno celkové posouzení možností na základě kritérií efektivnosti, účinnosti a soudržnosti. Z tabulky je patrné, že upřednostňována je možnost 3 realizovaná prostřednictvím možnosti C, neboť kombinace těchto dvou možností uvedeným třem kritériím odpovídá nejlépe. Předpokládá se, že nový strategický program EAP, uplatňující zásady inteligentní regulace a podporující soudržnost, jednak zlepší stav životního prostředí, jednak výrazně posílí konkurenceschopnost zajištěním účinnějšího využívání zdrojů. V tabulce ES3 jsou podrobně rozvedena opatření v rámci zvolené možnosti, která reagují na stanovené specifické cíle, a zahrnuta doplňková opatření, která se zaměřují na podkladové faktory.

Tabulka ES2: Celkové posouzení možností

	Efektivnost	Účinnost	Soudržnost
<i>Fáze 1: výběr opatření</i>			
Možnost č. 1	0	0	0
Možnost č. 2	+	++	+
Možnost č. 3	++	++	++

(upřednostňovaná)			
<i>Fáze 2: typ programu EAP</i>			
Možnost A	-	-	-
Možnost B	0	0	0
Možnost C (upřednostňovaná)	+	+	++

Tabulka ES3: Opatření v rámci 7. programu EAP a vztah ke specifickým cílům

Specifické cíle	Opatření týkající se primárně jednoho specifického cíle	Doplňková opatření zaměřená na všechny tři specifické cíle (podpůrný rámec)
<p>Zajištění toho, aby evropské přírodní bohatství bylo dostatečně odolné vůči tlakům a změnám</p>	<p>V plném rozsahu provést strategii EU v oblasti biologické rozmanitosti na období do roku 2020</p> <p>Vytvořit strategičtější přístup k ochraně a zlepšování kvality lesů a služeb, které poskytují</p> <p>Více začlenit aspekty využívání půdy do rozhodování a případně stanovit cíle týkající zeminy a půdy</p> <p>Podniknout další kroky a opatření, která brání emisím z městských a průmyslových odpadních vod a používání hnojiv a emisím do ovzduší, v jejichž důsledku dochází k eutrofizaci</p> <p>V plném rozsahu provést rámcovou směrnici o vodě a podniknout další kroky ke snížení dopadů na sladkou vodu, včetně dopadů dusíku a fosforu</p> <p>V plném rozsahu provést rámcovou směrnici o strategii pro mořské prostředí, snížit množství odpadků v moři a případně stanovit cíle</p>	<p>Lepší provádění</p> <ul style="list-style-type: none"> - Umožnit efektivnější inspekce a dohled v oblasti životního prostředí - Zajistit přístup ke spravedlnosti - Podporovat lepší mechanismy vyřizování stížností a mediační mechanismy na vnitrostátní úrovni - Vytvořit na vnitrostátní úrovni informační systémy, které aktivně šíří dostatečně prokazatelné informace o efektivním provádění právních předpisů EU v oblasti životního prostředí - Prozkoumat praktickou úlohu, již by při lepším provádění konkrétních právních předpisů v oblasti životního prostředí mohly sehrát dohody o partnerství <p>Lepší základna vědeckých poznatků pro politiku v oblasti životního prostředí</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zlepšit základnu vědeckých poznatků pro politiku v oblasti životního prostředí, včetně její přístupnosti, zjednodušením, zefektivněním a modernizací sběru, správy a sdílení údajů a informací o životním prostředí - Vytvořit systematický přístup k předvídání, vyhodnocování a řízení nových environmentálních rizik - Odstranit stávající nedostatky ve znalostech
<p>Zajištění toho, aby evropské hospodářství co nejúčinněji využívalo zdroje a produkovalo nízké emise uhlíku</p>	<p>V plném rozsahu provést do roku 2020 klimatický a energetický balíček EU</p> <p>V plném rozsahu provést právní předpisy EU o odpadech a využívat odpad jako zdroj, zejména uplatňováním hierarchie způsobů nakládání s odpady, efektivním využíváním ekonomických nástrojů, včetně praktického odstranění skládkování a omezení energetického využití odpadu</p> <p>Zabývat se překážkami na vnitřním trhu, které v EU omezují činnosti recyklace šetrné k životnímu prostředí</p> <p>Snížit celkový dopad výroby a spotřeby na životní prostředí, zejména se zaměřením na odvětví potravinářství, bydlení a mobility, a případně stanovit cíle</p>	<p>Zajištění správných pobídek pro investice</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zajistit cílům v oblasti životního prostředí a klimatu odpovídající finanční podporu: odpovídajícím zohledněním priorit v oblasti životního prostředí a klimatu ve smlouvách o partnerství, zajištěním toho, aby alespoň 20 % rozpočtu EU na období 2014–2020 bylo vyčleněno na oblast klimatu, využíváním dostupných finančních prostředků EU na opatření v oblasti životního prostředí zvýšeným alespoň o 25 % v porovnání se současnou úrovní / úrovní roku 2010 a vytvořením a uplatňováním systému vykazování a zpětného sledování výdajů na životní prostředí - Postupně ukončovat dotace, které škodí životnímu prostředí, a stále více využívat tržní nástroje, včetně zdanění - Podporovat a navyšovat finanční prostředky soukromého sektoru na výdaje v oblasti životního prostředí a klimatu, zejména snazším přístupem k inovačním finančním nástrojům - Zvýšit úsilí o zavedení komplexního měření udržitelnosti našeho pokroku (nad rámec HDP), včetně účetnictví pro přírodní bohatství - Začlenit úvahy o životním prostředí a účinném využívání zdrojů do evropského semestru
<p>Zajištění toho, aby zdraví a dobré životní podmínky občanů EU nadále těžily z vysoké úrovně ochrany životního</p>	<p>Aktualizovat politiku EU v oblasti kvality ovzduší a uvést ji do souladu s nejnovějšími vědeckými poznatky a zároveň určit nákladově efektivní opatření k boji proti znečišťování ovzduší u zdroje a zvýšit úsilí o dosažení plného souladu s právními předpisy EU v oblasti kvality ovzduší</p> <p>Aktualizovat politiku EU v oblasti hluku a uvést ji do souladu s nejnovějšími vědeckými poznatky a zároveň určit nákladově efektivní opatření ke snížení</p>	<p>Větší integrace a soudržnost</p> <ul style="list-style-type: none"> - Začlenit podmínky a pobídky související se životním prostředím a klimatem do politických iniciativ na úrovni EU a členských států a provádět systematická posouzení <i>ex-ante</i> týkající se environmentálních (sociálních a ekonomických) dopadů politických iniciativ na úrovni EU a členských států <p>Větší udržitelnost městských oblastí</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zasadovat se o to, aby většina měst EU plnila minimální kritéria

Specifické cíle	Opatření týkající se primárně jednoho specifického cíle	Doplňková opatření zaměřená na všechny tři specifické cíle (podpurný rámec)
prostředí	hluku u zdroje	udržitelnosti
	Zvýšit úsilí při provádění směrnice o pitné vodě, zejména v případě malých dodavatelů, a nové směrnice o jakosti vod ke koupání s cílem dosáhnout do roku 2020 úrovně souladu s těmito směnicemi přesahující 95 %	Zajištění efektivních mezinárodních opatření <ul style="list-style-type: none"> - Zaměřit spolupráci se strategickými partnery EU na podporu osvědčených postupů v unijní politice a právních předpisech v oblasti životního prostředí, jakož i na jejich sblížení při mnohostranných jednáních o životním prostředí - Ratifikovat zbývající nebo nové hlavní mnohostranné dohody o životním prostředí s dostatečným předstihem do roku 2020 a zajistit efektivní účast EU v jiných mezinárodních procesech - Zahájit a provádět opatření k ochraně světových lesů - Zaměřit spolupráci se zeměmi, na které se vztahuje evropská politika sousedství, na postupné sblížení s hlavní politikou EU v oblasti životního prostředí - Aktivně se zapojit do mezinárodního pracovního plánu na posílení snah o zmírnění dopadů změny klimatu, který u řady opatření ke zmírnění těchto odpadů stanoví konkrétní nákladově efektivní možnosti, jež do roku 2020 mohou odstranit nedostatky v těchto snahách, a který podporuje jejich provádění - V plné míře začlenit podstatné výsledky konference OSN o udržitelném rozvoji v roce 2012 do našich opatření na evropské, regionální, mezinárodní a celosvětové úrovni
	Vytvořit strategii pro netoxické životní prostředí, která se zabývá kombinací účinků chemických látek a otázkami bezpečnosti spojenými s endokrinními disruptory a která rozvíjí komplexní přístup k minimalizaci expozice nebezpečným látkám; účinně se zabývat otázkami bezpečnosti spojenými s nanomateriály na základě jednotného přístupu v rámci různých právních předpisů	
	Dohodnout a zavést strategii EU v oblasti přizpůsobení se změně klimatu a zároveň začlenit úvahy o přizpůsobení se změně klimatu do klíčových politických iniciativ a odvětví EU	
Ještě více omezit nedostatek vody v EU		

Ze strategické povahy programu vyplývá, že udělený počet bodů bude částečně záviset na konkrétních politických nástrojích zvolených k dosažení zjištěných prioritních cílů. To bude stanoveno až poté, co budou provedena posouzení dopadů. Ovlivní to nákladovou efektivnost a specifické sociální a hospodářské dopady, ale také úlohu národních, regionálních a místních orgánů při provádění politik a právních předpisů dohodnutých na úrovni EU.

Zelenější, účinnější technologie, větší produktivita a nové pracovní příležitosti podpoří růst a tvorbu pracovních míst. Jednotný a integrovanější politický rámec na podporu účinného využívání zdrojů a zelenějších výrobků rovněž napomůže malým a středním podnikům, které se snaží účinněji využívat zdroje, a to tím, že jim sníží výrobní náklady a usnadní přístup na nové trhy. Zajištění odolnosti našich ekosystémů, které podporují růst a chrání zdraví našich občanů, má zároveň zásadní význam pro zajištění udržitelnosti ekonomického pokroku.

Komise bude monitorovat provádění nového programu EAP v rámci pravidelného sledování v souvislosti se strategií Evropa 2020. Vzhledem k tomu, že většina opatření uvedených v tomto posouzení dopadů se týká stávajících oblastí politiky, jsou pro zajištění náležitého sledování pokroku vhodné stávající ukazatele. U nových nebo nově vznikajících problémů budou ukazatele případně stanoveny na základě posouzení dopadů uskutečňovaných v rámci procesu zaměřeného na hledání jejich nejlepšího politického řešení. Úplné vyhodnocení programu bude provedeno do roku 2020.