



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 31.8.2011
COM(2011) 531 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Το έκτο κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον
ΤΕΛΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ**

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

1. ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο κόσμος σήμερα έχει αλλάξει πολύ σε σχέση με το 2002, έτος θέσπισης του δεκαετούς 6^{ου} Προγράμματος Δράσης για το Περιβάλλον (ΠΔΠ)¹. Βρίσκεται σε φάση ανάκαμψης μετά από μια βαθιά δημοσιονομική και οικονομική κρίση, η οποία καταδεικνύει σαφώς τους συστημικούς κινδύνους που ενέχει η άκριτη διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης. Αυτό τονίζει για μία ακόμη φορά τη σημασία των εννοιών της πράσινης ανάπτυξης και της οικονομίας με αποδοτική χρήση των πόρων και χαμηλά επίπεδα ανθρακούχων εκπομπών, οι οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι προσφέρουν σωστές πολιτικές κατευθύνσεις για μακροπρόθεσμο οικονομικό μετασχηματισμό σε παγκόσμια κλίμακα.

Ο τρέχων προγραμματισμός της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) παρέχει πολλές ευκαιρίες για την εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής προς αυτή τη κατεύθυνση. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020»², με τη σημασία που δίνει στην αποδοτική χρήση των πόρων, καθώς και η οικονομική διακυβέρνηση με τη μορφή του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, διαμορφώνουν αποτελεσματικά πλαίσια ώστε να εξασφαλιστεί η ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών στόχων στον γενικό κοινωνικοοικονομικό προγραμματισμό της ΕΕ. Πρόσφατα η Επιτροπή ενέκρινε μια νέα τολμηρή στρατηγική για την ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας και οικοσυστημικών υπηρεσιών στην ΕΕ μέχρι το 2020³ και εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την προετοιμασία για τη διάσκεψη «Ρίο+20»⁴. Ενέκρινε επίσης χάρτη πορείας για τη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών το 2050⁵, λευκή βίβλο για τις μεταφορές⁶ και ανακοίνωση με τον τίτλο «Ενέργεια 2020»⁷ και σχέδιο για την ενεργειακή απόδοση, 2011⁸. Η Επιτροπή έχει προγραμματίσει επίσης να εκδώσει το 2011 χάρτη πορείας προς μια Ευρώπη που θα χρησιμοποιεί αποδοτικά τους πόρους. Ο προγραμματισμός του 2012 περιλαμβάνει ένα σχέδιο για την πολιτική στον τομέα των υδάτων, καθώς και επανεξέταση του σχεδίου δράσης για τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή και τη βιώσιμη βιομηχανική πολιτική⁹. Η πολιτική για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα θα επανεξεταστεί το 2013. Η Επιτροπή έχει υποβάλει προτάσεις για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο και καταρτίζει προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής και της κοινής αλιευτικής πολιτικής, καθώς και της πολιτικής για τη συνοχή.

Με όλες αυτές τις νέες πρωτοβουλίες θα συμπληρωθεί η ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία, η οποία κωδικοποιήθηκε τα τελευταία έτη και καλύπτει σχεδόν όλα τα στοιχεία του περιβάλλοντος, εκτός από το έδαφος. Εφόσον η εν λόγω νομοθεσία εφαρμοστεί σωστά – εν προκειμένω, προβλέπεται να βοηθήσει η ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ, η οποία θα εκδοθεί το 2011 – θα συμβάλει στην προστασία του περιβάλλοντος και στον περιορισμό των αρνητικών συνεπειών για την υγεία.

¹ ΕΕ L242 της 10.9.2002, σ.1

² COM(2010)2020, της 3.3.2010

³ COM(2011)244, της 3.5.2011

⁴ COM(2011) 363, της 20.6.2011

⁵ COM(2011) 112, της 8.3.2011

⁶ COM(2011) 144, της 28.3.2011

⁷ COM(2010) 639

⁸ COM(2011) 109, της 8.3.2011

⁹ COM(2008)397, της 16.7.2008

Τα προγράμματα δράσης για το περιβάλλον καθοδηγούν την εξέλιξη της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ από τις αρχές της δεκαετίας του '70 και το 6^ο ΠΔΠ θα πρέπει να θεωρηθεί μέρος μιας συνεχούς διαδικασίας σχεδόν 40 ετών. Το 6^ο ΠΔΠ ήταν το πρώτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη διαδικασία της συναπόφασης. Κατά τη διάρκειά του, σημειώθηκαν δύο διευρύνσεις, μέσω των οποίων η Κοινότητα των 15 κρατών μελών μεγεθύνθηκε σε μια Ένωση των 27 και το επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος ανυψώθηκε με την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ.

Στην παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζεται η τελική αξιολόγηση του προγράμματος, η οποία παρέχει ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με τη σημερινή και τη μελλοντική χάραξη περιβαλλοντικής πολιτικής.

2. ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Η παρούσα τελική αξιολόγηση βασίζεται σε εξωτερική αξιολόγηση, στα αποτελέσματα δημόσιας διαβούλευσης¹⁰ και στην έκθεση «The European Environment - State and Outlook 2010» (SOER 2010) (Η κατάσταση και οι προοπτικές του περιβάλλοντος της Ευρώπης) του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος¹¹.

Θα πρέπει να αναγνωριστεί, ευθύς εξαρχής, ότι το 6^ο ΠΔΠ υπήρξε μία μεταξύ πολλών κινητήριων δυνάμεων της περιβαλλοντικής πολιτικής και δεν είναι εύκολο να διαχωριστεί η συνεισφορά της καθεμίας. Για τον λόγο αυτό, στην παρούσα αξιολόγηση εφαρμόστηκε μια πρακτική προσέγγιση, η οποία συνίσταται στην εκτίμηση των διαφόρων πηγών που προαναφέρθηκαν ώστε να αναδειχθούν τα κυριότερα επιτεύγματα και ελλείψεις ως προς τους διαφόρους γενικούς και ειδικούς στόχους του 6^{ου} ΠΔΠ.

Παρά την επιφύλαξη αυτή, το γενικό συμπέρασμα της παρούσας τελικής αξιολόγησης είναι ότι, συνολικά, το 6^ο ΠΔΠ ήταν χρήσιμο, καθώς παρείχε ένα βασικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική πολιτική. Οι περισσότερες από τις δράσεις που καθορίζονται στο πρόγραμμα έχουν ολοκληρωθεί ή ολοκληρώνονται.

Η κατάρτιση του προγράμματος έδωσε τη δυνατότητα στους εμπλεκόμενους παράγοντες να επανεκτιμήσουν ευρέως και να αντιληφθούν καλύτερα την περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ στο σύνολό της. Δεδομένου ότι το πρόγραμμα θεσπίστηκε με συναπόφαση, τα ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν ότι νομιμοποιείται περισσότερο απ' ό,τι οι προκάτοχοί του. Η αντίληψη αυτή συνέβαλε στην ευρύτερη οικειοποίηση των προτάσεων άσκησης πολιτικής που ακολούθησαν. Πολλά ενδιαφερόμενα μέρη θεωρούν το 6^ο ΠΔΠ ως σημείο αναφοράς – σε επίπεδο όχι μόνο εθνικό αλλά και, σε ορισμένα κράτη μέλη, περιφερειακό και τοπικό – για την προάσπιση της περιβαλλοντικής πολιτικής έναντι των αναγκών ανταγωνιστικών πολιτικών και την εξασφάλιση, αφενός κατάλληλης χρηματοδότησης και, αφετέρου, προβλεψιμότητας για τις επιχειρήσεις, όσον αφορά ορισμένες μελλοντικές εξελίξεις στη συγκεκριμένη πολιτική.

Για να ενισχυθεί η ολοκλήρωση της πολιτικής και να βελτιωθεί η γνωστική βάση καταστρώθηκαν οι επτά θεματικές στρατηγικές¹² του 6^{ου} ΠΔΠ – ατμοσφαιρικός αέρας,

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

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>

¹² COM(2005)446 (ατμοσφαιρική ρύπανση), COM(2006)372 (αειφόρος χρήση των φυτοφαρμάκων), COM(2005)666 (πρόληψη της δημιουργίας και ανακύκλωση των αποβλήτων), COM(2005)670

φυτοφάρμακα, πρόληψη και ανακύκλωση των αποβλήτων, φυσικοί πόροι, έδαφος, θαλάσσιο περιβάλλον και αστικό περιβάλλον. Αν και η πρόοδος που σημειώθηκε διαφέρει μεταξύ των πεδίων τα οποία καλύπτουν οι θεματικές στρατηγικές, η κατάστρωση των τελευταίων συνέβαλε, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο να διαμορφωθεί πολιτική βούληση για τον καθορισμό πρακτικών στόχων και χρονοδιαγραμμάτων και τη μετέπειτα υλοποίηση τους. Με τον τρόπο αυτό ενθαρρύνθηκε μια πιο ολιστική προσέγγιση της χάραξης περιβαλλοντικής πολιτικής και επιτεύχθηκε συναίνεση ως προς τον καλύτερο τρόπο αντιμετώπισης των προβληματισμών για τις αρμοδιότητες ή την αρτιότητα των δεδομένων. Κατά τα ενδιαφερόμενα μέρη, η μεγαλύτερη ώθηση δόθηκε από τις στρατηγικές για το θαλάσσιο περιβάλλον, το έδαφος, το αστικό περιβάλλον και τους φυσικούς πόρους. Ορισμένες από αυτές, μάλιστα, οδήγησαν σε εξειδικευμένες νομοθετικές πράξεις. Οι στρατηγικές για τον ατμοσφαιρικό αέρα, τα φυτοφάρμακα και την πρόληψη και ανακύκλωση των αποβλήτων επικεντρώθηκαν σε μεγαλύτερο βαθμό στην αναθεώρηση υφιστάμενων μέτρων, με σκοπό τη βελτίωση της συνοχής και τη συμπλήρωση συγκεκριμένων κενών.

Παρόλα αυτά, δεν αποδεικνύεται με ακλόνητα στοιχεία η ικανότητα του 6^{ου} ΠΔΠ να μοχλεύει την έκδοση ειδικών πράξεων για το περιβάλλον. Οι διαφορές στην πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων του 6^{ου} ΠΔΠ μπορούν να εξηγηθούν, εν μέρει, από τον σχεδιασμό του, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ο βαθμός φιλοδοξίας σε καθένα από τα διάφορα θεματικά πεδία. Για παράδειγμα, οι στόχοι που καθορίστηκαν για την κλιματική αλλαγή υπερκεράστηκαν στη συνέχεια από τις δυναμικές εξελίξεις στη σχετική πολιτική, οι οποίες δεν δρομολογήθηκαν από το 6^ο ΠΔΠ. Αντίθετα, ο στόχος του 2010 για τη βιοποικιλότητα δεν επιτεύχθηκε, καθώς η σημαντική αρχική δέσμευση των κρατών μελών δεν συνδυάστηκε με επαρκή μέσα.

Ενώ πρόθεση της Συνθήκης είναι η κατάρτιση γενικών προγραμμάτων δράσης για το περιβάλλον, τα οποία θα πρέπει να εστιάζουν σε στόχους προτεραιότητας, η διαδικασία συναπόφασης κατέληξε σε ένα 6^ο ΠΔΠ με πληθώρα δράσεων, οι οποίες διέφεραν τόσο ως προς το πεδίο όσο και ως προς το αποτέλεσμα τους. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την απουσία μακροπρόθεσμου οράματος, κλόνησε την ικανότητα του προγράμματος να αποστείλει σαφές μήνυμα, το οποίο θα το βοηθούσε να διατηρήσει αποτελεσματικότερα τον χαρακτήρα του σε όλη τη διάρκεια ισχύος του. Οι θεματικές στρατηγικές καταρτίστηκαν με σημαντική δαπάνη χρόνου και ανθρώπινων πόρων: η τελευταία εγκρίθηκε μόλις το 2006. Η ανεπαρκής εφαρμογή και επιβολή της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ υπήρξε επίσης ανασταλτικός παράγοντας.

Ο δεκαετής χρονικός ορίζοντας του 6ου ΠΔΠ δεν ήταν ο ενδεδειγμένος σε κάθε περίπτωση. Αποδείχθηκε επαρκής για την κάλυψη της διαμόρφωσης, της θέσπισης και των πρώτων σταδίων της εφαρμογής της πολιτικής σε ορισμένα πεδία (π.χ. απόβλητα). Σε άλλα πεδία (π.χ. φυσικοί πόροι, βιοποικιλότητα) αποδείχθηκε υπερβολικά βραχύς, λόγω της ανάγκης για περισσότερες πληροφορίες ή άλλων εμποδίων. Τέλος, όσον αφορά τη χρηματοδότηση, ενώ το 6ο ΠΔΠ επηρέασε το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2007-2013¹³, δεν συνέβη το ίδιο με το πλαίσιο της περιόδου 2000-2007¹⁴, διότι το 2002, έτος θέσπισης του προγράμματος, ήταν πλέον αργά.

(αειφόρος χρήση των φυσικών πόρων), COM(2006)231 (προστασία του εδάφους), COM(2005)504 (προστασία και διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος) και COM(2005)718 (αστικό περιβάλλον)

¹³ COM(2004)487

¹⁴ COM(97) 2000

3. ΤΟΜΕΙΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Στην παρούσα ενότητα παρατίθεται λεπτομερέστερη αξιολόγηση της συνεισφοράς των τομέων προτεραιότητας του 6^{ου} ΠΔΠ (φύση και βιοποικιλότητα, περιβάλλον και υγεία, φυσικοί πόροι και απόβλητα, κλιματική αλλαγή και διεθνή θέματα), των επιτευγμάτων και των ελλείψεων της περιβαλλοντικής πολιτικής κατά την εξεταζόμενη περίοδο και των διδαγμάτων που αντλήθηκαν.

3.1. Φύση και βιοποικιλότητα

Συνεισφορά: Στον τομέα της φύσης και της βιοποικιλότητας, το 6^ο ΠΔΠ παρότρυνε την κατάσχεση των θεματικών στρατηγικών για την προστασία του εδάφους και για την προστασία και διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος. Επισημάνε την ανάγκη να δημιουργηθεί ισχυρότερη γνωστική βάση, να βελτιωθεί η χρηματοδότηση και να ενταθούν οι τρέχουσες δραστηριότητες. Επιδίωξε την άνοδο της ευαισθητοποίησης των πολιτικών ιθυνόντων στα θέματα της φύσης και της βιοποικιλότητας σε επίπεδο ανάλογο με εκείνο άλλων περιβαλλοντικών ζητημάτων, ειδικότερα της κλιματικής αλλαγής, και τόνισε την ανάγκη να αναγνωριστεί πληρέστερα στη διαδικασία άσκησης πολιτικής η οικονομική αξία της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημικών υπηρεσιών.

Επιτεύγματα: Το δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000 επεκτάθηκε με αποτέλεσμα να καλύπτει περίπου το 17% της συνολικής χερσαίας έκτασης της ΕΕ, ενώ στη θεματική στρατηγική για την προστασία του εδάφους¹² τονίστηκε η σημασία του ως βασικού πόρου, καθώς και για την προστασία της βιοποικιλότητας. Με τη θεματική στρατηγική για την προστασία και διατήρηση του θαλάσσιου περιβάλλοντος¹² τέθηκαν τα θεμέλια για την προστασία της βιοποικιλότητας των θαλασσών, ενώ μειώθηκε η ρύπανση των ποταμών και των λιμνών από νιτρικές ενώσεις και φωσφόρο. Παράλληλα, βασική κινητήρια δύναμη ήταν η δημιουργία γνωστικής βάσης: για παράδειγμα, η πρωτοβουλία TEEB (*The Economics of Ecosystem and Biodiversity/Οικονομική των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας*)¹⁵ τόνωσε την υπό εξέλιξη διαδικασία χρηματικής αποτίμησης του φυσικού κεφαλαίου και των οικοσυστημικών υπηρεσιών. Η γραμμή βάσης της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα-2010 θα χρησιμεύσει ως μέτρο σύγκρισης, ενώ η επικαιροποιημένη SEBI 2010 (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators/Εκλογίκευση των ευρωπαϊκών δεικτών βιοποικιλότητας-2010*)¹⁶ θα διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στη μέτρηση της μελλοντικής προόδου. Τέλος, εγκρίθηκε πρόσφατα νέα δεκαετής στρατηγική για την προστασία της βιοποικιλότητας³.

Ελλείψεις: Ο γενικός στόχος του 6^{ου} ΠΔΠ, δηλ. η ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας μέχρι το 2010, δεν επιτεύχθηκε και η γενική εξέλιξη των περισσότερων δεικτών που αφορούν τη βιοποικιλότητα ήταν αρνητική, έστω και αν παρατηρούνται σημαντικές περιφερειακές διακυμάνσεις, π.χ. εγκατάλειψη γαιών, κατακερματισμός ενδιαιτημάτων εξαιτίας της ανάπτυξης των υποδομών μεταφορών, επέκταση των πόλεων και ακατάλληλες γεωργικές πρακτικές. Υπάρχει κίνδυνος να μην έχει επιτευχθεί καλή κατάσταση μέχρι το 2015¹¹ σε σημαντικό ποσοστό των γλυκών υδάτων της Ευρώπης. Υπολογίζεται ότι ένα ποσοστό 10-15% των 10.000 μη ιθαγενών ζωικών και φυτικών ειδών που υπάρχουν στην ΕΕ έχει δυσμενείς επιπτώσεις στη φύση και τη βιοποικιλότητα. Από λεπτομερείς βιογεωγραφικές αξιολογήσεις των ειδών και των ευρωπαϊκών τύπων ενδιαιτημάτων που περιλαμβάνονται

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>

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

στους καταλόγους της οδηγίας της ΕΕ για τα ενδιαιτήματα (οικοτόπους)¹⁷ προκύπτει ότι μόλις το 17% των τύπων ενδιαιτημάτων και ειδών βρίσκονται σε «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης»¹⁸. Ο ρυθμός συγκρότησης δικτύου θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών ήταν αργός, με τις μέχρι σήμερα χαρακτηρισμένες περιοχές να αντιπροσωπεύουν, κατά προσέγγιση, το 6% των ειδών και το 10% των ενδιαιτημάτων. Το Συμβούλιο, μολονότι απέδωσε προτεραιότητα στην αιεφόρο χρήση του εδάφους στο 6^ο ΠΔΠ, δεν κατόρθωσε να σημειώσει πρόοδο στο ζήτημα αυτό, κυρίως εγκρίνοντας την πρόταση οδηγίας-πλαίσιου για το έδαφος¹⁹. Το γεγονός αυτό έχει περιορίσει μέχρι σήμερα την ικανότητα επίτευξης του στόχου του 6^{ου} ΠΔΠ για τις πρακτικές *διαχείρισης του εδάφους* στην ΕΕ.

Αιδιάγματα που αντλήθηκαν: Η πρόοδος προς την επίτευξη του στόχου της ανάσχεσης της απώλειας βιοποικιλότητας μέχρι το 2010 θα μπορούσε να είναι μεγαλύτερη, εάν ο στόχος αυτός είχε συνδυαστεί με το αναγκαίο πολιτικό ενδιαφέρον και τις απαραίτητες οικονομικές δεσμεύσεις, τόσο της ΕΕ, όσο και των κρατών μελών της.

3.2. Περιβάλλον και υγεία

Συνεισφορά: Το 6^ο ΠΔΠ παρότρυνε μια χρήσιμη διαδικασία επανεκτίμησης των υφιστάμενων δεσμεύσεων και των προγραμματισμένων δράσεων και έφερε περισσότερο στο επίκεντρο τη σύνδεση των περιβαλλοντικών παραγόντων με την ανθρώπινη υγεία. Συνέβαλε στην προώθηση δράσης η οποία, διαφορετικά, μπορεί να μην είχε αναληφθεί, π.χ. για το αστικό περιβάλλον, ή μπορεί να είχε καθυστερήσει ή να ήταν λιγότερο ευρεία χωρίς την ώθηση από το πρόγραμμα, π.χ. για τα φυτοφάρμακα. Με τη θεματική στρατηγική του 2005 για την ατμοσφαιρική ρύπανση¹² διαμορφώθηκε ένα πλήρες και ολιστικό μεθοδολογικό πλαίσιο με σταθερή γνωστική βάση, το οποίο εξακολουθεί να στηρίζει μια ολοκληρωμένη πολιτική για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα.

Επιτεύγματα: Μολονότι η προστασία της ανθρώπινης υγείας συγκαταλέγεται στους στόχους πολλών πολιτικών που αφορούν το περιβάλλον, π.χ. των πολιτικών για τον ατμοσφαιρικό αέρα, τα ύδατα και τα χημικά προϊόντα, το σχέδιο Δράσης 2004-2010 για τη σχέση περιβάλλοντος και υγείας²⁰ συνέβαλε στην ευαισθητοποίηση και την πληρέστερη ενημέρωση σχετικά με το πώς το περιβάλλον συνδέεται με την υγεία. Θεσπίστηκε εκτενής νομοθεσία στους τομείς των χημικών προϊόντων, των φυτοφαρμάκων και των υδάτων, πλην όμως το μεγάλο χρονικό διάστημα μέχρι την εφαρμογή συνεπάγεται ότι ο αντίκτυπος της ενδέχεται να καθυστερήσει. Τα τελευταία εννέα έτη μειώθηκαν τα επίπεδα του SO₂, των NO_x και του μολύβδου στον ατμοσφαιρικό αέρα. Επιπλέον, ελήφθησαν νέα μέτρα που δεν προβλέπονταν στο 6^ο ΠΔΠ και τα οποία αντικατοπτρίζουν αλλαγές των πολιτικών προτεραιοτήτων, οφειλόμενες στην αύξηση των κινδύνων λειψυδρίας και δασικών πυρκαγιών.

Ελλείψεις: Είναι απίθανο να επιτευχθεί πλήρως ο στόχος του 6^{ου} ΠΔΠ να παράγονται και να χρησιμοποιούνται τα χημικά προϊόντα, μέσα σε διάστημα μιας γενεάς, μόνο με τρόπους που δεν έχουν σοβαρές δυσμενείς επιπτώσεις στην υγεία και στο περιβάλλον. Επιπλέον, τα δεδομένα που αφορούν τις συγκεντρώσεις χημικών ουσιών στο περιβάλλον και στον άνθρωπο και τις επιδράσεις της έκθεσης σε πολύπλοκους συνδυασμούς χημικών ουσιών παραμένουν ανεπαρκή. Η θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον¹² δεν είχε ως φαίνεται σημαντικό αντίκτυπο ως προς τον στόχο του 6^{ου} ΠΔΠ να βελτιωθεί η ποιότητα του

¹⁷ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ΕΕ L 206 της 22.7.1992

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

¹⁹ COM(2006)232

²⁰ COM(2004)416

αστικού περιβάλλοντος. Τα αιωρούμενα σωματίδια (PM) και το όζον εξακολουθούν να προκαλούν μεγάλη ανησυχία. Ειδικότερα, οι συγκεντρώσεις PM₁₀ σε πολλές αστικές περιοχές της ΕΕ συνεχίζουν να συντελούν σε σημαντικό βαθμό σε πρόωρους θανάτους και αναπηρίες λόγω αναπνευστικών νοσημάτων, καρδιαγγειακών παθήσεων και καρκίνου. Υπολογίζεται ότι το 40% του πληθυσμού της ΕΕ ζει σε αστικές περιοχές όπου η στάθμη του θορύβου τη νύκτα υπερβαίνει τη συνιστώμενη από την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας. Σε ορισμένες αγροτικές περιοχές, η πρόσβαση σε νερό ικανοποιητικής ποιότητας είναι ανεπαρκής και εκθέτει σε κίνδυνο την υγεία.

Υπάρχουν επίσης ορισμένα κενά στη νομοθεσία, όχι αποκλειστικά στην περιβαλλοντική, λόγω χάριν όσον αφορά τον αέρα των εσωτερικών χώρων (δεδομένου ότι οι ευρωπαίοι πολίτες αναλώνουν, κατ' εκτίμηση, το 90% του χρόνου τους σε εσωτερικούς χώρους) και τις εκπομπές από οικιακές και επαγγελματικές συσκευές. Επιπλέον, δεν έχουν ακόμη αναθεωρηθεί τα εθνικά ανώτατα όρια εκπομπών, ενώ οι υπέρμετρες ατμοσφαιρικές εναποθέσεις αζώτου εξακολουθούν να αποτελούν πρόβλημα ανά την ΕΕ.

Λιδάγματα που αντλήθηκαν: Χρειάζεται μεγαλύτερη προσοχή στη στήριξη της εφαρμογής, τόσο σε εθνικό, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Τα ερευνητικά αποτελέσματα και τα στοιχεία για τις επιπτώσεις της ποιότητας του περιβάλλοντος στην υγεία θα πρέπει να ενταχθούν πληρέστερα στον ευρύτερο πολιτικό στόχο της βελτίωσης της δημόσιας υγείας. Δεδομένου ότι σχεδόν το 75% του πληθυσμού της ΕΕ ζει σε αστικές περιοχές, το αστικό περιβάλλον πρέπει να αποτυπώνεται καλύτερα στη διαμόρφωση της πολιτικής.

3.3. Φυσικοί πόροι και απόβλητα

Συνεισφορά: Το 6^ο ΠΔΠ εδραίωσε τον δεσμό μεταξύ της πολιτικής για τα απόβλητα και της πολιτικής για τους φυσικούς πόρους και συνέβαλε στην ενίσχυση της διαχείρισης των αποβλήτων και στην πορεία προς μια πολιτική βασισμένη στην αειφόρο κατανάλωση και παραγωγή. Η θεματική στρατηγική για την αειφόρο χρήση των φυσικών πόρων¹² υπήρξε το έναυσμα για τη διεξαγωγή περαιτέρω έρευνας, οδήγησε στη σύσταση νέων φόρουμ²¹ και αποτέλεσε τον πυρήνα των τρεχουσών εργασιών που έχουν ως αντικείμενο την αποδοτικότητα των πόρων. Η θεματική στρατηγική για την πρόληψη της δημιουργίας και την ανακύκλωση των αποβλήτων¹² προσέφερε ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο για την ενωσιακή νομοθεσία περί αποβλήτων.

Επιτεύγματα: Η χρήση πόρων δεν αυξάνεται πλέον με τον ρυθμό της οικονομικής ανάπτυξης. Στο σχέδιο δράσης για τη βιώσιμη κατανάλωση και παραγωγή και τη βιώσιμη βιομηχανική πολιτική⁹ προβλέπεται μια ολοκληρωμένη σειρά μέτρων για πιο «πράσινα» ευρωπαϊκά βιομηχανικά προϊόντα, στα οποία περιλαμβάνεται η σύσταση πολυσυμμετοχικής πλατφόρμας – του φόρουμ λιανικού εμπορίου – που προορίζεται να ασκήσει επιρροή για πιο αειφόρο κατανάλωση. Με τα μέτρα που εγκρίθηκαν πρόσφατα, όπως η οδηγία για τον οικολογικό σχεδιασμό²², ο αναθεωρημένος κανονισμός για το οικολογικό σήμα και η πρωτοβουλία για τις «πράσινες» δημόσιες συμβάσεις, επιδιώκεται θετικός αντίκτυπος στη μελλοντική χρήση των πόρων.

Η νομοθεσία περί αποβλήτων επίσης εκσυγχρονίστηκε και απλουστεύθηκε σημαντικά, ώστε να εξυπηρετεί καλύτερα τους πρωταρχικούς στόχους του 6^{ου} ΠΔΠ. Η νομοθεσία για τη

²¹ Κέντρο Δεδομένων της Eurostat για τους φυσικούς πόρους και Διεθνής Επιτροπή Φυσικών Πόρων του UNEP (Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον)

²² Οδηγία 2009/125/ΕΚ, ΕΕ L 285 της 31.10.2009, σ. 10

διαχείριση των αποβλήτων διευρύνθηκε με την ενσωμάτωση της ανάλυσης κύκλου ζωής, τον καθορισμό στόχων επαναχρησιμοποίησης, ανακύκλωσης και ανάκτησης και με τη μείωση της επικινδυνότητας ορισμένων αποβλήτων. Η ποσότητα δυνητικά επιβλαβών ουσιών που περιέχονται σε ηλεκτρονικά είδη τα οποία διατίθενται στην αγορά της ΕΕ έχει ήδη μειωθεί σημαντικά, χάρη στην οδηγία για τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών²³.

Ελλείψεις: Η χρήση πόρων, σε απόλυτες τιμές, εξακολουθεί να αυξάνεται, γεγονός που δεν συμβιβάζεται με τον στόχο της μακροπρόθεσμης μη υπέρβασης της φέρουσας ικανότητας του περιβάλλοντος. Παραμένουν οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ως προς την παραγωγικότητα πόρων. Αυξάνεται επίσης η εξάρτηση από τις εισαγωγές, στις οποίες αναλογεί σήμερα το 20% της συνολικής κατανάλωσης πόρων και για τις οποίες ο αντίκτυπος είναι σε μεγάλο βαθμό άγνωστος.

Σε αντίθεση με τον στόχο του 6^{ου} ΠΔΠ να μειωθεί ο συνολικός όγκος των αποβλήτων που παράγονται στην ΕΕ, φαίνεται ότι η παραγωγή αποβλήτων έχει στην καλύτερη περίπτωση σταθεροποιηθεί, αν δεν αυξάνεται. Μολονότι η οδηγία-πλαίσιο για τα απόβλητα δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην πρόληψη σε σχέση με το παρελθόν, η απουσία αρκούντως άρτιας γνωστικής βάσης και οι διαφορές μεταξύ των εθνικών περιστάσεων δεν επέτρεψαν τη λήψη πιο συγκεκριμένων μέτρων ούτε τον καθορισμό στόχων.

Αιδιάγματα που αντλήθηκαν: Τα τρόφιμα και τα ποτά, τα ιδιωτικά μέσα μεταφοράς και οι κατοικίες θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν ποσοστό 70% έως 80% των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της κατανάλωσης στην ΕΕ²⁴. Παράλληλα, υπολογίζεται ότι πάνω από το 80% του συνόλου των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που σχετίζονται με προϊόντα καθορίζεται κατά το στάδιο του σχεδιασμού τους¹¹. Προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των ανθρώπινων δραστηριοτήτων και συμπεριφορών, χρειάζεται μεγαλύτερη επικέντρωση στους τομείς αυτούς, καθώς και στον οικολογικό σχεδιασμό. Η εφαρμογή της νομοθεσίας για τα απόβλητα εξακολουθεί να συνιστά πρόκληση, κυρίως λόγω της αύξησης του εμπορίου αποβλήτων.

3.4. Κλιματική αλλαγή

Συνεισφορά: Παρά τη συμβολή του 6^{ου} ΠΔΠ στο πεδίο της κλιματικής αλλαγής, κατά κύριο λόγο με τον καθορισμό προτεραιοτήτων και την κινητοποίηση ευρύτερης θεσμικής υποστήριξης, επέδρασαν άλλες, εξωτερικές δυνάμεις που ήταν ισχυρότερες, π.χ. οι διεθνείς εξελίξεις, η ευαισθητοποίηση του κοινού, η έκθεση Stern σχετικά με την οικονομική διάσταση της κλιματικής αλλαγής και το κόστος της αδράνειας, η τέταρτη έκθεση αξιολόγησης της IPCC (Διεθνής Επιτροπή για την Αλλαγή του Κλίματος), που αποτέλεσε ισχυρή επιστημονική βάση για την δράση για το κλίμα, οι γεωπολιτικές ανησυχίες όσον αφορά την εξάρτηση από τα ορυκτά καύσιμα, τις τιμές της ενέργειας και την ενεργειακή ασφάλεια, καθώς και τα αυξανόμενα στοιχεία που αφορούν τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής σε παγκόσμια κλίμακα και το συνακόλουθο κόστος, το οποίο προκύπτει κυρίως από τον μεγαλύτερο αριθμό ακραίων καιρικών φαινομένων σε διάφορα μέρη του πλανήτη.

Επιτεύγματα: Ενώ η δράση της διεθνούς κοινότητας ήταν κατώτερη των φιλοδοξιών, οι επιδιώξεις και οι φιλοδοξίες του 6ου ΠΔΠ όσον αφορά τους στόχους και την πρόοδο σε επίπεδο ΕΕ υπερκαλύφθηκαν. Στη δέσμη μέτρων του 2007 για το κλίμα και την ενέργεια

²³ Οδηγία 2002/95/EK, ΕΕ L 37 της 13.2.2003, σ. 19

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

καθορίζονται στόχοι για το 2020 που αφορούν τη μείωση των εκπομπών θερμοκηπικών αερίων, το ποσοστό χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και την ενεργειακή απόδοση. Με το ενωσιακό σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής, του 2005²⁵, το διοξείδιο του άνθρακα απέκτησε τιμή, ενώ με τις οδηγίες για τη νιτρορρύπανση και την υγειονομική ταφή των αποβλήτων²⁶ επιτεύχθηκε η μείωση των εκπομπών θερμοκηπικών αερίων. Η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή αναδείχθηκε ως νέο πεδίο άσκησης πολιτικής. Εκδόθηκε η οδηγία για τη δέσμευση και αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα²⁷, ενώ δεν συμπεριλαμβανόταν στο 6ο ΠΔΠ. Συνολικά, θα υπερκαλυφθούν δεσμευτικοί ποσοτικοποιήσιμοι στόχοι, όπως ο στόχος του πρωτοκόλλου του Κιότο να μειωθούν οι εκπομπές κατά 8% μέχρι το 2012.

Ελλείψεις: Οι ποσοτικοποιήσιμοι στόχοι, όπως η επίτευξη ποσοστού χρήσης ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ίσου με το 12% της συνολικής χρήσης ενέργειας μέχρι το 2010²⁸, ήταν πιο φιλόδοξοι και συνεπάγονταν μεγαλύτερη δυσκολία υλοποίησης. Επιπλέον, η αύξηση των εκπομπών θερμοκηπικών αερίων στον τομέα των μεταφορών παραμένει στενά συνδεδεμένη με την οικονομική ανάπτυξη¹¹. Την περίοδο 1990-2008 αυξήθηκαν επίσης οι εκπομπές υδροφθορανθράκων¹¹, οι οποίες όμως εξακολουθούν να μην υπόκεινται σε διεθνείς ρυθμίσεις.

Αιδιάγματα που αντλήθηκαν: Το 6^ο ΠΔΠ συνέβαλε στην αύξηση του ενδιαφέροντος του κοινού για το συγκεκριμένο ζήτημα. Το σημαντικότερο πάντως, όπως αποδείχθηκε, ήταν η ικανότητα διατύπωσης σαφών επιχειρημάτων υπέρ της δράσης, με βάση τη σχέση κόστους-οφέλους, καθώς και η πολιτική δέσμευση σε επίπεδο αρχηγών κρατών της ΕΕ για την επιδίωξη βασικών στόχων άσκησης πολιτικής.

3.5. Διεθνή θέματα

Συνεισφορά: Με το 6^ο ΠΔΠ η ΕΕ δεσμεύθηκε εκ νέου α) να εντάξει τους περιβαλλοντικούς προβληματισμούς σε όλες τις εξωτερικές της σχέσεις και β) να διατηρήσει την εξωτερική διάσταση της οικείας στρατηγικής για αειφόρο ανάπτυξη.

Επιτεύγματα: Οι διεθνείς δεσμεύσεις που έχει αναλάβει η ΕΕ βάσει της σύμβασης για τη βιολογική ποικιλότητα και, πρόσφατα, βάσει της συμφωνίας της Ναγκόγια, του 2010, επί στόχων βιοποικιλότητας συνέβαλαν στην προώθηση διεθνούς δράσης για τη βιοποικιλότητα, ενώ αξιοσημείωτη ήταν η επιτυχία ορισμένων άλλων πολυμερών περιβαλλοντικών συμφωνιών, όπως η σύμβαση του Ρότερνταμ για τη συναίνεση μετά από ενημέρωση²⁹ και η σύμβαση της Στοκχόλμης για τους έμμοιους οργανικούς ρύπους³⁰. Η ΕΕ προώθησε επίσης ενεργά τον συντονισμό μεταξύ των δράσεων που αφορούν την κλιματική αλλαγή και τη βιοποικιλότητα σε διεθνή κλίμακα. Στις συμφωνίες ελευθέρων συναλλαγών συμπεριελήφθησαν κεφάλαια για την αειφόρο ανάπτυξη και επιδιώχθηκε η μείωση των

²⁵ Οδηγία 2004/101/ΕΚ για την τροποποίηση της οδηγίας 2003/87/ΕΚ, ΕΕ L 338 της 13.11.2004, σ. 18-23

²⁶ Οδηγίες 91/676/ΕΟΚ (ΕΕ L 375 της 31.12.1991) και 1999/31/ΕΚ (ΕΕ L 182 της 16.7.1999) του Συμβουλίου

²⁷ Οδηγία 2009/31/ΕΚ, ΕΕ L 140 της 5.6.2009 σ.114

²⁸ Οδηγία 2001/77/ΕΚ, ΕΕ L 283 της 27.10.2001

²⁹ Σύμβαση σχετικά με τη διαδικασία συναίνεσης μετά από ενημέρωση όσον αφορά ορισμένα επικίνδυνα χημικά προϊόντα και φυτοφάρμακα στο διεθνές εμπόριο, Απόφαση του Συμβουλίου για τη σύναψη της σύμβασης, ΕΕ L 63 της 6.3.2003

³⁰ Σύμβαση για τους έμμοιους οργανικούς ρύπους, Απόφαση του Συμβουλίου, της 14^{ης} Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύναψη της σύμβασης

φραγμών στο εμπόριο περιβαλλοντικών προϊόντων και υπηρεσιών. Τελευταίο, αλλά όχι έσχατο, επίτευγμα ήταν η ισχυρή διεθνής επιρροή της ΕΕ μέσω της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της, καθώς οι χώρες που πραγματοποιούν εξαγωγές στην ΕΕ υποχρεώθηκαν να υιοθετήσουν τα δικά της πρότυπα για προϊόντα.

Ελλείψεις: Παρά τις προσπάθειες της ΕΕ να ενισχύσει την πολυμερή συνεργασία και να καταδείξει την προσήλωσή της στις διεθνείς συμβάσεις και συμφωνίες, σημειώθηκε ελάχιστη πρόοδος προς τη βελτίωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης στον τομέα του περιβάλλοντος. Αν και οι περιβαλλοντικοί προβληματισμοί απέκτησαν μεγαλύτερη βαρύτητα στην πολιτική εμπορικών σχέσεων της ΕΕ, θα μπορούσαν να έχουν ενταχθεί πληρέστερα σε βασικές πτυχές των εμπορικών συμφωνιών, όπως η πρόσβαση στις αγορές. Η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στην αναπτυξιακή βοήθεια ήταν σε υπερβολικά μεγάλο βαθμό συνάρτηση της προτεραιότητας που της αποδίδουν οι χώρες-δικαιούχοι.

Λιδάγματα που αντλήθηκαν: Οι περιβαλλοντικές προκλήσεις, ολοένα παγκοσμιοποιούμενες, απαιτούν μια πιο σύντονη και ακριβέστερα εστιασμένη προσπάθεια εντός της ΕΕ, ώστε η τελευταία να μπορεί να διεκπεραιώσει αποτελεσματικότερα τον ρόλο της στη διαμόρφωση διεθνούς πολιτικής και να συνεχίσει να πασχίζει για τη βελτίωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης στον τομέα του περιβάλλοντος. Η μελλοντική δράση της ΕΕ για την αντιμετώπιση των παγκόσμιων και των περιφερειακών περιβαλλοντικών προβλημάτων θα πρέπει να έχει ως αφετηρία ένα κοινό όραμα με βάση το οποίο να καθοριστούν βασικοί στόχοι. Αυτό θα συντελούσε στη βέλτιστη κινητοποίηση των περιορισμένων χρηματοοικονομικών πόρων. Το αυξανόμενο εξωτερικό αποτύπωμα³¹ της ΕΕ πρέπει να εξετάζεται παράλληλα με την αποτελεσματική ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στις πολιτικές χορήγησης βοήθειας. Είναι δυνατόν και πρέπει να καταβληθούν μεγαλύτερες προσπάθειες ευαισθητοποίησης όσον αφορά το οικονομικό κόστος και όφελος των περιβαλλοντικών μελημάτων, καθώς και το κόστος της αδράνειας. Θα πρέπει επίσης να προωθήσει η ΕΕ σε διεθνές επίπεδο την «πράσινη οικονομία», στην οποία να ενοποιούνται οι περιβαλλοντικές, κοινωνικές και οικονομικές συνιστώσες, όπως η άμβλυνση της φτώχειας.

4. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΩΝ ΚΑΙ ΜΕΣΩΝ

Πέραν των ανωτέρω τομέων προτεραιότητας, το 6^ο ΠΔΠ αναφέρεται σε μια σειρά από προσεγγίσεις και μέσα χάραξης πολιτικής, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η συνοχή και η ολοκλήρωση, τα οικονομικά θέματα και η εφαρμογή και επιβολή. Τα σημεία αυτά αξιολογούνται κατωτέρω.

Συνεισφορά: Το 6^ο ΠΔΠ συμπλήρωσε τη στρατηγική της Λισσαβόνας³² και τη στρατηγική για αειφόρο ανάπτυξη³³ και επικεντρώθηκε ειδικότερα στην ένταξη των περιβαλλοντικών προβληματισμών σε όλους τους τομείς άσκησης πολιτικής, κυρίως μέσω των θεματικών στρατηγικών. Τόνισε την ανάγκη εξορθολογισμού των δαπανών για το περιβάλλον και χρηματοδότησης του δικτύου Natura 2000. Ποσοστό 16% του πολυετούς προϋπολογισμού της Ένωσης για την περίοδο 2007-2013³⁴, ο οποίος καλύπτει το δεύτερο ήμισυ της διάρκειας

³¹ Πρόκειται για σύγκριση των ανθρώπινων αναγκών με την οικολογική αναγεννητική ικανότητα της Γης: π.χ., το υδατικό αποτύπωμα εκφράζει τη συνολική ποσότητα νερού η οποία χρησιμοποιείται για την παραγωγή των προϊόντων και υπηρεσιών που καταναλώνονται.

³² COM(2005) 24

³³ COM(2005) 97

³⁴ COM(2004) 487

του 6^{ου} ΠΔΠ, διατίθεται με ονομαστικές πιστώσεις για τη στήριξη της υλοποίησης περιβαλλοντικών στόχων, συμπεριλαμβανομένου του ειδικού προγράμματος LIFE³⁵.

Το 6^ο ΠΔΠ καλλιέργησε και προώθησε εντατικά αρχές και μέσα για τη βελτίωση της χάραξης πολιτικής, ιδίως τις ολοκληρωμένες εκτιμήσεις επιπτώσεων και την αυξημένη χρήση αγορακεντρικών μέσων. Τόνισε επίσης τη σημασία των σταθερών επιστημονικών βάσεων για τη χάραξη πολιτικής.

Επιτεύγματα: Το 6^ο ΠΔΠ είχε ως στόχο τη συνοχή ολόκληρου του κύκλου της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής, καλύπτοντας τους στόχους, τα μέσα, την εφαρμογή και τα αποτελέσματα, αν και τα τελευταία ήταν δύσκολο να μετρηθούν. Οι θεματικές στρατηγικές, ιδίως, συνέβαλαν σημαντικά στη συνοχή εντός των τομέων προτεραιότητας του προγράμματος, είτε με τη συμπλήρωση σημαντικών κενών, όπως στην περίπτωση του θαλάσσιου και του αστικού περιβάλλοντος, του εδάφους και των πόρων, είτε με την αντιμετώπιση μικρότερων και πιο εξειδικευμένων ελλείψεων των υφιστάμενων μέτρων, π.χ. για τον ατμοσφαιρικό αέρα, τα φυτοφάρμακα και την πρόληψη και ανακύκλωση των αποβλήτων.

Όσον αφορά την ολοκλήρωση, το 6^ο ΠΔΠ συνέβαλε στην καθοδήγηση της υπό εξέλιξη διαδικασίας ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης στις μεταρρυθμίσεις της κοινής γεωργικής πολιτικής, της κοινής αλιευτικής πολιτικής και της πολιτικής για τη συνοχή. Ανελήφθησαν επίσης δράσεις στον τομέα της δασοκομίας, οι οποίες κορυφώθηκαν με την Πράσινη Βίβλο του 2010 για την προστασία των δασών και τη σχετική πληροφόρηση.

Η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες για τη βελτίωση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, των οποίων το φάσμα εκτείνεται από την έμφαση στην *πρόληψη* των παραβάσεων μέχρι πιο στρατηγικές ενέργειες επιβολής, όπως η επικέντρωση στις θεμελιώδεις ή συστημικές παραβάσεις. Η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη ενθαρρύνει την παροχή χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την αποκατάσταση περιβαλλοντικών ζημιών.

Αυξήθηκαν οι χρηματοδοτικοί πόροι που διατίθενται από τα ταμεία συνοχής³⁶ για διάφορες επενδύσεις στο περιβάλλον, όπως για την αειφόρο παραγωγή και κατανάλωση ενέργειας, την προστασία της βιοποικιλότητας και της φύσης ή για υποδομές στους τομείς των αποβλήτων και της ύδρευσης, καθώς και από τα γεωργικά ταμεία για τη βελτίωση των περιβαλλοντικών επιδόσεων. Η αειφόρος ανάπτυξη και το περιβάλλον καλύφθηκαν επίσης, σε αυξανόμενο βαθμό, από το 6^ο και το 7^ο πρόγραμμα-πλαίσιο έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης³⁷. Αν και περιορισμένης κλίμακας, το πρόγραμμα LIFE είχε αισθητό αντίκτυπο στη στήριξη της εφαρμογής του 6^{ου} ΠΔΠ και χάρη σ' αυτό καταβλήθηκαν στοχευμένες προσπάθειες για την υποστήριξη της περιβαλλοντικής πολιτικής. Το πρόγραμμα υποβοήθησης της συμμόρφωσης με την περιβαλλοντική νομοθεσία παρέχει ειδική συνδρομή στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις. Στον διεθνή χώρο, η Επιτροπή διέθεσε κονδύλια από ένα μέσο αναπτυξιακής βοήθειας³⁸ για την περίοδο 2007–2013 και από προγράμματα γεωγραφικής συνεργασίας. Σημειώθηκε επίσης πρόοδος, περιορισμένη όμως, όσον αφορά την εξάλειψη των επιζήμιων

³⁵ EE L 149 της 9.6.2007

³⁶ Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013, περίπου το ένα τρίτο (105 δισ. ευρώ) του συνόλου των κονδυλίων της πολιτικής για τη συνοχή θα επενδυθεί, άμεσα ή έμεσα, στο περιβάλλον.

³⁷ Αποφάσεις 1513/2002/EK και 1982/2006/EK

³⁸ CEC (2007) – Θεματικό πρόγραμμα για το περιβάλλον και την αειφόρο διαχείριση των φυσικών πόρων (ENRTP)

για το περιβάλλον επιδοτήσεων, στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων της κοινής αλιευτικής πολιτικής και στους τομείς των μεταφορών και, πιο πρόσφατα, του άνθρακα.

Με την πάροδο του χρόνου εκπονήθηκαν διάφορες σειρές δεικτών για την ενίσχυση της γνωστικής βάσης. Οι εκθέσεις πενταετίας SOER του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος εξασφαλίζουν την απαραίτητη καταγραφή της κατάστασης, ενώ πηγή τακτικής πληροφόρησης αποτελεί επίσης η ετήσια επισκόπηση της περιβαλλοντικής πολιτικής από την Επιτροπή³⁹. Επιπλέον, με την υλοποίηση της πρωτοβουλίας INSPIRE⁴⁰ και την εξέλιξη του ενιαίου συστήματος πληροφοριών για το περιβάλλον, θα βελτιωθούν στο μέλλον τα συστήματα περιβαλλοντικών πληροφοριών.

Ελλείψεις: Μολονότι αυτό είχε επισημανθεί και στο τέλος του 5^{ου} ΠΔΠ και παρά τη σχετική πρόοδο που σημειώθηκε, χρειάζονται μεγαλύτερες προσπάθειες για τη βελτίωση της συνοχής μεταξύ των διαφόρων σκελών της ενωσιακής πολιτικής. Η υπερεκμετάλλευση του θαλάσσιου περιβάλλοντος και, ιδίως, των αλιευτικών πόρων εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα. Η σημαντική επιβάρυνση του περιβάλλοντος από τις μεταφορές και οι πιέσεις που ασκεί στο περιβάλλον η αντίθετη προς την αειφορία παραγωγή και κατανάλωση συνεχίζονται.

Οι επιδόσεις των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή της νομοθεσίας επιδέχονται ακόμη σημαντική βελτίωση. Το 6^ο ΠΔΠ εξασφάλισε την προβλεψιμότητα των προσεχών πρωτοβουλιών, ώστε να προετοιμάζονται καλύτερα τα κράτη μέλη και οι εμπλεκόμενοι στην εφαρμογή. Κάτι τέτοιο όμως δεν συνέβη, ως φαίνεται: οι διαδικασίες λόγω παραβάσεων στον τομέα του περιβάλλοντος εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν περίπου το ένα πέμπτο του συνόλου των εκκρεμών υποθέσεων μη κοινοποίησης, μη συμμόρφωσης και κακής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Ιδιαίτερα προβληματική υπήρξε η εφαρμογή στα πεδία της διατήρησης της φύσης, των αποβλήτων και των υδάτων, στα οποία αναλογούσαν, το 2010, περίπου τα δύο τρίτα των υποθέσεων παράβασης διατάξεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ.

Ο πολιτικός διάλογος για το 6^ο ΠΔΠ στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης διεξήχθη μετά τον διάλογο για το δημοσιονομικό πλαίσιο, κατά τον οποίο είχε ήδη καθοριστεί σε γενικές γραμμές ο προϋπολογισμός της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης για το πρώτο ήμισυ της διάρκειας του προγράμματος (μέχρι το 2006) και δεν ήταν ο βέλτιστος. Δεν έχει ακόμη αξιολογηθεί η πρακτική έκφραση των κονδυλίων των προγραμμάτων αναπτυξιακής βοήθειας και γεωγραφικής συνεργασίας σε περιβαλλοντικά προγράμματα/έργα στις χώρες-δικαιούχους.

Παρά τις πρόσφατες θετικές εξελίξεις, οι πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον, ιδίως τα επίσημα στατιστικά και άλλα στοιχεία, εξακολουθούν να είναι ελλιπείς και να μην διατίθενται πάντα έγκαιρα. Τα μέτρα για τη σταδιακή κατάργηση των επιζήμιων για το περιβάλλον επιδοτήσεων δεν προχώρησαν σύμφωνα με τις αρχικές προσδοκίες και οι δυνατότητες προσανατολισμού της φορολογίας προς την προώθηση της αειφορίας δεν αξιοποιήθηκαν. Παρά την αξιοποίηση αγορακεντρικών μέσων σε ορισμένους τομείς, κυρίως μέσω του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής θερμοκηπικών αερίων, το πλήρες δυναμικό των μέσων αυτών παραμένει ανεκμετάλλευτο.

³⁹ COM(2009) 304

⁴⁰ EE L 108 της 25.4.2007

Διδάγματα που αντλήθηκαν: Ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας των περιβαλλοντικών προκλήσεων επιβάλλει μεγαλύτερη συνοχή σε όλα τα στάδια από τη διαμόρφωση μέχρι την εφαρμογή της πολιτικής, καθώς και σε επίπεδο κρατών μελών, τόσο μεταξύ των τομέων προτεραιότητας – π.χ. κλιματική αλλαγή και ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα – όσο και σε άλλους τομείς περιβαλλοντικής σημασίας. Θα μπορούσαν να προβάλλονται περισσότερο οι συμβιβασμοί τους οποίους ενέχει η διαμόρφωση πολιτικής, π.χ. οι συνέπειες της παραγωγής βιοενέργειας και οι δυσμενείς επιπτώσεις της ανανεώσιμης υδροηλεκτρικής ενέργειας σε πολλά υδατικά συστήματα.

Η μη ικανοποιητική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υπονομεύει την επίτευξη των στόχων και την αξιοπιστία της περιβαλλοντικής πολιτικής και δεν διευκολύνει την ανάληψη δεσμεύσεων από άλλους τομείς για βελτίωση των επιδόσεων. Με βάση την πείρα της Επιτροπής εντοπίζονται αδυναμίες στην ενωσιακή δομή διακυβέρνησης στον τομέα του περιβάλλοντος και ανεπάρκειες στις σχετικές με την πληροφόρηση διατάξεις της περιβαλλοντικής και άλλης νομοθεσίας της ΕΕ, στην παρακολούθηση και στους ελέγχους.

Πρέπει να διερευνάται συνεχώς η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας της χρηματοδότησης μέσω προγραμμάτων που δεν έχουν ως πρωταρχικό στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Με δεδομένη την πίεση που δέχονται οι δημόσιοι προϋπολογισμοί, πρέπει να εξετάζεται επαρκώς και σε αρκετά πρώιμο στάδιο της διαμόρφωσης της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής η δυνατότητα κινητοποίησης ιδιωτικών κεφαλαίων. Επιπλέον, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις πολιτικές που προσδίδουν σαφή προστιθέμενη αξία ως προς την εγκαθίδρυση πράσινης οικονομίας και μπορούν να εφαρμοστούν βραχυμεσοπρόθεσμα. Χρειάζονται επίσης βήματα προόδου προς τη μεταρρύθμιση των επιζημιών για το περιβάλλον επιδοτήσεων.

Απαιτείται διεύρυνση της περιβαλλοντικής γνωστικής βάσης, σε συνδυασμό με βαθύτερη κατανόηση των κινητήριων δυνάμεων για τις βελτιώσεις και την εφαρμογή της νομοθεσίας και των σχετικών φραγμών.

Πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για τη στήριξη της οικολογικής καινοτομίας στην Ευρώπη, με σκοπό την αντιμετώπιση των φραγμών που παρεμβάλλονται στην απορρόφηση ελπιδοφόρων ερευνητικών αποτελεσμάτων από την αγορά.

5. ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΕΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Ενώ έχουν πλέον τεθεί οι βασικοί πυλώνες της περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας, με εξαίρεση το έδαφος, οι δυνατότητες βελτιώσεων τις οποίες παρέχουν δεν έχουν υλοποιηθεί πλήρως, λόγω ελλείψεων όσον αφορά την **εφαρμογή**.

Κατά την περίοδο ισχύος του 6^{ου} ΠΔΠ άλλαξε η παγκόσμια οικονομική τάξη. Αναδύονται νέες οικονομικές δυνάμεις, ενώ η άνοδος της ζήτησης πόρων που συνοδεύει την αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού ασκεί μεγαλύτερες πιέσεις στο περιβάλλον. Την ίδια περίοδο, η ΕΕ επεκτάθηκε μέσω των διευρύνσεων της, με αποτέλεσμα την αυξανόμενη εξάρτησή της από τις εισαγωγές πόρων⁴¹.

⁴¹ (αύξηση κατά 30% και πλέον μεταξύ των ετών 1999 και 2008, σύμφωνα με την έκθεση SOER 2010 του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος)

Η κλασική περιβαλλοντική πολιτική μπορεί ακόμη να διαδραματίσει σημαντικότατο ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος. Ωστόσο, οι μεταβαλλόμενες συνθήκες και η ολοένα ισχυρότερη **διασυνδετικότητα** των περιβαλλοντικών προκλήσεων δημιουργούν την ανάγκη ευελιξίας και προσαρμογής.

Η βασική πρόκληση για τη μελλοντική περιβαλλοντική πολιτική έγκειται στην εξέλιξη από την *αποκατάσταση* στην *πρόληψη* της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, καθώς και στη διευκόλυνση της πληρέστερης ένταξης του περιβάλλοντος σε όλες τις συναφείς πολιτικές. Στο πλαίσιο αυτό, ένα πιο μακροπρόθεσμο **όραμα** θα δημιουργούσε αίσθημα ασφάλειας όσον αφορά την κατεύθυνση της πολιτικής, χωρίς να θίγει την αναγκαία αποτύπωση των μεταβαλλόμενων συνθηκών στο μεσοδιάστημα.

Στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» προβλέπεται ο μετασχηματισμός σε μια **πράσινη ανταγωνιστική οικονομία με χαμηλά επίπεδα ανθρακούχων εκπομπών και αποδοτική χρήση των πόρων** ως δυνητικό νέο παράδειγμα αειφόρου οικονομικής ανάπτυξης. Εάν τις επόμενες δεκαετίες επιτευχθεί αύξηση της παραγωγικότητας πόρων ανάλογη με την αύξηση της παραγωγικότητας εργασίας κατά τις προηγούμενες δεκαετίες, θα περιοριστεί η εξάρτηση της ΕΕ από τις πρώτες ύλες και τους φυσικούς πόρους. Με την ενίσχυση της τήρησης των αρχών της αειφορίας στις χρήσεις γης θα μειωθούν οι πιέσεις που ασκούνται στα οικοσυστήματα και στις υπηρεσίες που αυτά παρέχουν. Ομοίως, οι τεχνολογικές εξελίξεις και καινοτομίες, ιδίως ο οικολογικός σχεδιασμός, θα συμβάλουν στην αντιμετώπιση των προκλήσεων αυτών και θα αυξήσουν τον βαθμό αειφορίας της οικονομικής ανάπτυξης σε σχέση με το παρελθόν.

Στον **διεθνή χώρο**, η ΕΕ πρέπει επίσης να αξιοποιήσει το πλεονέκτημα του δυναμικού της ως αγοράς περίπου 500 εκατομμυρίων ανθρώπων με αυστηρά περιβαλλοντικά πρότυπα και τις αντίστοιχες δεξιότητες και προϊόντα. Αυτό της επιτρέπει να προωθήσει την αειφόρο πράσινη ανάπτυξη πέραν των συνόρων της, και μεταξύ των δικαιούχων της βοήθειας που χορηγεί, χωρίς να πάψει να πασχίζει για τη βελτίωση της παγκόσμιας διακυβέρνησης στον τομέα του περιβάλλοντος. Προς τούτο ενδέχεται να χρειαστούν ριζικές μετατοπίσεις παραδείγματος στη διεθνή περιβαλλοντική διακυβέρνηση, βασιζόμενες σε ισχυρές πολιτικές αποφάσεις με επιστημονικά θεμέλια. Η **ένταξη** των προβληματισμών που αφορούν το περιβάλλον και τα χαμηλά επίπεδα ανθρακούχων εκπομπών στα επιχειρηματικά μοντέλα άλλων τομέων, καθώς και η διασφάλιση της συνοχής σε όλα τα στάδια από τη διαμόρφωση μέχρι την εφαρμογή της πολιτικής, αποτελούν παράγοντες θεμελιώδους σημασίας. Για την προστασία του περιβάλλοντος και τον περιορισμό των δυσμενών επιπτώσεων στη δημόσια υγεία πρέπει να αντιμετωπιστούν τα εμπόδια στα οποία προσκρούει η ορθή εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας, ιδίως τα ζητήματα διακυβέρνησης στα κράτη μέλη, σε όλα τα επίπεδα.

Οι περιβαλλοντικές πιέσεις αποκτούν ολοένα και περισσότερο παγκόσμιο και συστημικό χαρακτήρα. Λόγω των πολύπλοκων διασυνδέσεων, χρειάζεται ευρύτερη **γνωστική βάση** για τη βαθύτερη κατανόηση των κινητήριων δυνάμεων και των φραγμών, την αιτιολόγηση του κόστους της δράσης και της αδράνειας και την εκπόνηση αξιόπιστων δεικτών μέτρησης της προόδου προς ένα αειφόρο μέλλον της ΕΕ.

Πρέπει επίσης να εξεταστούν πλήρως οι δυνατότητες αλλαγής της συμπεριφοράς των **καταναλωτών**, ατομικής και συλλογικής, ιδίως στις αστικές κοινότητες, ώστε να μετριαστούν οι πιέσεις που ασκούνται στο περιβάλλον⁴². Πρέπει να επεκταθεί η χρήση

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

αγορακεντρικών μέσων για την κινητοποίηση καταναλωτικών προτύπων που συνάδουν περισσότερο με τις αρχές της αειφορίας. Επιπλέον, πρέπει να συνεχιστούν οι προσπάθειες που αποσκοπούν στην εξάλειψη των επιζήμιων για το περιβάλλον επιδοτήσεων.

Στο μέλλον, λόγω των πιέσεων που δέχονται οι δημόσιοι προϋπολογισμοί, οι βελτιώσεις της κατάστασης του περιβάλλοντος θα εξαρτώνται ολοένα και περισσότερο από τον συνδυασμό δημόσιας και ιδιωτικής **χρηματοδότησης**. Ο καθορισμός περιβαλλοντικών στόχων και, παράλληλα, του βαθμού στον οποίο η επιδίωξή τους μπορεί να χρηματοδοτηθεί από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα θα παρέχει μεγαλύτερη βεβαιότητα για την επίτευξή τους. Αυτό συνεπάγεται ότι ο προγραμματισμός της περιβαλλοντικής πολιτικής πρέπει να ευθυγραμμιστεί πληρέστερα με τα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια, δεδομένου ότι αυτά ορίζουν τα κονδύλια δημόσιας χρηματοδότησης σε ενωσιακό επίπεδο και διαμορφώνουν τις ανάγκες συγχρηματοδότησης δράσεων σε άλλους τομείς άσκησης πολιτικής, από τις οποίες εξαρτώνται ολοένα και περισσότερο τα περιβαλλοντικά αποτελέσματα.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από τα αποτελέσματα της παρούσας αξιολόγησης προκύπτει ότι, συνολικά, το 6^ο ΠΔΠ συνέβαλε στην παροχή ενός βασικού πλαισίου για την περιβαλλοντική πολιτική επί μια δεκαετία, κατά την οποία η περιβαλλοντική νομοθεσία κωδικοποιήθηκε και συμπληρώθηκε ώστε να καλύπτει σχεδόν όλα τα στοιχεία του περιβάλλοντος, εκτός από το έδαφος. Η θέσπιση του προγράμματος με συναπόφαση θεωρείται από τα ενδιαφερόμενα μέρη ότι το νομιμοποιεί περισσότερο και συνέβαλε στην ευρύτερη οικειοποίηση των προτάσεων άσκησης πολιτικής που ακολούθησαν. Διαπιστώνονται όμως και ελλείψεις και περιορισμοί: ειδικότερα, η εγγραφή στόχων στο ΠΔΠ δεν εγγυάται ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται πραγματικά να τους επιτύχουν.

Μολονότι το 6^ο ΠΔΠ διανύει το τελευταίο έτος ισχύος του, η Επιτροπή συνεχίζει μια φιλόδοξη περιβαλλοντική πολιτική, η οποία αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Έχουν εγκριθεί πολιτικές κατευθύνσεις για το κλίμα, τις μεταφορές και τη βιοποικιλότητα και αναμένεται να εγκριθούν εντός του έτους αντίστοιχες κατευθύνσεις για την αποδοτική χρήση των πόρων, ενώ τα επόμενα ένα έως δύο έτη προβλέπεται να αναληφθούν πρωτοβουλίες στους τομείς των υδάτων, της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, των αποβλήτων και της αειφόρου κατανάλωσης και παραγωγής. Με τα δεδομένα αυτά, η Επιτροπή θα εξετάσει ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να προσδώσει προστιθέμενη αξία ένα νέο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον, στις ταχέως εξελισσόμενες συνθήκες άσκησης της περιβαλλοντικής πολιτικής.