



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 21.5.2007
KOM(2007) 262 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Działania Komisji w ramach procesu „Środowisko dla Europy” po konferencji ministerialnej w Belgradzie w 2007 r.

[SEK(2007) 633]

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Działania Komisji w ramach procesu „Środowisko dla Europy” po konferencji ministerialnej w Belgradzie w 2007 r.

1. WPROWADZENIE

Proces „Środowisko dla Europy” stanowi nieformalne wielostronne ramy stworzone w 1991 r. w celu rozwijania świadomości ekologicznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w których poprzednio panował reżim, i które następnie rozwijały się w kierunku gospodarki rynkowej i demokracji. Luźną strukturę procesu nadzoruje Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (EKG ONZ). Od chwili powstania proces nie był oficjalnie związany z Unią Europejską, chociaż Komisja Europejska i wiele państw członkowskich stanowiły i nadal stanowią grono najbardziej aktywnych sponsorów i uczestników.

Proces „Środowisko dla Europy” miał na celu harmonizację standardów jakości środowiska oraz polityki związanej ze środowiskiem na całym kontynencie europejskim, a także zapewnienie pokoju, stabilności i zrównoważonego rozwoju w kontekście przejścia w kierunku gospodarki rynkowej i demokracji. Było to ważne zwłaszcza na początku lat 90-tych, kiedy zostały stworzone ramy ustalania priorytetów działań oraz koordynacji działań różnych podmiotów.

Szesnaście lat po powstaniu procesu polityczny krajobraz Europy uległ fundamentalnym zmianom. Większość krajów z Europy Środkowej i Wschodniej, do których skierowany był proces, przystąpiła do Unii Europejskiej, co z kolei przyczyniło się do zacieśnienia związków z nowymi sąsiadami UE. Stosunki UE-Rosja przekształciły się w szeroko zakrojone strategiczne partnerstwo (zostanie ono odzwierciedlone w nowej umowie ramowej UE-Rosja, której negocjacje mają się wkrótce rozpocząć); proces stabilizacji i stowarzyszenia oferuje państwom Europy Południowo-Wschodniej potencjalną możliwość członkostwa w UE; przyjęcie i wzmocnienie europejskiej polityki sąsiedztwa¹, wynegocjowanie nowej rozszerzonej umowy z Ukrainą, która uwzględni dążenie tego kraju do pogłębienia stosunków z UE, polityczny dialog UE-Azja Środkowa oraz niedawny komunikat dotyczący synergii regionu Morza Czarnego² otwierają nowe możliwości bliższej współpracy między UE a krajami EKG ONZ.

Z tych powodów działania związane ze środowiskiem muszą obecnie zostać zawarte w nowo wzmocnionych i skonkretyzowanych ramach polityki zagranicznej zatwierdzonej przez UE. Pomoże to również w lepszej koordynacji istniejących w regionie procesów środowiskowych,

¹ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa (COM(2006) 726 wersja ostateczna) proponuje zestaw środków w celu wzmocnienia polityki, łącznie z promowaniem stosunków międzyludzkich, rozszerzaniem współpracy regionalnej oraz tworzeniem tematycznego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa obejmującego obszary takie jak środowisko, transport i energia. Kładzie on nacisk na skuteczne wdrażanie istniejących oraz nowych wielostronnych umów i procesów.

² Komunikat Komisji dotyczący synergii regionu Morza Czarnego – nowa inicjatywa współpracy regionalnej (COM(2007) 160 wersja ostateczna)

przyczyniając się do przyjęcia przez UE i kraje partnerskie bardziej kompleksowego podejścia opartego na ustalonych priorytetach.

Proces „Środowisko dla Europy” znajduje się obecnie w punkcie zwrotnym. Trwają przygotowania do następnej konferencji ministerialnej w ramach procesu, która odbędzie się w Belgradzie w październiku 2007 r. Dlatego obecnie należy rozważyć przyszłość procesu „Środowisko dla Europy” oraz strategię udziału Komisji w wielostronnych działaniach na obszarze paneuropejskim w okresie następującym po konferencji w Belgradzie.

Niniejszy Komunikat przedstawia poglądy Komisji Europejskiej na przyszłość procesu „Środowisko dla Europy”, a także na jej udział w działaniach związanych z procesem po konferencji w Belgradzie. Komunikat stanowi wkład w dyskusje, które prowadzone będą podczas konferencji ministerialnej w 2007 r., gdzie jednym z głównych tematów będzie przyszłość procesu.

2. OSIĄGNIĘCIA PROCESU „ŚRODOWISKO DLA EUROPY”

Na przestrzeni lat proces „Środowisko dla Europy” zyskał poparcie ze względu na całkowitą otwartość i udzielanie wszystkim krajom członkowskim głosu na forach wielostronnych. Stworzył on ramy dla dążenia do ulepszenia polityki dotyczącej środowiska i warunków środowiskowych w regionie EKG ONZ. Jednakże działania te zostały przejęte bezpośrednio przez UE w momencie przystąpienia w 2004 r. państw kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej oraz w 2007 r. Rumunii i Bułgarii. Z drugiej strony w pozostałych poradzieckich krajach Europy Wschodniej postęp w tworzeniu polityki środowiskowej był powolny ze względu na znaczące ograniczenia polityczne i gospodarcze.

Do ważnych osiągnięć procesu „Środowisko dla Europy” należy wkład grupy roboczej EKG ONZ ds. międzynarodowego monitoringu i oceny w przygotowanie tak zwanych paneuropejskich sprawozdań z oceny stanu środowiska tworzonych dla każdej konferencji ministerialnej (pod kierunkiem Europejskiej Agencji Środowiska).

Jednym z wzorcowych przykładów działania procesu „Środowisko dla Europy” jest strategia dotycząca środowiska dla krajów Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej (EECCA), zmierzająca do rozwiązania powszechnych problemów związanych ze środowiskiem w tych krajach³ na podstawie ścisłej współpracy. Strategia, przyjęta podczas konferencji ministerialnej w Kijowie w 2003 r., ma zarówno zwolenników jak i przeciwników. Zwolennicy argumentują zazwyczaj, że strategia oferuje wspólne ramy dla rozwiązywania problemów związanych ze środowiskiem w krajach o wspólnej przeszłości (dziedzictwo Związku Radzieckiego) oraz, jako że strategia nie zawiera jasnych celów i terminów, określają ją jako „inspirację”, a nie ramy normatywne. W rzeczywistości dotychczas nie istnieje wiele dowodów na to, aby strategia EECCA była wdrażana na poziomie krajowym.

³ Kraje Europy Wschodniej, Kaukazu i Azji Środkowej: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Republika Mołdowy, Federacja Rosyjska, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan.

Konwencji EKG ONZ dotyczące środowiska⁴ nie stanowią części procesu „Środowisko dla Europy”, ale często są określane jako jego „sukcesy”. Jednakże zaniepokojenie budzi niski poziom ratyfikacji i wdrażania niektórych z pięciu konwencji EKG ONZ dotyczących środowiska oraz ich protokołów, w szczególności w krajach EECCA.

Konferencje ministerialne mają miejsce co 4 lub 5 lat, a ich celem jest pobudzenie działań w regionie. Jednak w przeszłości istniała tendencja do zawierania w programach konferencji zbyt szerokiego zakresu kwestii związanych ze środowiskiem, będących czasami przedmiotem zainteresowania innych forów wielostronnych, co prowadziło do dyskusji, które nie zawsze były tak owocne, jak zamierzano. Dla przykładu w Kijowie dużo czasu poświęcono na negocjacje kwestii takich jak zmiany klimatyczne, organizmy zmodyfikowane genetycznie i bezpieczeństwo jądrowe, chociaż decyzje ich dotyczące nie wchodziły i nie wchodziły w zakres kompetencji procesu „Środowisko dla Europy” a zagadnieniami tymi skutecznie zajmują się inne organy międzynarodowe.

3. OD KIJOWA DO BELGRADU

W trakcie poprzedniej konferencji ministerialnej procesu „Środowisko dla Europy” w Kijowie w 2003 r. Komisja Europejska wyraziła swoje poglądy na temat przyszłości procesu oraz swojego w nim udziału w komunikacie „Paneuropejska współpraca w zakresie środowiska po konferencji w Kijowie w 2003 r.” (COM(2003)62 wersja ostateczna).

W dokumencie tym Komisja podkreśliła, że nowy krajobraz polityczny powstały w wyniku rozszerzenia UE powinien mieć wpływ na przyszły kierunek i uwarunkowania procesu „Środowisko dla Europy”. W związku z powyższym Komisja zasugerowała w 2003 r., że proces „Środowisko dla Europy” powinien w przyszłości skoncentrować się na inicjatywach strategicznych w regionie EECCA, gdzie jego doświadczenia i ekspertyza byłyby pomocne w odniesieniu do dwustronnej współpracy z indywidualnymi państwami sponsorującymi lub z całą Unią Europejską.

W deklaracji ministerialnej z Kijowa zwrócono uwagę na tę „zmianę w kierunku Wschodu”, uzgadniając formalnie, że proces „Środowisko dla Europy” będzie od tej pory koncentrował się na regionie EECCA. Uzgodniono również połączenie działań grupy zadaniowej programu działań na rzecz środowiska (grupa sterująca ds. polityki) oraz Stałej Rady Partnerstwa (grupa sterująca ds. finansowania) w celu racjonalizacji zarządzania ograniczonymi zasobami dostępnymi w procesie. Należy jednak zauważyć, że decyzja o wyborze Belgradu jako miejsca następnej konferencji ministerialnej nie odzwierciedla zmiany ukierunkowania geograficznego, jak wynikałoby to z uzgodnień dokonanych w Kijowie.

Sytuacja i tendencje opisane przez Komisję w komunikacie z 2003 r. uległy wzmocnieniu w latach przed konferencją ministerialną w Belgradzie w 2007 r. Trzy spośród tych tendencji zasługują na szczególną uwagę, jako że przyczyniają się do uzasadnienia istnienia procesu „Środowisko dla Europy” oraz jego przyszłego funkcjonowania:

⁴ Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości (CLRAP); Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Konwencja ESPOO); Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych; Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych; Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, (Konwencja z Aarhus)

- Po pierwsze, stopniowe rozszerzenie UE na Wschód: Piąte rozszerzenie UE oznacza, że 27 spośród 56 członków EKG ONZ należy obecnie do UE, a trzy kolejne państwa (Chorwacja, Turcja i Była Jugosłowiańska Republika Macedonii) są kandydatami do UE. Ponadto kolejne cztery państwa (Albania, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra) są objęte procesem stabilizacji i stowarzyszenia i są potencjalnymi kandydatami do UE. Wreszcie rozwój europejskiej polityki sąsiedztwa (obejmującej na wschodzie Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę) oraz partnerstwa strategicznego z Rosją znacząco zmienił kontekst relacji UE z pozostałymi członkami procesu „Środowisko dla Europy”,
- Po drugie kraje EECCA stają się coraz bardziej zróżnicowane pod względem polityki wewnętrznej i relacji z krajami partnerskimi. W związku z tym coraz bardziej wątpliwe wydaje się traktowanie wszystkich krajów EECCA jako jednolitego regionu; oraz,
- Po trzecie w Rosji i szeregu krajów EECCA takich jak Kazachstan po roku 1990 nastąpił gwałtowny wzrost gospodarczy, w związku z czym w znacznie mniejszym stopniu zależą one obecnie od pomocy zagranicznej na inwestycje związane ze środowiskiem i budowanie potencjału. Większość sponsorów istotnie zmniejszyła zakres programów pomocy.

Nadchodząca konferencja ministerialna w Belgradzie będzie stanowiła okazję do podsumowania osiągnięć procesu „Środowisko dla Europy” oraz zastanowienia się nad jego ewentualną rolą w nowym kontekście geopolitycznym.

Większość państw członkowskich UE oraz Komisja Europejska były i w dalszym ciągu są bardzo zaangażowane w proces „Środowisko dla Europy”. Jednakże ostatnio pojawiły się głosy wzywające do zwiększenia wydajności oraz skoncentrowania się na działaniach, przy których można spodziewać się największych korzyści dla środowiska, jak na przykład wdrażanie istniejących instrumentów zamiast prowadzenia dyskusji nad nowymi pomysłami. Komisja Europejska wyraziła poparcie dla takiego poglądu.

4. PROPONOWANE DALSZE DZIAŁANIA

Zdaniem Komisji, po 1991 r. proces „Środowisko dla Europy” przyczynił się znacząco do zmian w zakresie środowiska w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowo-Wschodniej, a także w krajach EECCA. Jednakże jego rola ulegała stopniowemu zmniejszeniu w miarę rozwoju innych ram i inicjatyw.

Obecnie unijne prawodawstwo i normy w zakresie środowiska spełniają normatywne potrzeby nowych państw członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej. Znacząca większość pozostałych krajów regionu EKG ONZ posiada mocne więzi z UE w ramach porozumień przedakcesyjnych i układów o stabilizacji i stowarzyszeniu, jak również planów działania europejskiej polityki sąsiedztwa, które propagują ochronę środowiska poprzez lepsze zarządzanie nim, z uwzględnieniem prawodawstwa i instytucji. Dwustronna współpraca między UE a krajami regionu EKG ONZ nienależącymi do UE oferuje zdaniem Komisji bardziej bezpośredni instrument umożliwiający rozwiązywanie wyzwań związanych ze środowiskiem w każdym kraju oraz przekazywanie pomocy unijnej, równocześnie promując koordynację istniejących procesów związanych ze środowiskiem, co stanowi ważną korzyść.

UE wspiera i jest aktywnie zaangażowana w różne wielostronne fora związane ze środowiskiem, na których omawiane są kwestie znajdujące się w programie konferencji w Belgradzie. Jest tak na przykład w dziedzinie bioróżnorodności, mającej duże znaczenie dla UE, gdzie Komisja wspiera na arenie międzynarodowej znaczące wzmocnienie konwencji o różnorodności biologicznej oraz zwiększenie finansowania Globalnego Funduszu Środowiska⁵.

Kolejny przykład stanowi zrównoważona konsumpcja i produkcja, w przypadku której unijna strategia tematyczna dotycząca zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych ma również wymiar zewnętrzny, który między innymi zapewnia ustanowienie we współpracy z Programem Ochrony Środowiska Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP) międzynarodowego panelu w sprawie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. Zapewni on niezależne doradztwo naukowe w odniesieniu do kluczowych czynników wpływu korzystania z zasobów na środowisko. Ważnymi składnikami prac będą wkład w strategię mające na celu zmniejszenie wpływu na środowisko w krajach o gwałtownie rozwijającej się gospodarce, w szczególności poprzez zmianę niezrównoważonych modeli konsumpcji i produkcji, oraz wkład w rozwój wiedzy i budowanie kapitału w krajach rozwijających się.

Biorąc pod uwagę z jednej strony coraz aktywniejsze dwustronne stosunki UE w dziedzinie środowiska, a z drugiej strony wzrastającą globalizację współpracy w tej dziedzinie, Komisja jest zdania, że po konferencji w Belgradzie głównym zadaniem EKG ONZ powinno być ułatwianie wdrażania konwencji ONZ dotyczących środowiska w tym regionie, w szczególności w ich zakresie transgranicznym. Komisja jest również zdania, że EKG ONZ powinna nadal odgrywać ważną rolę jako koordynator procesu realizacji planu z Johannesburga z 2002 r. na poziomie regionalnym oraz kontynuować prace nad przeglądem wyników w zakresie środowiska, stanowiącym wartościowe wytyczne polityczne dla danych krajów oraz ważny punkt odniesienia dla potencjalnych sponsorów.

Zgodnie z powyższym Komisja zamierza skoncentrować swój wkład w proces „Środowisko dla Europy” po konferencji w Belgradzie na inicjatywach i działaniach, które nie mogą zostać zrealizowane w wystarczającym stopniu poprzez dwustronną współpracę w ramach UE.

W bardziej ogólnym ujęciu w celu uniknięcia powielania działań, zapewnienia spójności z dwustronnymi pracami UE oraz optymalizacji podziału środków, Komisja skoncentruje swój wkład w proces „Środowisko dla Europy” na:

- aktywnym uczestnictwie we wdrażaniu istniejących konwencji EKG ONZ dotyczących środowiska,
- współpracy przy sporządzaniu przeglądu wyników w zakresie ochrony środowiska EKG ONZ,
- ułatwianiu i wspieraniu sieci regionalnych ośrodków ds. środowiska (o ile mogą one potencjalnie odegrać kluczową rolę w budowaniu kapitału w krajach sąsiadujących, jak również w krajach Azji Środkowej),

⁵ Komunikat Komisji: „Zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej do roku 2010 i w przyszłości - Utrzymanie usług ekosystemowych na rzecz dobrobytu człowieka” (COM(2006) 216 wersja ostateczna)

- uczestnictwie w wybranych inicjatywach mających znaczenie dla procesu „Środowisko dla Europy”, w szczególności związanych z Azją Środkową,
- przyczynianiu się wraz z państwami członkowskimi UE do poprawy sytuacji sektora wodnego w regionie EECCA mając na względzie spełnienie celów europejskiej inicjatywy na rzecz wody.