



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 29.11.2012
SWD(2012) 397 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady

**w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r.
„Dobrze żyć w granicach naszej planety”**

{COM(2012) 710 final}

{SWD(2012) 398 final}

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r.
„Dobrze żyć w granicach naszej planety”**

Niniejsza ocena skutków towarzyszy wnioskowi Komisji dotyczącemu decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ogólny unijny program działań w zakresie środowiska do 2020 r. Przygotowując tę decyzję, Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje społeczne i wzięła pod uwagę stanowiska innych instytucji Unii Europejskiej (UE).

Od wczesnych lat 70. ubiegłego wieku kierunek rozwoju polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej wyznaczano w unijnych programach działań w zakresie środowiska. Prawo UE do działania określone jest w art. 192 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Okres obowiązywania szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego (6. EAP) upłynął w lipcu 2012 r. Komisja Europejska zobowiązała się przedstawić nowy EAP, kolejny program, będący odpowiedzią na zapotrzebowanie ze strony zainteresowanych stron, w tym Rady i Parlamentu Europejskiego. Nowy program ma być oparty na wartości dodanej uzyskanej dzięki 6. EAP przy jednoczesnym uwzględnieniu niedociągnięć tego poprzedniego programu.

Z oceny wynika, że wniosek dostarcza unijną wartość dodaną poprzez:

- zapewnienie strategicznych ram polityki ochrony środowiska w UE;
- zapewnienie komplementarności i spójności;
- zapewnienie przewidywalności i równych warunków działania;
- stymulowanie działań na wszystkich poziomach sprawowania rządów.

Kontekst, w jakim program ten jest opracowywany, różni się od warunków panujących podczas prac nad 6. EAP. W szczególności UE przyjęła strategię „Europa 2020” - nadrzędną strategię dla wszystkich obszarów polityki UE na rzecz „inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”. I chociaż dziś wiele państw UE walczy z kryzysem gospodarczym, konieczność przeprowadzenia reform strukturalnych daje wszystkim krajom nowe możliwości pod względem szybkiego przechodzenia na zieloną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu.

Unijna polityka ochrony środowiska powinna w związku z tym przynieść trzy główne, wzajemnie wzmacniające się rodzaje wkładu:

1. zagwarantowanie, że **kapitał naturalny** Europy jest wystarczająco **odporny** na presję i zmiany;
2. zagwarantowanie, że gospodarka jest w dużym stopniu **zasobooszczędna i niskoemisyjna**;
3. zagwarantowanie, że wysoki stopień ochrony środowiska nadal będzie korzystnie wpływał na **zdrowie i dobrostan** obywateli UE.

Nowy program działań w zakresie środowiska powinien być skoncentrowany na wzmacnianiu wysiłków na rzecz osiągnięcia tych podstawowych celów tematycznych do 2020 r. w oparciu o długoterminową wizję dotyczącą środowiska w 2050 r.

W niniejszej ocenie skutków analizuje się główne wyzwania i możliwości w odniesieniu do zagwarantowania, że cele te są osiągnięte w sposób jak najbardziej efektywny, skuteczny i spójny.

Chociaż różne oceny naukowe wskazują na szereg pozytywnych tendencji istniejących w ciągu ostatnich dziesięciu lat, cztery podstawowe problemy utrudniają osiągnięcie tych najważniejszych celów środowiskowych (zob. tabela ES1):

- 1) niedostateczne **wdrożenie** istniejącego dorobku prawnego w dziedzinie polityki ochrony środowiska i luki w tym wdrożeniu;
- 2) brak **spójności** w przeciwdziałaniu wyzwaniom w coraz większym stopniu powiązanych ze sobą, co wymaga także wysiłku w innych obszarach polityki;
- 3) problemy związane z zachętami do **inwestowania** w środki związane ze ochroną środowiska;
- 4) niewystarczająco skoordynowane dane i informacje dotyczące środowiska oraz luki w **bazie wiedzy**, a także pojawiające się zagadnienia i tendencje, które obecnie nie są odpowiednio uwzględniane.

Tabela ES1: Orientacyjna waga podstawowych problemów

		<i>Podstawowe problemy</i>			
<i>Problem ochrony środowiska</i>		<i>Wdrożenie</i>	<i>Wiedza</i>	<i>Inwestycje</i>	<i>Spójność</i>
<i>Odporność ekologiczna i odporność na skutki zmiany klimatu</i>	<i>Presja na ekosystemy (wskutek zanieczyszczenia powietrza, eutrofizacji)</i>	++	+	+	+++
	<i>Stan ochrony (ochrona najważniejszych siedlisk i gatunków w UE)</i>	++	+	+++	++
	<i>Różnorodność biologiczna (lądowe i morskie gatunki i siedliska)</i>	+++	++	++	+++
	<i>Degradacja gleby (erozja gleby)</i>	+	++	++	++
	<i>Jakość wody (stan ekologiczny i chemiczny)</i>	++	+	+	++
	<i>Zanieczyszczenie wody (ze źródeł punktowej emisji zanieczyszczeń oraz jakość wody w kąpieliskach)</i>	+++	+	++	+
<i>Trwały, niskoemisyjny wzrost gospodarczy</i>	<i>Globalna średnia zmiana temperatury</i>	++	+	+++	+++
	<i>Emisje gazów cieplarnianych</i>	++	+	++	+++
	<i>Efektywność energetyczna</i>	++	++	+	++
	<i>Odnawialne źródła energii</i>	+	++	+++	+
	<i>Oddzielenie wykorzystania zasobów od wzrostu gospodarczego</i>	+	++	+	+++
	<i>Wytwarzanie odpadów</i>	++	++	+	+++
	<i>Gospodarowanie odpadami (recykling)</i>	+++	++	+	++

	<i>Deficyt wody (wykorzystanie wód)</i>	++	+	+	++
<i>Zdrowie i dobrostan człowieka</i>	<i>Zanieczyszczenie transgraniczne (NOx, niemetanowe LZO, SO2, NH3, cząstki pierwotne)</i>	+	+	+	++
	<i>Jakość powietrza na obszarach miejskich (cząstki stałe i ozon)</i>	+++	+	+	++
	<i>Chemikalia</i>	++	+++	+	++

Celem nowego EAP będzie także dążenie do dalszego wzmocnienia zarówno miejskiego, jak i globalnego wymiaru unijnej polityki ochrony środowiska, ponieważ te przestrzenne skale związane są z konkretnymi problemami i wyzwaniem w zakresie środowiska i zmiany klimatu, które wymagają specjalnie ukierunkowanego na nie podejścia. Konkretnie zobowiązania wynikające z konferencji Rio+20 z 2012 r. również są odzwierciedlone w programie.

Z tych względów **warianty strategiczne** są rozpatrywane w podejściu dwuetapowym.

Na **pierwszym etapie** rozpatrywane są trzy warianty dotyczące założeń polityki:

- **wariant 1: dotychczasowy scenariusz postępowania.** Wymaga to dalszego stosowania istniejącego prawodawstwa w obecnie wdrożonym kształcie.
- **wariant 2: inteligentniejsze wdrażanie prawodawstwa.** Wymaga to większego wysiłku, aby rozwiązać podstawowe problemy, które postrzegane są jako główne przeszkody zmniejszające szanse osiągnięcia celów i wykonania zadań określonych w istniejącej polityce i obowiązujących przepisach. Wariant ten obejmuje nie tylko usprawnienie wdrażania prawodawstwa, ale też robienie tego w inteligentniejszy sposób poprzez zagwarantowanie, że zachęty inwestycyjne są właściwe, a obszary polityki są spójne.
- **wariant 3: inteligentniejsze wdrażanie prawodawstwa i lepsze reagowanie na nową wiedzę.** Wariant ten obejmuje prace określone w wariantcie 2 oraz dodatkowe działania, związane z reagowaniem na zmiany w bazie wiedzy i na pojawiające się kwestie.

Drugi etap odnosi się do kwestii, jaki rodzaj programu działań w zakresie środowiska, jeśli w ogóle, zapewniłby najskuteczniejsze ramy strategiczne umożliwiające osiągnięcie trzech konkretnych celów. Zbadano trzy warianty:

- **wariant A:** zaprzestanie stosowania podejścia do polityki określonego w EAP;
- **wariant B:** dotychczasowy scenariusz postępowania – nowy EAP zorganizowany w taki sam sposób jak 6. EAP;
- **wariant C:** nowy EAP skoncentrowany na ograniczonym zbiorze celów priorytetowych.

W tabeli ES2 przedstawiono ogólną ocenę wariantów na podstawie kryteriów efektywności, skuteczności i spójności. Wynika z niej, że wariantem preferowanym, czyli tym, który zapewnia najlepsze wyniki pod względem tych trzech kryteriów, jest połączenie wariantu 3 realizowanego za pośrednictwem wariantu C. Oprócz lepszej ochrony środowiska strategiczny nowy EAP, w którym stosowane będą zasady inteligentnych regulacji i który będzie promował spójność, ma także zwiększyć konkurencyjność poprzez poprawę

efektywnego gospodarowania zasobami. W tabeli ES3 wyszczególniono działania w ramach tego wariantu, które stanowią odpowiedź na konkretne cele i obejmują uzupełniające środki uwzględniające czynniki podstawowe.

Tabela ES2: Ogólna ocena wariantów

	Efektywność	Skuteczność	Spójność
<i>Krok 1: wybór działań</i>			
Wariant 1	0	0	0
Wariant 2	+	++	+
Wariant 3 (preferowany)	++	++	++
<i>Krok 2: jaki rodzaj EAP?</i>			
Wariant A	-	-	-
Wariant B	0	0	0
Wariant C (preferowany)	+	+	++

Tabela ES3: Działania w ramach 7. EAP i związek z konkretnymi celami

Konkretne cele	Działania związane głównie z jednym konkretnym celem	Środki uzupełniające dotyczące wszystkich trzech celów konkretnych (ramy wspomagające)
<p>Zagwarantowanie, że kapitał naturalny Europy jest wystarczająco odporny na presję i zmiany</p>	<p>Pełne wdrożenie unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r.</p> <p>Opracowanie bardziej strategicznego podejścia do ochrony i poprawy stanu lasów oraz zapewnianych przez nie usług</p> <p>Lepsze uwzględnianie aspektów użytkowania gruntów w podejmowaniu decyzji, w tym ewentualne wyznaczanie celów dotyczących gleby i gruntów</p> <p>Podjęcie dalszych kroków i środków w kierunku wyeliminowania emisji związanych ze ściekami komunalnymi i przemysłowymi oraz stosowaniem nawozów, a także emisji odpowiedzialnych za eutrofizację</p> <p>Pełne wdrożenie ramowej dyrektywy wodnej, w tym podejmowanie dalszych kroków w celu zmniejszenia wpływu na wodę słodką, w tym emisji azotu i fosforu</p> <p>Pełne wdrożenie dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, w tym ograniczenie ilości odpadów wyrzucanych do mórz oraz potencjalne wyznaczenie celów</p>	<p>Usprawnienie wdrażania prawodawstwa</p> <ul style="list-style-type: none"> - umożliwienie przeprowadzania skuteczniejszych kontroli środowiskowych i skuteczniejszego nadzoru - zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości - wspieranie usprawnionych mechanizmów rozpatrywania skarg i mediacji na poziomie krajowym - utworzenie systemów informacyjnych na poziomie krajowym, które służą aktywnemu rozpowszechnianiu informacji pozwalających na wykazanie, że unijne prawo ochrony środowiska jest efektywnie wdrażane - zbadanie praktycznej roli, jaką umowy o partnerstwie mogą odegrać w usprawnieniu wdrażania konkretnych przepisów dotyczących ochrony środowiska <p>Ulepszenie bazy naukowej i bazy wiedzy na potrzeby polityki ochrony środowiska</p> <ul style="list-style-type: none"> - ulepszenie bazy dowodów naukowych na potrzeby polityki ochrony środowiska, w tym jej dostępności, poprzez uproszczenie, usprawnienie i unowocześnienie gromadzenia i udostępniania danych i informacji dotyczących środowiska oraz zarządzania nimi - opracowanie systematycznego podejścia do przewidywania i oceny pojawiających się zagrożeń dla środowiska oraz zarządzania nimi - zlikwidowanie istniejących luk w wiedzy <p>Zapewnienie istnienia właściwych zachęt do inwestowania</p>
<p>Zagwarantowanie, że gospodarka jest w dużym stopniu zasobooszczędna i niskoemisyjna</p>	<p>Pełne wdrożenie unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego do 2020 r.</p> <p>Pełne wdrożenie przepisów UE dotyczących odpadów i wykorzystywanie odpadów jako zasobów w szczególności poprzez zapewnienie stosowania hierarchii postępowania z odpadami oraz skuteczne korzystanie z instrumentów gospodarczych, w tym praktyczne wyeliminowanie składowania odpadów oraz ograniczenie odzysku energii</p> <p>Rozwiązanie problemu barier rynku wewnętrznego dla bezpiecznego dla środowiska recyklingu w UE</p> <p>Zmniejszenie ogólnego oddziaływania produkcji i konsumpcji na środowisko, w szczególności w sektorze spożywczym, mieszkaniowym i w sektorze mobilności, w tym ewentualne wyznaczenie celów</p>	<ul style="list-style-type: none"> - zagwarantowanie, że cele w zakresie ochrony środowiska i zmiany klimatu będą wspierane przez adekwatne finansowanie poprzez: odpowiednie odzwierciedlenie priorytetów związanych z ochroną środowiska i klimatem w umowach o partnerstwie; zagwarantowanie, aby co najmniej 20 % budżetu UE na lata 2014-2020 było związane z klimatem, i zwiększenie poziomu wykorzystania dostępnych środków finansowych UE na działania na rzecz środowiska o co najmniej 25 % w stosunku do obecnych poziomów/poziomów z 2010 r.; opracowanie i wdrożenie systemu sprawozdawczości i monitorowania wydatków związanych z ochroną środowiska - stopniowe wycofywanie szkodliwych dla środowiska dotacji, częstsze stosowanie instrumentów rynkowych, w tym opodatkowania - promowanie i zwiększenie finansowania wydatków dotyczących działań na rzecz ochrony środowiska i klimatu przez sektor prywatny, w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do innowacyjnych instrumentów finansowych - nasilenie wysiłków na rzecz opracowania wszechstronnych wskaźników służących do mierzenia stopnia zrównoważenia naszych postępów (poza PKB), w tym rozliczania kapitału naturalnego
<p>Zagwarantowanie, że wysoki stopień ochrony środowiska nadal będzie korzystnie wpływał na zdrowie i dobrostan obywateli UE</p>	<p>Zaktualizowanie polityki unijnej dotyczącej jakości powietrza i dostosowanie jej do najnowszej wiedzy naukowej, określenie opłacalnych środków zwalczania źródeł zanieczyszczenia powietrza i zwiększenie wysiłków na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z przepisami UE w dziedzinie jakości powietrza</p> <p>Zaktualizowanie polityki unijnej dotyczącej hałasu i dostosowanie jej do</p>	<ul style="list-style-type: none"> - włączenia kwestii ochrony środowiska i efektywnego gospodarowania zasobami do europejskiego semestru <p>Poprawa integracji i spójności</p> <ul style="list-style-type: none"> - uwzględnienie warunków i zachęt związanych z ochroną środowiska i klimatem w inicjatywach politycznych, na poziomie UE i na poziomie poszczególnych państw członkowskich, oraz przeprowadzanie systematycznych ocen ex ante badających wpływ inicjatyw politycznych na poziomie UE i państw członkowskich na środowisko (wpływ społeczny i gospodarczy).

Konkretne cele	Działania związane głównie z jedynym konkretnym celem	Środki uzupełniające dotyczące wszystkich trzech celów konkretnych (ramy wspomagające)
	<p>najnowszej wiedzy naukowej, określenie opłacalnych środków zwalczania źródeł hałasu</p> <p>Zwiększenie wysiłków w celu wdrożenia dyrektywy w sprawie wody pitnej, zwłaszcza w odniesieniu do niewielkich dostawców wody pitnej, oraz nowej dyrektywy w sprawie wody w kąpieliskach, dążąc do osiągnięcia do 2020 r. poziomu zgodności powyżej 95 %</p> <p>Opracowanie strategii dla środowiska wolnego od toksyn, uwzględniającej połączony wpływ chemikaliów oraz kwestie bezpieczeństwa związane z zaburzaczami hormonalnymi oraz opracowanie kompleksowego podejścia do minimalizacji narażenia na substancje niebezpieczne. Skuteczne rozwiązanie kwestii bezpieczeństwa związanych z nanomateriałami w ramach spójnego podejścia przyjętego w różnych przepisach</p> <p>Uzgodnienie i wdrożenie unijnej strategii dostosowania do zmiany klimatu, w tym włączenia kwestii dostosowania do zmiany klimatu w kluczowe inicjatywy i sektory polityczne UE</p> <p>Dalsze ograniczenie presji w zakresie korzystania z wody w UE</p>	<p>Poprawa zrównoważonego charakteru obszarów miejskich</p> <ul style="list-style-type: none"> - wspieranie spełniania przez większość miast w UE minimalnych kryteriów zrównoważonego rozwoju <p>Zapewnienie skutecznych działań międzynarodowych</p> <ul style="list-style-type: none"> - skoncentrowanie współpracy z partnerami strategicznymi UE na wspieraniu najlepszych praktyk dotyczących unijnej polityki ochrony środowiska, prawodawstwa i konwergencji w wielostronnych negocjacjach dotyczących ochrony środowiska - ratyfikowanie najważniejszych pozostających lub nowych wielostronnych umów środowiskowych na długo przed 2020 r. i zapewnienie efektywnego udziału UE w innych procesach międzynarodowych - rozpoczęcie i realizacja działań w celu ochrony lasów na świecie - skoncentrowanie współpracy z państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa na stopniowym zbliżaniu się do kluczowych założeń unijnej polityki ochrony środowiska - aktywne uczestnictwo w międzynarodowym planie działań na rzecz osiągnięcia bardziej ambitnych celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu, określanie i wspieranie konkretnej realizacji opłacalnych wariantów w odniesieniu do szeregu działań łagodzenia zmiany klimatu, które mogą do 2020 r. zniwelować niewystarczający poziom ambicji - pełne włączenie konkretnych wyników konferencji Rio+20 z 2012 r. do naszych działań na szczeblu europejskim, regionalnym, międzynarodowym i globalnym

Strategiczny charakter programu oznacza, że wyniki będą częściowo zależeć od konkretnych narzędzi polityki wybranych do realizacji określonych celów priorytetowych. Zostanie to ustalone dopiero po przeprowadzeniu oceny skutków. Wpłyne to na opłacalność i określone skutki społeczne i gospodarcze, ale także na rolę organów krajowych, regionalnych i lokalnych we wdrażaniu polityki i prawodawstwa uzgodnionych na poziomie UE.

Bardziej ekologiczne i wydajne technologie, poprawa wydajności i nowe możliwości zatrudnienia będą wspierały wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy. Spójne i bardziej zintegrowane ramy polityki na rzecz efektywnego gospodarowania zasobami oraz bardziej ekologiczne produkty będą stanowiły pomoc również dla MŚP dążących do większej zasobooszczędności poprzez zmniejszenie kosztów produkcji i ułatwienie im dostępu do nowych rynków. Tymczasem zapewnienie odporności naszych ekosystemów, które wspierają wzrost gospodarczy, oraz ochrona zdrowia naszych obywateli są niezbędne do zagwarantowania trwałości postępu gospodarczego.

Komisja będzie monitorowała wdrażanie nowego EAP poprzez zwykły proces monitorowania realizacji strategii „Europa 2020”. Ponieważ większość działań określonych w niniejszej ocenie skutków dotyczy istniejących obszarów polityki, aktualne wskaźniki są odpowiednie pod względem zagwarantowania odpowiedniego monitorowania postępów. Jeżeli chodzi o nowe lub pojawiające się kwestie, wskaźniki zostaną w stosownych przypadkach określone za pośrednictwem ocen skutków przeprowadzonych w ramach procesu ustalania najlepszej reakcji politycznej w odniesieniu do tych kwestii. Pełna ocena programu zostanie przeprowadzona przed rokiem 2020.