



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 21.5.2007
KOM(2007) 262 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Spolupráca Komisie v rámci procesu Životné prostredie pre Európu po ministerskej konferencii v Belehrade v roku 2007

[SEK(2007) 633]

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Spolupráca Komisie v rámci procesu Životné prostredie pre Európu po ministerskej konferencii v Belehrade v roku 2007

1. Úvod

Proces Životné prostredie pre Európu (EfE) je neformálnym mnohostranným rámcom vytvoreným v roku 1991 s cieľom stimulovať informovanosť o životnom prostredí v krajinách strednej a východnej Európy, ktoré vzišli z predchádzajúcich režimov a smerovali k trhovému hospodárstvu a demokracii. Proces bol navrhnutý s voľnou štruktúrou, ktorá podlieha kontrole Európskej hospodárskej komisie Organizácie Spojených národov (UNECE). Proces EfE nemal od samotného začiatku formálne väzby s Európskou úniou (EÚ), hoci Európska komisia a mnoho členských štátov patrili a stále patria medzi najaktívnejších darcov a účastníkov.

Proces Životné prostredie pre Európu bol zameraný na harmonizáciu kvality životného prostredia a politik v oblasti životného prostredia na európskom kontinente a zabezpečenie mieru, stability a udržateľného rozvoja v rámci prechodu na trhové hospodárstvo a budovania demokracie. Tieto oblasti mali osobitný význam začiatkom deväťdesiatych rokov 20. storočia, keď predstavovali rámec prioritných opatrení a koordináciu úsilia rôznych aktérov.

Šestnásť rokov po začatí tohto procesu sa politická situácia na našom kontinente podstatne zmenila. Väčšina krajín strednej a východnej Európy, na ktoré bol proces EfE zameraný, už vstúpila do Európskej únie, čo viedlo k vytvoreniu užších väzieb s krajinami, ktoré sú teraz novými susedmi Únie. Vzťahy medzi EÚ a Ruskom sa rozvinuli do širokého strategického partnerstva (čo sa odrazí v novej rámcovej dohode medzi EÚ a Ruskom, o ktorej by sa malo začať rokovať v krátkom čase); v rámci procesu stabilizácie a pridruženía sa ponúka možné členstvo v EÚ krajinám juhovýchodnej Európy; prijatie a posilnenie Európskej susedskej politiky¹, rokovanie o novej rozšírenej dohode s Ukrajinou, ktorou sa potvrdí, že Ukrajina chce prehĺbiť svoj vzťah s EÚ, politický dialóg EÚ so strednou Áziou a nedávne oznámenie Komisie o čiernomorskej synergii², to všetko poskytuje nové príležitosti na užšiu spoluprácu medzi Úniou a krajinami regiónu UNECE.

Teraz je preto nutné, aby sa činnosti v oblasti životného prostredia začlenili do novoposilneného a štruktúrovaného rámca zahraničnej politiky schváleného EÚ. Tým sa posilní aj lepšia koordinácia súčasných procesov v oblasti životného prostredia v rámci regiónu, čo prispeje k jednotnejšiemu a prednostnému stanovisku EÚ a partnerských krajín.

¹ V oznámení Komisie o posilňovaní Európskej susedskej politiky (KOM(2006) 726 v konečnom znení) sa navrhuje súbor opatrení na posilnenie politiky, vrátane podpory kontaktov medzi ľuďmi, posilnenie regionálnej spolupráce a budovanie tematickej dimenzie ESP, ktorá by zahŕňala niekoľko oblastí, medzi ktoré patrí životné prostredie, doprava a energetika. V oznámení sa zdôrazňuje účinná implementácia viacstranných dohôd a procesov, či už súčasných alebo novovytvorených.

² Oznámenie Komisie o čiernomorskej synergii – Nová iniciatíva regionálnej spolupráce (KOM(2007) 160 v konečnom znení).

Proces Životné prostredie pre Európu sa teraz nachádza na križovatke. Prípravy na nasledujúcu ministerskú konferenciu EfE, ktorá sa má konať v Belehrade v októbri 2007, sú v plnom prúde. Je preto vhodné popremýšľať o budúcnosti procesu Životné prostredie pre Európu a o stratégii na zabezpečenie účasti Komisie na mnohostranných činnostiach v celoeurópskej oblasti pre obdobie po konferencii v Belehrade.

V tomto oznámení sa uvádzajú názory Európskej komisie na budúcnosť procesu „Životné prostredie pre Európu“, ako aj na jej zapojenie do činností spojených s EfE po konferencii v Belehrade. Oznámenie sa predkladá ako príspevok k diskusiám na ministerskej konferencii v roku 2007, na ktorej bude budúcnosť procesu EfE jedným z hlavných bodov diskusie.

2. DOSIAHNUTÉ VÝSLEDKY V RÁMCI PROCESU ŽIVOTNÉ PROSTREDIE PRE EURÓPU

Proces EfE sa časom vysoko hodnotil pre svoju všeobsažnosť, a preto, že umožňuje všetkým členským štátom vyjadriť svoj názor na jeho mnohostranných fórach. Poskytol rámec na hľadanie možností zlepšenia politík a podmienok v oblasti životného prostredia v regióne UNECE. Tieto snahy však na jednej strane prevzala priamo EÚ, keď kandidátske krajiny strednej a východnej Európy vstúpili do EÚ v roku 2004 a Bulharsko a Rumunsko v roku 2007. Na druhej strane je pokrok v rozvíjaní politík v oblasti životného prostredia v ostatných východoeurópskych krajinách post-sovietskeho priestoru pomalý v dôsledku závažných vnútropolitických a hospodárskych obmedzení.

Medzi významné výsledky procesu EfE patrí prínos pracovnej skupiny UNECE pre monitorovanie a hodnotenie životného prostredia (WGEMA) v rámci prípravy takzvaných celoeurópskych hodnotiacich správ v oblasti životného prostredia vypracovaných pre každú ministerskú konferenciu (na čele s Európskou agentúrou pre životné prostredie).

Za jednu z „vlajkových lodí“ procesu EfE sa považuje environmentálna stratégia východoeurópskych, kaukazských a stredoázijských (EECCA) krajín, cieľom ktorej je nájsť riešenia spoločných environmentálnych problémov krajín EECCA³ na základe úzkej spolupráce. Stratégia bola prijatá na ministerskej konferencii v Kyjeve v roku 2003 a má svojich zástancov aj kritikov. Zástancovia obvykle tvrdia, že stratégia poskytuje spoločný rámec na riešenie environmentálnych problémov v krajinách so spoločnou minulosťou (dedičstvo bývalého Sovietskeho zväzu), a keďže v stratégii chýbajú jasné ciele a harmonogram, odvolávajú sa na ňu skôr ako na „dokument pre inšpiráciu“ než na normatívny rámec. V skutočnosti doteraz neexistuje veľa dôkazov o vážnom úsilí na vnútroštátnej úrovni implementovať túto stratégiu krajín EECCA.

³ Východoeurópske, kaukazské a stredoázijské krajiny: Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Kazachstan, Kirgizsko, Moldavská republika, Ruská federácia, Tadžikistan, Turkménsko, Ukrajina a Uzbekistan.

Dohovory UNECE v oblasti životného prostredia⁴ nie sú samé o sebe súčasťou procesu EfE, ale sú často citované ako „úspechy“ procesu. Nízka úroveň ratifikácie a implementácie niektorých z piatich dohovorov UNECE v oblasti životného prostredia a ich protokolov, najmä v krajinách EECCA, však naďalej vyvoláva obavy.

Ministerské konferencie sa konajú každé 4 alebo 5 rokov so zámerom podporiť činnosti v regióne. V minulosti však bola určitá tendencia zahrnúť do programov konferencií príliš široký rozsah problémov v oblasti životného prostredia, ktorými sa niekedy zaoberali iné viacstranné medzinárodné fóra, čo viedlo k diskusiám, ktoré neboli vždy tak produktívne, ako bolo zámerom. Napríklad v Kyjeve sa značný čas rokovaní venoval takým problémom, akými sú zmena klímy, geneticky modifikované organizmy (GMO) a jadrová bezpečnosť, hoci rozhodnutia týkajúce sa uvedených problémov neboli a stále nie sú súčasťou kompetencií procesu EfE a účinne sa nimi zaoberajú iné medzinárodné orgány.

3. OD KYJEVA PO BELEHRAD

Európska komisia vyjadrila v čase predchádzajúcej ministerskej konferencie EfE v Kyjeve v roku 2003 svoje názory na budúcnosť procesu a svoj postoj k nemu v oznámení z názvom „Celoeurópska spolupráca v oblasti životného prostredia po konferencii v Kyjeve v roku 2003“ (KOM(2003) 62 v konečnom znení).

Komisia v uvedenom dokumente zdôrazňuje, že nová politická situácia spôsobená rozšírením EÚ by mala ovplyvniť budúce zameranie a podmienky procesu EfE. V dôsledku toho Komisia v roku 2003 navrhla, aby sa budúca práca v rámci procesu EfE preorientovala na strategické iniciatívy v rámci regiónu EECCA, v ktorom by skúsenosti a odborné poznatky priniesli pridanú hodnotu, pokiaľ ide o bilaterálnu spoluprácu s jednotlivými darcovskými krajinami alebo s EÚ.

Tento „posun smerom na východ“ sa odrazil vo vyhlásení z kyjevskej ministerskej konferencie, v ktorom sa formálne odsúhlasilo, že proces EfE sa bude odteraz sústrediť na región EECCA. Dosiahla sa aj dohoda, pokiaľ ide o zlúčenie činností osobitnej skupiny EAP (riadiaca skupina pre politiku) a PPC (riadiaca skupina pre financovanie) v snahe zracionalizovať obmedzené zdroje, ktoré sú dostupné v rámci procesu. Poznamenávame však, že v rozhodnutí, aby bol Belehrad miestom nasledujúcej ministerskej konferencie, sa neodráža posun geografického zamerania, na ktorom sa účastníci dohodli v Kyjeve.

Situácia a trendy stanovené Komisiou v jej oznámení z roku 2003 sa zintenzívnili v rokoch prípravy na ministerskú konferenciu v Belehrade v roku 2007. Spomedzi týchto trendov si osobitnú pozornosť zasluhujú tri, pretože poukazujú na opodstatnenie existencie procesu EfE a jeho budúcu funkciu:

⁴ Dohovor o diaľkovom znečisťovaní ovzdušia prechádzajúcim hranicami štátov (CLRAP); Dohovor o hodnotení vplyvov na životné prostredie presahujúcich štátne hranice („Dohovor z Espoo“); Dohovor o ochrane a využití cezhraničných vodných tokov a medzinárodných jazier; Dohovor o cezhraničných vplyvoch priemyselných havárií presahujúcich štátne hranice; Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovaní procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia („Aarhuský dohovor“).

- Po prvé, postupné rozširovanie EÚ smerom na východ: piate rozšírenie EÚ znamená, že 27 z 56 členov UNECE je teraz členom EÚ a ďalšie tri krajiny (Chorvátsko, Turecko a bývalá Juhoslovanská republika Macedónsko) sú kandidátskymi krajinami EÚ. Okrem toho sa na ďalšie štyri krajiny (Albánsko, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Čierna Hora) vzťahuje proces stabilizácie a pridruženia a tieto krajiny sú potenciálnymi kandidátskymi krajinami EÚ. Nakoniec, rozvoj európskej susedskej politiky (do ktorej na východe patria Arménsko, Azerbajdžan, Bielorusko, Gruzínsko, Moldavsko a Ukrajina) a strategické partnerstvo s Ruskom výrazne zmenili kontext vzťahov EÚ s väčšinou zvyšných partnerov EfE.
- Po druhé, krajiny EECCA sa stále viac líšia vo svojich vnútorných politikách, ako aj vo svojich vzťahoch s partnerskými krajinami. Oprávnenosť názoru, že sa všetky krajiny EECCA považujú za jednotný región, sa preto stále viac spochybňuje.
- Po tretie, Rusko a niekoľko ďalších krajín EECCA, ako napríklad Kazachstan, zaznamenali od konca deväťdesiatych rokov 20. storočia rýchly hospodársky rast a sú oveľa menej závislé na zahraničnej pomoci v oblasti investícií do životného prostredia a budovania kapacít. Väčšina darcov výrazne znížila svoje programy pomoci.

Blížiaci sa ministerská konferencia EfE v Belehrade bude príležitosťou na vyhodnotenie jej úspechov a úvahu o jej potenciálnej budúcej úlohe v novom geopolitickom kontexte.

Väčšina členských štátov EÚ a Európska komisia boli a naďalej sú plne zapojené do procesu EfE. Nedávno sa však začali ozývať hlasy vyzývajúce k zvýšenej efektívnosti a výraznejšiemu zameraniu na činnosti, v ktorých sa môžu očakávať väčšie prínosy pre životné prostredie, napríklad sústrediť sa viac na implementáciu súčasných nástrojov než na diskusiu o nových. Európska komisia s týmito názormi súhlasí.

4. NAVRHOVANÝ VÝVOJ

Podľa názoru Komisie proces EfE od roku 1991 významne prispel k zmene krajín CEE/SEE/EECCA v oblasti životného prostredia. Jeho úloha však postupne slabla, pretože sa rozvinuli iné rámce a iniciatívy.

Právne predpisy a normy EÚ v oblasti životného prostredia v súčasnosti zahŕňajú normatívne potreby jej novších členských štátov v strednej a východnej Európe. Prevažná väčšina zvyšných krajín v regióne UNECE si vytvorila silné väzby s EÚ prostredníctvom predvstupových, stabilizačných a asociačných dohôd, ako aj prostredníctvom akčných plánov európskej susedskej politiky, ktoré všetky podporujú ochranu životného prostredia prostredníctvom lepšej environmentálnej správy, vrátane právnych predpisov a inštitúcií. Podľa názoru Komisie predstavuje táto bilaterálna spolupráca medzi EÚ a krajinami regiónu UNECE, ktoré nie sú členskými štátmi EÚ, priamejší nástroj s cieľom riešiť environmentálne problémy každej krajiny, usmerniť pomoc EÚ, a zároveň podporovať koordináciu súčasných procesov v oblasti životného prostredia, ktoré predstavujú jednoznačnú pridanú hodnotu.

EÚ skutočne podporuje a aktívne sa zapája do rôznych mnohostranných fór, na ktorých sa diskutuje o problémoch v rámci programu konferencie v Belehrade. Takým je napríklad prípad biodiverzity, ktorá predstavuje pre EÚ dôležitú prioritu a v súvislosti s ňou Komisia

medzinárodne podporuje výrazne posilnený Dohovor o biologickej diverzite a zvýšené financovanie do Globálnemu fondu pre životné prostredie.⁵

Ďalším príkladom je oblasť udržateľnej spotreby a výroby, v ktorej má tematická stratégia EÚ udržateľného využívania prírodných zdrojov aj vonkajší rozmer, na základe ktorého sa okrem iných opatrení zabezpečuje zriadenie medzinárodnej skupiny na udržateľné využívanie prírodných zdrojov v spolupráci s environmentálnym programom Organizácie Spojených národov (UNEP). Táto skupina bude poskytovať nezávislé vedecké poradenstvo o kľúčových vplyvoch využívania zdrojov na životné prostredie. Medzi dôležité prvky práce bude patriť prínos k rozvíjaniu stratégií s cieľom znížiť vplyvy na životné prostredie v rýchlo sa rozvíjajúcich ekonomikách, najmä prostredníctvom zmeny neudržateľných spôsobov spotreby a výroby, a budovať vedomostné základne a kapacity v rozvojových krajinách.

Ak na jednej strane zohľadníme neustále aktívnejšie bilaterálne vzťahy EÚ v oblasti životného prostredia a na strane druhej neustále rastúcu globalizáciu v rámci spolupráce v oblasti životného prostredia, Komisia sa domnieva, že po belehradskej konferencii by hlavnou úlohou UNECE malo byť zjednodušenie implementácie environmentálnych dohovorov OSN v regióne, najmä pokiaľ ide o cezhraničný rozsah pôsobnosti týchto dohovorov. Komisia sa tiež domnieva, že UNECE by mala aj naďalej zohrávať významnú koordinačnú úlohu pri implementácii Johannesburgského plánu implementácie z roku 2002 na regionálnej úrovni a pokračovať v preskúvaní výkonu v oblasti životného prostredia, ktoré poskytuje politické usmernenia cieľovým krajinám, ako aj dôležitý prehľad potenciálnym darcom.

V súlade s týmto vývojom má Komisia v úmysle koncentrovať svoj podiel činnosti v rámci procesu EfE po konferencii v Belehrade na iniciatívy a činnosti, ktoré by sa nemohli dostatočne realizovať prostredníctvom bilaterálnej spolupráce EÚ.

Aby sa vo všeobecnosti zabránilo zbytočnej duplicitě činností, aby sa zabezpečila súdržnosť v rámci bilaterálnej práce EÚ, a aby sa optimalizovalo pridelenie zdrojov, Komisia sa bude v rámci EfE koncentrovať na:

- aktívnu účasť na implementácii súčasných dohovorov UNECE v oblasti životného prostredia,
- prínos k preskúvaniu výkonu v oblasti životného prostredia, realizovaného UNECE,
- zjednodušenie a podporu siete regionálnych environmentálnych centier v krajinách EECCA (pokiaľ by mohli zohrávať kľúčovú úlohu pri budovaní kapacít v susedných krajinách aj v stredoázijských štátoch),
- účasť na vybraných subregionálnych iniciatívach, ktoré majú význam pre proces EfE, a najmä na tých, ktoré sú zamerané na strednú Áziu,
- prispievanie, spolu s členskými štátmi EÚ, k zlepšeniu sektora vodného hospodárstva v regióne EECCA smerom k plneniu cieľov iniciatívy EÚ, ktorá sa týka vody (EUWI).

⁵ Oznámenie Komisie: „Zastavenie poklesu biodiverzity do roku 2010 – a v nasledujúcich rokoch. Trvalo udržateľné ekosystémové služby v prospech ľudstva“, KOM(2006) 216 v konečnom znení.