

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

STANOVISKÁ

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR

480. PLENÁRNE ZASADNUTIE V DŇOCH 25. A 26. APRÍLA 2012

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „7. environmentálny akčný program a nadväzné opatrenia k 6. environmentálnemu akčnému programu“ (prieskumné stanovisko)

(2012/C 191/01)

Spravodajca: **Lutz RIBBE**

Dánske predsedníctvo Rady EÚ sa 11. januára 2012 rozhodlo podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie požiadať Európsky hospodársky a sociálny výbor o vypracovanie stanoviska na tému

„7. environmentálny akčný program a nadväzné opatrenia k 6. environmentálnemu akčnému programu“

(prieskumné stanovisko).

Odborná sekcia pre poľnohospodárstvo, rozvoj vidieka a životné prostredie poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 10. apríla 2012.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 480. plenárnom zasadnutí 25. a 26. apríla 2012 (schôdza z 25. apríla) prijal 129 hlasmi za, pričom 2 členovia hlasovali proti a 6 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Zhrnutie záverov a odporúčaní výboru

1.1 Doterajších šesť environmentálnych akčných programov (EAP) bolo dôležitých pre prípravu politiky EÚ v oblasti životného prostredia, nedokázali však zabrániť tomu, že mnohé environmentálne problémy v Európe zostávajú nevyriešené. Dôvodom však nie sú chýbajúce poznatky o príčinách problémov alebo chýbajúce možnosti riešenia, ale nedostatočná politická vôľa konať.

1.2 Šiesty EAP (uplatňovaný do polovice roku 2012) bol koncipovaný ako environmentálna konkretizácia stratégie trvalo udržateľného rozvoja EÚ, ktorá bola prijatá v roku 2001, pričom Lisabonská stratégia slúžila ako jeho hospodársko-politický pilier. Európska komisia nechala – keďže Rada neprijala príslušné rozhodnutie – upadnúť stratégiu trvalo udržateľného rozvoja mlčky do zabudnutia. Stratégiu Európa 2020 považuje

za nový politicko-strategický nástroj, v rámci ktorého má politiku životného prostredia koordinovať hlavná iniciatíva „Európa efektívne využívajúca zdroje“.

1.3 EHSV nevidí zmysel v tom, aby sa okrem hlavnej iniciatívy uplatňoval aj ďalší environmentálny nástroj v podobe 7. EAP, do ktorého by boli zaradené tie oblasti politiky životného prostredia, ktorými sa stratégia Európa v dostatočnej miere nezaobrá. Prepojenie takéhoto 7. EAP so stratégiou Európa 2020 a hlavnou iniciatívou „Európa efektívne využívajúca zdroje“ by nebolo jasné.

1.4 EHSV odporúča Komisii, Rade a Európskemu parlamentu, aby oživilí stratégiu trvalo udržateľného rozvoja, zvolili komplexný a realizovateľný 7. EAP ako jej vykonávaciu environmentálnu stratégiu a začlenili do nej hlavnú iniciatívu

„Európa efektívne využívajúca zdroje“ so všetkými jej jednotlivými iniciatívami a zabezpečili úzke a koordinované zosúladenie zámerov environmentálnej a hospodárskej politiky. Významná stratégia Európa 2020 by tým dostala ďalšiu dôležitú úlohu, a to pripraviť a do praxe zaviesť krátkodobé a strednodobé smerovanie hospodárskej a finančnej politiky, ktoré je na ceste k dlhodobému udržateľnému rozvoju nevyhnutné.

2. Význam doterajších environmentálnych akčných programov (EAP) Európskej únie

2.1 V roku 1972 sa Európska rada na samite v Paríži rozhodla prijať opatrenia, ktoré mali zlepšiť životnú úroveň, životné podmienky a kvalitu života v Európe. Následne bol v roku 1973 prijatý **Prvý environmentálny akčný program** (doba trvania: 1974 – 1975) vtedajšieho Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Osobitný úspech tento program dosiahol preto, že zaviedol tzv. zásadu prevencie, ktorá, ako je známe, uprednostňuje predchádzanie znečisťovaniu životného prostredia pred neskorším prekonávaním jeho dôsledkov.

2.2 **Druhý environmentálny akčný program** (doba trvania: 1977 – 1981) doplnil 1. EAP o päť tzv. orientačných zásad. Boli to: a) kontinuita v environmentálnej politike; b) vytvorenie mechanizmov na preventívne kroky najmä v oblasti znečisťovania, územného plánovania a odpadového hospodárstva; c) ochrana a racionálne využívanie životného priestoru; d) uprednostňovanie opatrení na ochranu vnútrozemských vôd a morí, na boj proti znečisťovaniu ovzdušia, ako aj na boj proti hluku a e) zohľadnenie environmentálnych aspektov pri spolupráci medzi Európskym spoločenstvom a rozvojovými krajinami.

2.2.1 Druhý EAP vytvoril teda ako prvý dôležitý základ pre rozsiahle oblasti politiky životného prostredia, ktoré sú ešte aj dnes aktuálne, ako napr. ochrana vôd, politika v oblasti odpadov, medzinárodná spolupráca.

2.3 V **treťom environmentálnom akčnom programe** (doba trvania: 1982 – 1986) bolo po prvýkrát do európskej politiky životného prostredia zaradené ako cieľ šetrné využívanie prírodných zdrojov.

2.4 **Štvrtý environmentálny akčný program** (doba trvania: 1987 – 1992) bol prijatý v „Európskom roku ochrany životného prostredia“, teda v roku 1987. Vyznačoval sa skutočnosťou, že krátko predtým bol prijatý Jednotný európsky akt, ktorý výrazne rozšíril právomoci Európskeho spoločenstva v oblasti environmentálnej politiky, zatiaľ čo sa súčasne so zavedením európskeho vnútorného trhu obmedzili vnútroštátne ekologické normy a hraničné hodnoty. Prebiehala vtedy veľmi intenzívna diskusia o environmentálnych otázkach. Na konci 4. EAP sa konala v Riu konferencia o celosvetovom udržateľnom rozvoji.

2.4.1 Zo správy o stave životného prostredia uverejnenej v roku 1992 však jasne vyplynulo, že napriek všetkým dovtedajším snahám a napriek štyrom environmentálnym akčným programom nastalo resp. sa rysovalo zhoršenie vo väčšine oblastí životného prostredia. Hovorilo sa v nej okrem iného o kvalite vôd a vzduchu a o biodiverzite (vtedy sa ešte hovorilo o „rozmanitosti druhov“).

2.5 Aj ako určitá reakcia na konferenciu v Riu a skôr trезný opis stavu životného prostredia bol prijatý **Piaty environmentálny akčný program** formálne na obdobie rokov 1992 až 2000.

2.5.1 V ňom bol – v súlade s vtedajšími diskusiami na konferencii v Riu – formulovaný cieľ zmeniť model rastu v Spoločenstve takým spôsobom, aby sa vkročilo na cestu smerom k trvalo udržateľnému rozvoju zohľadňujúcemu životné prostredie. Toto predsavzatie odvtedy nestratilo nič zo svojej politickej aktuálnosti. Na 5. EAP je možné nazerať ako na jednu z prvých iniciatív EÚ v oblasti udržateľného rozvoja, čo vyjadruje aj podnadpis „Za trvalo udržateľný rozvoj zohľadňujúci životné prostredie“.

2.5.2 V 5. EAP boli navrhnuté tzv. **stratégie pre sedem oblastí**:

- globálne otepľovanie,
- acidifikácia,
- ochrana druhov,
- hospodárenie s vodou,
- životné prostredie v mestách,
- pobrežné oblasti a
- odpadové hospodárstvo,

pričom za povšimnutie stojí, že niektorými z týchto oblastí sa zaoberali aj predchádzajúce environmentálne akčné programy.

2.5.3 V rámci revízie 5. EAP v roku 1996 samotná Európska komisia označila za najväčšiu slabinu programu absenciu konkrétnych cieľov a nedostatočnú angažovanosť členských štátov. Aj Európsky hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku z 24. mája 2000 uviedol, že program priniesol niekoľko pozitívnych výsledkov, súčasne však s vážnymi obavami konštatoval, že kvalita životného prostredia v Európe, ktorá podľa jeho názoru predstavuje najdôležitejšie, ba dokonca jediné meradlo účinnosti po sebe nasledujúcich environmentálnych akčných programov a európskej politiky v oblasti životného prostredia, sa aj naďalej zhoršuje.

2.5.4 Piaty environmentálny akčný program bol politicko-strategickým priekopníkom **stratégie trvalo udržateľného rozvoja**, ktorú hlavy štátov a predsedovia vlád schválili v roku 2001 v Göteborgu.

2.6 Táto stratégia trvalo udržateľného rozvoja mala z environmentálneho hľadiska nájsť svoje konkrétne vyjadrenie v **Šiestom environmentálnom akčnom programe** (doba trvania od roku 2002 až do 21.7.2012) a z hľadiska hospodárskej politiky zase v tzv. Lisabonskej stratégii.

2.6.1 Aj 6. EAP mal podnadpis („Naša budúcnosť je v našich rukách“). Boli v ňom uvedené štyri tematické priority európskej politiky v oblasti životného prostredia: 1) **boj proti klimatickým zmenám**; 2) **ochrana prírody a biologickej rozmanitosti**; 3) **životné prostredie, zdravie a kvalita života**; ako aj 4) **udržateľné využívanie a obhospodarovanie prírodných zdrojov a odpadu**.

2.6.2 Ďalej bolo avizovaných a neskôr prijatých – podobne ako v 5. EAP – **sedem tematických stratégií**, ktoré sa týkali

- znečisťovania ovzdušia,
- morského prostredia,
- predchádzania vzniku odpadu a jeho recyklovania,
- udržateľného využívania prírodných zdrojov,
- životného prostredia v mestách,
- ochrany pôdy a
- udržateľného používania pesticídov.

2.6.3 Za povšimnutie stojí aj to, že aj 6. EAP sa opäť zaoberal „starými“ témami.

3. Stav politiky v oblasti životného prostredia a diskusia o udržateľnom rozvoji v Európe na konci 6. EAP

3.1 Najprv treba konštatovať, že aj na konci Šiesteho environmentálneho akčného programu bolo veľa oblastí environmentálnej politiky, ktoré, hoci sú už roky na programe akčných programov, sú riešené nedostatočne resp. takmer vôbec nie. Za všetky uvedme dva príklady:

- Ochranou pôdy sa už roky zaoberajú rôzne environmentálne akčné programy, avšak ku skutočným „akciám“ na úrovni EÚ ešte nedošlo, okrem iného preto, lebo v Rade sa nedosiahla dohoda o predložení návrhu smernice Komisie.
- Téma ochrany druhov a biodiverzity sa ťahne celou históriou environmentálnych akčných programov. V roku 2001 sa Európska rada zaviazala zastaviť do roku 2010 straty biodiverzity, ale ani akčný program pre biodiverzitu, ktorý obsahoval 160 opatrení, nedokázal zabrániť tomu, aby tento cieľ zostal nedosiahnutý. V roku 2011 bola spustená nová stratégia v oblasti biodiverzity, ktorá tentoraz obsahuje sľub, že sa pôvodný cieľ dosiahne s desaťročným meškaním.

3.2 Výsledkami 6. EAP spôsobujúcimi sčasti rozčarovanie sa EHSV zaoberal vo svojom stanovisku z 18. januára 2012 (NAT/528, CESE 152/2012: „Šiesty akčný program Spoločenstva pre životné prostredie – Záverečné posúdenie“). Výbor v ňom reaguje na novú správu „Situácia v životnom prostredí“, ktorá politike EÚ v oblasti životného prostredia v podstate nevystavuje dobré vysvedčenie.

3.3 Otázkou, prečo sú napriek viacerým dlhoročným EAP mnohé environmentálne problémy aj naďalej nevyriešené, EÚ doposiaľ skutočne neskúmala, ani nezodpovedala. Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru je jasné, že dôvodom nie sú chýbajúce poznatky o problémoch a možnostiach riešenia, lež nedostatočná vôľa rozhodne konať. Nedostatočne sa uplatňujú poznatky, sčasti dokonca aj politické rozhodnutia. Jedným z dôvodov by mohlo byť, že medzi činnosťou, ktorá je nevyhnutná z hľadiska životného prostredia a krátkodobými hospodárskymi záujmami vznikajú niekedy konflikty záujmov, o ktorých sa rozhoduje v prospech hospodárstva.

3.4 Pre EHSV má na konci obdobia platnosti 6. EAP zásadný význam zistenie, že sa Európska komisia, ako sa zdá, rozlúčila so stratégiou trvalo udržateľného rozvoja, ktorej environmentálny pilier tvoril 6. EAP.

3.5 V minulosti Komisia a Rada označovali stratégiu trvalo udržateľného rozvoja za zastrešujúcu stratégiu, podľa ktorej sa mala orientovať o. i. aj Lisabonská stratégia, v súčasnosti je však okolo nej povážlivo ticho. V pracovných programoch Komisie sa už neobjavuje (aj keď v tejto súvislosti neexistuje žiadne formálne rozhodnutie Európskej rady). EHSV túto skutočnosť niekoľkokrát kritizoval a na tomto mieste túto kritiku opakuje a jasne poukazuje na to, že nepovažuje za správne nechať splynúť stratégiu trvalo udržateľného rozvoja so stratégiou Európa 2020. Viackrát uviedol svoje dôvody, hoci Komisia, Rada ani Európsky parlament nikdy na jeho vyhlásenia nereagovali.

3.6 Doterajšia štruktúra politického plánovania EÚ, ktorá sa pokúšala pod hlavičkou stratégie trvalo udržateľného rozvoja navzájom skoordinať tri piliere, a to hospodárstvo, ekológiu a sociálne otázky, tým bola rozbitá. Vyvstáva tak otázka, v akom rámci chce Komisia, Rada a Európsky parlament v budúcnosti koordinovať stratégiu trvalo udržateľného rozvoja s environmentálnou politikou.

4. Stratégia Európa 2020 a perspektíva prípadného 7. EAP

4.1 Stratégia Európa 2020, ktorú Komisia považuje za absolútne kľúčový politický prvok plánovania a riadenia, aspoň poskytuje viac menej jasnú odpoveď na otázku, ako to asi Komisia vidí.

4.2 Stratégia Európa 2020 vymenúva, ako je známe, sedem hlavných iniciatív, ktorými sú:

- Inovácia v Únii,
- Mládež v pohybe,
- Digitálny program pre Európu,
- Európa efektívne využívajúca zdroje,
- Priemyselná politika vo veku globalizácie,

— Program pre nové zručnosti a nové pracovné miesta,

— Európska platforma na boj proti chudobe.

4.3 Komisia nepochybne chápe hlavnú iniciatívu „Európa efektívne využívajúca zdroje“ ako „nový“ environmentálny akčný program a presne toto jej ponímanie je istotne príčinou, prečo nebol doteraz predložený návrh nového, siedmeho EAP, hoci šiesty EAP skončí v júli 2012.

4.4 Takže nie je náhoda, že Komisia začala pracovať na príprave 7. EAP až potom, čo sa Rada (pre životné prostredie) a Európsky parlament kriticky spýtali, kde ten program viazne.

4.5 Komisia si v rámci novej štruktúry svojej politiky a plánovania vybrala stratégiu Európa 2020 za zastrešujúcu stratégiu, ktorá sa má uskutočňovať prostredníctvom siedmich hlavných iniciatív, pričom environmentálna politika je predmetom iniciatívy „Európa efektívne využívajúca zdroje“.

4.6 Teraz však vychádza stále viac najavo, že

— na jednej strane sa stratégia Európa 2020 nezaobrá dostatočne určitými zastrešujúcimi oblasťami, ktoré boli doteraz predmetom stratégie trvalo udržateľného rozvoja (napr. otázkami generálnej spravodlivosti a spravodlivého prerozdelenia) a

— na druhej strane sa určité oblasti environmentálnej politiky v hlavnej iniciatíve „Európa efektívne využívajúca zdroje“ nenachádzajú.

4.7 Medzi celkom 20 konkrétnymi iniciatívami v oblasti environmentálnej politiky, ktoré majú byť súčasťou stratégie „Európa efektívne využívajúca zdroje“, sa nachádza celý rad „starých známych“ z predchádzajúcich environmentálnych akčných programov, ako napr. politika týkajúca sa biodiverzity, znečisťovania vody a ovzdušia (vrátane politiky dopravy), ale napr. téma „životné prostredie a ľudské zdravie“ je zohľadnená pramálo, rovnako ako politika týkajúca sa používania chemikálií či nanotechnológie.

4.8 EHSV sa vyjadril tak k samotnej hlavnej iniciatíve „Európa efektívne využívajúca zdroje“, ako aj k plánu jej uskutočňovania a pritom upozornil práve na tie nedostatky, ktorými sa environmentálne akčné programy doteraz vyznačovali: mnoho dobre znejúcich cieľov a sľubov, málo konkrétnych opatrení, takmer žiadne ukazovatele a málo konkrétne zavádzanie do praxe.

4.9 EHSV požiadal Komisiu, aby v 20 ohlásených konkrétnych iniciatívach veľmi presne opísala,

— „čo sa presne rozumie pod ‚efektívnosťou využívania zdrojov‘,

— čo je možné dosiahnuť už pomocou technologických zlepšení resp.

— v ktorých odvetviach musí dôjsť k ohláseným ‚zásadným zmenám‘, ako majú vyzeráť a pomocou ktorých nástrojov sa zamýšľa ich dosiahnuť,

— aké konkrétne zmeny správania výrobcov a spotrebiteľov sa považujú za nevyhnutné a ako je možné ich urýchliť“⁽¹⁾.

Komisia však túto žiadosť nespĺnila, naopak, opäť zostala vo svojich vyjadreniach nekonkrétna a nezáväzná.

4.10 Podľa názoru EHSV sa tým potvrdzuje, že Komisia svojím doterajším prístupom nedostatočne reaguje na všetky potreby environmentálnej politiky, predovšetkým však na potrebu udržateľnosti. Čo by potom mohol 7. EAP dosiahnuť?

4.11 Časy, kedy boli environmentálne akčné programy potrebné na to, aby sa zistilo a opísalo, čo sa má urobiť, už pominuli. Zodpovední činitelia v Európe dobre vedia, čo treba robiť. Je len celkom málo nových oblastí, v ktorých by bolo treba rozpracovať nové myšlienky. Za takúto oblasť možno považovať nanotechnológie. Na to však nie je potrebný osobitný environmentálny akčný program.

4.12 V Európe sa však v prvom rade nedostatočne uplatňujú poznatky. Existujú extrémne nedostatky v ich uplatňovaní, ku ktorým prispievajú všetky úrovne (EÚ, členské štáty, regióny, obce a občania). EHSV chce v tejto súvislosti zdôrazniť, že Komisia môže vypracovať aj najlepšie programy a vyhlásenia, ale za ich uskutočňovanie sú v podstatnej miere zodpovedné politické orgány členských štátov.

4.13 EHSV nepovažuje za vhodné riešenie jednoducho vytvoriť 7. EAP len preto, aby poskytol „prístrešie“ tým oblastiam environmentálnej politiky, ktoré neboli zahrnuté do iniciatívy „Európa efektívne využívajúca zdroje“. Prepojenie medzi takýmto 7. EAP s a) hlavnou iniciatívou, ale aj s b) stratégiou Európa 2020 by zostalo nejasné.

4.14 Výbor je však otvorený myšlienke 7. environmentálneho akčného programu. Málo by však byť jasné, 1) čo sa ním chce dosiahnuť; 2) ako je možné zabezpečiť, aby bol na konci úspešnejší než jeho predchodcovia a – čo je veľmi dôležité – 3) ktorej celkovej oblasti politiky má slúžiť.

4.15 EHSV odporúča Komisii, Rade a Európskemu parlamentu, aby oživilí stratégiu trvalo udržateľného rozvoja EÚ, zvolili komplexný a realizovateľný 7. EAP ako jej vykonávaciu environmentálnu stratégiu a začlenili do nej hlavnú iniciatívu „Európa efektívne využívajúca zdroje“ so všetkými jej jednotlivými iniciatívami a zabezpečili úzke a koordinované zosúladenie zámerov environmentálnej a hospodárskej politiky. Významná stratégia Európa 2020 by tým dostala ďalšiu mimoriadne dôležitú úlohu, a to pripraviť a do praxe zaviesť krátkodobé a strednodobé smerovanie hospodárskej a finančnej politiky, ktoré je na ceste k dlhodobému udržateľnému rozvoju nevyhnutné.

⁽¹⁾ Pozri Ú.v. EÚ C 376, 22.12.2011, s. 97, bod 1.2.

4.16 V tomto 7. EAP by sa podľa názoru EHSV mal dôraz klásť na to, aby sa stanovili absolútne záväzné rozhodnutia o uskutočňovaní v oblastiach, ktoré zostali často celé roky nedoriešené.

4.17 Otázkou je, či je Európa ochotná a schopná tak urobiť. Nemožno však prehliadnuť, že politici znova a znova stanovujú ambiciózne ciele a požadujú iniciatívy. Keď sú potom – napr. Komisiou – predložené, tí istí politici nájdu dôvody, prečo ich nie je možné prijať alebo uskutočniť. Zoznam takýchto príkladov je dlhý. Či už ide o smernicu o energetickej účinnosti, ktorú blokuje Rada, alebo o neuskutočnenie starého sľubu (zo stratégie trvalo udržateľného rozvoja), a to vytvoriť zoznam dotácií na činnosti, ktoré poškodzujú životné prostredie a potom ich zrušiť, medzi slovami a činmi existuje priepasť. A Komisia, Rada a Európsky parlament by mali verejnosti vysvetliť, ako ju chcú prekonať.

V Bruseli 25. apríla 2012

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON
