

I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

480. PLENARNO ZASEDANJE 25. IN 26. APRILA 2012

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o 7. okoljskem akcijskem programu in nadaljevanju 6. okoljskega akcijskega programa (raziskovalno mnenje)

(2012/C 191/01)

Poročevalec: **Lutz RIBBE**

Dansko predsedstvo Sveta Evropske unije je 11. januarja 2012 sklenilo, da v skladu s členom 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednji temi:

7. okoljski akcijski program in nadaljevanje 6. okoljskega akcijskega programa

(raziskovalno mnenje).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 10. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 129 glasovi za, 2 glasovoma proti in 6 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek sklepov in priporočil Odbora

1.1 Doslej je bilo pripravljenih šest okoljskih akcijskih programov (OAP), ki so bili sicer pomembni za oblikovanje evropske okoljske politike, vendar pa niso mogli odpraviti mnogih okoljskih problemov v Evropi, ki ostajajo nerešeni. Razlog ni v tem, da ne poznamo vzrokov za težave ali rešitev, temveč v tem, da primanjkuje politične volje za ukrepanje.

1.2 6. okoljski akcijski program (ki velja do sredine leta 2012) je bil mišljen kot konkreten odgovor okoljske politike na strategijo EU za trajnostni razvoj iz leta 2001, katere ekonomski steber je bila Lizbonska strategija. Evropska komisija je – sicer brez ustreznega sklepa Sveta – potihoma pustila, da je strategija za trajnostni razvoj utonila v pozabo. Strategijo

Evropa 2020 obravnava kot nov politično-strateški instrument; okoljska politika se v okviru te strategije usklajuje prek vodilne pobude *Evropa, gospodarna z viri*.

1.3 EESO ne vidi smisla v tem, da bi se poleg omenjene vodilne pobude uporabljal še en instrument okoljske politike v obliki 7. okoljskega akcijskega programa, ki bi zajemal tiste vidike okoljske politike, ki v strategiji Evropa 2020 niso dovolj upoštevani. Povezava takega 7. OAP s strategijo Evropa 2020 in vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, bi bila nejasna.

1.4 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj oživijo strategijo za trajnostni razvoj, v njenem okviru pripravijo obsežen in izvedljiv 7. OAP kot načrt za

izvajanje okoljske politike in vanj vključijo vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, z vsemi posameznimi pobudami ter hkrati zagotovijo tesno usklajevanje med vidiki okoljske in gospodarske politike. S tem bi strategija Evropa 2020, ki je pomembna že sama po sebi, dobila ključen pomen, ki je v pripravi in izvajanju kratkoročnih in srednjeročnih smernic gospodarske in finančne politike, potrebnih na poti do dolgoročnega trajnostnega razvoja.

2. Pomen dosedanjih okoljskih akcijskih programov EU

2.1 Evropski svet je na vrhu v Parizu leta 1972 sklenil, da sprejme ukrepe za izboljšanje življenjskega standarda, življenjskih pogojev in kakovosti življenja v Evropi. Tako je bil leta 1973 sprejet **1. okoljski akcijski program** tedanje Evropske gospodarske skupnosti, ki je veljal za leti 1974 in 1975. Poseben uspeh prvega programa je bila uvedba t. i. previdnostnega načela, ki, kot je znano, pomeni, da ima preprečevanje okoljskih obremenitev prednost pred naknadnim odpravljanjem posledic.

2.2 V **2. okoljskem akcijskem programu** za obdobje 1977–1981 so bili cilji prvega programa dopolnjeni z naslednjimi petimi t. i. vodilnimi načeli: a) kontinuiteta okoljske politike, b) vzpostavitev mehanizmov za preventivno ukrepanje, predvsem v zvezi z onesnaževanjem, prostorskim načrtovanjem in ravnanjem z odpadki, c) zaščita in racionalno izkoriščanje življenjskega prostora, d) prednostna obravnava ukrepov za zaščito celinskih voda in morij ter za boj proti onesnaževanju zraka in hrupu ter e) upoštevanje okoljskih vidikov pri sodelovanju med Skupnostjo in državami v razvoju.

2.2.1 2. okoljski akcijski program je torej postavil temelje za široka področja okoljske politike, ki so aktualna še danes, npr. varstvo voda, ravnanje z odpadki in mednarodno sodelovanje.

2.3 S **3. okoljskim akcijskim programom**, ki je bil sprejet za obdobje 1982–1986, je bila **trajnostna raba naravnih virov** prvič kot cilj vključena v evropsko okoljsko politiko.

2.4 **4. okoljski akcijski program** za obdobje 1987–1992 je bil sprejet leta 1987, ki je bilo evropsko leto varstva okolja. Na program je vplivalo dejstvo, da je bil malo pred tem sprejet Enotni evropski akt, ki je bistveno razširil pristojnosti Evropske skupnosti na področju okoljske politike, hkrati pa je uresničevanje evropskega enotnega trga povzročilo zaostritev nacionalnih okoljskih standardov in mejnih vrednosti. Razprave o okoljski politiki so bile takrat zelo živahne, ob koncu 4. okoljskega akcijskega programa pa je poleg tega v Riu potekala konferenca ZN o svetovni trajnosti.

2.4.1 Toda poročilo o stanju okolja, objavljeno leta 1992, je pokazalo, da so se razmere na večini področij okoljske politike kljub vsem dotedanjim prizadevanjem in štirim okoljskim akcijskim programom poslabšale ali so začele kazati znake poslabšanja; pri tem se je med drugim omenjalo kakovost vode in zraka ter biotsko raznovrstnost.

2.5 Na začetku leta 1993 je bil tako kot odziv na konferenco v Riu in na precej streznjujoče poročilo o stanju okolja sprejet **5. okoljski akcijski program**, ki naj bi uradno veljal za obdobje 1992–2000.

2.5.1 V njem je bil v skladu s tedanjimi razpravami na konferenci v Riu določen cilj, da je treba *model rasti Skupnosti spremeniti tako, da bomo stopili na pot trajnostnega in okolju prijaznega razvoja*, kar je namera iz preteklosti, ki je tudi danes še vedno enako politično aktualna. 5. OAP lahko obravnavamo kot eno prvih pobud EU na področju trajnostnega razvoja, kar je bilo razvidno tudi iz podnaslova *Za trajnost in okolju prijazen razvoj*.

2.5.2 V **5. OAP** so bile predlagane t. i. strategije za naslednjih sedem področij:

- globalno segrevanje,
- zakisljevanje,
- biotska raznovrstnost,
- upravljanje z vodnimi viri,
- mestno okolje,
- obalna območja in
- ravnanje z odpadki.

Pri tem velja opozoriti, da so bila nekatera od teh področij obravnavana že v prejšnjih okoljskih akcijskih programih.

2.5.3 Pri pregledu **5. OAP** leta 1996 je celo Evropska komisija ugotovila, da je največja pomanjkljivost programa pomanjkanje konkretnih ciljev in zavzetosti držav članic. Tudi Evropski ekonomsko-socialni odbor je v mnenju z dne 24. maja 2000 ugotovil, da je program *imel številne pozitivne rezultate*, vendar je hkrati izrazil *veliko zaskrbljenost zaradi nadaljnega slabšanja kakovosti okolja v Evropi, ki je po njegovem mnenju najpomembnejše, če ne celo edino merilo učinkovitosti zaporednih okoljskih akcijskih programov in na splošno evropske okoljske politike*.

2.5.4 5. OAP je s politično-strateškega vidika utrl pot **strategiji za trajnostni razvoj**, ki so jo voditelji držav in vlad sprejeli leta **2001 v Göteborgu**.

2.6 Ta strategija naj bi nato dobila konkretno podobo v obliki **6. okoljskega akcijskega programa** (za obdobje od leta 2002 do 21. julija 2012), ki predstavlja vidik okoljske politike, in v obliki t. i. lizbonske strategije, ki predstavlja vidik gospodarske politike.

2.6.1 Tudi 6. OAP je bil opremljen s podnaslovom (*Naša prihodnost, naša izbira*) in določa štiri tematske prednostne naloge evropske okoljske politike: 1) **boj proti podnebnim spremembam**, 2) **varstvo narave** in biotske raznovrstnosti, 3) **okolje, zdravje in kakovost življenja** ter 4) **trajnostna raba** in gospodarjenje z **naravnimi viri in odpadki**.

2.6.2 V njem je bilo tako kot v 5. OAP napovedanih – in pozneje tudi sprejetih – **sedem tematskih strategij** v zvezi z:

- onesnaževanjem zraka,
- morskimi območji,
- preprečevanjem nastajanja odpadkov in recikliranjem,
- trajnostno rabo naravnih virov,
- mestnim okoljem,
- varstvom tal ter
- trajnostno rabo pesticidov.

2.6.3 Opaziti je, da tudi 6. OAP ponovno povzema „stare“ teme.

3. Stanje na področju okoljske politike in razprave o trajnosti v Evropi ob koncu 6. OAP

3.1 Na začetku je treba opozoriti, da mnoga področja okoljske politike, ki so že leta na dnevnem redu akcijskih programov, tudi ob koncu 6. okoljskega akcijskega programa niso dovolj – ali sploh – obravnavana. Naj navedemo zgolj dva primera:

- *varstvo tal* je že leta vključeno v različne okoljske akcijske programe, toda resnične „akcije“ na ravni EU še ni bilo, med drugim tudi zato, ker Svet ni dosegel soglasja o osnutku direktive, ki ga je predložila Komisija;
- tudi vprašanje *biotske raznovrstnosti* se skorajda kot rdeča nit vleče skozi vso zgodovino okoljskih akcijskih programov. Evropski svet je leta 2001 obljubil, da bo do leta 2010 zaustavil izgubljanje biotske raznovrstnosti. Toda celo obsežen akcijski program za biotsko raznovrstnost, ki je zajemal 160 ukrepov, ni bil dovolj za doseg tega cilja. Leta 2011 je bila nato sprejeta nova strategija za biotsko raznovrstnost, s katero naj bi prvotni cilj dosegli z desetletno zamudo.

3.2 Rezultate 6. OAP, ki so deloma spet streznjujoči, je EESO obravnaval v mnenju z dne 18. januarja 2012 z naslovom **Šesti okoljski akcijski program Skupnosti – končna ocena** (NAT/528, CESE 152/2012). V njem omenja tudi novo poročilo o stanju okolja, ki okoljske politike EU na splošno ne ocenjuje dobro.

3.3 EU se doslej še ni zares lotila vprašanja, zakaj mnogi okoljski problemi kljub dolgoletnim okoljskim akcijskim programom ostajajo nerešeni, in nanj tako še ni našla odgovora. Po mnenju EESO je ena stvar jasna: razlog ni v pomanjkanju znanja o problemih in pomanjkanju rešitev, temveč v tem, da pogosto ni volje za odločno ukrepanje. Znanje in včasih celo politične odločitve se namreč v praksi ne izvajajo. Razlog je najbrž predvsem v pogostem nasprotju med nujnimi okoljskimi ukrepi in kratkoročnimi ekonomskimi interesi, pri čemer prevladajo slednji.

3.4 Po mnenju EESO je ob koncu 6. OAP bistvena ugotovitev, da se je Evropska komisija očitno poslovila od strategije za trajnostni razvoj, katere okoljski steber je bil 6. OAP.

3.5 Če sta Komisija in Svet prej strategijo za trajnostni razvoj označevala kot krovno strategijo, po kateri se mora ravnati tudi lizbonska strategija, pa je danes glede tega vse sumljivo tiho. V delovnih programih Komisije se ta strategija ne pojavlja več (čeprav Evropski svet o tem ni sprejel formalnega sklepa). EESO je zaradi tega že večkrat izrazil kritiko in jo ponavlja tudi v tem mnenju. Poleg tega opozarja, da je navidezna vključitev strategije za trajnostni razvoj v strategijo Evropa 2020 po njegovem mnenju napačna odločitev. To stališče je že večkrat utemeljil, vendar se Komisija, Svet ali Parlament nanj niso nikoli odzvali.

3.6 Tako je odpravljena dosedanja struktura v političnem načrtovanju EU, namreč da poskuša tri stebre – gospodarstvo, ekologijo in socialo – usklajevati „pod okriljem“ strategije za trajnostni razvoj. S tem pa se odpira tudi vprašanje, v katerem okviru želijo Komisija, Svet in Parlament v prihodnje usklajevati strategijo za trajnostni razvoj in okoljsko politiko.

4. Strategija Evropa 2020 in možnosti za 7. OAP

4.1 Strategija Evropa 2020, v kateri Komisija brez dvoma vidi najpomembnejši politični element načrtovanja in usmerjanja, ponuja, če nič drugega, bolj ali manj jasen odgovor na vprašanje, kako Komisija obravnava omenjeno problematiko.

4.2 Kot je znano, je v strategiji Evropa 2020 določenih sedem vodilnih pobud:

- *Unija inovacij*,
- *Mladi in mobilnost*,
- *Evropski program za digitalne tehnologije*,
- *Evropa, gospodarna z viri*,
- *Industrijska politika za dobo globalizacije*,

— Program za nova znanja in spretnosti in nova delovna mesta ter

— Evropska platforma za boj proti revščini.

4.3 Vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, Evropska komisija brez dvoma razume kot „novi“ okoljski akcijski program; to je zagotovo tudi razlog, zakaj doslej še ni bil predložen osnutek novega, 7. OAP, čeprav 6. OAP preneha veljati julija 2012.

4.4 Ni naključje, da je Evropska komisija začela pripravljati 7. OAP šele potem, ko sta jo Svet (za okolje) in Evropski parlament kritično povprašala, kje je ta program.

4.5 Komisija je sklenila, da bo strategija *Evropa 2020* zaradi „nove strukture“ političnega in programskega načrtovanja krovna strategija, ki naj bi se izvajala prek sedmih vodilnih pobud; okoljska politika je zajeta v pobudi *Evropa, gospodarna z viri*.

4.6 Zdaj pa postaja vse bolj jasno, da

— nekatera splošna vprašanja, ki so bila doslej zajeta v strategiji za trajnostni razvoj (npr. pravična porazdelitev virov in medgeneracijska pravičnost na svetovni ravni), v strategiji *Evropa 2020* niso dovolj upoštevana, in

— nekatera področja okoljske politike niso omenjena v vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*.

4.7 Tako med skupno dvajsetimi posameznimi pobudami na področju okoljske politike, ki naj bi v praksi oživile pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, sicer najdemo množico „znanih obrazov“ iz prejšnjih okoljskih akcijskih programov, kot so politike na področju biotske raznovrstnosti, vode in zraka (vključno s prometno politiko), toda nekatere teme, kot sta na primer okolje in zdravje človeka, so ravno tako premalo upoštewane kot politika o kemikalijah ali nanotehnologija.

4.8 EESO je že izrazil mnenje tako o sami vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*, kot o načrtu za njeno uresničevanje. Pri tem je opozoril na ravno tiste nepravilnosti, ki so bile doslej značilne za okoljske akcijske programe: številni dobro zveneči cilji in obljube, malo konkretnih ukrepov, skoraj nobenih kazalnikov – in malo konkretnega izvajanja.

4.9 Komisijo je med drugim pozval, naj bo „v 20 napovedanih pobudah zelo natančno opisano,

— kaj natanko pomeni *gospodarnost z viri*,

— kaj je mogoče doseči že s tehnološkimi izboljšavami oziroma

— v katerih sektorjih mora priti do napovedanih ‚velikih sprememb‘, kakšne naj bi te spremembe bile in s katerimi orodji se jih name-rava doseči ter

— kakšne spremembe v obnašanju proizvajalcev in potrošnikov se štejejo za potrebne in kako jih je mogoče pospešiti“. (1)

Toda Komisija se na ta poziv ni odzvala in se je znova zatekla v nedoločno in neobvezujoče izražanje.

4.10 Za EESO je to potrditev, da Komisija z dosedanjim pristopom ne upošteva dovolj vseh nujnih vprašanj okoljske politike, predvsem pa ne izpolnjuje nujnih zahtev glede trajnosti. Kaj bi torej lahko dosegli s 7. OAP?

4.11 Časi, ko smo potrebovali okoljske akcijske programe, da bi ugotovili in opisali, kaj se mora zgoditi, so mimo. Odgovorni v Evropi zelo dobro vedo, kaj je treba storiti. Zelo malo novih področij je, na katerih je treba razviti nove zamisli; eno takih je nanotehnologija. Toda za to ni potreben poseben okoljski akcijski program.

4.12 Največja težava v Evropi je, da se spoznanja premalo prenašajo v prakso. Izvajanje je izredno pomanjkljivo in za to so odgovorne vse ravni (EU, države članice, regije, občine in državljani). EESO želi v zvezi s tem jasno opozoriti, da Komisija sicer lahko pripravlja še tako dobre programe in oznanja namere, toda za izvajanje so odgovorni predvsem politični organi držav članic.

4.13 Objava 7. OAP zgolj zato, da se „spravijo pod streho“ vsa področja okoljske politike, ki niso zajeta v vodilni pobudi *Evropa, gospodarna z viri*, po mnenju EESO ni nobena rešitev. Povezava med takšnim 7. OAP in vodilno pobudo na eni strani ter strategijo *Evropa 2020* na drugi bi ostala nejasna.

4.14 Kljub temu Odbor ne zavrača zamisli o 7. okoljskem akcijskem programu. Jasno pa bi moralo biti naslednje: prvič, kaj želimo s tem doseči, drugič, kako zagotoviti, da bo program na koncu uspešnejši kot njegovi predhodniki, in tretjič – kar je zelo pomembno – na katero krovno politično področje naj bi se program nanašal.

4.15 EESO priporoča Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu, naj oživijo strategijo za trajnostni razvoj, v njenem okviru pripravijo obsežen in izvedljiv 7. OAP kot načrt za izvajanje okoljske politike in vanj vključijo vodilno pobudo *Evropa, gospodarna z viri*, z vsemi posameznimi pobudami ter hkrati zagotovijo tesno usklajevanje med vidiki okoljske in gospodarske politike. S tem bi strategija *Evropa 2020*, ki je pomembna že sama po sebi, dobila ključen pomen, ki je v pripravi in izvajanju kratkoročnih in srednjeročnih smernic gospodarske in finančne politike, potrebnih na poti do dolgoročnega trajnostnega razvoja.

(1) Glej mnenje UL C 376, 22.12.2011, str. 97, točka 1.2.

4.16 EESO meni, da bi bilo treba v takšnem 7. OAP veliko pozornosti nameniti določitvi popolnoma zavezujočih sklepov na področjih, ki so že mnogo let pogosto neurejena.

4.17 Vprašanje pa je, ali je Evropa pripravljena na to nalogo in ali jo je sposobna izvesti. Ne moremo prezreti dejstva, da politiki vedno znova določajo visoko zastavljene cilje in pozivajo k pobudam. Če pa to stori npr. Evropska komisija, pa ti isti politiki najdejo razloge, zakaj se sklepi nato ne sprejmejo in tudi ne izvajajo. Primerov je veliko; naj bo to direktiva o energetske učinkovitosti, ki jo blokira Svet, ali stara obljuba (iz strategije za trajnostni razvoj), ki ni bila izpolnjena, namreč da bo pripravljen seznam okolju škodljivih subvencij, ki bodo nato odpravljene – prepad med besedami in dejanji je ogromen, Komisija, Svet in Evropski parlament pa morajo javnosti pojasniti, kako naj bi ga premostili.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
