

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2030

(COM(2020) 652 final – 2020/0300 (COD))

(2021/C 123/12)

Glavni poročevalec: **Lutz RIBBE**

Zaprosilo	Evropski parlament, 11. 11. 2020 Svet, 5. 11. 2020
Pravna podlaga	člen 192(1) in člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Sklep predsedstva Odbora	1. 12. 2020
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	27. 1. 2021
Plenarno zasedanje št.	557
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	227/4/4

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da ima predloženi predlog osmega okoljskega akcijskega programa (OAP) zelo majhno dodano vrednost. Ta je v napovedanem izboljšanem modelu za spremljanje in boljšem poročanju. Razen tega bolj kot tehtno vsebino in ukrepe vsebuje splošen opis stanja in izjave o namerah. Vendar zgolj za boljše upravljanje ni potreben akcijski program.

1.2 EESO se sprašuje, ali je za nadaljnjo spodbudo okoljski politiki EU, ki je v absolutno središče politike EU prišla najpozneje z evropskim zelenim dogovorom, resnično potreben tak 8. OAP.

1.3 EESO je zaradi predloga Komisije še bolj prepričan v svoje stališče, na katerega že več let vedno znova opozarja: znanja o tem, kaj bi bilo treba narediti, je dovolj, pomanjkljiva pa sta izvajanje znanih, pogosto že dolgo sprejetih ukrepov in politična volja.

1.4 EESO meni, da bi bilo koristno, če bi bile v 8. OAP s svojimi podrobnimi zahtevami vključene in sprejete na primer strateške pobude, kot so strategija za biotsko raznovrstnost, strategija „od vil do vilic“ ali akcijski načrt za krožno gospodarstvo, ki jih je Komisija pripravila za izvajanje evropskega zelenega dogovora. Še več, Svet in Evropski parlament bi lahko Komisijo z 8. OAP tudi zadolžila, naj utrdi in poglobi evropski zeleni dogovor, tako da bi ji izrecno naročila, naj najpozneje v novem mandatu predloži zakonodajni predlog agende EU 2050 (kot spremenjenega in razširjenega drugega evropskega zelenega dogovora), s katero bi se 8. OAP kot priloga dodal konkreten in izčrpen seznam ukrepov. Vendar to ni predvideno.

1.5 EESO zato spodbuja temeljno razpravo o smislu in koristi okoljskih akcijskih programov, ponovno poziva, naj se pripravi posebna trajnostna agenda EU 2050, ter meni, da je evropski zeleni dogovor dobra in trdna podlaga zanjo.

2. Ozadje mnenja

Okoljski akcijski programi EU

2.1 Okoljski akcijski programi se na ravni EU izvajajo od zgodnjih sedemdesetih let. 7. OAP se je iztekel 31. decembra 2020.

2.2 Komisija je v predlogu za 8. OAP navedla, da okoljski akcijski programi „usmerjajo razvoj okoljske politike EU“, vendar je morala posredno priznati tudi, da ti programi navsezadnje le niso imeli takega učinka, kakršnega smo si od njih obetali. Tako je ugotovila, „da je napredek v zvezi z varstvom narave, zdravjem in političnim vključevanjem nezadosten“. Poleg tega opozarja na poročilo z naslovom Evropsko okolje – Stanje in napovedi 2020, ki ga je Evropska agencija za okolje objavila 4. decembra 2019, in ugotavlja, da so „[t]renutni izzivi na področju okolja, podnebja in trajnosti [...] najbolj pereči in nujni do zdaj ter zahtevajo takojšnje in usklajeno ukrepanje ter nujne sistemske rešitve“, kajti „[s] trenutnim modelom rasti naj bi se pritiski na okolje še naprej povečevali, kar bo neposredno in posredno škodljivo vplivalo na zdravje in dobro počutje ljudi. To še zlasti velja za sektorje z najvišjim okoljskim vplivom – sektor prehrane, mobilnosti, energije ter tudi infrastrukture in stavb.“

2.3 Ta navedba je v skladu s poročilom Europe Sustainable Development Report 2020 (Poročilo o trajnostnem razvoju Evrope leta 2020), ki sta ga decembra 2020 objavila Mreža OZN za rešitve trajnostnega razvoja in Inštitut za evropsko okoljsko politiko. Ena najpomembnejših ugotovitev tega poročila je, da se Evropa pri izvajanju ciljev trajnostnega razvoja z največjimi izzivi sooča na področjih trajnostnega kmetijstva in živil, podnebja in biotske raznovrstnosti.

2.4 Komisija pojasnjuje, da je z evropskim zelenim dogovorom, ki je bil objavljen 11. decembra 2019, sprejela velikopotezen načrt, s katerim bo EU a) do leta 2050 postala prva podnebno nevtralna celina, b) zaščitila, ohranila in krepila svoje naravno bogastvo ter c) varovala zdravje in dobro počutje državljanov pred okoljskimi tveganji in vplivi.

2.5 Svet, Evropski parlament in Odbor regij so Komisijo kljub temu pozvali, naj pripravi predlog 8. OAP, ki ga bosta Svet in Parlament nato sprejela. Komisija je predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2030 (8. OAP), ki je obravnavan v tem mnenju, predložila 14. oktobra 2020, kar je skoraj eno leto po predložitvi evropskega zelenega dogovora ter samo dva meseca in pol pred iztekom 7. OAP.

Vsebina 8. OAP

2.6 8. OAP ima samo šest členov.

2.7 V členu 2 so navedeni že znani okoljski cilji EU, ki sta jih priznala tudi Svet in Parlament, kot so zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, podnebna nevtralnost do leta 2050, prilagajanje podnebnim spremembam, cilj ničelnega onesnaževanja za nestrupeno okolje, varovanje, ohranjanje in obnavljanje biotske raznovrstnosti itd. Označeni so za tematske prednostne cilje 8. OAP. V nasprotju s 7. OAP pa konkretni instrumenti ali orodja za doseganje ciljev oziroma okoljski ukrepi niso opisani, kar je presenetljivo, zlasti ker so v nekaterih primerih določene še posebej visoke zahteve. Tako je eden od ciljev „napredek pri uresničevanju modela obnovljive rasti, ki planetu vrača več, kot mu jemlje“⁽¹⁾.

2.8 V členu 3 so prav tako navedeni zgolj že dolgo znani pogoji, ki so potrebni za doseganje prednostnih ciljev. Med njimi so:

- uspešno in učinkovito izvajanje okoljske in podnebne zakonodaje,
- vključevanje zastavljenih prednostnih ciljev v vse ustrezne strategije, zakonodajne in nezakonodajne pobude, programe, naložbe in projekte na ravni Unije, na nacionalni, regionalni in lokalni ravni,
- postopno odpravljanje škodljivih subvencij na ravni Unije in na nacionalni ravni.

2.9 Člen 4 vsebuje osrednjo točko 8. OAP, in sicer zavezo o izboljšanju okvira za spremljanje in poročanje, ki naj bi tako oblikovalcem politik kot tudi javnosti omogočil boljši pregled nad napredkom (ali pomanjkljivostmi). Med drugim je navedeno, da sta na primer Svet in EESO pozvala k merjenju gospodarske uspešnosti in družbenega napredka, ki „presega BDP“. Izbrani naj bi bili tudi glavni kazalniki za boljše spremljanje, na primer biotske raznovrstnosti in krožnega gospodarstva, pri čemer imata ključno vlogo Evropska agencija za okolje in Evropska agencija za kemikalije, zato jima je treba zagotoviti dodatne človeške vire.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0652:FIN:SL:PDF>, člen 2(2)(c).

2.10 V členu 5 je določeno, da mora Komisija oceno 8. OAP izvesti do 31. marca 2029; vmesni pregled torej ni predviden.

2.11 Člen 6 ureja začetek veljavnosti.

3. Ugotovitve

3.1 EESO se strinja s Komisijo, da okoljski akcijski programi že dolgo usmerjajo razvoj okoljske politike EU. Vendar okoljske politike sedemdesetih, osemdesetih in devetdesetih let ni več mogoče primerjati z današnjo, zato je treba razmisliti tudi o vlogi oziroma funkciji okoljskih akcijskih programov.

3.2 EESO se zato sprašuje, ali je za nadaljnjo spodbudo okoljski politiki EU, ki je v absolutno središče politike EU prišla najpozneje z evropskim zelenim dogovorom, resnično potreben tak 8. OAP, zlasti ker je v predlogu več splošnih opisov stanja in izjav o namerah kot tehtne vsebine in ukrepov. Gre torej za akcijski program brez ukrepov.

3.3 EESO seveda ne dvomi o ustreznosti prednostnih nalog iz člena 2 in pogojev, ki omogočajo doseganje prednostnih ciljev, iz člena 3, vendar se sprašuje, kakšna je korist za okoljsko politiko, če 8. OAP vsebuje tako rekoč samo cilje, ki so med drugim že navedeni v evropskem zelenem dogovoru, ne da bi bili vsaj približno opisani še instrumenti ali ukrepi za izvajanje, ki bi s sklepom Sveta in Evropskega parlamenta postali zavezujoči. Sprašuje se tudi, kakšno korist ima naštevanje že dolgo znanih pogojev, če ne pripravimo in sprejmemo zavezujočega načrta za njihovo izpolnjevanje.

3.4 EESO je zaradi predloga Komisije še bolj prepričan v svoje stališče, na katerega že več let vedno znova opozarja: znanja o tem, kaj bi bilo treba narediti, je dovolj, pomanjkljiva pa sta izvajanje znanih, pogosto že dolgo sprejetih ukrepov in politična volja. Komisija in deloma tudi Sodišče Evropske unije se prav tako že več let pritožujeta zaradi pogosto nepopolnega izvajanja številnih veljavnih okoljskih predpisov v državah članicah. Pomanjkljivega izvajanja zakonodaje ali pomanjkanja politične volje ne more nadomestiti noben okoljski akcijski program.

3.5 Evropske institucije in države članice imajo tudi brez okoljskega akcijskega programa dovolj možnosti za uresničevanje danih obljub, kot recimo v primeru politike o biotski raznovrstnosti.

3.6 Varovanje, ohranjanje in obnavljanje narave se kot prednostni cilj izrecno navaja v vseh okoljskih akcijskih programih od 2. OAP (obdobje 1977–1981) naprej, tudi v 8. OAP. Dosedanji okoljski akcijski programi si ne zaslužijo dobre ocene, če biotsko raznovrstnost v ospredje postavljajo že več kot 40 let, vendar je Komisija v strategiji za biotsko raznovrstnost iz maja 2020 kljub temu ugotovila, da je narava v krizi.

3.7 Zunaj okoljskih akcijskih programov pa obstajajo jasne ideje in predlogi za izboljšanje stanja, kot je dolg seznam ukrepov v strategiji za biotsko raznovrstnost⁽²⁾, ki jo je predložila Komisija. Svet in Evropski parlament sta imela med drugim pri reformi skupne kmetijske politike dovolj možnosti, da bi na tej podlagi pripravila konkretne zahteve, vendar sta priložnost zamudila. EESO ne ve, kaj bi se lahko izboljšalo z 8. OAP, o katerem odločata Svet in Evropski parlament.

3.8 Jasno je, da bi lahko imel 8. OAP dodano vrednost, če bi bili vanj s svojimi podrobnimi zahtevami formalno vključeni strategija za biotsko raznovrstnost in strategija „od vil do vilic“ (ter drugi primerljivi strateški dokumenti), ki ju je Komisija pripravila za izvajanje evropskega zelenega dogovora, tako da bi Svet in Parlament odločala o izvajanju konkretnih predlogov.

3.9 Še več, Svet in Evropski parlament bi lahko z 8. OAP zadolžila Komisijo, naj utrdi in poglobi evropski zeleni dogovor, tako da bi ji izrecno naročila, naj najpozneje v novem mandatu predloži zakonodajni predlog agende EU 2050 (kot spremenjenega in razširjenega drugega evropskega zelenega dogovora), s katero bi se 8. OAP kot priloga dodal konkreten in izčrpen seznam ukrepov.

⁽²⁾ Strategija EU za biotsko raznovrstnost do leta 2030, COM(2020) 380 final.

3.10 Trenutno nič od tega ni predvideno, zato je dodana vrednost 8. OAP v predloženi obliki omejena na napoved izboljšane modela za spremljanje in boljšega poročanja. Boljši pregled in upravljanje sta sicer pomembna, vendar ni treba, da se zgolj zato sprejme akcijski program.

4. Sklepne ugotovitve

4.1 Komisija precej višje kot EESO ocenjuje pomen in učinek predhodnega ter naslednjega, osmega okoljskega akcijskega programa. EESO se na primer izrecno ne strinja z izjavo Komisije, da „7. OAP napoveduje Agendo Združenih narodov do leta 2030“, saj je ta agenda preveč kompleksna, da bi jo lahko odražala še tako inovativna evropska okoljska politika. Samoumevno je, da bi bilo treba v vsaki okoljski politiki upoštevati tudi vprašanja revščine, lakote, izobraževanja in spola, vendar jih v njej ni mogoče ustrezno obravnavati.

4.2 Prav zato je EESO pozval, naj EU pripravi ločeno agendo EU do leta 2050, ki mora seveda vključevati tudi močno okoljsko razsežnost. Za izvajanje agende OZN do leta 2030 ne zadošča niti sedanji evropski zeleni dogovor, saj socialna vprašanja – tako v evropskem kot v svetovnem okviru – v njem niso ustrezno obravnavana, vendar želi EESO izrecno poudariti, da ga vidi kot dobro in trdno podlago za celovito trajnostno strategijo Agenda EU do leta 2050.

4.3 Poleg tega EESO priporoča, naj se politične ambicije v besedilih Komisije opišejo tako, da si bodo evropski državljani Evrope lahko predstavljali, kaj bo z njimi doseženo. Eden od ciljev v 8. OAP je „napredek pri uresničevanju modela obnovljive rasti, ki planetu vrača več, kot mu jemlje“. Številnim državljanom in tudi politikom morda ni razumljivo, kaj se skriva za izrazom model obnovljive rasti in kaj v vsakdanjem življenju pomeni, da se planetu vrača več, kot se mu jemlje.

4.4 EESO nazadnje močno priporoča, naj se začne splošna razprava o vlogi morebitnih prihodnjih okoljskih akcijskih programov. V ta namen bi bilo koristno, če bi bila ocena 8. OAP pripravljena prej, ne šele devet mesecev pred iztekom programa.

V Bruslju, 27. januarja 2021

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG
