

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r.”

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

(2021/C 123/12)

Sprawozdawca generalny: **Lutz RIBBE**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.11.2020 Rada, 5.11.2020
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data decyzji Prezydium	1.12.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.1.2021
Sesja plenarna nr	557
Wynik głosowania	227/4/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) dostrzega jedynie niewielką wartość dodaną w przedłożonym wniosku dotyczącym ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska (8. EAP). Ta wartość dodana zawiera się w ulepszonym modelu monitorowania i sprawozdawczości. Co do reszty, wniosek skupia się na ogólnych opisach sytuacji i deklaracjach chęci, a nie na konkretnej treści i działaniach. Jednak dla samego lepszego zarządzania nie trzeba od razu programu działań.

1.2. EKES zastanawia się, czy rzeczywiście trzeba 8. EAP, aby nadać nowy impuls polityce UE w dziedzinie środowiska, skoro przynajmniej od ogłoszenia Europejskiego Zielonego Ładu jest ona już centralnym elementem polityki UE.

1.3. Nowy wniosek Komisji dobitnie potwierdza od lat już wielokrotnie wyrażane stanowisko Komitetu, że wiedzy na temat tego, co należy zrobić, nie brakuje. Brakuje natomiast wdrożenia dobrze znanych środków, często dawno już uzgodnionych, oraz woli politycznej.

1.4. EKES dostrzegłby korzyści, gdyby np. strategiczne inicjatywy Komisji służące wdrożeniu Europejskiego Zielonego Ładu, takie jak strategia na rzecz bioróżnorodności, strategia „od pola do stołu” czy plan działania dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, zostały wraz z odpowiednimi szczegółowymi wymogami włączone do 8. EAP. Co więcej: Rada i Parlament Europejski mogłyby za pomocą 8. EAP zobowiązać też Komisję do kontynuowania i pogłębienia Europejskiego Zielonego Ładu poprzez zawarcie w nim wyraźnego mandatu do przedstawienia, najpóźniej podczas nowej kadencji, wniosku ustawodawczego dotyczącego „Agendy UE 2050” (czyli zmienionego i rozszerzonego Europejskiego Zielonego Ładu 2.0), która w postaci załącznika do 8. EAP prezentowałaby konkretny i wyczerpujący katalog działań. Nic takiego jednak nie nastąpiło.

1.5. Dlatego EKES wzywa do zasadniczej debaty na temat znaczenia i użyteczności programów działań na rzecz środowiska i ponawia swój apel o opracowanie odrębnej agendy UE na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2050. Uważa, że Europejski Zielony Ład stanowi dobrą i solidną podstawę do osiągnięcia tego celu.

2. Kontekst opinii

Unijne programy działań w zakresie środowiska

2.1. Od początku lat 70. XX w. na szczeblu Wspólnoty realizowane były programy działań w zakresie środowiska (EAP). Okres obowiązywania 7. EAP upłynął 31 grudnia 2020 r.

2.2. Komisja opisuje w swoim wniosku dotyczącym 8. EAP, że unijne programy działań w zakresie środowiska wyznaczają kierunek rozwoju unijnej polityki w zakresie środowiska. Jednocześnie pośrednio przyznaje, że ostatecznie programy te nie przyniosły efektu, którego się po nich spodziewano. Komisja stwierdza, że postępy odnotowane w zakresie ochrony przyrody, zdrowia i integracji polityki były niewystarczające. Odnosi się zarazem do opublikowanego 4 grudnia 2019 r. przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) sprawozdania o stanie środowiska Europy i prognozach jego zmian w 2020 r., w którym stwierdzono, że Europa stoi obecnie w obliczu wyzwań środowiskowych, klimatycznych i wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem o bezprecedensowej skali i stopniu pilności; wyzwania te wymagają podjęcia niezwłocznych i wspólnych działań oraz przyjęcia pilnych rozwiązań systemowych. Oczekuje się, że przy obecnym modelu wzrostu nastąpi dalszy wzrost obciążeń dla środowiska, co będzie miało bezpośrednie i pośrednie szkodliwe skutki dla zdrowia i dobrostanu człowieka. Dotyczy to w szczególności sektorów o największym wpływie na środowisko, tj. przemysłu spożywczego, mobilności, sektora energetycznego, a także infrastruktury i budownictwa.

2.3. Stwierdzenie to jest spójne ze sprawozdaniem na temat zrównoważonego rozwoju Europy 2020 (Europe Sustainable Development Report), przedstawionym w grudniu ubiegłego roku przez Sieć Rozwiązań na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Solutions Network, SDSN) i Instytut Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska. Jeden z głównych wniosków zawartych w tym sprawozdaniu brzmi: jeśli chodzi o zrównoważone rolnictwo i żywność, klimat oraz różnorodność biologiczną, Europa stoi przed największymi wyzwaniami związanymi z wdrożeniem celów zrównoważonego rozwoju (SDG).

2.4. Komisja stwierdza, że ogłoszony 11 grudnia 2019 r. Europejski Zielony Ład stanowi ambitny program, dzięki któremu: a) do 2050 r. Europa stanie się pierwszym neutralnym dla klimatu kontynentem, b) zapewni się ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego UE oraz c) zapewni się ochronę zdrowia i dobrostanu obywateli przed zagrożeniami i negatywnymi skutkami związanymi ze środowiskiem.

2.5. Niemniej Rada, Parlament Europejski i Komitet Regionów zwróciły się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego 8. EAP, który następnie zostanie zatwierdzony przez Radę i Parlament Europejski. I tak Komisja 14 października 2020 r., czyli niecały rok po ogłoszeniu Europejskiego Zielonego Ładu oraz na dwa i pół miesiąca przed zakończeniem 7. EAP, przedłożyła analizowany tu wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (8. EAP).

Treść ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska

2.6. Omawiany 8. EAP składa się z sześciu artykułów.

2.7. W art. 2 wymieniono już znane i uznane przez Radę i PE cele środowiskowe UE, takie jak np. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, neutralność klimatyczna do 2050 r., przystosowanie się do zmiany klimatu, cel dotyczący zerowego poziomu zanieczyszczeń dla nietoksycznego środowiska, ochrona, zachowanie i przywrócenie różnorodności biologicznej, oraz uznano je za tematyczne cele priorytetowe w 8. EAP. Inaczej jednak niż w 7. EAP, nie opisano żadnych konkretnych instrumentów czy działań mających prowadzić do realizacji tych celów. Jest to zaskakujące tym bardziej, że poziom ambicji niekiedy plasuje się naprawdę wysoko. Zadeklarowano m.in. dążenie do modelu regeneracyjnego wzrostu, który *daje planecie więcej niż sam bierze* ⁽¹⁾.

2.8. Artykuł 3 dotyczy również jedynie powszechnie znanych warunków podstawowych koniecznych do osiągnięcia tych tematycznych celów priorytetowych. Oznacza to m.in.:

- skuteczne i efektywne wdrażanie unijnych przepisów w dziedzinie środowiska i klimatu,
- konsekwentne włączanie określonych celów priorytetowych do wszystkich odpowiednich strategii, inicjatyw ustawodawczych i nieustawodawczych, programów, inwestycji i projektów na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym,
- stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska na szczeblu unijnym i krajowym.

2.9. W art. 4 opisano rzeczywisty cel 8. EAP. Jest to zamiar utworzenia lepszych ram monitorowania i sprawozdawczości, które umożliwią decydentom politycznym, ale i opinii publicznej lepsze zorientowanie się w tym, jakie postępy poczyniono oraz gdzie występują jeszcze braki. Wspomniano też, że na przykład Rada i EKES wezwały do mierzenia wyników gospodarczych i postępu społecznego nie tylko „w oparciu o PKB”. Mają być również opracowane główne wskaźniki dla lepszego monitorowania m.in. różnorodności biologicznej oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Główną rolę mają tu odegrać Europejska Agencja Środowiska (EEA) i Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) i w związku z tym należy zwiększyć ich zasoby ludzkie.

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

2.10. Ponadto art. 5 stanowi, że do 31 marca 2029 r. Komisja ma przeprowadzić ocenę 8. EAP; nie przewidziano natomiast oceny śródkresowej.

2.11. Artykuł 6 reguluje wejście w życie tych przepisów.

3. Uwagi

3.1. EKES zgadza się z Komisją, że programy działań w zakresie środowiska od dawna wyznaczają kierunek rozwoju unijnej polityki w zakresie środowiska. Jednak polityki ochrony środowiska z lat 70., 80. i 90. ubiegłego wieku nie sposób już porównywać z obecną polityką, pojawia się więc pytanie o rolę i funkcję obecnych programów działań w zakresie środowiska.

3.2. Dlatego i EKES zastanawia się, czy rzeczywiście trzeba 8. EAP, aby nadać nowy impuls polityce UE w dziedzinie środowiska, skoro przynajmniej od ogłoszenia Europejskiego Zielonego Ładu jest ona już centralnym elementem polityki UE. Taka konkluzja nasuwa się tym bardziej, że wniosek dotyczący 8. EAP zawiera głównie ogólne opisy sytuacji i deklaracje chęci, a nie konkretną treść i działania. Jest to zasadniczo program działań bez działań!

3.3. EKES nie ma oczywiście wątpliwości, że priorytety określone w art. 2 są słuszne, a wspomniane w art. 3 warunki podstawowe konieczne do osiągnięcia tych tematycznych celów priorytetowych – jak najbardziej prawidłowe. Ale co to wnosi w politykę w zakresie środowiska, skoro 8. EAP w zasadzie tylko powiela cele wytyczne już w Europejskim Zielonym Ładzie, a nie oferuje choćby minimalnych instrumentów wdrażania czy działań, które na mocy decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego byłyby wiążące? Co daje wypunktowanie dobrze znanych warunków, jeżeli nie towarzyszy temu opracowanie i przyjęcie wiążącego planu ich realizacji?

3.4. Nowy wniosek Komisji dobitnie potwierdza od lat już wielokrotnie wyrażane stanowisko Komitetu, że wiedzy na temat tego, co należy zrobić, nie brakuje. Brakuje natomiast wdrożenia dobrze znanych środków, często dawno już uzgodnionych, oraz woli politycznej. Komisja i niekiedy także Europejski Trybunał Sprawiedliwości od lat skarżą się na często niedostateczne wdrażanie przez państwa członkowskie wielu obowiązujących przepisów w zakresie ochrony środowiska. A żaden program działań w zakresie środowiska nie zrekompensuje braku wdrożenia tych przepisów lub słabej woli politycznej.

3.5. Nawet bez nowego programu działań w zakresie ochrony środowiska instytucje europejskie i państwa członkowskie mają dość opcji, by wywiązać się z własnych obietnic. Przykładem jest choćby polityka różnorodności biologicznej.

3.6. Ochrona przyrody, jej zachowanie i przywrócenie były wyraźnie wymieniane jako „cel priorytetowy” w każdym (!) programie działań w zakresie środowiska, począwszy od 2. EAP (okres obowiązywania: lata 1977–1981). I teraz jeszcze raz w 8. EAP. Skoro różnorodność biologiczna już od ponad 40 lat (!) jest głównym tematem tych programów, a mimo to w maju 2020 r. Komisja w swej strategii na ten temat stwierdza, że stan przyrody jest krytyczny, to nie świadczy to dobrze o dotychczasowych programach działań w zakresie ochrony środowiska.

3.7. Zresztą niezależnie od wszystkich programów działań w zakresie ochrony środowiska nie brak dobrych pomysłów i propozycji, jak zaradzić tej sytuacji. Na przykład przedstawiona przez Komisję strategia na rzecz bioróżnorodności⁽²⁾ zawiera wyczerpujący spis działań. Poza tym i Rada i Parlament Europejski z powodzeniem mogły, np. w ramach reformy wspólnej polityki rolnej (WPR), wdrożyć konkretne postulaty w tym zakresie. Tymczasem nie zrobiono nic. EKES nie bardzo widzi, co zatwierdzany teraz przez Radę i Parlament Europejski 8. EAP miałby w tej sytuacji poprawić.

3.8. Ale przynajmniej w ten sposób wiadomo, jaka mogłaby być wartość dodana 8. EAP: gdyby formalnie włączono do programu strategię na rzecz bioróżnorodności, strategię „od pola do stołu” oraz inne podobne dokumenty strategiczne przedłożone przez Komisję z myślą o wdrażaniu Europejskiego Zielonego Ładu, wraz z ich szczegółowymi postulatami, Rada oraz Parlament mogłyby się opowiedzieć za realizacją tych konkretnych propozycji.

3.9. Co więcej: Rada i Parlament Europejski mogłyby za pomocą 8. EAP zobowiązać też Komisję do kontynuowania i pogłębienia Europejskiego Zielonego Ładu poprzez zawarcie w nim wyraźnego mandatu do przedstawienia, najpóźniej podczas nowej kadencji, wniosku ustawodawczego dotyczącego „Agendy UE 2050” (czyli zmienionego i rozszerzonego Europejskiego Zielonego Ładu 2.0), która w postaci załącznika do 8. EAP prezentowałaby konkretny i wyczerpujący katalog działań.

⁽²⁾ Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, COM(2020) 380 final.

3.10. Na razie jednak niczego takiego nie przewidziano, więc wkład 8. EAP w jego obecnej formie ogranicza się do lepszego monitorowania i sprawozdawczości. Przy czym dla lepszego monitorowania i lepszego zarządzania, choć oba te elementy są niewątpliwie ważne, nie trzeba zaraz programu działań.

4. Uwagi końcowe

4.1. Najwyraźniej Komisja znacznie wyżej niż Komitet ocenia znaczenie oraz oddziaływanie zarówno dotychczasowych programów działań, jak i tego nadchodzącego 8. EAP. Zupełnie nie zgadzamy się np. ze stwierdzeniem Komisji, że 7. EAP wyprzedził oenietowską agendę 2030. Agenda ONZ 2030 jest zbyt złożona, by mogła znaleźć odzwierciedlenie nawet w bardzo innowacyjnej europejskiej polityce ochrony środowiska. Każda polityka ochrony środowiska powinna oczywiście uwzględniać także problemy ubóstwa, głodu, edukacji lub kwestie związane z płcią, ale nie można ich dostatecznie rozwiązać tylko w tym obszarze.

4.2. Właśnie dlatego EKES wezwał UE do opracowania odrębnej „Agendy UE 2050”, w której powinna się oczywiście znaleźć silna oś polityki na rzecz środowiska. Nawet obecny Europejski Zielony Ład nie wystarczy, by zrealizować Agendę ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 r., ponieważ nie ujęto w nim wystarczająco kwestii społecznych – i to zarówno w kontekście europejskim, jak i globalnym. EKES pragnie jednak zaakcentować, że uważa Europejski Zielony Ład za dobrą i solidną podstawę dla kompleksowej strategii zrównoważonego rozwoju – Agendy UE 2050.

4.3. EKES zaleca również takie formułowanie w dokumentach Komisji ambitnych celów politycznych, żeby obywatelki i obywatele europejscy mieli jakieś wyobrażenie, co oznaczałaby ich realizacja. W 8. EAP jest mowa o wspieraniu modelu regeneracyjnego wzrostu, przynoszącym więcej korzyści niż strat. Można przypuszczać, że dla wielu obywateli, a także polityków nie jest jasne, co oznacza model regeneracyjnego wzrostu i co na co dzień oznaczałoby dla nich przynoszenie naszej planecie większych korzyści niż strat.

4.4. I dlatego na koniec EKES zdecydowanie zaleca rozpoczęcie ogólnej debaty na temat roli ewentualnych przyszłych programów działań w zakresie środowiska. Tylko w tym celu dobrze byłoby przeprowadzić ocenę 8. EAP wcześniej niż dopiero na dziewięć miesięcy przed jego zakończeniem.

Bruksela, dnia 27 stycznia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
