

Βρυξέλλες, 15.5.2019  
COM(2019) 233 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ  
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**σχετικά με την αξιολόγηση του 7ου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον**

{SWD(2019) 181 final}

### **Συνοπτική παρουσίαση του 7<sup>ου</sup> προγράμματος δράσης για το περιβάλλον<sup>1</sup>**

Η ΕΕ εγκρίνει προγράμματα δράσης για το περιβάλλον (ΠΔΠ) με στόχο την παροχή στρατηγικής καθοδήγησης και τη διασφάλιση προβλέψιμης και συντονισμένης δράσης όσον αφορά την πολιτική της Ευρώπης για το περιβάλλον και το κλίμα. Το 7<sup>ο</sup> πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον («7<sup>ο</sup> ΠΔΠ») άρχισε να ισχύει το 2014 και θα διαρκέσει μέχρι το τέλος του 2020. Προβλέπει ένα όραμα για το 2050<sup>2</sup> καθώς και σαφή περιγραφή μιας ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής που συμβάλλει στη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, την υγεία και την ανθρώπινη ευημερία. Είναι δε σε πλήρη συμφωνία με το πνεύμα των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.

Το πρόγραμμα θέτει εννέα στόχους προτεραιότητας για δράση:

- Τρεις θεματικές προτεραιότητες: Προστασία, διατήρηση και ενίσχυση του φυσικού κεφαλαίου της Ένωσης Μετατροπή της Ένωσης σε μια πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών και αποδοτικής χρήσης των πόρων Προστασία των πολιτών της Ένωσης από περιβαλλοντικές πιέσεις και κινδύνους για την υγεία και την ευημερία
- Τέσσερις «ευνοϊκούς παράγοντες υλοποίησης», όπως αποκαλούνται: καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας, καλύτερη ενημέρωση με τη βελτίωση της βάσης γνώσεων, συνετότερες επενδύσεις, ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων σε άλλες πολιτικές.
- Δύο οριζόντιους στόχους προτεραιότητας: να καταστούν οι πόλεις της Ένωσης πιο βιώσιμες και να παρασχεθεί συνδρομή στην Ένωση όσον αφορά την αντιμετώπιση διεθνών περιβαλλοντικών και κλιματικών προκλήσεων.

Οι εννέα αυτοί στόχοι προτεραιότητας του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ περιλαμβάνουν 36 επιμέρους στόχους και 60 συγκεκριμένες δράσεις που πρέπει να υλοποιηθούν από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, καθώς και από επιχειρήσεις, ομάδες εργοδοτών και εργαζομένων, και ιδιώτες.

Τα προγράμματα δράσης για το περιβάλλον εγκρίνονται σε συμφωνία με το άρθρο 192 παράγραφος 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ενώ για την υλοποίησή τους συνυπεύθυνοι είναι η ΕΕ και τα κράτη μέλη. Η παρούσα αξιολόγηση λαμβάνει υπόψη την έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος με θέμα την κατάσταση του περιβάλλοντος και διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους.

<sup>1</sup> Απόφαση αριθ. 1386/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2013, σχετικά με γενικό ενωσιακό πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον έως το 2020 «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας», Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ.

<sup>2</sup> «Το 2050, ζούμε καλά, εντός των οικολογικών ορίων του πλανήτη μας. Η ευμάρεια που απολαμβάνουμε και το υγιεινό περιβάλλον στο οποίο ζούμε οφείλονται σε μια καινοτόμο και κυκλική οικονομία, όπου δεν γίνονται σπατάλες και όπου διασφαλίζεται η αειφόρος διαχείριση των φυσικών πόρων, και η βιοποικιλότητα προστατεύεται, αποτιμάται και αποκαθίσταται με τρόπους που ενισχύουν την ανθεκτικότητα της κοινωνίας μας. Η οικονομική μας μεγέθυνση με χαμηλά επίπεδα ανθρακούχων εκπομπών έχει προ πολλού αποσυνδεθεί από τη χρήση των πόρων και έχει γίνει η κινητήρια δύναμη στην πορεία προς μια ασφαλή και αειφόρο παγκόσμια κοινωνία.»

## **I. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ: σύγχρονο εργαλείο διακυβέρνησης για τις τρέχουσες περιβαλλοντικές προκλήσεις**

Η αξιολόγηση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ στην οποία προέβη η Επιτροπή καταδεικνύει ότι το πρόγραμμα παρέχει στρατηγικό πλαίσιο το οποίο θεσμοθετεί επιτυχώς την περιγραφή της περιβαλλοντικής πολιτικής ως κινητήριας δύναμης για πράσινη ανάπτυξη, για έναν υγιή πλανήτη και για τη βελτίωση της ευημερίας των ατόμων. Για τον καθορισμό των συναφών προτεραιοτήτων συνασπίστηκαν όλοι οι ενδιαφερόμενοι, γεγονός που παρείχε τη δυνατότητα στην ΕΕ, τα κράτη μέλη, και τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων, να εργαστούν αποτελεσματικά και αποδοτικά στον τομέα της χάραξης περιβαλλοντικής πολιτικής. Η ύπαρξη εγγράφου αναφοράς σε επίπεδο ΕΕ για την κατάρτιση του οποίου υπήρξε καθολική συμμετοχή συνέβαλε στη μεγαλύτερη συνοχή και δέσμευση των περιβαλλοντικών πολιτικών και δράσεων της ΕΕ και των κρατών μελών που αποσκοπούν στη βελτίωση της κατάστασης του περιβάλλοντος και της ευημερίας των ατόμων.

Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνέβαλε στην καλύτερη επίγνωση του γεγονότος ότι η περιβαλλοντική προστασία συνδέεται άρρηκτα με ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο το οποίο δημιουργεί θέσεις εργασίας και ευημερία. Η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ εξελίχθηκε περνώντας από τις στοχευμένες ρυθμιστικές παρεμβάσεις στη μεγαλύτερη επικέντρωση στην ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε άλλες τομεακές πολιτικές με ευρύτερη προοπτική βιωσιμότητας, όπως η δέσμη μέτρων για την κυκλική οικονομία<sup>3</sup>, το πλαίσιο πολιτικής για το κλίμα και την ενέργεια έως το 2030<sup>4</sup>, η στρατηγική για τη βιοοικονομία<sup>5</sup> και το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία<sup>6</sup>. Η συναίνεση που επιτεύχθηκε γύρω από το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ βοήθησε την ΕΕ να εκφραστεί με ενιαία φωνή στο πλαίσιο της παγκόσμιας πολυμερούς συνεργασίας όπως π.χ. η Ατζέντα 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη και η συμφωνία του Παρισιού για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής.

Από τις εκθέσεις που υποβάλλονται τακτικά για την κατάσταση του περιβάλλοντος στην Ευρώπη προκύπτουν ορισμένες βελτιώσεις<sup>7</sup>. Η ΕΕ είναι πιθανό να επιτύχει τους στόχους που έχει θέσει για το 2020 όσον αφορά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, ενώ έχει θέσει φιλόδοξους στόχους για το 2030<sup>8</sup>. Για την επίτευξη των στόχων που αφορούν την ενεργειακή απόδοση απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες<sup>9</sup>. Η Επιτροπή έχει παρουσιάσει επίσης το όραμά της σχετικά με επικαιροποιημένη στρατηγική βιοοικονομίας για την ΕΕ και σχετικά με κλιματικά ουδέτερη

---

<sup>3</sup> COM/2015/0614 final

<sup>4</sup> COM/2014/015 final

<sup>5</sup> Βιώσιμη βιοοικονομία για την Ευρώπη: ενίσχυση της σύνδεσης οικονομίας, κοινωνίας και περιβάλλοντος COM/2018/673 final

<sup>6</sup> COM/2018/097 final

<sup>7</sup> Η μείωση της ρύπανσης του αέρα, του εδάφους και των υδάτων, η ολοκληρωμένη προστασία από τοξικές χημικές ουσίες, η όξινη βροχή και η συρρίκνωση της στιβάδας του όζοντος, οι προστατευόμενες φυσικές περιοχές, η μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου είναι τομείς που βρίσκονται όλοι σε καλό δρόμο – για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. Κατάσταση και προοπτικές της έκθεσης για το περιβάλλον 2015 (SOER 2015) του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (ΕΟΠ): <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary>.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en)

<sup>9</sup> Βλ. π.χ. COM(2018) 773 final

οικονομία για την ΕΕ έως το 2050, σύμφωνα πάντοτε με τη συμφωνία του Παρισιού<sup>10</sup>. Οι επιχειρήσεις επωφελούνται από την κυκλική οικονομία, η δημόσια και ιδιωτική χρηματοδότηση για το κλίμα και το περιβάλλον αυξάνεται, η διαχείριση των δασών στην Ευρώπη είναι πιο βιώσιμη, και η ποιότητα των υδάτων κολύμβησης βελτιώνεται.

Εξακολουθούν να υπάρχουν, πάντως, σημαντικές προκλήσεις ενώ αναδύονται και νέες<sup>11</sup>. Η ανθρωπότητα βρίσκεται αντιμέτωπη με μια παγκόσμια οικολογική κρίση καθώς προσεγγίζει τα όρια του πλανήτη, με ορισμένες περιοχές μάλιστα να τα έχουν ήδη υπερβεί. Το έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής *Προς μια βιώσιμη Ευρώπη έως το 2030* αναγνωρίζει το οικολογικό χρέος μας ως το κύριο έλλειμμα βιωσιμότητας της Ευρώπης<sup>12</sup>. Αυτή η περιβαλλοντική κρίση έχει άμεσο αντίκτυπο στην υγεία των ατόμων. Πολλές πόλεις της Ευρώπης δεν πληρούν κοινώς συμφωνηθέντα και νομικώς δεσμευτικά πρότυπα ποιότητας του αέρα<sup>13</sup>. Η ΕΕ δεν βρίσκεται σε καλό δρόμο όσον αφορά την επίτευξη του στόχου της ανάσχεσης της απώλειας βιοποικιλότητας έως το 2020 και της αποκατάστασης του δυναμικού των οικοσυστημάτων ώστε να παρέχουν υπηρεσίες. Οι οικολογικές επιπτώσεις του τομέα της κινητικότητας και του συστήματος τροφίμων εξακολουθούν να είναι ιδιαίτερα υψηλές.

Η ανάσχεση αυτών των αρνητικών τάσεων απαιτεί πάνω από όλα συνεχή προσπάθεια για την εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας<sup>14</sup>. Παρότι η ανάληψη δράσης συνεπάγεται υψηλό κόστος και απαιτεί μεγάλη συλλογική προσπάθεια, το κόστος της αδράνειας και οι σχετικές κοινωνικές επιπτώσεις θα είναι πολύ μεγαλύτερα.

Στο πλαίσιο αυτό, το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο καθώς παρέχει ένα εργαλείο διακυβέρνησης για τη χάραξη περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ευρώπη. Η παρούσα αξιολόγηση επισημαίνει τα κύρια επιτεύγματα και τις αδυναμίες του προγράμματος και, βάσει αυτής της ανάλυσης, αντλεί τα κυριότερα διδάγματα. Συνολικά, στο παρόν στάδιο εφαρμογής δεν έχει ολοκληρωθεί η υλοποίηση όλων των δράσεων. Παρότι έχει σημειωθεί γενικά πρόοδος — σε ορισμένους τομείς περισσότερο από ό,τι προβλεπόταν στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ — υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω δέσμευση.

## II. Διδάγματα

Από την παρούσα αξιολόγηση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ προκύπτουν πολύτιμα διδάγματα τα οποία θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο ενδεχόμενου μελλοντικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον.

---

<sup>10</sup> COM/2018/773 final

<sup>11</sup> ΕΟΠ (2018): Έκθεση σχετικά με τους περιβαλλοντικούς δείκτες για το 2018 (<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>).

<sup>12</sup> Έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής για την υλοποίηση των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (30 Ιανουαρίου 2019): «Το σοβαρότερο έλλειμμα βιωσιμότητας και η μεγαλύτερη πρόκληση για μας είναι το οικολογικό χρέος, το οποίο δημιουργούμε με την αλόγιστη χρήση και την εξάντληση των φυσικών μας πόρων με αποτέλεσμα να απειλείται η ικανότητά μας να ανταποκριθούμε στις ανάγκες των μελλοντικών γενεών εντός των ορίων του πλανήτη μας. Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι πιέσεις που ασκούνται στους βασικούς πόρους, από το καθαρό νερό μέχρι την εύφορη γη, θέτουν σε κίνδυνο την ανθρώπινη ζωή.»

<sup>13</sup> ΕΟΠ (2018): Έκθεση σχετικά με τους περιβαλλοντικούς δείκτες για το 201

8

<sup>14</sup> Βλ., π.χ., την Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας 2019

- **Η ύπαρξη στρατηγικής για τη χάραξη ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής παρέχει προστιθέμενη αξία.** Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ θεωρείται ως σταθερή στρατηγική η οποία έχει ισχυρούς δεσμούς με τις εθνικές περιβαλλοντικές στρατηγικές. Πολλά κράτη μέλη εξέλαβαν το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ ως πρότυπο για τις δικές τους στρατηγικές περιβαλλοντικής πολιτικής ή για συγκεκριμένα μέτρα, με αποτέλεσμα το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ να συμβάλει στην παροχή περισσότερο προβλέψιμων, ταχύτερων και καλύτερα συντονισμένων δράσεων στην περιβαλλοντική πολιτική. Η προβλεψιμότητα συνέβαλε στην υλοποίηση των δράσεων.
- **Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συμβαδίζει γενικά με την πρακτική της χρηστής διακυβέρνησης.** Το πρόγραμμα διαθέτει στέρεη αναλυτική βάση και πολιτική δέσμευση, κατάλληλους πόρους, σαφές όραμα, γενικούς και ειδικούς στόχους, ενώ παρέχει επιπλέον παρακολούθηση, συνεχή μάθηση και βελτιώσεις. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ θα μπορούσε, πάντως, να διέθετε **περισσότερες στρατηγικές δράσεις**, οι οποίες θα ήταν **όσο το δυνατό πιο συγκεκριμένες ώστε να καθίσταται δυνατή η αποτίμηση**, καθώς και **καλύτερη ιεράρχηση των προτεραιοτήτων μέσω της ύπαρξης περιορισμένης δέσμης δράσεων** αντί να καλύπτει ευρύ φάσμα ενωσιακών περιβαλλοντικών κανόνων. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ θα μπορούσε ακόμη να διέθετε **μηχανισμό παρακολούθησης** ο οποίος θα διασφάλιζε την ανάληψη ευθύνης και την υλοποίηση των δεσμεύσεων, καθώς και σαφείς και συμφωνημένους **δείκτες** οι οποίοι θα μετρούσαν την πρόοδο υλοποίησης των δράσεων.
- **Καίριας σημασίας θεωρείται η ευρεία συμμετοχή των ενδιαφερομένων**, τόσο πριν από τη δρομολόγηση ενός ΠΔΠ όσο και κατά την περίοδο ισχύος του, καθώς συμβάλλει στην αύξηση της συμμετοχής στο πρόγραμμα και των μέτρων παρακολούθησης. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ διαμορφώθηκε στο πλαίσιο ευρείας διαδικασίας διαβούλευσης και εγκρίθηκε μέσω της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας (συναπόφαση), γεγονός που είχε ως συνέπεια τη μεγαλύτερη συμμετοχή διαφόρων ενδιαφερόμενων και κέντρων λήψης αποφάσεων. Αυτό το επίπεδο ενεργού συμμετοχής πριν από τη δρομολόγηση του προγράμματος θα μπορούσε, πάντως, να διατηρηθεί καθόλη την περίοδο ισχύος του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ.
- **Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνάδει γενικά με την ευρωπαϊκή και παγκόσμια πολιτική ατζέντα.** Θα μπορούσαν, πάντως, να είχαν γίνει πολλά περισσότερα για την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών πτυχών σε άλλους τομείς πολιτικής της ΕΕ. Οι ενδιαφερόμενοι συμφωνούν ότι τα ΠΔΠ θα πρέπει να **συνάδουν πλήρως με τις πολιτικές προτεραιότητες των θεσμικών οργάνων της ΕΕ**, διασφαλίζοντας έτσι την πολιτική τους δέσμευση. Αυτό θα μπορούσε να είχε επιτευχθεί καλύτερα μέσω της σύνδεσης της περιόδου ισχύος του ΠΔΠ με τον κύκλο βουλευτικών εκλογών της ΕΕ, καθώς και με άλλα σημαντικά μακροπρόθεσμα στρατηγικά πλαίσια, όπως τη συμφωνία του Παρισιού και την ατζέντα 2030 για τη βιώσιμη ανάπτυξη.

### III. Μεθοδολογία αξιολόγησης

Η παρούσα αξιολόγηση διερευνά τον βαθμό στον οποίο η δομή, η μορφή και ο στρατηγικός ρόλος του συμφωνημένου πλαισίου δράσης συνέβαλαν στη διασφάλιση καλύτερης πολιτικής για το περιβάλλον και το κλίμα στην Ευρώπη. Στο πλαίσιο αυτό, εξετάστηκε τι συνιστά καλή στρατηγική και σε ποιο βαθμό το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ πληροί αυτά τα κριτήρια επιτυχίας. Τα γενικά συμπεράσματα βασίζονται στην παρούσα ανάλυση συνδυαστικά με αξιολόγηση των επιτευχθέντων στόχων και των υλοποιηθεισών δράσεων, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη τις αρχές βελτίωσης της νομοθεσίας της Επιτροπής<sup>15</sup>.

Στο μέτρο του δυνατού, η αξιολόγηση εξετάζει την πρόοδο που σημειώθηκε στο πεδίο με τη μορφή καθαρότερου αέρα και νερού, καλύτερης διαχείρισης των αποβλήτων, λιγότερης έκθεσης σε τοξικές ουσίες, κλπ. – συγκεκριμένα δε μέσω της υποβολής εκθέσεων από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος. Δεδομένου, πάντως, ότι για να σημειωθεί πρόοδος στον τομέα του περιβάλλοντος απαιτούνται γενικώς περισσότερα από πέντε χρόνια, και δεδομένης της δυσκολίας να αποδοθεί η πρόοδος σε συγκεκριμένο ΠΔΠ, σκοπός της παρούσας αξιολόγησης είναι να εξετάσει την προστιθέμενη αξία της ύπαρξης στρατηγικού πλαισίου και κοινώς συμφωνημένων προτεραιοτήτων για την καθοδήγηση της χάραξης ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Επιπλέον, το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ είναι μία μόνο από τις διάφορες κινητήριες δυνάμεις της περιβαλλοντικής πολιτικής και δεν είναι εύκολο να εξακριβωθεί ο βαθμός συμβολής κάθε κινητήριας δύναμης χωριστά. Η προσέγγιση που ακολουθήθηκε στο πλαίσιο της παρούσας αξιολόγησης ήταν να τεθούν διάφορες ερωτήσεις αξιολόγησης χρησιμοποιώντας ως βασικό σενάριο τη μη ύπαρξη ΠΔΠ. Η αξιολόγηση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ καλύπτει επιτεύγματα από την περίοδο 2014-2018 και βασίζεται σε διάφορες μελέτες, διαβουλεύσεις και επισκοπήσεις με αντικείμενο την πρόοδο του προγράμματος μέχρι σήμερα.

Σε αυτές περιλαμβάνονται οι εξής:

- διαβούλευση ενδιαφερομένων (διαδικτυακή δημόσια διαβούλευση, δημόσια εργαστήρια και στοχοθετημένη διαβούλευση),
- η Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την Επιτροπή<sup>16</sup>,
- οι ετήσιες εκθέσεις για τους περιβαλλοντικούς δείκτες του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος (2016-2018)<sup>17</sup>,
- οι εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και της Επιτροπής των Περιφερειών, περιλαμβανομένης της αξιολόγησης εφαρμογής του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Νοέμβριος 2017)<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_el](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_el)

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm)

<sup>17</sup> Έκθεση αριθ. 30/2016 του ΕΟΠ: Έκθεση για τους περιβαλλοντικούς δείκτες 2016 — Προς στήριξη της παρακολούθησης του 7<sup>ου</sup> προγράμματος δράσης για το περιβάλλον 2016, Έκθεση αριθ. 21/2017 του ΕΟΠ: Έκθεση για τους περιβαλλοντικούς δείκτες 2017 — Προς στήριξη της παρακολούθησης του 7<sup>ου</sup> προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, Έκθεση αριθ. 19/2018 του ΕΟΠ: Έκθεση για τους περιβαλλοντικούς δείκτες 2017 — Προς στήριξη της παρακολούθησης του 7<sup>ου</sup> προγράμματος δράσης για το περιβάλλον 2018,

#### IV. Συνοπτική παρουσίαση της ανάλυσης

Κατόπιν εμπεριστατωμένης ανάλυσης, συνάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα για την απόδοση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ σε επίπεδο χρηστής διακυβέρνησης η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των κριτηρίων βελτίωσης της νομοθεσίας<sup>19</sup>.

- 1. Αποτελεσματικότητα: Έχει σημειωθεί σχετική πρόοδος προς την κατεύθυνση της επίτευξης των στόχων του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνέβαλε στην παροχή περισσότερο προβλέψιμης, ταχύτερης και καλύτερα συντονισμένης δράσης στην περιβαλλοντική πολιτική. Η προβλεψιμότητα συνέβαλε στην υλοποίηση.**

Κατόπιν ανάλυσης της εφαρμογής των 60 δράσεων που απαριθμούνται στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ, η Επιτροπή συνάγει το συμπέρασμα ότι έχει σημειωθεί *σχετική πρόοδος* προς την κατεύθυνση της επίτευξης των στόχων (βαθμολογία 3 σε κλίμακα από το 1 ως το 5<sup>20</sup>). Διαπιστώνεται δε ότι η μεγαλύτερη πρόοδος έχει επιτευχθεί στο πλαίσιο δράσεων που συνδέονται με τον δεύτερο στόχο προτεραιότητας: *προς μια οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών και αποδοτικής χρήσης των πόρων*. Αντίθετα, η μικρότερη μέχρι στιγμής πρόοδος έχει σημειωθεί στο πλαίσιο δράσεων που σχετίζονται με την προστασία της φύσης, το περιβάλλον και την υγεία, και την ενσωμάτωση. Από τις ανεξάρτητες αξιολογήσεις του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος<sup>21</sup> προκύπτει παρόμοια εικόνα: σημαντική πρόοδος εν μέρει, αλλά μεγάλες καθυστερήσεις ακόμη σε πολλούς τομείς. Δεν φαίνεται πιθανό να επιτευχθούν οι στόχοι που συνδέονται με την προστασία της φύσης (δείκτες που αφορούν, π.χ., τις θρεπτικές ουσίες, τη βιοποικιλότητα, τα γλυκά ή θαλάσσια ύδατα), και είναι αβέβαιο εάν θα επιτευχθούν όλοι οι στόχοι που σχετίζονται με το περιβάλλον και την υγεία. Η ΕΕ βρίσκεται σε καλό δρόμο όσον αφορά την επίτευξη του στόχου που έχει θέσει για το 2020 όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (20% ως το 2020 σε σύγκριση με τα επίπεδα του 1990), καθώς και του στόχου της για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Οι τάσεις όσον αφορά την κατανάλωση ενέργειας πρέπει, πάντως, να αντιστραφούν προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της ενεργειακής απόδοσης που έχει τεθεί για το 2020.

Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνέβαλε στην αύξηση της πολιτικής δέσμευσης όσον αφορά την περιβαλλοντική πολιτική μέσω της συστηματικής συμμετοχής των ενδιαφερομένων στη διαδικασία σχεδιασμού, που ακολουθήθηκε από τη μεταγενέστερη συμφωνία με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι ενδιαφερόμενοι συμφωνούν ότι το πρόγραμμα παρέχει μεγαλύτερη προβλεψιμότητα όσον αφορά την πολιτική για το περιβάλλον και το κλίμα, και ότι διευκολύνει τον συντονισμό της πολιτικής των κρατών μελών. Το γεγονός, πάντως, ότι η έγκριση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ και η περίοδος υλοποίησής του δεν

<sup>18</sup> Βλέπε: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/610998/EPRS\\_STU\(2017\)610998\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/610998/EPRS_STU(2017)610998_EN.pdf)

<sup>19</sup> αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνάφεια, συνοχή και προστιθέμενη αξία

<sup>20</sup> 1=καμία πρόοδος προς την υλοποίηση των δράσεων, 2=περιορισμένη πρόοδος, 3=σχετική πρόοδος, 4=ουσιαστική πρόοδος, 5=πλήρης εφαρμογή

<sup>21</sup> <https://www.eea.europa.eu/airs>

συμβαδίζουν με τον κύκλο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ενδέχεται να δημιουργήσει κάποια προβλήματα σχετικά.

Η προβλεψιμότητα και οι εκτεταμένες πολιτικές συζητήσεις στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας έγκρισης συνέβαλαν στην υλοποίηση ορισμένων δράσεων, όπως είναι π.χ. η Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ο καθορισμός μικρών παραγωγών πόσιμου ύδατος, η αντιμετώπιση χωροκατακτητικών αλλόχθονων ειδών και η παρακολούθηση της ατζέντας Ρίο+20<sup>22</sup>, γεγονός που οδήγησε ενδεχομένως σε συμφωνία επί των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.

Όπως συμβαίνει με τις περισσότερες ευρείες στρατηγικές, δεν έχουν υλοποιηθεί κάποιες προβλεπόμενες δράσεις, όπως η στρατηγική για την εξάλειψη των τοξικών ουσιών έως το 2018 και ο πρωταρχικός στόχος για τη μείωση των θαλάσσιων απορριμμάτων. Ταυτόχρονα, έχουν υλοποιηθεί κάποιες πρόσθετες δράσεις, όπως η στρατηγική της ΕΕ για τα πλαστικά και η επέκταση της έννοιας της αποδοτικότητας των πόρων στην ατζέντα κυκλικής οικονομίας. Συνολικά, το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συγκεντρώνει καλή βαθμολογία όσον αφορά τα κριτήρια χρηστής διακυβέρνησης και σχεδιασμού τέτοιων στρατηγικών<sup>23</sup>.

**2. Αποδοτικότητα: Η δομή του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ και συγκεκριμένα το ευνοϊκό πλαίσιο υλοποίησης έχουν συμβάλει στη δημιουργία συνεργιών. Η επικέντρωση του προγράμματος στην καλύτερη ενσωμάτωση και υλοποίηση υποστηρίζει δράσεις πολιτικής που αποσκοπούν στη μείωση του κόστους και στη βελτίωση της αποδοτικότητας.**

Η μη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κοστίζει στην οικονομία της ΕΕ περίπου 55 δισ. EUR ετησίως σε δαπάνες υγείας και σε άμεσες δαπάνες για το περιβάλλον<sup>24</sup>. Από τα πορίσματα της αξιολόγησης προκύπτουν αρκετά παραδείγματα μείωσης του κόστους της περιβαλλοντικής πολιτικής καθόλη την περίοδο ισχύος του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ. Παρά τους ολόένα και πιο φιλόδοξους περιβαλλοντικούς στόχους σε πολλούς τομείς πολιτικής, οι δαπάνες για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν παραμείνει σχετικά σταθερές στην Ευρώπη για πολλά χρόνια (περίπου στο 2% του ΑΕΠ<sup>25</sup>).

Από την έναρξη ισχύος του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ το 2014, έχει σημειωθεί πρόοδος τόσο οριζόντια (μεταξύ τομέων πολιτικής) όσο και κάθετα (μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης) όσον αφορά την αύξηση της ενσωμάτωσης περιβαλλοντικών πτυχών, η οποία υποστηρίζει μέτρα που αποσκοπούν στη μείωση του κόστους και στη βελτίωση της αποδοτικότητας.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν καταβάλει προσπάθειες να βελτιώσουν τον τρόπο συλλογής και ανταλλαγής πληροφοριών για το περιβάλλον<sup>26</sup>, παρέχοντας έτσι στα άτομα τη δυνατότητα να ενημερώνονται για τις βιομηχανικές εκπομπές ή τον περιβαλλοντικό θόρυβο,

<sup>22</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/futurewewant>

<sup>23</sup> Στο παράρτημα 3 της έκθεσης αξιολόγησης παρουσιάζονται συνοπτικά τα πορίσματα της μελέτης Trinomics που υποστηρίζει την αξιολόγηση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ.

<sup>24</sup> COM/2012/095 final με τίτλο *Βελτίωση των οφελών από τα περιβαλλοντικά μέτρα της ΕΕ: οικοδόμηση εμπιστοσύνης μέσω της βελτίωσης της γνωστικής βάσης και της ικανότητας απόκρισης* – και διεξαγόμενη μελέτη για το κόστος μη εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental\\_protection\\_expenditure\\_accounts](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_protection_expenditure_accounts)

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/environmental-data-commission-welcomes-agreement-new-rules-reduce-red-tape-and-increase-transparency-citizens-2018-dec-20-0\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/environmental-data-commission-welcomes-agreement-new-rules-reduce-red-tape-and-increase-transparency-citizens-2018-dec-20-0_en)

γεγονός που μειώνει τον φόρτο εργασίας που συνεπάγεται για τις επιχειρήσεις η παροχή πληροφοριών, και διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη συνεργασία των διοικήσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να έχουν μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά την ανταλλαγή των πληροφοριών που συλλέγουν μέσω αξιολογήσεων και δραστηριοτήτων βελτίωσης της νομοθεσίας ώστε να καθίσταται δυνατή η δημιουργία περαιτέρω συνεργιών σε ολόκληρη την ΕΕ.

**3. Συνάφεια: Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ καλύπτει τους σωστούς τομείς, και το όραμά του για το 2050 εξακολουθεί να ισχύει. Θα πρέπει, πάντως, να γίνουν κάποιες προσαρμογές καθώς εμφανίζονται νέες προκλήσεις.**

Υπάρχει ευρεία συμφωνία ότι το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ καλύπτει τους σωστούς τρεις θεματικούς στόχους προτεραιότητας, ενώ ορισμένοι ευνοϊκοί παράγοντες υλοποίησης θα μπορούσαν να είχαν αντιμετωπιστεί με περισσότερη σαφήνεια, όπως η ψηφιοποίηση και η περιβαλλοντική διακυβέρνηση ως μέσα βελτίωσης της αποδοτικότητας της πολιτικής. Το όραμα του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ για το 2050 ήταν χρήσιμο και εξακολουθεί να ισχύει.

Η γενική δομή, που βασίζεται στην ύπαρξη περιορισμένου αριθμού θεματικών στόχων, οι οποίοι με τη σειρά τους υποστηρίζονται από περισσότερο επιχειρησιακούς και συγκεκριμένους επιμέρους στόχους και δράσεις, συνέβαλε στην υλοποίηση των στόχων προτεραιότητας. Υποστηρίζεται η αρχή του πολυεπίπεδου ΠΔΠ<sup>27</sup>, η οποία αντικατοπτρίζει επιπλέον ορθές πρακτικές, όμως υπάρχουν ερωτηματικά ως προς τον βαθμό πολυπλοκότητας ή το βάθος, γεγονός που δυσχεραίνει επίσης την παρακολούθηση ορισμένων δράσεων.

**4. Συνοχή: Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνάδει γενικά με την ευρωπαϊκή και παγκόσμια ατζέντα χάραξης περιβαλλοντικής και κλιματικής πολιτικής.**

Ως στρατηγική, το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ διαθέτει εσωτερική συνοχή. Καθορίζει την ατζέντα και αποτελεί τον κεντρικό άξονα του καθημερινού έργου της Επιτροπής για το περιβάλλον. Αυτό ισχύει για το σχέδιο στρατηγικής διαχείρισης και την τακτική υποβολή ετήσιων εκθέσεων δραστηριοτήτων, καθώς και για νέες πρωτοβουλίες όπως η Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Παρότι το ευνοϊκό πλαίσιο υλοποίησης έχει συμβάλει θετικά στους θεματικούς στόχους, οι δεσμοί του με τους οριζόντιους στόχους προτεραιότητας σε επίπεδο τοπικών, περιφερειακών και παγκόσμιων προκλήσεων είναι λιγότερο προφανείς.

Όσον αφορά τη συνοχή με άλλους τομείς πολιτικής και πολιτικές προτεραιότητες, υπάρχουν ορισμένοι σαφείς (και ευπρόσδεκτοι) δεσμοί ανάμεσα στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ και τις 10 προτεραιότητες της Επιτροπής, όπως ο κοινός στόχος της αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και η ενίσχυση του ρόλου της ΕΕ ως διεθνούς παράγοντα. Σε γενικές γραμμές αλληλοϋποστηρίζονται, και συγκεκριμένα το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ επιχειρεί να προσδιορίσει τον τρόπο με τον οποίον οι περιβαλλοντικές πολιτικές μπορούν να συμβάλουν στη βιώσιμη ανάπτυξη και στη δημιουργία βιώσιμων θέσεων εργασίας. Υπάρχουν διάφορα παραδείγματα συνοχής

---

<sup>27</sup> τρεις θεματικές προτεραιότητες (φύση, οικονομία, υγεία) σε συνδυασμό με ευνοϊκό πλαίσιο υλοποίησης για την αντιμετώπιση των κύριων παραγόντων που εμποδίζουν την επίτευξη των βασικών στόχων σε επίπεδο χάραξης περιβαλλοντικής πολιτικής, σε συνδυασμό με δύο οριζόντιες προτεραιότητες (αστικό & διεθνές επίπεδο)

ανάμεσα στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ και άλλους τομείς πολιτικής, όπως π.χ. η αναφορά περιβαλλοντικών ζητημάτων (συγκεκριμένα δε των ανθρακούχων εκπομπών και της ρύπανσης του αέρα) στις εκθέσεις ανά χώρα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και οι εργασίες σχετικά με τις βιώσιμες πόλεις και το αστικό θεματολόγιο.) Απαιτούνται, ωστόσο, μεγαλύτερες προσπάθειες για την επίτευξη ολοκληρωμένης χάραξης πολιτικής.

Για παράδειγμα, στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ θα μπορούσαν να έχουν ληφθεί περισσότερο υπόψη κοινωνικά ζητήματα, με βάση τους υφιστάμενους δεσμούς μεταξύ περιβαλλοντικής και κοινωνικής πολιτικής όσον αφορά π.χ. τον αντίκτυπο στις ευάλωτες ομάδες, τις θέσεις εργασίας, την κοινωνική ένταξη και τις ανισότητες.

Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνάδει γενικά με διεθνείς δεσμεύσεις. Παρότι εγκρίθηκε σχεδόν δύο χρόνια πριν από την ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών, προέβλεψε (και επηρέασε) την προσέγγιση που ακολούθησαν τα Ηνωμένα Έθνη όσον αφορά τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης επιμένοντας ότι η οικονομική και κοινωνική ευημερία εξαρτάται από μια υγιή βάση φυσικών πόρων. Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ μπορεί να ιδωθεί ως ένας μηχανισμός υλοποίησης των ΣΒΑ, παρότι η έκκληση των τελευταίων για «δίκαιη μετάβαση» θα μπορούσε να είχε τονιστεί περισσότερο στο 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ.

**5. Προστιθέμενη αξία: το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ βελτίωσε την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι ενδιαφερόμενοι το καλωσορίζουν και το βλέπουν ως σταθερή στρατηγική η οποία έχει ισχυρούς δεσμούς με τις εθνικές περιβαλλοντικές στρατηγικές.**

Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ συνιστά καθοδηγητικό εργαλείο για τους διάφορους ενδιαφερόμενους – σε ενωσιακό, εθνικό και τοπικό επίπεδο – που ασχολούνται με την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων στην ΕΕ. Η περιβαλλοντική πολιτική θεσπίζει συνήθως πλαίσιο, αλλά στη συνέχεια κατανέμει την ευθύνη της εφαρμογής του σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, σε συμφωνία πάντοτε με την αρχή της επικουρικότητας. Αυτή η διασύνδεση μεταξύ περιβαλλοντικής πολιτικής και αποκεντρωμένης λήψης αποφάσεων εξηγεί εν μέρει την άποψη των ενδιαφερομένων ότι το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ είναι πολύτιμο.

Το 7<sup>ο</sup> ΠΔΠ πληροί τα κριτήρια ορθών πρακτικών για την ανάπτυξη στρατηγικής και συνδέεται με πρόσφορο τρόπο με τις εθνικές περιβαλλοντικές στρατηγικές στην Ευρώπη. Αν και η συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη δομή και το περιεχόμενο του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ ήταν ευρεία, η υλοποίηση θα μπορούσε να είχε ενισχυθεί με ισχυρότερη τακτική αποτίμηση και μηχανισμό παρακολούθησης.

## **V. Συμπεράσματα**

Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι η αξιολόγηση του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ καταδεικνύει ότι το πρόγραμμα διευκόλυνε μια σημαντική μεταστροφή στη χάραξη πολιτικής: αναγνωρίζεται πλέον ευρύτερα ότι η προστασία του περιβάλλοντος, τα κοινωνικά οφέλη και η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους. Το πρόγραμμα υποστήριξε σημαντικές νέες ατζέντες, όπως την κυκλική οικονομία και τους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης. Η συμπερίληψη μακροπρόθεσμου οράματος για πρώτη φορά σε ΠΔΠ αποτέλεσε χρήσιμο εργαλείο χάραξης πολιτικής, τόσο ως συμπλήρωμα σε περισσότερο

βραχυπρόθεσμους στόχους πολιτικής όσο και ως χαρακτηριστικό που θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι ως καθοδήγηση για τις δραστηριότητές τους. Το ευνοϊκό πλαίσιο υλοποίησης κατηύθυνε — με μοναδικό τρόπο — την προσοχή και τους πόρους στις βασικές προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ενωσιακή περιβαλλοντική πολιτική: έλλειψη εφαρμογής, πληροφοριών, επενδύσεων και ενσωμάτωσης. Τα πορίσματα της παρούσας αξιολόγησης θα ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο της λήψης μελλοντικών αποφάσεων σχετικά με διάδοχο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον σε συμφωνία με το άρθρο 192 παράγραφος 3 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Άρθρο 4 παράγραφος 3 της απόφασης 1386/2013/ΕΕ: «Βάσει αυτής της αξιολόγησης και άλλων σχετικών πολιτικών εξελίξεων, η Επιτροπή υποβάλλει, εάν κριθεί σκόπιμο, πρόταση για το 8<sup>ο</sup> ΠΔΠ εγκαίρως ώστε να αποφευχθεί η ύπαρξη κενού μεταξύ του 7<sup>ου</sup> ΠΔΠ και του 8<sup>ου</sup> ΠΔΠ.»