



Bruksela, dnia 15.5.2019 r.
COM(2019) 233 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

z oceny 7. programu działań w zakresie środowiska

{SWD(2019) 181 final}

7. program działań w zakresie środowiska¹ w pigułce

UE uzgadnia programy działań w zakresie środowiska (EAP), aby zapewnić strategiczne wytyczne oraz przewidywalne i skoordynowane działania na rzecz europejskiej polityki w zakresie środowiska i klimatu. 7. program działań w zakresie środowiska (7. EAP) wszedł w życie w 2014 r. i będzie trwał do końca 2020 r. Określono w nim wizję do 2050 r.² oraz jasny opis zintegrowanej polityki w zakresie środowiska, która przyczynia się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz do poprawy zdrowia i dobrostanu człowieka. Wizja ta jest w pełni zgodna z ideą celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

W programie określono dziewięć priorytetowych celów działań:

- trzy priorytety tematyczne: ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii; przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną; ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu;
- cztery tzw. „czynniki wspomagające”: lepsze wdrażanie prawodawstwa; lepsze informowanie dzięki doskonaleniu bazy wiedzy; mądrzejsze inwestycje; uwzględnianie problematyki środowiska w innych politykach;
- dwa horyzontalne cele priorytetowe: wspieranie zrównoważonego charakteru miast w Unii oraz pomoc dla Unii w podejmowaniu wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem.

W ramach tych dziewięciu celów priorytetowych w 7. EAP wymieniono 36 celów częściowych i 60 konkretnych działań, których realizacją mają zająć się UE i państwa członkowskie, a także przedsiębiorstwa, grupy pracodawców i pracowników oraz osoby fizyczne.

Kwestie dotyczące programów działań w zakresie środowiska ustala się zgodnie z art. 192 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), a odpowiedzialność za ich realizację spoczywa wspólnie na UE i państwach członkowskich. W niniejszej ocenie uwzględniono sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska na temat stanu środowiska oraz konsultacje z zainteresowanymi stronami.

I. 7. EAP – nowoczesne narzędzie zarządzania jako odpowiedź na dzisiejsze wyzwania w zakresie ochrony środowiska

Z przeprowadzonej przez Komisję oceny 7. EAP wynika, że program zapewnia ramy strategiczne, dzięki którym z powodzeniem określono charakter polityki w zakresie

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady [nr 1386/2013/UE](#) z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, tekst mający znaczenie dla EOG.

² „W 2050 r. obywatele cieszą się dobrą jakością życia z uwzględnieniem ekologicznych ograniczeń planety. Nasz dobrobyt i zdrowe środowisko wynikają z innowacyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym, w której nic się nie marnuje, zasobami naturalnymi gospodaruje się w sposób zrównoważony, a różnorodność biologiczna jest chroniona, ceniona i przywracana w sposób zwiększający odporność społeczeństwa. Niskoemisyjny wzrost już dawno oddzielono od zużycia zasobów, wyznaczając drogę dla bezpiecznego i zrównoważonego społeczeństwa globalnego”.

środowiska jako siły napędowej zielonego wzrostu gospodarczego, zdrowej planety i poprawy dobrostanu ludzi. Wszystkie zainteresowane strony wspólnie wyznaczyły priorytety, dzięki czemu UE, państwa członkowskie oraz podmioty na szczeblu lokalnym i regionalnym, w tym przedsiębiorstwa, mogą prowadzić skuteczne i wydajne działania na rzecz tworzenia polityki w zakresie środowiska. Posiadanie na szczeblu UE dokumentu referencyjnego, w którego tworzenie każdy się zaangażował, pozwoliło zapewnić większą spójność i zaangażowanie polityk w dziedzinie środowiska UE i państw członkowskich oraz podejmowanych przez nie działań na rzecz poprawy stanu środowiska oraz dobrostanu osób.

Dzięki 7. EAP wzrosła ogólna świadomość tego, że ochrona środowiska idzie w parze ze zrównoważonym modelem gospodarczym, który przyczynia się do tworzenia miejsc pracy i dobrobytu. Polityka UE w zakresie środowiska ewoluowała od ukierunkowanych interwencji regulacyjnych do nacisku na włączanie wymiaru środowiskowego do innych polityk sektorowych w szerszej perspektywie zrównoważonego rozwoju, np. do pakietu dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym³, ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030⁴, strategii dotyczącej biogospodarki⁵ i Planu działania w zakresie finansowania zrównoważonego wzrostu gospodarczego⁶. Porozumienie osiągnięte w odniesieniu do 7. EAP pomogło Europie mówić jednym głosem w globalnym kontekście wielostronnej współpracy, czego przykładem są Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i porozumienie paryskie mające na celu przeciwdziałanie zmianie klimatu.

Z regularnych sprawozdań dotyczących stanu środowiska w Europie wynika, że nastąpiła pewna poprawa⁷. UE prawdopodobnie osiągnie swoje cele w zakresie emisji gazów cieplarnianych i energii ze źródeł odnawialnych na 2020 r. i wyznaczyła sobie ambitne cele na 2030 r.⁸ Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz osiągnięcia celów w zakresie efektywności energetycznej⁹. Komisja przedstawiła również swoją wizję zaktualizowanej unijnej strategii dotyczącej biogospodarki oraz unijnej gospodarki neutralnej dla klimatu do 2050 r. zgodnie z porozumieniem paryskim¹⁰. Przedsiębiorstwa czerpią korzyści z gospodarki o obiegu zamkniętym, wzrasta finansowanie sektora publicznego i prywatnego na rzecz klimatu i środowiska, gospodarka leśna w Europie jest bardziej zrównoważona, poprawia się jakość wody w kąpieliskach.

³ COM(2015) 614 final.

⁴ COM(2014) 15 final.

⁵ Zrównoważona biogospodarka dla Europy: zacieśnienie powiązań między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem. COM(2018) 673 final.

⁶ COM(2018) 97 final.

⁷ Prowadzone są działania w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody, kompleksowej ochrony przed toksycznymi substancjami chemicznymi, kwaśnymi deszczami i kurczeniem się warstwy ozonowej, tworzone są obszary ochrony przyrody, ograniczane są emisje gazów cieplarnianych – więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawozdaniu Europejskiej Agencji Środowiska dotyczącym stanu środowiska z 2015 r.: <https://www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary>

⁸ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress_en

⁹ Zob. np. COM(2018) 773 final.

¹⁰ COM(2018) 773 final.

Nadal istnieją jednak poważne wyzwania i pojawiają się nowe¹¹. Stoimy w obliczu światowego kryzysu ekologicznego, ponieważ zbliżamy się do osiągnięcia poziomów krytycznych dla planety, a w niektórych obszarach już je przekroczyliśmy. W dokumencie Komisji otwierającym debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r.” uznano nasz dług ekologiczny za główny deficyt Europy w dziedzinie zrównoważonego rozwoju¹². Ten kryzys środowiskowy ma bezpośredni wpływ na zdrowie ludzi. Wiele miast w Europie nie spełnia wspólnie ustalonych i prawnie wiążących norm jakości¹³. UE nie jest na dobrej drodze do osiągnięcia do 2020 r. celu, jakim jest powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i odtworzenie potencjału usług ekosystemowych. Wpływ sektora mobilności i systemu żywnościowego na środowisko pozostaje zbyt duży.

Powstrzymanie tych negatywnych tendencji wymaga przede wszystkim nieustannych starań w celu wdrożenia obowiązujących przepisów¹⁴. Chociaż działanie pociąga za sobą koszty i wymaga dużych zbiorowych wysiłków, koszt bezczynności i związanych z nią skutków społecznych byłby znacznie wyższy.

W tym kontekście 7. EAP odegrał istotną rolę, ponieważ dał narzędzie zarządzania do celów tworzenia polityki w zakresie środowiska w Europie. W niniejszej ocenie zwrócono uwagę na główne osiągnięcia i niedociągnięcia programu. Na podstawie tej analizy wskazano najważniejsze wnioski. Ogólnie rzecz biorąc, na obecnym etapie wdrażania nie zrealizowano wszystkich działań. Mimo że postępy poczyniono we wszystkich obszarach – w niektórych większe niż przewidziano w 7. EAP – istnieje wyraźna potrzeba silniejszego zaangażowania.

II. Doświadczenia i wnioski

W ocenie 7. EAP wskazano szereg wniosków cennych z punktu widzenia wszelkich przyszłych programów działań w zakresie środowiska.

- **Posiadanie strategii dotyczącej opracowywania unijnej polityki w zakresie środowiska stanowi wartość dodaną.** 7. EAP jest postrzegany jako solidna strategia o silnych powiązaniach z krajowymi strategiami na rzecz środowiska. Wiele państw członkowskich przyjęło 7. EAP jako plan działania na potrzeby własnych strategii w dziedzinie polityki ochrony środowiska lub poszczególnych środków. W efekcie 7. EAP przyczynił się do zapewnienia bardziej przewidywalnych, szybszych i lepiej skoordynowanych działań związanych z polityką w zakresie środowiska. Przewidywalność pomogła w realizacji działań.

¹¹ EEA (2018): Environmental Indicator Report 2018 [Sprawozdanie na temat indeksu środowiskowego za 2018 r.].(<https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2018>).

¹² Dokument Komisji otwierający debatę w sprawie osiągania celów zrównoważonego rozwoju ONZ (30 stycznia 2019 r.): „Najpoważniejszym deficytem i naszym **największym wyzwaniem w dziedzinie zrównoważonego rozwoju jest dług ekologiczny**, który zaciągamy przez nadmierną eksploatację i wyczerpywanie zasobów naturalnych. W ten sposób możemy zmniejszyć zdolność przyszłych pokoleń do zaspokajania potrzeb **w granicach zasobów naszej planety**. Wywierana w skali całego świata presja na kluczowe zasoby, począwszy od wody słodkiej po żyzną glebę, zagraża ludzkiemu przetrwaniu”.

¹³ EEA (2018): Environmental Indicator Report 2018 [Sprawozdanie na temat indeksu środowiskowego za 2018 r.].

¹⁴ Zob. np. Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska na 2019 r.

- **7. EAP jest zasadniczo zgodny z praktykami dobrego zarządzania.** Program opiera się na solidnych podstawach analitycznych i zaangażowaniu politycznym; posiada odpowiednie zasoby, jasną wizję, cele i zadania; w ramach programu zapewnia się również monitorowanie, ustawiczne uczenie się oraz doskonalenie. 7. EAP byłby jednak skuteczniejszy, gdyby obejmował **bardziej strategiczne działania**, możliwie **jak najbardziej konkretne, by umożliwić ocenę sytuacji**, oraz **lepiej określone priorytety dzięki ograniczonemu zestawowi działań** – zamiast uwzględniać szeroką gamę unijnych przepisów środowiskowych. W ramach 7. EAP przydatny byłby również **mechanizm monitorowania**, aby zapewnić odpowiedzialność za zobowiązania i ich realizację, a także jasne i uzgodnione **wskaźniki** służące do pomiaru postępów w realizacji działań.
- **Szeroki udział zainteresowanych stron ma kluczowe znaczenie** zarówno przed uruchomieniem EAP, jak i podczas jego realizacji. Powoduje on zwiększenie uczestnictwa w programie oraz skali działań następnych. 7. EAP opracowano w ramach szeroko zakrojonych konsultacji i przyjęto w drodze zwykłej procedury ustawodawczej (procedura współdecyzji). Doprowadziło to do większego udziału różnych zainteresowanych stron i decydentów. Taki poziom aktywnego udziału przed uruchomieniem programu można było jednak utrzymać przez cały okres realizacji 7. EAP.
- **7. EAP jest w dużej mierze spójny z programem politycznym zarówno w Europie, jak i na świecie.** Można było jednak podjąć więcej działań na rzecz włączenia kwestii dotyczących środowiska do innych obszarów polityki UE. Zainteresowane strony zgadzają się, że programy działań w zakresie środowiska powinny być w pełni **spójne z priorytetami politycznymi instytucji UE** oraz że powinny gwarantować ich odpowiedzialność polityczną. Cel ten można było osiągnąć w lepszy sposób, łącząc okres realizacji EAP z cyklem wyborów parlamentarnych UE, a także z innymi kluczowymi długoterminowymi ramami strategicznymi, takimi jak porozumienie paryskie i Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

III. Metoda oceny

W niniejszej ocenie zbadano, w jakim zakresie struktura, forma i strategiczna rola uzgodnionych ram działania przyczyniły się do zapewnienia lepszej polityki w zakresie środowiska i klimatu w Europie. W ten sposób sprawdzono, jakie elementy składają się na dobrą strategię, oraz to, w jakim zakresie 7. EAP spełnia te kryteria powodzenia. Ogólne wnioski wyciągnięto na podstawie analizy połączonej z oceną osiągniętych celów i zrealizowanych działań, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad Komisji dotyczących lepszego stanowienia prawa¹⁵.

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pl

Na tyle, na ile jest to możliwe, w ocenie uwzględniono faktyczne postępy w postaci czystszej powietrza i czystszej wody, lepszego gospodarowania odpadami, mniejszego narażenia na toksyczne substancje chemiczne itd. – w szczególności dzięki sprawozdaniom Europejskiej Agencji Środowiska. Biorąc jednak pod uwagę, że urzeczywistnienie się postępów w ochronie środowiska zazwyczaj trwa dłużej niż pięć lat, a także z uwagi na trudność w przypisaniu postępów konkretnemu EAP, celem niniejszej oceny jest zbadanie wartości dodanej wynikającej z posiadania strategicznych ram i wspólnie uzgodnionych priorytetów przy wyznaczaniu kierunków unijnej polityki w zakresie środowiska.

Ponadto 7. EAP jest jednym z wielu czynników kształtujących politykę w zakresie środowiska; nie jest łatwo ustalić wkład każdego z nich. Metoda przeprowadzania oceny polega na zadawaniu pytań ewaluacyjnych z zastosowaniem poziomu bazowego zakładającego brak EAP. Ocena 7. EAP obejmuje osiągnięcia z lat 2014–2018 i opiera się na szeregu badań, konsultacji i przeglądów, w których uwzględniono dotychczasowe postępy programu.

Obejmują one:

- konsultacje z zainteresowanymi stronami (internetowe konsultacje publiczne, publiczne warsztaty i ukierunkowane konsultacje);
- komisyjny przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska¹⁶;
- roczne sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska na temat indeksu środowiskowego (2016–2018)¹⁷;
- sprawozdania Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów; w tym ocena Parlamentu Europejskiego dotycząca wdrożenia 7. EAP (listopad 2017 r.)¹⁸.

IV. Streszczenie analizy

Po przeprowadzeniu dogłębnej analizy można wyciągnąć następujące wnioski na temat tego, w jaki sposób realizacja 7. EAP odpowiadała kryteriom lepszego stanowienia prawa¹⁹ na rzecz dobrego zarządzania.

1. Skuteczność: poczyniono pewne postępy w osiągnięciu celów 7. EAP. 7. EAP przyczynił się do zapewnienia bardziej przewidywalnych, szybszych i lepiej

¹⁶ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

¹⁷ [Sprawozdanie EEA nr 30/2016](#): Environmental indicator report 2016 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme 2016 [Sprawozdanie na temat indeksu środowiskowego za 2016 r. – Wsparcie na rzecz monitorowania 7. programu działań w zakresie środowiska w 2016 r.]; [Sprawozdanie EEA nr 21/2017](#): Environmental indicator report 2017 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme [Sprawozdanie na temat indeksu środowiskowego za 2017 r. – Wsparcie na rzecz monitorowania 7. programu działań w zakresie środowiska]; [Sprawozdanie EEA nr 19/2018](#): Environmental indicator report 2017 – In support to the monitoring of the 7th Environment Action Programme 2018 [Sprawozdanie na temat indeksu środowiskowego za 2017 r. – Wsparcie na rzecz monitorowania 7. programu działań w zakresie środowiska w 2018 r.].

¹⁸ Zob.: [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)

¹⁹ Skuteczność, wydajność, adekwatność, spójność i wartość dodana.

skoordynowanych działań związanych z polityką w zakresie środowiska. Pomogła w tym przewidywalność

W analizie realizacji 60 działań wymienionych w 7. EAP Komisja stwierdza, że poczyniono *pewne postępy* w osiąganiu celów (ocena 3 w skali od 1 do 5²⁰). Największe postępy widać w działaniach związanych z drugim celem priorytetowym, jakim jest *przekształcenie Unii w zasobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną*. Najmniejsze dotychczas postępy odnotowano natomiast w odniesieniu do działań związanych z ochroną przyrody, środowiskiem i zdrowiem oraz integracją. Z niezależnych ocen Europejskiej Agencji Środowiska²¹ wyłania się podobny obraz: podczas gdy w wielu dziedzinach następuje znaczny postęp, inne nadal pozostają w tyle. Osiągnięcie celów związanych z ochroną przyrody (wskaźniki dotyczące np. substancji biogenne, różnorodności biologicznej, słodkiej lub morskiej wody) wydaje się mało prawdopodobne; nie jest też pewne, czy osiągnięte zostaną wszystkie cele związane ze środowiskiem i zdrowiem. UE jest na dobrej drodze do osiągnięcia wyznaczonego na 2020 r. celu w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (do 2020 r. o 20 % w porównaniu z poziomem emisji z 1990 r.) oraz celu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych. Tendencje w zakresie zużycia energii należy jednak odwrócić, by osiągnąć cel w zakresie efektywności energetycznej na 2020 r.

Dzięki 7. EAP zwiększyła się odpowiedzialność polityczna za politykę w zakresie środowiska – zainteresowane strony systematycznie angażowano w proces projektowania, a następnie projekt uzgadniano z Radą i Parlamentem Europejskim. Zainteresowane strony zgadzają się, że program zapewnia większą przewidywalność polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz ułatwia koordynację polityki państw członkowskich. Przyjęcie 7. EAP oraz okres jego wdrażania nie odpowiadają jednak cyklowi instytucjonalnemu Unii, co mogło spowodować trudności.

Przewidywalność i prowadzenie szeroko zakrojonych dyskusji politycznych w ramach procesu legislacyjnego związanego z przyjmowaniem przepisów pomogły w realizacji pewnych działań, takich jak przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, wyznaczanie małych dostawców wody pitnej, postępowanie z inwazyjnymi gatunkami obcymi oraz prowadzenie działań następczych w związku z konferencją Rio+20²², co w efekcie doprowadziło do porozumienia co do celów zrównoważonego rozwoju ONZ.

Jak ma to miejsce w przypadku większości szeroko zakrojonych strategii, niektórych przewidzianych działań nie zrealizowano; są to m.in. strategia nietoksyczności do 2018 r. oraz główny cel polegający na zmniejszeniu ilości odpadów wyrzucanych do morza. Jednocześnie realizowano pewne dodatkowe działania, takie jak unijna strategia w dziedzinie tworzyw sztucznych oraz rozszerzenie koncepcji efektywnego gospodarowania zasobami

²⁰ 1 = brak postępów w realizacji działań, 2 = niewielki postęp, 3 = pewien postęp, 4 = znaczny postęp, 5 = pełna realizacja.

²¹ <https://www.eea.europa.eu/airs>

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

o program gospodarki o obiegu zamkniętym. Ogółem realizacja 7. EAP osiąga dobre wyniki, jeżeli chodzi o kryteria dobrego zarządzania takimi strategiami i ich projektowania²³.

2. Wydajność: struktura 7. EAP, a w szczególności sprzyjające ramy prawne, przyczyniła się do powstania synergii. Dzięki temu, że program koncentruje się na lepszej integracji i wdrażaniu, stanowi wsparcie dla środków z zakresu polityki mających na celu uzyskanie oszczędności kosztów i poprawę wydajności

Niewdrażanie przepisów w zakresie ochrony środowiska kosztuje gospodarkę UE około 55 mld EUR rocznie: są to koszty zdrowotne oraz koszty bezpośrednie dla środowiska²⁴. We wnioskach z oceny wskazano na kilka przykładów oszczędności kosztów związanych z polityką w zakresie środowiska przez cały okres realizacji 7. EAP. Pomimo coraz bardziej ambitnych zadań środowiskowych w wielu dziedzinach polityki wydatki na ochronę środowiska w Europie przez wiele lat pozostają mniej więcej na tym samym poziomie (około 2 % PKB²⁵).

Od wejścia w życie 7. EAP w 2014 r., jeżeli chodzi o uwzględnianie problematyki ochrony środowiska, poczyniono postępy zarówno horyzontalnie (między obszarami polityki), jak i wertykalnie (między szczeblami władzy); w ten sposób wspierane są środki mające na celu osiągnięcie oszczędności kosztów oraz zwiększenie wydajności.

Komisja oraz państwa członkowskie podjęły wysiłki w celu poprawy sposobu gromadzenia informacji o środowisku i dzielenia się nimi²⁶, umożliwiając osobom fizycznym zdobycie wiedzy o emisjach przemysłowych lub hałasie w środowisku, co zmniejsza obciążenie przedsiębiorstw związane z przekazywaniem informacji oraz sprzyja temu, by administracja na szczeblu krajowym i unijnym współpracowała bardziej wydajnie. Państwa członkowskie mogły w bardziej przejrzysty sposób dzielić się informacjami, które gromadzą w ramach ocen oraz działań na rzecz lepszego stanowienia prawa, co umożliwia większą synergię w całej UE.

3. Adekwatność: 7. EAP obejmuje właściwe obszary, a wizja programu na 2050 r. nadal jest aktualna. W miarę pojawiania się nowych wyzwań konieczne będzie jednak wprowadzenie korekt

Panuje powszechna zgoda co do tego, że 7. EAP obejmuje trzy odpowiednie cele związane z priorytetami tematycznymi, natomiast niektóre czynniki sprzyjające, jak np. digitalizację i zarządzanie środowiskiem, można było uwzględnić w bardziej jednoznaczny sposób jako środki na rzecz poprawy skuteczności polityki. Wizja 7. EAP na 2050 r. była pomocna i w dalszym ciągu jest aktualna.

²³ W załączniku 3 do sprawozdania oceniającego podsumowano wyniki badania Trinomics, które stanowiło wsparcie dla oceny 7. EAP.

²⁴ Komunikat COM(2012) 95 final pt.: „Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE: budowanie zaufania poprzez większą wiedzę i lepszą zdolność reakcji” – oraz trwające badanie dotyczące kosztów związanych z niewdrażaniem przepisów w zakresie ochrony środowiska.

²⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_protection_expenditure_accounts

²⁶ 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

Ogólna struktura niewielkiej liczby celów tematycznych, podbudowana bardziej operacyjnymi i szczegółowymi celami cząstkowymi oraz działaniami, pomogła w realizacji celów priorytetowych. Zasada wielopoziomowego EAP²⁷ jest przestrzegana i odzwierciedla dobre praktyki, ale pojawiają się wątpliwości co do stopnia złożoności lub dogłębności, co również sprawia, że niektóre działania trudno jest monitorować.

4. Spójność: 7. EAP jest w dużej mierze spójny z programem tworzenia polityki w zakresie środowiska i klimatu zarówno w Europie, jak i na świecie

Jako strategia 7. EAP jest wewnętrznie spójny. Wyznaczono w nim program działania i stanowi on podstawę codziennej pracy Komisji w zakresie ochrony środowiska. Ma on zastosowanie do planu zarządzania strategicznego i regularnych rocznych sprawozdań z działalności, a także do nowych inicjatyw takich jak przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska. Choć sprzyjające ramy prawne w pozytywny sposób przyczyniły się do osiągnięcia celów tematycznych, powiązania z horyzontalnymi celami priorytetowymi związanymi z wyzwaniem na poziomie lokalnym, regionalnym i globalnym są mniej oczywiste.

Jeżeli chodzi o spójność z innymi obszarami polityki i priorytetami politycznymi, istnieją pewne wyraźne (i mile widziane) powiązania między 7. EAP a dziesięcioma priorytetami Komisji, np. wspólny cel, jakim jest podejmowanie działań w dziedzinie klimatu oraz wzmacnianie pozycji UE jako podmiotu międzynarodowego. Zasadniczo 7. EAP i dziesięć priorytetów Komisji wzajemnie się wspierają – celem 7. EAP jest określenie, w jaki sposób polityka ochrony środowiska może przyczynić się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Istnieje kilka przykładów spójności między 7. EAP a innymi obszarami polityki, na przykład w sprawozdaniu krajowym w sprawie europejskiego semestru mowa jest o kwestiach środowiskowych (w szczególności o emisjach dwutlenku węgla i zanieczyszczeniu powietrza) oraz o pracach związanych ze zrównoważonymi miastami i agendą miejską. Należy jednak podjąć dalsze działania na rzecz zintegrowanego procesu kształtowania polityki.

Na przykład więcej uwagi w 7. EAP można było poświęcić kwestiom społecznym, opierając się na istniejących powiązaniach między środowiskiem a polityką społeczną, jeżeli chodzi np. o skutki dla grup szczególnie wrażliwych, miejsca pracy, włączenie społeczne oraz nierówność.

7. EAP jest w dużej mierze spójny z zobowiązaniami międzynarodowymi. Mimo że 7. EAP został przyjęty prawie dwa lata przed Agendą ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, wyprzedził on podejście przyjęte w celach zrównoważonego rozwoju ONZ (oraz miał na nie wpływ), zgodnie z którym gospodarczy i społeczny dobrostan zależy od zdrowej bazy zasobów naturalnych. 7. EAP można postrzegać jako jeden mechanizm służący do osiągnięcia

²⁷ Trzy priorytety tematyczne (przyroda, gospodarka, zdrowie) w połączeniu ze sprzyjającymi ramami prawnymi w celu zwalczania największych przeszkód na drodze do osiągnięcia głównych celów w tworzeniu polityki w zakresie środowiska, a także z dwoma priorytetami horyzontalnymi (w ujęciu miejskim i międzynarodowym).

celów zrównoważonego rozwoju, choć silniejszy nacisk można w nim położyć na ujęcie w tych celach wezwanie do „sprawiedliwej transformacji”.

5. Wartość dodana: dzięki 7. EAP polityka w zakresie środowiska stała się bardziej skuteczna i wydajna. Zainteresowane strony przyjmują program z zadowoleniem, postrzegając go jako solidną strategię o silnych powiązaniach z krajowymi strategiami na rzecz środowiska

7. EAP wyznacza kierunek działania różnym zainteresowanym stronom na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym zaangażowanym w podejmowanie wyzwań środowiskowych w UE. W polityce ochrony środowiska często określone są ramy strategiczne, jednak potem odpowiedzialność za ich wdrażanie rozkłada się na wiele różnych szczebli administracji zgodnie z zasadą pomocniczości. Ten wzajemnie powiązany charakter polityki ochrony środowiska i zdecentralizowany proces podejmowania decyzji częściowo wyjaśniają opinię zainteresowanych stron, że 7. EAP jest wartościowy.

7. EAP spełnia kryteria dobrych praktyk w zakresie tworzenia strategii i jest dobrze powiązany z krajowymi strategiami na rzecz środowiska w Europie. Mimo że zainteresowane strony w dużym stopniu zgadzają się co do struktury i treści 7. EAP, skala wdrażania tego programu mogłaby zostać zwiększona poprzez zapewnienie silniejszego mechanizmu regularnej oceny sytuacji i monitorowania.

V. Wnioski

Zdaniem Komisji z oceny 7. EAP wynika, że dzięki programowi łatwiejsze było wprowadzenie istotnej zmiany w tworzeniu polityki – w chwili obecnej bardziej powszechnie uznaje się, że ochrona środowiska, korzyści społeczne i zrównoważony wzrost gospodarczy idą ze sobą w parze. W ramach programu wsparciem obejmuje się istotne nowe programy działań, takie jak gospodarka o obiegu zamkniętym i cele zrównoważonego rozwoju. Opracowanie po raz pierwszy w EAP długoterminowej wizji było użytecznym narzędziem tworzenia polityki – zarówno jako uzupełnienie bardziej krótkoterminowych celów politycznych, jak i jako zbioru wskazówek, którymi wszystkie zainteresowane strony mogły się kierować w swoich działaniach. Sprzyjające ramy prawne w wyjątkowy sposób skierowały uwagę i zasoby na główne wyzwania, którym należy stawić czoła w unijnej polityce ochrony środowiska: brak wdrożenia, informacji, inwestycji i integracji. Wyniki niniejszej oceny posłużą za podstawę dla przyszłych decyzji dotyczących kolejnego programu działań w zakresie środowiska zgodnie z art. 192 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁸.

²⁸ Art. 4 ust. 3 decyzji nr 1386/2013/UE: „[w] świetle tej oceny i innych stosownych zmian polityki Komisja w razie potrzeby przedstawia wniosek dotyczący 8. EAP w odpowiednim terminie umożliwiającym uniknięcie luki między 7. EAP a 8. EAP”.