

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska (EAP)

(2019/C 168/06)

Sprawozdawca: Cor LAMERS (NL/EPL), burmistrz Schiedam**Dokument źródłowy:** Opinia z inicjatywy własnej**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

A. Wprowadzenie

1. Podkreśla, że UE musi wykazać większe ambicje we wszystkich istotnych obszarach polityki, zwłaszcza kwestiach środowiska, różnorodności biologicznej i klimatu, tak aby zrealizować cele porozumienia paryskiego i cele zrównoważonego rozwoju ONZ.
2. Zauważa, że niewystarczające wdrażanie polityki i prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska i klimatu oraz różnorodności biologicznej UE szkodzi długoterminowej zrównoważoności naszego stylu życia, niesie ze sobą poważne zagrożenia dla zdrowia i obniża jakość życia obywateli UE.
3. Zwraca uwagę, że rosnąca liczba ludności na świecie wymaga większej ilości żywności, energii i surowców. Konsekwencje – zmiana klimatu, utrata rezerw naturalnych na dużą skalę i zmniejszenie różnorodności biologicznej – są często katastrofalne.
4. W tym kontekście jest głęboko przekonany, że unijne programy działań w zakresie środowiska (EAP) określają strategiczne wytyczne, wizje długoterminowe i możliwości zapewniania spójności między celami w dziedzinie środowiska i klimatu, zapewniając tym samym wartość dodaną.
5. Podkreśla, że wiele osiągnięto w ramach EAP, gdyż ogólny poziom zanieczyszczeń zaczął się powoli obniżać, przyroda jest lepiej chroniona, a przechodzenie w kierunku gospodarki niskoemisyjnej i gospodarki o obiegu zamkniętym się nasiliło, lecz do zrobienia pozostaje jeszcze wiele.
6. Zwraca uwagę, że chociaż w siódmym programie działań w zakresie środowiska jako główny priorytet wskazano lepsze wdrażanie, niewystarczające wdrażanie polityki i prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska – np. z powodu słabego zintegrowania kierunków polityki – pozostaje poważnym problemem.
7. W związku z tym wzywa Komisję Europejską, Radę i Parlament Europejski do opracowania 8. programu działań w zakresie środowiska zgodnie z celami przedstawionymi w niniejszej opinii.

B. OCENA 7. EAP

8. Popiera wnioski ze sprawozdania Parlamentu Europejskiego na temat wdrożenia 7. unijnego programu działań w zakresie środowiska z 17 kwietnia 2018 r.⁽¹⁾ oraz wyniki badania Biura Analiz Parlamentu Europejskiego z listopada 2017 r.⁽²⁾, a także przytacza – w oparciu o wcześniejsze opinie KR-u⁽³⁾ – wyzwania takie jak brak integracji polityki, kwestia dostępnych środków oraz informacje na temat dobrych praktyk.

⁽¹⁾ Dok. P8_TA(2018)0100.

⁽²⁾ Na temat śródkresowego przeglądu wdrożenia 7. programu działań w zakresie środowiska (2014–2020).

⁽³⁾ Następujące opinie KR-u: ENVE-V-044 (Dz.U. C 271 z 19.8.2014, s. 25), ENVE-V-045 (Dz.U. C 271 z 19.8.2014, s. 45), ENVE-V-046 (Dz.U. C 415 z 20.11.2014, s. 23), ENVE-VI/001 (Dz.U. C 260 z 7.8.2015, s. 6), ENVE-VI/005 (Dz.U. C 51 z 10.2.2016, s. 48), ENVE-VI/008 (Dz.U. C 240 z 1.7.2016, s. 15), ENVE-VI/011 (Dz.U. C 88 z 21.3.2017, s. 83), ENVE-VI/013 (Dz.U. C 88 z 21.3.2017, s. 43), ENVE-VI/014 (Dz.U. C 207 z 30.6.2017, s. 45), ENVE-VI/015 (Dz.U. C 207 z 30.6.2017, s. 51), ENVE-VI/021 (Dz.U. C 54 z 13.2.2018, s. 21), ENVE-VI-024 (Dz.U. C 54 z 13.2.2018, s. 9), ENVE-VI-028 (Dz.U. C 361 z 5.10.2018, s. 46), ENVE-VI-029 (Dz.U. C 461 z 21.12.2018, s. 30) i ENVE-VI-030 (Dz.U. C 387 z 25.10.2018, s. 42).

9. Odnotowuje jednak, że wyniki w odniesieniu do głównych zagadnień 7. EAP są nierównomierne i niewystarczające:
- a) cele priorytetu 1 (ochrona kapitału naturalnego) nie zostaną osiągnięte do 2020 r.;
 - b) poczyniono postępy w zakresie różnych celów cząstkowych priorytetu 2 (gospodarka niskoemisyjna oraz efektywne gospodarowanie zasobami), zwłaszcza w odniesieniu do celów w dziedzinie klimatu i energii, a także w pewnym stopniu do celów związanych z kwestią odpadów i gospodarki o obiegu zamkniętym;
 - c) nie ma pewności, w jakim stopniu osiągnięte zostaną cele priorytetu 3 dotyczące problemów związanych ze środowiskiem i zagrożeń dla zdrowia publicznego;
 - d) postęp w osiąganiu celu 8 (zrównoważone miasta) jest nierówny pod względem efektywności energetycznej, zrównoważonego transportu i zrównoważonej mobilności, zrównoważonego miejskiego planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, różnorodności biologicznej miast i zrównoważonych budynków.
10. Wskazuje cztery główne przyczyny niedociągnięć we wdrażaniu:
- a) nieuwzględnianie kwestii dotyczących środowiska w innych obszarach polityki, zwłaszcza wspólnej polityce rolnej (WPR), wspólnej polityce rybołówstwa (WPRyb) i polityce spójności;
 - b) niewystarczające finansowanie i niewystarczające dostosowanie programów finansowania do potrzeb: niektóre projekty finansowane przez UE przyniosły poprawę, niemniej nie wszystkie fundusze unijne posiadają jasno określone kryteria zrównoważonego rozwoju; również w państwach członkowskich brakuje w tym kontekście wystarczających funduszy;
 - c) niedostateczne dzielenie się wiedzą: choć dostępna jest wystarczająca wiedza ekspercka, to nie zawsze informacje te trafiają do decydentów;
 - d) niewielki udział i słabe zaangażowanie lokalnych społeczności i zainteresowanych stron ⁽⁴⁾.
11. Stwierdza, że 7. EAP wykazał swoją wartość dodaną i miał pozytywny wpływ na politykę UE w dziedzinie środowiska, na obywateli, środowisko i gospodarkę. Długoterminowa wizja ma zasadnicze znaczenie dla stworzenia stabilnego klimatu dla zrównoważonych inwestycji i wzrostu w kontekście ekologicznych ograniczeń planety.
12. Podkreśla, że 7. EAP był kompleksowy i bardzo złożony oraz zawierał wiele celów cząstkowych i szczegółowych opisów. Ponadto ze względu na fakt, że cele w ramach 7. EAP ustalano na określony okres czasu (miały więc raczej statyczny charakter), nie było łatwo zareagować na rozwój nowych technologii, zmieniające się okoliczności i nowe strategie międzynarodowe.
13. Przypomina, że w 7. EAP określono działania na rzecz poprawy zrównoważonego charakteru miast, ale pominięto inne rodzaje społeczności takie jak obszary wiejskie, przybrzeżne, górskie, wyspiarskie, archipelagi lub regiony najbardziej oddalone. Choć miasta są ważnymi węzłami dla osiągania celów, to jednak nie istnieją w oderwaniu od swojego otoczenia. Należy zwrócić większą uwagę na wzajemne zależności między miastami a obszarami przyległymi.
14. Popiera wnioski ze sprawozdania Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), w którym zasygnalizowano sześć powodów niedostatecznego wdrażania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska: nieefektywna koordynacja między organami lokalnymi, regionalnymi i krajowym, brak zdolności administracyjnych i niewystarczające finansowanie, brak wiedzy i danych, niewystarczające mechanizmy zapewniania zgodności oraz brak integracji polityki ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Badanie KR-u „W kierunku ósmego unijnego programu działań w zakresie środowiska: wymiar lokalny i regionalny”.

⁽⁵⁾ Europejska Agencja Środowiska, „Environmental indicator report 2017. In support of the monitoring of the Seventh Environment Action Programme” (sprawozdanie EEA 21/2017); EEA, 2015. „The European Environment: State and Outlook 2015”, sprawozdanie podsumowujące, Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga.

C. **Główne zasady służące opracowaniu 8. EAP**

Zmieniony kontekst europejskiej polityki ochrony środowiska oraz jej oddziaływanie na poziomie lokalnym i regionalnym

15. Podkreśla, że jedność i różnorodność to dwie ważne cechy UE. Te dwa pojęcia mają podstawowe znaczenie dla samej istoty UE, zwłaszcza przy określaniu celów polityki i opracowywaniu nowego prawodawstwa.

16. Zwraca uwagę na fakt, że najsilniejszym symbolem jedności jest wspólnotowy dorobek prawny. Uznaje go zatem za podstawę 8. EAP. Składające się na niego przepisy, normy i wartości pozostają ważnymi narzędziami, które zapewniają ochronę środowiska i zajęcie się kwestią bezpieczeństwa i zagrożeń oraz gwarantują jakość życia. Dorobek prawny UE zapewnia obywatelom europejskim równe prawa a przemysłowi i handlowi równe warunki działania.

17. Podkreśla, że istnieje również wyraźne zobowiązanie UE do poszanowania politycznego, społecznego, gospodarczego, geograficznego i biokulturowego zróżnicowania między państwami członkowskimi, regionami i miastami. Znaczące wysiłki UE nie zawsze sprowadziły do pożądanego rezultatu. Ponieważ na horyzoncie pojawiają się duże procesy transformacyjne, 8. EAP powinien odejść od podejścia odgórnego i uniwersalnych rozwiązań i stworzyć pomost między jednością a różnorodnością poprzez znalezienie równowagi między określaniem zharmonizowanych standardów a zapewnianiem przestrzeni dla opracowywania rozwiązań dostosowanych do indywidualnych potrzeb zgodnie z warunkami lokalnymi. Dlatego ważne jest, by polityka i ustawodawstwo, zarówno szczebla UE jak i krajowym, zapewniały wystarczającą swobodę dla określania konkretnych działań lokalnych i regionalnych.

18. Podkreśla, że 8. EAP powinien wspierać skuteczne wdrożenie obecnego dorobku prawnego Wspólnoty z tradycyjną rolą Komisji Europejskiej jako strażniczki *acquis*.

19. Zauważa w tym kontekście, że chociaż tradycyjna polityka ochrony środowiska była skuteczna przez ponad 40 lat, nie jest ona już wystarczająca. Nawet jeśli zostaną osiągnięte wartości dopuszczalne, niedostateczna jakość powietrza, gleby i wody może jednak mieć negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego i przyrody. Ponadto problemów z wdrażaniem nie da się rozwiązać jedynie poprzez opracowywanie kolejnych nowych przepisów. W celu spełnienia norm i wartości docelowych potrzebne są także mechanizmy wsparcia, nowe podejścia i innowacje (oprócz dorobku wspólnotowego).

20. W tym kontekście podkreśla problem, że niektóre państwa członkowskie wprowadziły przepisy krajowe, które pozwalają przenieść kary finansowe wynikające z unijnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom na gminy i regiony. Taka „decentralizacja” odpowiedzialności za przestrzeganie przepisów unijnych jest problematyczna, ponieważ władze krajowe często koncentrują się tylko na wdrożeniu prawnym, tzn. transpozycji do prawa krajowego, a władze regionalne i lokalne nie otrzymują koniecznych narzędzi do faktycznego wdrażania dorobku UE w praktyce. W większości przypadków to władze szczebla unijnego i krajowego dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi, prawnymi i administracyjnymi, a zatem powinny ponosić odpowiedzialność za uiszczanie kar za nieprzestrzeganie przepisów.

21. Zdecydowanie uważa, że UE powinna szukać nowych ambitnych wyzwań w ramach przemian, takich jak przechodzenie do gospodarki o obiegu zamkniętym, do bardziej zrównoważonej energii, mobilności oraz produkcji i konsumpcji żywności. Powinna także zachęcać państwa członkowskie, regiony i miasta, które pełnią rolę przewodnią, do zapewnienia jakości środowiska, która przekracza normy UE. Komisja Europejska musiałaby je zmotywować do dalszych działań.

22. Wzywa do uznania wysiłków regionów, które są pionierami w dziedzinie gospodarki o obiegu zamkniętym, a także zrównoważonej produkcji i konsumpcji żywności oraz zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, zanieczyszczenia hałasem i zanieczyszczenia świetlnego, a zatem do wspierania tych wysiłków i ułatwiania powielania najlepszych praktyk w całej Europie.

23. Podkreśla, że zmienił się kontekst, w którym polityka w dziedzinie ochrony środowiska została opracowana i jest obecnie realizowana, co wymaga znalezienia nowej równowagi między starymi a nowymi podejściami, w tym z uwzględnieniem następujących aspektów:

- a) Polityki w dzisiejszym świecie są w większym stopniu ze sobą powiązane. Oprócz sektorowego podziału prawodawstwa UE w takich obszarach jak powietrze, woda, hałas i energia, dzisiejsze wyzwania wymagają dalszego uwzględnienia kwestii zrównoważonego rozwoju, zarówno w życiu codziennym obywateli, jak i w codziennym funkcjonowaniu przedsiębiorstw i w kwestiach społeczno-gospodarczych. Dlatego też UE powinna postrzegać swoje regiony jako złożone systemy gospodarcze, społeczne, środowiskowe i biokulturowe.
- b) Innowacje i przemiany przynoszą ze sobą największe udoskonalenia. Ponadto ważne jest uczenie się od siebie nawzajem, co wymaga otwartości i znajomości dobrych i złych przykładów. Obecne prawodawstwo skupia się na normach i dopuszczalnych wartościach, podczas gdy innowacje i transformacje wymagają przestrzeni do eksperymentowania. UE potrzebuje obu tych aspektów.
- c) UE realizuje linearny cykl polityki (wniosek, decyzja, wdrożenie, ocena), lecz tempo innowacji wymaga bardziej cyklicznego i elastycznego podejścia.

24. Podkreśla, że ten nowy kontekst wymaga zmiany myślenia i powinien koncentrować się na współzależności wszystkich pięciu komponentów ram przyczynowych EEA, tj. czynników, obciążeń, stanów, skutków i reagowania. Klasyczna polityka ochrony środowiska koncentruje się na stanach i skutkach. Jednak aby móc poradzić sobie z obecnymi i przyszłymi zanieczyszczeniami, polityka unijna i krajowa powinna także koncentrować się na czynnikach i obciążeniach. Podejście takie leży w centrum gospodarki o obiegu zamkniętym i innych zmian: problemy należy rozwiązywać u źródła.

Zintegrowanie polityki

25. Jest głęboko przekonany, że 8. EAP powinien zapewnić zintegrowanie polityki.

26. Podkreśla, że zintegrowane podejście pozwala uniknąć rozbieżności i łączy różne aspekty, takie jak:

- a) ambicje, terminy, procedury i narzędzia wdrażania różnych polityk w dziedzinie środowiska i klimatu;
- b) polityki w zakresie ochrony środowiska i klimatu, jak również inne polityki, takie jak WPR, WPRyb, polityka gospodarcza i społeczna;
- c) ambicje dotyczące dopuszczalnych wartości wynikających z prawodawstwa środowiskowego UE (polityka emisji) i harmonogram ich osiągnięcia oraz polityki dotyczące redukcji emisji u źródła emisji (polityki emisji) ⁽⁶⁾;
- d) polityki unijne, krajowe, regionalne i lokalne – w celu dostosowania priorytetów, uniknięcia powielania i minimalizowania sprzecznych bądź niepowiązanych procesów, a także w celu zlikwidowania istniejących luk w zakresie polityki i przyjętych w jej konsekwencji przepisów.

27. Podkreśla, że kluczową kwestią jest to, w jaki sposób na szczeblu UE i na innych poziomach administracji rządowej można efektywnie integrować polityki, a zwłaszcza – jak pogodzić cele środowiskowe, społeczne i gospodarcze.

28. Zwraca uwagę, że ponieważ zintegrowanie polityki wymaga innego podejścia, w 8. EAP należy:

- a) postrzegać zintegrowanie polityki jako podejście (a nie priorytet) polegające na łączeniu i wzmacnianiu odrębnych celów;
- b) zachęcać UE oraz władze krajowe, regionalne i lokalne do umieszczania polityki ochrony środowiska w centrum wszystkich innych polityk (zamiast jedynie uwzględniać cele w zakresie ochrony środowiska, należy z nich czynić podstawę wszelkich innych polityk) oraz do przyjęcia polityki ochrony środowiska jako głównego punktu odniesienia dla realizacji wszystkich działań;
- c) przyjąć podejście całościowe: w 7. EAP zainicjowano podejście bardziej zintegrowane niż w poprzednich programach, 8. EAP powinien pójść jeszcze dalej i traktować kontekst środowiskowy, gospodarczy i społeczny jako całość.

⁽⁶⁾ Opinia KR-u ENVE-V-046.

Finansowanie i inwestycje

29. Podkreśla, że wyzwania środowiskowe, klimatyczne i związane z transformacją wymagają znaczących zielonych i niebieskich inwestycji oraz innowacji.

30. Podkreśla potrzebę zapewnienia większej synergii pomiędzy różnymi źródłami finansowania na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, jak również wzmocnienia powiązań między finansowaniem publicznym i prywatnym w celu zwiększenia skuteczności 8. EAP.

31. Zauważa, że możliwości inwestycyjne władz lokalnych i regionalnych są ograniczone i wywierana jest na nie presja. Z jednej strony kwestie społeczne, takie jak bezrobocie, starzenie się społeczeństwa czy kształcenie, to często istotne pozycje kosztów w budżetach lokalnych i regionalnych. Z drugiej zaś strony transformacje takie jak transformacja energetyki wymagają dużych inwestycji. Aby osiągnąć znaczący postęp w transformacjach, konieczne jest stworzenie masy krytycznej inwestycji, a w tym celu władze lokalne i regionalne potrzebują dodatkowych środków.

32. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący opracowania programu InvestEU i jego skupienie na kwestii zrównoważonego rozwoju, a także wniosek Komisji dotyczący wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres po 2020 r., w którym autorzy koncentrują się na zrównoważonym rozwoju i włączaniu polityki ochrony środowiska do wszystkich działów budżetu. Jednakże pragnąłby, żeby na uwzględnianie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu zarezerwowano ponad 30 % budżetu. Wzywa również do utworzenia na szczeblu UE funduszu na rzecz sprawiedliwej transformacji sektora energetycznego, aby sprostać wyzwaniom środowiskowym, gospodarczym i społecznym w regionach przechodzących transformację sektora energetyki, a także do zapewnienia wystarczającego wsparcia w zakresie gospodarki odpadami i mobilności we wszystkich regionach, które byłoby dodatkowe w stosunku do funduszy spójności i zgodne z nimi.

33. Zdecydowanie przyjmuje z zadowoleniem horyzontalne zasady wniosku Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2020 r., w których wspiera się zintegrowany rozwój społeczny, gospodarczy, kulturalny i środowiskowy i bezpieczeństwo na obszarach miejskich, wiejskich i przybrzeżnych.

Podjęcie ukierunkowane na konkretne miejsce lub obszar

34. Uważa, że niezbędne jest podejście indywidualne, ponieważ regiony i jednostki administracji lokalnej:

- a) są ważnymi jednostkami przestrzennymi, w których ludzie mieszkają, pracują i przemieszczają się, co powoduje znaczną wielkość emisji;
- b) znacznie różnią się pod względem rodzaju i ilości zanieczyszczeń i emisji;
- c) różnią się pod względem wdrażania prawodawstwa UE;
- d) znacząco różnią się pod względem możliwości gospodarczych, społecznych, geograficznych i środowiskowych, które oferują, oraz wyzwań, z jakimi się wiążą;
- e) różnią się pod względem administracyjnych uprawnień, zdolności i podejścia do wdrażania polityk w dziedzinie ochrony środowiska i klimatu;
- f) znajdują się w uprzywilejowanej pozycji, współpracując bezpośrednio z ludźmi i przedsiębiorstwami na rzecz wspierania środków takich jak zielone zamówienia publiczne, polityki w zakresie budownictwa i transportu, programy w zakresie edukacji, badań i podnoszenia świadomości. Dzięki temu można tam znajdować skuteczne rozwiązania, gdyż działają jako żywe laboratoria nowych koncepcji i wiedzy.

35. Opowiada się za podejściem całościowym, ukierunkowanym na konkretne miejsce lub obszar, jako najlepszym sposobem na wprowadzenie zdrowego trybu życia z uwzględnieniem cech szczególnych danego miejsca lub obszaru.

36. Zaleca, by – z należyтым poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także struktur rządowych i kultury poszczególnych państw członkowskich – 8. EAP rozwinął szereg strategii ukierunkowanych na konkretne obszary, np. zdrowe i zamieszane obszary miejskie i metropolitalne, zdrowe i żywotne obszary wiejskie oraz bezpieczne i atrakcyjne obszary przybrzeżne, regiony wyspiarskie, archipelagi i regiony najbardziej oddalone. Strategia miejska mogłaby koncentrować się na konkretnych aspektach miejskich, takich jak mobilność i urbanizacja, podczas gdy strategia obszarów wiejskich koncentruje się na przyrodzie, innowacjach w rolnictwie i zmianach demograficznych. Celem zalecanych strategii byłoby wspieranie różnych ścieżek transformacji z uwzględnieniem zdrowia ludzkiego i przyrody, gospodarki oraz potrzeby zapewnienia dobrych warunków życia w rozumieniu celów zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście 8. EAP odzwierciedla horyzontalne zasady wniosku Komisji w sprawie WRF po 2020 r.

Podejście wielopoziomowe

37. Wzywa zatem do wprowadzenia sprawnie funkcjonujących ram wielopoziomowego sprawowania rządów. Radykalne i trwałe zmiany stylu życia, niezbędne do stworzenia sprawiedliwego, zrównoważonego i niskoemisyjnego społeczeństwa, wymagają podejścia zarówno oddolnego, jak i odgórnego. Dlatego też KR jest zdania, że 8. EAP powinien być wyraźniej powiązany ze strategiami i planami przygotowywanymi na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

38. Wzywa zatem wszystkie poziomy sprawowania rządów, aby dołożyły wszelkich starań w celu zachęcenia do współpracy wykraczającej poza granice administracyjne, w tym do współpracy rządów na różnych poziomach, międzyregionalnej, międzygminnej i transgranicznej. Podobnie 8. EAP powinien nadal zachęcać – w odniesieniu do struktur rządowych i sytuacji geograficznej w państwach członkowskich – miasta, gminy i władze regionalne do wzajemnej współpracy oraz do współpracy na terenie całej UE.

39. Popiera unijne inicjatywy takie jak partnerstwa w ramach agendy miejskiej UE. Zaleca wykorzystanie istniejących partnerstw na rzecz zrównoważonego użytkowania gruntów, transformacji energetycznej, przystosowania się do zmiany klimatu, mobilności w miastach, jakości powietrza i gospodarki o obiegu zamkniętym oraz aktywne rozważenie utworzenia nowych przekrojowych partnerstw w dziedzinie środowiska i klimatu, tak aby wspierać wdrażanie dorobku prawnego UE.

40. Podkreśla, że przekładanie celów na szczeblu UE na konkretne cele lokalne jest trudne, ale niezbędne do osiągnięcia wyników i uzyskania zaufania obywateli. Dlatego też uważa, że należy zapewnić zachęty skłaniające do osiągnięcia lepszych wyników. Należy rozszerzyć konkursy takie jak konkurs o tytuł Zielonej Stolicy Europy i nagrodę Europejskiego Zielonego Liścia na mniejsze miasta i wsie. Konieczne jest ponadto dalsze promowanie dobrowolnych działań, takich jak inicjatywa Porozumienie Burmistrzów w sprawie Klimatu i Energii i Centrum Monitorowania Mobilności Miejskiej.

41. Zaleca państwom członkowskim, by ściślej współpracowały z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz zachęca miasta i regiony do większego zaangażowania się w opracowywanie i wdrażanie krajowych strategii i planów.

42. Dlatego wzywa państwa członkowskie do utworzenia odpowiednich instytucjonalnych struktur lub platform ściślejszej współpracy i stałych konsultacji, takich jak wertykalne zespoły międzyrządowe, dzięki którym eksperci reprezentujący różne poziomy sprawowania rządów wspólnie sporządzaliby krajowe plany i strategie.

43. Podkreśla, że koordynacja pomiędzy różnymi poziomami sprawowania rządów nie jest wystarczająca do skutecznego zarządzania. W związku z tym wzywa regiony i miasta do utworzenia ścisłych powiązań ze społeczeństwem obywatelskim, sektorem prywatnym i instytucjami naukowymi na swoim terytorium i poza nim oraz do wspierania współpracy międzyregionalnej w tych dziedzinach, ponieważ takie długoterminowe partnerstwa przyczynią się do dobrego kształtowania polityki.

44. Podkreśla, że pomogłoby to w propagowaniu dialogu i dyskusji między podmiotami o różnych interesach, różnym pochodzeniu i odmiennych ograniczeniach, co prowadziłoby do podejmowania lepszych decyzji.

45. Zachęca państwa członkowskie UE do określania i finansowania ukierunkowanych na znalezienie rozwiązań, kompleksowych transdyscyplinarnych projektów badawczych, w ramach ich krajowych funduszy badawczych.

D. Wniosek dotyczący 8. EAP**Nowe podejście w 8. EAP**

46. Podkreśla, że w nowych ramach polityki ochrony środowiska 8. EAP powinien:
- działać w sposób bardziej strategiczny i zintegrowany i skupiać się na najważniejszych tematach;
 - wspierać innowacje;
 - umożliwiać przekazywanie i rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań;
 - kierować się wyzwaniami i rozwiązaniami, w przeciwieństwie do 7. EAP, który kierował się ograniczeniami i problemami;
 - być elastyczny, reagować na rozwój nowych technologii i nowych strategii międzynarodowych, w odróżnieniu od statycznego 7. EAP.
 - być elastyczny odnośnie do społecznych, kulturalnych, gospodarczych i środowiskowych uwarunkowań regionów.
47. Wzywa Zjednoczone Królestwo i UE – w kontekście umowy o wystąpieniu i jej wdrażania – do opracowania wspólnych ustaleń, które zapewnią utrzymanie wysokich norm środowiskowych i wzajemności, w tym ambitnych celów w następnym programie działań na rzecz środowiska.
48. Podkreśla, że przyszłe EAP powinny ustalać programy działań i prowadzić do włączenia kryteriów zrównoważonego rozwoju do innych polityk UE, priorytetów makroekonomicznych i instrumentów finansowych. Czynniki środowiskowe są również wskaźnikiem stopnia zrównoważenia naszego rozwoju gospodarczego. Z tego względu opowiada się za synergią między 8. EAP a WRF i europejskim semestrem.
49. W związku z tym wyraża ubolewanie z powodu niedopasowania przyjęcia 8. EAP oraz WRF na okres po roku 2020. Proces decyzyjny przyszłego EAP powinien być dostosowany do harmonogramu WRF, tak aby proponowane wieloletnie ramy finansowe dobrze odzwierciedlały cele EAP.
50. Proponuje, aby 8. EAP stał się środowiskowym i klimatycznym filarem nowej strategii dla Europy po 2020 r.

Proponowane tematy 8. EAP

51. Uważa, że podejście promujące zdrowy styl życia w miastach i na obszarach wiejskich jest praktyczne i zintegrowane. Takie podejście, oparte na jakości życia, łączy trzy filary zrównoważonego rozwoju – aspekty gospodarcze, środowiskowe i społeczno-kulturowe – i umieszcza ludzkie zdrowie i przyrodę w szerszym kontekście zrównoważonego rozwoju. Jest także związane z wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju (SDG).
52. Proponuje, aby 8. EAP był strategią UE na rzecz promowania zdrowego życia dla wszystkich, która łączyłaby następujące elementy:
- zdrowie człowieka, w tym wysoką jakość życia;
 - zdrową planetę, w której zasoby są wykorzystywane w sposób odpowiedzialny i efektywny, z zachowaniem różnorodności biologicznej, georóżnorodności i ekosystemów;
 - zdrową gospodarkę opartą na gospodarce o obiegu zamkniętym, wystarczającym wzroście, poziomie rozwoju, z miejscami pracy, zrównoważonymi inwestycjami i zrównoważonym otoczeniem biznesowym;

d) zdrowe społeczeństwo dające możliwości wszystkim.

53. Wzywa UE do przyjęcia podejścia polegającego na zdrowym stylu życia jako podstawy wszystkich unijnych strategii politycznych, priorytetów makroekonomicznych i instrumentów finansowych. Podejście to powinno być również promowane i realizowane na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. KR proponuje, aby UE ściślej współpracowała z sieciami zajmującymi się zdrowym stylem życia, takimi jak sieć zdrowych miast WHO.

54. Podkreśla, że 8. EAP powinien dotyczyć wyzwań związanych z transformacją, takich jak transformacja sektora energetycznego, gospodarka o obiegu zamkniętym, przejście w kierunku mobilności, przemiany w produkcji i konsumpcji żywności oraz przechodzenie od szarej do zielonej i niebieskiej infrastruktury. Produkcja, konsumpcja i transport to kluczowe czynniki zanieczyszczenia powietrza, wody, gleby i zanieczyszczenia hałasem. Przemiany te są zgodne z polityką dotyczącą źródeł zanieczyszczeń i dlatego będą wspierać wdrażanie obecnego prawodawstwa UE. Są powiązane ze zmianami w jakości życia: zmianami na rzecz zdrowego życia na obszarach miejskich oraz na rzecz lepszych warunków życia i vitalności obszarów wiejskich. W 8. EAP trzeba ułatwić te przejścia i opracować harmonogramy wdrożenia.

55. Proponuje utrzymanie głównych tematów 7. EAP – ochronę, zachowanie i zwiększenie kapitału naturalnego UE, przekształcenie UE w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę neutralną pod względem emisji dwutlenku węgla, w tym zagwarantowanie ram dostępnego, zrównoważonego transportu osób i towarów, zapewniającego ekologiczną mobilność w obszarach miejskich i wiejskich, ochronę obywateli UE przed utrzymującą się presją wywieraną na środowisko oraz poprawę zdrowia i dobrostanu – gdyż tematy te są nadal bardzo istotne (z ewentualnym uzupełnieniem o dodatkowe zagadnienia).

56. Podkreśla, że 8. EAP powinien spełniać wymogi porozumienia paryskiego i uwzględniać 17 celów zrównoważonego rozwoju. Powinien być wystarczająco elastyczny, aby uwzględniać rozwój wydarzeń na świecie i nowe umowy międzynarodowe.

Proponowana struktura 8. EAP

57. Proponuje prostą i przejrzystą strukturę 8. EAP składającą się z pięciu głównych rozdziałów: wdrażanie, transformacja, innowacja, szersze wyzwania globalne i komunikacja.

58. Proponuje, aby rozdziały te były realizowane poprzez programy działań UE obejmujące wymierne cele, ukierunkowane działania, finansowanie, inwestycje, narzędzia i jasny mechanizm monitorowania, np. poprzez proces europejskiego przeglądu wdrażania. Dzięki tym programom UE może zapewnić wzajemne oddziaływanie na siebie pięciu rozdziałów 8. EAP, opracować indywidualne rozwiązania ukierunkowane na poszczególne obszary i odpowiednio reagować na nowe wydarzenia i innowacyjne praktyki. Z kolei plany działania UE mogą stanowić inspirację dla krajowych, regionalnych i lokalnych planów działania.

59. Jest przekonany, że – przy poszanowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności, jak również struktur rządowych i kultury poszczególnych państw członkowskich – 8. EAP powinien zachęcać do przyjmowania krajowych lub regionalnych planów działania. W gestii państw członkowskich leży podjęcie decyzji, czy będą miały jeden plan krajowy czy kilka planów regionalnych czy też obie te możliwości, ponieważ decyzje te są ściśle powiązane z krajowymi i regionalnymi strukturami rządowymi. W przyszłym EAP powinno się określić wytyczne dla władz lokalnych i regionalnych dotyczące podejmowania działań i nalegania na przyjęcie dobrowolnych lokalnych celów i planów. Pomogłoby to w realizacji EAP z jednoczesnym dopuszczeniem pewnej elastyczności, która pozwoliłaby uwzględnić lokalne potrzeby, zdolności, wiedzę i doświadczenie przy rozwiązywaniu problemów lokalnych.

60. Proponuje, aby w pierwszym rozdziale 8. EAP znajdowały się główne tematy 7. EAP. Zagadnienia te wymagają skutecznego wdrożenia.

61. Podkreśla, że pierwszy rozdział wymaga programów działań wdrożeniowych UE, które obejmują działania wskazane w europejskim przeglądzie wdrażania (7) i towarzyszące cele 7. EAP, takie jak:

- a) lepsze zintegrowanie polityki, skuteczniejsze polityki oparte na źródłach, ukierunkowane finansowanie UE;
- b) badanie różnych wyzwań związanych z wdrażaniem;
- c) narzędzia wdrażania: w chwili obecnej prawodawstwo w dziedzinie środowiska i klimatu posiada własny zestaw narzędzi i wytycznych. Aby uniknąć niejasności i zapewnić większą spójność, KR proponuje bardziej ujednoliconą metodę w zakresie instrumentów budowania potencjału (np. narzędzi i programów, warsztatów, seminariów internetowych i materiałów zawierających wytyczne, itp.);
- d) gromadzenie wiedzy i najlepszych praktyk w jednej, publicznie dostępnej i łatwej do przeszukiwania bazie danych posiadającej odpowiednie cechy, które pomagają określić najlepsze praktyki;
- e) działania mające na celu promowanie, rozszerzanie i finansowanie już istniejących i nowych inicjatyw wspierających wymianę wiedzy i najlepszych praktyk między sieciami europejskimi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz współpracę między miastami, takich jak wzajemne weryfikacje i wzajemne uczenie się, wizyty na miejscu, zielone partnerstwo, opieka mentorska i coaching między partnerami;
- f) monitorowanie za pośrednictwem europejskiego przeglądu wdrażania.

62. Wzywa, by 8. EAP dalej wzmacniał platformę techniczną na rzecz współpracy w dziedzinie środowiska ustanowioną przez Komisję ENVE i DG ds. Środowiska w celu wspierania dialogu i gromadzenia informacji na temat lokalnych i regionalnych wyzwań i rozwiązań w zakresie stosowania prawa ochrony środowiska. Proponuje utworzenie w ramach platformy sieci ambasadorów w celu promowania wdrażania prawodawstwa w dziedzinie środowiska na wszystkich szczeblach zarządzania, co pozwoli uzupełnić narzędzia EIR i TAIEX.

63. Proponuje skoncentrować się w większym stopniu na aspektach/wyzwaniach związanych z wdrażaniem polityki ochrony środowiska UE za pośrednictwem opinii KR-u, jak również na pracach przyszłych ośrodków regionalnych (8) w celu zlikwidowania luk i znalezienia rozwiązań dostosowanych do potrzeb.

64. Proponuje, by drugi rozdział przedstawiał główne przemiany (transformację sektora energetycznego, gospodarkę o obiegu zamkniętym, transformację w kierunku mobilności, przemiany w produkcji i konsumpcji żywności oraz przechodzenie od szarej do zielonej i niebieskiej infrastruktury) i przedstawiał niezbędne ramy prawne i finansowe w celu ułatwienia przeprowadzenia tych zmian w sprawiedliwy sposób, aby jeszcze bardziej pobudzać innowacje w pionierskich regionach i wspierać regiony charakteryzujące się wysokim poziomem emisji dwutlenku węgla, w których następują kosztowne przemiany energetyczne.

65. Podkreśla, że rozdział drugi wymaga realizacji poprzez unijne programy transformacji obejmujące działania i finansowanie w celu ułatwienia każdej transformacji, a także dalszego wdrażania innowacji w terenie. Obejmuje to konkretne działania na szczeblu regionalnym i lokalnym. 8. EAP powinien stymulować rozwój krajowych i regionalnych programów transformacji. Programy te, które określają wyzwania, wspólne działania i odpowiednie reakcje polityczne, można by opracować poprzez wspólne działania.

66. Proponuje, aby w rozdziale trzecim poparto zielone innowacje i inwestycje. W obliczu wyzwań związanych z ochroną środowiska i klimatem podstawowe znaczenie mają dalsze innowacje. W rozdziale tym należy przyznać badaniom bardziej znaczącą rolę w opracowywaniu odpowiednich rozwiązań politycznych.

(7) Opinia KR-u ENVE-VI/021.

(8) https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pl

67. Podkreśla, że rozdział trzeci wymaga wdrażania poprzez program UE na rzecz ekologicznych innowacji: program działań na rzecz zdrowego stylu życia, zrównoważonego społeczeństwa i gospodarki o obiegu zamkniętym. Program ten powinien wspierać badania i rozwój. Powinien on być efektem współpracy między decydentami politycznymi (na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym), przemysłem i środowiskiem akademickim, a także powinien określać wyzwania, rozwiązania polityczne i wspólne sposoby podejścia do rozwiązywania problemów. Taki program zachęciłby Komisję Europejską, państwa członkowskie, miasta i regiony do stosowania systemowych podejść innowacyjnych oraz do tworzenia lub ułatwiania partnerstw w zakresie projektów na rzecz innowacji ekologicznych, a także do zajęcia się rolą rządów jako „podmiotów ułatwiających uruchamianie”.

68. Proponuje, aby w rozdziale czwartym zająć się szerszymi wyzwaniami globalnymi. Wydarzenia i strategie międzynarodowe takie jak porozumienie paryskie, cele zrównoważonego rozwoju, Konwencja o różnorodności biologicznej i agenda miejska ONZ mają znaczący wpływ na politykę w zakresie środowiska i klimatu. Ponadto wiele z celów priorytetowych 8. EAP można osiągnąć jedynie we współpracy z krajami partnerskimi lub jako część ogólnego podejścia, a zatem poprawa zdolności władz regionalnych i lokalnych do zaangażowania się we współpracę zdecentralizowaną może przynieść znaczące korzyści. Walka z zanieczyszczeniem powodowanym przez przemysł, turystykę i czynności o charakterze domowym, oraz reagowanie na przestępstwa przeciwko środowisku wymagają międzynarodowego zobowiązania, a następnie wspólnych działań.

69. Podkreśla, że rozdział czwarty wymaga wdrożenia za pośrednictwem międzynarodowej agencji w dziedzinie środowiska i klimatu dla UE, aby pomóc Unii w sprostaniu tym wyzwaniom i odegraniu wiodącej roli na arenie międzynarodowej poprzez wykorzystanie polityki gospodarczej i handlowej z korzyścią dla globalnego środowiska i klimatu.

70. Proponuje, aby rozdział piąty poświęcony był zagadnieniom komunikacji i skupiał się na podnoszeniu świadomości znaczenia i korzyści płynących z należytego wdrożenia 8. EAP, a także wartości dodanej tego programu dla obywateli, przedsiębiorstw i środowiska. Realizacja EAP zostałaby znacznie ułatwiona dzięki lepszemu zrozumieniu wśród obywateli i innych zainteresowanych stron priorytetów UE w zakresie ochrony środowiska, działań, które należy podjąć, oraz konkretnych wyników, jakie mogą one przynieść.

Bruksela, dnia 7 lutego 2019 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Karl-Heinz LAMBERTZ
