



Hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí

Informační podklad ke zprávě o hodnocení
7. akčního programu pro životní prostředí



Podklad k dokumentu Rady č. 9416/19
listopad 2019
zpracovaly: Zuzana Kodatová, Jana Francová

Obsah:

- Hodnocení z hlediska principu subsidiarity: 3
- Odůvodnění a předmět: 3
- Obsah a dopad:..... 4
- Stanovisko vlády ČR: 7
- Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:..... 7
- Projednávání ve výboru pro životní prostředí PS PČR: 7

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: DOKUMENTY EU
Název: Hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí	Typ řady: interní
Zpracovaly: Kodatová, Z., Francová, J.	První vydání řady: říjen 2004
Číslo: Podklad k dokumentu č. 9416/19	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Datum: listopad 2019	Zaměření: Informační podklady k dokumentům EU projednávaným VEZ
Klíčová slova: Životní prostředí; akční program	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

ZPRÁVA

Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí

KOM(2019) 233 v konečném znění, kód Rady 9416/19

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
20. 5. 2019
- **Procedura:**
Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 25. června 2019, doručené dne 2. července 2019 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**
Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.
- **Odůvodnění a předmět:**
7. akční program pro životní prostředí obsahuje strategické pokyny a koordinovaná opatření pro evropskou politiku v oblasti životního prostředí a změny klimatu na období 2014 - 2020 a stanovuje vizi do roku 2050 z hlediska environmentálně udržitelného růstu a dobrých životních podmínek jednotlivců, která je v souladu s cíli udržitelného rozvoje OSN. **Určil 9 prioritních cílů¹**, 36 dílčích cílů a 60 konkrétních opatření, která mají EU a členské státy, podniky i jednotlivci provést.

Předkládaná hodnotící zpráva 7. akčního programu pro životní prostředí shrnuje poznatky, k nimž Komise dospěla ve svém pracovním dokumentu "[Living well, within the limits of our planet](#)"² a popisuje hlavní úspěchy programu i jeho nedostatky. Hodnocení zkoumá, do jaké míry pomohly struktura, forma a strategická úloha schváleného rámce činnosti zajistit lepší evropskou politiku v oblasti životního prostředí a změny klimatu. Vzhledem k tomu, že se pokrok v oblasti životního prostředí obvykle projeví v delším časovém období, než je pět let, a jelikož je obtížné přisoudit pokrok konkrétnímu akčnímu programu pro životní prostředí, je **cílem hodnocení posoudit přidanou hodnotu strategického rámce a společně dohodnutých priorit, jimiž se řídí tvorba environmentální politiky EU.**

¹ Devět prioritních cílů rozdělil 7. akční program pro životní prostředí na:

- a) **Tři tematické priority:** chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie; změnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje; chránit občany Unie před environmentálními tlaky a riziky ovlivňujícími jejich zdraví a dobré životní podmínky.
- b) **Čtyři tzv. „podpůrné prostředky“:** lepší provádění právních předpisů; lepší informovanost prostřednictvím lepší znalostní základny; účelnější investice; začlenění environmentálních hledisek do ostatních politik.
- c) **Dva horizontální prioritní cíle:** zajistit, aby byla města v Unii udržitelnější, a pomoci Unii řešit mezinárodní problémy v oblasti životního prostředí a klimatu.

² Vzhledem k tomu, že se jedná o pracovní dokument útvaru Komise, je dostupný jen v angličtině.

Hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí se týká výsledků dosažených v letech 2014–2018 a vychází z řady studií, konzultací a přezkumů, které posuzovaly dosavadní pokrok, jehož bylo s ohledem na program dosaženo, zahrnující konzultace se zúčastněnými stranami (on-line veřejná konzultace, veřejná pracovní setkání a cílené konzultace), přezkum provádění environmentální politiky ze strany Komise, výroční zprávy o environmentálních ukazatelích vyhotovené Evropskou agenturou pro životní prostředí (2016–2018) a zprávy Evropského parlamentu a Výboru regionů (včetně hodnocení provádění 7. akčního programu pro životní prostředí Evropským parlamentem z listopadu 2017).

Obecně Komise hodnotí 7. akční program pro životní prostředí pozitivně – zejména díky němu došlo k posunu v tvorbě politiky tím, že je uznáváno propojení ochrany životního prostředí, sociálních přínosů a udržitelného hospodářského růstu. Program stanovil dlouhodobou vizi pro životní prostředí, která je zásadní pro určování krátkodobých politických cílů při tvorbě jednotlivých politik, a definoval hlavní nedostatky environmentální politiky EU – nedostatečné provádění, informace, investice a začleňování.

- **Obsah a dopad:**

Hlavní přínos 7. akčního programu pro životní prostředí spočívá podle Komise v tom, že **poskytuje strategický rámec, který „úspěšně zavedl chápání environmentální politiky jako hnací síly zeleného růstu, zdravé planety a lepších životních podmínek jednotlivců.“** Na jeho přípravě se podílely všechny zúčastněné strany – nejen orgány EU a členské státy, ale i místní a regionální subjekty včetně podniků, což podle Komise přispělo k větší soudržnosti a angažovanosti environmentálních politik EU a členských států.

V rámci 7. akčního programu pro životní prostředí se zvýšilo obecné povědomí o tom, že **ochrana životního prostředí je spojena s udržitelným ekonomickým modelem, a byly přijaty klíčové odvětvové politiky zohledňující environmentální rozměr** (zejména balíček opatření týkajících se oběhového hospodářství, rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030, strategie pro biohospodářství a akční plán pro udržitelné financování). Existence 7. akčního programu pro životní prostředí podle Komise přispěla také k jednotnému postoji EU na globální scéně (zejména při vyjednávání Agendy pro udržitelný rozvoj 2030 a Pařížské dohody o boji proti změně klimatu).

Obecně Komise konstatuje, že byť **bylo dosaženo pokroku** (v některých oblastech většího, než se v 7. akčním programu pro životní prostředí předpokládalo), **nebyla v této fázi programu dosud provedena všechna opatření a „další úsilí“ je podle Komise jednoznačně nezbytné.**

Za **hlavní poznatky** získané při vyhodnocování 7. akčního programu, jež Komise využije při přípravě následujícího akčního programu pro životní prostředí, Komise považuje následující:

- a) 7. akční program pro životní prostředí je vhodnou strategií se silnými vazbami na vnitrostátní strategie v oblasti životního prostředí. Mnoho členských států přijalo 7. akční program pro životní prostředí jako vzor pro své vlastní strategie nebo konkrétní opatření v oblasti environmentální politiky.
- b) Program měl obsahovat konkrétnější strategická opatření, aby bylo možné provést hodnocení, a monitorovací mechanismus k zajištění odpovědnosti za závazky a jejich plnění založený na jednoznačných a schválených ukazatelích k měření pokroku při provádění opatření.
- c) Zúčastněné strany měly být zapojeny nejen do konzultací při přípravě a přijímání programu, ale i po jeho zahájení, tzn. po celou dobu jeho trvání.
- d) V zájmu dosažení souladu s politickými prioritami orgánů EU a zaručení jejich politické odpovědnosti by doba trvání akčního programu pro životní prostředí měla být propojena

s cyklem voleb do Evropského parlamentu a dalšími klíčovými dlouhodobými strategickými rámci, jako je Pařížská dohoda a Agenda pro udržitelný rozvoj 2030.

V rámci vyhodnocování 7. akčního programu Komise provedla **hloubkovou analýzu, jejímž cílem bylo zjistit, do jaké míry pomohly struktura, forma a strategická úloha schváleného rámce činnosti zajistit lepší evropskou politiku v oblasti životního prostředí a změny klimatu.** Komise prověřovala, co představuje vhodnou strategii a nakolik 7. akční program pro životní prostředí tato kritéria úspěchu splňuje. Její celkové závěry vycházejí z této analýzy rizik spolu s posouzením dosažených cílů a provedených opatření s přihlédnutím k zásadám zlepšování právní úpravy stanoveným Komisí, přičemž Komise si je vědoma, že 7. akční program pro životní prostředí je pouze jedním z mnoha faktorů ovlivňujících environmentální politiku, a že tak není snadné zjistit, do jaké míry přispěl každý z nich.

Na základě kritérií zlepšování právní úpravy (účelnost, účinnost, relevance, soudržnost a přidaná hodnota EU) vyvodila Komise z výsledků 7. akčního programu následující závěry pro řádnou správu věcí veřejných:

1. Účelnost: Na základě analýzy 60 opatření uvedených v 7. akčním programu Komise konstatuje dosažení určitého pokroku při plnění cílů, opatření jsou koordinovanější, předvídatelnější a rychlejší.

- Největší pokrok byl dosažen ohledně cíle přechodu na nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje.
- K nejmenšímu pokroku došlo v oblasti ochrany přírody, životního prostředí, zdraví a začleňování.
- 7. akční program zvýšil předvídatelnost politiky v oblasti životního prostředí a změny klimatu a usnadňuje koordinaci politik členských států.
- Zásadní problém způsobuje to, že období provádění akčního plánu neodpovídá institucionálnímu cyklu EU.
- Nebyla provedena strategie pro netoxické životní prostředí a strategie ke snížení odpadu v moři, na druhou stranu nad rámec programu byla přijata strategie pro plasty a agenda oběhového hospodářství (rozšířením koncepce účinného využívání zdrojů).

2. Účinnost: Struktura 7. akčního programu pro životní prostředí, a zejména podpůrný rámec, pomohly vytvářet synergie. Zaměření programu na lepší začleňování a provádění podporuje politická opatření, která mají dosáhnout úspor nákladů a vyšší účinnosti.

- Neprovádění právních předpisů v oblasti životního prostředí stojí hospodářství EU ročně přibližně 55 miliard EUR, pokud jde o náklady na zdravotní péči a přímé náklady na životní prostředí.
- Navzdory stále ambicióznějším environmentálním cílům v mnoha oblastech politiky jsou výdaje na ochranu životního prostředí v Evropě po dobu mnoha let poměrně stálé (přibližně 2 % HDP).
- Díky rámcovému programu dochází k začleňování environmentálních otázek jak horizontálně (mezi jednotlivými oblastmi politiky), tak i vertikálně (mezi jednotlivými úrovněmi správy).
- Komise se domnívá, že by členské státy mohly být transparentnější, pokud jde o sdílení informací, které shromažďují prostřednictvím hodnocení a činností v oblasti zlepšování právní úpravy, s cílem umožnit další synergie v rámci EU.

3. **Relevance:** 7. akční program pro životní prostředí se vztahuje na správné oblasti a jeho vize do roku 2050 je i nadále platná. S tím, jak se objevují nové problémy, je však třeba provést úpravy.

- Program se vztahuje na tři tematické prioritní cíle (chránit, zachovávat a rozvíjet přírodní bohatství Unie; změnit Unii v zelené a konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství účinně využívající zdroje; chránit občany Unie před environmentálními tlaky a riziky ovlivňujícími jejich zdraví a dobré životní podmínky – tzn. příroda, hospodářství, zdraví).
- Některé podpůrné faktory mohly být řešeny jasněji (například digitalizace a správa záležitostí týkajících se životního prostředí).
- Celková struktura omezeného počtu tematických cílů doplněná specifičtějšími dílčími cíli a opatřeními pomohla dosáhnout splnění prioritních cílů. Metoda víceúrovňového akčního programu pro životní prostředí je podle Komise úspěšná. Určité pochybnosti vyvolává složitost a hloubka některých cílů či opatření.

4. **Soudržnost:** 7. akční program pro životní prostředí je do značné míry v souladu s agendou tvorby politik v oblasti životního prostředí a změny klimatu, a to v Evropě i v celosvětovém měřítku.

- Komise hodnotí 7. akční program pro životní prostředí jako vnitřně konzistentní – stanoví program a tvoří základ každodenní činnosti Komise v oblasti životního prostředí.
- Pokud jde o jeho soudržnost vnější, tzn. s ostatními oblastmi politik – ačkoliv Komise pozitivně hodnotí např. zprávy o jednotlivých zemích v rámci evropského semestru, konstatuje, že k dosažení „tvorby integrovaných politik je zapotřebí učinit více“ – zejména více zohlednit sociální otázky, a to na základě stávajících vazeb mezi environmentální a sociální politikou (např. dopad na zranitelné skupiny, zaměstnanost, sociální začleňování a nerovnost).
- 7. akční program pro životní prostředí je v podstatě v souladu s mezinárodními závazky (zejména s Agendou OSN pro udržitelný rozvoj 2030).

5. **Přidaná hodnota:** 7. akční program pro životní prostředí zajistil účelnější a účinnější environmentální politiku.

- 7. akční program pro životní prostředí poskytl vodítko pro zúčastněné strany na úrovni EU, vnitrostátní a místní úrovni podílející se na řešení environmentálních problémů.
- Vzhledem k tomu, že „*environmentální politika stanoví rámec, poté však v souladu se zásadou subsidiarity ukládá odpovědnost za jeho uplatňování různým úrovním správy,*“ je zásadní náležitá propojenost 7. akčního programu s vnitrostátními strategiemi v oblasti životního prostředí, což se podle Komise podařilo.
- Bylo by užitečné posílit provádění prostřednictvím důkladnějšího a pravidelnějšího hodnocení a monitorování.

V závěru své hodnotící zprávy Komise shrnuje, že 7. akčního programu pro životní prostředí:

- usnadnil důležitý posun v tvorbě politiky – tzn., že ochrana životního prostředí, sociální přínosy a udržitelný hospodářský růst jsou vzájemně spojeny,
- podpořil důležité nové agendy (oběhové hospodářství a cíle udržitelného rozvoje),

- poprvé stanovil dlouhodobou vizi pro životní prostředí, která je užitečným nástrojem tvorby politik, a to jako doplněk krátkodobějších politických cílů i jako prvek, který mohou všechny zúčastněné strany použít jako vodítko při své činnosti.
- zaměřil pozornost na hlavní výzvy v rámci environmentální politiky EU: nedostatečné provádění, informace, investice a začleňování.

- **Stanovisko vlády ČR:**

Česká republika pokládá 7. akční program pro životní prostředí za přínosný strategický dokument. Hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí vnímá jako jeho důležitou součást a je si vědoma, že je třeba vyhodnotit oblasti, které byly úspěšné, a uznává potřebu zaměřit se do budoucna na podporu oblastí, ve kterých nedošlo k pokroku. Česká republika má zájem na pokračování v navazujících akčních programech na další období a vítá přijetí nového 8. akčního programu do roku 2020. Česká republika i nadále podporuje současnou strukturu členěnou do tří tematických cílů, podporuje zavedení monitorovacího rámce s využitím stávajících mechanismů podávání zpráv a sběru dat, implementaci cílů a komunikaci vůči veřejnosti.

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

V Evropském parlamentu se zpráva nachází v přípravné fázi. Byla přidělena výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin (ENVI) a o stanovisko byl požádán výbor pro zemědělství a rozvoj venkova (AGRI).

V rámci Rady se zprávou zabývá Pracovní skupina pro životní prostředí.

- **Projednávání ve výboru pro životní prostředí PS PČR:**

Výbor pro životní prostředí PS PČR projednal dokument dne 13. 11. 2019 a usnesením č. 99 přijal tyto závěry:

Výbor pro životní prostředí

- I. **bere na vědomí** zprávu Komise Evropskému parlamentu, Evropskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení 7. akčního programu pro životní prostředí,
- II. **bere na vědomí** stanovisko Vlády ČR k této zprávě,
- III. **konstatuje, že** Komise došla k závěru, že při plnění cílů 7. akčního programu bylo dosaženo *určitého pokroku* (hodnocení 3 na stupnici od 1 do 5), což naznačuje určité rezervy jak v samotné formulaci programu, tak v jeho naplňování,
- IV. **žádá Evropskou komisi**, aby při formulování 8. akčního programu věnovala pozornost zavedení průběžného monitorovacího systému,
- V. **žádá Evropskou komisi**, aby při tvorbě tohoto strategického dokumentu pro politiku ochrany životního prostředí v budoucích desetiletích měla na zřeteli vedle nových výzev a z nich plynoucích opatření také udržitelnost a konkurenceschopnost evropského průmyslu a zemědělství, jakož i společenské dopady těchto opatření,
- VI. **pověřuje** předsedkyni výboru, aby o tomto usnesení informovala předsedu výboru pro evropské záležitosti.