

ZMIANA PERSPEKTYWY

JAK BUDŻET UE MOŻE KSZTAŁTOWAĆ ZRÓWNOWAŻONĄ PRZYSZŁOŚĆ



ZMIANA PERSPEKTYWY

JAK BUDŻET UE MOŻE KSZTAŁTOWAĆ ZRÓWNOWAŻONĄ PRZYSZŁOŚĆ

Publikację oparto na dokumencie „Changing perspectives. How the EU budget can shape a sustainable future”.

Opracowanie polskiej wersji językowej: PRZEMYSŁAW KALINKA (rozdział 3.6 przy współpracy z Ewą Milewską i Piotrem Prędkim z WWF Polska)

Redakcja: MARTA WIŚNIEWSKA

Za treść publikacji odpowiedzialność ponosi WWF Polska.



Projekt „Rola polskiej Prezydencji a aspekty środowiskowe w przyszłej perspektywie finansowej i polityce spójności Unii Europejskiej”, w ramach którego powstała niniejsza publikacja, współfinansowany jest ze środków Ministerstwa Spraw Zagranicznych

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym Cyclus Print

Informacje o oryginale:

Opracowanie: listopad 2010

Autorzy: Ariel Brunner (BirdLife International), Bruna Campos (BirdLife International & Conservation International), Sebastien Godinot (WWF European Policy Office), Przemek Kalinka (CEE Bankwatch Network), Antoine Kedzierski (Transport and Environment), Jean-Philippe Palasi (Conservation International), Brook Riley (Friends of the Earth Europe), Markus Trilling (CEE Bankwatch Network / Friends of the Earth Europe), Peter Torkler (WWF Germany)

Opracowanie oryginału wsparły środki Unii Europejskiej i Europejskiej Fundacji Klimatycznej.

Projekt graficzny: www.studiostraid.be - © Stichting BirdLife Europe

Zdjęcia użyte na okładce: © shutterstock – Jean Philippe Palasi – Kaleel Zibe (rspb-images.com) – Matteo Pozzetti



Uszatka leśna *Asio otus* Richard T Mills

Streszczenie	6
1 Dziesięć zasad dla nowego zrównoważonego budżetu UE	9
2 Wyzwania środowiskowe stojące przed Unią Europejską w przyszłym okresie budżetowym	12
2.1 Zmiany klimatu i kryzys energetyczny	12
2.2 Utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów	16
2.3 Nieefektywne wykorzystanie zasobów	21
3 Reforma budżetu UE	25
3.1 Wspólna Polityka Rolna	25
3.2 Polityka Spójności	29
3.3 Finansowanie transportu	33
3.4 LIFE: finansowanie dedykowane środowisku	36
3.5 Finansowanie badań	38
3.6 Finansowanie obszarów morskich i rybołówstwa	41
3.7 Obszary zamorskie UE	43
3.8 Fundusze zewnętrzne	46
Co dalej?	49

Streszczenie

Ochrona środowiska i poprawa jakości życia obywateli Europy to integralne cele istnienia Unii Europejskiej. Jej polityki i działania mają być definiowane i wdrażane w zgodzie z wymogami ochrony środowiska¹. Z tego względu, wydatki publiczne UE powinny być w zgodzie z polityką środowiskową i jej celami.

Wieloletnie Ramy Finansowe (zwane dalej budżetem UE), choć niewielkie w stosunku do rocznego PKB² Unii, stanowią istotne źródło finansowania europejskich inwestycji. Oddziaływanie budżetu na rozwój UE i obszarów poza jej granicami jest znaczące. Z tego powodu potrzebuje on nowego ukierunkowania, aby w większym stopniu odpowiadać współczesnym wyzwaniom stojącym przed Europą. W chwili obecnej mamy bowiem do czynienia z ewidentną niezdolnością budżetu do generowania korzyści publicznych w skali Europy tj. finansowania działań oczekiwanych przez obywateli UE, takich jak walka ze zmianami klimatu, promocja zielonych miejsc pracy czy powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji zasobów naturalnych. Pieniądze europejskich podatników nie przynoszą obywatelom tego, co mogłyby i powinny. Jest oczywiste, że budżet UE może dawać lepsze rezultaty i stanowić narzędzie przyspieszające wspólnotowe przemiany w kierunku efektywnego wykorzystania zasobów czy odnawialnych źródeł energii.

Prace nad kolejnym wieloletnim budżetem UE to okazja poparcia deklaracji politycznych konkretnymi czynami i sprawienia, że ograniczone środki pochodzące z podatków zaczną dostarczać ogólnoeuropejskich dóbr publicznych.

Niniejszy raport, przygotowany przez koalicję pozarządowych organizacji ekologicznych, zawiera ocenę stopnia, w jakim budżet UE aktualnie przyczynia się do walki ze zmianami klimatu, utratą różnorodności biologicznej czy nadmierną konsumpcją zasobów. Przedstawiono w nim konkretne rekomendacje dla kolejnego budżetu, aby mógł być katalizatorem przemian w kierunku sprawiedliwie funkcjonującego społeczeństwa, gwarantującym dobre warunki życia obywateli, w sposób odpowiedzialny

globalnie i uwzględniający realia fiskalne, w granicach ekologicznej pojemności naszej planety. Raport koncentruje się na stronie wydatków budżetu UE i nie odnosi się do trwającej debaty na temat źródeł dochodu.

Dokument składa się z trzech części. Pierwsza z nich omawia dziesięć nadrzędnych zasad zaproponowanych, aby zapewnić jasne cele przyszłego budżetu, większą niż dotychczas efektywność i odpowiedzialność. Druga część nakreśla obraz trzech najbardziej poważnych zagrożeń środowiskowych, do których przyszły budżet musi się odnieść, by skierować Europę na ścieżkę zrównoważonego rozwoju. W trzeciej zaproponowano konkretne kroki potrzebne do zreformowania najważniejszych instrumentów finansowych i polityk wspólnotowych, by stały się katalizatorami koniecznych zmian.

Poniższych dziesięć ramowych zasad stanowi klucz do właściwego funkcjonowania budżetu UE i powinno być stosowanych w odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowych i polityk UE:

- **Środki publiczne mają wspierać dobra publiczne i usługi ekosystemowe** – budżet UE powinien inwestować w dobra publiczne, takie jak ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów, stabilność klimatu, jakość wód, powietrza i gleb.
- **Ukierunkowane wydatki** – budżet UE powinien wspierać ograniczoną liczbę priorytetów, jasno zidentyfikowanych i uzasadnionych.
- **Spójność w obrębie poszczególnych europejskich polityk i instrumentów oraz pomiędzy nimi** – europejskie finansowanie nie powinno podważać żadnego z celów polityki UE czy efektywności innych polityk europejskich.
- **Maksymalizacja efektu dźwigni na poziomie UE** – budżet UE powinien koncentrować się na projektach, które dostarczają najwięcej korzyści publicznych na poziomie europejskim i odzwierciedlają europejskie priorytety.
- **Długoterminowa efektywność kosztowa** – budżet UE powinien wspierać rozwiązania najbardziej efektywne kosztowo w dłuższej perspektywie czasowej.

1. „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego” – Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, artykuł 11.
2. Na okres budżetowy 2007-2013 przyznano 976 miliardów euro, co stanowi około 1% PKB Unii Europejskiej. http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm

- **Zintegrowana strategia** – budżet UE powinien wynikać ze zintegrowanej strategii, co zapewni jego spójność.
- **Przejrzystość** – należy w pełni udostępniać opinii publicznej szczegóły budżetu UE, odpowiednio wcześniej i w przystępnej formie.
- **Partnerstwo** – w odniesieniu do budżetu UE należy wdrożyć prawnie wiążące zasady zapewniania efektywnego udziału społecznego i partnerstwa wszystkich interesariuszy.
- **Odpowiedzialność** – finansowane projekty muszą zapewniać faktyczne osiągnięcie założonych celów i zgodność z odpowiednimi wymogami danego programu.
- **Zabezpieczenia środowiskowe (klimat, efektywność energetyczna, różnorodność biologiczna i wykorzystanie zasobów)** – projekty finansowane ze źródeł europejskich, zanim zostaną zrealizowane, powinny być oceniane, czy nie powodują negatywnych oddziaływań bądź czy nie podważają celów europejskich odnoszących się do klimatu, energii, różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych.

Niniejszy raport analizuje efektywne wykorzystanie budżetu UE z punktu widzenia trzech kluczowych wyzwań:

1. Zmiany klimatu i energia: Budżet UE powinien promować przemiany w kierunku zrównoważonej gospodarki niskoemisyjnej, dzięki ograniczaniu zużycia energii, decentralizacji zaopatrzenia w energię, wzrostowi wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz zapewnieniu odporności ekosystemowej (tj. adaptacji do zmian klimatu opartej o funkcje ekosystemów). W ten sposób przyczyniłby się do ograniczenia zależności od energii pochodzącej ze źródeł nieodnawialnych, ograniczył popyt i wydatki na energię, stworzyłby pokaźną liczbę trwałych miejsc pracy oraz pomógłby zmniejszyć występujące obecnie nierówności społeczne. Co więcej, biorąc pod uwagę historyczną odpowiedzialność UE za wsparcie łagodzenia i adaptacji do zmian poza swoimi granicami, dodatkowe, nowe wsparcie finansowe przyznane powinno zostać krajom

rozwijającym się, mierzącym się ze zmianami klimatu i ich konsekwencjami.

2. Różnorodność biologiczna i ekosystemy: Ochrona różnorodności biologicznej jest integralnym elementem zrównoważonego rozwoju i przynieść może Europie szereg korzyści. Unia Europejska powinna być odpowiedzialna za utrzymanie albo zwiększenie tego kapitału przyrodniczego dla przyszłych pokoleń. W świetle zobowiązań do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej, budżet UE powinien zapewnić środki finansowe potrzebne do osiągnięcia jednego z przewodnich celów UE do 2020³, co pozwoliłoby na efektywne wdrożenie odpowiedniej legislacji unijnej (np. dotyczącej Sieci Natura 2000) oraz zapewnić odpowiednią integrację potrzeb ochrony przyrody w obrębie innych sektorów (takich jak rolnictwo i rybołówstwo), jednocześnie przynosząc kres negatywnym oddziaływaniom subsydiów unijnych. Dodatkowo, budżet powinien zapewnić większe wsparcie dla ochrony różnorodności biologicznej na poziomie międzynarodowym.

3. Efektywne wykorzystanie zasobów: Aby stać się najbardziej efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarką świata oraz aby umożliwić swoim obywatelom życie w granicach ekologicznej pojemności planety, Unia powinna użyć swojego budżetu w celu ograniczania zużycia zasobów i zależności od ich importu, jednocześnie zwiększając recykling i odtwarzanie zasobów, w zakresie odpadów, wód, surowców i powierzchni ziemi.

Raport zawiera konkretne sugestie odnośnie uwzględnienia omówionych wyzwań środowiskowych w poszczególnych instrumentach finansowych UE oraz powiązanych z tym procesem reform polityk. Analiza organizacji pozarządowych pokazuje, że budżet UE musi o wiele mocniej uwzględniać cele unijne odnoszące się do zmian klimatu, różnorodności biologicznej i efektywnego wykorzystania zasobów, a to w konsekwencji musi przekładać się na kształt i funkcjonowanie poszczególnych funduszy.

3. W marcu 2010 Rada Europejska zatwierdziła cel "zatrzymania utraty różnorodności biologicznej i degradacji funkcji ekosystemów oraz przywrócenia ich w możliwie największym stopniu do 2020 roku, jednocześnie zwiększając wkład UE w powstrzymanie utraty globalnej różnorodności biologicznej." http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/index_en.htm

Główne propozycje w odniesieniu do poszczególnych gałęzi budżetu przedstawiają się następująco:

- **Wspólna Polityka Rolna** – powinna wynagradzać rolników i zarządców terenów za dostarczanie dóbr publicznych, takich jak atrakcyjne obszary wiejskie, bogate pod względem przyrodniczym.
- **Fundusze w ramach Polityki Spójności** – powinny wspierać rozwój przyjazny środowisku oraz przemiany w kierunku gospodarki o niskiej konsumpcji energii i efektywnym wykorzystaniu zasobów.
- **Finansowanie transportu** – powinno wspierać tylko te programy i projekty, które przyczyniają się do aktywnego ograniczania emisji gazów cieplarnianych i nie ingerujące w zieloną infrastrukturę.
- **Program LIFE** (jedyne instrument finansowy UE bezpośrednio dedykowany środowisku) – powinien osiągnąć poziom przynajmniej 1% budżetu UE⁴.
- **Europejskie finansowanie badań** – powinno przenieść swój punkt ciężkości na wypracowywanie przełomowych rozwiązań dotyczących kluczowych europejskich wyzwań.
- **Finansowanie obszarów morskich i rybołówstwa** – powinno zapewniać ochronę środowiska morskiego zarówno w UE, jak i globalnie, poprzez wspieranie przemian sektora rybołówstwa w kierunku zrównoważonego funkcjonowania.

- **Obszary zamorskie UE** – fundusze dedykowane obszarom zamorskim muszą odzwierciedlać priorytety, odpowiedzialność i cele Unii Europejskiej w zakresie walki ze zmianami klimatu, utratą różnorodności biologicznej oraz efektywnego wykorzystania zasobów.
- **Wymiar zewnętrzny** – kwestie środowiskowe muszą być wprowadzane przekrojowo do wszystkich polityk i programów finansowych o wymiarze zewnętrznym, co przekładałoby się również na znaczne zwiększenie wsparcia dla zrównoważonego rozwoju krajów najsłabiej rozwiniętych.

Przegląd poszczególnych instrumentów finansowych zawarty w niniejszym raporcie służy sformułowaniu jasnych i konkretnych rekomendacji dla budżetu UE po roku 2013. Wdrożenie tych rozwiązań zwiększyłoby szansę na realizację kluczowych celów środowiskowych UE, jednocześnie maksymalizując efekty środków unijnych.

Unia Europejska powinna i musi ponosić odpowiedzialność za zagwarantowanie, że pieniądze europejskich podatników zainwestowane zostaną w gospodarkę przyszłości, opartą o dobre warunki życia obywateli UE w granicach wyznaczonych przez ekologiczną pojemność ekosystemów.



4. W odniesieniu do obecnego budżetu rocznego (co oznaczałoby pięciokrotny wzrost).

1. Dziesięć zasad dla nowego zrównoważonego budżetu UE

Nasza wizja

Budżet UE powinien być katalizatorem przemian w kierunku sprawiedliwego funkcjonowania społeczeństw, gwarantującym dobre warunki życia obywateli w sposób odpowiedzialny globalnie, w granicach ekologicznej pojemności planety.

Budżet UE powinien odegrać kluczową rolę w zmierzeniu się z wielkimi wyzwaniami środowiskowymi naszych czasów:

- zmianami klimatu i kryzysem energetycznym;
- utratą różnorodności biologicznej i załamaniem się funkcji ekosystemów;
- nieefektywnym wykorzystaniem zasobów.

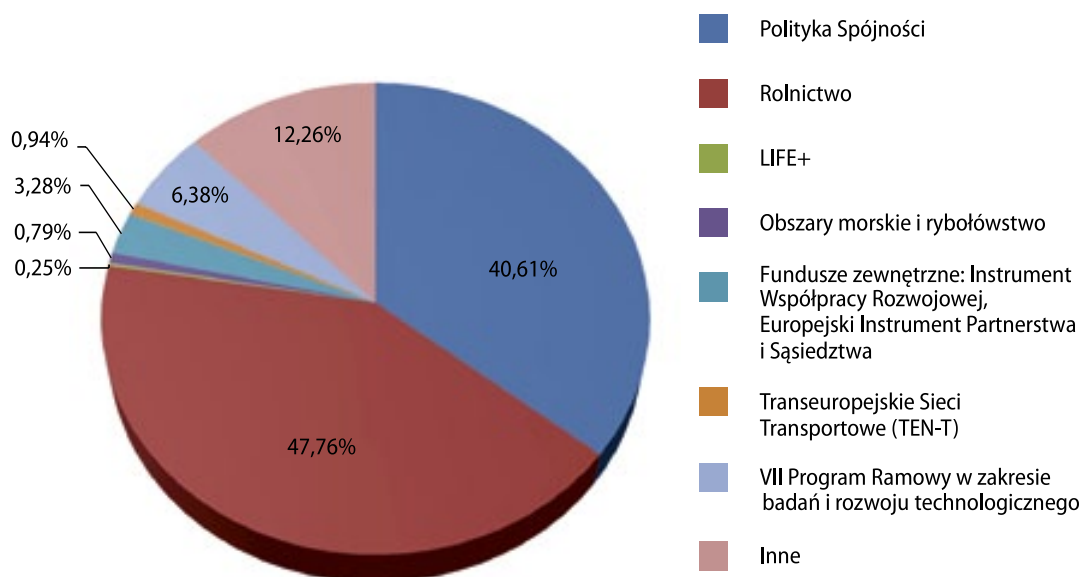
Rzeczywistość

Roczny budżet w ramach aktualnie obowiązujących Wieloletnich Ram Finansowych opiewa na wartość około 1% rocznego PKB Europy. Alokacja środków w siedmioletnim (2007-2013) okresie budżetowym wynosi 976 miliardów euro, jednak pieniądze europejskich podatników nie przy-

noszą im tego, co mogłyby i powinny: dobrych warunków życia, miejsc pracy i zdrowego środowiska. Budżet UE budzi kontrowersje, jest nieprzejrzysty i często niewłaściwie wykorzystywany. W wielu wypadkach trudno dostrzec wartość dodaną wydatków unijnych, podczas gdy jednocześnie widać wyraźne niedobory w dostarczaniu korzyści publicznych oczekiwanych przez społeczeństwo – walkę ze zmianami klimatu, ograniczanie nadmiernego zużycia energii czy działania na rzecz powstrzymania degradacji różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych.

Budżet UE na kolejne lata, czyli Wieloletnie Ramy Finansowe obowiązujące po roku 2013, to ogromna szansa na podjęcie działań we właściwym kierunku. Budżet może skierować pieniądze tam, gdzie są one najbardziej potrzebne, służyć europejskiemu interesowi publicznemu i pozytywnej transformacji Europy. Reforma budżetu UE jest kluczowym składnikiem sukcesu w zmaganiach Unii z kryzysem ekonomicznym, klimatycznym, ekologicznym i innymi zagrożeniami. Europa musi wziąć na siebie odpowiedzialność za zapewnienie możliwie najlepszego wykorzystania pieniędzy publicznych. Nie możemy sobie pozwolić na poniesienie kosztów porażki w tym zakresie.

Rycina 1 – Podział wydatków w ramach finansowych 2007-2013



Debata nad przychodami UE

Aby wyposażać Unię w autonomiczny budżet i zmniejszyć presję budżetową na kraje członkowskie (których bezpośrednie składki stanowią obecnie 76% budżetu UE), wiele podmiotów, w tym komisarzy i parlamentarzystów europejskich, proponuje tworzenie narzędzi generowania przez budżet UE własnych zasobów finansowych. Wśród narzędzi tych wymienia się m.in. podwyższoną stawkę VAT, podatki od emisji dwutlenku węgla i zużycia energii, dochody z aukcji emisji CO₂ w ramach Systemu Handlu Emisjami, podatki od transakcji finansowych czy też zaciąganie pożyczek poprzez emisję „zielonych” obligacji. Choć jest oczywiste, że budżet UE potrzebuje wystarczających środków i niezależności od kalkulacji krajów członkowskich zawężonych do problemu „sprawiedliwego zwrotu”, niniejszy raport koncentruje się wyłącznie na stronie wydatków, przedstawiając spójną, szczegółową propozycję, w jaki sposób Unia powinna zagospodarować dostępny budżet.

Dziesięć zasad rozsądnego budżetu UE

Reformę budżetu UE powinno wyznaczać dziesięć poniżej owówionych zasad, które stanowią zintegrowany zestaw rekomendacji na rzecz poprawy efektywności i zogniskowania budżetu. Jako zasady przekrojowe, powinny być stosowane w odniesieniu do wszystkich instrumentów finansowych i polityk UE.

1. Środki publiczne mają wspierać dobra publiczne i usługi ekosystemowe

Budżet UE powinien wspierać dostarczanie dóbr publicznych, których zapewnienie w odpowiedniej ilości przez wolny rynek jest mało prawdopodobne. Do środowiskowych dóbr publicznych należą: ochrona różnorodności biologicznej i ekosystemów, stabilność klimatu i zdolność absorpcji węgla, dostępność i jakość wody, jakość powietrza i gleby, odporność na pożary i powodzie, jak również zachowanie zróżnicowanych krajobrazów i historycznie krajobrazów.

2. Ukierunkowane wydatki

Budżet UE powinien wspierać tylko ograniczoną liczbę priorytetów, które są jasno zidentyfikowane i uzasadnione, tak aby mógł skutecznie przyspieszać zmiany w kierunku społeczeństwa zrównoważonego rozwoju. Wszystkie wypłaty w ramach funduszy UE powinny być uzależnione od osiągnięcia jasnych i mierzalnych celów przyczyniających się do realizacji strategii ogólnoeuropejskich. Obowiązkowa kontrola z poziomu europejskiego powinna dotyczyć re-

zultatów, a nie ograniczać się do przestrzegania zasad raportowania finansowego, co z jednej strony poprawiłoby jakość wydatkowania środków, a z drugiej ograniczyło obciążenie administracyjne.

3. Spójność w obrębie poszczególnych europejskich polityk i instrumentów oraz pomiędzy nimi

Wydatkowanie funduszy UE nie powinno podważać żadnych spośród celów polityki UE czy też wpływać negatywnie na efektywność innych polityk europejskich. Ponadto, wspólnotowe linie budżetowe powinny wzmacniać ich pozytywne skutki. W szczególności, środki UE nie powinny utrudniać osiągnięcia celów środowiskowych Unii, a kraje członkowskie powinny wykazywać spójność i przekrojową zgodność swoich działań krajowych z tymi celami, pod nadzorem Komisji Europejskiej. Wydatkowanie funduszy powinno być oceniane pod tym kątem przed rozpoczęciem wdrażania, a w razie potrzeby powinny następować działania dostosowawcze czy przekierowanie funduszy.

4. Maksymalizacja efektu dźwigni na poziomie UE

Budżet UE powinien koncentrować się na projektach, które dostarczają najwięcej publicznych korzyści na poziomie europejskim i odzwierciedlają europejskie priorytety. W szczególności, wydatkowanie środków UE jest uzasadnione w następujących przypadkach:

- kiedy może ono silnie pobudzić inwestycje ze strony krajów członkowskich i/lub sektora prywatnego na rzecz przyspieszenia wdrażania przyjaznych klimatowi rozwiązań (np. innowacje technologiczne);
- kiedy dotyczy kwestii transnarodowych wymagających działań ogólnoeuropejskich, bądź kwestii globalnych, gdzie Unia musi współpracować z partnerami międzynarodowymi;
- kiedy korzyści skali na poziomie europejskim są znaczące;
- kiedy wspiera rozwój zdolności instytucjonalnych i innowacyjność, prowadzące do rozwoju w pożądanym kierunku;
- kiedy osiągnięcie wspólnych celów unijnych, zgodnie z ideą solidarności i spójności, wymaga transferu netto zasobów do biedniejszych krajów członkowskich czy regionów.

5. Długoterminowa efektywność kosztowa

Budżet UE powinien wspierać rozwiązania, które są najbardziej efektywne kosztowo w odpowiednich ramach czasowych, wykraczając poza krótkoterminowe podejście ekonomiczne, które może być bardzo kosztowne w perspektywie średnio- i długookresowej. Z tego względu, budżet UE musi w pełnym stopniu uwzględniać koszty zewnętrzne, wartość dóbr publicznych i kapitału natural-

nego oraz brać pod uwagę koszty odtworzeniowe i koszty zaniechania działań.

6. Zintegrowana strategia

Budżet UE powinien wynikać ze zintegrowanej strategii, co pozwoliłoby zapewnić:

- spójność na wszystkich poziomach geograficznych i poziomach zarządzania (europejskim, krajowym i regionalnym);
- spójność pomiędzy strategiami sektorowymi (np. płatności dla rolników a sieci transportowe) oraz politykami przekrojowymi (np. ochrona różnorodności biologicznej i stabilizacja klimatu);
- spójność poprzez wszystkie fazy: projektowania, podejmowania decyzji oraz wdrażania polityki i instrumentów. Potrzebne są ulepszone ramy monitoringu i ewaluacji, które zapewnią, że wszystkie linie budżetowe poddawane będą dogłębny i regularnym analizom oddziaływań, co pozwoli na stałe ich ulepszanie.

7. Przejrzystość

W odniesieniu do budżetu UE należy zapewnić pełne udostępnianie opinii publicznej kosztów i oddziaływań poszczególnych programów, subsydiów i projektów, pozwalając na oparte o rzetelną informację reakcje zwrotne ze strony obywateli UE. Informacja powinna być przekazywana w odpowiednim czasie i w łatwo dostępnej formie na każdym z istotnych poziomów (europejskim, krajowym i regionalnym).

8. Partnerstwo

W odniesieniu do budżetu UE należy wdrożyć prawnie wiążące zasady zapewniania efektywnego udziału społecznego i partnerstwa wszystkich interesariuszy – w tym społeczeństwa obywatelskiego – na wszystkich etapach i szczeblach programowania (europejskim, krajowym i regionalnym). Wkład zainteresowanych stron powinien być traktowany poważnie, co zagwarantowałoby właściwe

wdrażanie procedur, wspierałoby odpowiedzialność w podejmowaniu decyzji politycznych, poprawiałoby jakość, znaczenie i efektywność polityk oraz zapewniałoby, że kwestie społeczne i środowiskowe są brane pod uwagę na równi z gospodarczymi. Oznacza to pracę nad rozwojem kluczowych elementów systemu demokracji w UE, co wykracza poza sam proces konsultacji.

9. Odpowiedzialność

Wszystkie wydatki finansowane ze środków UE powinny przyczyniać się do osiągnięcia założonych celów i wykazywać zgodność z wymogami przypisanymi do programów finansowych. Wszyscy beneficjenci, kraje członkowskie i instytucje UE są odpowiedzialne za ich właściwe wdrażanie. Nieuzasadnione uchybienia w osiągnięciu założonych rezultatów bądź złamanie nałożonych warunków powinno skutkować zawieszeniem wypłaty środków, z koniecznością ich zwrotu.

10. Zabezpieczenia środowiskowe⁵

Przed poniesieniem wydatków finansowych ich zasadność powinna być oceniana w kontekście ewentualnych negatywnych oddziaływań lub rozbieżności z celami UE odnoszącymi się do klimatu (w tym efektywności energetycznej), różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych. Aby zapewnić wdrożenie właściwych mechanizmów zabezpieczających przy wykorzystaniu innowacyjnych metodologii i narzędzi, w ramach każdego z funduszy powinna być dostępna niewielka część środków na wsparcie zdolności instytucjonalnych. Procedury zabezpieczające powinny uwzględniać audyt jako istotne narzędzie korekty praktyki instytucjonalnej w przypadkach, gdy nie są brane pod uwagę powyżej wymienione zasady. Zasada zabezpieczania przekłada się na natychmiastowe wstrzymanie wszelkich szkodliwych dla środowiska subsydiów. Wartość dodana takiego rozwiązania polegałaby na uwolnieniu znacznych kwot pieniędzy, które mogłyby być zainwestowane w zieloną gospodarkę.

5. Więcej informacji na temat zabezpieczeń związanych z klimatem (ang. climate proofing) budżetu UE zawarte jest w raporcie IEEP (2010). Strategies and instruments for climate proofing the EU Budget – Interim report.

2. Wyzwania środowiskowe stojące przed Unią Europejską w przyszłym okresie budżetowym

2.1 Zmiany klimatu i kryzys energetyczny

„Niektórzy mówią, że nie stać nas na to – ja mówię, że nie stać nas na niepodjęcie działań. Dlatego musimy wprowadzić problematykę zmian klimatu we wszystkie istotne obszary polityki”

Connie Hedegaard, Komisarz ds. działań w dziedzinie klimatu⁶

Nasza wizja

Zmiany klimatu są największym współczesnym wyzwaniem o charakterze globalnym. Można z nimi sobie poradzić tylko działając wspólnie, zaś Unia Europejska, jako znacząca międzynarodowa gospodarka z historyczną i aktualną odpowiedzialnością za ten problem, musi tym działaniom przewodzić. Budżet UE powinien wspierać daleko posunięte uniezależnienie gospodarki od emisji dwutlenku węgla, przyjmując za cel ograniczenie emisji gazów cieplarnianych przez UE o co najmniej 40% do 2020, podnosząc tę poprzeczkę do 90% w roku 2050.

Budżet UE ma istotną rolę do odegrania w ułatwianiu krajom członkowskim dokonywania przemian w kierunku zrównoważonej, niskoemisyjnej gospodarki. Inwestycje w te przemiany przyniosą ogromne zyski środowisku i obywatelom UE. Już dziś, łączną liczbę miejsc pracy w przemyśle i usługach sektorów odnawialnych źródeł energii, efektywności energetycznej oraz przyjaznego środowiska transportu szacuje się na 3,4 miliona. Pośrednio wytworzone miejsca pracy nie zostały w powyższej liczbie uwzględnione, prawdopodobnie mogą one sięgać kolejnych 5 milionów⁷.

Mając na uwadze nowe cele klimatyczne i energetyczne na rok 2020⁸, budżet UE powinien zapewnić, iż mechanizmy finansowania walki ze zmianami klimatu przyniosą mierzalne efekty, wspierając:

- efektywność energetyczną i oszczędność energii;
- łagodzenie zmian klimatu poprzez ochronę i ekologicznie uzasadnioną rekultywację terenów zdegradowanych pod kątem absorpcji węgla, funkcji związanych z wodą, różnorodnością biologiczną i innych usług ekosystemowych;
- adaptację do zmian klimatu opartą o funkcje ekosystemów.

Część funduszy powinna być dedykowana wdrażaniu działań na całym świecie, w ramach odpowiedzialności międzynarodowej UE.

Rzeczywistość

Unia uruchomiła szereg inicjatyw nakierowanych na łagodzenie zmian klimatu oraz, w mniejszym stopniu, na adaptację do zmian klimatu, w tym Siódmy Program Ramowy w zakresie badań i rozwoju (7PR), Inicjatywę Energetyczną UE⁹, Plan Działań na rzecz Technologii Środowiskowych¹⁰, Europejski Plan Strategiczny w dziedzinie Technologii Energetycznych¹¹, Politykę Energetyczną dla Europy¹² i inne. Programy te mają jednak charakter doraźny, a ich rozmiary są ograniczone. Pokazuje to, że zmiany klimatu zostały potraktowane marginalnie na etapie kształtowania wspólnotowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013. Co gorsza, fundusze europejskie wciąż przyczyniają się do znaczącego wzrostu emisji gazów cieplarnianych w niektórych krajach członkowskich¹³.

6. Connie Hedegaard, Komisarz ds. działań w dziedzinie Klimatu, w wystąpieniu przed Komisją Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego jako kandydat na komisarza, 15 stycznia 2010.

7. WWF Europe (2009). Low Carbon Jobs for Europe, str. 28.

8. Konkluzje Wiosennej Rady Europejskiej, 8-9 marca 2007.

9. Inicjatywa Energetyczna UE na rzecz Eliminacji Ubóstwa i Zrównoważonego Rozwoju (EUEI) uruchomiona w trakcie Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju (WSSD) we wrześniu 2002.

10. European Commission (2004). Stimulating Technologies for Sustainable Development: An Environmental Technology Action Plan for the European Union. (COM (2004) 38).

11. European Commission (2006). Towards a European Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan). (COM (2006) 847)

12. European Commission (2007). An Energy Policy for Europe. COM (2007) 1.

13. Martin Konecny, Friends of the Earth and CEE Bankwatch Network (2007). EU cash in climate clash.

Aktualny budżet UE nie włącza w wystarczający i spójny sposób problematyki zmian klimatu do swoich priorytetów, mimo znaczącej roli, jaką ma w tej dziedzinie do odegrania Unia. Budżet nie charakteryzuje się więc podejściem zintegrowanym w kwestii klimatu, ani nie ma jasno wyodrębnionej linii budżetowej na działania związane ze zmianami klimatu. UE musi ustanowić odpowiednie zabezpieczenia w tej dziedzinie. Przykładowo, europejskie środki przeznaczone obecnie na działania szkodliwe dla klimatu powinny zostać przekierowane na wsparcie przyjaznych środowisku inwestycji.

Obszary priorytetowe

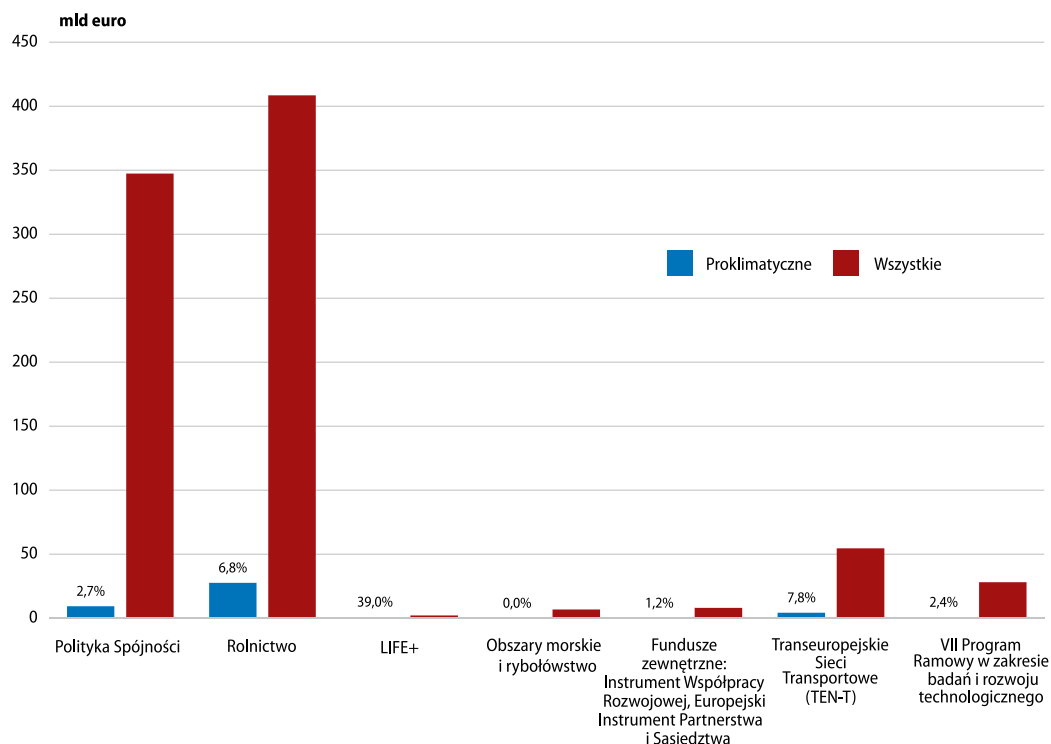
Efektywność energetyczna i oszczędność energii

Transformacja w kierunku systemu energetycznego o niskim zużyciu energii i opartym o źródła odnawialne przyniesie cały szereg gospodarczych możliwości. Efektywność energetyczna to dziedzina szeroko uznawana za posiadającą największy potencjał redukcji emisji gazów cieplarnianych, przy pełnym zwrocie kosztów w nieodległej przyszłości dzięki niższym wydatkom na importowane paliwa kopalne. Jednak, mimo tych znaczących korzyści, cel efektywności energetycznej UE wciąż nie jest wiążący, a kilka kluczowych dyrektyw w tej dziedzinie w niepełny sposób wdrażanych jest na poziomie krajów

członkowskich. Najważniejsze instrumenty polityki UE w odniesieniu do efektywności energetycznej, Plan Działań na rzecz Efektywności Energetycznej oraz Dyrektywa ws. efektywnego końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, zawierają na chwilę obecną wyłącznie indykatywne cele i w znacznej mierze zostały zignorowane przez kraje członkowskie.

Mimo dobrze rozpoznanych potencjalnych korzyści, obecny budżet UE nie traktuje efektywności energetycznej priorytetowo. Tylko około 1,2% budżetu Polityki Spójności, stanowiącej podstawowe źródło finansowania wspólnotowego dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, przeznaczono w całej Unii na efektywność energetyczną, kogenerację i zarządzanie energią¹⁴. A to właśnie w tych regionach, w których jest najmniej dostępnych środków na inwestycje, potencjał ograniczenia zużycia energii i obniżenia kosztów jest największy. Jednocześnie, Europejski Plan Strategiczny w dziedzinie Technologii Energetycznych zawiera ocenę struktur niezbędnych do wdrożenia Europejskiej Inicjatywy Energetycznej, jednak nie posiada dedykowanego budżetu. Szacunki dotyczące funduszy alokowanych na wspieranie odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej nie są jednoznaczne, natomiast poziom ten zawiera się między 0,8% a 5,4% całkowitej alokacji funduszy europejskich (z czego

Rycina 2 – Potencjalne wydatki na walkę ze zmianami klimatu w UE w ramach finansowych 2007-2013



14. European Commission (2010). Commission staff working document accompanying communication on the Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. (SEC (2010) 360).

większość przeznaczona jest na biomasę, a zaledwie niewielki ułamek na efektywność energetyczną). W nowych krajach członkowskich średnia ta wynosi 2%, co uznaje się za alokację zbyt niską¹⁵.

Fundusze UE powinny wspierać następujące działania dotyczące efektywności energetycznej:

- Ukierunkowanie stosowanych obecnie, wydajnych kosztowo działań poprawiających efektywność energetyczną w regionach dotkniętych przez ubóstwo energetyczne;
- Badania, rozwój i wdrażanie nowych oraz bliskich gotowości do wprowadzenia na rynek technologii z zakresu efektywności energetycznej;
- Wdrażane na poziomie krajowym lub regionalnym, charakteryzujące się walorami edukacyjnymi lub obniżające koszty dla innych projektów, poprzez zastosowanie efektywnych energetycznie technologii;
- Realizujące wiążący cel w zakresie oszczędności energii, oparty na pierwotnym zużyciu energii oraz określonym poziomie bazowym.

Dodatkowo, Unia ma do odegrania rolę w przyspieszeniu wycofywania starych i nieefektywnych urządzeń, zapobieganiu wchodzeniu na rynek nieefektywnego sprzętu oraz zatrzymaniu budowy nieefektywnych energetycznie budynków, dlatego też:

- Polityki powinny dotyczyć perspektywy długoterminowej, aby stworzyć stabilne środowisko w odniesieniu do rynków inwestycyjnych, warunków gospodarczych i społecznych;
- Różnice w zdolnościach instytucjonalnych pomiędzy krajami członkowskimi i regionami powinny zostać zidentyfikowane;

Energia odnawialna

Inwestycjom w energetykę odnawialną należy nadać priorytet, co zapewni realizację wewnętrznych celów klimatyczno-energetycznych UE, jak również pomoże Europie w dążeniach do spełnienia rekomendacji Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu, zgodnie z którymi kraje rozwinięte powinny ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 80-95% do 2050. Inwestowanie w energetykę odnawialną przynosi rezultaty nie tylko w odniesieniu do klimatu. Osiągnięcie do roku 2050 92% udziału energii odnawialnej oraz redukcja emisji CO₂ pochodzących z energetyki o 95% kosztowałaby Unię dodatkowe 1,8 biliona euro inwestycji, ale przyniosłoby 2,65 biliona oszczędności na kosztach paliw w ciągu najbliższych 40 lat¹⁶.

Stymulowanie rynków odnawialnej energii i wspieranie jej masowego zastosowania co do zasady należy do obo-

wiązków krajów członkowskich. Jest to osiągalne poprzez mobilizowanie inwestycji rynkowych dzięki właściwym mechanizmom takim jak podatki, standardy, uprawnienia czy gwarantowane taryfy. Powinno się to odbywać poprzez wsparcie badań, rozwoju i zastosowania nowych technologii oraz technologii bliskich gotowości do wprowadzenia na rynek, zwłaszcza tych dotychczas zaniedbanych w Europie, związanych z energią fal oraz geotermią.

UE powinna przeznaczyć fundusze dla krajów członkowskich także w celu zagwarantowania, że projekty z zakresu odnawialnej energii są 'zabezpieczone pod kątem różnorodności biologicznej'. Widać wyraźną potrzebę zapewnienia, że przyszłe środki finansowe na walkę ze zmianami klimatu i ochronę różnorodności biologicznej będą się wzajemnie uzupełniać. Jednocześnie należy zapewnić, że działania łagodzące zmiany klimatu nie mają negatywnych oddziaływań na różnorodność biologiczną. Oznacza to również konieczność zwrócenia uwagi na projekty kompensacyjne, jako że pewne szkody związane z nową infrastrukturą energetyczną są niemożliwe do uniknięcia.

Adaptacja do zmian klimatu

Aktualnie, Unia Europejska nie posiada dedykowanego funduszu wspierającego adaptację do zmian klimatu. Z drugiej strony, rozwiązywanie problemów związanych z nieuniknionymi skutkami zmian klimatu jest w chwili obecnej wyzwaniem, które stanie się jeszcze bardziej kluczowym dla polityki UE w niedalekiej przyszłości. Odzwierciedlone to zostało m.in. przez silny nacisk na adaptację w strategii Europa 2020.

Wzmacnianie odporności ekosystemów, jako kluczowy element adaptacji do zmian klimatu, powinno być przekrojowym priorytetem polityki UE w tym zakresie. Zapewnienie dobrej kondycji ekosystemów pozwoli ochronić je przed zmianami klimatu i dostarczy wielorakich korzyści publicznym obywatelom UE. Zdrowe, zróżnicowane i odporne ekosystemy są kluczem do adaptacji społeczeństwa do licznych negatywnych skutków zmian klimatu, zaś finansowanie UE dla działań takich jak utrzymanie i odtwarzanie kluczowych siedlisk i ekosystemów może odegrać tu znaczącą rolę. Odtwarzanie terenów podmokłych i wzmocnienie ich łączności w obrębie Europy może przykładowo zwiększyć retencję wody w obliczu bardziej suchych okresów letnich w przyszłości, a jednocześnie może chronić ludzi przed zjawiskami ekstremalnymi takimi jak powodzie i susze. Jednocześnie tego typu zielona infrastruktura obszarów chronionych, użytków zielonych i korytarzy ekologicznych musi zostać zapewniona, aby umożliwić gatunkom i siedliskom dostosowanie się do

15. CEPS (2008). Financial Impacts of Climate Change: Implications for the EU-Budget.

16. Greenpeace (2010). EU Energy (R)evolution – Towards a fully renewable energy supply in the EU27.

zmieniających warunków. Unijne finansowanie klimatyczne powinno w szczególności wspierać transgraniczną łączność siedlisk. Ochrona i wzmocnienie bogatych w węgiel ekosystemów takich jak lasy i torfowiska pomoże również w łagodzeniu zmian klimatu, zapewni dalsze magazynowanie węgla w tych ekosystemach, jak również kontynuację jego sekwestracji z atmosfery.

Co więcej, obecne fundusze dostępne w ramach Wspólnej Polityki Rolnej powinny wspierać zrównoważone praktyki rolnicze, które przynoszą rezultaty w odniesieniu do łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu (np. ochrona torfowisk i promowanie użytków zielonych oraz zrównoważony płodozmian).

Odpowiedzialność międzynarodowa

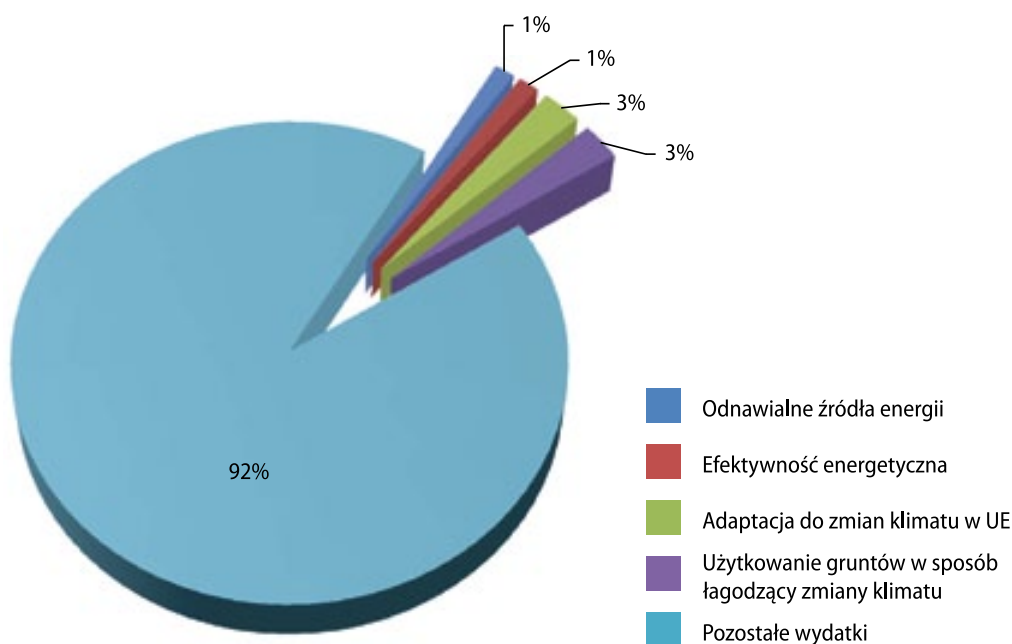
Zmiany klimatu zagrażają podstawowym warunkom życia ludzi na całym świecie – dostępowi do wody, produkcji żywności, zdrowiu i gospodarowaniu terenem. Jako region świata, który wyemitował ogromną ilość CO₂, Europa ma historyczną odpowiedzialność za zmniejszenie własnych emisji gazów cieplarnianych, by skład atmosfery pozwalał innym regionom świata w zrównoważony sposób się rozwijać i walczyć z ubóstwem. Zostało to określone przez Ramową Konwencję w Sprawie Zmian Klimatu jako „wspólna, lecz zróżnicowana odpowiedzialność”.

Unijny cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% do 2020, w stosunku do 1990, jest niezbęd-

ny, podobnie jak ukierunkowane, odpowiedniej wielkości finansowanie przyjaznej ekosystemom adaptacji i łagodzenia zmian klimatu w krajach rozwijających się. Wewnętrzne ograniczenia emisji muszą stanowić priorytet realizowany poprzez zwiększenie oszczędności energii, wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz ograniczenie zależności od paliw kopalnych.

Kraje rozwijające się, najbardziej dotknięte przez zmiany klimatu, są coraz bardziej sfrustrowane niedotrzymaniem przez kraje rozwinięte obietnic finansowania działań z zakresu łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu. Rola budżetu UE w tych nakładach finansowych jest wciąż niejasna. Obecne programy prośrodowiskowe w krajach rozwijających się realizowane są na poziomie projektów (poprzez programy tematyczne), przy obecności pewnej ilości regionalnie zorientowanych środków. Jednak zasadniczej integracji działań na rzecz klimatu i środowiska brakuje często we wsparciu z budżetów rządowych. Wsparcie dla łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu dla krajów rozwijających się ze strony krajów rozwiniętych powinno osiągnąć co najmniej 195 milionów dolarów rocznie do 2020¹⁷. Dodatkowo, obok obecnego finansowania zewnętrznego, udostępnione powinny zostać dodatkowe środki na walkę ze zmianami klimatu, pozwalające nadać priorytet adaptacji w krajach najbardziej ubogich i najbardziej zagrożonych regionach, przy zapewnieniu, że działania wzmocnią, a nie zagrażą odporności ekosystemów.

Rycina 3 – Wydatki proklimatyczne UE w ramach finansowych 2007-2013.



17. Climate Action Network International. <http://www.climatenetwork.org/content/fair-ambitious-binding-essentials-successful-climate-deal>

2.2 Utrata różnorodności biologicznej i degradacja ekosystemów

„Utrata różnorodności biologicznej jest globalnym zagrożeniem, równie istotnym jak zmiany klimatu. Zagroża naszemu naturalnemu środowisku i przez to – naszej jakości życia. Ale różnorodność biologiczna stanowi również podstawę naszej gospodarki. Dlatego musimy utrzymać różnorodność biologiczną na politycznej agendzie, nie tylko ze względu na naszą miłość dla przyrody czy wizję ochrony środowiska.”

José Manuel Durão Barroso, Przewodniczący Komisji Europejskiej¹⁸

Nasza wizja

Różnorodność biologiczna jest dobrem publicznym, które jest kluczowe nie tylko dla warunków życia ludzi, ale także dla naszej aktywności gospodarczej. Jest to również fundamentalna podstawa łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu. Różnorodność biologiczna przenika granice krajowe, ale w większości przypadków jej wartość jest ignorowana przez rynek. Ponadto, rozmieszczenie różnorodności biologicznej nie jest równomierna w obrębie UE, a uboższe kraje członkowskie potrzebują wsparcia w jej ochronie. Dlatego nie tylko kraje członkowskie, ale także Unia Europejska powinna inwestować w różnorodność biologiczną, traktując ją jako kapitał dla zrównoważonego rozwoju w przyszłości, oferujący pokaźny zwrot przy minimalnym nakładzie, co maksymalizuje efekt budżetu UE. Przyjąwszy zobowiązania do zatrzymania utraty różnorodności biologicznej w Europie oraz wkładu w działania powstrzymujące dramatyczną utratę różnorodności biologicznej na całym świecie do 2020 (co do czego zgodziła się Rada Europejska w marcu 2010), UE powinna obecnie wyasygnować środki pozwalające osiągnąć te kluczowe cele.

Rzeczywistość

Podejście UE do ochrony różnorodności biologicznej zaowocowało największą spójną siecią obszarów chronionych na świecie: Natura 2000. Sieć uznawana jest za jeden z najbardziej nowoczesnych i ambitnych sposobów zmierzenia się z utratą różnorodności biologicznej. Sieć Natura 2000 utworzona w oparciu o dyrektywy, tzw. Ptasią i Siedliskową, jest kamieniem węgielnym europejskiej polityki ochrony przyrody, w ramach której 25 tysięcy wyznaczonych obszarów pokrywa około 21%¹⁹ całej powierzchni lądowej UE. Mimo to, 65% siedlisk²⁰ w Europie jest poważnie zagrożonych, często ze względu na brak właściwego

zarządzania i ochrony, negatywne oddziaływanie szkodliwych subsydiów czy rozwoju infrastruktury. Ponadto, Natura 2000 cierpi na chroniczny brak finansowania, które mogłoby pomóc zmierzyć się z tymi wyzwaniami i wykorzystać pełnię potencjału sieci. Wsparcie finansowe potrzebne jest między innymi na realizację działań ochronnych, zarządzanie, płatności kompensacyjne, monitoring i komunikację.

Mimo jasnego zobowiązania do współfinansowania wdrażania sieci Natura 2000, budżet UE na lata 2007-2013 nie zapewnił niezbędnych środków na ten cel. Tylko jeden bardzo mały fundusz dedykowany środowisku (LIFE+) zapewnia systematyczne finansowanie Natura 2000 i innych działań z zakresu ochrony przyrody (przy alokacji rzędu 0,2% budżetu UE), natomiast szereg potencjalnych możliwości finansowania Natura 2000 obecnych jest w niezwiązanych ze środowiskiem liniach budżetowych UE. Aktualne doświadczenia pokazują jednak, że takie dobrowolne podejście, by potrzeby sieci Natura 2000 adresować w różnych liniach budżetowych nie wystarcza, aby pokryć koszty funkcjonowania sieci, które szacowane są na 6,1 miliarda euro rocznie²¹. Brak spójności w finansowaniu różnorodności biologicznej w obrębie głównych instrumentów polityki europejskiej, jak również niski priorytet polityczny w krajach członkowskich to prawdopodobnie główne przyczyny słabego wykorzystania potencjalnie szerokiego wachlarza możliwości finansowania jej ochrony.

Na poziomie międzynarodowym różnorodność biologiczna maleje w jeszcze szybszym tempie niż w Europie, dotyczy to zwłaszcza strefy tropikalnej. W ciągu ostatnich 300 lat utraciliśmy już 40% światowych lasów, a 20% raf koralowych uległo degradacji w ciągu dwóch ostatnich dekad. Według Komisji Europejskiej unijne nakłady finansowe są dla tego obszaru nawet szczuplejsze niż w obrębie samej Unii, jako że tylko 3% funduszy zewnętrznych UE²² wspiera

18. José Manuel Durão Barroso, Przewodniczący Komisji Europejskiej, konferencja "Biodiversity Protection – Beyond 2010", Ateny, 27 kwietnia 2009 r.

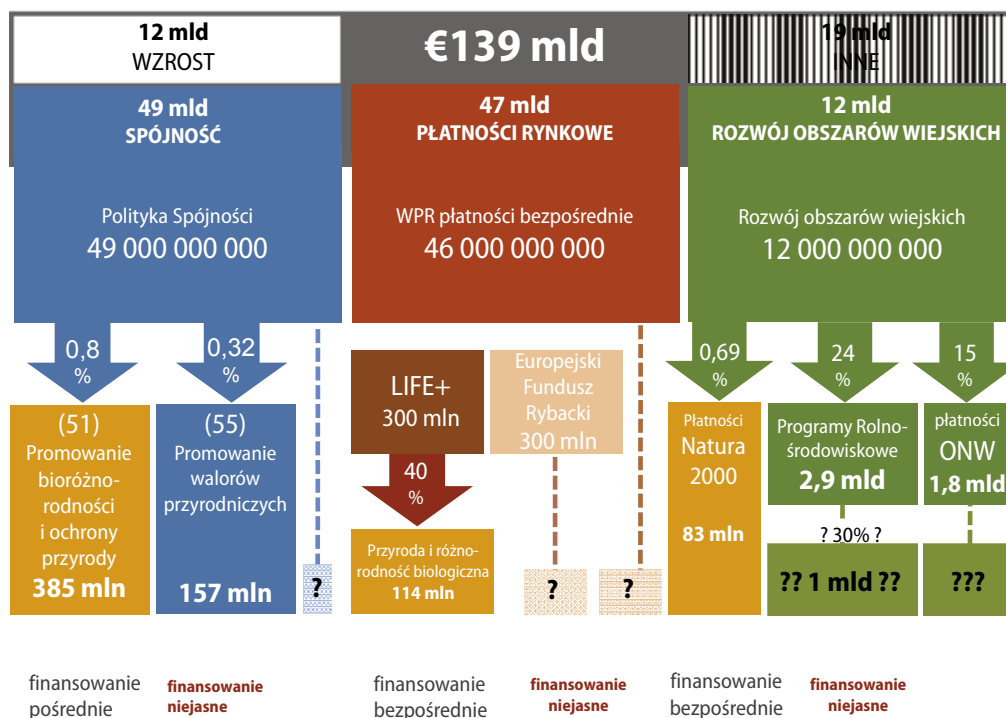
19. W oparciu o kalkulację powierzchni Komisji Europejskiej, aktualną na grudzień 2009 r. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/db_gis/pdf/area_calc.pdf

20. Habitat's Directive Article 17 report (2001-2006) – Overview of results. http://eea.eionet.europa.eu/Public/irc/eionet-circle/habitats-art17report/librarry?l=/papers_technical/overview_conservation_1/_EN_1.0_&a=d

21. Co-ordination Group for Biodiversity and Nature (meeting 02/03/2010). Financing Natura 2000 – State of Play, Agenda item 3.A, Doc.3.A oraz European Commission (2004). Financing Natura 2000. (COM(2004)431 final)

22. Patrz rozdział dotyczący finansowania zewnętrznego.

Rycina 4 – Aktualny model zintegrowanego finansowania Natura 2000 jest nieprzejrzysty. © WWF



Wartości średnie dla Ram Finansowych 2007-2013 © WWF

ochronę środowiska, w tym ochronę przyrody²³. Wsparcie dla różnorodności biologicznej jest zatem znikome w kontekście jej fundamentalnego znaczenia dla warunków życia ludzi. Utrata różnorodności biologicznej i usług ekosystemów w obecnym tempie, w skali całego świata, generuje roczne koszty szacowane na 50 miliardów euro w okresie 2000-2010, mogące osiągnąć astronomiczny poziom 275 miliardów euro rocznie w 2050²⁴, co stanowiłoby 7% światowego PKB²⁵.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25-26 marca 2010 roku, przywódcy państw europejskich podkreślili "palącą potrzebę odwrócenia utrzymujących się trendów utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów", zobowiązując się do ambitnych celów: ochrony i odtworzenia różnorodności biologicznej UE i zapewniania przez nią usług ekosystemów do roku 2050, z celem przewodnim do roku 2020 określonym jako po-

wstrzymanie utraty różnorodności biologicznej w UE i zwiększenia wkładu UE w powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej na świecie. Z tego względu Unia Europejska musi wyasygnować odpowiednie środki finansowe, pozwalające wypełnić zarówno te europejskie, jak i międzynarodowe zobowiązania.

Obszary priorytetowe

Natura 2000

Inwestycje w ochronę różnorodności biologicznej w Europie muszą zostać istotnie zwiększone. UE musi przede wszystkim zapewnić wystarczające finansowanie sieci Natura 2000, podwaliny polityki ochrony przyrody. Dlatego też obszar ten powinien być priorytetem dla budżetu UE²⁶, którego wsparcie powinno kształtować się na poziomie 3-4,5 miliarda euro rocznie, co stanowi 50-75% całkowitych kosztów funkcjonowania sieci Natura 2000. Dostępne

23. European Commission (2010). Annual Report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009.

24. TEEB (2008). The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report.

25. TEEB. (2009). The Economics of Ecosystems and Biodiversity for national and international Policy Makers.

26. Art. 8 tzw. Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG przewiduje współfinansowanie UE zarządzania obszarami Natura 2000.

są przykłady pokazujące, że stosunek korzyści do kosztów inwestowania w sieć Natura 2000 jest niezwykle zachęcający²⁷. Dziesięciokrotnemu wzrostowi obecnego budżetu LIFE+ na rzecz różnorodności biologicznej musi towarzyszyć obowiązkowa alokacja funduszy z innych, nie dedykowanych tylko środowisku linii budżetowych, zaś wszystko to powinno być ujęte w Krajowych Programach Finansowania Natura 2000. Należy jednak wspomnieć, że obok zapewnienia wystarczającego finansowania Natura 2000, budżet UE powinien również wesprzeć finansowo zapewnianie łączności naturalnych siedlisk w obrębie całej UE.

Włączanie finansowania Natura 2000 do różnych linii budżetowych ('opcja integracji') ma potencjalnie olbrzymie zalety, jednak aktualnie nie przekłada się na rzeczywistość. Problem ten mógłby być w znacznej mierze rozwiązany poprzez stworzenie obowiązkowych Krajowych Programów Finansowania Natura 2000. Poprawiłoby to wykorzystanie opcji finansowania Natura 2000 na szczeblu krajowym ze źródeł innych niż europejskie, jednocześnie poprawiając przejrzystość i monitoring dzięki jasnemu wskazaniu działań, które miałyby być finansowane w ramach europejskiego i krajowego budżetu.

UE powinna zapewnić krajom członkowskim pomoc techniczną w ustanowieniu takich programów. Przyznanie jakiegokolwiek funduszy UE, w tym LIFE, powinno być

wstrzymane przez Komisję Europejską do momentu zatwierdzenia planu. W Krajowych Programach Finansowania Natura 2000 należy uwzględnić następujące elementy:

- krajowe strategie finansowania Natura 2000 na przyszły okres budżetowy UE, wyjaśniające kluczowe priorytety, którym należy poświęcić uwagę w trakcie całego tego okresu;
- opisy działań dotyczących Natura 2000, które podlegać będą finansowaniu;
- przewidywany wkład każdego z funduszy UE (budżet i działania) w funkcjonowanie krajowej sieci Natura 2000 w przyszłej perspektywie finansowej;
- przewidywany wkład funduszy krajów członkowskich (budżet i działania) w funkcjonowanie sieci Natura 2000 w kolejnym okresie budżetowym UE;
- plany wdrażania;
- plany monitoringu i ewaluacji.

Obecnie, fundusze europejskie zapewniają szereg możliwości finansowania Natura 2000, jednak kraje członkowskie nie wykorzystały wielu z tych okazji. Pozostawienie tych opcji na zasadzie dobrowolności nie zagwarantowało w okresie 2007-2013 wystarczających środków na sieć Natura 2000. Z tego względu, konieczne jest określenie obowiązkowych alokacji funduszy na Natura 2000 we wszystkich istotnych dla tego tematu liniach budżetowych UE.

*Rycina 5 – Trzmiel na kwiecie dziurawca, zapewniający fundamentalną usługę dla ekosystemów – zapylenie.
© Stephen Sheridan*



27. Kuik, Brander & Schaafsma (2006). Globale Batenraming van Natura 2000 gebieden oraz The Scottish Government (2004). An Economic Assessment of the Costs and Benefits of Natura 2000 Sites in Scotland.

Ponadto, morskie obszary Natura 2000, których wyznaczenie jest obecnie w dużo mniejszym stopniu zaawansowane niż obszarów lądowych, muszą zyskać należytą wagę i wsparcie finansowe UE. Dlatego też to one powinny stanowić priorytet w ramach LIFE oraz Krajowych Programów Finansowania Natura 2000.

Rolnictwo²⁸

Jako że obszary rolnicze pokrywają 50% powierzchni UE, Wspólna Polityka Rolna (WPR) odgrywa niezwykle istotną rolę w oddziaływaniu na zagospodarowanie terenów i realizację celów środowiskowych. Europejska Agencja ds. Środowiska szacuje, że 50% gatunków w Europie zależnych jest od siedlisk rolniczych. Do tej grupy należy zaliczyć szereg gatunków endemicznych i zagrożonych wyginięciem.

WPR jest jedną z najbardziej kontrowersyjnych polityk UE. Płatności bezpośrednie dla rolników wciąż skutecznie subsydują intensywne rolnictwo i mają zgubny wpływ na różnorodność biologiczną obszarów rolniczych. Zasada wzajemnej zgodności, wprowadzona w 2005 roku w celu rozwiązania tego problemu, jest zbyt słaba, a jej wdrażanie nieefektywne, przez co rolnictwo nie jest wrażliwe na potrzebę ochrony różnorodności biologicznej.

Choć wsparcie rozwoju obszarów wiejskich (II filar), a precyzyjniej, stworzenie programów rolno-środowiskowych, poprawiło sytuację, wdrażanie tych funduszy jest również niedoskonałe. Reforma WPR jest niezbędna w celu wprowadzenia w życie nowej umowy społecznej między rolnikami a Unią Europejską, gdzie publiczne wsparcie byłoby uzasadnione dostarczaniem przez rolników środowiskowych dóbr publicznych, w tym działaniem na rzecz ochrony różnorodności biologicznej²⁹. Istnieją bowiem systemy rolnicze, które zapewniają wysoki poziom ochrony różnorodności biologicznej i to one powinny być wspierane za pomocą środków publicznych. Dotyczy to między innymi rolnictwa na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW)³⁰ i rolnictwa ekologicznego.

Dodatkowo, potrzebne są pewne zmiany w obecnym kształcie programów rolno-środowiskowych i inwestycyjnych dotyczących rozwoju obszarów wiejskich. Niezbędny jest znacznie większy niż do tej pory nacisk na ochronę różnorodności biologicznej. Wsparcie musi być precyzyjnie ukierunkowane i monitorowane, a działania kompen-

sacyjne i z zakresu zarządzania Natura 2000 muszą być znacznie wzmocnione, z budżetem w pełni przejrzystym i zwiększonym do poziomu 2 miliardów euro rocznie, co zapewniłoby rolnikom i właścicielom gruntów wymierne korzyści.

Obszary morskie i rybołówstwo

Stan europejskich zasobów ryb jest mocno niepokojący: ponad 72% zasobów komercyjnych w Europie jest nadmiernie eksploatowanych, daleko powyżej światowej średniej wynoszącej 25%³¹. Złe zarządzanie łowiskami – za dużo kutrów, zbyt wysoko ustalone kwoty połowowe, zbyt długo trwający sezon połowów, niewybiórcze narzędzia połowowe, koncentracja na osobnikach młodocianych – naraża na ryzyko morza (i społeczności rybackie). Mówiąc wprost, wciąż zbyt wiele europejskich łodzi 'ugania się' za tymi stadami, które jeszcze przetrwały. Jest to jedna z kluczowych barier dla odbudowy europejskich zasobów ryb.

Ekspertzi szacują, że poprzez ustalenie i wdrożenie prawidłowych celów odnowy dla europejskich zasobów rybnych, znaczna ich część mogłaby odnowić się w okresie 15 lat lub krótszym³². Reforma Wspólnej Polityki Rybackiej (WPRyb) stanowi niepowtarzalną okazję naprawienia przeszłych błędów.

Poniższe cele powinny stać się priorytetami WPRyb:

- Stabilność ekologiczna powinna być nadrzędnym priorytetem pośród celów WPRyb, jako punkt wyjścia dla żywotnego sektora rybackiego.
- Długoterminowe plany zarządzania, uwzględniające podejście ekosystemowe, powinny zostać ustanowione dla wszystkich łowisk i stanowić warunek wyjściowy ich dostępności.
- Limity połowu powinny być ustalone tak, aby nie przekraczały poziomów zalecanych przez naukowców.
- Ustanowione powinny zostać ambitne, prawnie wiążące i określone w czasie cele dotyczące odnowy zasobów rybnych.
- Należy doprowadzić do redukcji flot, przy czym proces dojścia do ich właściwych rozmiarów powinien być dostosowany do łowisk.
- Wszelkie subsydia powinny być skierowane na umożliwienie zrównoważonego zarządzania łowiskami, poprzez stosowanie wybiórczego sprzętu połowowego, lepsze badania naukowe i technologie dostosowane.

28. Szerszą analizę WPR zawarto w jednym z kolejnych rozdziałów

29. Patrz: BirdLife, EEB, EFNCP, IFOAM, WWF (2010). Proposal for a new EU Common Agricultural Policy.

30. Patrz: BirdLife, Butterfly Conservation, EFNCP, WWF (2010). CAP reform 2013 – last chance to stop the decline of Europe's High Nature Value farming?.

31. European Commission (2010). Consultation on Fishing Opportunities for 2011. (COM (2010)241).

32. Froese, R., & Proelß, A. (2010). Rebuilding fish stocks no later than 2015: Will Europe meet the deadline? *Fish and Fisheries*, 11(2), 194-202.

- Należy zapobiegać przenoszeniu floty poza UE – nie możemy przenosić naszych europejskich problemów związanych z nadmiernie rozbudowaną flotą na wody krajów trzecich czy wrażliwe środowisko mórz i oceanów.
- Rybołówstwo powinno funkcjonować w ramach ścisłej odpowiedzialności wobec standardów UE, z efektywnie działającym systemem kontroli i sankcjami w przypadku braku dostosowania.

Budżet UE powinien podążać za tak sformułowanymi celami zreformowanej WPRyb. Dotyczy to eliminacji szkodliwych subsydiów rybackich takich jak dopłaty do paliwa czy czasowego zaniechania aktywności oraz wsparcia celów zidentyfikowanych w długoterminowych planach zarządzania łowiskami, czyniących rybołówstwo zrównoważonym.

Inwestycje w infrastrukturę

Obecny budżet UE wciąż dostarcza znaczącego wsparcia dla dużych inwestycji infrastrukturalnych, potencjalnie szkodliwie oddziałujących na różnorodność biologiczną. Mowa tu o różnorodnych inwestycjach transportowych (zwłaszcza drogach i autostradach, potencjalnie o liniach kolejowych, liniach przesyłowych itp.), infrastrukturze związanej z gospodarką wodną i działaniami przeciwpowodziowymi (zapory, wały itp.), infrastrukturze turystycznej (stoki narciarskie, mariny) czy innej związanej z rozwojem gospodarczym (porty). Rozwój infrastruktury wspierany jest głównie w ramach Polityki Spójności. W wielu wypadkach, szkód dla różnorodności biologicznej można uniknąć dzięki właściwemu podejściu – uwzględnianiu aspektów środowiskowych na wczesnym etapie planowania³³.

Uzasadnienie realizacji większości projektów infrastrukturalnych opiera się na przynoszonych przez nie korzyściach dla rozwoju i zatrudnienia. Jednak coraz więcej dowodów wskazuje, że ich koszty, regularne przekroczenia budżetów i opóźnienia powodują, że pozytywnych skutków jest

mniej niż oczekiwano. Inwestycje te są więc mniej efektywne kosztowo niż pierwotnie zakładano. Dodatkowo, zwłaszcza gdy przedsięwzięcia te lokalizowane są na obszarach przyrodniczo cennych, ich realizacja może wiązać się ze znacznymi szkodami (kosztami zewnętrznymi, które nie są właściwie oszacowane), bez właściwych działań zapobiegawczych, co w konsekwencji prowadzi do konieczności ponoszenia dalszych kosztów związanych z naprawą szkód³⁴.

Przyszły budżet UE powinien gwarantować, że finansowanie przez UE projektów infrastrukturalnych poprzedzone będzie szczegółowymi ocenami, obejmującymi średnio- i długookresowe koszty zewnętrzne w odniesieniu do różnorodności biologicznej (i klimatu). Analizy na etapie planowania powinny drobiazgowo sprawdzać czy mniej ingerujące w środowisko alternatywy nie byłyby bardziej efektywne i tańsze, a jako minimum zapewniać podjęcie wszelkich możliwych działań łagodzących.

Międzynarodowa odpowiedzialność

Inwestowanie w ochronę różnorodności biologicznej i odtworzenie ekosystemów jest kluczowe zarówno dla ograniczania ubóstwa, jak i łagodzenia oraz adaptacji do zmian klimatu. Musi to znaleźć swoje odzwierciedlenie w budżecie UE kierowanym na zewnątrz Europy. Środki te muszą być znacznie zwiększone, efektywność ich wydatkowania poprawiona, a wspieranie ochrony różnorodności biologicznej uwzględnione jako jeden z głównych priorytetów.

Co więcej, w wielu wypadkach ochrona europejskich gatunków nie jest możliwa bez podjęcia działań poza UE (np. ptaki migrujące na zimowiskach w Afryce). Dlatego też wsparcie finansowe UE powinno być dostępne także dla działań ochronnych w odniesieniu do gatunków wspólnotowych na ich trasach migracji.

Należy przypomnieć także oszczędną odpowiedzialność UE za ochronę różnorodności biologicznej swoich własnych obszarów zamorskich³⁵.

33. ASFINAG (2009). Natura 2000 und Artenschutz – Empfehlungen für die Planungspraxis beim Bau von Verkehrsinfrastruktur (available in German only).

34. Patrz np. Światowa Komisja ds. Zapor, listopad 2000.

35. Więcej informacji odnośnie obszarów zamorskich zawarto w jednym z kolejnych rozdziałów.

2.3 Nieefektywne wykorzystanie zasobów

„Co mogłoby być bardziej fundamentalne, bardziej uniwersalne niż ochrona powietrza, którym oddychamy, ziemi, po której chodzimy czy wody, którą pijemy?”

Janez Potočnik, Komisarz ds. Środowiska³⁶

Nasza wizja

Unia Europejska musi przejść ewolucję od nadmiernego wykorzystywania zasobów, wykraczającego poza pojemność ekologiczną planety, do zrównoważonych wzorców konsumpcji odpowiadającym globalnym możliwościom, najpóźniej do roku 2050. Znaczące redukcje netto zużycia zasobów przez Europę powinny zostać osiągnięte już do roku 2020. UE powinna stać się najbardziej efektywnie wykorzystującą zasoby gospodarką świata i, już od roku 2014 wykorzystać swój ograniczony budżet w celu katalizowania tych przemian. W ten sposób, UE zainicjuje ograniczanie konsumpcji zasobów i wzrastającej, wspólnej dla wszystkich krajów, zależności od importu, jednocześnie zwiększając ich recykling i odtwarzanie.

Rzeczywistość

Przyroda zapewnia człowiekowi zasoby naturalne niezbędne do życia: surowce, wodę, powietrze, energię i przestrzeń, które stanowią bazę dla istnienia i przetrwania ludzkości oraz wszystkich istot żyjących na Ziemi. Większość tych zasobów jest dziś zagrożona wskutek nadmiernej konsumpcji.

Ekologiczny ślad UE przekracza globalne możliwości ponad 2,5-krotnie. Europa jest największym światowym importem zasobów³⁷. Poza niebezpieczeństwem nadmiernej eksploatacji i degradacji środowiska, ten wysoki poziom zużycia zasobów zagraża gospodarce UE. Poprzez ograniczenie popytu na zasoby naturalne Unia może ją wzmocnić.

Ochrona i maksymalnie efektywne wykorzystanie zasobów są niezbędne dla zapewnienia dobrych warunków dla życia ludzi i gospodarki. Ograniczenie zużycia zasobów, zmiany we wzorcach konsumpcji zasobów naturalnych oraz całkowite oddzielenie wzrostu gospodarczego

od popytu na zasoby naturalne powinny być europejskimi priorytetami. Strategia Europa 2020 słusznie proponuje pierwszy krok w tym kierunku, jakim jest inicjatywa flagowa „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”. Z tego względu, budżet UE powinien zapewnić odpowiednie mechanizmy wspierające rozwój technologii oszczędzających zasoby oraz tworzenie nowych miejsc pracy powiązanych z ochroną zasobów.

Europejskie pieniądze powinny być inwestowane tylko tam, gdzie wdrażane są najlepsze technologie oszczędzania i ponownego wykorzystania zasobów. Ambicją UE powinno być wykorzystanie swoich ograniczonych środków finansowych na inwestowanie, w perspektywie długoterminowej, w zastosowanie technologii prowadzących do zmniejszenia zużycia zasobów naturalnych. Takie podejście powinno zarówno zagwarantować zachowanie zasobów naturalnych, jak i oszczędność pieniędzy europejskich obywateli w sytuacji, gdy koszt zasobów bezpośrednio oddziałuje na gospodarkę UE. Na poziomie horyzontalnym, Unia Europejska powinna przyjąć podejście zintegrowane promując efektywne wykorzystanie zasobów we wszystkich sektorach i politykach.

Odpady

Dotychczas tylko kilku krajom w Europie udało się ustabilizować albo zmniejszyć ilość wytwarzanych odpadów komunalnych, czy też osiągnąć w miarę wysokie poziomy recyklingu i kompostowania, mimo że w ciągu ostatnich kilku dekad UE przyjęła szereg polityk mających właśnie te cele³⁸. Ograniczenie produkcji śmieci jest pierwszorzędym priorytetem, jednak jest oczywiste, że istnieje ogromny potencjał zwiększenia poziomów ponownego wykorzystania, recyklingu i kompostowania. W tym miejscu trzeba mieć na uwadze wyniki najlepszego w tej dziedzinie regionu – Flandrii, gdzie poziom recyklingu przekracza 70% i jest wyższy niż w jakimkolwiek kraju członkowskim³⁹.

36. Janez Potočnik, Komisarz ds. Środowiska, w przemówieniu do Komisji Ochrony Środowiska Parlamentu Europejskiego jako kandydat na komisarza, 13 stycznia 2010.

37. Friends of the Earth Europe (2009). Overconsumption? Our use of the world's natural resources.

38. Wśród nich należy wymienić Ramową Dyrektywę Odpadową oraz tzw. dyrektywę składowiskową, obydwie mające na celu ograniczenie ilości nieprzetworzonych odpadów organicznych trafiających na wysypiska.

39. OVAM (2006). Jaarverslag 2005, str. 69. (tylko po holendersku)

Sposób, w jaki Europa zagospodarowuje swoje odpady ma ogromny wpływ na zmiany klimatu. Należy wspomnieć tu uwalnianie CO₂ pochodzącego z paliw kopalnych w trakcie spalania śmieci oraz metanu ze składowisk, który jest znacznie silniej działającym gazem cieplarnianym niż dwutlenek węgla. Z drugiej strony, recykling dostarcza więcej korzyści środowiskowych i wiąże się z mniejszą ilością oddziaływań na środowisko, w tym klimat, niż inne opcje zagospodarowania odpadów. Charakteryzuje się również znacznym nakładem pracy, przez co tworzy więcej miejsc pracy. Osiągnięcie poziomu recyklingu odpadów komunalnych na poziomie 70% w Europie, zamiast obecnie obowiązującego celu 50% do 2020 roku, spowodowałoby stworzenie dodatkowych 500 tysięcy miejsc pracy⁴⁰. Recykling ogranicza ponadto potrzebę wydobycia i przetwarzania nowych zasobów, pozwalając oszczędzać energię z paliw kopalnych i zapobiegając szkodom w ekosystemach. Materiały pochodzące z recyklingu mają też swoją wartość – UE aktualnie składa albo spala zasoby o wartości ponad 5 miliardów euro rocznie⁴¹.

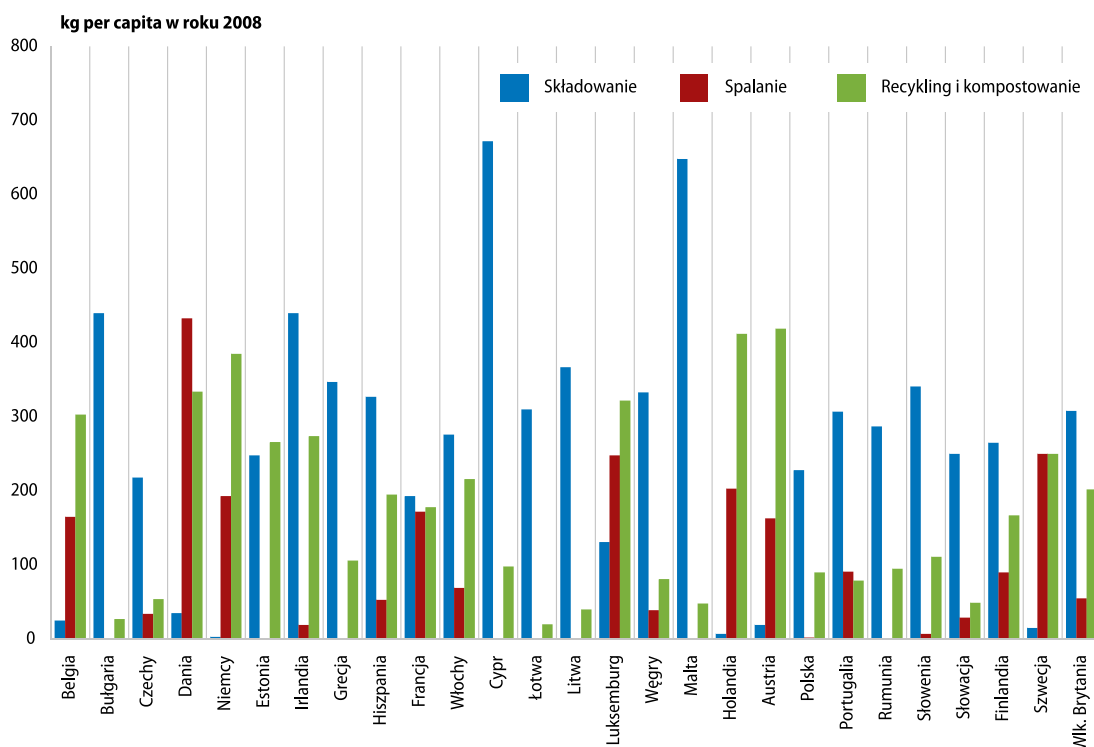
Mamy do czynienia z ogromnym potencjałem wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich na

projekty dotyczące ograniczenia powstawania odpadów, ich ponownego wykorzystania, recyklingu i kompostowania. Takie przeznaczenie środków miałyby większy sens niż sfinansowanie kilku dużych projektów spalania odpadów. Spalanie jest przestarzałą i drogą technologią zagospodarowania odpadów, o niekorzystnym wpływie na klimat. Nieleastyczność i długi czas funkcjonowania spalarni (zwykle 20 lat) powodują zatrzymanie potencjalnych usprawnień w dziedzinie ograniczenia powstawania i recyklingu odpadów, jako że instalacje te muszą wciąż spalać tę samą ilość odpadów, aby ich funkcjonowanie było opłacalne. Obecna praktyka wspierania szkodliwych sposobów postępowania z odpadami, takich jak inwestowanie w spalarnie czy składowiska, powinna zostać zastąpiona przez zintegrowane koncepcje zagospodarowania odpadów, dostosowane do potrzeb poszczególnych regionów.

Woda

Badania przeprowadzone przez Eurobarometer w 2009 wykazały, że prawie dwie trzecie Europejczyków uważa jakość i ilość dostępnej wody w ich kraju za poważny problem⁴². Mimo kluczowego znaczenia wody dla ludzkiego

Rycina 6 – Recykling odpadów w Europie to wciąż niewykorzystany potencjał. Źródło danych: Komisja Europejska, Eurostat.



40. Friends of the Earth Europe. (2010). More jobs, less waste.

41. Friends of the Earth Europe. (2009). Gone to Waste: The valuable resources that European countries bury and burn.

42. Flash Eurobarometer on Water- Analytical report (2009), str. 10. http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/eurobarometer_report.pdf

zdrowia, różnorodności biologicznej i gospodarki, ekosystemy wód śródlądowych uznawane są za najbardziej zagrożone ekosystemy na Ziemi⁴³. Aktualnie daje się zaobserwować szereg zagrożeń, które powodują wzrost konkurencji o wodę: zanieczyszczenia "starego typu" takie jak azotany i fosfor, "nowe zanieczyszczenia" takie jak farmaceutyki, nadmierne zużycie wody, fragmentacja rzek oraz fizyczne przekształcenia rzek, jezior i mokradeł. Zmiany klimatu sprawiają, że zagrożenia te będą jeszcze bardziej poważne: niedobory wody już teraz dotyczą co najmniej 11% europejskiej populacji i 17% powierzchni UE.

Jednocześnie, przewidywane koszty utraty usług ekosystemowych i różnorodności biologicznej, zapewnianych przez ekosystemy wód śródlądowych⁴⁴ pokazują, że obecne wsparcie finansowe tych obszarów jest nieproporcjonalne do wyzwań. System wsparcia finansowego nie nadąża za ambicjami europejskiej polityki i legislacji – brakuje pieniędzy zarówno ze strony UE, jak i krajów członkowskich. Co jeszcze bardziej niepokojące, niektóre z europejskich subsydiów doprowadziły do wzrostu nadmiernego zużycia wody (subsytia rolnicze na nawadnianie w regionach ubogich w wodę), bądź do fragmentacji rzek (infrastruktura przeciwpowodziowa przenosząca problemy w dół zlewni, co zwiększa zagrożenie i jest w dłuższej perspektywie czasowej kontrproduktywne).

UE powinna zapewnić wystarczające finansowanie innowacyjnych działań w ramach Ramowej Dyrektywy Wodnej (włączając w to współpracę międzynarodową), wyeliminować szkodliwe subsytia utrudniające zrównoważone zarządzanie wodami, wzmocnić podejście zintegrowane dotyczące problematyki wodnej we wszystkich liniach budżetowych oraz zapewnić wystarczające finansowanie ekologicznego zarządzania ryzykiem powodziowym, zgodnie z postanowieniami Dyrektywy o ocenie ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

Surowce

Choć UE stara się wprowadzić politykę zapewniającą wysoką jakość życia obecnie i w przyszłości, przeciętny Europejczyk konsumuje trzykrotnie więcej zasobów niż Azjata, a ponad czterokrotnie więcej niż Afrykanin. Kraje rozwijające się będą zwiększać swój popyt na surowce w miarę nadrobienia różnic w rozwoju gospodarczym. Potrzebne są ogólnoświatowe rozwiązania wskazujące, w jaki sposób ograniczone surowce mogą być konsumowane, bez przekroczenia pojemności ekologicznej planety, biorąc pod uwagę liczbę ludzi na Ziemi w roku 2050 wynoszącą około 9 miliardów. W takim świecie, gdzie zasoby są coraz bardziej ograniczone, model gospodarczy UE wymaga zmiany.

Rycina 7 – Odzysk i recykling odpadów to szansa na rozwój zielonej gospodarki przy jednoczesnym ograniczeniu śladu ekologicznego Europy. © Ariel Brunner



43. WWF (2008). Living Planet Report.

44. TEEB (2008). The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report. The European Commission.

Rycina 8 – Szkodliwe praktyki rolnicze mogą prowadzić do degradacji i erozji gleby. Węgry. © Szabolc Nagy



Aby osiągnąć znaczące ograniczenie popytu na surowce, potrzebna jest daleko idąca zmiana we wzorcach konsumpcji i produkcji w Europie. Budżet UE może stać się dźwignią takiego procesu transformacji. Wstrzymane powinno zostać wszelkie bezpośrednie albo pośrednie wsparcie dla wydobycia surowców, powodującego problemy takie jak niszczenie żyznych gleb, niedobory wody, toksyczne zanieczyszczenia czy problemy społeczne w krajach rozwijających się bądź zaliczanych do kategorii rynków wschodzących. Beneficjenci budżetu UE powinni przestrzegać wysokich standardów efektywnego wykorzystania zasobów i surowców. Budżet powinien wspierać tylko projekty stosujące najlepsze dostępne technologie, w tym zapewniać wsparcie dla badań pozwalających zidentyfikować alternatywne (np. odnawialne) surowce czy procesy albo projekty maksymalizujące efektywność wykorzystania zasobów.

Powierzchnia ziemi i gleby

Powierzchnia ziemi znajduje się pod rosnącą presją. Z jednej strony mamy do czynienia z potrzebami społeczeństwa, z drugiej strony z ograniczeniami wychodzenia

naprzeciw tym potrzebom. Presja ta prowadzi do bezprecedensowych zmian w krajobrazie, ekosystemach i środowisku jako takim. Co więcej, utrata górnych warstw gleby wskutek erozji lub działań budowlanych, zanieczyszczenia czy zakwaszenie gleb stanowi bardzo poważny problem w Europie. Gleba, przechowująca dwa razy więcej organicznego węgla niż roślinność, jest kluczowym i bardzo złożonym zasobem naturalnym, którego wartość nie jest doceniana.

UE powinna zapobiegać jakimkolwiek negatywnym oddziaływaniom na użytkowanie terenu, a budżet UE nie powinien wspierać projektów przyczyniających się do globalnej degradacji powierzchni ziemi (w tym niszczenia gleb, deforestacji oraz rosnącej eksploatacji zasobów naturalnych w obrębie i poza UE). Unia powinna wytyczyć ścieżkę zrównoważonego rozwoju rolnictwa, ograniczając degradację gleb i nadmierne zużycie wody (powodujące pustoszczenie). W ramach swoich polityk klimatycznych, UE powinna brać pod uwagę oddziaływania pośrednie wynikające ze zmiany sposobu zagospodarowania terenu zarówno w Europie, jak i poza jej obszarem.

3. Reforma budżetu UE

3.1 Wspólna Polityka Rolna

„Czy powinniśmy z rezygnacją patrzeć na pogarszającą się jakość gleb i wód? Czy powinniśmy myśleć, że utrata różnorodności biologicznej jest nieuchronna? Czy powinniśmy beczynnie siedzieć i zaakceptować zmiany klimatu? Nie sądzę. Społeczeństwo nie jest pasywne w obliczu wyzwań środowiskowych. Rolnictwo może zaoferować rozwiązania.”

Dacian Ciolos, Komisarz ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁴⁵

Cel

Wspólna Polityka Rolna (WPR) musi nagradzać rolników i zarządców terenów za dostarczanie dóbr publicznych, przy jednoczesnym wdrożeniu polityk gwarantujących uwzględnienie kosztów zewnętrznych w cenach rynkowych. Europejska polityka rolna musi odejść od systemu uzależnienia finansowego i kompensacji w kierunku premiowania za dostarczanie dóbr publicznych w oparciu o nową umowę społeczną pomiędzy rolnikami a całym społeczeństwem. Ta fundamentalna transformacja doprowadziłaby do sytuacji, w której użytkowanie terenu dostarczałoby korzyści społeczeństwu, a wykorzystanie publicznych funduszy na wsparcie działań o negatywnym oddziaływaniu środowiskowym zostałyby powstrzymane.

Nieco ponad 5% budżetu WPR przeznaczane jest na programy rolnośrodowiskowe, zaś analiza szeregu programów rozwoju obszarów wiejskich wykazała, że jeszcze znacznie mniejsza część wydawana jest na dobrze ukierunkowane i zaprojektowane programy chroniące środowisko⁴⁶. Rolnictwo powinno napędzać poprawę stanu różnorodności biologicznej i zasobów naturalnych. Jego znaczenie będzie wzrastać w miarę pogarszania się stanu ekosystemów, gdyż już teraz ograniczone zasoby staną się jeszcze mniej dostępne, a skutki zmian klimatu będą bardziej bolesne.

Zapewnienie długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego oznacza przekształcenie systemów rolniczych Europy, tak aby były one zrównoważone i chroniły zasoby naturalne, od których zależy produkcja żywności: gleby,

wody i różnorodność biologiczną. O ile sprawą kluczową jest reorientacja funduszy na rzecz rolników dostarczających dobra publiczne, zrównoważone rolnictwo wymaga szerszego zestawu polityk dotyczących produkcji, konsumpcji i handlu.

Rzeczywistość

Rolnictwo jest w bezpośredni sposób odpowiedzialne za prawie jedną dziesiątą emisji gazów cieplarnianych w UE⁴⁷, generując w roku 2008 9,5% (UE-15) emisji gazów cieplarnianych, co czyni ten sektor drugim najistotniejszym, jeśli chodzi o emisję, zaraz po sektorze energetycznym. Dalsze emisje, przykładowo wynikające z produkcji nawozów albo importu paszy, nie są zawarte w tych liczbach, choć są efektem obecnych praktyk rolniczych. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w rolnictwie jest kluczowym priorytetem UE, umożliwiającym osiągnięcie celów na 2020⁴⁸. Ponadto, sektor rolnictwa odczuwa skutki zmian klimatu, jednocześnie odgrywając istotną rolę w adaptacji do nich, stanowiąc jedno z kluczowych rozwiązań problemu⁴⁹.

Duże znaczenie ochrony różnorodności biologicznej, jako niezbędnego warunku wstępnego do zrównoważonego rozwoju, zostało podkreślone w unijnym Planie Działań na rzecz Różnorodności Biologicznej, który odnosi się do wyzwań związanych z konsekwentnym włączaniem kwestii ochrony różnorodności biologicznej do innych obszarów polityki oraz identyfikuje potrzeby finansowe odpowiadające temu ambitnemu zadaniu. Wspólna Polityka Rolna ma zapewnić zasadnicze możliwości finansowania ochrony

45. Dacian Ciolos, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w trakcie debaty publicznej 'WPR po 2013', 20 lipca 2010.

46. BirdLife International (2009). Could do better: How is EU Rural Development policy delivering for biodiversity?

47. European Commission (2009). The role of European agriculture in climate change mitigation.

48. W czerwcu 2009, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w UE o co najmniej 20% w stosunku do 1990 stało się częścią tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego, stanowiącego wiążące prawodawstwo unijne do wdrożenia przez kraje członkowskie.

49. European Commission (2009). Adapting to climate change: Towards a European framework for action – The challenge for European agriculture and rural areas.

różnorodności biologicznej w UE. W roku 2010 przywódcy państw członkowskich odnowili swoje zobowiązanie do odwrócenia trendu utraty różnorodności biologicznej, przyjmując ambitne cele, które nie zostaną osiągnięte bez zasadniczej transformacji rolniczych krajobrazów i praktyk.

WPR należy również do głównych narzędzi UE w odniesieniu do kwestii użytkowania terenu. W całej Europie 24% poboru wody wykorzystywane jest w rolnictwie. Jednak w południowej Europie udział ten wynosi 60%, a na niektórych obszarach sięga 80%⁵⁰. Europejskie rolnictwo znacząco przyczynia się do zanieczyszczenia wód, eutrofizacji i utraty różnorodności biologicznej. Rolnictwo ma również zgubny wpływ w odniesieniu do erozji gleby i degradacji terenów powierzchni ziemi. Erozja gleb – wodna i wietrzna – dotyka około 15% obszaru Europy⁵¹. Ponadto, rolnictwo UE stało się w dużym stopniu zależne od paliw kopalnych (zarówno bezpośrednio, jak i wskutek stosowania sztucznych nawozów azotowych) oraz od importowanej paszy i fosforu. To uzależnienie powoduje znaczny ślad ekologiczny i zwiększone narażenie systemu żywnościowego Europy na zewnętrzne zawirowania.

Jako że obszary rolnicze pokrywają ponad 50% UE, WPR odgrywa niezwykle istotną rolę w oddziaływaniu na sposób zagospodarowania terenu i osiąganie celów ekologicznych. WPR przypisano alokację 317,39 miliardów euro w obecnym okresie programowania (2007-2013), co w roku 2009 stanowiło około 37% budżetu UE. Aktualna WPR nadal nie odnosi się do palących problemów europejskiego rolnictwa i obszarów wiejskich, a do tego nie przynosi rezultatów wartych poniesionych kosztów.

Większość budżetu WPR (80%) przeznaczona jest na płatności bezpośrednie poprzez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (EFRG). Na płatności bezpośrednie (I filar) składa się: System Płatności Jednolitej (SPJ, 66% budżetu EFRG) w starych krajach członkowskich, ze zobowiązaniami odzwierciedlającymi przeszłe poziomy subsydiów produkcyjnych oraz System Jednolitej Płatności Obszarowej w nowych krajach członkowskich (SJPO, 9% EFRG), który dystrybuowany jest według stałej stawki za hektar ustalonej przez kraje członkowskie, jak również interwencje rynkowe (w tym subsydia eksportowe i zakupy interwencyjne).

System wzajemnej zgodności, wprowadzony w roku 2005, wymaga od rolników pobierających płatności przestrzegania zestawu zasad składających się z elementów istniejącej legislacji i standardów odnoszących się do 'dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska'. W przypadku

naruszenia zasady wzajemnej zgodności, beneficjentom grozi obniżenie płatności. Jednak system ten nie zapewnia wymiernych korzyści środowiskowych, ze względu na jego wady, w tym niejasność większości wymogów, które definiowane są przez kraje członkowskie, nieadekwatny system kontroli i kar, brak monitoringu i ewaluacji oraz brak motywacji krajów członkowskich do obniżania jakichkolwiek płatności (75% wartości kar wraca do UE).

Częściowo współfinansowany przez kraje członkowskie, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFFROW) wspiera europejską politykę rozwoju obszarów wiejskich. Fundusz ten (II filar WPR) obejmuje finansowanie w ramach czterech osi. Oś 2, w której znajdują się m.in. programy rolno-środowiskowe, ma przypisane najwyższe zobowiązanie minimalne odnośnie wydatkowania w krajach członkowskich (25%) i jest najważniejsza dla środowiska. Jest to również jeden z niewielu instrumentów, zapewniającym faktycznie zobowiązane rządów do finansowania działań środowiskowych, gdyż udostępnianie rolnikom programów rolno-środowiskowych jest obowiązkowe. Jednak wiele spośród programów rozwoju obszarów wiejskich wciąż zawiera działania, które szkodzą różnorodności biologicznej albo nie są właściwie zaprojektowane pod kątem wsparcia środowiskowo wartościowych systemów rolniczych. Mimo swoich licznych niedostatków, głównie wynikających z nieprawidłowego wdrażania i projektowania, polityka rozwoju obszarów wiejskich oparta jest o solidne podstawy (np. jasno zdefiniowane cele, kontraktowanie, monitoring i ewaluacja, zatwierdzanie przez Komisję i konsultacje z interesariuszami), co tworzy znaczący potencjał wsparcia różnorodności biologicznej, łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu oraz ochrony zasobów.

Rekomendacje

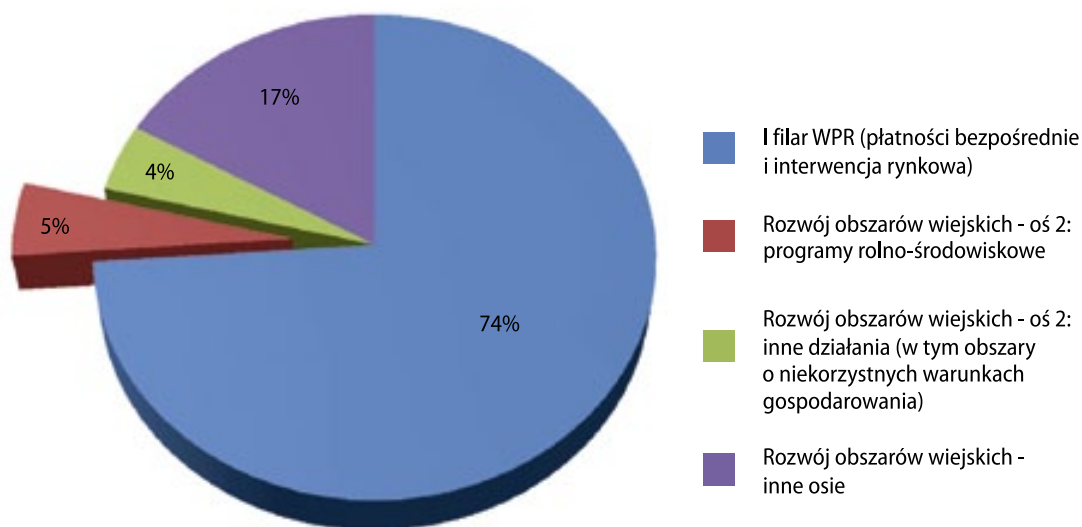
Zreformowana WPR powinna ukierunkować swój budżet na osiąganie celów zrównoważonego rozwoju UE, jednocześnie wycofując wszelkie subsydia rolnicze, które wspierają sprzedaż żywności na rynkach światowych w cenach poniżej kosztów jej produkcji.

Aby stymulować dostarczanie dóbr publicznych przez rolników, Europa potrzebuje zmiany strukturalnej w obecnych płatnościach bezpośrednich (I filar). Europejskie obszary wiejskie potrzebują sensownej, odpowiednio wyposażonej polityki zorientowanej na rozwój tych obszarów oraz dostarczanie środowiskowych dóbr publicz-

50. EEA (2009). Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought.

51. EEA (2007). Europe's environment – the fourth assessment.

Rycina 9 – Podział wydatków na rolnictwo w ramach finansowych 2007-2013. Źródło: Komisja Europejska.



nych, dla których nie ma innego rynku. Do najważniejszych tego typu dóbr publicznych związanych z rolnictwem należą: różnorodność biologiczna obszarów rolniczych, ochrona zasobów genetycznych rolnictwa, funkcjonalność zlewni rzecznych, atrakcyjne krajobrazy rolnicze, zatrzymywanie węgla, odporność na pożary i inne naturalne zagrożenia, odporność ekosystemowa w obliczu zmian klimatu oraz żywotność terenów wiejskich.

Fundusze WPR powinny być skoncentrowane na jasno zdefiniowanych programach wspierających zrównoważone systemy rolnicze oraz zmiany w tym kierunku, właściwie ukierunkowanych programach rolnośrodowiskowych oraz inwestycjach w zrównoważone rolnictwo i działaniach wspierających (usługi doradcze). Niezbędny będzie okres przejściowy z odpowiednimi mechanizmami ułatwiającymi transformację. Niektóre płatności mogłyby wspierać ekonomiczną stabilność systemów rolniczych dostarczających dobra publiczne; inne zapewniałyby kompensację w zamian za konkretne zobowiązania, wspierając przejście w kierunku bardziej zrównoważonych praktyk rolniczych.

Dofinansowanie rolnictwa powinno kierować się następującymi zasadami:

- Fundusze w ramach WPR powinny przyspieszać transformację w kierunku bardziej zrównoważonych systemów rolniczych łączących produkcję odpowiedniej ilości i jakości żywności przy zmniejszonym oddziały-

waniu na środowisko i ostrożnym podejściu do wykorzystania zasobów;

- Płatności powinny być oparte o system kontraktów. Płatności dla rolników muszą być uzasadnione występowaniem wyraźnego interesu publicznego, takiego jak dostarczanie dóbr publicznych. Płatności powinny zostać zaprojektowane, tak aby wspierać dostarczanie tych dóbr w oparciu o spisną umowę między społeczeństwem a beneficjentem. Taka podstawa przyczyni się do legitymizacji płatności i zapewni, że zarówno beneficjent, jak i podatnicy w pełni rozumieć będą, co jest wymagane i co jest nagradzane;
- Kraje członkowskie powinny sporządzać programy finansowe dla funduszy w ramach WPR. Generalne zasady, wytyczne i europejskie priorytety powinny być uzgadniane wspólnie, natomiast kraje członkowskie i regiony powinny decydować o szczegółach programów, proporcjach alokacji budżetowych oraz krajowych czy regionalnych priorytetach podlegających zatwierdzeniu przez Komisję. Komisja powinna również monitorować realizację programu w celu zapewnienia spójności i zapobieganiu niewłaściwemu wykorzystaniu środków.
- Wszystkie programy WPR powinny przed zatwierdzeniem podlegać ocenie sprawdzającej, czy nie będą nieumyślnie bądź pośrednio wywoływać zakłóceń w handlu albo zagrażać potencjałowi krajów rozwijających się w odniesieniu do tworzenia zrównoważonych lokalnych rynków żywności.

Rycina 10 – Ekstensywny wypas bydła w Andaluzji, Hiszpania. © Pierre Commenville



3.2 Polityka Spójności

„Moją intencją jest wzmocnienie ogólnej spójności interwencji UE poprzez ustanowienie bliższej koordynacji z innymi politykami UE i bardziej jasne przyporządkowanie Polityki Spójności zasadniczej agendzie strategicznej Unii.”

Johannes Hahn, Komisarz ds. Polityki Regionalnej⁵²

Cel

Fundusze europejskie w ramach Polityki Spójności powinny wspierać zrównoważony rozwój i przemiany w kierunku energooszczędnej gospodarki i społeczeństwa nieprzekraczającego pojemności ekologicznej ekosystemów. Polityka Spójności powinna wspierać wdrażanie działań z zakresu efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, przy jednoczesnym zapobieganiu wszelkim szkodliwym oddziaływaniom społecznym i środowiskowym wynikającym z finansowanych inwestycji.

Rzeczywistość

Polityka Spójności UE ma na celu przyspieszanie procesu zmniejszania różnic między biednymi a bogatymi regionami, w szczególności poprzez promowanie spójności

ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Opiera się ona o ideę redukcji różnic społecznych poprzez promocję zatrudnienia i integracji społecznej. Cele te mają być osiągnięte poprzez instrumenty polityki, jakimi są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności. Całkowita kwota finansowania w ramach Polityki Spójności wynosi 347 miliardów euro na lata 2007-2013⁵³.

Polityka Spójności oparta jest o paradygmat wzrostu, który koncentruje się na ilościowej ekspansji gospodarki pod szyldem Strategii Lizbońskiej UE. To skupienie na rozwoju gospodarczym sprawia, że filar środowiskowy jest stale dyskryminowany. Jedną z pierwotnych przyczyn tego stanu rzeczy jest zastosowanie produktu krajowego brutto (PKB) jako wskaźnika decydującego o dystrybucji środków i brak postępów w zdefiniowaniu kryteriów, które lepiej odpowiadałyby dzisiejszym wyzwaniom.

Rycina 11 – Wąwóz Kresna, Bułgaria. Planowana autostrada Struma, finansowana z Polityki Spójności w ramach współpracy transgranicznej, zagraża niezwyklej różnorodności biologicznej tego obszaru Natura 2000. © Boyan Petrov, NMNHS



52. European Parliament (2009). Answers to European Parliament Questionnaire for Commissioner-designate (Regional Policy) Johannes Hahn.

53. European Commission (2008). Working for the regions, EU regional policy 2007-2013.

Kolejny istotny problem stanowi fakt, że kraje członkowskie nie są zobowiązane do zagwarantowania, że wykorzystywane środki wspólnotowe przyczynią się do wdrażania europejskich polityk i celów środowiskowych, np. że całość wsparcia dla sektora transportowego nie doprowadzi do wzrostu emisji gazów cieplarnianych. W rzeczywistości, znacząca część funduszy w ramach Polityki Spójności (ponad 12%) przeznaczana jest na wsparcie projektów z zakresu infrastruktury transportowej, które przyczyniają się do wzmożonej emisji gazów cieplarnianych w niektórych regionach⁵⁴. Co więcej, Europejski Fundusz Społeczny, istotny składnik funduszy strukturalnych, nie jest w tej chwili we właściwy sposób dostosowany do wspierania edukacji i nabywania nowych umiejętności czy też oferowania szkoleń pod kątem zawodów o nowym profilu, niezbędnych dla transformacji w kierunku gospodarki o niskim zużyciu energii.

W konsekwencji możemy zaobserwować kilka zasadniczych błędów związanych z obecnym wykorzystaniem funduszy w ramach Polityki Spójności:

- Możliwości wsparcia kluczowych celów środowiskowych ze środków UE są systematycznie niewykorzystywane, co dotyczy np. finansowania funkcjonowania obszarów Natura 2000 czy inwestycji w projekty łagodzące zmiany klimatu, które zajmują poślednie miejsce w programach operacyjnych tworzonych przez kraje członkowskie. W perspektywie finansowej 2007-2013 działania z zakresu efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii uzyskały znikomą alokację rzędu 9,3 miliarda euro we wszystkich 27 krajach członkowskich łącznie⁵⁵.
- Zielone zamówienia publiczne są instrumentem dobrowolnym, którego zasady nie są ani ustandaryzowane, ani obowiązkowe dla projektów finansowanych z Polityki Spójności. Oznacza to, że fundusze UE nie są systematycznie wykorzystywane dla promocji zielonych produktów i usług. Wprowadzenie zachęt do stworzenia pokaźnych rozmiarów 'zielonego rynku' stanowiłoby sygnał do transformacji wysłany podmiotom sektora prywatnego.
- Fundusze europejskie wciąż wspierają projekty o negatywnych oddziaływaniach na środowisko, zwiększających emisje gazów cieplarnianych, szkodliwe dla ekosystemów oraz w inny sposób podważające ogólne europejskie cele środowiskowe. Przykładowo, spalanie odpadów są często promowane kosztem bardziej ekonomicznych i przyjaznych środowisku alternatyw,

takich jak zapobieganie powstawaniu odpadów, recykling i kompostowanie. Ogólnie rzecz biorąc, wciąż niedostatecznie wdrożone jest podejście zintegrowane, np. horyzontalne włączanie mechanizmów zabezpieczeń środowiskowych do całego cyklu programowania i wdrażania. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko całego procesu planowania są często równie wybrakowane jak oceny oddziaływania na środowisko poszczególnych projektów.

Polityka Spójności UE została zaprojektowana, aby zrekomensować obciążenia związane z przynależnością do wspólnego rynku mniej uprzywilejowanym regionom Unii. Polityka i jej instrumenty (fundusze strukturalne, a później także Fundusz Spójności) uwzględniane były w kolejnych Traktatach. Obecna Polityka Spójności i jej budżet stanowią część historycznej i politycznej tożsamości UE. Byłoby jednak wskazane dopasować ją w większym stopniu do strategii zrównoważonego rozwoju Unii. Biedniejsze regiony potrzebują wsparcia także po to, aby realizować wspólne europejskie cele takie jak ochrona klimatu czy różnorodności biologicznej. Polityka Spójności – drugi co do wielkości instrument finansowy Europy został w budżecie 2007-2013 ujęty pod nagłówkiem „zrównoważony wzrost”, co dodatkowo potwierdza pożądany kierunek rozwoju regionów.

Należy zwrócić uwagę, iż Instrument Pomocy Przedakcesyjnej wspiera także projekty współpracy transgranicznej, rozwój zdolności instytucjonalnych i kapitału ludzkiego, jak również rozwój obszarów wiejskich zachodnich Bałkanów i Turcji. Mimo marginalnej alokacji, priorytety i faktyczna absorpcja funduszy tego instrumentu przeznaczonych na sektor środowiska, w ramach obecnego okresu programowania, często faworyzują przestarzałe pod względem środowiskowym rozwiązania (np. spalanie odpadów w kominach cementowni), w miejsce podejścia zintegrowanego, które mogłoby przynieść realną ochronę środowiska (np. dobre praktyki w zagospodarowaniu odpadów).

Rekomendacje

Polityka Spójności wzbogaciła się już o koncepcję spójności terytorialnej, która koncentruje się na specyficznych walorach i wyzwaniach dotyczących poszczególnych terytoriów. Podejście to, wraz z silną koncentracją na rozwo-

54. Wyliczenia oparte o plany inwestycyjne UE odnośnie transportu drogowego zgodnie z Aneks V dokumentu roboczego Komisji Europejskiej (2010): Commission staff working document accompanying communication on the Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. (SEC (2010) 360).

55. Wyliczenia oparte o plany inwestycyjne UE zgodnie z Aneks V dokumentu roboczego Komisji Europejskiej (2010). Commission staff working document accompanying communication on the Cohesion policy: Strategic report 2010 on the implementation of the programmes 2007-2013. (SEC (2010) 360).

Rycina 12 – Wschodnie Rudawy, Czechy. Kontrowersyjna autostrada finansowana przez UE (środki przedakcesyjne) oraz Europejski Bank Inwestycyjny, przecinająca Rudawy Wschodnie, chronione jako park narodowy. © Pavel Pribyl



ju zrównoważonym, definiuje na nowo Politykę Spójności. Nakierowane na wykorzystanie walorów regionów w zrównoważony sposób (ochrona różnorodności biologicznej, potencjał zielonych miejsc pracy, lokalna produkcja odnawialnej energii) pozwoli stawić czoła ogólnoeuropejskim wyzwaniom (potrzeba adaptacji do zmian klimatu, konieczność poprawy sytuacji odnośnie nieefektywnych systemów energetycznych wysokiego zużycia energii, przemysł nadmiernie intensywnie wykorzystujący zasoby, zanieczyszczenia środowiska, kongestia w transporcie czy degradacja obszarów miejskich).

Innymi słowy, Polityka Spójności powinna mieć na celu ukierunkowanie wszystkich regionów UE na ścieżkę zrównoważonego rozwoju, czemu służyć powinno przyjęcie następujących zasad:

- Priorytety i cele muszą zostać przededefiniowane i nie odnosić się jedynie do PKB oraz powinny koncentrować się na umożliwianiu zrównoważonego rozwoju biorącego pod uwagę ekologiczną pojemność ekosystemów.
- Należy nadać priorytet dla transformacji w kierunku eko-efektywnej i niskoemisyjnej ścieżki rozwoju poprzez wsparcie efektywności energetycznej, zwłaszcza w odniesieniu do renowacji budynków oraz odnawialnych źródeł energii. Wsparcie dla innowacji powinno w jasny sposób przyczyniać się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i intensywności wykorzystania zasobów.
- Przeznaczenie znaczącej części Europejskiego Funduszu Społecznego na rzecz adekwatnych szkoleń w zawodach dotyczących efektywności energetycznej

i energii odnawialnej (audytorzy energetyczni, specjaliści od głębokiej renowacji budynków itp.), w tym edukacji i szkoleń pod kątem zawodów o nowym profilu, niezbędnych w trakcie transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej.

- Tworzenie ogółouropejskiej infrastruktury energetycznej przy jasno określonym celu ułatwienia odbioru energii ze źródeł odnawialnych oraz niezbędnych inwestycji w sieci transgraniczne, niezbędne dla wsparcia dużego udziału energii odnawialnej w produkcji elektryczności w UE oraz promujące efektywność energetyczną.
- Inwestycje w ekologiczną i zieloną infrastrukturę, a nie tylko infrastrukturę techniczną (np. oczyszczanie wody w oparciu o funkcje ekosystemów a nie wyłącznie budowa oczyszczalni czy też ochrona przeciwpowodziowa oparta o naturalną retencję zamiast podwyższania obwałowań), w celu ochrony różnorodności biologicznej. W szczególności, interwencje te powinny przyczyniać się do wdrażania sieci Natura 2000.
- Powstrzymanie wypłacania subsydiów, które szkodzą klimatowi i różnorodności biologicznej, np. wsparcie dla transportu lotniczego.
- Kategorie wydatków muszą zostać poddane przeglądowi, lepiej zdefiniowane i uzupełnione o jasne wytyczne, co pozwoli zapobiec sprzecznym podejściom (np. naturalne metody zmniejszania ryzyka powodziowego a niszczenie terenów zalewowych pod infrastrukturę hydrotechniczną), ponadto każdej z nich

powinny zostać przypisane mierzalne wskaźniki, odpowiadające celom danej kategorii.

- Rewizja kategorii wydatków powinna uwzględniać nowe priorytety ekologiczne UE i obejmować przygotowanie wytycznych odnośnie kwalifikowalnych działań.
- Zielone zamówienia publiczne powinny być obowiązkowe w trakcie realizacji projektów.
- Unijny instrument finansowy dla krajów przedakcesyjnych powinien zapewniać włączenie kwestii środowiskowych do procesu akcesji oraz posiadać zabezpieczenia w odniesieniu do ochrony klimatu i efektywności energetycznej.

Ponadto, rola Komisji Europejskiej w gwarantowaniu spójności krajowych dokumentów ramowych z europejskimi priorytetami środowiskowymi powinna zostać wzmocniona, co zapewni, że programowanie w krajach członkowskich będzie powiązane strategicznie z ogólnymi celami zrównoważonego rozwoju UE:

- Kraje członkowskie muszą zagwarantować, że krajowe ramy finansowe zapewnią wystarczające finansowanie ogólnych celów środowiskowych UE – zwłaszcza celów klimatycznych i dotyczących różnorodności biologicznej – przed zatwierdzeniem finansowania.
- W trakcie całego cyklu programowania powinien być stosowany kompleksowy system mechanizmów zabezpieczających dotyczących środowiska (zabezpieczenia dotyczące klimatu i różnorodności biologicznej).

3.3 Finansowanie transportu

„Kluczowym celem politycznym nowej Komisji będzie przygotowanie narzędzi dekarbonizacji transportu i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.”

Siim Kallas, Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej⁵⁶

Cel

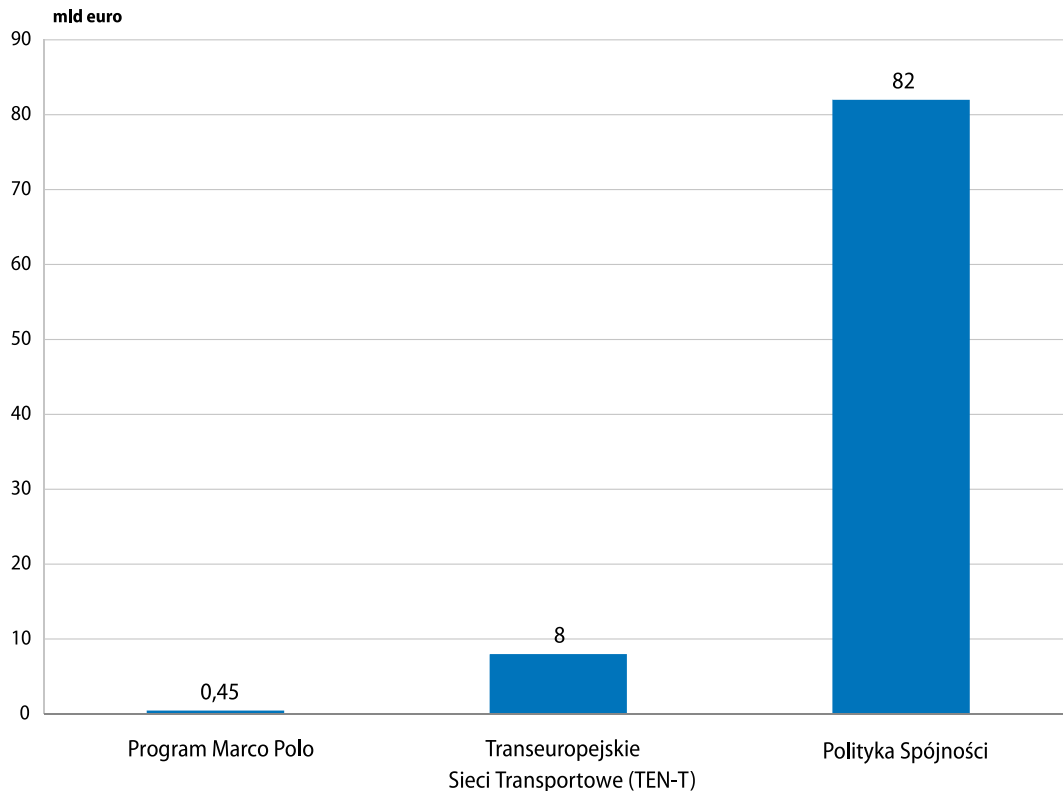
UE musi wspierać takie programy i projekty transportowe, które aktywnie przyczyniają się do ograniczania emisji gazów cieplarnianych i umożliwiają zachowanie zielonej infrastruktury. Inwestycje transportowe, które są jednym z głównych instrumentów faktycznej realizacji celów polityki klimatycznej i środowiskowej, jak również polityki transportowej, muszą aktywnie przyczyniać się do dekarbonizacji transportu.

Mając na uwadze cele UE odnośnie dekarbonizacji transportu, aktualnie potrzebne jest wzmocnienie powiązania

inwestycji infrastrukturalnych z potrzebą ograniczenia emisji gazów cieplarnianych z sektora transportu.

Europejskie finansowanie transportu powinno przede wszystkim koncentrować się na pomocy krajom członkowskim w przestawieniu się na bardziej przyjazny klimatowi system transportowy. Najlepszą wartością, którą Unia może dodać do decyzji podejmowanych na szczeblu krajowym, jest koncentracja na zmniejszaniu emisji dwutlenku węgla poprzez zastosowanie przejrzystej i otwartej metodologii wyboru projektów, przy uwzględnieniu kwestii ochrony różnorodności biologicznej.

Rycina 13 – Źródła finansowania transportu w latach 2007-2013 (mld euro)



56. Siim Kallas, Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej w przemówieniu do Komisji Transportu Parlamentu Europejskiego, jako kandydat na wiceprzewodniczącego, 14 stycznia 2010.

Rzeczywistość

W odróżnieniu od innych sektorów, transport jest jedynym, gdzie emisje gazów cieplarnianych w UE wzrosły od roku 1990. O ile nie podjęte zostaną konkretne działania, trend ten ma dużą szansę kontynuacji, w wyniku czego przewidywany poziom emisji z transportu ma wzrosnąć o 74% między rokiem 1990 a 2050. Bez działań na rzecz ograniczenia oddziaływania sektora transportu, wysiłki w innych sektorach pójdą na marne w związku z rosnącymi emisjami z transportu.

Przy alokacji rzędu 90 miliardów euro, podzielonej pomiędzy różne fundusze⁵⁷ w ramach obecnej perspektywy finansowej, inwestycje w projekty transportowe stanowią znaczącą część europejskiego zaangażowania w projekty realizowane przez kraje członkowskie. Inwestycje transportowe finansowane są z różnych źródeł, takich jak Trans-europejskie Sieci Transportowe (TEN-T), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności oraz przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Aktualnie mamy do czynienia z poważnymi rozbieżnościami pomiędzy poszczególnymi europejskimi instrumentami finansowymi wspierającymi projekty infrastrukturalne.

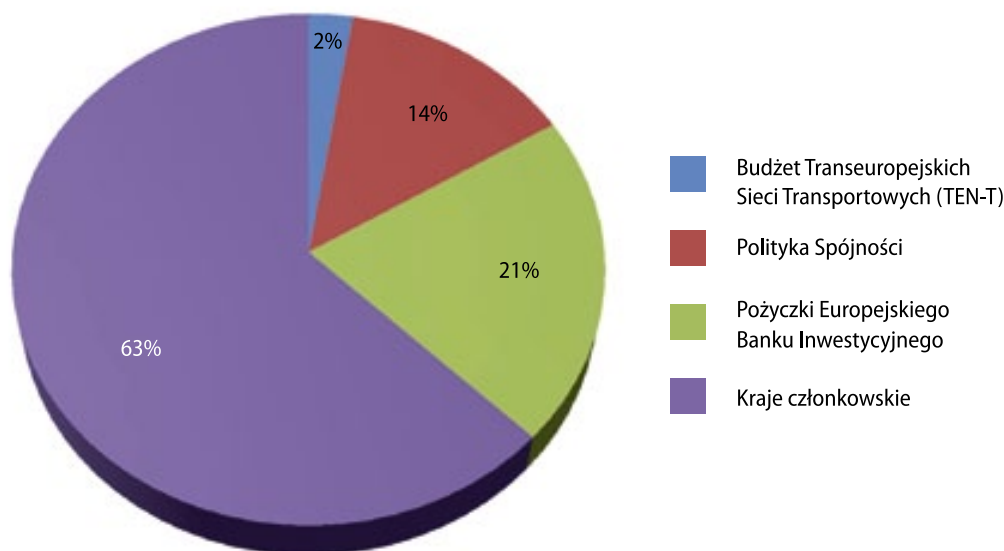
Często słyzy się argument, że ponieważ przeważająca część finansowania w ramach TEN-T przeznaczana jest na sektor kolejowy, wystarcza to, aby zapewnić, że inwestycje będą zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. Założenie to zaciemnia rzeczywisty obraz. Po pierwsze, ponieważ linia budżetowa TEN-T jest nieporównywalnie mniejsza od finansowania transportu przez inne polityki (fundusze strukturalne i Fundusz Spójności), po drugie – i najważniejsze – ponieważ projekty transportowe nie zostały porównane pod kątem ogólnego wpływu na klimat.

Ponadto, wiele projektów nie jest wystarczająco umocowanych w zintegrowanych planach zagospodarowania przestrzennego, mających na celu ochronę miejsc cennych przyrodniczo i tworzenie korytarzy ekologicznych.

Rekomendacje

Odpowiednia reforma metodologii planowania, wdrażania i ewaluacji projektów transportowych pozwoli instytucjom UE potwierdzić zobowiązanie do realizacji celów klimatyczno-energetycznych wyznaczonych na rok 2020, z celem redukcji emisji gazów cieplarnianych podniesio-

Rycina 14 – Podział źródeł finansowania projektów TEN-T. Dane zaczerpnięte z raportu *Public consultation on the future trans-European transport network policy* (COM(2010) 212 final)



57. Według danych DG MOVE alokacja w ramach budżetu TEN-T wynosi 8 miliardów euro (http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/funding/doc/funding_figs.pdf), natomiast 82 miliardy euro przeznaczono według DG REGIO na transport w ramach Polityki Spójności (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/transport/index_en.htm).

nym do 40%. Aktualna alokacja funduszy musi zostać zmieniona na rzecz promocji projektów pozwalających na inteligentną i przyjazną środowisku modernizację infrastruktury: preferowane powinny być projekty wspierające opłaty drogowe, 'miękką' mobilność, zarządzanie ruchem, elektryfikację kolei, interoperacyjność i niskoemisyjną infrastrukturę energetyczną. Dodatkowo, aby osiągnąć cel jakim jest bardziej efektywny system transportowy, należy rozważyć alternatywne źródła finansowania budowy nowej infrastruktury.

W związku z powyższym, finansowanie transportu powinno spełniać poniższe kryteria:

- Każdy projekt transportowy wspierany przez UE powinien przyczyniać się do ograniczania emisji gazów cieplarnianych, przy zastosowaniu ścisłej warunkowości w oparciu o ocenę oddziaływania inwestycji na klimat.
- Transport lotniczy nie powinien otrzymywać dalszego wsparcia ze strony funduszy europejskich. Jest to moduł transportu zdecydowanie najbardziej szkodliwy pod względem emisji dwutlenku węgla, ciesząc się już teraz szerokim wachlarzem przywilejów fiskalnych. Podobną logikę należałoby zastosować do inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w celu poprawy dostępności lotnisk, w tym połączeń szybkiej kolei. Takie projekty ewidentnie ułatwiają podróże samolotem, zamiast stanowić dla nich alternatywę, powodując w konsekwencji negatywne oddziaływanie na klimat.
- W żadnym wypadku nie należy finansować projektów prowadzących do nieakceptowalnej utraty różnorodności biologicznej czy degradacji ekosystemów. Ze względu na potencjalne negatywne oddziaływanie na środowisko projektów transportowych, zapewniona musi być zgodność z całą istotną legislacją europejską, w szczególności z dyrektywami tzw. Ptasia i Siedliskowa, Ramową Dyrektywą Wodną, legislacją dotyczącą hałasu czy jakości powietrza itp.
- Zintegrowane plany zagospodarowania przestrzennego wskazujące na obecne i planowane korytarze ekologiczne i miejsca szczególnej ochrony różnorodności biologicznej (zielona infrastruktura) powinny stać się częścią instrumentów planowania przyszłych projektów dotyczących infrastruktury transportowej, finansowanych ze środków europejskich.
- Powinny zostać ustanowione niezależne audyty oddziaływań projektów transportowych w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych oraz szerszych oddziaływań ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, a ich wyniki powinny być publicznie i łatwo dostępne.
- Przygotowanie inwestycji powinno być oparte o najbardziej aktualną metodologię, przy uwzględnieniu hierarchii działań, co zapewniłoby, że finansowane będą tylko naprawdę niezbędne inwestycje. Z tego względu w przypadku każdego projektu należy zapewnić wiarygodne rozważenie rozwiązań alternatywnych, np. czy dany problem komunikacyjny nie może być rozwiązany przy pomocy infrastruktury cyfrowej zamiast fizycznej.
- Oddziaływania dotyczące generacji ruchu i emisji gazów cieplarnianych powinny być oceniane w odniesieniu do każdego projektu, co zapewniłoby szacowanie przyszłego popytu na transport w oparciu o scenariusz stopniowej internalizacji kosztów zewnętrznych⁵⁸.
- Europejskie fundusze transportowe powinny być wykorzystywane wyłącznie w celu wspierania niskoemisyjnych projektów transportowych, które nie zostałyby zrealizowane, gdyby dostępne były wyłącznie środki krajowe bądź prywatne.
- Należy wycofać wsparcie UE dla bezpłatnych autostrad. Tam, gdzie projekty drogowe uznane są po odpowiednich ocenach za kwalifikowalne do finansowania, muszą być uwarunkowane realizacją zasady 'użytkownik płaci'. Wsparcie dla projektów drogowych, refundowanych przez opłaty użytkowników, powinno zatem przyjmować formę pożyczek, a nie grantów.

58. Projekt badawczy holenderskiego Ministerstwa Finansów (*Returns on roads – Optimising road investments and use with the 'user pays' principle*, CE Delft 2002) wykazał, że w warunkach systemu opłat pokrywających koszty zewnętrzne, optymalny program inwestycyjny w zakresie transportu drogowego stanowiłby około 40% programu realizowanego w scenariuszu business-as-usual.

3.4 LIFE: finansowanie dedykowane środowisku

„Pod względem finansowym [LIFE] jest najważniejszym spośród europejskich instrumentów finansowych dedykowanych środowisku i zarządzany jest bezpośrednio przez Komisję, stanowiąc kluczowe narzędzie w odniesieniu do celów polityki środowiskowej Unii Europejskiej.”

Europejski Trybunał Obrachunkowy⁵⁹

Cel

UE powinna przeznaczyć co najmniej 1% swojego budżetu na nowy instrument LIFE. LIFE powinien być przede wszystkim używany jako fundusz uzupełniający działania środowiskowe innych funduszy, w tym działania niezbędne dla wspierania sieci Natura 2000 i różnorodności biologicznej. Powinien również finansować wyłaniane w konkursach, oddolne projekty inicjowane przez społeczeństwo obywatelskie i podmioty lokalne, jak również projekty, które zostaną zaprogramowane na poziomie krajowym w dokumentach ramowych. Ponadto, LIFE powinien być wykorzystywany na wspieranie działań innowacyjnych, oferujących nowe rozwiązania na rzecz walki ze zmianami klimatu i rozwoju aktywności gospodarczej, która ograniczy nadmierną konsumpcję zasobów naturalnych.

funduszu. Podmioty działające lokalnie i małe organizacje pozarządowe są często najlepiej predystynowane, aby prowadzić innowacyjne działania ochronne, które zazwyczaj zapewniają wysokie efekty przy niskich nakładach. Jednak tego typu beneficjenci często nie mogli skorzystać ze wsparcia LIFE+ ze względu na wymóg współfinansowania. Ponadto, rozporządzenie dotyczące LIFE ogranicza zakres możliwych działań do obszarów, których nie mogą finansować inne fundusze europejskie. Bardzo potrzebne działania oparte o solidne podstawy naukowe często nie mogą zostać sfinansowane z LIFE, jeśli nie uznane zostaną za „eksperymentalne” (co dotyczy zwłaszcza projektów ochrony przyrody i różnorodności biologicznej w LIFE). W rezultacie utracono możliwości sfinansowania szeregu dobrych projektów.

Rzeczywistość

Choć do dnia dzisiejszego przeznaczono na nie znikomą ilość środków, projekty w ramach LIFE dostarczyły rezultatów wartych zainwestowanych pieniędzy, pozwalając zrealizować innowacyjne przedsięwzięcia w całej UE, przynoszące pozytywne efekty w terenie. LIFE, jedyny fundusz przypisany specyficznie i wyłącznie do środowiska, opiewa na 2,1 miliarda euro (około 300 milionów euro rocznie)⁶⁰, co stanowi około 0,23% całkowitego budżetu UE. Jednak wsparcie finansowe dla ochrony przyrody i różnorodności biologicznej (około 130 milionów euro rocznie, a więc 0,1% całego budżetu UE) to kropla w morzu potrzeb i zbyt mało w stosunku do fundamentalnej roli, jaką różnorodność biologiczna odgrywa we wspieraniu dobrobytu ludzkości oraz wyzwań, przed którymi stoimy dziś w związku ze zmianami klimatu i ograniczoną dostępnością zasobów.

Niezależnie od aktualnej, mikroskopijnej alokacji budżetowej, LIFE jest dodatkowo obciążony licznymi trudnościami napotykanymi przez beneficjentów w dostępie do tego

Rekomendacje

W odróżnieniu od obecnej konstrukcji, LIFE powinien zostać podzielony na dwa fundusze: jeden administrowany przez Komisję Europejską, zaś drugi stanowiący część Krajowych Programów Finansowania Natura 2000. Poza tą zmianą strukturalną, lista potrzebnych modyfikacji przedstawia się następująco:

Całkowita kwota alokacji na LIFE powinna stanowić co najmniej 1% całkowitego budżetu UE⁶¹.

- Zasadnicza część funduszu powinna być wykorzystywana przez kraje członkowskie poprzez programowanie finansowania sieci Natura 2000.
- Pozostałe fundusze powinny być zarządzane centralnie, rozdzielane na zasadzie konkursów i skierowane do organizacji pozarządowych, władz lokalnych i innych podmiotów. Dostępne w trybie konkursowym granty LIFE powinny być otwarte na projekty klimatyczne (adaptacja ekosystemowa), projekty ochrony zasobów i różnorodności biologicznej, wspierając relatywnie małe projekty, w których zastosowano podejście innowacyjne, oddolne, oparte o udział społeczny.

59. European Court of Auditors (2009). Special Report – the sustainability and the commission's management of the life nature projects.

60. <http://ec.europa.eu/environment/life/about/index.htm#lifeplus>

61. Propozycja oparta na obecnej wielkości rocznego budżetu.

- LIFE powinien obejmować również europejskie obszary zamorskie, a konkursowy komponent funduszu powinien zostać otwarty dla krajów akcesyjnych oraz krajów spoza UE ze względu na potrzeby ochrony europejskich gatunków (np. na działania ochronne na obszarach zimowania europejskich gatunków migrujących do Afryki).
- Finansowanie LIFE powinno zostać uproszczone i być łatwiej dostępne dzięki zmniejszeniu obciążenia administracyjnego związanego z raportowaniem i podejmowaniem decyzji; poprawie elastyczności budżetowania i zarządzania projektami; ograniczeniem biurokracji; obniżeniem wymaganego poziomu współfinansowania ze strony beneficjentów. Jednocześnie, więcej uwagi należy poświęcić monitoringowi i ewaluacji faktycznych rezultatów projektów, wraz z ich śledzeniem w dłuższej perspektywie czasowej.

Rycina 15 & 16 – Projekt LIFE Priolo wsparł odnowienie i ochronę lasu wawrzynowego – siedliska gila azorskiego, jednego z najbardziej zagrożonych gatunków ptaków gniazdujących w Europie. Pico da Vara SPA, obszar Natura 2000, Azory, Portugalia. © SPEA / BirdLife Portugalia



3.5 Finansowanie badań

„Komisja Europejska powinna: zwiększyć poziom dofinansowania badań i rozwoju w dziedzinie energii, zapewniając, że będzie on odpowiedni w stosunku do skali istniejących wyzwań dotyczących klimatu i energii, jak również rozważyć nowy sposób rozdysponowania funduszy w ramach budżetu badań energetycznych, aby we właściwy sposób uwzględnić priorytety badań i rozwoju w energetyce innej niż nuklearna.”

Międzynarodowa Agencja Energetyczna⁶²

Cel

Europejskie finansowanie badań musi przenieść swój punkt ciężkości w kierunku dostarczania rozwiązań odnośnie kluczowych wyzwań dla zrównoważonego rozwoju, a więc zmian klimatu, różnorodności biologicznej oraz efektywnego wykorzystania zasobów. Europa dąży do stworzenia społeczeństwa opartego na wiedzy. Priorytetem w badaniach powinna być długoterminowa, europejska wartość dodana, dzięki której UE przejdzie na 'zieloną ścieżkę' rozwoju gospodarczego. Ponadto, VII Program Ramowy (7PR) powinien stymulować badania publiczne i prywatne na rzecz polityki europejskiej. Europejskie środki na badania muszą wspierać kluczowe przedsięwzięcia dotyczące klimatu i energii, różnorodności biologicznej i efektywnego wykorzystania zasobów, jak również promować i kompleksowo rozwijać zielone technologie i innowacje. 7PR powinien zapewnić poprawę jakości badań i ich spójność ze standardami europejskimi poprzez mechanizmy konkurencyjne, stymulowanie współfinansowania ze strony krajów członkowskich, sektora prywatnego i prywatnych fundacji oraz bardziej intensywnej wymiany akademickiej na szczeblu europejskim.

Rzeczywistość

VII Program Ramowy (7PR) posiada budżet 53,3 miliarda euro, z czego 8,5 mld⁶³ stanowi wkład w badania dotyczące środowiska. Priorytety badawcze nie są jednak spójne z europejskimi politykami. 7PR promuje finansowanie dużych projektów, często niespójnych z potrzebami badawczymi polityki środowiskowej, energetycznej i klimatycznej. Ponadto, środki te skoncentrowane są na podstawowych badaniach naukowych przy braku funduszy na badania stosowane, zwłaszcza w dziedzinie ekologii i adaptacji do zmian klimatu.

Dodatkowo, finansowanie badań w zakresie energii innej niż nuklearna w ramach 7PR jest mniejsze niż całkowite kwoty przeznaczone na badania nad syntezą i rozszczepieniem jądrowym oraz bezpieczeństwem tejże w ramach programu Euroatom. Priorytet przyznany przez UE energii nuklearnej został mocno skrytykowany przez Międzynarodową Agencję Energetyczną. W aktualnym programie ramowym przeznaczono prawie 40% środków dotyczących energetyki (1,947 miliarda euro) na syntezę jądrową, a więc technologię, której jakiegokolwiek udziału w produkcji energii nie przewiduje się przed rokiem 2050⁶⁴.

Rekomendacje

Konieczne jest zwiększenie inwestycji w priorytety dotyczące klimatu i różnorodności biologicznej w badaniach, rozwoju i innowacjach, w celu odchodzenia od węgla gospodarki europejskiej i dopasowania jej do pojemności ekologicznej ekosystemów. Nowy VIII Program Ramowy (8PR) powinien powstać w przejrzystym procesie programowania budżetowego, gdzie kraje członkowskie ustalałyby swoje priorytety badawcze, przedkładane do akceptacji przez Komisję Europejską przed rozpoczęciem wypłat. Ponadto, postuluje się następujące zmiany:

- Środki przeznaczone obecnie na badania nad energią jądrową powinny zostać przesunięte na badania związane z budowaniem zielonej gospodarki. Finansowanie powinno koncentrować się na rozwoju zrównoważonym, w tym na efektywności energetycznej, energii odnawialnej, usługach ekosystemowych, efektywnym wykorzystaniu zasobów oraz różnorodności biologicznej.
- Finansowanie UE w ramach 8PR powinno być powiązane z innymi instrumentami polityki, wspierającymi tworzenie rynków dla nowych czystych technologii.
- 8PR powinien wypełniać luki badawcze dotyczące np. usług ekosystemowych czy zrównoważonego rolnictwa.

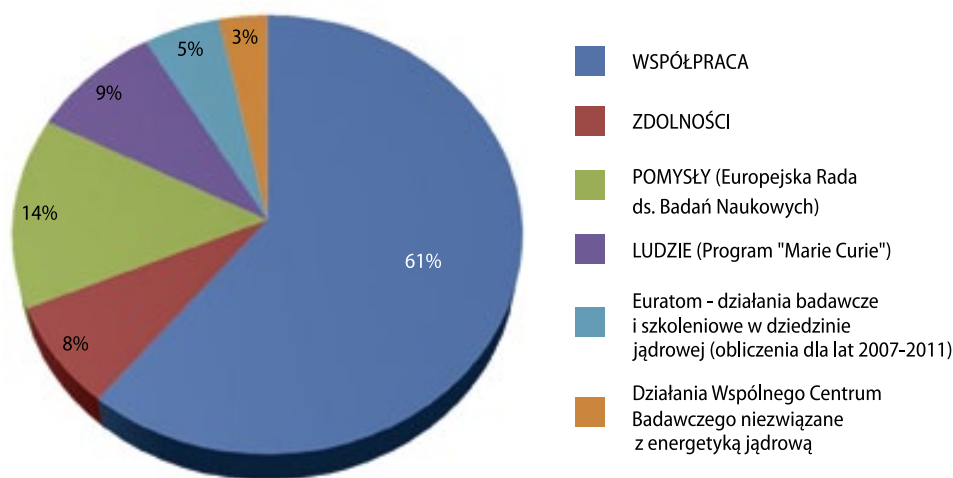
62. IEA (2008). Energy Policies Review – The European Union, str. 13. <http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/2008/EU2008.pdf>

63. 1,89 miliarda euro na "badania środowiskowe, w tym dotyczące zmian klimatu", 2,35 euro miliarda na "badania w dziedzinie energetyki" oraz 4,16 miliarda euro na "badania w dziedzinie transportu, w tym aeronautyki". <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:412:0001:01:EN:PDF>.

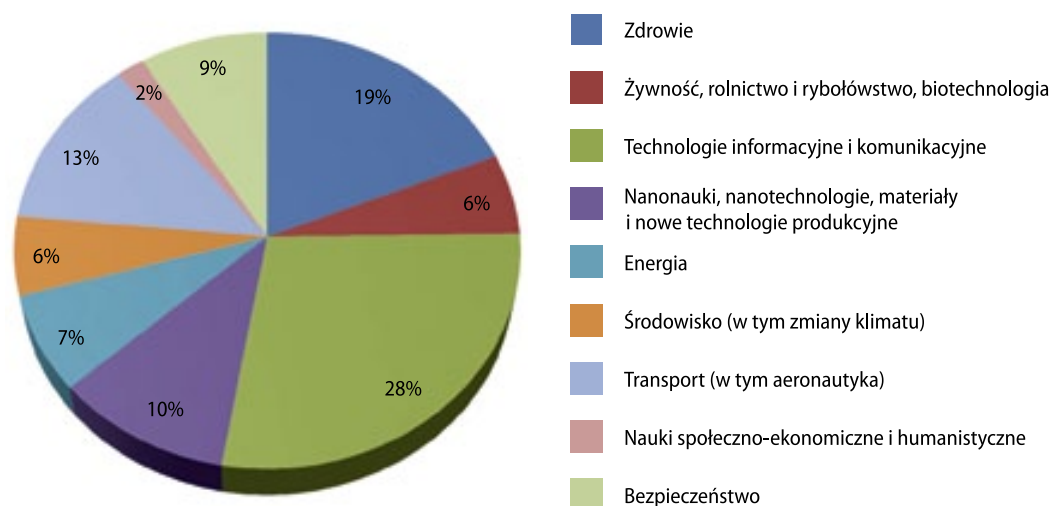
64. IEA (2008). Energy Policies Review – The European Union, str. 192-194.

- stwa w nowych krajach członkowskich, tam gdzie występuje ograniczona dostępność danych⁶⁵.
- Finansowanie badań powinno obejmować przełomowe i innowacyjne technologie, jeszcze nie gotowe do wejścia na rynek, w celu ułatwienia tego procesu.
 - Na potrzeby 8PR powinna zostać powołana niezależna rada – panel kluczowych naukowców z krajów członkowskich, nadzorujący wybór projektów i zapewniający ich jakość naukową.
 - Wszystkie projekty powinny obejmować monitoring swoich rezultatów. W przypadku badań stosowanych, monitorowane powinno być również wykorzystanie tych rezultatów.
 - Mechanizm finansowania powinien być uelastyczniony, pozwalający na przyznawanie małych grantów na innowacje, jak i na podstawowe badania naukowe.

Rycina 17 – Wydatki w Siódmym Programie Ramowym na lata 2007-2013.
Dla Euratomu dane dotyczą okresu 2007-2011



Rycina 18 – Podział wydatków w ramach bloku działań WSPÓŁPRACA, którego budżet stanowi 61% całkowitego budżetu 7PR



65. Połowa publikacji naukowych dotyczących ptaków obszarów rolniczych pochodzi z Wielkiej Brytanii, a większość pozostałych z Europy Zachodniej.
66. Komunikat Komisji (2010).- Konsultacje w sprawie uprawnień do połowów na 2011 r. (COM(2010)241 wersja ostateczna). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0241:FIN:PL:HTML>
67. Dyrektywa ramowa ws. strategii morskiej.

3.6 Finansowanie obszarów morskich i rybołówstwa

„72% wszystkich znanych na obszarze Unii Europejskiej populacji ryb jest przełowiona, z czego 59% zagrożona jest załamaniami. Około 14% populacji jest w tak złym stanie, że naukowcy zalecają w ich przypadku wstrzymanie połowów.”

Komisja Europejska⁶⁶

Cel

Finansowanie pochodzące z budżetu UE musi zapewnić ochronę środowiska morskiego w granicach UE i globalnie poprzez wsparcie przemian gwarantujących spełnienie przez sektor rybacki zasad zrównoważonego rybołówstwa. Zasadniczą odpowiedzialnością UE w odniesieniu do europejskich mórz jest osiągnięcie ‘dobrego stanu ekologicznego’ poprzez wdrożenie regionalnych strategii morskich oraz dedykowanych programów działań, jak również rozszerzenie ogólnoeuropejskiej sieci morskich obszarów chronionych⁶⁷. Europejski Fundusz Rybacki (EFR) oraz międzynarodowe porozumienia odnoszące się do zarządzania łowiskami powinny zatem być ukierunkowane na promowanie rybołówstwa o niskim oddziaływaniu na środowisko, przyczyniając się do lepszej ochrony i poprawy stanu środowiska morskiego i wspierając alternatywne, zrównoważone źródła dochodu społeczności nadmorskich. Należy zagwarantować wykorzystanie EFR wyłącznie na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Ponadto, UE jest zobowiązana do przestrzegania rekomendacji zawartych w Deklaracji Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju (2002), zgodnie z którą należy odtworzyć zasoby rybne do poziomu gwarantującego osiągnięcie maksymalnego zrównoważonego połowu do 2015 roku, a ponadto, w kontekście postanowień Konwencji o różnorodności biologicznej, zgodziła się do wyeliminowania problemu przełowienia najpóźniej do roku 2020. Z tego względu, jakiegokolwiek finansowanie europejskie nie powinno tych celów podważać.

Rzeczywistość

Globalne zasoby rybne i ekosystemy morskie ulegają załamaniam, a europejska flota połowowa przyczynia się do tego problemu. Ponadto, europejskie ekosystemy morskie zostały ‘ogłocone’ z ryb, zaś europejskie siedliska pozostają narażone na skutki przełowienia i destrukcyjne praktyki połowowe. Łowiska w wyłącznej strefie ekonomicznej UE

są w całości zarządzane na poziomie wspólnotowym. Jednak znaczna część środowiska morskiego znajduje się poza granicami krajów członkowskich. Europejska flota połowowa jest silnie subsydiowana przez budżet UE, co wspiera niezrównoważone korzystanie ze środowiska morskiego. Co więcej, obszarom tym brakuje określonego właściciela, co nieuchronnie prowadzi do degradacji zasobów, o ile nie zostanie podjęta stanowcza publiczna interwencja chroniąca dobra publiczne. Wsparcie transformacji sektora rybackiego, w tej chwili absolutnie niezrównoważonego, powinno być zatem ewidentnie przedmiotem interwencji na szczeblu europejskim.

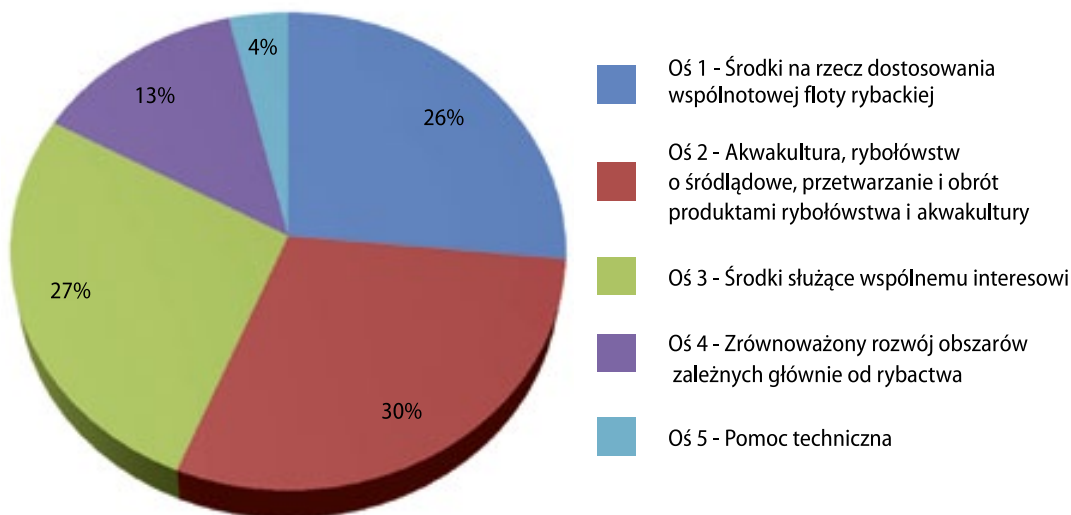
W ramach budżetu UE przeznaczono łączną kwotę 6,75 miliarda euro na wkład w zrównoważone zagospodarowanie ekosystemów morskich, podzieloną pomiędzy EFR (4,34 miliarda euro) oraz międzynarodowe porozumienia odnośnie zarządzania łowiskami (2,41 miliarda euro). Jednak subsydia w ramach EFR odgrywają ograniczoną rolę w odniesieniu do działań środowiskowych i nie przynoszą takich korzyści, jakich od nich oczekiwano. O sposobie wykorzystania funduszy na zrównoważony rozwój rybołówstwa decydują kraje członkowskie poprzez swoje krajowe programy operacyjne, tak więc ich wdrażanie, choć podlega nadzorowi Komisji Europejskiej, jest dowolne. Utrzymanie morskich obszarów chronionych w dobrym stanie jest często osiągalne tylko wtedy, gdy dostępne są publiczne środki kompensujące rybakom początkową utratę dochodów w okresie pomiędzy ustanowieniem zakazu połowów a odbudową zasobów⁶⁸. Możliwości finansowania morskich obszarów Natura 2000 nie są jednak w pełni wykorzystane, jako że większość działań związanych z zarządzaniem tymi obszarami jest pomijanych w priorytetach programów operacyjnych.

Co więcej, umowy międzynarodowe w zakresie zarządzania łowiskami pełnią przede wszystkim rolę porozumień z krajami rozwijającymi się spoza UE odnośnie pozwoleń dla europejskich flot na połowy na ich wodach, często ze szkodą dla lokalnego sektora rybackiego, jak i integralności miejscowych ekosystemów morskich⁶⁹. Dodatkowo,

68. TEEB (2008). The Economics of Ecosystems & Biodiversity: An Interim Report. The European Commission.

69. Swedish Society for Nature Conservation (2009). To Draw the Line: EU Fisheries agreements in West Africa.

Rycina 19 – Podział Europejskiego Funduszu Rybackiego według osi priorytetowych. Choć morskie obszary Natura 2000 mogłyby być potencjalnie wspierane z każdej z osi, finansowanie to jednak musi być związane z rybołóstwem i rzadko pojawia się w programach operacyjnych przygotowywanych przez kraje członkowskie.



stopniowa modernizacja techniczna flot jest wciąż współfinansowana z budżetu UE, co zwiększa efektywność połowów i przez to zwiększa presję na i tak przełowione zasoby.

- Zarządzanie siedliskami i poprawa stanu siedlisk w łowiskach zarówno morskich, jak i śródlądowych (np. usuwanie odpadów ze środowiska morskiego czy przyjazne dla gatunków dziko żyjących zarządzanie ekstensywną akwakulturą słodkowodną).

Rekomendacje

Środki publiczne powinny zostać ukierunkowane na wspieranie zrównoważonej eksploatacji zasobów w obrębie łowisk UE i poza nią, w tym niezależnych badań naukowych, efektywnego i zharmonizowanego dokumentowania oraz monitoringu połowów, jak również inspekcji i kontroli. Fundusze mogą również wspierać praktyki dobrego zarządzania, dzięki powiązaniu ich wypłaty z przestrzeganiem legislacji UE. Środki publiczne muszą być przeznaczane na dobra publiczne, a morskie zasoby rybne i zdrowe ekosystemy morskie z pewnością do nich należą. Finansowanie z UE powinno być uwarunkowane przestrzeganiem całości legislacji środowiskowej.

Należy przyjąć następujące nadrzędne cele:

- Wsparcie długoterminowych planów zarządzania zasobami i przyjaznych środowisku metod połowowych.
- Wsparcie dla tworzenia i zarządzania morskimi obszarami chronionymi.

W odniesieniu do wszystkich strumieni finansowych należy stosować następujące warunki:

- Uwarunkowanie dostępności funduszy na poziomie rządu i operatora przestrzeganiem legislacji UE, zezwoleń i kwot (zasada wzajemnej zgodności) oraz zobowiązań do redukcji floty.
- Realizacja potrzeb związanych z redukcją i zarządzaniem flotą.
- Wszelkie współfinansowanie modernizacji łodzi i kutrów powinno zostać wstrzymane

W efekcie, EFR powinien obejmować:

- Obowiązkowe stosowanie płatności Natura 2000.
- Fundusze na tworzenie zamkniętych dla rybołóstwa morskich obszarów chronionych.
- Fundusze na sprzęt o niskim oddziaływaniu na środowisko.
- Fundusze na odtwarzanie siedlisk morskich i słodkowodnych.

- Szkolenia, doradztwo i inne wsparcie proekologicznych praktyk.
- Pomoc rybakom łodziowym w przystąpieniu do programów certyfikacji, schematów wspólnego zarządzania, poprawy marketingu ekologicznie pozyskanych produktów morskich itd.

Ponadto, finansowanie porozumień międzynarodowych z zakresu łowisk morskich nie powinno prowadzić do eksportu europejskich problemów. Trzeba zapobiec przenoszeniu floty, zwłaszcza na wody krajów trzecich i wrażliwe ekosystemy mórz i oceanów. Porozumienia te powinny zapewnić zrównoważone użytkowanie i ochronę ekosystemów morskich poza wodami UE.

Rycina 20 – Wyspa Tory, Irlandia. Morski obszar chroniony. Jego klify są siedliskiem ptaków morskich, a otaczające wody obfitują w zgrupowania raf przybrzeżnych. © James Peat



3.7 Obszary zamorskie UE

„Obszary zamorskie UE są szansą dla Europy. Utrata ich różnorodności biologicznej jest realnym zagrożeniem, na walkę z którym należy przeznaczyć adekwatne środki finansowe i nakierować spójne ze sobą polityki. Dobrowolny europejski system ochrony siedlisk i gatunków w regionach peryferyjnych oraz krajach i terytoriach zamorskich byłby bardzo korzystny. Musimy nad tym pracować i znaleźć trwałe rozwiązania.”

Stefano Manservigi, Dyrektor Generalny, Dyrekcja Generalna ds. Rozwoju⁷⁰

Cel

Fundusze UE dedykowane trzydziestu obszarom zamorskim muszą odzwierciedlać ambicje europejskiego przywództwa w walce ze zmianami klimatu, utratą różnorodności biologicznej i nieefektywnym wykorzystaniem zasobów. Obszary te są szczególnie narażone na skutki zmian klimatu i rozprzestrzeniania się gatunków inwazyjnych. Zamieszkane przez obywateli europejskich oraz obywateli sąsiadujących krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz małych, rozwijających się krajów wyspiarskich, które są ważnymi graczami w europejskich politykach i globalnych negocjacjach dotyczących środowiska, dostarczają Unii Europejskiej okazji podkreślenia swojego globalnego i regionalnego wkładu w kwestie ochrony środowiska i zrównoważony rozwój. Przy odpowiednim wsparciu europejskim, obszary zamorskie mogą stać się centrami doskonałości w badaniach nad zrównoważonym rozwojem, ochroną różnorodności biologicznej, energią odnawialną i adaptacją do zmian klimatu.

Będąc w pełni częścią UE, regiony peryferyjne otrzymują znaczące wsparcie europejskie w postaci funduszy strukturalnych. Jednak wiele z projektów współfinansowanych ze środków wspólnotowych negatywnie oddziałuje na środowisko, podczas gdy środki przeznaczone na różnorodność biologiczną pozostają dalece zbyt niskie⁷¹. Brak systemu Natura 2000 w tych regionach pogarsza sytuację jeszcze bardziej. Tworzy to wyjątkowe warunki, w których z jednej strony finansowana jest infrastruktura i rozwój, a z drugiej strony brakuje jakiegokolwiek narzędzia rangi europejskiej, które pozwoliłoby zidentyfikować i ochronić kluczowe gatunki i siedliska.

Kraje i terytoria zamorskie mogą otrzymywać finansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Kwoty finansowania są o wiele niższe niż w przypadku funduszy strukturalnych przyznawanych regionom peryferyjnym. Ze względu na te ograniczenia, lokalne władze większości tych obszarów dotychczas niechętnie podchodziły do wykorzystania dostępnych alokacji na projekty czy inicjatywy dotyczące środowiska.

Rzeczywistość

Unia Europejska traktuje dziewięć regionów peryferyjnych jako integralną część swojego terytorium, a dodatkowo ściśle powiązane jest z nią 21 krajów i terytoriów zamorskich. Te 30 obszarów jest domem dla niezwykle bogactwa różnorodności biologicznej, stanowiącej ważny element światowego dziedzictwa przyrodniczego i jest kluczowym elementem ich potencjału społecznego, kulturowego i ekonomicznego. Dziedzictwu temu zagraża szereg zjawisk, w tym zmiany klimatu, zanieczyszczenia, niszczenie siedlisk i rozprzestrzenianie się obcych gatunków.

Rekomendacje

Komisja Europejska powinna w ścisłej współpracy krajami członkowskimi oraz interesariuszami obszarów zamorskich pracować na rzecz wdrożenia następujących rozwiązań:

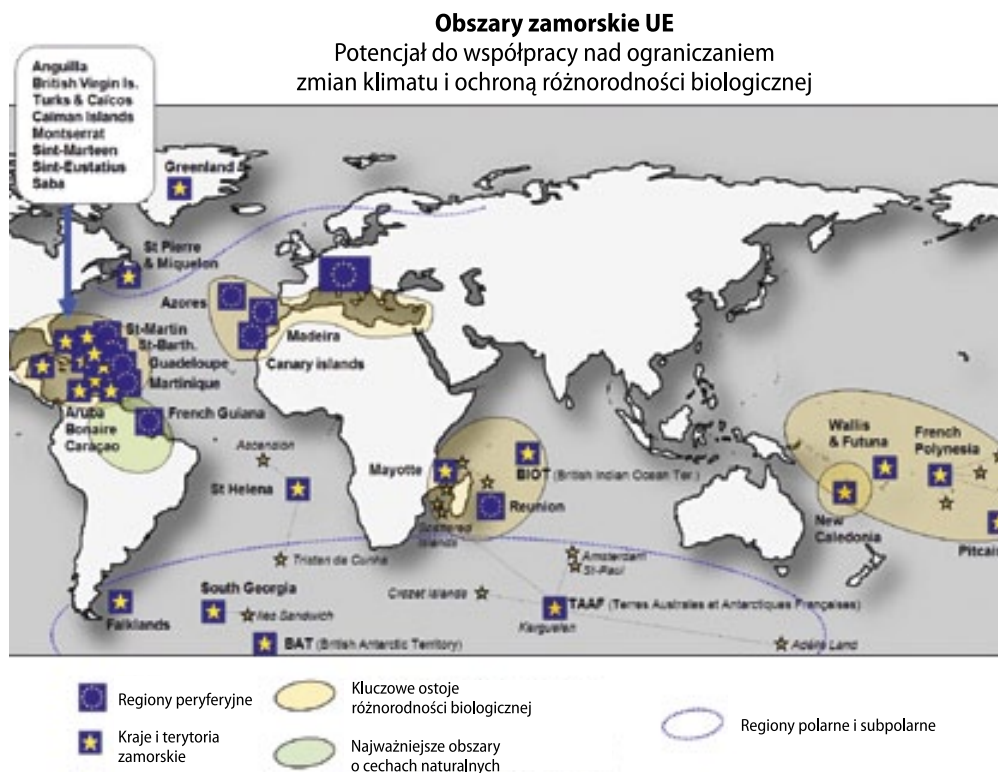
- Zapewnić niezbędne fundusze na inicjatywę BEST (Różnorodność biologiczna i ekosystemy na terytoriach zamorskich), stanowiącą rezultat konferencji na Reunion w 2008 roku⁷², przygotowywaną przez Dyrekcję Generalną ds. Środowiska. Programowanie finansowe tej inicjatywy powinno zostać uwzględnione

70. Stefano Manservigi, Director General of DG Development, European Commission (addressing the 2008 Reunion conference: "The EU and its Overseas Entities: Strategies to Counter Climate Change and Biodiversity Loss").

71. Comité français de l'UICN(2006) "Financements publics et biodiversité d'outre-mer", and "Message de l'île de la Réunion" 2008.

72. <http://www.reunion2008.eu/pages/en/en-home.html>

Rycina 21 – Mapa świata pokazująca obszary zamorskie UE, kluczowe ostoje różnorodności biologicznej i najważniejsze obszary o cechach naturalnych. © IUCN/CI



Rycina 22 – Projekt powodujący znaczące zniszczenie warstw wodonośnych w górach, zagrażający rafom koralowym, finansowany częściowo z funduszy strukturalnych UE. Wyspa Reunion, francuski region zamorski. © SREPEN, 2006



- w ramach funduszy strukturalnych i dodatkowego finansowania zewnętrznego.
- Dokonać przeglądu istniejących strumieni finansowych UE dostępnych dla tych obszarów i kryteriów ich alokacji pod kątem:
 - Zapewnienia dedykowanego finansowania ochrony różnorodności biologicznej i adaptacji do zmian klimatu oraz efektywnego wykorzystania zasobów.
 - Zwiększania trwałości ekologicznej i spójności z wymogami ochrony środowiska.
 - Poszukiwać możliwości stworzenia trwałego mechanizmu finansowania ochrony różnorodności biologicznej i adaptacji do zmian klimatu, w ramach którego powinien funkcjonować fundusz małych grantów.
 - Zwiększyć możliwości finansowania badań nad adaptacją opartą o funkcje ekosystemów i zarządzanie różnorodnością biologiczną, wzmacniając potencjał w tych dziedzinach także w odniesieniu do energii odnawialnej i łagodzenia zmian klimatu.

Rycina 23 – Liczba gatunków endemicznych Nowej Kaledonii, będącej francuskim terytorium zamorskim, jest porównywalna z liczbą wszystkich gatunków na całym kontynencie europejskim. © Nouvelle-Calédonie Point Sud



3.8 Fundusze zewnętrzne

„Skrajne ubóstwo jest największym wyzwaniem globalnym. Sytuacja, w której mężczyźni, kobiety i dzieci wciąż głodują, są narażeni na infekcję HIV, muszą walczyć o przetrwanie w zdegradowanym środowisku albo nie mogą kosztować z podstawowych praw człowieka, podważa nasze osiągnięcia w zakresie postępu technicznego.”

José Manuel Durão Barroso ⁷³

Cel

Kolejny budżet UE musi w zdecydowany sposób ponowić swoje zobowiązania odnośnie pomocy rozwojowej i zapewnić integrację zasad zrównoważonego rozwoju w programach finansowania zewnętrznego. Kwestie, które muszą być brane pod uwagę, to łagodzenie i adaptacja do zmian klimatu, różnorodność biologiczna, ekosystemy morskie i wód śródlądowych oraz planowanie przestrzenne. Należy zapewnić realizację oficjalnego zobowiązania do przeznaczania 0,7% PKB na osiągnięcie Milenijnych Celów Rozwoju (MCR), jak również odpowiednie środki na europejski wkład w łagodzenie i adaptację do zmian klimatu w krajach ubogich.

Rzeczywistość

Milenijne Cele Rozwoju (MCR) przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych w 2000 roku pobudziły wysiłki na rzecz zaspokojenia potrzeb najbiedniejszych państw świata. Unia Europejska wnosi tu zasadniczy wkład, łącznie przekazując 56% oficjalnej pomocy rozwojowej na świecie⁷⁴. Przekłada się to na istotne zobowiązania finansowe ze strony budżetu europejskiego i budżetów krajów członkowskich. Wsparcie zewnętrzne udzielane przez UE sięga kwoty 11 miliardów euro rocznie (włączając Europejski Fundusz Rozwoju).

Jednak choć na realizację celów na rok 2015 pozostało niewiele czasu, od wielu z MCR dzieli nas wciąż zbyt daleki dystans. Wśród kluczowych przyczyn tego stanu rzeczy należy wymienić niedostateczne uznanie wkładu środowiska, zasobów naturalnych i ekosystemów w rozwój ludzkości i eliminację ubóstwa. Brak uwzględ-

nienia środowiskowego fundamentu rozwoju może istotnie ograniczyć albo nawet podważyć efektywność pomocy, podczas gdy zmierzenie się z problemami środowiskowymi może podnieść jej wartość. Na całym świecie mamy do czynienia z rosnącą ilością dowodów na silne powiązania pomiędzy ochroną różnorodności biologicznej i zdrowymi ekosystemami a eliminacją ubóstwa. Na wielu obszarach degradacja ekologiczna stanowi kluczową przyczynę złych warunków życia ludzi.

Mimo to, w ramach aktualnej europejskiej oficjalnej pomocy rozwojowej tylko 3% środków przeznacza się na kwestie środowiskowe⁷⁵. Zagadnienia te są zbyt rzadko włączane do innych programów finansowych i zewnętrznych działań, jak również rzadko uwzględniane jako kluczowy sektor w ramach krajowych dokumentów strategicznych.

Istnieje solidne uzasadnienie dla przeznaczenia większej części europejskiego finansowania na ekologiczne aspekty działań na zewnątrz Unii Europejskiej:

- Zasadniczym celem działań zewnętrznych Unii Europejskiej jest eliminacja ubóstwa i pomoc w rozwoju międzynarodowych działań na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska oraz zrównoważonego gospodarowania globalnymi zasobami naturalnymi, co zapewni zrównoważony rozwój.
- UE poczyniła zobowiązania na rzecz wsparcia najmniej rozwiniętych krajów w kilku kwestiach środowiskowych, w szczególności w odniesieniu do zmian klimatu i różnorodności biologicznej.
- UE ma warunki do tego, aby zaproponować nowy paradygmat rozwoju na poziomie międzynarodowym, oparty o zasadę zrównoważonego rozwoju i długoterminową, dobrą jakość życia obywateli.

73. José Manuel Durão Barroso, wystąpienie w trakcie Spotkania Wysokiego Szczebla nt. MCR na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 20 września 2010.

74. European Commission (2010). A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals, str. 5. COM (2010)159.

75. European Commission (2010). Annual Report 2010 on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2009.

Rekomendacje

Kwestie środowiskowe powinny być uwzględniane we wszystkich zewnętrznych politykach i instrumentach finansowych, zwłaszcza w obliczu obecnych wyzwań dla rozwoju takich jak łagodzenie i adaptacja do zmian klimatu, utrata różnorodności biologicznej i nieefektywne wykorzystanie zasobów. Zewnętrzne wsparcie ze strony budżetu UE powinno w pełni uwzględniać ochronę ekosystemów, zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej, jak również wprost odnosić się do bezpieczeństwa klimatycznego i wodnego w planach, programach, politykach i priorytetach sektorowych oraz regionalnych. Globalne dobra publiczne są warunkiem wyjściowym dla rozwoju, a finansowanie zewnętrzne powinno kontynuować zwiększanie zdolności krajów rozwijających się do uwzględniania kwestii środowiskowych, jak również łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu we wszystkich sektorach i planach rozwoju gospodarczego.

Należy dążyć do realizacji następujących celów:

- W przyszłym budżecie UE wsparcie finansowe instrumentów rozwojowych powinno zdecydowanie się zwiększyć. Oprócz funduszy rozwojowych, UE zgodziła się przyznać długoterminowe finansowanie na rzecz łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu. Te pozycje należy w przejrzysty sposób wydzielić w budżecie UE. Dalsze, dodatkowe środki powinny zostać udostępnione na wsparcie ochrony różnorodności biologicznej, zgodnie ze zobowiązaniami UE.
- Znaczenie ochrony ekosystemów dla strategii rozwojowych powinno być w pełni dostrzeżone w "dialogu programowania" pomiędzy krajami i regionami partnerskimi a Komisją Europejską. Celu tego nie da się osiągnąć bez wsparcia konsultacji społecznych oraz pełnego uczestnictwa jednostek rządowych odpowie-

dzialnych za różnorodność biologiczną i zasoby naturalne.

- UE powinna rozwijać trwałe źródła finansowania, wykraczające poza wsparcie projektowe, na rzecz ochrony różnorodności biologicznej, takie jak fundusze powiernicze, wsparcie dla dostarczania usług ekosystemowych, jak również systemy małych grantów, do których dostęp powinny mieć organizacje społeczne na poziomie krajowym.
- Fundusze UE dla krajów sąsiednich oraz krajów i terytoriów zamorskich powinny w pełni wspierać spójność z europejskimi standardami i politykami w zakresie środowiska.
- Należy wspierać wdrażanie i wykorzystywać strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów i programów, oceny oddziaływań skumulowanych oraz oceny oddziaływania na środowisko dla poszczególnych przedsięwzięć w celu promowania rozwoju zrównoważonego.
- Następujące zasady powinny być przekrojowo wdrożone we wsparciu rozwojowym: zasada "zanieczyszczający płaci", zasada przejrzystości oraz zasada wspólnej ale zróżnicowanej odpowiedzialności, wraz ze wsparciem zdolności instytucjonalnej niezbędnej do ich wdrażania.
- Należy zapewnić wsparcie dla zwiększenia zdolności krajów rozwijających się do uwzględniania kwestii środowiskowych oraz łagodzenia i adaptacji do zmian klimatu we wszystkich sektorach i planach rozwoju gospodarczego.
- Niezależnie od pomocy rozwojowej, UE wywiera wpływ na rozwój poprzez swoje polityki zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Zobowiązania UE odnośnie spójności polityk na rzecz rozwoju muszą zyskać znacznie większą uwagę.

Rycina 24 – Finansowany ze środków europejskich (Instrument Współpracy Rozwojowej) projekt PROCORREDOR w Hondurasie wspiera lokalne podmioty w podejmowaniu działań ochronnych oraz w zrównoważonym wykorzystaniu zasobów naturalnych. Park Narodowy Pico Bonito, Honduras.
© Brian Lebakken



Co dalej?

„Wierzę, że powinniśmy zjednoczyć siły na rzecz realizacji naszych strategicznych priorytetów. Nie chodzi o wydawanie większej lub mniejszej ilości pieniędzy, lecz o wydawanie ich w sposób bardziej inteligentny, mając na uwadze jednocześnie budżet europejski i budżety krajowe.

Poprawiany niezliczoną ilość razy obecny system osiągnął granice swojej wytrzymałości. Nasi obywatele zasługują na bardziej sprawiedliwy, wydajniejszy i bardziej przejrzysty system.”

José Manuel Durão Barroso⁷⁶

Zależności między stanem środowiska, gospodarką i dobrą jakością życia ludzi nigdy nie były tak oczywiste. Nadszedł czas, aby budżet Unii Europejskiej odzwierciedlał tę rzeczywistość i wspierał konieczne zmiany. Kolejna perspektywa finansowa UE przynosi ogromne możliwości przesunięcia akcentów na wsparcie dóbr publicznych i dobrobytu obywateli Europy. Wdrożenie rekomendacji zawartych w niniejszym raporcie przyniosłoby stworzenie dużej liczby zielonych miejsc pracy, przy jednoczesnym impulsie dla rozwoju bardziej odpornej na wstrząsy, zrównoważonej i silniejszej gospodarki.

Europa stoi przed szansą na wcielenie swych deklaracji w życie.



76. José Manuel Durão Barroso, State of the Union 2010, September 7, 2010.

