

Bruksela, 9 października 2015 r.
(OR. en)

12790/1/15
REV 1

ENV 613
ECOFIN 754
SOC 570
COMPET 446
POLGEN 147
ENER 348
FISC 123
IND 148
CONSOM 162
STATIS 74

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Ekologizacja europejskiego semestru: dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska i wdrożenie przepisów dotyczących środowiska – Wymiana poglądów

W ramach działań dotyczących ekologizacji europejskiego semestru Rada (ds. Środowiska) przyjęła w październiku 2014 r. konkluzje ¹ na temat sposobów ułatwiania przechodzenia na bardziej zrównoważoną, niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę – w oczekiwaniu na przedstawienie w listopadzie 2014 r. rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2015 rok.

Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 rok, która powinna zostać przedstawiona w listopadzie 2015 r., stanowić będzie początek kolejnego cyklu europejskiego semestru. W tym kontekście prezydencja uważa, że istnieje potrzeba dalszej refleksji na temat sposobów i środków gwarantujących, że w ramach tego procesu wymiar ekologiczny będzie nadal w pełni uwzględniany – wraz z wymiarami gospodarczym i społecznym.

¹ Ekologizacja europejskiego semestru i przegląd śródkresowy strategii „Europa 2020”, 28 października 2014 r. (14731/14).

Prezydencja proponuje więc, by debata podczas następnego posiedzenia Rady (ds. Środowiska) skupiła się na dwóch kluczowych kwestiach, a mianowicie: (1) stopniowym wycofywaniu dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska oraz (2) wdrażaniu polityk i przepisów dotyczących środowiska.

Aby ukierunkować wymianę poglądów na forum Rady, prezydencja przygotowała dokument informacyjny i cztery pytania (w załączniku). Dyskusje zostaną następnie zestawione we wspólnym sprawozdaniu podsumowującym na posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych z myślą o posiedzeniu Rady Europejskiej w marcu 2016 r.

Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zapoznanie się z pytaniami przygotowanymi przez prezydencję zamieszczonymi w załączniku, a także o przekazanie ich Radzie z myślą o wspomnianej wymianie poglądów, która odbędzie się 26 października 2015 r.

Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, europejski semestr i lepsze wdrażanie

Niniejszy dokument przedstawia kontekst dyskusji poświęconej jednemu z najważniejszych zagadnień powiązanych z ekologizacją europejskiego semestru – stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, przedstawia aktualną sytuację w dziedzinie ekologizacji europejskiego semestru i wreszcie proponuje zapoczątkowanie strategicznych i usystematyzowanych dyskusji na temat powszechnych przyczyn istnienia luk we wdrażaniu obowiązujących przepisów i polityk środowiskowych oraz dobrych praktyk w zakresie eliminowania takich luk.

Zrównoważona polityka rozwoju dąży do uzyskiwania stałej poprawy jakości życia i dobrostanu obywateli. Oznacza to dążenie do postępu gospodarczego, przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego oraz wspieraniu sprawiedliwości społecznej i międzypokoleniowej, gwarantując, że potrzeby obecnego społeczeństwa są zaspokajane bez szkody dla możliwości przyszłych pokoleń. Wymiary gospodarczy, ekologiczny i społeczny są częścią rocznego cyklu zarządzania gospodarczego w UE – europejskiego semestru. Europejski semestr to kluczowy proces mający na celu powrót wysokiego wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich; wskazuje on uzupełniające się wzajemnie elementy wyzwań gospodarczych i środowiskowych w taki sposób, że podkreślane są możliwości znajdowania nowych źródeł wzrostu gospodarczego.

Za jedną z takich możliwości uznano wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska (jako część reformy fiskalnej z uwzględnieniem kwestii środowiskowych). Fakt, że obecnie konsolidacja budżetowa jest priorytetem w wielu państwach członkowskich, stwarza możliwość przyspieszenia reformy: zwiększenia dochodów publicznych przy jednoczesnym osiągnięciu większej wydajności i korzyści środowiskowych. Niektóre państwa członkowskie z sukcesem wdrożyły zalecenia w tej dziedzinie; dobre praktyki istnieją i można je z łatwością stosować. Będą one jednak działać tylko wtedy, gdy zapewni się równe warunki działania w całej UE, również poprzez zamknięcie luk we wdrażaniu kluczowych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska.

1. Stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska

Kontekst polityczny

Szkodliwe skutki pewnych dotacji dla środowiska są przedmiotem dyskusji na szczeblu politycznym od lat. W ostatnich latach UE wielokrotnie – na przykład w strategii „Europa 2020” – zobowiązywała się do ich stopniowego wycofywania jako ważnego elementu programu na rzecz ekologicznego rozwoju. Podjęto pewne działania mające na celu zidentyfikowanie takich dotacji, postęp jest jednak powolny i pozostają one istotnym czynnikiem presji na środowisko naturalne w większości krajów UE.

Najnowsze zobowiązanie obejmuje 7. unijny program działań w zakresie środowiska (EAP)¹, zgodnie z którym wymaga się, aby niezwłocznie wycofać dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska na szczeblu Unii i państw członkowskich.

Strategia „Europa 2020”, w ramach inicjatywy przewodniej „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”², wzywa państwa członkowskie do „stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, stosując wyjątki jedynie w przypadku osób w trudnej sytuacji społecznej”. W planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy³ państwa członkowskie zostały wezwane do określenia najważniejszych dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, przygotowania planów i harmonogramów stopniowego wycofywania takich dotacji i przedstawienia sprawozdania z realizacji tych planów i harmonogramów w ramach krajowych programów reform w kontekście europejskiego semestru.

¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działania w zakresie środowiska do 2020 r. – „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”.

² COM(2011) 21 final.

³ COM(2011) 571 final.

Wezwanie do unikania lub zreformowania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska jest również elementem kilku konkretnych inicjatyw politycznych. Należą do nich reformy wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa oraz nowe instrumenty polityki spójności. W zmodernizowanych niedawno przepisach dotyczących pomocy państwa Komisja wzywa również do stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska lub prowadzących do nieefektywnego wykorzystania zasobów ze względu na szkodliwy wpływ takich dotacji na rynek wewnętrzny. Tę ogólną zasadę zastosowano w bardziej konkretnych przepisach, zwłaszcza w zmienionych wytycznych w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią ⁴, które weszły w życie w lipcu 2014 r. Założenia tych wytycznych mają zastosowanie do wszystkich sektorów, w tym rolnictwa i leśnictwa, dla których istnieją także szczegółowe wytyczne dotyczące pomocy państwa.

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 22 maja 2013 r. stwierdzono, że – aby ułatwić inwestowanie – priorytetowo traktowane będzie stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska lub gospodarki, w tym dotowanie paliw kopalnych; Rada ds. Środowiska w październiku 2014 r. wymieniła wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska jako jeden z instrumentów służących złagodzeniu przejścia na bardziej zrównoważoną niskoemisyjną i zasobooszczędną gospodarkę.

26 listopada 2014 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję⁵, w której wezwano „Komisję i państwa członkowskie, by bezzwłocznie przyjęły konkretne środki służące stopniowemu wycofywaniu do 2020 r. – pod przewodnictwem Komisji – wszelkich dotacji szkodliwych dla środowiska, w tym dopłat do paliw kopalnych, przy zastosowaniu podejścia opartego na działaniu i monitorowaniu z wykorzystaniem europejskiego semestru”.

⁴ Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska i cele związane z energią na lata 2014–2020” (2014/C 200/01).

⁵ Rezolucja w sprawie konferencji ONZ w sprawie zmiany klimatu (COP 20) w Limie, Peru (1-12 grudnia 2014 r.), 2014/2777 (RSP).

Działania na szczeblu UE powinny być również postrzegane w kontekście odnośnych inicjatyw międzynarodowych. Podczas dorocznego szczytu w 2014 r. przywódcy grupy G-7 oświadczyli, że podtrzymują swoje zobowiązanie do likwidacji nieefektywnych dopłat do paliw kopalnych (FFS) i zachęcili wszystkie państwa do naśladownictwa ⁶. Od 2009 r. grupa G-20 od 2009 r. opowiada się za stopniowym wycofywaniem dopłat do paliw kopalnych w „perspektywie średniookresowej” oraz ustanowiła system wzajemnej oceny postępów w realizacji tego celu. Zobowiązania dotyczące dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska poczyniono również w ramach międzynarodowego ładu środowiskowego (dokument końcowy Rio+20 potwierdza zobowiązania dotyczące rozwiązania problemu subsydiów zakłócających handel i szkodliwych dotacji w sektorze rybołówstwa i w sektorze paliw kopalnych). We wrześniu 2015 r. państwa członkowskie ONZ przyjęły nowe cele zrównoważonego rozwoju, wyznaczając ambitny i mający powszechne zastosowanie program działań do 2030 r. Obejmuje on zobowiązanie do działania na rzecz stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, a w szczególności dla rybołówstwa. Stopniowe wycofywanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska zostało również uwzględnione w szeregu konkretnych wielostronnych umów środowiskowych, np. w celu 3 z Aichi w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej, dotyczącym wyeliminowania, stopniowego wycofania lub zreformowania do 2020 r. „zachęt, w tym dotacji, o skutkach szkodliwych dla różnorodności biologicznej”.

Argumenty przeciwko dotacjom o skutkach szkodliwych dla środowiska i szczególne wyzwania sektorowe

Udzielanie subsydiów dla danego produktu lub usługi na rynku zasadniczo będzie mieć negatywny wpływ, chyba że stosuje się je w celu skorygowania efektu zewnętrznego, innej niedoskonałości rynku lub w interesie publicznym. Beneficjenci dotacji będą zwiększać popyt na swój produkt, w innych sektorach gospodarki popyt będzie niższy, a ogólna wydajność spadnie. Może to prowadzić do nadmiernego i rozrzutnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Dzięki dotacjom dla producentów maleją koszty produkcji, produkcja wzrasta lub utrzymuje się na tym samym poziomie w przypadku producentów produkujących „na marginesie” i przedsiębiorstwa mają mniejszą motywację do innowacji.

Dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska mogą zatem utrzymywać nieefektywne praktyki i struktury biznesowe, doprowadzić do niespójności w zakresie polityki oraz utrudniać inwestycje w bardziej ekologiczne technologie lub praktyki. Z tego względu opóźniają przejście na bardziej zasobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną i podważają cele UE w dziedzinie ochrony środowiska oraz, jeżeli chodzi o dopłaty do paliw kopalnych, w dziedzinie energii i klimatu.

⁶

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-402_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-402_en.htm).

Ponadto dotacje o skutkach szkodliwych dla środowiska, z których korzystają określone sektory lub grupy społeczne, są często nieskuteczne z punktu widzenia polityki społecznej. Z uwagi na fakt, że często są przyznawane w formie niższych stawek podatkowych, zwrotów lub zwolnień mających zastosowanie do podatku VAT i akcyzy, to ubogie gospodarstwa domowe odnoszą mniejsze korzyści na przykład ze zwrotów podatku za energię niż gospodarstwa bogate. Z analizy Międzynarodowej Agencji Energetycznej wynika, że najuboższe 20% ludności otrzymuje tylko 8% pieniędzy wydanych na dopłaty do paliw kopalnych; inne bezpośrednie formy pomocy społecznej byłyby dużo mniej kosztowne.

Szczególne wyzwanie stanowią dotacje rolne. Rolnicy zarządzają połową gruntów w UE, a działalność rolnicza ze swojej natury jest bardzo blisko związana z glebą, wodą, powietrzem, krajobrazem i różnorodnością biologiczną; jest zatem dużo trudniej oddzielić działalność rolniczą od jej skutków dla środowiska naturalnego niż w przypadku działalności przemysłowej. Ponadto pomoc dla inwestycji w produkcję w rolnictwie może stać się szkodliwa dla środowiska, prowadząc do niegospodarnego wykorzystywania tych naturalnych zasobów i stymulując niezrównoważoną intensyfikację produkcji; co z kolei skutkuje degradacją naturalnej bazy zasobów, na której opiera się rolnictwo (np. poprzez erozję gleby, utratę różnorodności biologicznej, niedobór wody lub zanieczyszczenie wody spowodowane nadmiernym stosowaniem pestycydów lub nawozów), co ma negatywne skutki dla długoterminowej rentowności sektora. Kolejne reformy wspólnej polityki rolnej w dużym stopniu odłączyły płatności od produkcji, tym samym zmniejszając presję środowiskową dotyczącą dotacji; w ostatnich reformach WPR wprowadzono jednak nowe możliwości powiązania dotacji z produkcją oraz dopuszczono dużą elastyczność państw członkowskich pod względem definiowania kryteriów kwalifikowalności do finansowania. Należy upewnić się, że nie doprowadzi to do zwiększonej presji na środowisko. Pokrewną kwestią jest powiązanie polityki rolnej i środowiskowej. W niedawnym sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego⁷ stwierdza się, że UE tylko częściowo udało się powiązać cele polityki wodnej z WPR oraz że do zapewnienia takich powiązań niezbędne są zmiany obecnych instrumentów (zasady wzajemnej zgodności i rozwoju obszarów wiejskich).

⁷ Sprawozdanie specjalne (nr 4/2014) „Włączenie celów polityki wodnej UE do WPR: częściowy sukces”

http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_PL.pdf

Dotacje w rybołówstwie mogą również stanowić zagrożenie dla samego zrównoważenia zasobów rybnych, stymulując nadmierne połowy i nadmierny nakład połowowy i zmniejszając tym samym długofalową rentowność sektora rybołówstwa. Niemniej stopniowe reformy wspólnej polityki rybołówstwa, w szczególności najnowsze spośród nich, wniosły znaczący wkład w przekierowanie unijnych dotacji w rybołówstwie ku wydatkom bardziej zrównoważonym środowiskowo.

Skala problemu

Mimo licznych deklaracji politycznych, rzeczywiste postępy „w terenie” pod względem stopniowego wycofywania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska są małe, nie tylko na szczęblu UE, ale także w państwach członkowskich i innych krajach OECD.

Najlepiej zbadane dotacje tego typu to dotacje na wytwarzanie i stosowanie paliw kopalnych. MFW szacuje, że w skali globalnej w 2011 r. wyniosły one 1,9 bln USD – po opodatkowaniu – czyli 2,5 % światowego PKB lub 8% całkowitych dochodów rządowych. Również na szczęblu UE dopłaty do paliw kopalnych osiągają wysoki poziom – dla 27 (wówczas) państw członkowskich UE wsparcie budżetowe i wydatki podatkowe na paliwa kopalne osiągnęły w 2011 r. kwotę 25,2 mld EUR ⁸; najnowsze sprawozdanie OECD ⁹ wskazuje, że wsparcie dla tych paliw zmalało; przyczynił się do tego spadek cen ropy i reformy polityki. Inną formą dotacji są korzystne zasady opodatkowania samochodów służbowych i wydatków na dojazd do pracy. Całkowita utrata dochodów spowodowana przez to pierwsze w 17 państwach członkowskich, które są również członkami OECD, wyniosła 21 mld EUR w 2012 r. ¹⁰.

⁸ OECD (2013), *Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013*; Oosterhuis F., et al., (IVM, 2013), *Budgetary support and tax expenditures for fossil fuels. An inventory for six non-OECD EU countries*, sprawozdanie końcowe dla Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej. Dane OECD odzwierciedlają konserwatywne podejście tej organizacji, które wyklucza niektóre rodzaje dotacji lub obniżek podatków oraz pożyczki preferencyjne lub gwarancje.

⁹ OECD (2015), *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239616-en>.

¹⁰ Harding, M. (2014), *Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs*, OECD Taxation Working Papers, No. 20, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cg1s7vl-en>.

Płatności dla sektora rolnictwa stanowią największą część wydatków budżetowych UE. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) jest również istotnym źródłem finansowania działań w zakresie ochrony środowiska dotyczących różnorodności biologicznej, gleby i wody w państwach członkowskich. Nowe programy rozwoju obszarów wiejskich (na lata 2015–2020) odgrywają zatem kluczową rolę w zwiększeniu poziomu wydatków na rzecz środowiska i jak najskuteczniejszym wyeliminowaniu finansowania praktyk, które są szkodliwe dla środowiska. Oprócz finansowania WPR bardzo szkodliwe i rozpowszechnione są dotacje dla rolnictwa, takie jak systemy preferencyjnych cen wody stosowanej do nawadniania (środek stosowany w wielu krajach o niedoborze wody, co prowadzi do ekspansji terenów nawadnianych i nadmiernego wykorzystywania coraz trudniejszego do zdobycia zasobu) lub przyznawanie zwolnień podatkowych na paliwo dla traktorów („czerwony diesel”) czy niższe opłaty rejestracyjne dla pojazdów używanych w rolnictwie.

Podjęcie do reformy dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska – dalsze działania

Wszystkie państwa członkowskie uznają konieczność wyeliminowania dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska, lecz często napotykają trudności, głównie z uwagi na silny opór ze strony tych, którzy mają najwięcej do stracenia. Doświadczenie pokazuje, że kluczowym warunkiem wstępnym dla reform jest przejrzystość, konsultacje i komunikacja w celu zdobycia szerokiego poparcia dla decyzji, które są wymagane. Zidentyfikowanie beneficjentów dotacji oraz ocena skali i wpływu istniejącej dotacji, zarówno pod względem jej skuteczności, jak i wydajności, wykaże, czy jest ona wciąż potrzebna i określi priorytety reformy.

Wiele udanych przykładów reformy dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska można znaleźć w państwach członkowskich, w których wprowadzono reformy takich dotacji jako część szerszego pakietu instrumentów, w tym polityk służących łagodzeniu negatywnych skutków likwidacji dotacji. Powszechnym rozwiązaniem jest wprowadzenie okresu przejściowego; stopniowe wycofywanie dotacji może być uzupełniane poprzez odszkodowania dla osób poszkodowanych w wyniku reformy, dzięki czemu potencjalne negatywne skutki dla zamożności i dobrobytu gospodarstw domowych są złagodzone przez ukierunkowane programy (np. programy siatki bezpieczeństwa socjalnego uzależnione od kryterium dochodowego).

Kluczowy jest podział korzyści i kosztów proponowanych reform. Doświadczenie pokazuje, że reformy nie wywołują dużych kontrowersji, jeśli wygenerowane środki są przekierowywane na dziedziny priorytetowe, takie jak opieka zdrowotna, edukacja czy obniżenie opodatkowania pracy.

2. Ekologizacja europejskiego semestru – aktualna sytuacja

Jak uzgodniono z partnerami z „trojki prezydencji”, obecna prezydencja uważa, że należy kontynuować dyskusje dotyczące „ekologizacji” unijnego rocznego cyklu zarządzania gospodarczego czyli europejskiego semestru. Semestr koncentruje się na wyzwaniach makroekonomicznych, a zatem uwzględnia wymiar środowiskowy, np. opodatkowanie na rzecz środowiska i zlikwidowanie dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska. Analityczne **sprawozdania krajowe** z 2015 r. na temat semestru (przyjęte w lutym) zawierają liczne odniesienia co do tego, jak środowisko przyczynia się do programu na rzecz zatrudnienia i wzrostu, i wydaje się, że w wielu państwach członkowskich zostały uznane za dobrą podstawę do dyskusji z zainteresowanymi stronami oraz jako bodziec dla ekologizacji **krajowych programów reform (KPR)** ¹¹.

W porównaniu z rokiem 2014 i okresem wcześniejszym **zalecenia dla poszczególnych krajów** na 2015 r. są nieliczne i skupiają się na konkretnych reformach makroekonomicznych i reformach rynku pracy. Jednak zalecenia dla poszczególnych krajów z 2014 r. (w tym zalecenia dla 10 państw członkowskich dotyczące reformy fiskalnej z uwzględnieniem kwestii środowiskowych lub dotacji o szkodliwych skutkach) są nadal ważne, o ile nie zostały one jeszcze wprowadzone w życie. Oczekuje się, że w 2016 r. w sprawozdaniach krajowych utrzymane zostanie bardziej kompleksowe podejście, obejmujące odniesienia do środowiska oraz kierunki reformy polityki, podczas gdy zalecenia dla poszczególnych krajów mogą być nadal ukierunkowane na rozwój gospodarczy i społeczny.

Osiąganie postępów wymaga działań następnych w stosunku do zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Jedno z głównych ustaleń, które doprowadziły do jego ukształtowania w 2015 r., dotyczyło tego, że państwa członkowskie muszą poświęcać więcej uwagi **realizacji** zaleceń dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru, w tym tych, których nie zrealizowano w latach ubiegłych, i wykonywać więcej działań następnych w tym kierunku.

¹¹ Wnioski z wymiany poglądów na forum grupy ekspertów ds. ekologizacji semestru z 7 września 2015 r.

Semestr europejski jest nadal kluczowym procesem ukierunkowywania najważniejszych reform umożliwiających UE i jej państwom członkowskim zwiększenie ich konkurencyjności; umożliwia też współpracę pomiędzy organami władzy publicznej – na szczeblu UE i na szczeblu krajowym – w kształtowaniu polityki temu służącej. Jest to jeden ze sposobów **włączenia kwestii środowiskowych** do innych odpowiednich polityk **i uwzględnienia ich** w tych politykach zgodnie z podejściem określonym w art. 11 TFUE. A zatem „ekologizacja europejskiego semestru” pozostaje ważnym procesem.

Pierwszym wymiernym skutkiem europejskiego semestru w 2016 r. będzie **roczna analiza wzrostu gospodarczego**, (przyjęcie przewidywane w listopadzie 2015 r.), która będzie zawierała wytyczne dotyczące priorytetów w ramach krajowych programów reform na rok 2016. Najważniejszym elementem do rozważenia w rocznej analizie wzrostu będzie to, w jaki sposób będą w niej odzwierciedlone cele zrównoważonego rozwoju i przyszły – przygotowany przez Komisję – ambitny pakiet dotyczący **gospodarki o obiegu zamkniętym**. Zarówno roczna analiza wzrostu, jak i pakiet komisyjny odzwierciedlają konieczność przejścia na nowy model gospodarczy. Potraktowanie rocznej analizy wzrostu zgodnie ze zwyczajowym podejściem do unijnego zarządzania gospodarczego mogłoby zagrozić wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju i komisyjnego pakietu.

3. Lepsze wdrażanie

Nie ulega wątpliwości, że wdrażanie odpowiednich zaleceń w ramach europejskiego semestru, takich jak zalecenia dotyczące gospodarowania odpadami i wodą lub podatków dotyczących środowiska, będzie korzystne nie tylko dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale również dla środowiska jako takiego. Nasze działania w Radzie ds. Środowiska mogą jednak wykraczać poza nadzorowanie tych zaleceń. UE posiada dobrze rozwiniętą politykę ochrony środowiska z dość kompleksowymi i dopracowanymi ramami prawnymi. Ochrona środowiska i utrzymanie naszej konkurencyjności mogą iść w parze, a polityka środowiskowa odgrywa również kluczową rolę w tworzeniu miejsc pracy i pobudzaniu inwestycji. W wielu obszarach należących do unijnego dorobku prawnego z dziedziny środowiska oraz do ustalonych polityk środowiskowych (np. 7. EAP) występują – czasami spore – **luki pod względem wdrażania**, a pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi – **znaczne różnice**¹².

¹² Wśród źródeł wymienić można dokument „State of the Environment 2015” (*Stan środowiska w 2015 r.*) sporządzony przez Europejską Agencję Środowiska, krajowe sprawozdania na temat wymogów dotyczących środowiska, dane Eurostatu i inne badania.

Dla wiarygodności i skuteczności polityk środowiskowych w oczach europejskich obywateli i przedsiębiorstw równie ważne jak przyjmowanie prawodawstwa lub polityk w tej dziedzinie są doświadczenia państw członkowskich we wdrażaniu unijnej polityki środowiskowej i przepisów – zarówno z sukcesami, jak i z problemami. Z drugiej strony, choć samo egzekwowanie przepisów jest konieczne, to nie jest ono wystarczające, by zaradzić lukom we wdrażaniu i eliminować ich przyczyny. Egzekwowanie przepisów powinno być ostatecznością.

Polityki środowiskowe, które Rada ma zaprojektować, a także przepisy, które będzie współtworzyć, będą lepsze, jeśli rozważy się nasze doświadczenia pod kątem politycznym. Pod tym względem z zadowoleniem przyjmujemy **przesuwanie** przez Komisję akcentów z przedkładania nowych przepisów na **poprawę wdrażania**, w tym na zbadanie możliwości rozwiązania problemu luk we wdrażaniu nie poprzez instrumenty prawne (np. przy zastosowaniu łagodniejszych podejść, takich jak budowanie potencjału, dobrowolne porozumienia, edukacja i informacja oraz instrumenty ekonomiczne).

Mając na uwadze ewolucję i perspektywę procesu europejskiego semestru i zwiększony nacisk na wdrażanie, należy okresowo omawiać **na szczeblu ministerialnym** główne najbardziej eksponowane **luki we wdrażaniu przepisów z dziedziny środowiska** i ich przyczyny; jakie rozwiązania i możliwości można przewidzieć; jakie są najlepsze praktyki i jak można się nimi dzielić; oraz jak w razie konieczności można udzielić odpowiedniego wsparcia. Przyniosłoby to również korzyść polegającą na zajęciu się na szczeblu politycznym szansami i wyzwaniem w innych obszarach polityki, takich jak rolnictwo, transport, energia.

Dzięki wymianie dobrych praktyk dotyczących wdrażania, Rada mogłaby również zająć się wspólnymi systemowymi wyzwaniami i ich przyczynami w państwach członkowskich UE i zbadać ewentualne rozwiązania na szczeblu politycznym.

Choć wdrażanie dorobku prawnego i polityk z dziedziny środowiska jako takie leży w gestii państw członkowskich, **skutki** luk we wdrażaniu często mają **charakter transgraniczny** lub rzutują na równe warunki konkurencji dla znaczących podmiotów gospodarczych; stąd można by je omawiać jako kwestie „horyzontalne” na szczeblu politycznym w Radzie, a nie tylko na poziomie technicznym. Przykładem – w żadnym razie nie jedynym, ani niekoniecznie najpilniejszym – ewentualnego horyzontalnego tematu jest wdrażanie wymogów dotyczących cen wody. Gdy poziom wdrożenia w państwach członkowskich jest różny, to skutkuje to – obok negatywnych konsekwencji dla środowiska – brakiem **równych warunków** dla przedsiębiorstw lub całych sektorów gospodarki.

Do wspólnych, a więc „**horyzontalnych**” **przyczyn słabego wdrażania**, często w sektorach środowiskowych, należą: braki w zdolnościach administracyjnych; brak egzekwowania przepisów; niedoinwestowanie; brak spójności i konsekwencji w polityce; brak elastyczności sposobów wdrażania; niedostatki wiedzy; nie najlepsze procedury planowania i niewystarczające zaangażowanie odpowiednich podmiotów. Z pewnością w wielu przypadkach konieczne jest egzekwowanie przepisów na szczeblu UE, ale często są do dyspozycji inne rozwiązania, które mogą mieć mocniejsze oddziaływanie, jeśli będzie się nimi sterowało na odpowiednim poziomie. Do takich instrumentów służących poprawie wdrażania należą: zachęty (finansowe); dobrowolne porozumienia; pobudzanie zmiany zachowania; wymiana doświadczeń i wzajemne wsparcie; rozwijanie ukierunkowanej wiedzy; szkolenia i edukacja; poprawa zdolności administracyjnych.

Podczas ostatnich nieformalnych wymian poglądów między państwami członkowskimi i urzędnikami Komisji uznano, że najbardziej eksponowanymi lukami we wdrażaniu obecnych polityk i dorobku prawnego należy zająć się w bardziej strategiczny sposób, w tym poprzez debaty ministerialne w Radzie. Następnie powinny nastąpić działania służące zlikwidowaniu tych luk, w tym transfer dobrych praktyk pomiędzy państwami członkowskimi i wsparcie ze strony Komisji.

4. Pytania do dyskusji

Prezydencja proponuje, by w dyskusji skupić się na następujących **pytaniach**:

Co do dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska:

1. *Jakie są **bariery** w wycofywaniu dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska i jak można je przezwyciężyć lub jak zostały one przezwyciężone w Państwa kraju? Jakie czynniki (np. środki przejściowe, zwiększona przejrzystość/lepsze informowanie na temat beneficjentów, innowacyjne programy, zarządzanie komunikacją z grupami interesów) i które grupy specjalnych interesów są siłą napędową udanej reformy dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska?*
2. *Jak reforma dotacji o skutkach szkodliwych dla środowiska może zostać lepiej zintegrowana z szerszymi wysiłkami UE na rzecz promowania konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia oraz przy użyciu jakich instrumentów? Czy lepsze stanowienie prawa i promowanie większej spójności polityki mogą być siłą napędową wspomnianej reformy? Jakie są doświadczenia w Państwa kraju?*

Co do ekologizacji europejskiego semestru i poprawy wdrażania przepisów dotyczących środowiska:

3. *Czy w Państwa opinii zmiana w kierunku nowego modelu gospodarczego opartego na gospodarce o obiegu zamkniętym i zainspirowanego powszechnie stosowanymi **celami zrównoważonego rozwoju** powinna być odzwierciedlona w **rocznej analizie wzrostu gospodarczego** w 2016 r. i w latach kolejnych?*
4. *Uwzględniając doświadczenie dotyczące polityk wdrażania i prawodawstwa, czy byłoby przydatne rozpoczęcie w Radzie **ustrukturyzowanej dyskusji – w ramach strategii politycznej** – na temat przyczyn eksponowanych i powszechnych **systemowych luk we wdrażaniu** dorobku prawnego i uzgodnionych polityk, w oparciu o analizę takich luk*