



## Περιβαλλοντική πολιτική: γενικές αρχές και βασικό πλαίσιο

Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική βασίζεται στις αρχές της προφύλαξης, της πρόληψης και της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Τα πολυετή προγράμματα περιβαλλοντικής δράσης ορίζουν το πλαίσιο των μελλοντικών ενεργειών σε όλους τους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής. Είναι ενσωματωμένα σε οριζόντιες στρατηγικές και λαμβάνονται υπόψη στις διεθνείς περιβαλλοντικές διαπραγματεύσεις. Τέλος, εξίσου καίριας σημασίας είναι η εφαρμογή τους.

### Νομική βάση

Άρθρα 11 και 191 έως 193 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η ΕΕ είναι αρμόδια να ενεργεί σε όλους τους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως είναι η ρύπανση του ατμοσφαιρικού αέρα και των υδάτων, η διαχείριση των αποβλήτων και η κλιματική αλλαγή. Το πεδίο της περιορίζεται από την αρχή της επικουρικότητας και από την υποχρεωτική ομοφωνία στο Συμβούλιο στους τομείς των δημοσιονομικών ζητημάτων, της αστικής και αγροτικής χωροταξίας, των χρήσεων γης, της ποσοτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων, των επιλογών που αφορούν τις πηγές ενέργειας και της δομής του ενεργειακού εφοδιασμού.

### Αρχές και εξέλιξη

Η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική χρονολογείται από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Παρισίων του 1972, όπου οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων (μετά την πρώτη διάσκεψη του ΟΗΕ για το περιβάλλον) δήλωσαν την ανάγκη να πλαισιωθεί η οικονομική επέκταση από μια κοινοτική περιβαλλοντική πολιτική και ζήτησαν ένα πρόγραμμα δράσης. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1987 εισήγαγε ένα νέο «περιβαλλοντικό κεφάλαιο» που αποτέλεσε την πρώτη νομική βάση μιας κοινής περιβαλλοντικής πολιτικής με σκοπό τη διαφύλαξη της ποιότητας του περιβάλλοντος, την προστασία της ανθρώπινης υγείας και τη διασφάλιση της ορθολογικής χρήσης των φυσικών πόρων. Οι μεταγενέστερες αναθεωρήσεις των Συνθηκών ενίσχυσαν τη δέσμευση της Κοινότητας υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος και τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην ανάπτυξη μιας περιβαλλοντικής πολιτικής. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993) καθιέρωσε το περιβάλλον ως επίσημο πεδίο πολιτικής της ΕΕ, εισήγαγε τη διαδικασία της συναπόφασης και κατέστησε γενικό κανόνα στο Συμβούλιο την ειδική πλειοψηφία. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1999) καθιέρωσε την υποχρέωση ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας σε όλες τις τομεακές πολιτικές της ΕΕ, με σκοπό την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης. Η «καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής»



κατέστη ειδικός στόχος με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), όπως και η βιώσιμη ανάπτυξη στο πλαίσιο των σχέσεων με τις τρίτες χώρες. Η νομική προσωπικότητα επιτρέπει πλέον στην ΕΕ να συνάπτει διεθνείς συμφωνίες.

## Γενικές αρχές

Η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ βασίζεται στις αρχές της προφύλαξης, της πρόληψης και της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή, και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η αρχή της πρόληψης είναι ένα εργαλείο διαχείρισης κινδύνων που δύναται να ενεργοποιηθεί εάν υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα ως προς κάποιον εικαζόμενο κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία ή για το περιβάλλον, ο οποίος προκύπτει από συγκεκριμένη ενέργεια ή πολιτική. Για παράδειγμα, σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τις πιθανές βλαβερές συνέπειες ενός προϊόντος, είναι δυνατό να δοθούν εντολές να σταματήσει η διανομή του προϊόντος αυτού ή να αποσυρθεί από την αγορά εάν, μετά από αντικειμενική επιστημονική αξιολόγηση, παραμείνει η αβεβαιότητα. Τα μέτρα αυτά πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να είναι αναλογικά και να αναθεωρούνται μόλις γίνονται διαθέσιμα περισσότερα επιστημονικά στοιχεία.

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» υλοποιήθηκε με την [Οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη](#), που αποσκοπεί στην πρόληψη ή διαφορετικά στην αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικότοπους, σε ύδατα και έδαφος. Οι φορείς που ασκούν ορισμένες επαγγελματικές δραστηριότητες όπως η μεταφορά επικίνδυνων ουσιών ή δραστηριότητες που συνεπάγονται απόρριψη σε ύδατα, οφείλουν να λαμβάνουν προληπτικά μέτρα σε περίπτωση άμεσης απειλής για το περιβάλλον. Εάν έχει ήδη προκληθεί βλάβη, οφείλουν να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να την αποκαταστήσουν και να πληρώσουν τη δαπάνη. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας διευρύνθηκε τρεις φορές για να συμπεριλάβει τη διαχείριση των εξορυκτικών αποβλήτων, τη λειτουργία τόπων γεωλογικής αποθήκευσης και την ασφάλεια των υπεράκτιων δραστηριοτήτων άντλησης πετρελαίου και φυσικού αερίου.

Επιπλέον, η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών πτυχών σε άλλα πεδία αρμοδιότητας της ΕΕ έχει γίνει πλέον σημαντική έννοια της ευρωπαϊκής πολιτικής από τότε που πρωτοεμφανίστηκε σε μια πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Κάρντιφ του 1998. Τα τελευταία χρόνια, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής πολιτικής έχει σημειώσει μεγάλη πρόοδο, για παράδειγμα στο πεδίο της ενεργειακής πολιτικής, όπως αποτυπώνεται στην παράλληλη ανάπτυξη της δέσμης μέτρων της ΕΕ σχετικά με το κλίμα και την ενέργεια ή στον Χάρτη πορείας για τη μετάβαση σε μια ανταγωνιστική οικονομία χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών έως το 2050.

## Βασικό πλαίσιο

**A.** Τα προγράμματα δράσης για το περιβάλλον

Από το 1973, η Επιτροπή εκδίδει πολυετή προγράμματα δράσης για το περιβάλλον τα οποία καθορίζουν μελλοντικές νομοθετικές προτάσεις και στόχους για την περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ. Το 2013, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο ενέκριναν το 7ο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον για το διάστημα μέχρι το 2020, υπό τον τίτλο «Ευημερία εντός των ορίων του πλανήτη μας». Στηριζόμενο σε ορισμένες



στρατηγικές πρωτοβουλίες, το πρόγραμμα ορίζει εννέα πρωταρχικούς στόχους, μεταξύ των οποίων: η προστασία της φύσης· η μεγαλύτερη ανθεκτικότητα των οικοσυστημάτων· η βιώσιμη οικονομική μεγέθυνση με αποδοτική χρήση των πόρων και χαμηλές εκπομπές διοξειδίου του άνθρακα· και ο αγώνας κατά των περιβαλλοντογενών απειλών για την υγεία. Το πρόγραμμα τονίζει επίσης την ανάγκη για καλύτερη εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ, προηγμένη επιστήμη, επενδύσεις και ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών πτυχών στις άλλες πολιτικές.

## **B. Οριζόντιες στρατηγικές**

Το 2001, η ΕΕ καθιέρωσε τη Στρατηγική της για την αειφόρο ανάπτυξη (SDS), η οποία συμπλήρωνε την προγενέστερη στρατηγική της Λισαβόνας για την προώθηση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης με μία περιβαλλοντική διάσταση. Η [αναθεωρημένη στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη της ΕΕ](#), που ανανεώθηκε το 2006 για να συνδυάσει τις εσωτερικές με τις διεθνείς διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης, προσβλέπει στη συνεχή βελτίωση της ποιότητας ζωής μέσω της προώθησης της ευημερίας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της κοινωνικής συνοχής. Η [στρατηγική Ευρώπη 2020](#) για την ανάπτυξη ευθυγραμμίζεται με τους στόχους αυτούς και αποσκοπεί σε μια «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Στο πλαίσιο της στρατηγικής αυτής, η «[εμβληματική πρωτοβουλία για μια Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους](#)» δείχνει τον δρόμο για τη βιώσιμη μεγέθυνση και προωθεί τη μετάβαση σε μια οικονομία αποδοτικής αξιοποίησης των φυσικών πόρων και χαμηλών εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα. Επιπροσθέτως, το 2011 η ΕΕ δεσμεύτηκε για την ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας και της υποβάθμισης των οικοσυστημικών υπηρεσιών έως το 2020 ([στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα](#)).

## **Γ. Διεθνής συνεργασία σε περιβαλλοντικά θέματα**

Η ΕΕ διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στις διεθνείς διαπραγματεύσεις για το περιβάλλον. Συμμετέχει σε πολυάριθμες παγκόσμιες, περιφερειακές ή υποπεριφερειακές περιβαλλοντικές συμφωνίες για ευρύ φάσμα ζητημάτων, όπως η προστασία της φύσης και η βιοποικιλότητα, η κλιματική αλλαγή, καθώς και η διασυνοριακή ρύπανση αέρα και υδάτων. Για παράδειγμα, στη 10η διάσκεψη των συμβαλλομένων μερών στη Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα, που πραγματοποιήθηκε στη Nagoya της Ιαπωνίας το 2010, η ΕΕ είχε μείζονα συμβολή στην επίτευξη συμφωνίας σχετικά με μια παγκόσμια στρατηγική για την ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας έως το 2020. Ομοίως, η Ένωση συνέβαλε στον καθορισμό πολλών σημαντικών διεθνών συμφωνιών που εγκρίθηκαν το 2015 σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών, όπως το Θεματολόγιο του 2030 για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (που περιλαμβάνει τους 17 παγκόσμιους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης (ΣΒΑ) και τους 169 συνδεδεμένους στόχους τους), τη συμφωνία του Παρισιού για την κλιματική αλλαγή και το πλαίσιο Σεντάι για τη μείωση του κινδύνου καταστροφών. Το ίδιο έτος, η Ένωση επίσης συμβλήθηκε ως μέρος στη Σύμβαση για το διεθνές εμπόριο ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας που απειλούνται με εξαφάνιση (CITES).

## **Δ. Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων και συμμετοχή του κοινού**

Ορισμένα έργα (ιδιωτικά ή δημόσια) που ενδέχεται να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, π.χ. η κατασκευή ενός αυτοκινητόδρομου ή ενός



αεροδρομίου, υπόκεινται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ). Ομοίως, μια σειρά από δημόσια σχέδια και προγράμματα (π.χ. για τη χρήση της γης, τις μεταφορές, την ενέργεια, τα απόβλητα ή τη γεωργία) υπόκεινται σε ανάλογη διαδικασία γνωστή ως στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ). Σε αυτή την περίπτωση, τα περιβαλλοντικά ζητήματα έχουν ήδη ενσωματωθεί κατά τη φάση του σχεδιασμού, και οι πιθανές επιπτώσεις λαμβάνονται υπόψη προτού ένα έργο εγκριθεί ή αδειοδοτηθεί, ώστε να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο περιβαλλοντικής προστασίας. Και στις δυο περιπτώσεις, η διαβούλευση με το κοινό αποτελεί κεντρικό στοιχείο. Αυτό χρονολογείται από τη Σύμβαση του Aarhus, μια πολυμερή περιβαλλοντική συμφωνία υπό την αιγίδα της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (ΟΕΕ/ΗΕ), η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2001 και στην οποία η ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη. Εγγυάται τρία δικαιώματα στο κοινό: συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που έχουν στη διάθεσή τους οι δημόσιες αρχές (π.χ. για την κατάσταση του περιβάλλοντος ή για την ανθρώπινη υγεία όταν αυτή επηρεάζεται από την κατάσταση του περιβάλλοντος), και το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη όταν τα δυο άλλα δικαιώματα δεν έχουν γίνει σεβαστά.

#### **Ε. Εφαρμογή, επιβολή του νόμου και εποπτεία**

Η περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ ξεκίνησε να δημιουργείται τη δεκαετία του 1970. Πολλές εκατοντάδες οδηγίες, κανονισμοί και αποφάσεις είναι σήμερα σε ισχύ σε αυτό το πεδίο. Όμως, η αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από την εφαρμογή της σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, ενώ η ανεπαρκής εφαρμογή και επιβολή της νομοθεσίας παραμένουν ένα σοβαρό ζήτημα. Ζωτικής σημασίας είναι η εποπτεία τόσο της κατάστασης του περιβάλλοντος όσο και του επιπέδου εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ.

Για να διορθώσουν τις μεγάλες αποκλίσεις στον βαθμό εφαρμογής μεταξύ των κρατών μελών, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν το 2001 (μη-δεσμευτικά) [ελάχιστα πρότυπα για τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις](#). Για την καλύτερη επιβολή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ, τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέψουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές [ποινικές κυρώσεις](#) για τα σοβαρότερα περιβαλλοντικά αδικήματα. Στα αδικήματα αυτά περιλαμβάνονται, για παράδειγμα: η παράνομη εκπομπή ή απόρριψη ουσιών στον αέρα, στα ύδατα ή στο έδαφος· η παράνομη εμπορία αγρίων ειδών· η παράνομη εμπορία ουσιών που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος· και η παράνομη μεταφορά ή απόρριψη αποβλήτων. Το δίκτυο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την εφαρμογή και την επιβολή του δικαίου του περιβάλλοντος (IMPEL) είναι ένα διεθνές δίκτυο των περιβαλλοντικών αρχών των κρατών μελών της ΕΕ, των υπό ένταξη και των υποψηφίων προς ένταξη χωρών, καθώς και της Νορβηγίας, που δημιουργήθηκε για να προωθήσει την επιβολή της νομοθεσίας, προσφέροντας μια πλατφόρμα στους υπευθύνους χάραξης πολιτικής, στους περιβαλλοντικούς επιθεωρητές και στους αρμοδίους για την επιβολή της νομοθεσίας, ώστε να ανταλλάσσουν ιδέες και βέλτιστες πρακτικές.

Τον Μάιο του 2016 η Επιτροπή δρομολόγησε την [επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής](#), ένα νέο εργαλείο που προορίζεται να συμβάλει στην επίτευξη της πλήρους εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ και το οποίο συμβαδίζει με τον έλεγχο καταλληλότητας (Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας



και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου — REFIT) των υποχρεώσεων παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων δυνάμει της υφιστάμενης νομοθεσίας της ΕΕ, ούτως ώστε αυτή να καταστεί απλούστερη και λιγότερη δαπανηρή.

Το 1990 ιδρύθηκε ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος ([ΕΟΠ](#)), με έδρα την Κοπεγχάγη, για να στηρίζει την εκπόνηση, εφαρμογή και αξιολόγηση της περιβαλλοντικής πολιτικής και για να ενημερώνει το ευρύ κοινό σχετικά με το θέμα αυτό. Ο εν λόγω οργανισμός της ΕΕ (ανοικτός και σε τρίτες χώρες) είναι αρμόδιος για να παρέχει ορθή και ανεξάρτητη ενημέρωση ως προς την κατάσταση και τις προοπτικές του περιβάλλοντος. Συνεπώς συλλέγει, διαχειρίζεται και αναλύει δεδομένα και συντονίζει το Ευρωπαϊκό δίκτυο πληροφοριών και παρατηρήσεων σχετικά με το περιβάλλον ([Eionet](#)). Για να βοηθήσει τους υπευθύνους χάραξης πολιτικής να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις και να αναπτύσσουν περιβαλλοντική νομοθεσία και περιβαλλοντικές πολιτικές, η ΕΕ έθεσε, επίσης, σε λειτουργία το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα παρακολούθησης της γης ([Copernicus](#)), το οποίο ανταποκρίνεται σε προβληματισμούς που αφορούν, μεταξύ άλλων, την ξηρά, τη θάλασσα, την ατμόσφαιρα και την κλιματική αλλαγή. Για τους ρύπους που εκλύονται στον αέρα, στο νερό και στο έδαφος, καθώς και για τις εκτός του χώρου των εγκαταστάσεων μεταφορές αποβλήτων και ρύπων σε λύματα, το Ευρωπαϊκό μητρώο έκλυσης και μεταφοράς ρύπων ([Ευρωπαϊκό MEMP](#)) παρέχει καίρια περιβαλλοντικά δεδομένα προερχόμενα από περισσότερες από 30 000 βιομηχανικές εγκαταστάσεις στην ΕΕ, στην Ισλανδία, στο Λιχτενστάιν, στη Νορβηγία, στη Σερβία και στην Ελβετία. Το μητρώο είναι διαθέσιμο στο κοινό δωρεάν στο διαδίκτυο.

## Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ. Κατά την όγδοη κοινοβουλευτική περίοδο έχει ασχοληθεί με τη νομοθεσία που απορρέει από το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία (απόβλητα, μπαταρίες, οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, υγειονομική ταφή, κ.λπ.), τα ζητήματα της κλιματικής αλλαγής (επικύρωση της συμφωνίας του Παρισιού, επιμερισμός των προσπαθειών, καταλογισμός των χρήσεων γης, των αλλαγών χρήσεων γης και της δασοκομίας στο πλαίσιο των σχετικών με την κλιματική αλλαγή δεσμεύσεων της Ένωσης, μεταρρύθμιση του συστήματος εμπορίας εκπομπών (ETS), κ.λπ.) και άλλα.

Το Κοινοβούλιο έχει αναγνωρίσει επανειλημμένα ως κεντρική προτεραιότητα την ανάγκη βελτιωμένης εφαρμογής. Σε ψήφισμά του με τίτλο «Βελτίωση των οφελών από τα περιβαλλοντικά μέτρα της ΕΕ: οικοδόμηση εμπιστοσύνης μέσω της βελτίωσης της γνωστικής βάσης και της ικανότητας απόκρισης» επέκρινε το ανεπαρκές επίπεδο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη και διατύπωσε ορισμένες συστάσεις για μια αποτελεσματικότερη εφαρμογή, όπως η διάχυση των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών. Στη θέση του για το τρέχον πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης, το Κοινοβούλιο τόνισε την ανάγκη αυστηρότερης επιβολής της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ζήτησε επίσης περισσότερη ασφάλεια για τις επενδύσεις που στηρίζουν την περιβαλλοντική πολιτική και τις προσπάθειες καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής,





και υποστήριξε ότι πρέπει να λαμβάνονται περισσότερο και με πιο ουσιαστικό τρόπο υπόψη τα περιβαλλοντικά ζητήματα στις άλλες πολιτικές.

Tina Ohliger  
05/2019

