



APLINKOS POLITIKA: BENDRIEJI PRINCIPAI IR PAGRINDINĖ SISTEMA

Europos aplinkos politika grindžiama atsargumo, prevencijos, žalos aplinkai ištaisymo ten, kur yra jos šaltinis, ir „teršėjas moka“ principais. Daugiametėse aplinkos apsaugos veiksmų programose nustatomas būsimų veiksmų visose aplinkos politikos srityse pagrindas. Jos įtrauktos į horizontaliąsias strategijas ir į jas atsižvelgiama tarptautinių derybų aplinkos klausimais metu. Galiausiai ne mažiau svarbus yra įgyvendinimas.

TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 11 ir 191–193 straipsniai. ES yra kompetentinga imtis veiksmų visose aplinkos politikos srityse, tokiose kaip oro ir vandens tarša, atliekų tvarkymas ir klimato kaita. Jos veikimo sritis apribota subsidiarumo principo taikymu ir reikalavimu, kad Taryboje sprendimai fiskaliniais klausimais, taip pat miestų ir teritorijų planavimo, žemės panaudojimo, kiekybinio vandens išteklių valdymo, energijos išteklių pasirinkimo ir energijos tiekimo sistemos klausimais būtų priimami vieningai.

IŠTAKOS IR RAIDA

Europos aplinkos politika inicijuota 1972 m. Paryžiuje vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime, kuriame Europos valstybių ir vyriausybių vadovai (po pirmosios JT konferencijos aplinkos tema) pareiškė, kad reikalinga su ekonomine plėtra susieta Bendrijos aplinkos politika, ir paragino parengti veiksmų programą. 1987 m. įsigaliojus Suvestiniam Europos aktui buvo įtraukta nauja antraštinė dalis „Aplinka“. Ji tapo pirmuoju bendros aplinkos politikos, kurios tikslas – išsaugoti aplinkos kokybę, apsaugoti žmonių sveikatą ir užtikrinti racionalų gamtos išteklių panaudojimą, teisiniu pagrindu. Vėliau persvarstant Sutartis buvo stiprinamas Bendrijos įsipareigojimas saugoti aplinką ir Europos Parlamento vaidmuo plėtojant aplinkos apsaugos politiką. Pagal Maastrichto sutartį (1993 m.) aplinkos politika tapo oficialia ES politikos sritimi, buvo pradėta taikyti bendro sprendimo procedūra ir sprendimų priėmimas Taryboje kvalifikuota balsų dauguma tapo bendra taisykle. Amsterdamo sutartimi (1999 m.) nustatyta pareiga aplinkos apsaugą integruoti į visas ES sektorių politikos kryptis siekiant skatinti darnų vystymąsi. Kova su klimato kaita ir darnus vystymasis palaikant santykius su trečiosiomis šalimis tapo konkrečiais tikslais pagal Lisabonos sutartį (2009 m.). Juridinio asmens statusas suteikė ES galimybę sudaryti tarptautinius susitarimus.



BENDRIEJI PRINCIPAI

ES aplinkos politika grindžiama atsargumo, prevencijos, žalos aplinkai ištaisymo ten, kur yra jos šaltinis, ir „teršėjas moka“ principais. Atsargumo principas yra rizikos valdymo priemonė, kuria gali būti naudojamos, jei moksliniu požiūriu abejojama dėl rizikos, kurią tam tikri veiksmai ar vykdoma politika gali kelti žmonių sveikatai arba aplinkai. Pavyzdžiui, kai esama abejonių dėl galimo gaminio pavojingo poveikio ir jei atlikus objektyvų mokslinį vertinimą išlieka neaiškumų, gali būti nurodyta sustabdyti šio gaminio platinimą arba pašalinti jį iš rinkos. Tokios priemonės turi būti nediskriminacinės ir proporcingos ir turi būti persvarstomos, kai tik gaunama daugiau mokslinės informacijos.

Principas „teršėjas moka“ įgyvendinamas pagal [Direktyvą dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą](#), kuria siekiama užtikrinti, kad aplinkai nebūtų daroma žala, arba ją ištaisyti, kad būtų apsaugotos rūšys, natūralios buveinės, vanduo ir dirvožemis. Tam tikros veiklos, pvz., pavojingų medžiagų transportavimo arba veiklos, kuri susijusi su teršalų išleidimu į vandenį, vykdytojai neišvengiamo pavojaus aplinkai atveju turi imtis prevencinių priemonių. Jei žala jau padaryta, jie privalo imtis tinkamų priemonių jai ištaisyti ir padengti išlaidas. Direktyvos taikymo sritis išplėsta tris kartus – atitinkamai įtrauktas kasybos atliekų valdymas, geologinio saugojimo vietų eksploatavimas ir jūroje vykdomų naftos ir dujų operacijų sauga.

Be to, aplinkos apsaugos klausimų integravimas į kitas ES politikos sritis tapo svarbiu ES politikos aspektu nuo tada, kai jis buvo pirmą kartą inicijuotas 1998 m. Europos Vadovų Tarybos susitikime Kardife. Pastaraisiais metais siekiant integruoti aplinkos politiką didelė pažanga padaryta, pavyzdžiui, energetikos politikos srityje – tai matyti iš lygiagrečiai rengiamų ES klimato ir energetikos dokumentų rinkinių arba iš Konkurencingos mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos sukūrimo iki 2050 m. plano.

PAGRINDINĖS PRIEMONĖS

A. Aplinkosaugos veiksmų programos

Nuo 1973 m. Komisija rengia daugiametes aplinkosaugos veiksmų programas (AVP), kuriose nustatomi būsimi ES aplinkos politikos srities pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų ir tikslai. 2013 m. Taryba ir Parlamentas priėmė 7-ąją AVP laikotarpiui iki 2020 m., kuri vadinasi „Gyventi gerai pagal mūsų planetos išgales“. Remiantis keletu strateginių iniciatyvų šioje programoje numatyti devyni prioritetiniai tikslai, tarp kurių: gamtos apsauga, didesnis ekologinis atsparumas, tvarus, efektyviu išteklių naudojimu ir mažo anglies dioksido kiekio technologijomis pagrįstas augimas ir kova su aplinkos keliamais pavojais sveikatai. Programoje taip pat pabrėžtas poreikis geriau įgyvendinti ES aplinkos teisės aktus, remtis naujausiais moksliniais pasiekimais, vykdyti investicijas ir integruoti aplinkos aspektus į kitas politikos kryptis.

B. Horizontaliosios strategijos

2001 m. ES pristatė savo darnaus vystymosi strategiją ir taip papildė ankstesnę Lisabonos strategiją dėl augimo ir su aplinkosauga susijusio užimtumo skatinimo.



[Patikslinta ES darnaus vystymosi strategija](#), 2006 m. atnaujinta norint suderinti tvaraus vystymosi vidaus ir tarptautinį aspektus, siekiama nuolat gerinti gyvenimo kokybę didinant gerovę, stiprinant aplinkos apsaugą ir socialinę sanglaudą. Atsižvelgiant į minėtus tikslus [strategija „Europa 2020“](#) siekiama formuoti pažangų, integracinį ir tvarų augimą. Pagal naują strategiją [pavyzdinėje iniciatyvoje „Tausiai išteklius naudojanti Europa“](#) nurodomas būdas siekti tvaraus augimo ir remiamas perėjimas prie efektyvaus išteklių naudojimo ir mažo anglies dioksido kiekio technologijų ekonomikos. Be to, 2011 m. ES įsipareigojo iki 2020 m. sustabdyti biologinės įvairovės ir ekosistemos paslaugų nykimą ([ES biologinės įvairovės strategija](#)).

C. Tarptautinis bendradarbiavimas aplinkos apsaugos srityje

ES atlieka pagrindinį vaidmenį vykdant tarptautines derybas aplinkos apsaugos klausimais. Ji yra daugelio pasaulinių, regioninių ir subregioninių susitarimų dėl aplinkos šalis. Tie susitarimai apima įvairiausių klausimus, pvz., susijusius su gamtos apsauga ir biologine įvairove, klimato kaita ir tarpvalstybine oro ar vandens tarša. 2010 m. Nagojoje (Japonija) surengtoje 10-ojoje Biologinės įvairovės konvencijos šalių konferencijoje ES labai prisidėjo prie to, kad būtų pasiektas susitarimas dėl visuotinės strategijos siekiant iki 2020 m. sustabdyti biologinės įvairovės nykimą. Sąjunga taip pat padėjo parengti keletą svarbių tarptautinių susitarimų, priimtų 2015 m. JT lygmeniu, pvz., Darnaus vystymosi darbotvarkę iki 2030 m. (apimančią 17 pasaulinių darnaus vystymosi tikslų (DVT) ir 169 susijusių uždavinius), Paryžiaus susitarimą dėl klimato kaitos ir Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programą. Tais pačiais metais ES taip pat tapo Nykstančių laukinės faunos ir floros rūšių tarptautinės prekybos konvencijos (CITES) šalimi.

D. Poveikio aplinkai vertinimas ir visuomenės dalyvavimas

Atliekamas tam tikro pobūdžio projektų (privačių ar valstybės), kurie gali turėti didelį poveikį aplinkai, pvz., greitkelių ar oro uostų statybos, poveikio aplinkai vertinimas (PAV). Daugeliui viešųjų planų ir programų (pvz., susijusių su žemės panaudojimu, transportu, energetika, atliekomis arba žemės ūkiu) taip pat taikoma panaši procedūra – strateginis poveikio aplinkai vertinimas (SPAV). Šiuose planuose ir programose aplinkos aspektas integruotas jau planavimo etape ir į galimas pasekmes atsižvelgiama prieš projektą patvirtinant arba suteikiant jam leidimą, siekiant užtikrinti aukštą aplinkos apsaugos lygį. Abiem atvejais itin svarbios konsultacijos su visuomene. Tai pradėta daryti 2001 m. įsigaliojus Orhuso konvencijai – daugiašaliam aplinkos susitarimui, kurį remia Jungtinių Tautų Europos ekonominė komisija (UNECE) ir kurį pasirašė ES ir visos jos valstybės narės. Ja visuomenei užtikrinamos trys teisės: teisė dalyvauti priimant sprendimus aplinkos klausimais, teisė susipažinti su informacija apie aplinką, kurią turi viešosios institucijos (pvz., apie aplinkos būklę arba žmonių sveikatos padėtį, kai jai turi įtakos aplinka), ir teisė kreiptis į teismą, jei neužtikrinamos kitos dvi teisės.

E. Įgyvendinimas, vykdymas ir stebėseną

ES aplinkos apsaugos teisė kuriama nuo 1970 m. Šiandien šioje srityje galioja keli šimtai direktyvų, reglamentų ir sprendimų. Vis dėlto ES aplinkos apsaugos politikos veiksmingumas labai priklauso nuo jos įgyvendinimo nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis, o nepakankamas teisės aktų taikymas ir vykdymas tebėra didelė



problema. Itin svarbi aplinkos būklės ir ES aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo lygio stebėseną.

Europos Parlamentas ir Taryba, siekdami panaikinti didelius įgyvendinimo lygio skirtumus valstybėse narėse, 2001 m. priėmė (neprivalomus) [minimaliuosius aplinkosauginio tikrinimo standartus](#). Siekiant pagerinti ES aplinkos apsaugos teisės aktų vykdymą, reikalaujama, kad valstybės narės numatytų veiksmingas, proporcingas ir atgrasančias [baudžiamąsias sankcijas](#) už didžiausius nusikaltimus aplinkai. Jie apima, pavyzdžiui, neteisėtą medžiagų išmetimą arba išleidimą į orą, vandenį arba dirvožemį, neteisėtą prekybą laukine gyvūnija, neteisėtą prekybą ozono sluoksnį ardančiomis medžiagomis ir neteisėtą atliekų gabenimą arba išmetimą. Europos Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tinklas (IMPEL) yra tarptautinis ES valstybių narių, narystės siekiančių šalių ir šalių kandidačių, taip pat Norvegijos aplinkos apsaugos institucijų tinklas, sukurtas siekiant stiprinti teisės aktų vykdymą politikos formuotojams, aplinkos apsaugos inspektoriams ir priežiūros institucijų pareigūnams suteikiant platformą keistis idėjomis ir geriausios praktikos pavyzdžiais.

2016 m. gegužės mėn. Komisija pradėjo taikyti [aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūrą](#) – tai nauja priemonė, skirta geresniam visapusiškam ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimui užtikrinti, ir susijusi su galiojančiuose ES teisės aktuose numatytų stebėsenos ir ataskaitų teikimo prievolių tinkamumo patikra (Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programa – REFIT); siekiama, kad ES teisės aktai taptų paprastesni ir kad jų įgyvendinimas mažiau kainuotų.

1990 m. Kopenhagoje įsteigta Europos aplinkos agentūra ([EAA](#)), kuri remia aplinkos politikos formavimą, įgyvendinimą bei vertinimą ir plačiai visuomenei teikia informaciją šių sričių klausimais. Ši ES agentūra (jos narėmis gali būti ir ES nepriklausančios šalys) atsakinga už patikimos ir nepriklausomos informacijos apie aplinkos būklę ir perspektyvas teikimą. Todėl ji renka, tvarko ir analizuoja duomenis bei koordinuoja Europos aplinkos informacijos ir stebėjimo tinklo ([EIONET](#)) veiklą. Siekdama padėti politikos formuotojams priimti informacija pagrįstus sprendimus ir rengti aplinkos srities teisės aktus ir formuoti politiką, ES taip pat vykdo Sąjungos Žemės stebėjimo ir stebėsenos programą („[Copernicus](#)“), kurią pasitelkus sprendžiami, be kita ko, žemės, jūrų, atmosferos ir klimato kaitos klausimai. Kalbant apie į orą, vandenį ir dirvožemį išleistus teršalus ir atliekų bei nuotekose esančių teršalų perdavimą už objekto vietos ribų Europos išleidžiamų ir perduodamų teršalų registre ([E-IRTR](#)) pateikiami pagrindiniai duomenys apie aplinką iš daugiau nei 30 000 pramonės įrenginių ES, taip pat Islandijoje, Lichtenšteine, Norvegijoje, Serbijoje ir Šveicarijoje. Visuomenė gali nemokamai naudotis šiuo registru internete.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Europos Parlamentas atlieka svarbų vaidmenį formuojant ES aplinkos politiką. Per savo 8-ąją kadenciją jis svarstė teisės aktus, susijusius su žiedinės ekonomikos veiksmų planu (dėl atliekų, baterijų, eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, sąvartynų ir kt.), klimato kaitos klausimais (Paryžiaus susitarimo ratifikavimas, pastangų pasidalijimo, žemės naudojimo, žemės naudojimo keitimo ir miškininkystės



apskaita ir Sąjungos įsipareigojimai dėl klimato kaitos, ATLPS reforma ir kt.), ir daugelį kitų teisės aktų.

Parlamentas ne kartą pripažino geresnio įgyvendinimo poreikį, laikydamas tai pagrindiniu prioritetu. Rezoliucijoje „ES aplinkos priemonėmis pasiekiamų rezultatų gerinimas. Pasitikėjimo didinimas geriau informuojant ir sparčiau reaguojant“ Parlamentas kritikavo nepatenkinamą aplinkos teisės aktų įgyvendinimą valstybėse narėse ir pateikė keletą rekomendacijų dėl veiksmingesnio įgyvendinimo, pvz., geriausios praktikos sklaidos valstybėse narėse ir tarp regioninių bei vietos valdžios institucijų. Savo pozicijoje dėl dabartinės aplinkosaugos veiksmų programos Parlamentas pabrėžė poreikį griežčiau vykdyti ES aplinkos apsaugos teisės aktus. Be to, Parlamentas ragino užtikrinti didesnę investicijų, kuriomis remiama aplinkos politika, apsaugą ir dėti pastangas kovojant su klimato kaita, taip pat labiau ir geriau atsižvelgti į susirūpinimą keliančius aplinkos klausimus kitose politikos srityse.

Tina Ohliger
05/2019

