



## **POLITYKA W DZIEDZINIE ŚRODOWISKA: OGÓLNE ZASADY I PODSTAWOWE RAMY**

Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Wieloletnie unijne programy działań w zakresie środowiska tworzą ramy przyszłych działań we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska. Stanowią one część horyzontalnych strategii, a także są uwzględniane w międzynarodowych negocjacjach dotyczących środowiska. Warto podkreślić, że ich wprowadzanie w życie ma podstawowe znaczenie.

### **PODSTAWA PRAWNA**

Artykuły 11 i 191-193 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). UE jest uprawniona do działania we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska, takich jak zanieczyszczenie powietrza i wody, gospodarowanie odpadami i zmiana klimatu. Zakres tych działań wyznacza zasada pomocniczości oraz wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie w takich sprawach jak kwestie budżetowe, zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, użytkowanie gruntów, zarządzanie ilościowymi zasobami wodnymi, wybór źródeł energii oraz struktura dostaw energii.

### **POCZĄTKI I ROZWÓJ**

Początki unijnej polityki w dziedzinie środowiska sięgają posiedzenia Rady Europejskiej w Paryżu w 1972 r., podczas którego szefowie państw i rządów (w następstwie pierwszej konferencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej środowiska) wskazali na potrzebę ukształtowania wspólnotowej polityki w dziedzinie środowiska wspomagającej ekspansję gospodarczą i wezwali do wypracowania programu działań. W Jednolitym akcie europejskim z 1987 r. wprowadzono nowy tytuł „Środowisko”, który stanowił pierwszą podstawę prawną wspólnej polityki w dziedzinie środowiska, mającej na celu utrzymanie jakości środowiska, ochronę zdrowia ludzkiego i zapewnienie racjonalnej eksploatacji zasobów naturalnych. Kolejne zmiany traktatów zwiększyły zaangażowanie Wspólnoty na rzecz ochrony środowiska, a także rolę Parlamentu Europejskiego w jej rozwoju. Na mocy traktatu z Maastricht (1993 r.) środowisko uznano za oficjalny obszar polityki UE, wprowadzono procedurę współdecyzji i przyjęto ogólną zasadę, zgodnie z którą decyzje w Radzie podejmowane są większością kwalifikowaną. W traktacie z Amsterdamu (1999 r.) ustanowiono obowiązek włączania ochrony środowiska we wszystkie sektorowe strategie polityczne UE z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju. „Przeciwdziałanie zmianie



klimatu”, podobnie jak zrównoważony rozwój w stosunkach z państwami trzecimi, stały się szczegółowym celem w Traktacie z Lizbony (2009 r.). Nowa osobowość prawna umożliwiła UE zawieranie umów międzynarodowych.

## ZASADY OGÓLNE

Polityka Unii w dziedzinie środowiska opiera się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego i usuwania zanieczyszczeń u źródła, a także na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Zasada ostrożności to narzędzie zarządzania ryzykiem, z którego można skorzystać, gdy określone działanie lub polityka budzą naukowe wątpliwości w związku z podejrzanym zagrożeniem dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. Na przykład, gdy pojawiają się podejrzenia co do potencjalnie szkodliwych skutków produktu i – po obiektywnej ocenie naukowej – nadal brak pewności, istnieje możliwość wydania instrukcji o zaprzestaniu dystrybucji produktu lub wycofaniu go z rynku. Takie środki muszą być niedyskryminujące i proporcjonalne, a gdy dostępnych jest więcej informacji naukowych, należy je poddać przeglądowi.

Zasada „zanieczyszczający płaci” jest realizowana w ramach [dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko](#), która ma na celu zapobieganie lub zaradzanie w inny sposób szkodom wyrządzanym środowisku naturalnemu, gatunkom chronionym i siedliskom przyrodniczym, szkodom dotyczącym wód i gleby. Podmioty gospodarcze prowadzące określoną działalność zawodową, taką jak transport substancji niebezpiecznych, lub działalność, która wiąże się ze zrzutami do wody, muszą w przypadku bezpośredniego zagrożenia dla środowiska przedsięwziąć środki zapobiegawcze. W przypadku gdy szkoda już powstała, mają one obowiązek przedsięwziąć odpowiednie środki w celu zaradzenia jej i pokryć koszty. Zakres dyrektywy poszerzono trzykrotnie, aby objąć odpowiednio: gospodarkę odpadami powstającymi podczas wydobywania, działalność składowisk i bezpieczeństwo działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich.

Ponadto włączanie aspektów środowiskowych w inne obszary polityki UE stało się istotną koncepcją w europejskiej polityce, odkąd po raz pierwszy kwestia ta została poruszona z inicjatywy Rady Europejskiej obradującej w Cardiff w 1998 r. W ostatnich latach w ramach integracji polityki w dziedzinie środowiska odnotowano znaczny postęp na przykład w obszarze polityki energetycznej, co znalazło odzwierciedlenie w równoległym opracowaniu unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego czy też w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.

## PODSTAWOWE RAMY

### A. Programy działań w zakresie środowiska

Od 1973 r. Komisja ogłasza wieloletnie programy działań w zakresie środowiska (EAP), w których określone są przyszłe wnioski ustawodawcze i cele unijnej polityki w dziedzinie środowiska. W 2013 r. Rada i Parlament przyjęły siódmy EAP na okres do 2020 r. zatytułowany „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”. Czerpiąc z szeregu inicjatyw strategicznych, wyznaczono



w nim dziewięć celów priorytetowych, pośród których znalazły się: ochrona przyrody; zwiększenie odporności ekologicznej; zrównoważony, zasobooszczędny i niskoemisyjny wzrost gospodarczy; przeciwdziałanie zagrożeniom dla zdrowia powiązanych ze środowiskiem. W programie położono także nacisk na potrzebę lepszego wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska, najnowsze osiągnięcia naukowe, inwestycje i włączenie kwestii dotyczących środowiska w inne strategie polityczne.

#### **B. Strategie horyzontalne**

W 2001 r. UE wprowadziła strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju, która uzupełnia wcześniejszą strategię lizbońską na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia o wymiar środowiskowy. Zmieniona [strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju odnowiona](#) w 2006 r. w celu połączenia wewnętrznych i międzynarodowych wymiarów zrównoważonego rozwoju dąży do stałej poprawy jakości życia przez zwiększanie dobrobytu, wspieranie ochrony środowiska i spójności społecznej. Zgodnie z tymi celami [strategia „Europa 2020”](#) dąży do inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. W tej strategii [„inicjatywa przewodnia na rzecz Europy efektywnie korzystającej z zasobów”](#) wyznacza kierunek działań w stronę zrównoważonego wzrostu i sprzyja przejściu na zasobooszczędną gospodarkę niskoemisyjną. Ponadto w 2011 r. UE zobowiązała się do powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych do 2020 r. ([unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej](#)).

#### **C. Międzynarodowa współpraca w zakresie ochrony środowiska**

Unia Europejska odgrywa kluczową rolę w międzynarodowych negocjacjach dotyczących ochrony środowiska. Jest stroną wielu globalnych, regionalnych lub subregionalnych umów środowiskowych dotyczących szerokiej gamy tematów, takich jak ochrona przyrody i różnorodności biologicznej, zmiana klimatu i transgraniczne zanieczyszczenie powietrza lub wód. Przykładowo podczas 10. Konferencji Stron Konwencji o różnorodności biologicznej, która odbyła się w Nagoi (Japonia) w 2010 r., UE w znacznym stopniu przyczyniła się do osiągnięcia porozumienia w zakresie globalnej strategii na rzecz powstrzymania utraty różnorodności biologicznej do 2020 r. Podobnie Unia pomogła opracować kilka ważnych umów międzynarodowych przyjętych w 2015 r. na szczepku ONZ, takich jak Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (obejmująca 17 globalnych celów zrównoważonego rozwoju i 169 celów powiązanych), porozumienie klimatyczne z Paryża i ramy z Sendai dotyczące ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych. Stała się również wtedy stroną Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES).

#### **D. Ocena oddziaływania na środowisko i udział społeczeństwa**

Niektóre przedsięwzięcia (prywatne lub publiczne), które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, na przykład budowa autostrady czy portu lotniczego, podlegają ocenie oddziaływania na środowisko (OOŚ). Podobnie szereg publicznych planów i programów (na przykład dotyczących użytkowania gruntów, transportu, energii, odpadów czy rolnictwa) podlega podobnemu procesowi zwanemu strategiczną oceną



oddziaływania na środowisko ([SEA](#)). W ramach tej oceny aspekty środowiskowe włączane są już na etapie planowania, natomiast potencjalne konsekwencje uwzględniane są przed zatwierdzeniem przedsięwzięcia lub wydaniem na nie pozwolenia, aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska. W obu przypadkach kluczowym aspektem są konsultacje społeczne. Ma to źródło w konwencji z Aarhus, wielostronnej umowie środowiskowej zawartej pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ), która weszła w życie w 2001 r. i której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie. Gwarantuje ona społeczeństwu trzy prawa: udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, dostęp do informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu organów publicznych (na przykład na temat stanu środowiska lub zdrowia ludzkiego, jeśli środowisko ma na nie wpływ), i prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku naruszenia dwóch pozostałych praw.

#### E. Wdrożenie, egzekwowanie i monitorowanie

Unijne prawo ochrony środowiska kształtuje się od 1970 r. W tym obszarze obowiązuje obecnie kilkaset dyrektyw, rozporządzeń i decyzji. Skuteczność unijnej polityki w dziedzinie środowiska zależy jednak w dużej mierze od jej wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a niewystarczający stopień stosowania i egzekwowania nadal jest istotnym problemem. Kluczowe znaczenie ma monitorowanie – zarówno stanu środowiska, jak i poziomu wdrożenia unijnego prawa ochrony środowiska.

W 2001 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły (niewiążące) [minimalne normy kontroli środowiskowych](#), aby przeciwdziałać znacznym rozbieżnościom pomiędzy państwami członkowskimi co do stopnia wdrożenia. Zobowiązano państwa członkowskie do przyjęcia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących [sankcji karnych](#) za najpoważniejsze przestępstwa przeciwko środowisku, aby usprawnić egzekwowanie unijnego prawa ochrony środowiska. Przestępstwa te obejmują między innymi: nielegalną emisję lub uwalnianie substancji do powietrza, wody lub gleby, nielegalny handel gatunkami dzikiej fauny lub flory, nielegalny handel substancjami zubożającymi warstwę ozonową, nielegalne przemieszczanie lub składowanie odpadów. Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) jest międzynarodową siecią organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska w państwach członkowskich UE, krajach przystępujących i kandydujących, a także w Norwegii, stworzoną w celu usprawnienia egzekwowania prawa dzięki zapewnieniu decydentom, inspektorom ochrony środowiska i funkcjonariuszom organów ścigania platformy do wymiany pomysłów i najlepszych praktyk.

W maju 2016 r. Komisja rozpoczęła [przegląd wdrażania przepisów środowiskowych](#), który stanowi nowy instrument mający pomóc w osiągnięciu pełnego wdrożenia unijnych przepisów o ochronie środowiska i idzie w parze z oceną adekwatności tych przepisów (program sprawności i wydajności regulacyjnej – REFIT) i obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości wynikających z obowiązującego prawodawstwa UE w celu ich uproszczenia i obniżenia kosztów.

W 1990 r. powstała Europejska Agencja Środowiska ([EEA](#)), z siedzibą w Kopenhadze, z myślą o wspieraniu rozwoju, wdrożenia i oceny polityki w dziedzinie środowiska



i w celu informowania społeczeństwa w tym zakresie. Ta unijna agencja (otwarta dla członków spoza UE) odpowiada za przekazywanie wysokiej jakości niezależnych informacji na temat stanu środowiska i perspektyw dla niego. Zatem gromadzi ona i analizuje dane oraz zarządza nimi, a także koordynuje Europejską Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska ([Eionet](#)). UE realizuje także europejski program monitorowania Ziemi ([Copernicus](#)), w ramach którego podejmowane są między innymi kwestie związane z lądem, morzem i atmosferą, a także zmianą klimatu, aby wesprzeć decydentów w podejmowaniu świadomych decyzji i ustanawianiu przepisów i polityki w dziedzinie środowiska. Co się tyczy zanieczyszczeń uwalnianych do powietrza, wody i gleby, a także transferów poza miejsca powstania zanieczyszczeń i odpadów w ściekach, Europejski Rejestr Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń ([E-PRTR](#)) jest źródłem kluczowych danych dotyczących środowiska pochodzących z ponad 30 tys. zakładów przemysłowych w Unii Europejskiej, a także Islandii, Liechtensteinie, Norwegii, Serbii i Szwajcarii. Rejestr dostępny jest dla ogółu społeczeństwa nieodpłatnie w internecie.

## **ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

Parlament Europejski odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu unijnego prawa ochrony środowiska. W ósmej kadencji zajmował się prawodawstwem związanym z planem działania w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym (odpady, baterie, pojazdy wycofane z użytku, składowanie etc.), kwestiami związanymi ze zmianą klimatu (ratyfikacja porozumienia paryskiego, wspólny wysiłek redukcyjny, rozliczanie użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo w zobowiązaniach Unii w dziedzinie zwalczania zmiany klimatu, reforma systemu handlu emisjami, etc.) i wieloma innymi zagadnieniami.

Parlament wielokrotnie uznawał potrzebę usprawnionego wdrażania za kluczowy priorytet. W rezolucji zatytułowanej „Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE: budowanie zaufania poprzez większą wiedzę i lepszą zdolność reakcji” skrytykował niezadowalający poziom wdrożenia prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich, wydał także szereg zaleceń dotyczących skutecznego wdrożenia, takich jak rozpowszechnianie najlepszych praktyk między państwami członkowskimi i między organami regionalnymi i lokalnymi. W swoim stanowisku dotyczącym bieżącego programu działań w zakresie środowiska Parlament wskazał na potrzebę bardziej rygorystycznego egzekwowania unijnego prawa ochrony środowiska. Wezwał ponadto do zapewnienia większego bezpieczeństwa inwestycji, które wspierają politykę w dziedzinie środowiska i wysiłki na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu, a także do szerszego uwzględniania aspektów środowiskowych w ramach innych strategii politycznych.

Tina Ohliger  
05/2019

