



OKOLJSKA POLITIKA: SPLOŠNA NAČELA IN OSNOVNI OKVIR

Evropska okoljska politika temelji na previdnostnem načelu in načelih preprečevanja, odpravljanja okoljske škode pri viru ter odgovornosti povzročitelja. Okvir za prihodnje ukrepe na področju okoljske politike postavljajo večletni okoljski akcijski programi. Ti so vpeti v horizontalne strategije in se upoštevajo v mednarodnih pogajanjih o okoljskih zadevah, bistvenega pomena pa je njihovo izvajanje.

PRAVNA PODLAGA

Člen 11 in člani od 191 do 193 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). EU je pristojna za ukrepanje na vseh področjih okoljske politike, denimo glede onesnaženja zraka in vode, ravnanja z odpadki in podnebnih sprememb. Njeno področje delovanja je omejeno z načelom subsidiarnosti in z zahtevo o soglasju v Svetu pri davčnih zadevah, prostorskem načrtovanju, rabi zemljišč, kvantitativnem upravljanju vodnih virov, izbiri virov energije in strukturi oskrbe z energijo.

NASTANEK IN RAZVOJ

Začetek evropske okoljske politike sega v leto 1972, kmalu po prvi konferenci OZN o okolju, ko so evropski voditelji držav oziroma vlad na zasedanju Evropskega sveta v Parizu poudarili, da je potrebna okoljska politika Skupnosti, ki bi spremljala gospodarsko širitev, ter pozvali k pripravi akcijskega programa. V Enotnem evropskem aktu iz leta 1987 je bil uveden novi naslov „Okolje“ in tako je bila zagotovljena prva pravna podlaga za skupno okoljsko politiko, katere cilji so bili ohranjanje kakovosti okolja, varovanje zdravja ljudi in zagotavljanje gospodarne rabe naravnih virov. Z naknadnimi revizijami je postajala Skupnost vse bolj zavezana varstvu okolja, vloga Evropskega parlamenta pri razvijanju okoljske politike pa se je okrepila. Z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1993 je okolje postalo uradno področje politike EU, uveden je bil postopek soodločanja, v Svetu pa se je začelo kot splošno pravilo uporabljati glasovanje s kvalificirano večino. Amsterdamska pogodba (1999) je uvedla dolžnost vključevanja varstva okolja v vse sektorske politike EU, da bi se spodbudil trajnostni razvoj. Z Lizbonsko pogodbo iz leta 2009 je bil kot konkreten cilj določen boj proti podnebnim spremembam, enako tudi trajnostni razvoj v odnosih s tretjimi državami. EU je pridobila status pravne osebe in je lahko začela sklepati mednarodne pogodbe.



SPLOŠNA NAČELA

Okoljska politika EU temelji na previdnostnem načelu in načelih preprečevanja, odpravljanja okoljske škode pri viru ter odgovornosti povzročitelja. Previdnostno načelo je orodje za obvladovanje tveganja, ki se lahko uporabi, kadar ni znanstvene gotovosti glede domnevnih tveganj v zvezi z določenim ukrepom ali politiko za zdravje ljudi ali za okolje. Če na primer obstaja dvom o morebitnih nevarnih učinkih proizvoda in objektivna znanstvena ocena negotovosti ne odpravi, se lahko odredi ustavitev distribucije tega proizvoda ali njegov umik s trga. Ti ukrepi morajo biti nediskriminacijski in sorazmerni ter jih je treba znova preučiti, ko je na voljo več znanstvenih informacij.

[Direktiva o okoljski odgovornosti](#) je uvedla načelo odgovornosti povzročitelja, s katerim naj bi preprečili ali drugače odpravili okoljsko škodo za zaščitene vrste ter za naravne habitate, vodo in tla. Izvajalci nekaterih poklicnih dejavnosti, kot je prevoz nevarnih snovi, ali dejavnosti, pri katerih prihaja do izpustov v vode, morajo v primeru neposredne nevarnosti za okolje sprejeti preventivne ukrepe. Če je škoda že nastala, morajo sprejeti ustrezne ukrepe za njeno odpravo in plačati z njo povezane stroške. Področje uporabe te direktive je bilo že trikrat razširjeno, tako da je bilo vključeno ravnanje z rudarskimi odpadki, delovanje območij geološkega shranjevanja ter varnost dejavnosti pridobivanja nafte in plina na morju.

Poleg tega je v evropski politiki postal pomemben koncept vključevanja okoljske problematike v druga področja politik EU, ki se je prvič pojavil v pobudi Evropskega sveta v Cardiffu leta 1998. V zadnjih letih je bil dosežen velik napredek pri vključevanju okoljske politike, na primer na področju energetske politike, kar dokazujeta vzporedno razvijanje podnebne in energetskega svežnja zakonodaje EU in načrt za prehod na konkurenčno nizkoogljično gospodarstvo do leta 2050.

OSNOVNI OKVIR

A. Okoljski akcijski programi

Komisija od leta 1973 pripravlja večletne okoljske akcijske programe, v katerih določi prihodnje zakonodajne predloge in cilje za okoljsko politiko EU. Svet in Parlament sta leta 2013 sprejela sedmi okoljski akcijski program za obdobje do leta 2020, in sicer z naslovom „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“. Ta program se opira na več strateških pobud in določa devet prednostnih ciljev, med katerimi so tudi: varstvo narave, večja ekološka odpornost, trajnostna rast z nizkimi emisijami ogljika in gospodarnost z viri, boj proti zdravstvenim tveganjem, povezanim z okoljem. V programu je tudi poudarjeno, da bo treba bolje izvajati okoljsko zakonodajo EU ter da so pomembni vrhunska znanost, naložbe in vključevanje okoljskih vidikov v druge politike.

B. Horizontalne strategije

Leta 2001 je EU uvedla strategijo trajnostnega razvoja ter s tem lizbonsko strategijo za spodbujanje rasti in delovnih mest dopolnila še z okoljsko dimenzijo. [Ta strategija](#) je bila leta 2006 prenovljena, da bi združila notranjo in mednarodno razsežnost trajnostnega razvoja, in si z njo prizadevamo za nenehno izboljševanje kakovosti



življenja s spodbujanjem blaginje, varstva okolja in socialne kohezije. V skladu s temi cilji je namen strategije [Evropa 2020](#) za rast doseči pametno, vključujočo in trajnostno rast. V okviru te strategije je bila sprejeta [vodilna pobuda za Evropo, gospodarno z viri](#), ki je usmerjena v trajnostno rast in podpira prehod na gospodarstvo z učinkovito rabo virov in nizkimi emisijami ogljika. Leta 2011 se je EU zavezala, da bo do leta 2020 na svojem ozemlju ustavila izgubljanje biotske raznovrstnosti in ekosistemskih storitev ([strategija EU za biotsko raznovrstnost](#)).

C. Mednarodno sodelovanje na področju okolja

EU ima osrednjo vlogo v mednarodnih pogajanjih o okolju in je pogodbenica številnih svetovnih, regionalnih ali podregionalnih okoljskih sporazumov na različnih področjih, kot so varstvo narave in biotska raznovrstnost, podnebne spremembe ter čezmejno onesnaževanje zraka oziroma vode. Na deseti konferenci podpisnic Konvencije o biološki raznovrstnosti leta 2010 v Nagoji na Japonskem je EU pomembno prispevala k sklenitvi dogovora o svetovni strategiji za ustavitev upadanja biotske raznovrstnosti do leta 2020. Poleg tega je Unija prispevala k oblikovanju več pomembnih mednarodnih sporazumov, sprejetih leta 2015 na ravni OZN, denimo agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 (ki obsega 17 svetovnih ciljev trajnostnega razvoja in 169 ciljev, povezanih z njimi), Pariškemu sporazumu o podnebnih spremembah in Sendajskemu okviru za zmanjševanje tveganja nesreč. Istega leta se je pridružila tudi Konvenciji o mednarodni trgovini z ogroženimi vrstami (CITES).

D. Presoja vplivov na okolje in sodelovanje javnosti

Za nekatere posamezne projekte (bodisi zasebne ali javne), ki bodo verjetno močno vplivali na okolje, na primer gradnja avtoceste ali letališča, je treba opraviti presajo vplivov na okolje ([PVO](#)). Prav tako je treba za vrsto javnih načrtov in programov (na primer v zvezi z rabo zemljišč, prometom, energijo, odpadki ali kmetijstvom) opraviti podoben postopek, imenovan strateška presoja vplivov na okolje ([strateška presoja vplivov na okolje](#)). V tem primeru so okoljski pomisleki vključeni že v fazi načrtovanja in morebitne posledice upoštevane, še preden je projekt potrjen oziroma odobren, s tem pa se zagotovi visoka raven varstva okolja. V obeh primerih ima osrednjo vlogo posvetovanje z javnostjo. To sega nazaj vse do Aarhuške konvencije, večstranskega okoljskega sporazuma pod pokroviteljstvom Ekonomske komisije Združenih narodov za Evropo (UN/ECE), ki je začel veljati leta 2001, EU vse njene države članice pa so njegove pogodbenice. Javnosti zagotavlja tri pravice: do njenega sodelovanja pri odločanju o okoljskih zadevah, dostopa do okoljskih informacij, ki jih hranijo javni organi (na primer o stanju okolja ali zdravju ljudi, kadar okolje vpliva nanj), in do pravnega varstva, če prvi dve pravici nista upoštevani.

E. Izvajanje, izvrševanje in spremljanje

Okoljska zakonodaja EU se nadgrajuje vse od sedemdesetih let 20. stoletja. Na tem področju se danes uporablja več sto direktiv, uredb in sklepov oziroma odločb, a učinkovitost okoljske politike EU je v veliki meri odvisna od njenega izvajanja na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, pomembno vprašanje pa ostajata pomanjkljivo izvajanje in izvrševanje. Nadvse pomembno je spremljanje – tako stanja okolja kot ravni izvajanja okoljske zakonodaje EU.



Zaradi razlik med državami članicami glede ravni izvajanja sta Evropski parlament in Svet leta 2001 sprejela (nezavezujoče) [minimalne standarde za okoljske inšpekcije](#). Da bi države članice izboljšale izvrševanje okoljske zakonodaje EU, morajo zagotoviti učinkovite, sorazmerne in odvračalne [kazenske sankcije](#) za najhujša okoljska kazniva dejanja. To so na primer: nezakonite emisije ali izpusti snovi v zrak, vodo ali tla, nezakonita trgovina s prostoživečimi živalmi in rastlinami, nezakonita trgovina s snovmi, ki tanjšajo ozonski plašč in nezakonito prevažanje ali odlaganje odpadkov. K boljšemu izvrševanju prispeva mreža Evropske unije za izvajanje in izvrševanje okoljske zakonodaje (IMPEL). V tej mednarodni mreži sodelujejo okoljski organi držav članic EU, držav pristopnic in kandidatk ter Norveške, delovala pa naj bi kot platforma za izmenjavo idej in zgledov najboljše prakse med oblikovalci politik, okoljskimi inšpektorji in uslužbenci organov pregona.

Komisija je maja 2016 začela [pregled izvajanja okoljske politike](#), novo orodje, s katerim naj bi dosegli celovito izvajanje okoljske zakonodaje EU, ki gre z roko v roki s preverjanjem ustreznosti (program preverjanja ustreznosti in uspešnosti predpisov ali REFIT) glede obveznosti spremljanja in poročanja v okviru veljavne zakonodaje EU, zato da bi zakonodajo poenostavili in zmanjšali stroške.

Leta 1990 je bila ustanovljena Evropska agencija za okolje ([EEA](#)), ki ima sedež v Københavnu in naj bi podpirala razvoj, izvajanje in ocenjevanje okoljske politike ter obveščala širšo javnost o okoljskih zadevah. Ta agencija EU (odprta tudi za države nečlanice EU) je pristojna za posredovanje zanesljivih in neodvisnih informacij o stanju okolja in obetih na tem področju. V ta namen zbira, upravlja in analizira podatke ter usklajuje delo Evropskega okoljskega informacijskega in opazovalnega omrežja ([Eionet](#)). EU pomaga oblikovalcem politik pri sprejemanju ozaveščenih odločitev in oblikovanju zakonodaje in politik tudi z evropskim programom za opazovanje Zemlje ([Copernicus](#)), ki med drugim obravnava spremembe kopenskega in morskega okolja ter ozračja in podnebja. Poglavitne okoljske podatke o izpustih onesnaževal v zrak, vodo in tla ter o prenosih odpadkov in onesnaževal v odpadnih vodah zunaj kraja nastanka iz več kot 30 000 industrijskih obratov v EU ter na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem, v Srbiji in v Švici zagotavlja Evropski register izpustov in prenosov onesnaževal ([E-PRTR](#)). Javnosti je na voljo brezplačno na spletu.

VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament ima pri oblikovanju okoljske zakonodaje EU pomembno vlogo. V osmem mandatu je obravnaval zakonodajo, ki izhaja iz akcijskega načrta o krožnem gospodarstvu (o odpadkih, baterijah, izrabljenih vozilih, odlaganju odpadkov na odlagališčih itd.), podnebnih sprememb (ratifikacija Pariškega sporazuma, porazdelitev prizadevanj, obračunavanje v zvezi z rabo zemljišč, spremembe rabe zemljišč in gozdarstva v zavezah Unije v zvezi s podnebnimi spremembami, reforma evropskega sistema za trgovanje z emisijami itd.) in mnogo drugega.

Večkrat je tudi izrazil mnenje, da je osrednja prednostna naloga boljše izvajanje zakonodaje. V resoluciji iz leta 2013 o boljšem zagotavljanju koristi okoljskih ukrepov EU in krepitvi zaupanja z boljšim znanjem in odzivnostjo je bil kritičen do nezadovoljivega izvajanja okoljskega prava v državah članicah in izrazil več



priporočil za učinkovitejše izvajanje, na primer razširjanje primerov najboljše prakse med državami članicami ter med regionalnimi in lokalnimi oblastmi. V svojem stališču o sedanjem okoljskem akcijskem programu je poudaril, da je potrebno strožje izvrševanje okoljske zakonodaje EU. Poleg tega je pozval k večji varnosti za naložbe, ki podpirajo okoljsko politiko in prizadevanja za boj proti podnebnim spremembam, ter k večjemu upoštevanju okoljske problematike v drugih politikah.

Tina Ohliger
05/2019

