APLINKOS POLITIKA. BENDRIEJI PRINCIPAI IR POLITIKOS SISTEMA

Šioje faktų suvestinėje apžvelgiama, kaip Europos Sąjunga pritaikė savo steigimo sutartis, kad jose atsispindėtų aplinkos klausimai ir kad jos padėtų spręsti sudėtingas klimato kaitos, taršos, biologinės įvairovės nykimo ir gamtos išteklių naudojimo problemas. Joje pristatomi keturi principai, kuriais grindžiama ES aplinkos politika, ir svarbiausi politikos sistemos aspektai. Faktų suvestinės pabaigoje aptariamas Europos Parlamento vaidmuo formuojant aplinkos teisės aktus ir politiką.

TEISINIS PAGRINDAS

— ES atsakomybė už aplinkos politiką yra nustatyta **Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo** (SESV) 11 ir 191–193 straipsniuose. ES turi įgaliojimus imtis veiksmų tokiose srityse kaip oro ir vandens tarša, atliekų tvarkymas ir klimato kaita.

ES APLINKOS POLITIKOS IŠTAKOS IR RAIDA

1972 m. buvo svarbūs metai tarptautinės aplinkos politikos požiūriu. Stokholme įvyko **pirmoji JT konferencija žmogaus aplinkos klausimais**, kurioje buvo priimti patikimo aplinkos valdymo principai. Tais pačiais metais Europos Bendrijų Taryba pareiškė, kad reikia turėti ne tik Bendrijos ekonominę politiką, bet aplinkos politiką. 1972 m. **Paryžiaus aukščiausiojo lygio susitikime** ji paragino parengti aplinkos apsaugos ir gerinimo bei kovos su tarša veiksmų programą.

Vėlesniais dešimtmečiais ES įsipareigojimas saugoti aplinką buvo sustiprintas ES steigiamųjų sutarčių pakeitimais.

— 1987 m. **Suvestiniame Europos akte** atsirado naujas Sutarties skirsnis dėl aplinkos. Tai buvo pirmasis aplinkos politikos, kuria siekiama išsaugoti aplinkos kokybę, apsaugoti žmonių sveikatą ir užtikrinti racionalų gamtos išteklių naudojimą, teisinis pagrindas.

— 1993 m. pagal **Mastrichto sutartį** aplinkos politika tapo oficialia ES politikos sritimi, Šiame sutartimi Europos Parlamentui buvo suteiktas svaresnis balsas aplinkos politikos srityje – kad nauji teisės aktai būtų priimti, jiems turėjo pritarti ir Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba (žr. toliau „Europos Parlamento vaidmuo“). Kitas svarbus pokytis buvo tai, kad Europos Sąjungos Taryboje daugelyje politikos sričių vis dažniau buvo taikomas kvalifikuotos balsų daugumos principas. Tai reiškia, kad aplinkos apsaugos ir kitus teisės aktus buvo galima priimti lengviau, nes jiems priimti nebereikėjo gauti visų ES šalių pritarimo. Šiuo metu kvalifikuota balsų dauguma yra bent 15 iš 27 šalių, o šalys, balsuojančios „už“, turi atstovauti ne mažiau kaip 65 proc. ES gyventojų. Mastrichto sutartimi ES valstybės narės taip pat buvo paskatintos įvertinti savo poveikį aplinkai ir pradėti laikytis tvaraus augimo principų.

— 1999 m. **Amsterdamo sutartyje** nustatyta, kad aplinkos apsauga privalo būti integruota į visas ES sektorių politikos sritis, kad būtų skatinama tvari plėtra.

— 2007 m. **Lisabonos sutartyje** klimato kaita ir darnus vystymasis tapo vienu iš prioritetų. Šia sutartimi ES taip pat suteiktas juridinio asmens statusas. Tai reiškia, kad ji teisiškai gali sudaryti tarptautinius susitarimus.

ES aplinkos politika buvo plėtojama atsižvelgiant į tarptautinę veiklą, įskaitant svarbų **1992 m. Rio de Žaneire įvykusį Žemės aukščiausiojo lygio susitikimą**. Vėliau buvo priimtos kelios svarbios deklaracijos, be kita ko, Rio deklaracija, **Jungtinių Tautų bendroji klimato kaitos konvencija** ir **Biologinės įvairovės konvencija**.

BENDRIEJI ES APLINKOS POLITIKOS PRINCIPAI

ES aplinkos politika grindžiama keturiais principais:

— **Atsargumas**. Jeigu yra galimybė, kad tam tikra politikos kryptis ar veikla gali padaryti žalos visuomenei arba aplinkai, ir mokslininkai vis dar nesutaria šiuo klausimu, ji neturėtų būti įgyvendinama, kol bus gauta daugiau mokslinės informacijos.

— **Prevencija**. Reikėtų imtis priemonių siekiant numatyti žalą aplinkai ir jos išvengti. Taigi, veiksmais turėtų būti neleidžiama žalai atsirasti, o ne į ją reaguojama;

— **Žalos aplinkai ištaisymas ten, kur yra jos šaltinis**. Jei žala aplinkai jau padaryta, teršėjai privalo imtis tinkamų priemonių, kad žalą aplinkai ištaisytų ten, kur ji buvo padaryta.

— **Principas „Teršėjas moka“**. Jei buvo padaryta žala aplinkai, atsakingi teršėjai turėtų padengti jos ištaisymo išlaidas.

POLITIKOS STRUKTŪRA

Šiame skirsnyje pristatoma bendroji sistema, pagal kurią formuojama ir įgyvendinama aplinkos politika. Konkreti politika ir teisės aktai išsamiau aptariami faktų suvestinėse, susijusiose su atitinkamomis sritimis (kova su klimato kaita, vandens apsauga, oro tarša ir kt.).

A. Aplinkosaugos veiksmų programos

Aplinkosaugos veiksmų programose yra nustatyti pagrindiniai ES aplinkos politikos principai ir tikslai, taikomi kelerius metus iš eilės. Juos Europos Komisija skelbia nuo 1973 m. Naujausia – 8-oji aplinkosaugos veiksmų programa – įsigaliojo 2022 m. gegužės mėn. Tai yra ES aplinkos politikos darbotvarkė, dėl kurios susitarta teisiškai. Ji bus taikoma iki 2030 m. pabaigos.

8-ojoje aplinkosaugos veiksmų programoje nustatyti šeši prioritetai:

— iki 2030 m. išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų (ŠESD) kiekį sumažinti 55 proc. (palyginti su 1990 m. lygiu) ir iki 2050 m. pasiekti poveikio klimatui neutralumą;

— stiprinti ES gebėjimą prisitaikyti prie klimato kaitos, didinti jos atsparumą ir mažinti jos pažeidžiamumą dėl klimato kaitos;

— pereiti prie tokio ekonomikos augimo modelio, pagal kurį daugiausia dėmesio būtų skiriama atkūrimui ir tvarumui, ir paspartinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos,

kurioje produktai, medžiagos ir ištekliai būtų pakartotinai naudojami, taisomi, perdaromi ar perdirbami, o ne šalinami;

— siekti nulinės taršos tikslo, įskaitant oro, vandens ir dirvožemio nulinę taršą, taip pat apsaugoti žmonių sveikatą ir gerovę Europos Sąjungoje,

— saugoti, išsaugoti ir atkurti biologinę įvairovę, gerinti gamtinio kapitalo – oro, vandens, dirvožemio ir miškų, gėlo vandens, šlapynių ir jūrų ekosistemų – būklę,

— sumažinti su gamyba ir vartojimu susijusį neigiamą poveikį aplinkai ir klimatui (ypač energetikos, pramonės plėtros, pastatų ir infrastruktūros, judumo ir maisto sistemos srityse).

Šie prioritetai grindžiami Europos žaliojo kurso – 2019 m. pradėtos įgyvendinti strategijos, kuria siekiama ES pertvarkyti į švarią, efektyviai išteklius naudojančią ir konkurencingą ekonomiką – aplinkos ir klimato tikslais.

B. Tarpsektorinės iniciatyvos

1. Darnus vystymasis

ES pirmą kartą darnaus vystymosi strategiją nustatė 2001 m. 2015 m. JT priėmė **Darnaus vystymosi darbotvarkę iki 2030 m.**, kurioje nustatyta 17 darnaus vystymosi tikslų (DVT) ir 169 su jais susiję uždaviniai. ES įsipareigojo Darnaus vystymosi darbotvarkę iki 2030 m. įgyvendinti ir DVT integruoti į ES politikos prioritetus. Darnus vystymasis yra daugelio ES politikos sričių tikslas, o pati ES yra tapusi pasauline DVT įgyvendinimo lydere.

2. Dekarbonizacija

Laikydamasi Europos žaliojo kurso, ES siekia iki 2050 m. neutralizuoti savo poveikį klimatui. 2021 m. priimtu Europos klimato teisės aktu šis tikslas buvo įrašytas į teisės aktus ir buvo nustatytas ES masto teisiškai privalomas tikslas iki 2050 m. pasiekti poveikio klimatui neutralumą arba nulinį grynąjį išmetamą ŠESD kiekį. Juo siekiama užtikrinti, kad šis tikslas būtų remiamas visų sričių ES politikoje ir kad visi ekonomikos sektoriai ir visuomenė vienodai prisidėtų prie šio tikslo įgyvendinimo.

Kaip tarpinį žingsnį siekiant 2050 m. tikslo, ES nustatė tikslą iki 2030 m. grynąjį išmetamą ŠESD kiekį sumažinti bent 55 proc., o iki 2040 m. – 90 proc., palyginti su 1990 m. lygiu (išsamiau žr. 2.4.2).

2023 m. ES priėmė Pasirengimo įgyvendinti 55 % tikslą priemonių rinkinį, kuriuo buvo peržiūrėtos politikos priemonės (pavyzdžiui, apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema), siekiant padėti visiems ekonomikos sektoriams pasiekti 2030 m. tikslą.

2025 m. vasario mėn. buvo pristatytas švarios pramonės kursas, kuris yra Europos žaliojo kurso dalis. Juo siekiama ES paversti pasauline lydere švarių technologijų plėtojimo ir išmetamo anglies dioksido kiekio mažinimo srityse ir taip dekarbonizaciją paversti augimo varomąja jėga.

3. Biologinė įvairovė

ES yra 1992 m. JT biologinės įvairovės konvencijos – pagrindinio tarptautinio susitarimo dėl biologinės įvairovės – šalis. ES ir jos valstybės narės savo įsipareigojimus vykdo įgyvendindamos biologinės įvairovės strategijas. Naujausia biologinės įvairovės strategija buvo paskelbta 2020 m. kaip Europos žaliojo kurso dalis ir apima laikotarpį

iki 2030 m. Tai išsamus, plataus užmojo ir ilgalaikis gamtos apsaugos ir ekosistemų būklės gerinimo planas. Joje numatytas ES ir jos valstybių narių įsipareigojimas iki 2030 m. įgyvendinti daugiau kaip 100 veiksmų. Iki 2025 m. buvo užbaigta daugiau kaip pusė projektų. Įgyvendinimo pažangą galima stebėti naudojantis Europos Komisijos Biologinės įvairovės strategijos veiksmų stebėjimo platforma.

2024 m. birželio mėn. buvo priimtas Gamtos atkūrimo reglamentas. Juo siekiama iki 2030 m. atkurti bent 30 proc. ES sausumos ir jūros teritorijų, o iki 2050 m. – visas ekosistemas, kurias reikia atkurti.

4. Maisto sistemos

Europos Komisijos 2020 m. pristatyta strategija „Nuo ūkio iki stalo“, kuri yra Europos žaliojo kurso dalis, siekiama užtikrinti, kad maisto sistemos taptų sąžiningos, sveikos ir tausojančios aplinką.

Savo 2025 m. žemės ūkio ir maisto sektoriaus vizijoje Europos Komisija įsipareigojo užtikrinti, kad ES toliau bendradarbiaus su pagrindinėmis tarptautinėmis organizacijomis, kad pasaulinės maisto sistemos taptų tvarios, laikantis Darnaus vystymosi darbotvarkės iki 2030 m. ir DVT.

5. Atliekų tvarkymas

2008 m. Atliekų pagrindų direktyvoje apibrėžiamos pagrindinės sąvokos, pavyzdžiui, atliekos, jų perdirbimas ir jų naudojimas. Joje nustatomi pagrindiniai principai, pagal kuriuos reikalaujama, kad atliekos būtų tvarkomos nekeliant pavojaus žmonių sveikatai ar aplinkai ir nesukeliant nepatogumų ar žalos gamtai ir saugomoms teritorijoms. Ši direktyva 2018 m. buvo peržiūrėta siekiant atnaujinti atliekų tvarkymo taisykles ir skatinti perėjimą prie žiedinės ekonomikos. 2025 m. spalio mėn. įsigaliojo papildomos naujos taisyklės dėl atliekų, kuriomis siekiama visoje ES užkirsti kelią maisto ir tekstilės švaistymui ir jį sumažinti (išsamiau žr. 2.4.2).

C. Tarptautinis bendradarbiavimas aplinkos apsaugos srityje

Tarptautinėse derybose aplinkos apsaugos klausimais ES atlieka vieną iš svarbiausių vaidmenų. Ji yra pasirašiusi daug pasaulinių, regioninių ir subregioninių daugiašalių susitarimų dėl aplinkos. Tie susitarimai apima tokius klausimus kaip gamtos apsauga, biologinė įvairovė, klimato kaita ir tarpvalstybinė oro ar vandens tarša.

ES padėjo parengti daug svarbių JT susitarimų, priimtų 2015 m., be kita ko, Darnaus vystymosi darbotvarkę iki 2030 m., Paryžiaus susitarimą dėl klimato kaitos ir Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programą. ES taip pat tapo Nykstančių laukinės faunos ir floros rūšių tarptautinės prekybos konvencijos (CITES) šalimi ir parodė, kad siekia išsaugoti biologinę įvairovę ir pažaboti neteisėtą prekybą laukiniais augalais ir gyvūnais.

Be to, kaip JT biologinės įvairovės konvencijos šalis, ES yra įsipareigojusi visapusiškai įgyvendinti 2022 m. Kunmingo ir Monrealio pasaulinę biologinės įvairovės strategiją. Šia strategija siekiama iki 2030 m. sustabdyti biologinės įvairovės nykimą ir jį nukreipti priešinga linkme.

D. Poveikio aplinkai vertinimas ir visuomenės dalyvavimas

Dviem ES teisės aktais yra nustatytos taisyklės dėl tam tikrų projektų, planų ir programų poveikio aplinkai vertinimo prieš suteikiant leidimą juos įgyvendinti.

— Pagal Poveikio aplinkai vertinimo direktyvą turi būti atliekamas tam tikro pobūdžio projektų (privačių ar viešųjų), kurie gali turėti didelį poveikį aplinkai, pavyzdžiui, greitkelių ar oro uostų statybos, poveikio aplinkai vertinimas.

— Pagal Strateginio poveikio aplinkai vertinimo direktyvą reikalaujama atlikti panašų įvairių viešųjų planų ir programų (pvz., susijusių su žemės naudojimu, transportu, energetika, atliekomis ar žemės ūkiu) vertinimą.

Yra labai svarbu konsultuotis su visuomene, taigi ES teisės aktais užtikrinamos žmonių teisės:

— **dalyvauti** priimant sprendimus aplinkos klausimais;

— **turėti galimybę susipažinti su** valdžios institucijų turima **informacija apie aplinką** (pvz., apie aplinkos būklę arba žmonių sveikatą, jei jai daro poveikį aplinkos klausimai);

— **turėti teisę kreiptis į teismą** tais atvejais, kai nepaisoma kitų dviejų teisių.

E. Įgyvendinimas, vykdymas ir stebėsena

ES aplinkos apsaugos politikos veiksmingumas daugiausia priklauso nuo to, kaip ji įgyvendinama nacionaliniu, regionų ir vietos lygmenimis. Ji ne visada taikoma ir vykdoma tobulai. Todėl labai svarbu stebėti ne tik aplinkos būklę, bet ir ES aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo lygį.

Siekiant remti aplinkos politikos kūrimą, įgyvendinimą ir vertinimą, 1990 m. buvo įsteigta **Europos aplinkos agentūra**. Ji teikia duomenis ir analizę sprendimų priėmėjams ir visuomenei ir kas penkerius metus rengia aplinkos būklės ataskaitas.

Europos Sąjungos aplinkos apsaugos teisės aktų įgyvendinimo ir vykdymo užtikrinimo tinklas (IMPEL) politikos formuotojams, aplinkos apsaugos inspektoriams ir priežiūros institucijų pareigūnams suteikia platformą keistis idėjomis ir geriausios patirties pavyzdžiais.

Reguliariai atliekama Europos Komisijos aplinkos nuostatų įgyvendinimo peržiūra yra ataskaitų teikimo priemonė, skirta pagerinti ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimui ES valstybėse narėse.

Naujoji Direktyva dėl nusikaltimų aplinkai, įsigaliojusia 2024 m. gegužės mėn., sprendžiamos problemos, susijusios su veikla, kuria pažeidžiamos tam tikros teisės aktuose nustatytos pareigos. Ji apima nusikaltimus laukinei gamtai ir buveinių būklės bloginimą, neteisėtą atliekų vežimą ar išmetimą, taršos nusikaltimus ir neteisėtą prekybą pavojingomis medžiagomis.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Nuo 1972 m., kai buvo pateiktas pirmasis pasiūlymas dėl aplinkos politikos, Europos Parlamentas atliko svarbų vaidmenį formuojant šią politiką. Mastrichto sutartimi buvo sustiprinti Parlamento teisėkūros įgaliojimai – nuo 1993 m. dauguma teisės aktų, įskaitant aplinkos srities teisės aktus, prieš jiems įsigaliojant turi būti patvirtinti Europos Parlamento ir ES Tarybos.

Per pastarąjį dešimtmetį Parlamentas dalyvavo priimant teisės aktus, susijusius su įvairiais aplinkos politikos aspektais, visų pirma su žiedine ekonomika ir klimato kaita.

Be kita ko, jis prisidėjo prie Paryžiaus susitarimo ratifikavimo ir ES apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos reformos. Jis taip pat nustatė taisyklės dėl atliekų, baterijų, eksploatuoti netinkamų transporto priemonių, atliekų šalinimo sąvartynuose ir su žemės naudojimu susijusių išmetamųjų teršalų, taip pat nacionalinius išmetamo ŠESD kiekio mažinimo tikslus.

Parlamentas taip pat dalyvavo svarbiose diskusijose dėl Europos Komisijos pasiūlymų, susijusių su Europos žaliuoju kursu, ir padėjo parengti Europos klimato teisės aktą ir visų pirma Pasirengimo įgyvendinti 55 % tikslą priemonių rinkinį.

Kitos Parlamento nagrinėtos temos apėmė oro, dirvožemio ir vandens taršos, atliekų tvarkymo, efektyvaus išteklių naudojimo ir perdirbimo, pavojingų medžiagų, biologinės įvairovės apsaugos, tvaraus vartojimo ir gamybos, darnaus vystymosi, žalos aplinkai atlyginimo ir civilinės saugos klausimus.

Dabartinės, dešimtosios kadencijos (2024–2029 m.) metu Parlamentas, visų pirma jo Aplinkos, klimato ir maisto saugos komitetas, toliau deda pastangas, kad būtų įgyvendinamas ir vykdomas Europos žaliasis kursas. Jis siekia užtikrinti teisingą perėjimą prie ekologiškesnės ekonomikos, nė vieno nepaliekant nuošalyje, ir padėti ES įveikti klimato kaitos padarinius. Saugesnis maistas visoje ES taip pat yra svarbus jo darbotvarkės klausimas. Kitos svarbios politikos sritys yra susijusios su žiedine ekonomika, biologine įvairove, oro, vandens ir dirvožemio kokybe, taip pat cheminių medžiagų ir pesticidų naudojimu.

Parlamento Aplinkos, klimato ir maisto saugos komitetas taip pat šiuo metu rengia aplinkos srities supaprastinimo bendrąjį dokumentų rinkinį. Tai Europos Komisijos pasiūlytas priemonių rinkinys, kuriuo siekiama racionalizuoti ir supaprastinti aplinkos teisės aktus, sumažinti įmonėms tenkančią administracinę naštą ir palengvinti ataskaitų teikimą.

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Transformacijos, naujovių ir sveikatos teminis skyrius. Daugiau informacijos šia tema pateikiama Aplinkos, klimato ir maisto saugos komiteto interneto svetainėje.

Judith BÜRGER
03/2026