

Witold Sobczak<sup>1</sup>

## **Bezpieczeństwo środowiska w perspektywie Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska**

W myśl art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) polityka Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska stawia sobie za cel osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w konkretnych regionach Unii. Opiera się ona na zasadach ostrożności i działania zapobiegawczego oraz naprawiania szkody środowiskowej w pierwszym rzędzie, przy założeniu, że płaci zanieczyszczający<sup>2</sup>. Warto przy tym zauważyć, że w tekstach aktów prawnych prawa pierwotnego nie zawarto normatywnej definicji pojęcia środowisko, chociaż jak przypomniano w literaturze, w aktach prawa pochodnego zestawiano elementy składające się na

---

<sup>1</sup> Dr hab. nauk prawnych, prof. nadzw. Akademii im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wlkp., Wydział Administracji i Bezpieczeństwa Narodowego.

<sup>2</sup> Postanowienia zawarte w art. 190 TFUE zostały wprowadzone do prawa pierwotnego przez art. 25 Jednolitego Aktu Europejskiego, który włączył je do treści art. 130 R Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG). W treści tego przepisu ustanowiono trzy cele działań w zakresie środowiska naturalnego, a mianowicie: chęć zachowania, ochronę i poprawę jego jakości; przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego; zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych. Wskazano także, że działania EWG w odniesieniu do środowiska naturalnego winny sprowadzać się do działań zapobiegawczych oraz naprawianie szkód w źródłach, a także do zasady, że koszty ponosi zanieczyszczający. Przywołany przepis upoważniał także EWG i państwa członkowskie do współpracy w dziedzinie środowiska naturalnego z państwami trzecimi i kompetentnymi organizacjami międzynarodowymi. Traktatem z Maastricht poszerzono zakres treści odnoszących się do ochrony środowiska o promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Wskazano wówczas także, że dodatkową zasadą polityki w tym zakresie powinna być ostrożność oraz stawianie sobie za cel wysokiego poziomu ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w regionach Wspólnoty. Dalsze zmiany miały raczej charakter redakcyjny i zostały dokonane przez Traktat amsterdamski i Traktat z Lizbony. Zob. M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. II, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1265–1266.

to pojęcie, wymieniając: istoty ludzkie, faunę, florę, wody, powietrze, klimat, krajobraz, dobra materialne i co może budzić zdziwienie, dziedzictwo kulturalne. W późniejszych dokumentach rozszerzono ten katalog o obszary naturalne, włączając w to bagna, obszary nadmorskie, biologiczną różnorodność i jej składniki, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane. Tak więc pod pojęciem środowiska prawo unijne rozumie nie tylko środowisko naturalne, lecz również środowisko przekształcone lub wytworzone wskutek działalności człowieka<sup>3</sup>.

Począwszy od Traktatu z Lizbony unijne działania w zakresie ochrony środowiska dzielone są między Unię Europejską a państwa członkowskie. Kompetencje tych ostatnich są przy tym bardzo szerokie. W orzecznictwie Trybunału wypracowano pogląd, że zasady traktatowe nie nakazują całkowitej harmonizacji w ramach polityki w zakresie środowiska<sup>4</sup>. Na organach Unii Europejskiej na jej instytucjach ciąży szereg obowiązków w zakresie polityki w dziedzinie środowiska. Liczne kompetencje w tym zakresie – których nie sposób w tym miejscu analizować – spoczywają na Radzie Europejskiej, Parlamencie Europejskim oraz Komisji Europejskiej<sup>5</sup>, a także Europejskiej Agencji Środowiska<sup>6</sup>. Ochrona środowiska prowadzona jest także w ramach innych polityk UE, przy czym szczególną uwagę zwraca się na politykę energetyczną, a obok niej na politykę rolną, transportową, zdrowotną, konkurencji, spójności, wiele problemów sprawiają przy tym kwestie dotyczące redukcji emisji zanieczyszczeń do powietrza<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Konstatację taką potwierdza zmiana wprowadzona Traktatem z Lizbony i zastąpienie, w polskiej wersji językowej, terminu „środowisko naturalne” w odpowiednim tytule traktatu szerszym określeniem „środowisko”. Zob. M. Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska w Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>4</sup> Wyrok z 22 czerwca 2000 r. w sprawie *Postępowanie karne p. Giancarlo Fornasar i innym*, C-318/98, Rec. 2000, s. I-10745.

<sup>5</sup> G. Grabowska, *Kompetencje organów Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, [w:] *Polska i Wielka Brytania wobec Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia prawne*, red. G. Grabowska, Katowice 2002, s. 80.

<sup>6</sup> Europejska Agencja Środowiska rozpoczęła działalność na podstawie rozporządzenia Rady EWG nr 1210/90 z dn. 7 maja 1990 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska Dz.Urz. UE. L. 1990, nr 120, s. 1. Rozporządzenie to było kilkakrotnie zmieniane, a jego wersją ujednoliconą jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 401/2009 z dn. 23 kwietnia 2009 r. w sprawie Europejskiej Agencji Środowiska oraz Europejskiej Sieci Informacji i Obserwacji Środowiska (wersja ujednoliczona) Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 126, s. 13.

<sup>7</sup> Kwestie te omawiają szczegółowo: M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*, s. 1274–1283.

Warto zwrócić uwagę na decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”<sup>8</sup>. Został on poprzedzony opinią Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobrze żyć w granicach naszej planety”<sup>9</sup> oraz opinią Komitetu Regionów<sup>10</sup>. W przytoczonych opiniach trafnie wskazywano, że przygotowywana decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady jest kolejnym już, siódmym programem działań w zakresie środowiska<sup>11</sup>. Zauważono, że poprzedni, szósty program,

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE. L. 2013, nr 354, s. 171.

<sup>9</sup> Dz.Urz. UE. C. 2013, nr 161, s. 77. Sprawozdawcą był Lutz Ribbe.

<sup>10</sup> Opinia „7. Unijny program działań w zakresie środowiska” Dz.Urz. UE. C. 2013, nr 218, s. 53. Sprawozdawcą był José Macário Correia, burmistrz Faro. W tekście tej opinii sformułowano szereg uwag, zaleceń i poprawek, wskazując na postępujące zmiany klimatu, pogarszanie się ekosystemu, podkreślając, że konieczne jest, aby Komisja Europejska przeprowadziła analizę obowiązujących przepisów prawnych, zauważając, że konieczne jest zachowanie i odbudowa kapitału naturalnego Europy, zapewnienie oszczędniejszego gospodarowania zasobami i zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, wreszcie zapewnienie zdrowia i dobrobytu obywateli UE dzięki zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska.

<sup>11</sup> Charakter pracy nie pozwala na analizę wcześniejszych programów działań w zakresie środowiska. Można jedynie odnotować, że pierwszy program obejmował lata 1973–1976, drugi 1977–1981, trzeci 1982–1986, czwarty 1987–1992, piąty 1993–2000. Piąty program działań Wspólnoty w zakresie środowiska naturalnego „W stronę zrównoważonego rozwoju”, interesujący z punktu widzenia koncepcji administracyjnych, zakończył się 31 grudnia 2000 r. Należy jednak zauważyć, że szósty program, z dnia 22 lipca 2002 r., jak wynika z tytułu decyzji jest wspólnotowym programem działań w zakresie środowiska naturalnego. Natomiast siódmy program przyjęty w decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 1386/2013/UE, z dnia 20 listopada 2013 r., nazwany został „ogólnym unijnym programem działań w zakresie środowiska do 2020 r. Zwraca uwagę po pierwsze to, że określając ten program nie użyto terminu „środowisko naturalne”, a jedynie „środowisko” – co jest wynikiem zmiany koncepcji w tej płaszczyźnie, wynikającej z traktatu z Maastricht (zob. wyżej przyp. 2). Po drugie w tytule decyzji z 20 listopada 2013 r. nie odnotowano, że jest to siódmy program, chociaż w tekście decyzji mowa wyraźnie o 7. EAP (*Environment Action Programme*), przy czym posłużono się jedynie skrótem pozostawiając domyślności czytelnika co on oznacza. Nie można oprzeć się wrażeniu, że sytuacja ta po upływie kilku lat może spowodować pewną dezorientację badaczy. Pewien kłopot może sprawiać to, że kolejne programy były tworzone przez różne co do rangi akty normatywne. W zakresie treści, celów, zadań i charakteru kolejnych programów zob. V. Popengă, *Environmental Action Programmes in the European Union – Evolution and Specific*, Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Issue 3/2013,

zakończył się formalnie w lipcu 2012 r., ale wciąż trwa wdrażanie wielu środków i działań uruchomionych w jego ramach<sup>12</sup>. Wskazano także, że w końcowej ocenie szóstego programu stwierdzono, że doprowadził on do uzyskania korzyści dla środowiska i wyznaczył nadrzędny kierunek strategiczny polityki w zakresie środowiska. Niemniej istnieją poważne tendencje sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju w czterech obszarach priorytetowych określonych w tym programie, a mianowicie w zakresie zmian klimatu, różnorodności biologicznej, środowiska, zdrowia i jakości życia oraz zasobów naturalnych i odpadach. Skonstatowano, że nie podjęto szeregu istotnych wyzwań w dziedzinie środowiska, nie osiągnięto długoterminowego zrównoważonego rozwoju, do czego przyczyniła się dynamika populacji, urbanizacja, choroby, pandemie oraz szybki rozwój technologii i nietrwały wzrost gospodarczy. Wskazano przy tym liczne osiągnięcia w zakresie środowiska.

W motywach decyzji stwierdzono, że niezbędne jest określenie celów Unii w zakresie ochrony środowiska do 2020 r., zgodnych z jasną, długoterminową wizją do 2050 r. Podkreślono, że dzięki temu powstałyby stabilne warunki do zrównoważonych inwestycji i wzrostu. Zauważono, że 7. EAP powinien być oparty na inicjatywach zawartych w strategii Europa 2020<sup>13</sup>, w tym na pakiecie klimatyczno-energetycznym Unii<sup>14</sup>, komunikacie Komisji w sprawie planu

---

s. 24–33; C. Hey, *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, 2007, s. 23; K. Holzinger, Ch. Knill, A. Schäfer, *European Environmental Governance in Transition?*, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn 2003; Ch. Hey, *EU Environmental Policy Handbook*, rozdz. EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies, Berlin 2003.

<sup>12</sup> Program ten ustanowiony został decyzją 1600/2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 22 lipca 2002 r. ustanawiającą 6. wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.Urz. UE. L. 2002, nr 242, s. 1.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) [dostęp: 31.10.2018].

<sup>14</sup> W skład pakietu wchodzi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 140, s. 1 z późn. zm. oraz cztery dyrektywy, a mianowicie: 1) Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 140, s. 16; zob. Z. Muras (red.), *Komentarz do dyrektywy 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych*, LEX/el., 2018; M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, rozdz. Akty prawne dotyczące promocji

działania prowadzącego do przejścia na gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.<sup>15</sup>, unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.<sup>16</sup>, plany działania na rzecz zasobooszczędnej Europy<sup>17</sup>, inicjatywy przewodniej „Unia innowacji”<sup>18</sup> oraz strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>19</sup>.

---

odnawialnych źródeł energii; 2) Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 140, s. 63 z późn. zm. Zob. M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego...*, rozdz. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE; 3) Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 140, s. 88 z późn.zm.; 4) Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniającego dyrektywę Rady 85/337/ EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/ WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006. W skład pakietu wchodzi także decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 406/2009/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do 2020 r. zobowiązań Wspólnoty dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr140, s. 136; zob. M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego...*, rozdz. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE.

<sup>15</sup> Wspomniany plan działania został odnotowany w konkluzjach Rady 17 maja 2011 r. i zatwierdzony przez Parlament Europejski w rezolucji z 15 marca 2012 r., P. 7\_TA (2012) 0086.

<sup>16</sup> COM (2011) 244. EUR – Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=legissum%3Aev0029> [dostęp: 31.10.2018; zob. także Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy (COM(2013) 249 final z 6 maja 2013 r.).

<sup>17</sup> COM (2011) 571. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, z dnia 20 września 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:PL:PDF> [dostęp: 31.10.2018].

<sup>18</sup> COM (2010) 546. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia innowacji, z dnia 6 października 2010 r., [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0546\\_/com\\_com\(2010\)0546\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0546_/com_com(2010)0546_pl.pdf) [dostęp: 31.10.2018].

<sup>19</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu

W motywach Decyzji z 20 listopada 2013 r. przypomniano działania Unii zmierzające do polepszenia stanu środowiska. Wskazano, że zgodziła się ona na doprowadzenie do redukcji swoich gazów cieplarnianych<sup>20</sup>, wydając dyrektywę 2003/87/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r., ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającą dyrektywę 96/61/ WE<sup>21</sup>. System handlu miał umożliwić wypełnienie zobowiązań dotyczących redukcji emisji gazów cieplarnianych przy jednoczesnym osiągnięciu ekonomicznej skuteczności<sup>22</sup>. Wskazano także, że Unia zgodziła się na powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemu<sup>23</sup>, podkreślając, że popiera ona ogranicze-

---

Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Uwzględnianie kwestii zrównoważonego rozwoju w polityce UE w różnych dziedzinach: Przegląd strategii Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju – rok 2009/COM/2009/0400 końcowy/, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0400> [dostęp: 31.10.2018].

<sup>20</sup> Wskazuje się przy tym, że uzależnienie Unii Europejskiej od dostaw surowców, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego, z państw które nie są jej członkami, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego i dlatego poszukiwane są nowe źródła energii. Odnawialne źródła energii obok energii jądrowej mają charakter najbardziej przyszłościowy. Zob. w tym przedmiocie N.B. Bekkhus, R. Dehin, *Renewable Energy sources in the European Union; Present situation and future developments*, „Studia Diplomatica” 2007, nr 2, s. 213–227. Zauważyć należy, że na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatycznych (UNFCCC), Dz.Urz. UE. L. 1994, nr 33, s. 13, wraz z protokołem z Kioto państwa będące stronami tej konwencji, w tym piętnaście ówczesnych państw członkowskich zobowiązało się do redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Konwencja ramowa została zatwierdzona przez WE na mocy decyzji Rady 94/69/ WE z dnia 15 grudnia 1993 r. dotyczącej zawarcia Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz.Urz. UE. L. 1994, nr 33, s. 11; a protokół z Kioto Decyzją Rady z 25 kwietnia 2002 r. dotyczącą zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań, Dz.Urz. UE. L. 2002, nr 130, s. 1.

<sup>21</sup> Dz.Urz. UE. L. 2003, nr 275, s. 32 z późn. zm. W kwestii tej zob. M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego...*, rozdz. System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE.

<sup>22</sup> Dyrektywa 2003/ 87/ WE została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, Dz.U. 2004, nr 281, poz. 2784. W oparciu o zawarte w ustawie delegacje zostały wydane przez Ministra Środowiska oraz Radę Ministrów liczne rozporządzenia wykonawcze.

<sup>23</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z dn. 25 i 26 marca 2010 r. (EUCO 7/ 10); Konkluzje Rady z dn. 15 marca 2010 r. (07536/ 10); COM (2011) 244, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0244:FIN:EN:pdf> [dostęp: 31.10.2018].



nie strat powierzchni zalesionych najpóźniej do 2030 r. i chce osiągnąć dobry stan wszystkich wód morskich do 2020 r.<sup>24</sup> Przypomniano, że mierza ona do osiągnięcia dobrego stanu wszystkich wód w Unii, w tym wody słodkiej, wód przejściowych, przybrzeżnych do 2015 r.<sup>25</sup>, oraz wód morskich do 2020 r.<sup>26</sup> Wskazano na działania Unii zmierzających do poprawy jakości powietrza<sup>27</sup> oraz na fakt, że w szóstym wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego zgodziła się ona na osiągnięcie do 2020 r. celu polegającego na tym, aby chemikalia były wytwarzane i stosowane w sposób prowadzący do minimalizacji istotnych negatywnych skutków dla zdrowia ludzi i środowiska, realizując w ten sposób postanowienia szczytu w Johannesburgu (Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r.). Wreszcie wskazano, że Unia postanowiła zapobiegać negatywnemu wpływowi wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz dąży do zmniejszenia ogólnych skutków użytkowania zasobów, a także do poprawy efektywności użytkowania, dzięki stosowaniu hierarchii postępowania z odpadami polegającej na zapobieganiu ich powstawaniu, przygotowaniu do ponownego użycia, recyklingu i innych metodach odzysku oraz unieszkodliwianiu<sup>28</sup>. Zauważono w końcu, że Unia pragnie oddzielić wzrost gospodarczy od degradacji środowiska<sup>29</sup> oraz, że

---

<sup>24</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/ 56/ WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej), Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 164, s. 19.

<sup>25</sup> Dyrektywa 2000/ 60/ WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej. Zob. w tym przedmiocie F. Pankau, *Polityka ekologiczna i zarządzanie środowiskiem*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.

<sup>26</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 164, s. 19.

<sup>27</sup> Decyzja 1600/ 2002/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002 r., ustanawiająca 6. wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego, Dz.Urz. UE. L. 2002, nr 242, s. 1.

<sup>28</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/ WE, z dnia 19 listopada 2008 r., w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 312, s. 3 z późn. zm. Zob. w tej kwestii: B. Draniewicz, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2000/53/ WE w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 58–72.

<sup>29</sup> Konkluzje Rady z 11 czerwca 2012 r. (11186/12); COM (2011) 571, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, z dnia 20 września 2011 r., Plan działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0571/\\_com\\_com\(2011\)0571\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571/_com_com(2011)0571_pl.pdf) [dostęp: 31.10.2018].

dąży do ograniczenia degradacji gleby w kontekście zrównoważonego rozwoju<sup>30</sup>.

W końcowej części motywów decyzji wskazano na konieczność współdziałania z podmiotami pozarządowymi wywodząc, że problemy związane ze środowiskiem stwarzają istotne zagrożenie dla zdrowia i dobrostanu człowieka, zauważając, że unijna polityka w zakresie środowiska powinna opierać się na solidnej wiedzy, a uwzględnienie środowiska we wszystkich obszarach polityki jest niezbędne. Wywiedziono także, że wyzwania w zakresie ochrony środowiska mają w pierwszym rzędzie charakter globalny, dowodząc, że wszystkie środki, działania i cele 7. EAP należy rozwijać zgodnie z zasadą inteligentnych regulacji<sup>31</sup> i w stosownych przypadkach poddawać szeroko zakrojonej ocenie skutków. Podkreślono, że celem dyrektywy jest określenie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska, ustalającego cele priorytetowe. Cel ten, jak zauważono, nie może być osiągnięty przez poszczególne państwa członkowskie, jednak ze względu na rozmiary i skutki programu działań możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii. Zauważono, że Unia może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości, określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej stwierdzając, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, także wyrażoną w tym artykule, przyjęta decyzja nie wykracza poza to co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

W art. 2 Decyzji sformułowano jej dziewięć celów priorytetowych. Wskazano, że są nimi: ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego Unii; przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną; ochrona obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu; maksymalizacja korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa; doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska; zabezpieczenie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych; lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki;

---

<sup>30</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych A/ Res/ 66/ 288 z dnia 27 lipca 2012 r. w sprawie wyników konferencji Rio +20 „Przyszłość jaką chcemy”, [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf) [dostęp: 31.10.2018].

<sup>31</sup> COM (2010) 543, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:pl:PDF> [dostęp: 1.11.2018].



wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii; zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem. Wywiedziono, że właściwie instytucje Unii i państwa członkowskie odpowiadają za podejmowanie odpowiednich działań służących osiągnięciu tych celów. Stwierdzono, że organy publiczne na wszystkich szczeblach muszą współpracować z przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i konkretnymi osobami będącymi obywatelami Unii. Dodano, że Komisja będzie monitorować wdrażanie poszczególnych elementów 7. EAP w ramach regularnego monitorowania strategii „Europa 2020”, opierając się na wskaźnikach stosowanych przez Europejską Agencję Środowiska. Komisja przeprowadzi także ocenę 7. EAP w oparciu o sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska i przed zakończeniem tego programu przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie przygotowane na podstawie tej oceny. W razie potrzeby sformułuje wniosek dotyczący 8. EAP w terminie pozwalającym na uniknięcie przerwy między realizacją 7. a 8. EAP.

Niezwykle istotne znaczenie ma Załącznik zawierający „Program działań w zakresie środowiska do 2000 r.” oraz formułujący przedsięwzięcia dotyczące wskazanych dziewięciu celów priorytetowych. Zauważono, że w 2050 r. obywatele Unii winni cieszyć się dobrą jakością życia, z uwzględnieniem ekologicznych ograniczeń planety. Skonstatowano, że dobrobyt i zdrowe środowisko wynikać będą z innowacyjnej gospodarki, która zasobami naturalnymi gospodaruje w sposób zrównoważony, a jej różnorodność biologiczna jest chroniona, ceniona i przywracana w sposób zwiększający odporność społeczeństwa.

W dalszej części „Programu działań” dokonano oceny dotychczasowych przedsięwzięć stwierdzając, że: w ciągu ostatnich 40 lat Unia wprowadziła wiele przepisów w zakresie środowiska, tworząc ten sposób najbardziej kompleksowe nowoczesne normy na świecie. Pomogło to stawić czoła niektórym z najpoważniejszych wyzwań środowiskowych stojących przed obywatelami i przedsiębiorstwami w Unii. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat emisje zanieczyszczeń do powietrza, wody i gleby zostały znacząco zmniejszone, podobnie jak emisje gazów cieplarnianych w ostatnich latach. Zauważono, że unijne przepisy dotyczące chemikaliów zostały unowocześnione, a stosowanie wielu toksycznych lub niebezpiecznych substancji, takich jak ołów, kadm i rtęć zostało ograniczone w produktach, które można znaleźć w większości gospodarstw domowych. Podkreślono, że obywatele Unii korzystają z wody, która pod względem jakości zalicza się do najlepszych na świecie, a ponad 18% terytorium Unii i 4% jej mórz uznano za chronione obszary przyrody. Unijna polityka w zakresie środowiska – jak stwierdzono w Decyzji – pobudzała in-

nowacje i inwestycje w towary i usługi związane z przemysłem ekologicznym, tworząc miejsca pracy i możliwości eksportu. Kolejne rozszerzenia Unii doprowadziły do objęcia zaawansowanymi normami ochrony środowiska dużej części kontynentu europejskiego, a wysiłki Unii przyczyniły się do zwiększenia międzynarodowego zaangażowania w przeciwdziałanie zmianie klimatu i utracie różnorodności biologicznej oraz do podjęcia pomyślnych globalnych działań w celu wyeliminowania substancji zubożających warstwę ozonową i paliw zawierających ołów. Poczyniono także – zdaniem twórców Decyzji – znaczne postępy pod względem włączania celów środowiskowych do innych polityk i działań Unii. Od 2003 r. w zreformowanej wspólnej polityce rolnej (WPR) płatności bezpośrednie są powiązane z wymogiem utrzymania przez rolników gruntów według norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska i przestrzegania odpowiednich przepisów z zakresu środowiska. Przeciwdziałanie zmianie klimatu stało się nieodłączną częścią polityki energetycznej. Osiągane są również postępy we włączaniu aspektów dotyczących efektywnego gospodarowania zasobami, zmiany klimatu i efektywności energetycznej do innych ważnych sektorów, takich jak transport i budownictwo.

Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że zawarte w programie stwierdzenia dotyczą warstwy normatywnej, która niewątpliwie jest ważką i imponującą. Można jednak obawiać się, czy tej warstwie towarzyszą określone działania natury organizacyjnej i technicznej. Ocena działań w zakresie środowiska powinna być bowiem oceną efektywności, a nie prezentacją przedsięwzięć o charakterze administracyjnym i legislacyjnym. Wydaje się, że z tej sytuacji twórcy decyzji zdawali sobie jednak sprawę, gdyż stwierdzono w jej treści, że wiele kwestii nadal wzbudza zaniepokojenie nie tylko ze względu na braki we wdrożeniu istniejących przepisów unijnych odnoszących się do środowiska. W programie podkreślono, że zaledwie 7% gatunków i siedlisk ocenionych na podstawie dyrektywy siedliskowej<sup>32</sup> jest w stanie korzystnej konserwacji,

---

<sup>32</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.Urz. UE. L. 1992, nr 206, s. 7 z późn. zm. Zob. także: B. Rakoczy (red.), *Ocena oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017. Por. także Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko oraz Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w doniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. UE. L. 2003, nr 156, s. 17. Dyrektywy Rady 92/43/EWG dotyczy szereg orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, przywołać wypada wyroki: z dnia 10 maja 2007 r., C 508/04; z dnia 18 maja

a degradacja i utrata kapitału naturalnego udaremniają wysiłki na rzecz osiągnięcia celów Unii związanych z różnorodnością biologiczną i zmianą klimatu. Efektem takiego stanu gatunków i siedlisk, a także degradacji i utraty kapitału naturalnego są wysokie koszty towarzyszące, które nie zostały jeszcze właściwie oszacowane w naszym systemie gospodarczym lub społecznym. 30% terytorium Unii jest bardzo rozdrobnione, co wpływa na połączenia między ekosystemami oraz na zdrowie i zdolność ekosystemów do zapewnienia usług, a także trwałych siedlisk dla gatunków. Chociaż w Unii poczyniono postępy na rzecz oddzielenia wzrostu gospodarczego od emisji gazów cieplarnianych, wykorzystania zasobów i wpływu na środowisko, to korzystanie z zasobów nadal jest w dużej mierze niezrównoważone i nieefektywne, a odpady nie są jeszcze odpowiednio zagospodarowywane. W rezultacie unijne przedsiębiorstwa rezygnują z istotnych możliwości, jakie efektywne gospodarowanie zasobami daje pod względem konkurencyjności, redukcji kosztów, poprawy wydajności i bezpieczeństwa dostaw. Jakość wody i poziomy zanieczyszczenia powietrza nadal stanowią problem w wielu częściach Europy, a obywatele Unii nadal są narażeni na niebezpieczne substancje, które potencjalnie zagrażają ich zdrowiu i dobrostanowi. Żyzne gleby są wykorzystywane sprzecznie z zasadą zrównoważonego rozwoju i postępuje ich degradacja, co wpływa na globalne bezpieczeństwo żywnościowe i osiągnięcie celów w zakresie różnorodności biologicznej.

W Decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. stwierdzono także, że zmiana środowiska i klimatu w Unii jest w coraz większym stopniu wywoływana zmianami zachodzącymi na poziomie globalnym, w tym o charakterze demograficznym, strukturą konsumpcji, produkcji i handlu, a także szybkim postępem technologicznym. Zmiany te mogą oferować znaczące możliwości w zakresie rozwoju gospodarczego i dobrostanu społecznego, ale stanowią też wyzwania dla gospodarki i społeczeństwa UE oraz wywołują niepewność i powodują degradację środowiska na całym

---

2006 r., C 221/04; z dnia 28 czerwca 2007 r., C 235/04. W polskiej judykaturze Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 września 2008 r. II OSK 821/08, ONSA i WSA 2009, nr 6, poz. 116, podkreślił, że w odniesieniu do przepisów prawa polskiego o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko niezbędnym jest zapewnienie formalnej zgodności takich przepisów, zarówno z dyrektywą 85/337, jak i z dyrektywą 92/43 oraz takie ich stosowanie i interpretacja, które zapewnią praktyczną i skuteczną realizację celów obu dyrektyw, a w razie ewentualnych wątpliwości, ich usuwanie w drodze wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym. Por. B. Rakoczy, *Glosa do wyroku NSA z 16 września 2008 r.*, II OSK 821/08, OSP 2009, nr 6, poz. 63.

świecie<sup>33</sup>. Wraz z obecnymi niegospodarnymi systemami produkcji i konsumpcji w gospodarce światowej globalne zapotrzebowanie na towary i usługi oraz wyczerpywanie się zasobów podnoszą koszty podstawowych surowców, minerałów i energii, co powoduje wytwarzanie większej ilości zanieczyszczeń i odpadów, podnosi poziom globalnych emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększa degradację gleby, wylesianie i utratę różnorodności biologicznej. Podkreślono w Decyzji, że stan prawie dwóch trzecich światowych ekosystemów pogarsza się i istnieją dowody na to, że przekroczone już krytyczne dla planety poziomy, jeżeli chodzi o różnorodność biologiczną, zmianę klimatu i cykl azotu<sup>34</sup>. Do 2030 r. światowy niedobór wody wyniesie prawdopodobnie 40%, chyba że dokona się znaczący postęp w efektywnym gospodarowaniu zasobami. Istnieje również ryzyko, że zmiana klimatu będzie w dalszym stopniu pogłębiać te problemy i spowoduje zwiększenie kosztów. W Programie działania będącym załącznikiem Decyzji zauważono także, że w 2011 r. katastrofy wynikające po części ze zmiany klimatu doprowadziły do strat dla światowej gospodarki wynoszących ponad 300 mld EUR. Zwrócono też uwagę, że Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) ostrzegła, że dalsza degradacja i erozja kapitału naturalnego grozi doprowadzeniem do nieodwracalnych zmian, które mogą narażać na szwank dorobek dwustu lat podnoszenia standardu życia i wiązać się ze znaczącymi kosztami<sup>35</sup>.

W Decyzji zadeklarowano chęć przekształcenia obszaru Unii w „zieloną gospodarkę”, stwierdzając, że wymaga to włączenia zagadnień środowiskowych do innych obszarów polityki, takich jak energetyka, transport, rolnictwo, rybołówstwo, handel, gospodarka i przemysł, badania i innowacje, zatrudnienie, rozwój, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, edukacja i szkolenia, jak również polityka społeczna i polityka w dziedzinie turystyki, aby stworzyć spójne, wspólne podejście. Działania w Unii należy też – jak zauważono – uzupełniać poszerzonymi działaniami globalnymi i współpracą z państwami sąsiadującymi w celu stawienia czoła wspólnym wyzwaniom.

---

<sup>33</sup> EEA 2010, Środowisko Europy 2010 – Stan i Prognozy. Synteza. Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010, s. 13–44, główni autorzy: J. Martin, T. Henrichs, A. Pirc-Velkavrh, A. Volkery, D. Jarosinska, P. Csagoly, Y. Hoogeveen.

<sup>34</sup> *“Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing”*, The report of the United Nations Secretary-General’s High-level Panel on Global Sustainability, Nowy Jork 2012, [https://en.unesco.org/system/files/GSP\\_Report\\_web\\_final.pdf](https://en.unesco.org/system/files/GSP_Report_web_final.pdf) [dostęp: 1.11.2018].

<sup>35</sup> V. Marchal, *OECD Environmental Outlook to 2050: The Consequences of Inaction*, OECD Publishing 2012, s. 71–155, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264122246-en> [dostęp: 1.11.2018].

Podkreślono, że Unia zainicjowała to przekształcenie poprzez długoterminowe, zintegrowane strategie służące powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej, poprawie efektywnego gospodarowania zasobami i przyspieszeniu przejścia na bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną<sup>36</sup>. Ponadto Komisja uwzględniła zagadnienia i cele środowiskowe w najnowszych inicjatywach podjętych w innych ważnych obszarach polityki, w tym energetyce<sup>37</sup> i transporcie<sup>38</sup>, a także wspomagała osiągnięcie korzyści dla środowiska poprzez reformy unijnej polityki rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich, rybołówstwa i spójności, w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia. W tym kontekście wzajemna zgodność odgrywa szczególnie ważną rolę w przyczynianiu się do zrównoważonego charakteru rolnictwa, dzięki promowaniu ochrony szczególnie narażonych ekosystemów, takich jak zbiorniki wodne, gleba i siedliska gatunków. Podkreślono w Decyzji, że Unia podjęła wiele prawnie wiążących zobowiązań na mocy wielostronnych umów środowiskowych, a także politycznie wiążących zobowiązań środowiskowych, w tym uzgodnionych na Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio + 20)<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> COM (2011) 112, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. z dnia 8 marca 2011 r., [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0112\\_/com\\_com\(2011\)0112\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0112_/com_com(2011)0112_pl.pdf) [dostęp: 1.11.2018].

<sup>37</sup> COM (2011) 885, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania w zakresie energii do roku 2050 z dnia 15 grudnia 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0885:FIN:pl:PDF> [dostęp: 1.11.2018].

<sup>38</sup> COM (2011) 144, Biała Księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, z dnia 28 marca 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN> [dostęp: 1.11.2018].

<sup>39</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, A/Res/66/288, [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf) [dostęp: 1.11.2018]. W dokumencie końcowym konferencji Rio + 20 uznano zieloną i sprzyjającą włączeniu społecznemu gospodarkę za ważne narzędzie umożliwiające osiągnięcie zrównoważonego rozwoju i wyeliminowanie ubóstwa. Dokument ten określa ramy działania obejmujące wszystkie trzy wymiary zrównoważonego rozwoju (środowiskowy, społeczny i gospodarczy), z których wiele odzwierciedlonych jest w celach priorytetowych 7. EAP. Na konferencji Rio +20 uzgodniono również opracowanie celów zrównoważonego rozwoju, spójnych z programem działań ONZ na rzecz rozwoju na okres po 2015 r. i włączonych do niego, aby wzmocnić ramy instytucjonalne oraz opra-

W Decyzji podkreślono, że 7. EAP uzupełnia wysiłki ONZ poprzez określenie celów priorytetowych dla Unii, które należy osiągnąć do 2020 r. 7. EAP wspiera realizację i zachęca do podejmowania działań na wszystkich szczeblach, a także propaguje inwestycje na rzecz środowiska i klimatu, również w perspektywie po 2020 r. Stwierdzono, że w wielu przypadkach działania służące osiągnięciu celów priorytetowych będą potrzebne przede wszystkim na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym, zgodnie z zasadą pomocniczości. W innych przypadkach potrzebne będą dodatkowe środki na szczeblu Unii i szczeblu międzynarodowym. Społeczeństwo powinno również – zdaniem Decyzji – odgrywać aktywną rolę i należy jego członków odpowiednio informować o polityce w zakresie środowiska. Ponieważ polityka w zakresie środowiska stanowi w Unii sferę kompetencji dzielonych, jednym z celów 7. EAP jest określenie wspólnej odpowiedzialności za wspólne cele oraz zapewnienie przedsiębiorstwom i organom publicznym równych warunków działania. Jasne cele wyznaczają też decydentom i innym zainteresowanym stronom, w tym regionom i miastom, przedsiębiorstwom i partnerom społecznym, a także pojedynczym obywatelom, kierunek rozwoju i przewidywalne ramy działania.

Zintegrowany i spójny rozwój polityki w zakresie środowiska i klimatu może – jak przyjmuje się w Decyzji – pomóc w zapewnieniu odpowiedniego przygotowania gospodarki i społeczeństwa Unii na wspomniane wyżej wyzwania. Działania takie będą jednak wymagały skupienia się na trzech celach tematycznych, a mianowicie: na ochronie, zachowaniu i poprawie kapitału naturalnego Unii; przekształceniu Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną; wreszcie na ochronie obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia oraz dobrostanu. Te trzy cele tematyczne – jak wskazano – są ze sobą wzajemnie powiązane i należy je realizować równolegle. Działania podjęte na rzecz realizacji jednego celu często wspomogą także realizację pozostałych celów. Na przykład dzięki zwiększeniu efektywności gospodarowania zasobami spadnie eksploatacja kapitału naturalnego, natomiast wzmocnienie odporności bazowego kapitału naturalnego Unii przyniesie korzyści dla zdrowia i dobrostanu ludzi.

Przedstawiając cele priorytetowe w Decyzji wskazywano odnośnie każdego z nich dotychczasowe osiągnięcia, akcentując dokonania normatywne, zauwa-

---

cować strategię finansowania zrównoważonego rozwoju. Na konferencji Rio +20 przyjęto również globalne dziesięcioletnie ramy programowe w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji. Unia i jej państwa członkowskie powinny obecnie zapewnić realizację tych zobowiązań w Unii oraz powinny propagować ich realizację w skali światowej.



żając braki i konstatując stan faktyczny. Jako pierwszy z celów w decyzji wskazano ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego Unii. Wskazano, że dobrobyt gospodarczy Unii oparty jest na kapitale naturalnym, czyli na różnorodności biologicznej, obejmującej ekosystemy, zapewniające podstawowe towary i usługi, od żyznej gleby i wielofunkcyjnych lasów, po urodzajne ziemie i morza, od słodkiej wody i czystego powietrza o dobrej jakości, po zapyłanie oraz ochronę przed klęskami żywiołowymi. Czytając te stwierdzenia nie można się oprzeć wrażeniu, że nie odzwierciedlają one jednak rzeczywistości w całej Unii i oparte są o ocenę sytuacji w państwach jej zachodniej części i to niekoniecznie na całym obszarze tych państw. W Decyzji wywiedziono, że znacząca część prawodawstwa Unii ma na celu ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego<sup>40</sup>. Prawodawstwo Unii – jak stwierdzono – w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, zahamowania emisji przemysłowych, chemikaliów i odpadów przyczynia się do zmniejszenia presji wywieranej na glebę i różnorodność biologiczną, w tym na ekosystemy, gatunki i siedliska, a także do zmniejszenia zrzutu substancji biogennych. Przy okazji rozpoznawania szeregu spraw Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni treści wspomnianych

<sup>40</sup> Do aktów normatywnych mających na celu ochronę środowiska zaliczono w Decyzji: Dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającą ramy wspólnotowego działania w zakresie polityki wodnej, Dz.Urz. UE. L. 2000, nr 327, s. 1 z późn. zm. Zob. D. Pyć, *Tworzenie i stosowanie prawa ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005; Dyrektywę Ramową w sprawie strategii morskiej tj. Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiającą ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 164, s. 19 z późn. zm.; Dyrektywę Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącą oczyszczania ścieków komunalnych, Dz.Urz. UE. L. 1991, nr 135, s. 40; Dyrektywę Rady z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącą ochronę wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego, Dz.Urz. UE. L. 1991, nr 135, s. 1; Dyrektywę 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz.Urz. UE. L. 2007, nr 288, s. 27; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającą i w następstwie uchylającą Dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 348, s. 84 z późn. zm.; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 152, s. 1; Dyrektywę 2004/107/WE, Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu, Dz.Urz. UE. L. 2005, nr 23, s. 3; Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE, z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.Urz. UE. L. 2010, nr 20, s. 7.

dyrektyw. Judykatów tych nie sposób w tym miejscu analizować, należy jednak zwrócić uwagę na wyrok z dnia 7 grudnia 2016 r., C-686/15 w sprawie *Vodopskrba i odvodnja d.o.o. przeciwko Željce Klafurić*, w którym wskazano, że w zakresie w jakim państwa członkowskie wywiązują się z zawartego w art. 9 dyrektywy 2000/60 ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w zakresie polityki wodnej, obowiązku uzyskania zwrotu kosztów ponoszonych przez podmioty świadczące usługi wodne, w tym również kosztów dla środowiska naturalnego i zasobów, mogą one w ramach przyznanych im w dyrektywie 2000/60 uprawnień dyskrecjonalnych spośród różnych sposobów naliczania należności wybrać te, które są najwłaściwsze w ich sytuacji, gdyż dyrektywa te nie narzuca żadnego szczególnego sposobu tego naliczania<sup>41</sup>. W wyroku z 10 maja 2007 r., C-252/05, w sprawie *Regina na wniosek Thames Water Utilities przeciwko South East Division, Bromley Magistrates' Court* (orzeczenie wstępne)<sup>42</sup> stwierdzono, że przepisy dyrektywy 75/442 dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych, zmienionej dyrektywą 91/156, wyłącza z zakresu stosowania dyrektywy wody ściekowe, z wyjątkiem odpadów w postaci płynnej, pod warunkiem jednak, że wspomniane wody ściekowe są objęte „inną legislacją”. Termin ten może obejmować również przepisy krajowe. Jednak aby uznać dane uregulowania wspólnotowe lub krajowe za „inną legislację”, winny one zawierać precyzyjne przepisy organizujące gospodarkę odpadami i zapewniające poziom ochrony co najmniej równy poziomowi wynikającemu z tej dyrektywy. Wskazano także, że dyrektywa 91/271 dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych nie zapewnia takiego poziomu ochrony. Nie stanowi ona zatem „innej legislacji” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 75/442. Do sądu krajowego należy zbadanie, zgodnie z kryteriami określonymi powyżej, czy przepisy krajowe można uznać za stanowiące „inną legislację” w rozumieniu tego przepisu. Zachodzi to w przypadku, gdy uregulowanie krajowe zawiera precyzyjne przepisy organizujące gospodarkę omawianymi odpadami i gdy jest w stanie zapewnić ochronę środowiska odpowiadającą poziomowi ochrony zagwarantowanemu w dyrektywie 75/442.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2005 r., C-416/02, w sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*<sup>43</sup> wywieziono, że zakres stosowania pojęcia „odpadu” w rozumieniu dyrektywy 75/442 w sprawie odpadów zmienionej dyrektywą 91/156 zależy od znaczenia

<sup>41</sup> Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (dalej ZOTSiS) 2016, nr 12, I-927.

<sup>42</sup> ZOTSiS 2007, nr 5, I-3883.

<sup>43</sup> ZOTSiS 2005, nr 8, I-7487.

pojęcia „usuwać” użytego w dyrektywie. W związku z tym w pewnych sytuacjach rzecz, materiał lub surowiec pochodzący z procesu wytwarzania lub wydobywania, którego celem nie było zasadniczo ich wyprodukowanie, nie stanowi pozostałości, lecz produkt uboczny, którego przedsiębiorstwo nie chce „usuwać” w rozumieniu tego przepisu, ale który zamierza, bez uprzedniego przetworzenia, zużytkować lub zbyć na korzystnych dla siebie warunkach. W takim przypadku rzeczy, materiały lub surowce, których ekonomiczna wartość odpowiada wartości towarów, niezależnie od jakiegokolwiek przetworzenia, i które są jako takie poddane uregulowaniom znajdującym zastosowanie do tego rodzaju towarów, nie podlegają przepisom tej dyrektywy, które regulują unieszkodliwianie lub odzyskiwanie odpadów, pod warunkiem że ich ponowne wykorzystanie będzie miało charakter nie potencjalny, lecz pewny, bez wcześniejszego przetworzenia i w ramach ciągłego procesu produkcji. W związku z tym pod takimi samymi warunkami odchody zwierzęce mogą nie zostać zakwalifikowane jako odpady, jeśli używane są jako nawóz gruntowy w ramach zgodnego z prawem rolniczego wykorzystania na wyraźnie określonych terenach i jeśli ich przechowywanie ma miejsce wyłącznie dla potrzeb tego rolniczego wykorzystania. Okoliczność, że odchody zwierzęce nie są wykorzystywane na terenach należących do tego samego gospodarstwa rolnego, które je wytworzyło, lecz dla potrzeb innych przedsiębiorców, nie ma w tym zakresie znaczenia.

W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2018 r., C-336/16 w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej rozpoznając zarzuty, że Polska długotrwale przekracza dobowe i roczne wartości poziomu dwutlenku siarki i pyłu zawieszonego PM 10, ołowiu, i tlenku węgla w powietrzu określone w załączniku XI do dyrektywy 2008/50/WE mimo wezwań Komisji do usunięcia uchybień, stwierdził, że przepisy przywołanej dyrektywy, zwłaszcza art. 23 ust. 1 mają charakter powszechnie obowiązujący, a Polska mimo wezwań Komisji nie podejmuje działań, które zmierzałyby do osiągnięcia założeń dyrektywy. Przy okazji przypomniano, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie wymaga koniecznie formalnego i literalnego powtórzenia jej przepisów w wyraźnym i specjalnie do tego przeznaczonym akcie ustawowym lub wykonawczym. Wystarczający może być ogólny kontekst prawny, jeżeli skutecznie zapewnia to zastosowanie dyrektywy w pełni w sposób wystarczający i precyzyjny<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Zob. M. Adamczak-Retecka, *Przekraczanie przez państwo członkowskie norm dla pyłów PM 10 w otaczającym powietrzu jako naruszenie prawa unijnego – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22.02.2018 r., C-336/16, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy”, lipiec 2018, s. 32–36. Por. B. Iwańska,

Przedstawiając cele priorytetu ochrona, zachowanie i poprawa kapitału naturalnego zauważono w decyzji, że najnowsze oceny wskazują jednak na to, że w Unii nadal dochodzi do utraty różnorodności biologicznej oraz że większość ekosystemów uległa poważnej degradacji w wyniku różnych presji<sup>45</sup>. Wskazano w decyzji, że inwazyjne gatunki obce stanowią większe zagrożenie dla zdrowia roślin, zwierząt i ludzi oraz dla środowiska i gospodarki, niż wcześniej zakładano. W strategii UE dotyczącej ochrony różnorodności biologicznej do 2020 r. określono cele i działania konieczne do odwrócenia tych negatywnych tendencji, powstrzymania utraty różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych do 2020 r. oraz odtworzenia ich w miarę możliwości<sup>46</sup>. Przyspieszenie wdrożenia tej strategii oraz osiągnięcie celów w niej wyznaczonych jest niezbędne, aby umożliwić Unii osiągnięcie jej głównego celu dotyczącego różnorodności biologicznej do 2020 r. Podczas gdy strategia ta obejmuje środki służące usprawnieniu wdrożenia dyrektyw ptasiej i siedliskowej, w tym funkcjonowania sieci Natura 2000, osiągnięcie głównego celu będzie wymagało pełnego wdrożenia całego istniejącego prawodawstwa, którego celem jest ochrona kapitału naturalnego.

W dalszej części, dotyczącej pierwszego celu priorytetowego, stwierdzono, że występują także poważne trudności w osiągnięciu celu dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej, polegającego na uzyskaniu „dobrego stanu środowiska” do 2020 r., między innymi z powodu utrzymujących się w europejskich morzach przełowienia, zanieczyszczenia (w tym zagrożenia hałasem pod wodą i odpadów morskich) oraz skutków globalnego ocieplenia, takich jak zakwaszenie. Wskazano, że ścisła współpraca w ramach Unii i z państwami sąsiadującymi w celu skutecznego podjęcia tych wyzwań będzie niezbędna

---

*Ochrona powietrza w systemie prawa ochrony środowiska*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 7; por. także: M. Baran, *Dyrektywa 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy oraz jej implementacja w prawie polskim*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 7, s. 15–27; J.H. Jans, H.B. Vedder, *European Environmental Law. After Lisbon*, Groningen 2012, s. 419.

<sup>45</sup> EEA 2010. Środowisko Europy 2010 – Stan i Prognozy. Synteza. Europejska Agencja Środowiska, Kopenhaga 2010, s. 13–69, główni autorzy: J. Martin, T. Henrichs, A. Pirc-Velkavrh, A. Volkery, D. Jarosinska, P. Csagoly, Y. Hoogeveen.

<sup>46</sup> W punkcie 14 konkluzji Rady Europejskiej z dnia 26 marca 2010 r. stwierdzono: „Należy pilnie odwrócić utrzymujące się tendencje utraty różnorodności biologicznej i degradacji ekosystemów. Rada Europejska będzie działać na rzecz długoterminowej wizji różnorodności biologicznej 2050 i celu na rok 2020 przedstawionych w konkluzjach Rady z 15 marca 2010 r.” EUCO 7/10, s. 9, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2010-INIT/pl/pdf> [dostęp: 2.11.2018].

w szczególności w basenie Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, gdzie większość państw nadbrzeżnych nie jest państwami członkowskimi Unii. Podkreślono w decyzji, że chociaż polityka Unii w dziedzinie powietrza i emisji przemysłowych pomogła ograniczyć wiele form zanieczyszczeń, ekosystemom nadal szkodzi nadwyżka azotu i siarki oraz zanieczyszczenie ozonem związane z emisjami z transportu, produkcji energii elektrycznej i z praktyk rolniczych niezgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>47</sup>.

Ochrona, zachowanie, poprawa i docenianie wartości kapitału naturalnego Unii wymaga zatem również rozwiązania problemów u źródła, między innymi poprzez lepsze uwzględnianie celów związanych z kapitałem naturalnym przy opracowywaniu oraz realizacji innych strategii politycznych, oraz zapewnienia, aby polityki były spójne i przynosiły wspólne korzyści. Elementy dotyczące środowiska określone we wnioskach Komisji w sprawie reform, w szczególności w zakresie rolnictwa, rybołówstwa i polityki spójności Unii, poparte wnioskami w sprawie ekologicznych elementów budżetu Unii w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, mają wspomagać osiągnięcie tych celów. Ponieważ tereny rolne i leśne pokrywają łącznie 78% powierzchni Unii, odgrywają one istotną rolę w zachowaniu zasobów naturalnych, zwłaszcza wody i gleby o dobrej jakości, jak również różnorodności biologicznej i różnorodnego krajobrazu kulturowego. Dzięki ekologicznym elementom WPR będą promowane korzystne dla środowiska praktyki rolnicze i leśne, takie jak: dywersyfikacja upraw, ochrona trwałych użytków zielonych i pastwisk, oraz zrównoważone agroleśnictwo, a także będą promowane tworzenie i utrzymywanie wartościowych pod względem ekologicznym terenów rolniczych i leśnych, w tym za pomocą praktyk ekstensywnych i tradycyjnych. Wzrośnie również zdolność sektora użytkowania gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwa do pełnienia funkcji pochłaniacza dwutlenku węgla. Istotnym elementem zrównoważonego rolnictwa jest odpowiedzialne gospodarowanie z myślą o przyszłych pokoleniach, które pozostaje jednocześnie zasobooszczędne i efektywne pod względem zasobów.

---

<sup>47</sup> W decyzji podniesiono, że wymóg ochrony wód powierzchniowych i podziemnych ustanowiony w dyrektywie 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r., ustanawiającej ramy wspólnego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. UE. L. 2000, nr 327, s. 1) będzie prawdopodobnie spełniony w odniesieniu do ok. 53% części wód powierzchniowych Unii; COM (2012) 673, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 14 listopada 2012 r., Plan ochrony zasobów wodnych Europy, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/PL/1-2012-673-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 2.11.2018].

Unia ma największe na świecie terytorium morskie, a zatem ciąży na niej znacząca odpowiedzialność za zapewnienie ochrony środowiska morskiego. W przypadku środowiska morskiego, chociaż sektor morski daje rozmaite możliwości gospodarcze – od rybołówstwa, żeglugi i akwakultury po surowce i morską energię wiatrową oraz biotechnologię morską – trzeba zapewnić, aby korzystanie z tych możliwości było zgodne z ochroną ekosystemów morskich i przybrzeżnych oraz ze zrównoważonym zarządzaniem tymi ekosystemami. Planowanie przestrzenne obszarów morskich w połączeniu ze zintegrowanym zarządzaniem strefą przybrzeżną w państwach członkowskich i między nimi może odegrać skuteczną rolę w koordynacji zrównoważonego wykorzystywania wód morskich i obszarów przybrzeżnych, przy zastosowaniu podejścia opartego na ekosystemach do zarządzania różnymi rodzajami działalności sektorowych na tych obszarach. Środowisko morskie nie jest odpowiednio chronione, częściowo z uwagi na fakt, że ukończenie sieci Natura 2000 jest opóźnione, co wymaga większych wysiłków ze strony państw członkowskich. Należy również skuteczniej zarządzać morskimi obszarami chronionymi.

Oparte na ekosystemach podejście do łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej, które jest korzystne również dla różnorodności biologicznej i dostarczania innych usług ekosystemowych, powinno być – jak stwierdzono w decyzji – stosowane szerzej jako część unijnej polityki przeciwdziałania zmianie klimatu, podczas gdy inne cele środowiskowe, takie jak ochrona różnorodności biologicznej oraz gleby i wód, powinny być w pełni uwzględniane przy podejmowaniu decyzji związanych z odnawialnymi źródłami energii. Zauważono także, że istnieje konieczność wprowadzenia środków ograniczających zanieczyszczenia powietrza związanego z transportem i emisją CO<sub>2</sub><sup>48</sup>. Podniesiono, że degradacja, rozdrobnienie i gospodarowanie gruntami w Unii sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju zagrażają świadczeniu kilku ważnych usług ekosystemowych i różnorodności biologicznej oraz zwiększają narażenie Europy na zmianę klimatu i klęski żywiołowe. Prowadzą również do degradacji gleby i pustynnienia<sup>49</sup>. Zwrócono uwagę na konieczność

---

<sup>48</sup> COM (2011) 144, Biała Księga, Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu z dnia 28 marca 2011 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144&from=EN> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>49</sup> Ponad 25% terytorium Unii jest dotknięte erozją gleby spowodowaną przez wodę, co zagraża funkcjom gleby i wpływa na jakość słodkiej wody. Uporczywymi problemami są również zanieczyszczenie i zasklepienie gleby. Ocenia się, że w całej Unii istnieje ponad pół miliona zanieczyszczonych obszarów i dopóki nie zostaną one zidentyfikowane i ocenione



przestrzegania wytycznych Komisji dotyczących problemu zasklepienia gleby<sup>50</sup> oraz pilne przeprowadzenie wniosku Komisji ustanawiającego ramy dla ochrony gleby i zmieniającego dyrektywę 2004/35/WE<sup>51</sup>. Jako jeden z celów określono konieczność zrównoważonego gospodarowania gruntami i glebą. Uznano za konieczne ograniczenie uwalniania substancji biogennych, w szczególności amoniaku, co wiąże się z efektywniejszym stosowaniem nawozów. Zadeklarowano zamiar odtworzenia co najmniej 15% zdegenerowanych ekosystemów Unii i poszerzenie korzystania z narzędzi zapewniających korzyści ekologiczne, gospodarcze i społeczne przy jednoczesnym przeciwdziałaniu rozdrabnianiu gruntów.

W celu ochrony, zachowania i poprawy kapitału naturalnego należy, jak stwierdzono w decyzji, w toku realizacji 7. EAP dążyć do zahamowania utraty różnorodności biologicznej i degradacji usług ekosystemowych, ograniczyć presję na wody morskie i w sposób zrównoważony gospodarować obszarami przybrzeżnymi, ograniczyć jeszcze bardziej zanieczyszczenie powietrza, gospodarować gruntami Unii w sposób zrównoważony, w należyty sposób chroniąc glebę i rekultywując tereny skażone, w sposób zrównoważony i zasobooszczędny zarządzać obiegiem substancji biogennych, dążąc jednocześnie do zrównoważenia gospodarki leśnej i uodparniając lasy na zmianę klimatu, pożary, nawałnice, szkodniki i choroby. Osiągnięcie tego wymaga wdrażania strategii UE w zakresie różnorodności biologicznej, pełnego wdrożenia koncepcji ochrony zasobów wodnych, przy wsparciu działań państw członkowskich w zakresie jakości wody, osiągnięcie zdrowych zasobów rybnych i ograniczenia odpadów wyrzucanych do mórz, uzgodnienia i wdrożenia strategii

---

będą nadal stanowiły potencjalnie poważne zagrożenie dla środowiska, gospodarki, społeczeństwa i zdrowia. Co roku ponad 1000 km<sup>2</sup> gruntów przeznaczanych jest na takie cele, jak mieszkalnictwo, przemysł, transport lub rekreacja. Odwrócenie tych długotrwałych zmian jest trudne lub kosztowne i prawie zawsze wymaga kompromisów pomiędzy różnymi potrzebami społecznymi, gospodarczymi i środowiskowymi. W decyzjach w zakresie gospodarowania gruntami należy uwzględnić czynniki środowiskowe, w tym ochronę wody i utrzymanie różnorodności biologicznej, tak aby decyzje te były bardziej zrównoważone, z myślą o osiągnięciu postępu w realizacji celu dotyczącego poziomu zerowego netto do 2050 r.

<sup>50</sup> SWD (2012) 101, Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing z dnia 12 kwietnia 2012 r., [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil\\_sealing\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf) [dostęp: 2.11.2018].

<sup>51</sup> COM (2006) 232, Framework for the protection of soil z dnia 22 września 2009 r., [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0\\_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweehn-byvt/v=s7z/f=/com\(2006\)232\\_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fm2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcweehn-byvt/v=s7z/f=/com(2006)232_en.pdf) [dostęp: 2.11.2018].

UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu<sup>52</sup>. Ponadto konieczne jest zwiększenie wysiłków na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z unijnymi przepisami w zakresie jakości powietrza, zmniejszenie erozji gleby, zwiększenie w niej materii organicznej, rekultywację zanieczyszczonych terenów, zmniejszenie emisji azotu i fosforu, w tym emisji związanej ze ściekami komunalnymi, przemysłowymi oraz stosowaniem nawozów. Zauważono wreszcie w decyzji, że niezbędne jest opracowanie i wprowadzenie odnowionej unijnej strategii leśnej, a także szersze informowanie opinii publicznej, w tym podnoszenie świadomości i edukacji w zakresie polityki dotyczącej środowiska.

Drugim z celów priorytetowych decyzji jest przekształcenie Unii w zasobną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną<sup>53</sup>. Przedstawiając ten cel wskazano, że wynika on ze strategii „Europa 2020”<sup>54</sup>, zapewnić zaś ma możliwość zwiększenia inwestycji i innowacji na sześciu rynkach wzorcowych, powiązanych z gospodarką ekologiczną<sup>55</sup>, silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego. Wskazano przy tym, iż konieczne jest przyjmowanie nowych technologii, działania na rzecz badań naukowych i innowacji w zakresie odpadów<sup>56</sup>. Wskazano, że przedsiębiorstwa europejskie przejęły rolę światowego lidera w zakresie recyklingu, jednak nadal konieczne jest zmniejszanie emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększanie efektywności

---

<sup>52</sup> COM (2013) 216, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu z dnia 16 kwietnia 2013 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/PL/1-2013-216-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>53</sup> COM (2011) 112, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. z dnia 8 marca 2011 r., [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0112\\_/com\\_com\(2011\)0112\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0112_/com_com(2011)0112_pl.pdf) [dostęp: 2.11.2018].

<sup>54</sup> COM (2012) 173, 33, W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu z dnia 18 kwietnia 2012 r., <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7619&langId=pl> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>55</sup> COM (2012) 582, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Silniejszy przemysł europejski na rzecz wzrostu i ożywienia gospodarczego. Aktualizacja komunikatu w sprawie polityki przemysłowej z dnia 10 października 2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:pl:PDF> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>56</sup> Zasada IX programu „Small Business Act” dla Europy, zawierająca propozycję działań umożliwiających wykorzystanie szans związanych z wyzwaniem ekologicznymi, COM (2008) 394.

energetycznej<sup>57</sup>. Koniecznym jest realizowanie kierunków określonych w zielonej księdze w sprawie ram polityki w zakresie klimatu i energii do 2030 r.<sup>58</sup>, oraz białej księgi w sprawie transportu<sup>59</sup>. Wspomniane akty normatywne, zdaniem twórców decyzji, powinny być wspierane politycznie. Zauważono, że niektóre z istniejących instrumentów polityki produkcji i konsumpcji mają ograniczony zasięg. Dlatego konieczne jest przyjęcie środków mających na celu dalsze zwiększanie efektywności środowiskowej towarów i usług na rynku Unii. Podkreślono, że konsumenci powinni otrzymywać dokładne, łatwe do zrozumienia i wiarygodne informacje o nabywanych produktach, zawarte w wyraźnych i spójnych etykietach, w tym także dotyczące ekologiczności. Opakowania należy zoptymalizować, aby zminimalizować wpływ na środowisko. Obowiązujące prawodawstwo dotyczące produktów, zgodnie z obietnicą zawartą w decyzji ma zostać poddane przeglądowi w celu efektywności środowiskowej i oszczędnego gospodarowania zasobami<sup>60</sup>.

Wskazano w decyzji, że Komisja rozważy zaproponowanie sektorowych przepisów zmierzających do przyjęcia wymogów w zakresie obowiązkowych „zielonych” zamówień publicznych w odniesieniu do dodatkowych kategorii produktów. Widziano także konieczność pełnego wdrożenia unijnych przepisów dotyczących odpadów w całej Unii, opartego na surowym przestrzeganiu hierarchii odpadów oraz uwzględnienia różnych rodzajów odpadów<sup>61</sup>. Zauwa-

<sup>57</sup> Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz.Urz. UE. L. 2012, nr 315, s. 1 z późn. zm.

<sup>58</sup> COM (2013) 169, Zielona Księga. Ramy polityki w zakresie klimatu i energii do roku 2030 z dnia 27 marca 2013, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0169:FIN:PL:PDF> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>59</sup> Biała księga transportu, Luksemburg 2011, [https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011\\_white\\_paper/white-paper-illustrated-brochure\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_pl.pdf) [dostęp: 2.11.2018].

<sup>60</sup> Wskazano, że twórcy decyzji mają na względzie w pierwszym rzędzie Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady: 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r., ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 285, s. 10 z późn. zm.; 2010/30/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie wskazania poprzez etykietowanie oraz standardowe informacje o produkcie, zużyciu energii oraz innych zasobów przez produkty związane z energią, Dz.Urz. UE. L. 2010, nr 153, s. 1 z późn. zm.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 660/2010 z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie oznakowania ekologicznego Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE. L. 2010, nr 27, s. 1 z późn. zm.

<sup>61</sup> Jako podstawę wskazano Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/

żono, że konieczne jest podjęcie dodatkowych wysiłków zmierzających do ograniczenia produkcji odpadów na mieszkańca w wartościach absolutnych. Dążyć także należy do najbardziej efektywnego wykorzystania wody, konieczne jest też opracowanie metodologii pomiaru efektywności gospodarowania zasobami wody, gruntu, materiałów i węgla.

Dążąc do przekształcenia Unii w zasobooszczędną, „zieloną” i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną, 7. EAP powinien spowodować, aby osiągnięte zostały do 2020 r. cele klimatyczne i energetyczne, prowadzące do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, wzrosła efektywność gospodarowania zasobami, odpady były w sposób bezpieczny zagospodarowywane, a zmiany strukturalne w zakresie produkcji, technologii i innowacji, a także wzorce konsumpcji i stylu życia zmniejszyły ogólne oddziaływania produkcji oraz konsumpcji na środowisko, w szczególności w sektorze żywności, mieszkalnictwa i mobilności. Konieczne jest przy tym ograniczenie lub wyeliminowanie presji w zakresie korzystania z wody. W decyzji wskazano, że wymaga to pełnego wdrożenia pakietu klimatyczno-energetycznego oraz uzgodnienia na szczelbu Unii polityki w zakresie klimatu i energii na 2030 r. Rozpowszechnienie stosowania najlepszych dostępnych praktyk w odniesieniu do emisji przemysłowych<sup>62</sup> wprowadzenia innowacyjnych technologii, systemów i modeli biznesowych, opracowania metodologii pomiaru w odniesieniu do efektywnego gospodarowania gruntami, węglem, wodami i materiałami. Zauważono, że konieczne jest ustanowienie spójnych ram politycznych dla zrównoważonej produkcji i konsumpcji, w tym

---

WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 312, s. 3. Warto w tym miejscu przywołać stanowisko Trybunału Sprawiedliwości zawarte w postanowieniu z 15 stycznia 2004 r. w sprawie C-235/02 Marco Antonio Saetti i Andrea Frediani (orzeczenie wstępne), sprowadzające się do twierdzenia, że dyrektywa nie może sama z siebie ani nakładać zobowiązań na jednostki, a zatem jest wykluczone powoływanie się na jej przepisy przeciwko tym osobom, ani, niezależnie od prawa krajowego przyjętego przez państwo członkowskie w celu jej wdrożenia, wywoływać skutek w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które działają z naruszeniem postanowień tej dyrektywy. Nie jest zadaniem Trybunału, w związku z wnioskiem o wydanie orzeczenia prejudycjalnego dotyczącego wykładni dyrektywy, interpretowanie lub stosowanie prawa krajowego w celu ustalenia skutków przepisów tego prawa, które przestało uznawać za naruszenie prawa czyny, które doprowadziły do wszczęcia postępowania karnego przed sądem krajowym, chociaż nie ulega wątpliwości, że w czasie, gdy stwierdzono popełnienie tych czynów, mogły one, w danym przypadku, stanowić przestępstwa zagrożone sankcją karną, LEX nr 197207.

<sup>62</sup> Innymi słowy chodzi o pełne stosowanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola), Dz.Urz. UE. L. 2010, nr 334, s. 17 z późn. zm.

skonsolidowania istniejących instrumentów w spójne ramy prawne, przeglądu prawodawstwa, pobudzenia zapotrzebowania konsumentów na produkty i usługi, zrównoważone pod względem środowiskowym. Podkreślono także konieczność programów szkoleń, wdrożenia w pełnym zakresie unijnych przepisów dotyczących odpadów, wreszcie poprawy efektywności korzystania z wody.

Oceniając zarówno założenia w zakresie drugiego celu priorytetowego, jak i przedsięwzięte środki, nie sposób jednak podzielić optymistycznego stanowiska Unii, że założone cele da się osiągnąć poprzez działalność normatywną. Szczytne skąd inąd i potrzebne cele nie mogą być zrealizowane w założony sposób i to w tak krótkim czasie. Wymagają one wieloletniego, umiejętnie prowadzonego, niezbyt nachalnego oddziaływania na społeczeństwo. Twórcy decyzji zdają się traktować obywateli państw Unii jak roboty, które bezrefleksyjnie wypełniać będą nakazy rządzących. Stanowisko takie jest wyrazem naiwności, wypływającej z utrwalonego przekonania, że nakazami i zakazami da się sterować społeczeństwem. Zupełnie nie biorą pod uwagę, iż stanowione prawo musi być zgodne z systemem wartości podmiotów, do których jest skierowane. Jeśli tak się nie stanie, nie będzie ono respektowane, i nie pomogą żadne zakłęcia bądź sankcje. Wydaje się, że konieczne byłoby, aby normatywne działania Unii zostały wsparte polityków społecznych, socjologów bądź psychologów, przy czym takowe oddziaływania musiałyby trwać przez czas dłuższy niż założony w Decyzji, jeśli miałyby zakończyć się powodzeniem.

Jako trzeci cel priorytetowy wskazano ochronę obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia oraz dobrostanu. Skonstatowano przy tej okazji, że znacząca część ludności Unii narażona jest na zanieczyszczenia powietrza na poziomie przekraczającym normy zalecane przez WHO. Dostęp do wody o zadowalającej jakości jest nadal problemem na wielu obszarach wiejskich Unii. Podkreślono, że nie wdrożono w pełnym zakresie unijnych założeń dotyczących tych kwestii, zwłaszcza w odniesieniu do źródeł zanieczyszczeń. Podniesiono, że prawodawstwo horyzontalne w dziedzinie chemikaliów<sup>63</sup>,

---

<sup>63</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.Urz. UE. L. 2006, nr 396, s. 1 z późn. zm.; Rozporządzenie Parlamentu i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniające i uchylające dyrektywę 67/548/EWG i 199/45/WE oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, Dz.Urz. UE. L. 2008, nr 353, s. 1.

a także produktów biobójczych<sup>64</sup> i środków ochrony roślin<sup>65</sup> zapewnia podstawową ochronę zdrowia człowieka i środowiska, aczkolwiek badania wskazują, że niektóre chemikalia wywierają nadal różnorodny, negatywny wpływ na zdrowie i środowisko, w szczególności na rozwój dzieci. Zmiana klimatu, jak wskazano w Decyzji, pogorszy problemy dotyczące środowiska, wywołując długotrwałe susze, fale upałów, powodzie, burze, pożary lasów, erozję gleby i wybrzeża, a także nowe bardziej agresywne rodzaje chorób ludzkich, zwierzęcych i roślinnych. Dlatego też konieczne jest podjęcie specjalnych działań celem zapewnienia należytego przygotowania Unii do przeciwstawienia się tym wyzwaniom. Należy też wzmocnić odporność środowiskową, gospodarczą i społeczną Unii, przy jednoczesnej odbudowie ekosystemu.

Dążąc do osiągnięcia trzeciego celu priorytetowego 7. EAP powinien zapewnić do 2020 r. znaczącą poprawę jakości powietrza, znaczące ograniczenie zagrożenia hałasem, wysoki standard bezpiecznej wody pitnej i wody w kąpieliskach. Rozwiązanie problemów wynikających z wpływu chemikaliów oraz wyeliminowanie szkodliwego wpływu środków ochrony roślin na zdrowie człowieka, a także zdecydowany postęp w przystosowaniu się do skutków zmian klimatu. Podniesiono, że dla osiągnięcia tych celów konieczne jest wdrożenie zaktualizowanej polityki unijnej dotyczącej jakości powietrza, zwalczania hałasu, a także wdrożenia istniejących dyrektyw odnoszących się do korzystania z wody oraz wdrażania dyrektyw mających chronić zdrowie ludzi przed wpływami chemikaliów. Za niezbędne uznano w decyzji monitorowanie wdrażania unijnego prawodawstwa dotyczącego zrównoważonego stosowania produktów biobójczych i środków ochrony roślin, a także uzgodnienia i wdrażania strategii Unii Europejskiej w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Osiągnięcie wspomnianych celów wymaga – jak stwierdzono w Decyzji – sprzyjających temu ram prawnych, stanowiących wsparcie dla skutecznego działania. Konieczne jest zatem przyjęcie środków celem udoskonalenia czterech kluczowych filarów: poprawy sposobu wdrażania unijnych przepisów w zakresie środowiska we wszystkich dziedzinach; zwiększenie wiedzy naukowej i bazy dowodowej polityki w zakresie środowiska; zabezpieczenia inwestycji i stworzenia właściwych zachęt dla ochrony środowiska i wreszcie lepszego uwzględnienia kwestii doty-

---

<sup>64</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 528/2012 z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie udostępnienia na rynku i stosowania produktów biobójczych, Dz.Urz. UE. L. 2012, nr 167, s. 1.

<sup>65</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylające dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG, Dz.Urz. UE. L. 2009, nr 309, s. 1.



czących środowiska i spójności polityki zarówno w ramach polityki w zakresie środowiska, jak i pomiędzy polityką w zakresie środowiska i innymi politykami. Wspomniane środki horyzontalne przyniosą – jak optymistycznie założono w Decyzji – korzyści dla unijnej polityki w zakresie środowiska wykraczające poza zakres tematyczny i czasowy 7. EAP.

Jako czwarty cel priorytetowy Decyzji wskazano maksymalizację korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska przez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa. Zauważono, że korzyści z zapewnienia rzeczywistego prawodawstwa Unii sprowadzają się do stworzenia równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych, funkcjonujących na rynku wewnętrznym oraz stymulacji innowacji i wspierania firm europejskich. Jednak między państwami członkowskimi, w samych państwach członkowskich występują znaczące różnice we wdrażaniu. Konieczne więc jest wyposażenie podmiotów zaangażowanych we wdrażanie prawodawstwa w zakresie środowiska na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym w wiedzę, narzędzia i możliwości, aby mogły usprawnić uzyskiwanie korzyści z tego prawodawstwa oraz udoskonalić zarządzanie procesem egzekwowania. Rodzi to konieczność po pierwsze, usprawnienia sposobu gromadzenia i rozpowszechniania wiedzy w zakresie wdrażania, aby pomóc ogółowi społeczeństwa i specjalistom w dziedzinie środowiska zrozumieć w pełni cel prawodawstwa Unii w zakresie środowiska oraz płynące z niego korzyści<sup>66</sup>; po drugie rozszerzenia wymagań dotyczących kontroli i nadzoru na większą liczę dziedzin prawa Unii w zakresie środowiska; po trzecie usprawnienie sposobu rozpatrywania skarg dotyczących wdrażania prawa Unii; po czwarte zapewnienia obywatelom Unii skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska<sup>67</sup>. W Decyzji

---

<sup>66</sup> COM (2012) 95, Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness, z dnia 7 marca 2012 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0095&from=pl> [dostęp: 2.11.2018].

<sup>67</sup> W Decyzji wskazano, że winno to nastąpić zgodnie z konwencją sporządzoną w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, Dz.U. 2003, nr 78, poz. 706. Zob. M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, rozdz. Społeczeństwo a infrastruktura energetyczna w świetle konwencji z Aarhus; M.B. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, rozdz. Procedura udziału społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska w prawie międzynarodowym, Warszawa 2010; G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 1, s. 27 i n.; J. Jędrońska, *Konwencja z Aarhus*, „Prawo i Środowisko” 1999, nr 2, s. 7 i n.

stwierdzono, że ogólne standardy zarządzania w dziedzinie środowiska zostaną poprawione w całej Unii przez zacieśnienie współpracy także na szczeblu międzynarodowym pomiędzy specjalistami zajmującymi się ochroną środowiska, zwłaszcza w ramach Europejskiej Sieci Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL) oraz zachęcania tych specjalistów do dzielenia się dobrymi praktykami. Obiecano także, że Komisja będzie dążyć do tego, aby prawodawstwo odzwierciedlało najnowsze osiągnięcia naukowe, uwzględniało doświadczenia na szczeblu państw członkowskich, a także było spójne, odpowiednie do celu, jasne i precyzyjne.

Uznano w decyzji, że 7. EAP powinien zapewnić, aby do 2020 r. społeczeństwo miało dostęp do jasnych informacji na temat wdrażania prawa Unii, ponadto aby prawo Unii w zakresie środowiska było egzekwowane na wszystkich szczeblach administracji i umocnione zostało zaufanie obywateli do prawa Unii. Łatwiejsze powinno być także przestrzeganie zasady skutecznej ochrony prawnej dla obywateli i organizacji obywatelskich. Uznano, że wymaga to w szczególności zapewnienia, aby systemy na szczeblu krajowym aktywnie rozpowszechniały informacje na temat jak wdrażane jest prawodawstwo Unii w dziedzinie środowiska, za niezbędne uznano także nawiązanie dobrowolnych porozumień partnerskich w sprawie wdrażania przepisów między państwami członkowskimi a Komisją, rozszerzenia wiążących kryteriów dla skutecznej kontroli i nadzoru ze strony państw członkowskich, zapewnienia spójnych i skutecznych krajowych mechanizmów rozpatrywania skarg w kwestii wdrażania prawa Unii, wreszcie zapewnienia, aby krajowe przepisy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości odzwierciedlały orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Za piąty cel priorytetowy uznano w Decyzji doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska. Stwierdzono, że unijna polityka w zakresie środowiska oparta jest na monitorowaniu środowiska, danych, wskaźnikach i ocenach związanych z wdrażaniem prawodawstwa Unii, jak również na formalnych badaniach naukowych oraz inicjatywach obywatelskich w dziedzinie nauki. Dokonał się znaczący postęp w dziedzinie wzmocnienia tej bazy wiedzy, podnoszenia świadomości i zwiększania zaufania decydentów i społeczeństwa do dowodów, na których opiera się polityka, w tym polityk, do których zastosowano zasadę ostrożności. Ułatwiło to lepsze zrozumienie skomplikowanych problemów w zakresie środowiska i wyzwań społecznych. Uznano także, że należy podjąć kroki na szczeblu unijnym i międzynarodowym w celu dalszego wzmocnienia i udoskonalenia działań na rzecz środowiska na styku nauki i polityki oraz zaangażowania obywateli,

np. poprzez wyznaczanie głównych doradców naukowych, jak to już uczyniła Komisja i niektóre państwa członkowskie lub poprzez lepsze wykorzystanie instytucji lub organów wyspecjalizowanych w dostosowywaniu wiedzy naukowej do polityki publicznej, takich jak krajowe agencje środowiska i Europejska Agencja Środowiska, a także Europejska Sieć Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET). Podkreślono, że w ostatnich dziesięcioleciach nastąpiła poprawa w zakresie gromadzenia i wykorzystywania informacji i statystyk w dziedzinie środowiska. Uznano to jednak za niewystarczające. Wskazano, że istnieje konieczność wdrażania zasady wspólnego systemu informacji o środowisku<sup>68</sup> oraz wspólnych standardów pozyskiwania i zestawienia spójnej informacji przestrzennej w ramach systemu INSPIRE<sup>69</sup> i Copernicus<sup>70</sup>, a także

---

<sup>68</sup> COM (2008) 46, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Towards a Shared Environmental Information System (SEIS) z dnia 1 lutego 2008 r., <https://www.eionet.europa.eu/seis/finally%20adopted%20Communication.pdf> [dostęp: 3.11.2018].

<sup>69</sup> Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.Urz. UE L 2007, nr 108, s. 1. Pamiętać przy tym należy o Dyrektywie 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającą dyrektywę Rady 90/313/EWG, Dz.Urz. UE L 2003, nr 41, s. 26 z późn. zm. Dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz.Urz. UE L 1990, nr 158, s. 56) zapoczątkowała zmiany w sposobie podejścia organu władzy publicznej do zagadnienia jawności i przejrzystości, ustanawiając środki realizacji prawa publicznego, dostępu do informacji o środowisku, które pogłębiła i zwiększyła Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

<sup>70</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 911/2010 z dnia 22 września 2010 r. w sprawie europejskiego programu monitorowania Ziemi (GMES) i początkowej fazy jego realizacji (lata 2011–2013), Dz.Urz. UE L 2010, nr 276, s. 1. Wspomniane rozporządzenie zostało uchylone przez art. 33 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 377/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiające program Copernicus i uchylające rozporządzenie (UE) nr 911/2010, Dz.Urz. UE L 2014, nr 122, s. 44. W motywie 9 tej ostatniej dyrektywy stwierdzono, że realizacja programu Copernicus powinna odbywać się w sposób zgodny z innymi stosownymi instrumentami i działaniami Unii, w szczególności z działaniami związanymi ze środowiskiem i zmianą klimatu, instrumentami w obszarze bezpieczeństwa, ochrony danych osobowych, konkurencyjności i innowacji, spójności, badań naukowych, transportu, konkurencji i współpracy międzynarodowej oraz z europejskimi systemami nawigacji satelitarnej (Galileo i EGNOS). Dane z programu Copernicus powinny być spójne z referencyjnymi danymi przestrzennymi państw członkowskich, a także z przepisami wykonawczymi i wytycznymi technicznymi dotyczącymi infrastruktury informacji przestrzennej w Unii, ustanowionymi dyrektywą

innych europejskich systemów informacji środowiskowej, takich jak europejski system informacji o różnorodności biologicznej (BISE) i system informacji wodnej (WISE). Zauważono, że rozwiązanie to pomoże uniknięcia dublowania wysiłków i wyeliminowania wszelkiego zbędnego obciążenia administracyjnego dla organów publicznych.

Skonstatowano, że istnieją znaczące luki w wiedzy, z których niektóre są istotne dla celów priorytetowych 7. EAP. Konieczne jest więc udoskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska w 7. EAP. Chodzi o to, aby: decydenci i zainteresowane strony dysponowały szerszymi

---

2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady. Program Copernicus powinien również stanowić uzupełnienie wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS), o którym mowa w komunikacie Komisji z dnia 1 lutego 2008 r. zatytułowanym „Wprowadzenie wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS)” oraz działań Unii w zakresie reagowania kryzysowego. Realizacja programu Copernicus powinna odbywać się zgodnie z celami dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, w szczególności przejrzystością, stworzeniem warunków sprzyjających rozwojowi usług i przyczynianiem się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Dane z programu Copernicus i informacje z programu Copernicus powinny być dostępne bezpłatnie i bez przeszkód w celu wsparcia europejskiej agendy cyfrowej, o której mowa w komunikacie Komisji z dnia 26 sierpnia 2010 r. zatytułowanym „Europejska agenda cyfrowa”. W motywie 10 dodano, że program Copernicus ma być realizowany w ramach strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (zwanej dalej „strategią »Europa 2020«”). Powinien on przynosić korzyści w szerokim zakresie obszarów polityki Unii i przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, w szczególności dzięki opracowaniu skutecznej polityki kosmicznej, która zapewnia narzędzia umożliwiające sprostanie niektórym z kluczowych globalnych wyzwań i realizację celów w zakresie zmiany klimatu i zrównoważenia energetyki. Program Copernicus powinien także wspierać realizację europejskiej polityki kosmicznej, a także wzrost europejskich rynków danych i usług związanych z przestrzenią kosmiczną. Wskazano także (motyw 25), że program Copernicus powinien obejmować komponent usługowy zapewniający dostarczanie informacji w zakresie monitorowania atmosfery, monitorowania środowiska morskiego, monitorowania obszarów lądowych, zmiany klimatu, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa. W szczególności program Copernicus powinien dostarczać informacje na temat stanu atmosfery w skali lokalnej, krajowej, europejskiej i światowej; informacje na temat stanu oceanów, w tym przez utworzenie specjalnej europejskiej grupy na rzecz monitorowania obszarów morskich; informacje wspierające monitorowanie obszarów lądowych na rzecz realizacji polityk lokalnych, krajowych i europejskiej; informacje wspierające dostosowanie do zmiany klimatu i jej łagodzenie; informacje geoprzestrzenne wspierające zarządzanie kryzysowe, w tym przez działania zapobiegawcze, i bezpieczeństwo ludności, w tym wsparcie na rzecz działań zewnętrznych Unii. Komisja powinna określić odpowiednie ustalenia umowne wspierające zrównoważony charakter świadczenia usług.

informacjami stanowiącymi podstawę opracowywania i wdrażania polityk w dziedzinie środowiska i klimatu; poprawiło się zrozumienie i zdolność oceny zagrożeń dla środowiska i klimatu oraz zarządzanie nimi; wzmocniona została działalność na rzecz środowiska na styku nauki i polityki, w tym dostępność danych dla obywateli i wkład obywateli w dziedzinie nauki; wzmocniony został wpływ Unii i jej państw członkowskich na międzynarodowych forach naukowo-politycznych, po to, aby udoskonalić bazę wiedzy w zakresie międzynarodowej polityki dotyczącej środowiska.

Realizacja tych założeń wymaga – jak wskazano w Decyzji koordynacji, wymiany i propagowania wysiłków badawczych na szczeblu Unii i państw członkowskich, aby wypełnić lukę w wiedzy w zakresie środowiska; przyjęcia systematycznego i zintegrowanego podejścia do zarządzania ryzykiem, zwłaszcza w odniesieniu do nowych oraz powstających dziedzin polityki i powiązanych zagrożeń; uproszczenia, usprawnienia i unowocześnienia metod gromadzenia danych, dotyczących środowiska i zmiany klimatu, włącznie z opracowaniem i wdrożeniem wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS). Za konieczne uznano opracowanie kompleksowej bazy wiedzy dotyczącej narażenia na działanie czynników chemicznych oraz toksyczności, kontynuowanie biomonitoringu człowieka i środowiska, wreszcie intensyfikację współpracy na szczeblu międzynarodowym w zakresie działalności na rzecz środowiska na styku nauki i polityki.

Jako szósty cel priorytetowy wskazano zapewnienie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych. Wywiedziono, że starania w kierunku osiągnięcia celów wymienionych w 7. EAP będą wymagały odpowiednich inwestycji ze źródeł publicznych i prywatnych. Jednocześnie konieczność dokonania reform gospodarczych i redukcji długu publicznego daje nową szansę szybkiego przejścia na bardziej zasobooszczędną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną. Przyciąganie inwestycji w niektórych obszarach jest – jak stwierdzono w Decyzji – obecnie trudne w szczególności z powodu braku lub zniekształcenia sygnałów cenowych na skutek nieuwzględnienia w odpowiedni sposób kosztów dla środowiska lub na skutek dotowania działalności szkodliwej dla środowiska ze środków publicznych. Unia i państwa członkowskie będą musiały więc stworzyć odpowiednie warunki, aby zapewnić adekwatne podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych, w tym poprzez zapewnienie wysyłania do sektora prywatnego odpowiednich sygnałów rynkowych, przy należyтым uwzględnieniu wszelkich niekorzystnych skutków społecznych. Będzie to obejmować bardziej systematyczne stosowanie zasady „zanieczysz-

czający płaci”, zwłaszcza poprzez wycofywanie szkodliwych dla środowiska dotacji na szczeblu Unii i państw członkowskich oraz przy rozważeniu środków fiskalnych wspierających zrównoważone wykorzystanie zasobów, takich jak przesuwanie opodatkowania z pracy na zanieczyszczenie.

W miarę rosnących niedoborów zasobów naturalnych renta ekonomiczna i zyski związane z ich posiadaniem lub wyłącznym użytkowaniem mogą – zdaniem Decyzji – wzrosnąć. Interwencje publiczne mające na celu zapewnienie, aby te renty ekonomiczne nie były nadmierne oraz aby uwzględniane były efekty zewnętrzne, będą prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania tych zasobów i przyczynią się do uniknięcia zakłóceń rynkowych, a także przyniosą dochody publiczne. Priorytety w zakresie środowiska i klimatu będą realizowane poprzez wiodące wskaźniki, w przypadku gdy te priorytety odnoszą się do perspektyw zrównoważonego wzrostu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich, do których skierowane są indywidualne dla danego państwa zalecenia.

W Decyzji wskazano, że należy szerzej wykorzystywać na szczeblu unijnym i krajowym inne instrumenty rynkowe, takie jak płatności za usługi ekosystemowe, aby stworzyć zachęty dla zaangażowania sektora prywatnego i zrównoważonego zarządzania kapitałem naturalnym. Podkreślono, że należy zachęcać sektor prywatny do korzystania z możliwości oferowanych przez unijne sprawy finansowe w celu zaangażowania w zakresie środowiska i klimatu. Inicjatywy publiczno-prywatne na rzecz ekoinnowacji należy wspierać w ramach europejskiego partnerstwa innowacyjnego w zakresie wody<sup>71</sup> oraz poprzez nowe ramy dla innowacyjnych instrumentów finansowania<sup>72</sup>. Europejskie przedsiębiorstwa należy ponadto zachęcać do ujawniania informacji dotyczących środowiska jako części sprawozdań finansowych wykraczającej poza zakres wymagany przez prawodawstwo Unii<sup>73</sup>. Należy także włączać przedsiębiorstwa

---

<sup>71</sup> COM (2012) 216, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, on the European Innovation Partnership on Water z dnia 10 maja 2012 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/EN/1-2012-216-EN-F1-1.Pdf> [dostęp: 3.11.2018].

<sup>72</sup> COM (2011) 662, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Ramy dla nowej generacji innowacyjnych instrumentów finansowych – unijnych platform instrumentów kapitałowych i dłużnych z dnia 19 października 2011 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/PL/1-2011-662-PL-F1-1.Pdf> [dostęp: 3.11.2018].

<sup>73</sup> COM (2011) 681, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, z dnia 25 października 2011 r., [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0681\\_/com\\_com\(2011\)0681\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681_/com_com(2011)0681_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2018].



do programu LIFE<sup>74</sup>, co umożliwi łączenie i lepsze dopasowanie funduszy do priorytetów politycznych w sposób bardziej strategiczny i opłacalny.

W Decyzji wskazano, że w celu zapewnienia inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcia kwestii ekologicznych systemów zewnętrznych 7. EAP winien zapewnić, aby do 2020 r. cele polityki w zakresie środowiska i klimatu były osiągnięte w sposób efektywny kosztowo i wspierane przez adekwatne finansowanie. Ponadto, aby zwiększone zostało finansowanie wydatków dotyczących działań związanych ze środowiskiem i klimatem przez sektor publiczny i prywatny oraz wartość kapitału naturalnego i usług ekosystemowych.

---

<sup>74</sup> COM (2011) 842; wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działań na rzecz środowiska i klimatu. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie WE nr 614/2007, Dz.Urz. UE L 2013, nr 347, s. 185, natomiast samo rozporządzenie nr 1293/2013 w myśl art. 1 wygasa dopiero z końcem 31 grudnia 2020 r. W myśl motywu 11 przywołanego rozporządzenia program LIFE powinien uzupełniać inne programy finansowania, w tym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki oraz program Horyzont 2020 – Program Ramowy w Zakresie Badań Naukowych i Innowacji. Warto zauważyć, że w motywach rozporządzenia podkreślono, że głównymi wyzwaniem dla Unii pozostają zatrzymanie i odwrócenie procesu utraty różnorodności biologicznej, a także zwiększenie efektywności korzystania z zasobów, jak również zajęcie się problemami dotyczącymi środowiska naturalnego i zdrowia. Wyzwania te wymagają zwiększenia wysiłków na poziomie Unii, aby zapewnić rozwiązania i najlepsze praktyki, które pomogą w osiągnięciu celów określonych w komunikacie Komisji z dnia 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (strategia „Europa 2020”). Poza tym podstawą osiągnięcia celów w zakresie środowiska jest polepszenie zarządzania, w szczególności poprzez podnoszenie poziomu świadomości i zaangażowanie zainteresowanych stron. W związku z tym podprogram działań na rzecz środowiska powinien obejmować trzy obszary priorytetowe działań: ochronę środowiska i efektywne gospodarowanie zasobami, przyrodę i różnorodność biologiczną, a także zarządzanie i informowanie w zakresie środowiska. Należy zapewnić możliwość wspierania realizacji szczegółowych celów w więcej niż jednym z wymienionych obszarów priorytetowych przez projekty finansowane z programu LIFE, a także możliwość udziału więcej niż jednego państwa członkowskiego (motyw 12). Por. także: Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 19 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu prac na lata 2014–2017 dla programu LIFE (Dz.Urz. UE L 2014, nr 116, s. 1). Ten ostatni akt normatywny wygasł 31 grudnia 2017 r.

W Decyzji wskazano, że osiągnięcie tego stanu rzeczy wymaga niezwłocznego wycofania szkodliwych dla środowiska dotacji na szczeblu Unii i państw członkowskich, ułatwienia rozwoju i dostępu do innowacyjnych instrumentów finansowych i finansowania eko-innowacji, a także odpowiedniego odzwierciedlenia priorytetów związanych ze środowiskiem oraz klimatem w polityce i strategiach finansowania mających na celu wsparcie dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Niezbędne jest podjęcie działań zapewniających pełne i skuteczne wykorzystanie dostępnych funduszy unijnych w zakresie środowiska, budowa i wdrożenie systemu sprawozdawczości i monitorowania wydatków związanych ze środowiskiem w budżecie Unii, opracowanie i stosowanie alternatywnych wskaźników uzupełniających i wykraczających poza zakres PKB, w celu monitorowania prac dotyczących wskaźników środowiskowych i społecznych. Wreszcie konieczne jest dalszy rozwój systemu płatności za usługi ekosystemowe oraz ustanowienie zachęt i metodologii pobudzających przedsiębiorstwa do mierzenia kosztów ich działalności dla środowiska i zysków z korzystania z usług środowiskowych.

Jako siódmy cel priorytetowy wskazano w Decyzji lepsze uwzględnienie problematyki środowiska i osiągnięcie większej spójności polityki. Stwierdzono, że choć uwzględnianie problematyki środowiska w innych politykach i działaniach Unii jest jednym z wymogów traktatu od 1997 r., to ogólny stan środowiska w Europie dowodzi, że choć w niektórych dziedzinach dotychczasowy postęp w tej kwestii jest godny pochwały, nie był on jednak dostatecznie zaawansowany, aby odwrócić wszystkie negatywne trendy. Osiągnięcie wielu z celów priorytetowych 7. EAP wymagać będzie – jak wskazano w Decyzji – jeszcze skuteczniejszego uwzględniania problematyki środowiska i klimatu w innych politykach, a także spójniejszych, kompleksowych strategii politycznych, które przyniosą liczne korzyści. Powinno to pomóc w zapewnieniu, aby trudnych kompromisów dokonywano już na wczesnych etapach, nie zaś na etapie wdrażania, a także w skuteczniejszym łagodzeniu nieuniknionych skutków. Należy terminowo opracowywać niezbędne środki, aby zapewnić osiągnięcie odnośnych celów. Poprawnie stosowane dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania<sup>75</sup> i w sprawie oceny skutków dla środowiska<sup>76</sup> są

---

<sup>75</sup> Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. UE L 2001, nr 197, s. 30 z późn. zm.).

<sup>76</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/92/UE z 13 grudnia 2001 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 2002, nr 26, s. 1 z późn. zm.). Zob. B. Rakoczy (red.),

skutecznym narzędziami umożliwiającymi zapewnienie, aby wymogi związane z ochroną środowiska uwzględniano w planach i programach oraz projektach.

W Decyzji wskazano, że 7. EAP obejmuje szereg celów priorytetowych opracowanych pod kątem zwiększenia stopnia uwzględniania takiej problematyki. W swoich wnioskach dotyczących reform wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa, sieci transeuropejskich i polityki spójności Komisja przedstawiła działania mające na celu dalsze wspieranie uwzględniania problematyki środowiska i zrównoważonego rozwoju. Aby 7. EAP był skuteczny, polityki te muszą w dalszym ciągu przyczyniać się do realizacji celów i zadań związanych ze środowiskiem. Również działania ukierunkowane przede wszystkim na osiągnięcie poprawy stanu środowiska powinny zostać opracowane tak, aby przynosiły korzyści także w ramach innych polityk, ilekroć jest to możliwe.

W celu osiągnięcia tych założeń 7. EAP powinien zapewnić, aby do 2020 r. polityki sektorowe na szczeblu Unii i państw członkowskich zostały opracowane oraz wdrożone w sposób, który wspiera realizację odnośnych celów i zadań związanych ze środowiskiem i klimatem. Podkreślono, że wymaga to w szczególności uwzględnienia warunków i zachęt związanych ze środowiskiem i klimatem w inicjatywach politycznych zarówno na szczeblu Unii, jak i poszczególnych państw członkowskich; przeprowadzenie ocen badających wpływ inicjatyw na odpowiednim szczeblu Unii i państw członkowskich na środowisko, społeczeństwo i gospodarkę; pełnego wdrożenia wspomnianych dyrektyw: w sprawie strategicznej oceny oddziaływania i w sprawie oceny skutków dla środowiska. Ponadto koniecznym jest wykorzystanie informacji z oceny dotyczących doświadczeń, z wdrażania dorobku prawnego w zakresie środowiska w celu poprawy jego jednolitości i spójności. Wreszcie zająć się potencjalnymi ustępstwami we wszystkich politykach.

Jako ósmy cel priorytetowy wskazano wspieranie zrównoważonego charakteru miast Unii. W Decyzji podkreślono, że Unia jest gęsto zaludniona, a do 2020 r. ponad 80% jej ludności będzie prawdopodobnie mieszkać na obszarach miejskich lub podmiejskich. Jakość życia będzie zatem bezpośrednio zależeć od stanu środowiska miejskiego. Wpływ miast na środowisko będzie wykraczał poza fizyczne granice miast, jako że miasta w dużej mierze polegają na regionach podmiejskich i wiejskich w zakresie zaspokajania swojego zapotrzebowania na żywność, energię, przestrzeń i zasoby, a także w zakre-

się gospodarowania odpadami. Podniesiono w Decyzji, że większość miast boryka się z tymi samymi podstawowymi problemami związanymi ze środowiskiem, w tym problemami z jakością powietrza, wysokim poziomem hałasu, zagęszczeniem ruchu, emisjami gazów cieplarnianych, utratą i degradacją różnorodności biologicznej, niedoborem wody, powodzią i burzami, coraz mniejszą powierzchnią terenów zielonych, zanieczyszczonymi terenami, terenami przemysłowymi oraz nieodpowiednim gospodarowaniem odpadami i energią. Jednocześnie miasta w Unii często ustanawiają standardy zrównoważonego rozwoju miejskiego i niejednokrotnie, zmagając się z wyzwaniami środowiskowymi, stosują pionierskie rozwiązania<sup>77</sup>, w tym w odniesieniu do efektywnego gospodarowania zasobami i inicjatyw w zakresie zielonej gospodarki w ramach strategii „Europa 2020”. Rosnąca liczba miast europejskich czyni ze zrównoważenia środowiskowego podstawę swoich strategii rozwoju miejskiego. W Decyzji skonstatowano, że za sprawą wzmożonej urbanizacji Unii wzrosła świadomość znaczenia środowiska na obszarach miejskich. Coraz bardziej widoczna jest ochrona różnorodności biologicznej poprzez takie działania, jak przywracanie przyrody w środowisku miejskim i przekształcanie krajobrazu miejskiego. Należy dokonać oceny wyników europejskich miast w zakresie różnorodności biologicznej oraz poprawić te wyniki. Ocena ta może zostać dokonana w oparciu o szczegółowy wskaźnik różnorodności biologicznej w miastach, taki jak wskaźnik singapurski zaprezentowany na konferencji ONZ poświęconej różnorodności biologicznej w Nagoi w 2010 r.

W Decyzji podkreślono, że Unia powinna w dalszym ciągu wspierać, a w stosownych przypadkach również rozszerzać, istniejące inicjatywy, które upowszechniają w miastach innowacje i najlepsze praktyki, a także wspierają tworzenie sieci kontaktów i wymiany oraz zachęcają miasta do prezentowania swojej wiodącej postawy w zakresie zrównoważonego rozwoju obszarów

---

<sup>77</sup> SWD (2012) 101, Dokument roboczy Komisji, Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing z dnia 12 kwietnia 2012 r., [http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil\\_sealing\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/soil_sealing_guidelines_en.pdf) [dostęp: 3.11.2018]; por. także: Sprawozdanie „Miasta Przyszłości. Wyzwania, wizje perspektywy”, Luksemburg 2011, s. 1–40, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pl.pdf) [dostęp: 3.11.2018]. Por. także: Karta lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich (przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku 24–25 maja 2007 r.); I. Tosics, Miasta przyszłości („Cities of Tomorrow”) dokument tematyczny, styczeń 2011 r. – odniesienie do badania ESPON 1.4.3 (ESPON, 2007 r.); Komisja Europejska, Drugie sprawozdanie o stanie miast europejskich, RWI, DIFU, NEA Transport Research and Training i PRAC, Bruksela, grudzień 2010 r., s. 7.

miejskich<sup>78</sup>. Instytucje Unii i państwa członkowskie powinny ułatwiać wykorzystywanie środków dostępnych w ramach polityki spójności i innych funduszy na potrzeby wspierania miast w ich dążeniu do zwiększenia zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, zachęcać do wykorzystywania takich środków oraz podnosić stopień świadomości w tym zakresie, a także zachęcać do udziału lokalne podmioty<sup>79</sup>. Opracowanie i uzgodnienie zestawu kryteriów zrównoważonego rozwoju dla miast, w oparciu o konsultacje z państwami członkowskimi i innymi odnośnymi zainteresowanymi stronami, umożliwiłoby stworzenie bazy odniesienia dla takich inicjatyw i wspieranie spójnego, zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

W Decyzji stwierdzono, że chcąc zwiększyć zrównoważony rozwój miast w Unii 7. EAP powinien zapewnić, aby do 2020 r. większość miast unijnych wdrożyła polityki na rzecz zrównoważonego planowania i projektowania obszarów miejskich, w tym innowacyjne podejścia do miejskiego transportu zbiorowego i mobilności, ekologicznych budynków, efektywności energetycznej i ochrony różnorodności biologicznej w miastach. Osiągnięcie takiego założenia wymaga – jak stwierdzono w Decyzji – uzgodnienia zestawu kryteriów umożliwiających ocenę działalności środowiskowej miast, z uwzględnieniem skutków gospodarczych, społecznych i terytorialnych; zapewnienia, aby miasta posiadały informacje o finansowaniu działań mających na celu poprawę zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; wymiany między miastami najlepszych praktyk w zakresie innowacyjnego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, wreszcie zrozumienia jak przyczynić się do poprawy środowisk miejskich i skupienie się na połączeniu urbanistyki z celami związanymi z efektywnym gospodarowaniem zasobami, innowacyjną, bezpieczną i zrównoważoną gospodarką niskoemisyjną, zrównoważoną mobilnością miejską, wreszcie gospodarowaniem różnorodnością biologiczną w miastach i jej ochroną, a także odpornością ekosystemu.

Jako ostatni, dziewiąty cel priorytetowy wskazano, zwiększenie efektywności Unii w podejmowaniu międzynarodowych wyzwań związanych ze środowiskiem i klimatem. W Decyzji podkreślono wiele z celów priorytetowych

---

<sup>78</sup> W Decyzji wskazano na przykłady odnoszące się do zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do miast, a mianowicie europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz inteligentnych miast i wspólnot COM (2012) 4701; odznaczenie Europejska Zielona Stolica oraz inicjatywę w zakresie wspólnego planowania badań „Europa Zurbanizowana”.

<sup>79</sup> Komisja zaproponowała wyodrębnienie co najmniej 5% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w każdym państwie członkowskim na cele finansowania zintegrowanego zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich.

określonych w 7. EAP można osiągnąć w pełni jedynie w ramach podejścia o charakterze globalnym oraz we współpracy z państwami partnerskimi, a także krajami i terytoriami zamorskimi. Dlatego też Unia i jej państwa członkowskie powinny angażować się w odnośne procesy międzynarodowe, regionalne i dwustronne w sposób zdecydowany, ukierunkowany, jednolity i spójny. Szczególny nacisk należy położyć na Morze Czarne i regiony Arktyki, wymagające wzmożonej współpracy i większego zaangażowania Unii, w tym poprzez członkostwo w Konwencji o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniem i uzyskanie statusu stałego obserwatora w Radzie Arktycznej, aby podjąć nowe i wspólne wyzwania środowiskowe. Unia i jej państwa członkowskie powinny również nadal wspierać skuteczne, wyznaczone odpowiednimi regułami ramy globalnej polityki w zakresie środowiska, dopełnione skuteczniejszym podejściem strategicznym, w ramach którego dwustronne i regionalne dialogi polityczne i współpraca są dopasowane odpowiednio do strategicznych partnerów Unii, państw kandydujących i sąsiednich, a także krajów rozwijających się, wspierane poprzez odpowiednie finansowanie.

W Decyzji zauważono, że cele globalne dotyczące różnorodności biologicznej określone w Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>80</sup> powinny zostać zrealizowane do 2020 r. jako podstawa dla zatrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej na całym świecie, a ostatecznie również odwrócenia tych trendów. Unia będzie miała swój sprawiedliwy wkład w te starania, między innymi w odniesieniu do podwojenia przepływu całkowitych międzynarodowych środków związanych z różnorodnością biologiczną dla państw rozwijających się do 2015 r. oraz co najmniej utrzyma ten poziom do 2020 r., jak określono we wstępnych celach uzgodnionych w kontekście strategii mobilizacji środków Konwencji o różnorodności biologicznej. Jest również ważne, aby Unia aktywnie uczestniczyła w pracach Międzypaństwowej Platformy Naukowo-Politycznej w sprawie Różnorodności Biologicznej i Funkcjonowania Ekosystemów (IPBES), gdy tylko stanie się jej członkiem, aby powiązać szczebel lokalny, regionalny i międzynarodowy w zakresie zarządzania różnorodnością biologiczną. Unia będzie nadal wspierać wdrażanie konwencji Organiza-

---

<sup>80</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r. Dz.U. 2002, nr 184, poz. 1532. Zob. K. Stępień, *Charakterystyka instrumentów prawnych służących w ochronie różnorodności biologicznej w Polsce*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, nr 2, s. 157–174; J. Symonides, *Konwencja o różnorodności biologicznej*, [w:] *Prawa człowieka wobec rozwoju biotechnologii*, red. J. Kondratiewa-Bryzik, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2013.



cji Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia (UNCCD)<sup>81</sup>, w szczególności poprzez uczestnictwo w działaniach zmierzających do uzyskania na świecie zerowego bilansu degradacji gleb, zgodnie z ustaleniami ze szczytu Rio +20. Dołoży również większych starań na rzecz osiągnięcia celu dotyczącego należytego zarządzania substancjami chemicznymi przez cały cykl ich życia oraz odpadami niebezpiecznymi, co uwypuklono na konferencji Rio +20, a także wspierania odpowiednich konwencji. Unia będzie nadal aktywnie i konstruktywnie uczestniczyć we wspieraniu osiągnięcia celów tych procesów. Unia ma już dobre osiągnięcia w odniesieniu do członkostwa w wielostronnych umowach środowiskowych, choć część państw członkowskich nadal nie ratyfikowała kluczowych umów. Podważa to wiarygodność Unii podczas związanych z nimi negocjacji.

Podkreślono w Decyzji, że Unia i państwa członkowskie powinny aktywnie włączyć się w międzynarodowe negocjacje dotyczące nowych i pojawiających się zagadnień, zwłaszcza nowych konwencji, umów i ocen oraz w związku z powyższym potwierdzić swoją silną determinację w zakresie kontynuowania wysiłków na rzecz jak najszybszego rozpoczęcia na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ negocjacji w sprawie umowy wykonawczej do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza dotyczącej ochrony i zrównoważonego wykorzystywania morskiej różnorodności biologicznej obszarów położonych poza jurysdykcją państw<sup>82</sup>, a także do poparcia ukończenia pierwszej światowej oceny stanu oceanów.

Wywiedziono wreszcie, że Unia powinna również wykorzystać swoją pozycję jednego z największych rynków świata w celu propagowania polityk i metod, które zmniejszają obciążenie globalnej bazy zasobów naturalnych. Można to osiągnąć, zmieniając strukturę konsumpcji i produkcji, w tym poprzez podejmowania niezbędnych kroków na rzecz propagowania zrównoważonego gospodarowania zasobami na szczeblu międzynarodowym oraz wykonania dziesięcioletnich ram programowych w zakresie zrównoważonej konsumpcji i produkcji, a także zapewniając, aby polityki dotyczące handlu i rynku wewnętrznego wspierały realizację celów w zakresie środowiska i klimatu oraz

---

<sup>81</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r. Dz.U. 2002, nr 185, poz. 1538. Zob. M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, rozdz. Ochrona gruntu i gleby.

<sup>82</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543.

zapewniały zachęty dla innych państw do usprawniania i wzmacniania swoich ram prawnych i norm związanych ze środowiskiem, aby zapobiec dumpingowi ekologicznemu.

Zadeklarowano, że Unia będzie nadal wspierała zrównoważony rozwój w drodze negocjowania i wdrażania specjalnych postanowień w ramach swoich międzynarodowych umów handlowych oraz dobrowolnych umów o partnerstwie na rzecz egzekwowania prawa, zarządzania i handlu w dziedzinie leśnictwa, które zapewniają, aby z państw partnerskich na rynek Unii wprowadzane było jedynie drewno pochodzące z legalnego wyrębu. W tym kontekście rozporządzenie Unii Europejskiej dotyczące drewna<sup>83</sup> służy Unii jako podstawa prawna zajęcia się globalnym problemem nielegalnego wyrębu za sprawą popytu na drewno i wyroby drewniane. Rozważane będą również inne rozwiązania polityczne mające ograniczyć wpływ konsumpcji w Unii na środowisko na świecie, w tym na wylesianie i degradację lasów.

Chcąc osiągnąć wskazane założenia trzeba – jak wskazano w Decyzji, aby Unia aktywnie i skutecznie uczestniczyła w globalnych działaniach mających na celu wdrożenie uzgodnionych zobowiązań, w tym zobowiązań wynikających z Konwencji w Rio. Wskazano także, że winna ona skutecznie wspierać działania prowadzone na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym w kwestiach związanych ze środowiskiem i klimatem oraz zapewniające zrównoważony rozwój. Należy także dążyć do tego, aby wpływ konsumpcji do Unii na środowisko poza jej granicami został zmniejszony.

Jak zauważono wymaga to w szczególności przyjęcia celów zrównoważonego rozwoju, spójnych z uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym, dotyczącymi m.in. różnorodności biologicznej, zmiany klimatu, włączenia społecznego i podstawowej ochrony socjalnej. Konieczne jest realizowanie programów ONZ, zwiększenie oddziaływania różnych źródeł finansowania, w tym także inwestycji prywatnych, współdziałania z państwami partnerskimi, a także udział w istniejących i nowych wielostronnych procesach związanych ze środowiskiem, wspierania dalszego rozwoju, handlu uprawnieniami do emisji, wreszcie zaś zapewnienia dostępu gospodarczego i społecznego w granicach możliwości Ziemi, aby zagwarantować długofalowy dobrostan i dobrobyt ludzi.

Cele priorytetowe określone w decyzji, niezwykle szczegółowo omówione w jej treści, wraz z precyzyjnym zaprezentowaniem środków i metod osiągnię-

---

<sup>83</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 995/2010 z dnia 29 października 2010 r., ustanawiające obowiązki podmiotów wprowadzających do obrotu drewno i produkty z drewna Dz.Urz. UE L 2010, nr 295, s. 23.

cia tych celów są niewątpliwie ważne, potrzebne i godne aprobaty. Lektura Decyzji budzi jednak wątpliwości, czy są one należycie rozpropagowane oraz czy członkowie społeczeństw państw członkowskich zdają sobie sprawę z jej istnienia. Wątpliwości musi budzić jednak to, czy zostały one zinternalizowane przez rządy państw członkowskich Unii Europejskiej.

### Summary

The European Union's policy in the field of environmental protection aims to achieve a high level of protection of natural environment. This text concerns the problems of the European Union's environmental policy. The author analyzes the tasks of the European Union in the field of environmental protection such as promotion methods that reduce the burden on the global base of natural resources, promotion sustainable resource management at international level and to implementation the program on sustainable consumption and production. Particular attention was given to priority objectives with precise presentation of means and methods to achieve these goals, indicated in the Decision of the European Parliament and of the Council on the 7<sup>th</sup> EU Environment Action Program.

**Keywords:** environmental protection, natural environmental safety, EU law, climate, gas emission, potable water

**Słowa kluczowe:** ochrona środowiska, bezpieczeństwo środowiska naturalnego, prawo UE, klimat, emisja gazów, woda pitna