

Narzędzia i metody realizacji europejskiej polityki ochrony środowiska

Realizacja strategii zrównoważonego rozwoju wymaga stosowania szerokiego spektrum instrumentów. Oprócz norm prawnych, ustanawiających europejskie standardy (czyli rozporządzeń, dyrektyw i decyzji wydawanych przez uprawnione instytucje europejskie) wyróżnia się jeszcze instrumenty ekonomiczne, mające na celu zachęcić do produkcji przyjaznej dla środowiska i odbywającej się z wykorzystaniem ekologicznych procesów. Należą do nich wszelkiego rodzaju bodźce ekonomiczne, fiskalne i inne zachęty. Ważne są także tzw. poziome instrumenty wspomagające, czyli informacja, edukacja, badania naukowe. Do instrumentów polityki ekologicznej zalicza się przeznaczane na nią środki finansowe, czyli fundusze służące polepszaniu stanu środowiska naturalnego.

Pomimo krótkiej charakterystyki niektórych narzędzi legislacyjnych wspólnotowej polityki ochrony środowiska w poprzednim podrozdziale, warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden przepis, mający charakter techniczny. Jest to dyrektywa dotycząca analiz wpływu na środowisko projektowanych przedsięwzięć.[2] Realizuje ona zasadę zapobiegania degradacji środowiska. Opiera się na dwóch pojęciach: projektu i zgody. Ocenie muszą zostać poddane wszystkie projekty wywierające skutki na środowisko (inwestycje budowlane, przekształcanie środowiska, wydobywanie minerałów). Odpowiednie organy władzy przeprowadzają analizę mającą na celu wydanie zgody na określone przedsięwzięcie. Proces tej analizy uwzględnia wymogi ekologiczne. Trudnością we wdrożeniu tej dyrektywy okazała się odrębność procedur kontroli działalności gospodarczej w państwach wspólnoty.[3] Trudno nie doceniać zapobiegawczej funkcji prawa ochrony środowiska, gdyż zbyt często mamy do czynienia z problemami, których usunięcie z

czasem staje się coraz bardziej kosztowne, a niedopuszczenie do ich powstania byłoby znacznie tańsze niż zwalczanie skutków.

Problemem okazało się wdrażanie wspólnotowych przepisów przez państwa. Miało to związek m. in. z odmiennością struktur i procedur administracyjnych w poszczególnych krajach. W związku z tym do kolejnych Programów Działania wprowadzano mechanizmy nadzoru i kontroli przestrzegania tych norm.[4] Doceniono także możliwość stosowania na szerszą skalę innych narzędzi niż tylko legislacyjne.

Obywatelom Unii Europejskiej przysługuje prawo do rzetelnej informacji na temat stanu środowiska naturalnego. W tym miejscu należy wspomnieć o dwóch aktach prawnych – dyrektywie i rozporządzeniu. Dyrektywa[5] stanowi o powszechnej dostępności informacji o środowisku, które znajdują się w posiadaniu władz publicznych. Podania tych wiadomości żądać mogą zarówno osoby fizyczne jak i prawne. Musi ona być dostarczona zawsze z wyjątkiem kilku wymienionych okoliczności, np. zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, ochronę tajemnicy handlowej, czy prawdopodobieństwo, iż ujawnienie konkretnych materiałów może spowodować szkodę dla środowiska. Rozporządzenie[6] miało na celu powołanie Europejskiej Agencji ds. Środowiska i europejskiego systemu informacji i obserwacji. Miało to dać państwom możliwość uzyskania wiarygodnych i porównywalnych w skali Europy danych na temat środowiska, co oprócz waloru informacyjnego przyczynia się do ułatwienia podejmowania decyzji w dziedzinie ochrony środowiska. Agencja rozpoczęła działanie w 1993 roku w Kopenhadze, ma zbierać dane na temat środowiska z punktu widzenia jego jakości, odporności oraz wywieranej na niego presji.[7]

Informacja jest podstawą edukacji. W dziedzinie ekologicznej nacisk położono na kreowanie odpowiedniego modelu konsumpcji. Od indywidualnych zachowań wiele zależy, co było wspomniane przy okazji polityki dotyczącej odpadów. Edukacja ekologiczna

przyczynia się również do powstawania społecznego przyzwolenia na kierowanie funduszy publicznych na cele ochrony środowiska. Realizowanie celów społecznych zyskuje na skuteczności, jeśli jest poparte przychylną opinią publiczną. Europejczycy są więc w dużym stopniu świadomi, jakie znaczenie dla poziomu ich życia ma stan środowiska, w którym żyją.

Do tak zwanych poziomych instrumentów wspomagających oprócz informacji i edukacji zalicza się jeszcze badania naukowe. W tym wypadku mają one na celu przyspieszanie postępu technicznego, dzięki któremu można będzie wdrażać nowe, mniej szkodliwe (albo zupełnie nieszkodliwe) dla środowiska technologie. Ma to znaczenie w świetle obowiązującej we Wspólnocie zasady najlepszej dostępnej technologii, nie pociągającej za sobą zbytnich kosztów (BAT).

Wyróżnia się jeszcze instrumenty ekonomiczne i fiskalne. Należą do nich różnego rodzaju opłaty i podatki, z których finansuje się usuwanie szkód ekologicznych oraz powstawanie odpowiedniej infrastruktury. Ich źródłem mogą być np. przedsiębiorstwa zanieczyszczające środowisko. Wymienia się tu również zachęty podatkowe, mające na celu kreowanie odpowiednich modeli konsumpcji, np. różne stawki podatków dla benzyny ołowiowej i bezołowiowej czy podatek od energii. Do instrumentów ekonomicznych zaliczyć można również subwencje państwowe dla przedsięwzięć ekologicznych.[8]

Źródłem finansowania polityki ekologicznej, oprócz budżetów państw członkowskich, jest budżet Wspólnoty. W 1994 roku na cele ochrony środowiska znalazło się w nim 112 mln. ECU. Środki te są jednak jedynie uzupełnieniem funduszy przeznaczanych przez państwa. „Nie stając na przeszkodzie określonym działaniom o charakterze wspólnotowym, Państwa Członkowskie finansują i realizują politykę dotyczącą środowiska naturalnego.” (Art. 130s ust. 4 Traktatu z Maastricht). Wsparcie finansowe udzielone może być także z Funduszu Spójności (Art. 130s ust. 5).

Kraje Unii Europejskiej mają zróżnicowane systemy finansowania ochrony środowiska. W związku z integracją europejską i członkostwem w OECD dochodzi w tej dziedzinie do pewnego ujednolicenia stosowanych mechanizmów.

Istotnym czynnikiem są tu środki z budżetu Unii Europejskiej, który dysponuje ok. 1.2% PKB wytwarzanego w krajach Unii. Umożliwiają one wpływanie na procesy gospodarcze związane z integracją europejską.

System finansowania ochrony środowiska w Unii Europejskiej czerpie środki z trzech źródeł. Są to: fundusze celowe, programy wspierające oraz instytucje kredytujące.[9]

Spośród funduszy celowych najważniejsze są ogólnounijne Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności. W latach 1994-99 Fundusze Strukturalne dysponują kwotą 141.5 mld ECU, zaś Fundusz Spójności w latach 1993-99 – 15.2 mld ECU. Dzięki nim niwelowane są wynikające z różnego poziomu rozwoju gospodarczego różnice między krajami i regionami. Wymienić można trzy główne źródła finansowania Funduszy Strukturalnych: Europejski Fundusz Socjalny (oprócz wspierania rozwoju „zasobów pracy” finansuje też ochronę środowiska), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (wspieranie inwestycji infrastrukturalnych w dziedzinie gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, rekultywacji zdegradowanych terenów) oraz Europejski Fundusz Rolniczy (wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie, rozwój gospodarczy terenów wiejskich, ochrona krajobrazu). W ramach programu „Globalnych Aspektów Ochrony Środowiska” (2.7 mld ECU) udzielane są subsydia dla instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Środki z tego programu przeznaczone są na takie cele, jak: ochrona powłoki ozonowej, zapobieganie efektowi cieplarnianemu czy ochrona lasów. Oprócz Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności do unijnych instrumentów ekonomiczno-finansowych zaliczyć można sektorowe instrumenty finansowe, które służą do oddziaływania na ochronę środowiska, energetykę, badania naukowe oraz kraje trzecie. [10]

Programy wspierające polegają na udzielaniu pomocy finansującej jedynie część kosztów programu. Część z nich dotyczy ochrony środowiska, np. oszczędzania energii, edukacji ekologicznej, wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Instytucje kredytujące są pozabudżetowym źródłem finansowania ochrony środowiska w UE. Wymienić tu należy Europejski Bank Inwestycyjny.

Kraje Unii na ochronę środowiska przeznaczają około 1-2% PKB. Szacuje się, że pełne zaspokojenie potrzeb polityki ekologicznej byłoby możliwe, gdyby te nakłady wynosiły 3 do 5 % PKB. Zwraca się uwagę na fakt, iż nakłady na finansowanie ochrony środowiska mogą stać się bodźcem dla rozwoju gospodarczego – np. poprzez tworzenie nowych miejsc pracy.

[2] Dyrektywa Rady 85/337/EWG

[3] J. Sommer, op. cit., s. 55-56

[4] E. Kawecka-Wyrzykowska, op. cit., s.236

[5] Dyrektywa Rady 90/313/EWG

[6] Rozporządzenie Rady 1210/90/EWG

[7] J. Sommer, op. cit., s. 57-60

[8] E. Kawecka-Wyrzykowska, op. cit., s.236 – 237

[9] K. Górka, B. Podskrobko, W. Radecki, Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne, Warszawa 1998, s. 273

[10] Ibidem, s.273 – 276

Jeśli potrzebujesz pomocy w napisaniu pracy z zakresu ochrony środowiska, to polecamy serwis [pisanie prac](#) - prace z ekologii i innych kierunków pisane na (prawie) każdy temat.