

Dominika MOLAK
IEiB UKSW Warszawa

Polityka ochrony środowiska w podstawach traktatowych UE

Politykę UE w zakresie ochrony środowiska postrzega się z jednej strony jako proces decyzyjny, tworzący konkretne uwarunkowania, wywołujące określone efekty i zachodzące w autonomicznej sferze życia społecznego, zaś z drugiej strony jako pewną płaszczyznę konfrontacji pragnień, oczekiwań, dążeń i wartości odnoszących się do ochrony środowiska lub partycypowanych przez pryzmat ochrony środowiska¹.

Założenia, które ujmują politykę ochrony środowiska jako proces decyzyjny pokazują, że:

- można uznać społeczny proces ochrony środowiska jako pewien ciąg sytuacji konfliktowych oraz decyzje dążące do rozwiązania bądź niedopuszczenia do tych konfliktów,
- w procesie tym dochodzi dość często do ścierania się interesów ekonomicznych, społecznych, politycznych,
- podmioty powinny w tym procesie osiągnąć kompromis i podjąć odpowiednie decyzje,
- poszczególne podmioty posiadają zróżnicowaną siłę oddziaływania, różnią się potencjałem politycznym, ekonomicznym bądź poparciem ogółu,
- system polityczny może wpływać na pozycję przetargową poszczególnych podmiotów (przez np.: blokowanie lub dopuszczanie możliwości uczestnictwa, likwidację lub tworzenie instytucjonalnych form artykulacji interesów)².

Ponadto o pewnej swoistości procesu decyzyjnego w sferze polityki ochrony środowiska świadczy:

- określona złożoność przedmiotu decyzji, gdzie oddziaływaniu decyzji są poddane dwie bądź więcej wartości, które konkurują ze sobą;
- brak stabilności dotyczącej aktualnych informacji o stanie środowiska i sytuacji teraźniejszej;
- ograniczona racjonalność, widoczna w tym, że „decyzja optymalna w danym okresie bywa suboptymalna w dłuższym okresie”³.

¹ Por. A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław 2005, s. 28.

² Por. A. ANTOSZEWSKI, A. FERENS, *Uwarunkowania procesu decyzyjnego w przedmiocie ochrony środowiska w strukturach władzy lokalnej*, Warszawa 1990, s. 18-19.

³ A. BODNAR, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa 1998, s. 245.

Oznacza to, iż mimo istnienia obszernego wachlarzu działań, brak czasu uniemożliwia zwleknięcie z decyzją, chociaż nie zebrano pełnej informacji i poza kontrolą podmiotu działań pozostaje wiele czynników⁴.

Warto również nadmienić, że w ostatnich latach poprzez nasilenie się skali zagrożeń środowiska naturalnego zaczęto traktować politykę realizowaną w obszarze ochrony środowiska jako pewną formę kreacji, jako proces realizowania się człowieka, który ma za zadanie wprowadzać w życie określone wartości, przekonania i który osiąga wytyczone przez siebie cele. Idąc za myślą T. Buksińskiego: „Idee, zasady dobrego życia nie tylko wpływają na kierunek dążeń i potrzeb, ale mogą formować pragnienia i potrzeby. Celem życia politycznego i moralnego staje się rozwój ludzkich dążeń”⁵.

Polityka ochrony środowiska w UE traktowana jest jako jedna z istotnych polityk realizowanych obecnie. Początkowo tak nie było, realizowanie przedsięwzięć w ramach tej dziedziny nie stanowiły priorytetowego kierunku działalności państw członkowskich, a problemy środowiskowe nie miały znaczenia w tworzeniu wspólnego rynku. Zmieniło się to w momencie nasilającego się stopnia degradacji środowiska, poprzez nieracjonalną działalność gospodarczą człowieka. Doprowadził to do zwiększenia regulacji o charakterze wspólnotowym mającym na celu ochronę środowiska, oraz zauważono nierozzerwalność problemów środowiskowych z funkcjonowaniem wspólnotowego rynku. Dostrzeżono również fakt, iż rozbieżności między systemami prawnymi poszczególnych państw członkowskich Wspólnot w sferze ochrony środowiska przeszkadzają w poprawnym funkcjonowaniu mechanizmów ekonomicznych⁶.

Ogłoszenie w 1972 roku I raportu Klubu Rzymskiego pt.: „Granice wzrostu”, gdzie przedstawiono ogólnie ujmując zagrożenia środowiskowe i znaczenie redukcji nieopóźnionej ekspansji ekonomicznej, doprowadziło w efekcie do nowego, opartego na jakości podejścia do zarządzania środowiskiem, z szeroko rozumianą ideą ochrony środowiska. Aktualnie ochrona środowiska występuje we wszystkich sferach społeczno-kulturowej, ekonomicznej, oraz rzutuje na kształt współczesnej polityki zarówno na szczeblu poszczególnych państw jak i globalnym. Tą widoczną zmianę w podejściu do ochrony środowiska można dopatrywać się w przeobrażaniu prawa pierwotnego, tworzonego przez zestaw traktatów stanowiących konstytucję Wspólnot wraz z protokołami i aneksami⁷.

⁴ Por. Tamże, dz. cyt. s. 263.

⁵ T. BUKSIŃSKI, *Racjonalność współdziałań. Szkice z filozofii polityki*, Poznań 1996, s. 43.

⁶ Por. J. SOMMER, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2000, nr 3 (21), s. 52.

⁷ Traktaty te stanowią podstawę ustroju i strukturę polityczną Unii Europejskiej. Do traktatów założycielskich zaliczyć należy: Traktat o utworzeniu EWWiS – podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r., obowiązujący od 25 lipca 1952 r.; Traktat o utworzeniu Euratomu i Traktat o utworzeniu EWG – oba traktaty podpisano w Rzymie 25 marca 1957r., weszły w życie 1 stycznia 1958 r.; Jednolity Akt Europejski (JAE), który wszedł w życie 1 lipca 1987 – podpisany 17 lutego 1986r. w Luksemburgu; TUE przyjęty 7 lutego 1992r., w Maastricht, obowiązuje od 1 listopada 1993 r.; Traktat Amsterdamski (TA) zmieniający TUE, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre odnośne akty, podpisany 2 października 1997r., wszedł w życie 1 maja 1999r., oraz TN podpisany 26 lutego 2001r., obowiązujący od 1 lutego 2003r. Szerzej na temat ewolucji Wspólnot Europejskich: C. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000; W. GÓRALCZYK, *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2000; K. MICHAŁOWSKA-GORYWODA, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Pierwotne regulacje prawne w dziedzinie ochrony środowiska we Wspólnotach Europejskich dostrzec można w latach sześćdziesiątych poprzedniego stulecia, a mianowicie pierwszym aktem z zakresu ochrony środowiska była dyrektywa 67/548/EWG w sprawie ujednoczenia ustaw i innych aktów normatywnych oraz decyzji administracyjnych dotyczących klasyfikacji, pakowania i oznakowania substancji niebezpiecznych (Dz. Urz. 1967, L 196, s. 1.). W traktatach ustanawiającym Wspólnoty w początkowej wersji nie odnoszono się bezpośrednio do zagadnień ochrony środowiska, ani nie akcentowano konieczności prowadzenia polityki w tym zakresie.

Jednak przełomowym momentem, który doprowadził do rozszerzenia interpretacji postanowień traktatowych, był szczyt szefów państw i rządów krajów członkowskich Wspólnoty, który odbył się w Paryżu w 1972 roku. Na spotkaniu tym stwierdzono, że gospodarcza ekspansja i wzrost powinny przynosić wymagane skutki nie tylko w samej gospodarce, ale równolegle powinny doprowadzić do rozwiązania problemów ochrony środowiska⁸. Zakładano, że wzrost gospodarczy Wspólnoty nie może być celem samym w sobie, ale powinien doprowadzić do poprawy jakości życia. Z czasem powszechne stało się przekonanie o konieczności włączenia ochrony środowiska do celów i zadań Wspólnot Europejskich, co łączyło się ze wskazaniem traktatowej podstawy prawnej do wydawania aktów prawnych mających na celu realizację zadań w dziedzinie ochrony środowiska⁹.

W Traktacie EWWiS w art. 3, można dopatrzeć się potrzeby stworzenia polityki, która będzie odpowiedzialnie korzystać z zasobów naturalnych i nie dopuści do nadmiernej eksploatacji. Do celów tego traktatu dołączono promowanie przedsięwzięć, które sprzyjają poprawie warunków życia i pracy pracowników oraz wspieraniu badań naukowych, które odnoszą się do produkcji i rozwoju konsumpcji węgla i stali (art. 55 EWWiS). W głównej mierze zajęto się badaniami dotyczącymi zanieczyszczeń atmosferycznych powodowanych przez przemysł węglowy i metalurgiczny, oraz tymi badaniami, które dotyczyły poprawy warunków życia przez rozwój architektury i procesy urbanizacyjne. To ograniczone podejście do przeprowadzania analiz naukowych wynikało z trudnej sytuacji w jakiej wówczas znalazła się EWWiS. Nie stworzono warunków potrzebnych do sprawowania kontroli nad zanieczyszczeniami środowiska, do realizacji polityki państw członkowskich prowadzonej w dziedzinie ochrony środowiska, a także pojawił się brak uprawnień do harmonizacji norm stanowionych przez państwa członkowskie. Ze względu na brak instrumentów prawnych, badania w dziedzinie ochrony środowiska okazały się nieskuteczne równocześnie ograniczono ich zakres przedmiotowy¹⁰.

W kolejnym Traktacie założycielskim Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej Euratom zagadnienia dotyczące ochrony środowiska naturalnego ograniczały się do wąskiego punktu widzenia związanego z promieniowaniem radioaktywnym, które towarzyszy przy produkcji energii atomowej. Już w preambule Traktatu zwrócono uwagę

⁸ Por. S. P. JOHNSON, G. CORCELLE, *The Environmental Policy of the European Communities*, London-Dordrecht-Boston 1989, s. 1.

⁹ Por. A. WASILEWSKI, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Kraków 2000, s. 509.

¹⁰ Por. M. SITEK, *Problemy ekologii w polityce prawnej i prawie Wspólnoty Europejskiej*, Toruń 1997, s. 16-17.

na konieczność stworzenia warunków bezpieczeństwa, które w razie konieczności zlikwidują zagrożenia dla życia i zdrowia ludności. Przedstawiono odpowiednie normy, które wyznaczyły granice emisji promieniowania radioaktywnego i jednocześnie państwa członkowskie zostały zobowiązane do przestrzegania tych norm. Powołano Komisję (adekwatnie do art.: 31, 35, 37, 38 Traktatu o utworzeniu Euroatomu), która wydawała odpowiednie dyspozycje prawne, posiadała możliwość kontrolowania działań prowadzonych przez państwa członkowskie i gromadzenia informacji w tej materii.

Podobnie jak w dwóch poprzednich traktatach, kolejny Traktat Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) podpisany 25 marca 1957 roku, nie zajmował się wprost kompetencjami dotyczącymi ochrony środowiska, to jednak istniały zapisy Traktatu, gdzie ochronę środowiska potraktowano jako jeden z celów EWG. W art. 2 Traktatu EWG przedstawiono, że jednym z zadań Wspólnoty jest rozwój działań w głównej mierze ekonomicznych jak i gospodarczych, który powinien doprowadzić do poprawy warunków życiowych. Aby osiągnąć wytyczone cele Wspólnota pracowała nad zbliżeniem ustawodawstwa poszczególnych krajów, po to, aby osiągnąć funkcjonowanie wspólnego rynku. Jednak pojawiło się przekonanie, że nie tylko działania ekonomiczne, ale i społeczne w tym ochrona środowiska mają wpływ na realizację wspólnego rynku. Przyczyną takiego dopatrywania się innych czynników wpływających na poprawne funkcjonowanie rynku, było dostrzeżenie problemów środowiskowych, które bezpośrednio oddziałują na wzrost stopy życiowej, „...a harmonijny rozwój gospodarczy jest uzależniony od przestrzegania zagadnień ekonomicznych w kontekście stanu i możliwości samego środowiska naturalnego oraz pełnionych przez niego funkcji wobec systemu społecznego i jego uczestników”¹¹. Zatem ochronę środowiska zaczęto traktować jako tą dziedzinę, która ma bezpośredni wpływ na rozwój wspólnego rynku.

Kolejny artykuł 100 Traktatu EWG umożliwiał przedstawienie zachodzących relacji między ochroną środowiska i polityką gospodarczą. Dążono do ujednoczenia przepisów prawa państw członkowskich w tych dziedzinach mimo pewnych barier stwarzanych przez ochronę środowiska dla wspólnego rynku. Stała się możliwa harmonizacja ustawodawstwa z założeniami dotyczącymi jednocześnie ochrony środowiska i rynku wewnętrznego. Jednak pojawił się problem dotyczący braku zapisu właściwego ustawodawstwa w państwach członkowskich, co wiązało się z niemożnością dokonywania uregulowań zapisów, które nie istniały¹². Ponadto poddano krytyce niniejszy artykuł zastanawiając się nad kwestią dotyczącą tego, czy rzeczywiście ochrona środowiska ma bezpośredni związek z istnieniem i rozwojem rynku wspólnego.

Mimo ogólnej krytyki, to głównie art. 100 Traktatu EWG przedstawił prawne fundamenty dla uchwalenia wielu regulacji odnoszących się do problematyki ochrony środowiska. Również art. 36 Traktatu EWG stanowił pewną podstawę do procesu harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich, związanego z ochroną środowiska. Dopuszczał on możliwość stworzenia norm wewnętrznych, które mogły odbiegać od norm wspólnotowych.

¹¹ A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska. Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe...*, dz. cyt. s. 47.

¹² Pierwszy dokument, który wprowadzał konkretne rozwiązania była regulacja z 1970 r., odnosząca się do działań zapobiegających zanieczyszczeniu powietrza przez emisję z silników spalinyowych (Dyrektywa Rady z dnia 20 marca 1970 r. – 70/EWG).

Działania na rzecz ochrony środowiska realizowano także na podstawie art. 235, który dla instytucji wspólnotowych dawał możliwość stworzenia nowych uprawnień, obok tych, które zostały już dla nich przewidziane w traktatach. Wiązało się to z możliwością tworzenia nowych polityk szczegółowych, co znaczyło, że przepis ten nie obowiązywał w momencie, gdy Traktat proponował w danym przypadku konkretny rodzaj postępowania. Warto również nadmienić, że ochrona środowiska była dziedziną, w której nie nadano odpowiednim instytucjom adekwatnych uprawnień do działania. Dyrektywy, które miały podstawy w omawianym artykule, a które tyczyły się działań nie związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, poruszały problematykę negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne¹³.

Wprowadzenie w życie Jednolitego Aktu Europejskiego wiązało się ze zmianami w zapisach odnoszących się do funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jednak znaczącą zmianą postanowienia JAE było wprowadzenie nowego, VII rozdziału zatytułowanego: „Środowisko naturalne”, który dał możliwość działania na obszarze związanym ze środowiskiem. W art. 130R, 130S, 130T¹⁴ zostały określone podstawowe cele, zasady i kryteria działań w ochronie środowiska oraz normy odnoszące się do współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Oprócz tych zmian wprowadzono uzupełnienie art. 100 Traktatu EWG o regulację ochrony środowiska naturalnego w art. 100 JAE.

W art. 130 R przedstawiono cele działań podejmowanych w dziedzinie ochrony środowiska, do których należą:

- ochrona, zachowanie i poprawa stanu środowiska naturalnego;
- ochrona zdrowia ludzkiego;
- racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych;
- wspieranie działań regionalnych i globalnych w zakresie ochrony środowiska.

Ponadto działania takie powinny opierać się na następujących zasadach: zasadzie prewencji, likwidowania szkód ekologicznych u „źródła”, oraz zasadzie „zanieczyszczający płaci”, a także zasadzie subsydiarności (art. 130R ustęp 4), która kreuje podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą a państwami członkowskimi. W powyższym artykule czytamy, że „Wspólnota podejmie działania odnoszące się do ochrony środowiska tylko w tym zakresie, w jakim cele (...) mogą zostać osiągnięte sprawniej na poziomie Wspólnoty niż na poziomie poszczególnego państwa członkowskiego”¹⁵. Podkreślono również chęć włączenia zadań służących środowisku naturalnemu do innych zadań realizowanych przez Wspólnotę, co oznaczało uwzględnianie w realizowanych przedsięwzięciach ich wpływu na ochronę środowiska i branie pod uwagę aspektów środowiskowych podczas tworzenia norm wspólnotowych.

¹³ Por. A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe...*, dz. cyt. s. 50.

¹⁴ Duże litery przy numerach artykułów (np. 1230T) oznaczają, iż artykuły te pochodzą z Jednolitego Aktu Europejskiego.

¹⁵ W. CZAPLIŃSKI, R. OSTRIHANSKY, S. WYROZUMSKA, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, Warszawa 1996, art. 130R ustęp 3.

W art. 130R ustęp 5 ze względu na globalny charakter problemów środowiskowych oraz samej ochrony środowiska Wspólnocie, a zarazem państwom członkowskim nadano prawo do prowadzenia współpracy z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi, które zainteresowane są problematyką środowiskową.

Po zmianach wprowadzonych przez JAE w Traktacie EWG podano dwa sposoby realizacji działań w obszarze środowiska w ramach art. 100A i zapisów rozdziału VII. Jednak mimo przedstawionych zmian na korzyść działań na rzecz ochrony środowiska w art. 130R i 130S JAE nie odniesiono się do owych przedsięwzięć bezpośrednio w ramach polityki ochrony środowiska. Wskazano jedynie na konieczność podejmowania określonych działań w tej dziedzinie, nie traktując ich jako zadań tejsze polityki¹⁶.

Dopiero zmiany dokonane w Traktacie Rzymskim w dziedzinie środowiska wprowadzone mocą Traktatu o Unii Europejskiej (Traktatu z Maastricht), podpisanym, 7 lutego 1992 roku, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku, ochrona środowiska stała się jednym z głównych zadań i celów Wspólnoty. Również zmiana samej nazwy z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską wiązała się nie tylko z działalnością gospodarczą, lecz również z koordynacją działań w innych dziedzinach w tym również ochrony środowiska¹⁷.

W art. 2 Traktatu EWG oprócz przedstawienia postawy państw członkowskich, które są zdecydowane opowiadać się za postępowaniem ekonomicznym i społecznym oraz ochroną środowiska, w części I uzupełniono tą postawę o ważny aspekt dążenia do harmonijnego zrównoważonego rozwoju przedsięwzięć gospodarczych, trwałego i nie inflacyjnego wzrostu, z poszanowaniem środowiska naturalnego¹⁸. Wprowadzono również bezpośrednie odniesienie do realizacji celów Wspólnoty w zakresie polityki ochrony środowiska (art. 3 (lit.k)).

Dzięki wprowadzonym zmianom, postęp gospodarczy był rozważany w świetle aspektów ochrony środowiska, a ochrona środowiska z kolei stała się jednym z najważniejszych zadań, przed którymi stanęła Wspólnota, warunkujących osiągnięcia Unii Europejskiej w innych dziedzinach¹⁹. Jednak zauważyć należy, że Traktat ten nie niósł ze sobą dużych zmian w samej dziedzinie ochrony środowiska, jedynie drobne uściślenia zakresu działań w ochronie środowiska, które były zawarte w postanowieniach Jednolitego Aktu Europejskiego.

Artykuły 130r, 130s, 130t tak jak w JAE tak i w Traktacie z Maastricht odnoszą się bezpośrednio do zagadnień ochrony środowiska. Zmieniono jednak w treść art. 130r poprzez dodanie do celów polityki związanej z ochroną środowiska przedsięwzięć na arenie międzynarodowej i porównywanych z problemami środowiskowymi lokalnymi

¹⁶ Por. A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstaw instytucjonalne i prawne*, dz. cyt., s. 52-53.

¹⁷ Por. Ch. ZACKER, S. WERNICKE, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001, s. 306.

¹⁸ Por. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK, E. SKRZYDŁO-TEFELSKA, *Dokumenty europejskie (Układ Europejski, Traktat z Maastricht, Jednolity Akt Europejski, traktaty Wspólnot Europejskich)*, t. I, Lublin 1996, art. 2 cz. I.

¹⁹ Por. A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i prawne...*, dz. cyt., s. 58.

mi (art. 130r ustęp 2 TUE, gdzie uwzględniono lokalne warunki w różnych regionach Wspólnoty) i regionalnymi. W artykule tym podkreślono, aspekt dotyczący wymogów ochrony środowiska, które to wymogi powinny być brane pod uwagę podczas charakteryzowania innych polityk wspólnotowych, jednocześnie przy przestrzeganiu zasady ostrożności (przezorności).

Również zawarte cele polityki ochrony środowiska, zobowiązały Wspólnotę i państwa członkowskie do podejmowania współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. W ustępie 4 art. 130R Traktatu Rzymskiego wprowadzone postanowienia na fundamentach JAE, które obowiązywały do stosowania zasady subsydiarności tylko w dziedzinie ochrony środowiska, zostały wycofane, a sama zasada objęła całość Traktatu o Wspólnocie Europejskiej w ramach art. 3b tegoż Traktatu.

Kolejne zmiany w prowadzonej przez Unię Europejską polityce w dziedzinie ochrony środowiska wiążą się z Traktatem Amsterdamskim, podpisanym 2 października 1997 roku, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku, gdzie problematyka ekologiczna uregulowana została postanowieniami zawartymi w preambule oraz części II pt.: „Unia i obywatel”. W preambule dokumentu, Wspólnota została zobowiązana do prowadzenia polityki w dziedzinie ochrony środowiska na podstawie art. 174 – 176 TWE, jak również w art. 6 TWE podkreślono potrzebę wprowadzenia wymogów ochrony środowiska do wszystkich polityk realizowanych przez Wspólnotę w celu przestrzegania zasad i koncepcji zrównoważonego rozwoju.

Do powstania Traktatu z Maastricht nakaz wprowadzenia do polityk wymogów środowiskowych nie był akcentowany, jedynie wskazywano na zintegrowanie działań ochrony środowiska z działaniami prowadzonymi w innych politykach. Dopiero art. 130R ustęp 2 Traktatu z Maastricht zobowiązał do uwzględniania wymogów środowiskowych w działaniach podejmowanych przy realizacji innych polityk. Jednak zadanie to sfinalizowano Traktatem Amsterdamskim, wyodrębniając oddzielny artykuł dotyczący omawianego zagadnienia.

W Traktacie Amsterdamskim, zgodnie z art. 95 ustęp 4 i 5 TWE, państwa członkowskie mają możliwość w dziedzinie ochrony środowiska, zachowania narodowych regulacji bądź wprowadzenia surowszych standardów niż proponuje Wspólnota.

Jednym z zadań Traktatu z Amsterdamu była także kodyfikacja i uproszczenie procedur dotyczących podejmowania decyzji. Zatem podporządkowano jednolitej procedurze współdecydowania wszystkie działania i programy w dziedzinie ochrony środowiska, po za tymi, które podlegały trybowi głosowania jednomyślnego²⁰.

Aktualnie polityka w dziedzinie ochrony środowiska realizowana jest na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w brzmieniu Traktatu z Nicei, podpisanego 26 lutego 2001 roku, a który wszedł w życie 1 lutego 2003 roku. Traktat ten nie wprowadza istotnych zmian w ramach samej polityki w obszarze ochrony środowiska, ale ponownie podkreślił znaczenie tejże polityki oraz przypomina, że ochrona środowiska należy do podstawowych celów Wspólnoty Europejskiej. Świadczy o tym treść 2 art. stanowiąc, że Wspólnota ma obowiązek dążyć m.in. zapewnienia wysokiego poziomu

²⁰ Por. W. NICOLL, T. C. SALMON, *Zrozumieć Unię Europejską*, Warszawa 2002, s. 383. Omawiana procedura została wprowadzona do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej na podstawie zmian realizowanych na mocy Traktatu z Maastricht -art. 130s ustęp 2 TWE.

ochrony i poprawy jakości środowiska, jednocześnie wskazując na związki jakie istnieją pomiędzy polityką gospodarczą, społeczną i ochrona środowiska naturalnego, co w efekcie powinno doprowadzić do poprawy jakości życia²¹. Poprzez treść art. 3 ustęp 1 TWE raz jeszcze podkreślono zobowiązania Wspólnoty do realizowania polityki ochrony środowiska.

Konkretna regulacja działań podejmowanych w dziedzinie ochrony środowiska, znalazła wyraz w tytule XIX Traktatu z Nicei w art. 174-176 TWE²², które są odbiciem zmian wprowadzanych przez Jednolity Akt Europejski, traktat o Unii Europejskiej i postanowień wprowadzonych mocą Traktatu z Amsterdamu.

Reasumując należy zauważyć, że Traktaty założycielskie nie proponowały konkretnych, szczegółowych odniesień do uprawomocnienia Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska, jedynie istotne są ogólne wskazówki, które pośrednio skierowane były również na aspekt ochrony środowiska. „Dopiero Jednolity Akt Europejski stworzył nową formułę dla Wspólnoty Europejskiej w kontekście ochrony środowiska, znajdującą w pełni oparcie traktatowe²³. Postanowienia zawarte w tym dokumencie w dziedzinie ochrony środowiska charakteryzowały się głównie:

- „wskazaniem przedmiotu działań w tej dziedzinie (ochrona i poprawa środowiska naturalnego, przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego, zapewnianie rozsądnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych);
- wskazaniem zasad, na których działania te mają zostać oparte;

²¹ Art. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji Traktatu z Nicei.

²² Oprócz zmian w art. 175 ustęp 2 TWE Traktat z Nicei kopiuje wszystkie zapisy wprowadzone na podstawie Traktatu z Maastricht i Traktatu z Amsterdamu, a są to:

- artykuł 174 TWE:
 - ustęp 1 – charakteryzuje przedmiot i cele polityki ochrony środowiska,
 - ustęp 2 – wskazuje na zasady, na których powinny zostać oparte decyzje, a następnie działania dotyczące ochrony środowiska naturalnego,
 - ustęp 3 – przedstawia kryteria leżące u podstaw polityki ochrony środowiska UE,
 - ustęp 4 – podkreśla kwestie współpracy międzynarodowej w zakresie rozwiązywania problematyki ochrony środowiska,
- artykuł 175 TWE:
 - ustęp 1 – określa właściwe organy odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w sferze ochrony środowiska, do których należą Rada Unii, Komisja Europejska i Parlament Europejski,
 - ustęp 2 – istnieje możliwość podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności w drodze wyjątku na zasadzie procedury współdecydowania,
 - ustęp 3 – Rada ma prawo do przyjmowania programów działań określających podstawowe cele,
 - ustęp 4 – państwa członkowskie, jako podmioty są zobowiązane do działania w polityce ochrony środowiska,
 - ustęp 5 – Rada może przyjąć reguły o niestandardowym podłożu w sytuacji, gdy państwo członkowskie będzie według własnej opinii narażone na wyjątkowe koszty,
- artykuł 176 TWE proponuje państwom członkowskim możliwość wprowadzenia surowszych norm.

²³ H. MACHIŃSKA, *Polityka ekologiczna Wspólnoty Europejskiej*, Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, 1993, nr 5, s. 5.

- określeniem relacji między wspólnotą i poszczególnymi państwami członkowskimi,
- włączeniem postanowień szczegółowych, udzielających Radzie uprawnień w kwestii podejmowania działań oraz odpowiednich środków w omawianej tematyce²⁴.

Widoczne jest zatem, że JAE przyczynił się do powstania regulacji prowadzących do uregulowania działalności Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska. Jednak warto przypomnieć, że traktat ten pominął ważne z punktu widzenia problematyki ochrony środowiska, elementy reformy instytucjonalnej, nie wprowadził procedury głosowania większościowego i opartej na zasadzie współpracy Rady z Parlamentem Europejskim²⁵.

Polityka ochrony środowiska dzięki postanowieniom Traktatu z Maastricht, porównując zarazem inne obszary działań, zyskała na znaczeniu. Rozszerzono uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich²⁶, oraz wprowadzono nowe zasady w procesie podejmowania decyzji. Ponadto Traktat usankcjonował dziedzinę ochrony środowiska jako tę, która inicjuje przedsięwzięcia na płaszczyźnie międzynarodowej²⁷, a regulacje w nim zawarte wywarły ogromny wpływ na treść Piątego Programu Ramowego w dziedzinie ochrony środowiska.

Political protection of the environment in the primary documents of the European Union

SUMMARY

The article contains a presentation of the main documents of the European Union and analyses ecological policy and the problems of environmental protection in this regard.

²⁴ A. LISOWSKA, *Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i prawne...*, dz.cyt. s. 63.

²⁵ Por. H. ŁATKIEWICZ, *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej*, Wspólnoty Europejskie 2001, nr 3, s.47.

²⁶ Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich został uprawniony między innymi do nakładania kar na państwa członkowskie za nieprzestrzeganie regulacji środowiskowych.

²⁷ Por. H. MACHIŃSKA, *Ochrona środowiska. Aspekty organizacyjno-prawne*, Warszawa 1995, s. 8.