

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Prawo do zdrowego środowiska w Unii Europejskiej, szczególnie w kontekście wojny w Ukrainie”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2023/C 228/02)

Sprawozdawczyni: **Ozlem YILDIRIM**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	27.10.2022
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	13.4.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2023
Sesja plenarna nr	578
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	162/1/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Dnia 23 czerwca 2022 r. Ukraina otrzymała status kraju kandydującego do UE. Kiedy Ukraina przystąpi do UE, będzie największym lub drugim co do wielkości państwem członkowskim UE pod względem terytorium. Duże terytorium Ukrainy może poszczycić się różnorodnymi ekosystemami. Według Sekretariatu Konwencji o różnorodności biologicznej Ukraina zajmuje 6 % terytorium Europy, ale na jej obszarze znajduje się 35 % różnorodności biologicznej.

1.2. Szkody środowiskowe spowodowane przez wojnę obejmują degradację ekosystemów, zanieczyszczenie powietrza i wody oraz skażenie pól uprawnych i pastwisk. Jak wynika z raportów, od początku wojny pożarami zostało dotkniętych 200 tys. hektarów lasów, 680 tys. ton paliw kopalnych stanęło w płomieniach, a 180 tys. metrów sześciennych gleby zostało skażonych amunicją. Wojna spowodowała degradację obszarów chronionych i zniszczenie stacji uzdatniania wody. W wyniku tego konfliktu doszło do ponad 100 pożarów lasów, co uwolniło 33 miliony ton CO₂.

1.3. Działania Rosji, jak wynika z definicji zaproponowanej przez ekspertów prawnych i opublikowanej w czerwcu 2021 r., mają znamiona ekobójstwa. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zaapelował, aby „ekobójstwo”, zgodnie z definicją Niezależnego Zespołu Ekspertów ds. Prawnej Definicji Ekobójstwa, zostało skodyfikowane w prawie UE jako przestępstwo. Uznanie przestępstwa ekobójstwa w zmienionej dyrektywie UE w sprawie przestępstw przeciwko środowisku doprowadzi do zmian w prawodawstwie poza UE, w szczególności w Międzynarodowym Trybunale Karnym, co pomoże zwiększyć stopień odpowiedzialności Rosji i odzwierciedli wyrządzone szkody środowiskowe i ekologiczne.

EKES:

1.4. podkreśla pilną konieczność poprawy ochrony środowiska w odniesieniu do praw podstawowych w UE i poza nią, która to konieczność przybrała na sile w związku ze szkodami wyrządzonymi środowisku naturalnemu przez wojnę w Ukrainie, w tym ze szkodami dla zdrowia fizycznego i psychicznego ludzi, z degradacją ekosystemów, zanieczyszczeniem powietrza i wody oraz skażeniem pól uprawnych i pastwisk, co bezpośrednio zagraża produkcji rolnej i eksponuje kruchość światowego bezpieczeństwa żywnościowego;

1.5. zwraca uwagę na środowiskowe i społeczne skutki rosyjskiej inwazji oraz na znaczenie dokumentowania, mapowania i mierzenia tych skutków oraz na konieczność pomocy w tych działaniach, znaczenie dążenia do prawnej ochrony środowiska, zapewnienia rozliczalności oraz przygotowania fundamentów pod ekologiczną i zrównoważoną odnowę powojenną, a także pomocy w ocenie potrzeb finansowych przy ponownym przydzielaniu środków na ekologiczną odbudowę gospodarczą;

1.6. wzywa Komisję i Radę do podjęcia działań mających na celu określenie negatywnych skutków środowiskowych nielegalnej wojny Rosji przeciwko Ukrainie oraz ich wpływu na prawa człowieka. Komisja i Rada muszą wspierać wysiłki społeczeństwa obywatelskiego zmierzające do udokumentowania szkód środowiskowych, w tym przestępstw środowiskowych popełnianych przez Rosję, oraz wspierać rolę społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu odbudowy Ukrainy;

1.7. uważa, że UE musi pomóc w ochronie środowiska w Ukrainie i naprawie szkód środowiskowych spowodowanych przez wojnę. Komitet podtrzymuje, że wszystkie działania na rzecz odbudowy będą prowadzone zgodnie z międzynarodowymi normami MOP i zasadami warunkowości społecznej;

1.8. podkreśla, że zdrowia ludzkiego i jakości środowiska nie można rozdzielać, gdyż stan ekosystemów oraz zdrowie zwierząt i ludzi są ze sobą wzajemnie powiązane – oraz że UE musi chronić to prawo. Pogorszenie się stanu środowiska jest główną przyczyną złego stanu zdrowia. Dla przykładu zanieczyszczenie hałasem prowadzi do 12 tys. zgonów rocznie. Wzajemne zależności między środowiskiem a zdrowiem ludzkim są również szczególnie widoczne w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego;

1.9. wzywa Komisję i Radę do wzmocnienia metod kontroli produktów rolnych i artykułów spożywczych przy wprowadzaniu na jednolity rynek, ze szczególnym uwzględnieniem wykrywania zanieczyszczenia środowiska spowodowanego wojną w Ukrainie, aby zagwarantować zdrowie wszystkich obywateli Europy i naszego środowiska;

1.10. zauważa, że prawo do zdrowego środowiska ma zasadnicze znaczenie dla społecznego i gospodarczego dobrostanu ludzi w Europie i na świecie. Szacuje się, że około 40 % miejsc pracy na świecie zależy od zdrowego klimatu i ekosystemu. W świetle międzynarodowych ram prawnych i tych gorzkich realiów nie dziwi fakt, że przyjęto wiele aktów prawnych UE, aby nadać moc prawną zobowiązaniu UE do zapewnienia poszanowania prawa do zdrowego środowiska;

1.11. nawołuje wszystkie państwa członkowskie i instytucje europejskie do zwiększenia wysiłków na rzecz poprawy skuteczności istniejących narzędzi prawnych, ponieważ w praktyce często zawodzi właśnie ten aspekt. Szereg przykładów spraw sądowych kwestionujących zaniechania państw członkowskich lub samej UE w takich dziedzinach jak czyste powietrze, klimat, rybołówstwo czy woda świadczy o stopniu, w jakim władze publiczne nie są w stanie zadbać o poszanowanie tego prawa.

2. Uwagi ogólne

2.1. *Prawo do zdrowego środowiska naturalnego w kontekście rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie i przystąpienia Ukrainy do UE*

2.1.1. Dnia 16 marca 2022 r. Komitet Ministrów Rady Europy wydał Rosję ze skutkiem natychmiastowym⁽¹⁾. Podczas gdy UE była w trakcie negocjowania przystąpienia do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”), 16 września 2022 r. Rosja przestała być nią związana. Spowodowało to drastyczne zmniejszenie zasięgu ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim. Jednak w czasie inwazji i do 16 września 2022 r. Rosja była związana konwencją, i także potem pomimo dalszego wycofywania się z organów międzynarodowych podlegała i nadal podlega szerokiemu zakresowi zobowiązań międzynarodowych. Dotyczą one nie tylko praw człowieka⁽²⁾, ale także środowiska. Rosja w swojej agresji zlekceważyła m.in. międzynarodową Ramową konwencję ONZ w sprawie zmian klimatu⁽³⁾ oraz Konwencję o różnorodności biologicznej.

2.1.2. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie ochrony praw człowieka i środowiska w pozostałej części Europy – nie tylko w 27 państwach członkowskich UE, gdzie ochrona praw człowieka zostanie wzmocniona dzięki przystąpieniu UE do konwencji, ale także w pozostałych 19 państwach członkowskich Rady Europy, w tym w Ukrainie.

(1) CM/Del/Dec(2022) 1431/2.3, *Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine* [„Konsekwencje rosyjskiej agresji wobec Ukrainy”].

(2) Zob. np. art. 11 ust. 2 lit. b) Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

(3) Zob. np. art. 3 ust. 5: „Strony powinny współdziałać przy promowaniu wspierającego i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego, który prowadziłby do zrównoważonego wzrostu ekonomicznego i rozwoju wszystkich Stron”.

2.1.3. Jest to tym bardziej istotne, że 23 czerwca 2022 r. Ukraina stała się krajem kandydującym do UE. Gdy Ukraina przystąpi do UE, będzie największym lub drugim co do wielkości państwem członkowskim UE pod względem terytorium⁽⁴⁾. Duże terytorium Ukrainy może poszczycić się różnorodnymi ekosystemami. Według Sekretariatu Konwencji o różnorodności biologicznej⁽⁵⁾ Ukraina zajmuje 6 % terytorium Europy, ale na jej obszarze znajduje się 35 % różnorodności biologicznej. Ponadto w ciągu ostatniego roku ziemie uprawne tego kraju – kluczowe dla światowych dostaw żywności – oraz jego rozbudowana infrastruktura paliw kopalnych, od której niektóre sąsiadujące państwa członkowskie są szczególnie zależne w odniesieniu do dostaw energii, stały się w znacznym stopniu zagrożone.

2.1.4. Działania Rosji, jak wynika z definicji zaproponowanej przez ekspertów prawnych i opublikowanej w czerwcu 2021 r., mają znamiona ekobójstwa⁽⁶⁾. Również ukraiński kodeks karny⁽⁷⁾ od 2001 r. zawiera przestępstwo ekobójstwa. Równoległe do decyzji Parlamentu Europejskiego⁽⁸⁾ EKES zaapelował, aby „ekobójstwo”, zgodnie z definicją Niezależnego Zespołu Ekspertów ds. Prawnej Definicji Ekobójstwa, zostało skodyfikowane w prawie UE jako przestępstwo⁽⁹⁾. Uznanie przestępstwa ekobójstwa w zmienionej dyrektywie UE w sprawie przestępstw przeciwko środowisku doprowadzi do zmian w prawodawstwie poza UE, w szczególności w Międzynarodowym Trybunale Karnym, co pomoże zwiększyć stopień odpowiedzialności Rosji i odzwierciedli wyrządzone szkody środowiskowe i ekologiczne.

2.1.5. Dnia 19 stycznia 2023 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję wzywającą do powołania trybunału do spraw zbrodni agresji przeciwko Ukrainie. EKES poparł tę rezolucję na sesji plenarnej w lutym⁽¹⁰⁾. W treści rezolucji dwukrotnie pojawia się odniesienie do kwestii środowiskowych. Po pierwsze, dostrzeżono w niej związek między wojną a długotrwałą szkodą dla środowiska naturalnego i klimatu. Po drugie, wezwano w niej do utworzenia międzynarodowego rejestru, w którym m.in. odnotowywano by powszechne i poważne szkody dla środowiska naturalnego i klimatu, aby pomóc w ustaleniu przyszłych odszkodowań za ich wyrządzenie. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma podkreślenie i wzmocnienie związku między szkodami wyrządzonymi w środowisku naturalnym a bronią wojenną oraz ściganie tych przestępstw.

2.1.6. Szkody środowiskowe spowodowane przez wojnę obejmują degradację ekosystemów, zanieczyszczenie powietrza i wody oraz skażenie pól uprawnych i pastwisk. Na przykład wycieki z dwóch rosyjskich gazociągów w Morzu Bałtyckim mogłyby doprowadzić do bezprecedensowych skutków dla klimatu i innych aspektów środowiska⁽¹¹⁾. Od początku wojny pożarami zostało dotkniętych 200 tys. hektarów lasów, 680 tys. ton paliw kopalnych stanęło w płomieniach, a 180 tys. metrów sześciennych gleby zostało skażonych amunicją. Wojna spowodowała degradację obszarów chronionych i zniszczenie stacji uzdatniania wody. Zagrożenie jest tym większe, że Ukraina jest drugim krajem w Europie co do ilości reaktorów jądrowych – jest ich tam piętnaście. W wyniku tego konfliktu doszło do ponad 100 pożarów lasów, co uwolniło 33 miliony ton CO₂. Rosyjskie ataki bombowe niszczą różnorodność biologiczną Ukrainy. Ukraińscy eksperci szacują szkody środowiskowe spowodowane przez Rosję na 24 mld EUR.

2.1.7. Wojna w Ukrainie oznacza bezprecedensowe i długoterminowe obciążenia dla środowiska. Ma ona również negatywny wpływ na zdrowie fizyczne i psychiczne oraz na integralność i dobrostan narodu ukraińskiego oraz jego przyszłych pokoleń. Ten wpływ nasila się w przypadku grup szczególnie wrażliwych, a szczególną uwagę należy zwrócić na psychologiczne skutki wojny i problemy ze zdrowiem psychicznym. Wojna powoduje zanieczyszczenie powietrza, wody i gleby, a także zanieczyszczenie hałasem, a wszystko to będzie miało wpływ na jej ofiary i kolejne pokolenia. Wiele problemów można uznać za wykraczające poza granice Ukrainy i istnieją poważne łączne zagrożenia dla zdrowia publicznego. Skutki degradacji środowiska dla zdrowia fizycznego i psychicznego, a zwłaszcza wpływ zanieczyszczenia powietrza, gleby i wody, tak samo jak i skutki wojny oddziałują na wiele pokoleń. Odczuwają je nie tylko dzieci mieszkające w Ukrainie lub te, które z niej uciekły; cierpieć będą także kolejne pokolenia.

2.1.8. Tym ważniejsze stają się wysiłki ruchów i organizacji młodzieży ukraińskiej zmierzające do tego, aby głos ich pokolenia był słyszalny. Ich głosy i opinie muszą stanowić część działań na rzecz odbudowy.

⁽⁴⁾ Żadne państwo członkowskie nie jest większe. Spośród obecnych krajów kandydujących tylko Turcja jest większa.

⁽⁵⁾ Konwencja o różnorodności biologicznej: Krajowa strategia i plan działania na rzecz różnorodności biologicznej.

⁽⁶⁾ „Bezprawne lub samowolne czyny popełniane ze świadomością, że istnieje znaczne prawdopodobieństwo spowodowania przez te czyny poważnych i rozległych albo długotrwałych szkód w środowisku”, Fundacja Stop Ecocide Foundation.

⁽⁷⁾ Ukraiński kodeks karny.

⁽⁸⁾ Decyzja z dnia 29 marca 2023 r.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Poprawa ochrony środowiska poprzez prawo karne” (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 143).

⁽¹⁰⁾ Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ukraina: Rok po rosyjskiej inwazji – perspektywa europejskiego społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 146 z 27.4.2023, s. 1).

⁽¹¹⁾ *Nord Stream: Russian gas pipe leaks could have an „unprecedented” environmental impact* [„Nord Stream: Wycieki gazu z rosyjskich rur mogą mieć »bezprecedensowy« wpływ na środowisko”] | Euronews.

2.1.9. Szkody w naszym wspólnym ekosystemie, takie jak degradacja gleby, bezpośrednio zagrażają produkcji rolnej w przyszłości i ujawniają kruchość światowego bezpieczeństwa żywnościowego. Zwłaszcza obecna struktura rynku towarowego nie sprzyja osiągnięciu „zrównoważonej gospodarki, jakiej potrzebujemy” ani celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, ambitnych celów klimatycznych i celów dotyczących sprawiedliwej transformacji określonych w Agendzie 2030 Organizacji Narodów Zjednoczonych i Europejskim Zielonym Ładzie, a wręcz aktywnie osiągnięciu tych celów przeciwdziała⁽¹²⁾.

2.1.10. Przed wybuchem wojny społeczeństwo obywatelskie odgrywało w Ukrainie kluczową rolę w obronie środowiska naturalnego. Wojna w drastyczny sposób wpłynęła na zdolność społeczeństwa obywatelskiego do prowadzenia działalności. Wiele aktywistek i aktywistów na rzecz środowiska musiało uciekać lub skierowało swoje działania na pomoc w obronie kraju. Ci z nich, którzy mogą jeszcze działać, skupili się na dokumentowaniu skutków rosyjskiej napaści dla środowiska⁽¹³⁾. Ich zaangażowanie będzie miało zasadnicze znaczenie dla odbudowy środowiska naturalnego Ukrainy i zapewnienia, że Ukraina przyjmie unijne prawo ochrony środowiska, co umożliwi jej przystąpienie do UE.

2.1.11. Dla Ukrainek i Ukraińców ochrona środowiska i jej wpływ na ich codzienne życie i zdrowie są nadal ważne. Ponadto, jak wynika z badania opinii publicznej, 95,2 % respondentów uważa, że odbudowa przyrody będzie istotna dla powojennej odbudowy Ukrainy⁽¹⁴⁾.

2.1.12. Przy odpowiednim wsparciu międzynarodowym zniszczenie przez Rosję ukraińskiej infrastruktury przemysłu ciężkiego mogłoby stać się dla Ukrainy okazją do wykorzystania jej potencjału w zakresie energii słonecznej i wiatrowej oraz zbudowania lepszej i bardziej ekologicznej infrastruktury z alternatywnymi źródłami energii elektrycznej. To przyniosłoby korzyści jej obywatelkom i obywatelom oraz osobom spoza jej granic, a także znacznie wzmocniłoby pozycję Ukrainy w negocjacjach dotyczących przystąpienia do UE.

2.1.13. Jednak obecnie sytuacja pozostaje niestabilna, a przyszły rozwój wydarzeń jest bardzo niepewny. Poza ogromnym dramatem ludzi i katastrofą humanitarną pojawiają się pytania dotyczące ostatecznego kosztu odbudowy Ukrainy oraz zakresu, w jakim Rosja może zostać pociągnięta do odpowiedzialności za tę odbudowę. UE ma tu do odegrania ważną rolę. W rezolucji *Wojna w Ukrainie i jej skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe*⁽¹⁵⁾ EKES podkreślił, że poza konsekwencjami dla ludzi to wpływ wojny na środowisko – bombardowania, wycieki ropy naftowej i gazu oraz incydenty w fabrykach chemicznych i elektrowniach jądrowych – budzi poważne obawy Ukrainek i Ukraińców, UE i nie tylko. Ten wpływ na środowisko będzie nieuchronnie miał długotrwałe konsekwencje dla zdrowia ludzkiego i ekosystemów. Skutki wojny dla środowiska stanowią rzeczywiste zagrożenie dla ludności. Ekspertki i eksperci ONZ ostrzegają, że zanieczyszczenie może utrzymywać się przez wiele lat, zwiększając ryzyko występowania nowotworów, chorób układu oddechowego i opóźnień rozwojowych u dzieci⁽¹⁶⁾. W tym kontekście niepokoić może również wpływ na zdrowie reprodukcyjne. EKES podkreślił, że UE musi pomóc w ochronie środowiska w Ukrainie i naprawie szkód środowiskowych spowodowanych przez wojnę. Komitet podtrzymuje, że wszystkie działania na rzecz odbudowy będą prowadzone zgodnie z międzynarodowymi normami MOP i zasadami warunkowości społecznej. EKES zaproponował, aby UE zareagowała poprzez programy takie jak RescEU i LIFE, skoordynowane z mechanizmami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz we współpracy z sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi.

2.1.14. Choć wojna wciąż trwa, współpraca transgraniczna między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, rządami i organizacjami międzynarodowymi jest ważna dla mapowania i monitorowania szkód środowiskowych o charakterze transgranicznym, aby móc ocenić rozmiar zniszczeń oraz potrzeby finansowe, stymulować inwestycje i ponownie przydzielić środki na zrównoważoną i socjalną odbudowę Ukrainy. Jeśli chodzi o mapowanie, EEA wspierała wysiłki mające poprawić zdolności do gromadzenia informacji odzwierciedlających stan środowiska sprzed wojny, które to informacje można by wykorzystać jako punkt odniesienia w procesach monitorowania⁽¹⁷⁾.

2.1.15. Komisja i Rada muszą wspierać wysiłki społeczeństwa obywatelskiego zmierzające do udokumentowania szkód środowiskowych, w tym przestępstw środowiskowych popełnianych przez Rosję. UE musi również zapewnić, że jej wysiłki na rzecz wsparcia odbudowy Ukrainy zapobiegą tragicznym skutkom ekologicznym i środowiskowym wojny oraz je złagodzą, tak aby zapewnić skuteczność praw człowieka.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u „Kryzys cen żywności: rola spekulacji i konkretne propozycje działań w konsekwencji wojny w Ukrainie” (Dz.U. C 100 z 16.3.2023, s. 51).

⁽¹³⁾ Zob. np. prace organizacji EcoAction: *Crimes against the environment after one month of Russia's war against Ukraine* – Ecoaction [„Zbrodnie przeciwko środowisku po pierwszym miesiącu wojny Rosji przeciwko Ukrainie – Ecoaction”].

⁽¹⁴⁾ How does the war change Ukrainians: public opinion poll about the war, the environment, post-war reconstruction and EU accession [„Jak wojna zmienia Ukrainki i Ukraińców: badanie opinii publicznej na temat wojny, środowiska naturalnego, powojennej odbudowy i pomocy UE”], Resource and Analysis Centre „Society and Environment”, 2023 r.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 1.

⁽¹⁶⁾ OECD, lipiec 2022 r., *Conséquences environnementales de la guerre en Ukraine et perspectives pour une reconstruction verte* (oecd.org) [Skutki wojny w Ukrainie dla środowiska i perspektywy ekologicznej odbudowy].

⁽¹⁷⁾ Wspólny system informacji o środowisku ENI (SEIS)

2.1.16. Działania UE muszą także zagwarantować, że gospodarka Ukrainy i gospodarka UE nie będą już uzależnione od paliw kopalnych, a wysiłki na rzecz odbudowy nie będą skierowane na infrastrukturę paliw kopalnych. Działania UE muszą także umożliwić Ukrainie odgrywanie jej roli w światowym systemie żywnościowym, a zarazem – w perspektywie przystąpienia tego kraju do UE – umożliwić Unii wypełnienie jej zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego i globalnych ram na okres po 2020 roku. UE powinna również zadbać o to, aby jej programy sankcji miały pozytywny wpływ na środowisko. Organizacje pozarządowe wezwały na przykład do zastosowania sankcji, które nie tylko ograniczyłyby zdolność Rosji do prowadzenia nielegalnej wojny, ale także jej zdolność do czerpania zysków z nielegalnych, nieregulowanych i nieraportowanych połowów⁽¹⁸⁾.

2.2. Prawne zobowiązanie UE do ochrony prawa do zdrowego środowiska

2.2.1. Dnia 28 lipca 2022 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło przełomową rezolucję uznającą prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska za prawo człowieka⁽¹⁹⁾. W rezolucji wezwano narody, organizacje międzynarodowe, przedsiębiorstwa i wszystkie inne zainteresowane strony do wzmożenia wysiłków na rzecz zapewnienia czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska dla wszystkich. Za przyjęciem rezolucji głosowało 27 państw członkowskich UE, a także zdecydowana większość innych krajów. Zgodnie z raportem informacyjnym EKES-u z 2021 r. *Ochrona środowiska jako warunek wstępny poszanowania praw podstawowych*⁽²⁰⁾, w rezolucji ONZ uznano, że „degradacja środowiska, zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej, pustynnienie i niezrównoważony rozwój stanowią jedne z najpilniejszych i najpoważniejszych zagrożeń dla możliwości skutecznego korzystania przez obecne i przyszłe pokolenia z wszystkich praw człowieka”. W rezolucji wezwano m.in. organizacje międzynarodowe, takie jak UE, „do zacieśnienia współpracy międzynarodowej, intensyfikacji budowania potencjału i dalszej wymiany dobrych praktyk w celu zwiększenia wysiłków na rzecz zapewnienia czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska dla wszystkich”.

2.2.2. W prawie do zdrowego środowiska uznaje się podstawowy związek między środowiskiem a zdrowiem ludzkim. Ponieważ zdrowia ludzkiego i jakości środowiska nie można rozdzielić – stan ekosystemów oraz zdrowie zwierząt i ludzi są ze sobą wzajemnie powiązane – UE musi bronić tego prawa. Pogorszenie się stanu środowiska jest główną przyczyną złego stanu zdrowia. Na przykład w 2019 r. przyczyną 307 tys. przedwczesnych zgonów był drobny pył zawieszony, 40,4 tys. – dwutlenek azotu, a 16,8 tys. – ostry ozon⁽²¹⁾. Oczywiście problem nie ogranicza się tylko do jakości powietrza. Dla przykładu zanieczyszczenie hałasem prowadzi do 12 tys. zgonów rocznie⁽²²⁾. Wzajemne zależności między środowiskiem a zdrowiem ludzkim są również szczególnie widoczne w obszarze bezpieczeństwa żywnościowego.

2.2.3. Unijny porządek prawny jest w czołówce światowej, jeśli chodzi o uznanie na poziomie ponadnarodowym prawa do zdrowego środowiska. Postanowieniom traktatów (art. 37 Karty praw podstawowych i art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) towarzyszą inne przepisy, w szczególności art. 3 ust. 3 i art. 21 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 191 TFUE⁽²³⁾, a także różne inne postanowienia Karty⁽²⁴⁾, które łącznie stanowią uznanie prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska. Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty instytucje UE podlegają temu obowiązkowi przez cały czas, a państwa członkowskie podlegają mu przy wdrażaniu prawa UE⁽²⁵⁾. Parlament Europejski wezwał do uznania w Karcie prawa do zdrowego środowiska i stwierdził, że „UE powinna stać na czele inicjatywy dążącej do uznania podobnego prawa na arenie międzynarodowej”⁽²⁶⁾.

2.2.4. Na mocy art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej UE jest również zobowiązana do przestrzegania postanowień Konwencji, gdy postanowienia Karty odpowiadają postanowieniom Konwencji. W szczególności poprzez prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i domu (art. 7 Karty, art. 8 Konwencji), Europejski Trybunał Praw Człowieka prawdopodobnie uznał już prawo do bezpiecznego i zdrowego środowiska⁽²⁷⁾. Wiąże się to nie

⁽¹⁸⁾ Agence Europe, Europe Daily Bulletin No.13014, *Thirteen NGOs call for inclusion of Russian fishing vessels in upcoming EU sanctions against Putin's regime* [„Trzynastce organizacji pozarządowych wzywa do objęcia rosyjskich statków rybackich przyszłymi sankcjami UE przeciwko reżimowi Putina”], 6 września 2022 r.

⁽¹⁹⁾ Rezolucja (A/76/L.75) – Biblioteka cyfrowa ONZ.

⁽²⁰⁾ Raport informacyjny EKES-u *Ochrona środowiska jako warunek wstępny poszanowania praw podstawowych*.

⁽²¹⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Air Quality in Europe 2021: Health impacts of air pollution in Europe* [Wpływ zanieczyszczenia powietrza na zdrowie w Europie], 15 listopada 2021 r.

⁽²²⁾ Europejska Agencja Środowiska, *Health risks caused by environmental noise in Europe* [Zagrożenia dla zdrowia spowodowane hałasem otoczenia w Europie], 14 grudnia 2020 r.

⁽²³⁾ W tym artykule przedstawiono cele polityki środowiskowej UE.

⁽²⁴⁾ W szczególności art. 2 (prawo do życia), art. 3 (prawo do integralności osoby), art. 35 (zapewnienie wysokiego poziomu zdrowia ludzkiego przy określaniu i realizacji polityk i działań UE) oraz art. 38 (ochrona konsumentów).

⁽²⁵⁾ „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

⁽²⁶⁾ P9_TA(2021)0277, „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia”, pkt 143.

⁽²⁷⁾ Irmina Kotiuk, Adam Weiss i Ugo Taddei, w: *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, wydanie specjalne, wrzesień 2022 r.

tylko z negatywnymi zobowiązaniami (zobowiązanie do niepogarszania prawa do zdrowego środowiska), ale także z pozytywnymi zobowiązaniami do podejmowania środków, np. dotyczących jakości powietrza, aby zapewnić poszanowanie tego prawa⁽²⁸⁾. Zobowiązania te staną się jeszcze bardziej możliwe do wyegzekwowania na drodze prawnej po tym, jak UE przystąpi do Konwencji, do czego zobowiązuje ją art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Podzielając stanowisko Parlamentu Europejskiego, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało do sporządzenia protokołu do Konwencji, który wyraźnie uznawałby „prawo do bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska”⁽²⁹⁾. W ten sposób powstałoby egzekwowalne prawo we wszystkich 27 państwach członkowskich UE i 19 krajach trzecich, które są również członkami Rady Europy.

2.2.5. Powszechnie wiadomo, że UE ma ogromny wpływ na globalne przepisy dotyczące środowiska. Różne obszary prawa UE, które mają wpływ na prawo do zdrowego środowiska – zwłaszcza przepisy dotyczące substancji toksycznych zawarte w rozporządzeniu REACH⁽³⁰⁾ – są podręcznikowymi przypadkami tzw. efektu brukselskiego⁽³¹⁾, kiedy to przepisy UE stają się normami międzynarodowymi.

2.2.6. Prawo do zdrowego środowiska ma zasadnicze znaczenie dla społecznego i gospodarczego dobrostanu ludzi w Europie i na świecie. Szacuje się, że około 40 % miejsc pracy na świecie zależy od zdrowego klimatu i ekosystemu⁽³²⁾. W świetle międzynarodowych ram prawnych i tych gorzkich realiów nie dziwi fakt, że przyjęto wiele aktów prawnych UE, aby nadać moc prawną zobowiązaniu UE do zapewnienia poszanowania prawa do zdrowego środowiska. Wyraźnym przykładem są przepisy UE dotyczące jakości powietrza (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE⁽³³⁾). Rzecznik generalna Juliane Kokott stwierdziła, że przepisy dotyczące jakości powietrza precyzują zatem obowiązki Unii w zakresie zapewnienia ochrony wynikające z podstawowego prawa do życia na podstawie art. 2 ust. 1 Karty oraz w zakresie wysokiego poziomu ochrony środowiska na podstawie art. 3 ust. 3 TUE, art. 37 Karty oraz art. 191 ust. 2 TFUE⁽³⁴⁾. Aby zapewnić maksymalną ochronę zdrowia ludzkiego, EKES zaleca pełne dostosowanie do 2030 r. unijnych norm jakości powietrza do zaktualizowanych globalnych wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia dotyczących jakości powietrza.

2.2.7. W unijnych programach działań w zakresie ochrony środowiska – wymaganych na mocy art. 192 ust. 3 TFUE – coraz częściej uznaje się zdrowe środowisko za prawo. W 8. programie działań w zakresie ochrony środowiska wyraźnie zaznaczono, że „[p]ostępy ku uznaniu prawa do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska, określonego w rezolucji 48/13 Rady Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych, są warunkiem podstawowym osiągnięcia celów priorytetowych 8. EAP”⁽³⁵⁾.

2.2.8. Często jednak w praktyce brakuje skuteczności⁽³⁶⁾, dlatego EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie i instytucje europejskie do wzmocnienia wysiłków na rzecz poprawy skuteczności istniejących narzędzi prawnych. Szereg przykładów spraw sądowych kwestionujących zaniedbania państw członkowskich lub samej UE w takich dziedzinach jak czyste powietrze, klimat, rybołówstwo czy woda świadczy o stopniu, w jakim władze publiczne nie są w stanie zadbać o poszanowanie tego prawa.

2.2.9. Wobec rosyjskiej wojny prowadzonej przeciwko Ukrainie i przyszłego przystąpienia Ukrainy do UE, nadanie skuteczności prawu do zdrowego środowiska jest dla UE i jej państw członkowskich ważniejsze niż kiedykolwiek. Oznacza to nadanie ochronie środowiska takiego samego priorytetu jak innym dziedzinom prawa, takim jak konkurencja czy ochrona danych, w których UE jest światowym wzorem zarówno w teorii, jak i w praktyce.

⁽²⁸⁾ O pozytywnych zobowiązaniach wynikających z art. 8 Konwencji (a zatem i z art. 7 Karty), zob. np. *Fadeyeva przeciwko Rosji*, numer zgłoszenia 55723/00, wyrok z 9 czerwca 2005 r.

⁽²⁹⁾ Rezolucja nr 2396 (2021), *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe* [„Zapewnienie prawa do zdrowego środowiska: potrzeba wzmoczonych działań ze strony Rady Europy”].

⁽³⁰⁾ 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), 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 dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1).

⁽³¹⁾ Anu Bradford, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World* [„Efekt brukselski: Jak Unia Europejska rządzi światem”], Oxford University Press, 2020 r.

⁽³²⁾ MOP: *World employment social outlook 2018 – Greening with jobs*, [„Globalna prognoza zatrudnienia i sytuacji społecznej 2018: Zazielenianie dzięki miejscom pracy”], 2018 r.

⁽³³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej jakości powietrza dla Europy (Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1).

⁽³⁴⁾ Sprawa C-723/17, *Craeynest v Brussels Hoofdstedelijk Gewest* [„Craeynest przeciwko Regionowi Stołecznemu Brukseli”], ustęp 53.

⁽³⁵⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz.U. L 114 z 12.4.2022, s. 22).

⁽³⁶⁾ Opinia EKES-u „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33).

2.2.10. W ten sposób UE ma możliwość uznania międzypokoleniowego charakteru prawa do zdrowego środowiska.

2.2.11. Nie dziwi, że właśnie ruchy młodzieżowe szczególnie głośno domagają się ochrony środowiska. Ze względu na negatywny wpływ degradacji środowiska na zdrowie reprodukcyjne zagrożone jest istnienie przyszłych pokoleń. UE powinna brać przykład z państw członkowskich, które powołały instytucje odpowiedzialne za ochronę interesów przyszłych pokoleń. Instytucja tego rodzaju na szczeblu UE pomogłaby zapewnić przyszłym pokoleniom korzyści społeczne i gospodarcze, jakie przynosi dzisiejsza ochrona środowiska.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
