

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 18.11.2008
KOM(2008) 773 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska

{SEK(2008) 2851}

{SEK(2008) 2852}

{SEK(2008) 2876}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska

1. WPROWADZENIE

Celem niniejszego komunikatu jest wskazanie, w jaki sposób nowe podejścia określone w komunikacie „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”, będą stosowane w dziedzinie ochrony środowiska.

Pokazano w nim, w jaki sposób wspólnotowe prawo ochrony środowiska może być lepiej wdrażane poprzez:

- legislacyjne i postlegislacyjne prace służące *zapobieganiu naruszeniom prawa*,
- *reagowanie* na konkretne obawy *europejskiego społeczeństwa*,
- szybsze i skuteczniejsze postępowanie w przypadku *największych naruszeń*,
- wzmożenie *dialogu z Parlamentem Europejskim*,
- poprawę w zakresie jawności, komunikacji oraz *dialogu ze społeczeństwem* i zainteresowanymi stronami.

Niniejsza analiza pojawia się w szczególnie odpowiednim momencie ze względu na rozszerzenie UE w latach 2004-2007, pogłębianie się problemów dotyczących środowiska, coraz większy dorobek prawny dotyczący ochrony środowiska, ważne nowe orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) oraz powstawanie nowych praktyk na rzecz wspierania przestrzegania prawa. Niniejszy komunikat jest odzwierciedleniem rosnącego znaczenia przypisywanego kwestii wdrażania prawa, jak stwierdzono w szczególności w szóstym wspólnotowym programie działań w zakresie środowiska naturalnego¹ i w jego średniookresowym przeglądzie² oraz odpowiedzią na stałe zainteresowanie Parlamentu Europejskiego tą kwestią.

W pierwszej części komunikatu określono wyzwania związane ze stosowaniem prawa ochrony środowiska w UE. Następnie przedstawiono zarys poszczególnych środków służących wspieraniu przestrzegania przepisów i osiągnięciu zgodności z nimi, dokonując rozróżnienia między: środkami służącymi zapobieganiu naruszeniom poprzez poprawę jakości nowego wspólnotowego prawodawstwa w dziedzinie ochrony środowiska i zapewnianiu jego dobrego wdrażania w poszczególnych krajach; środkami reagowania na konkretne obawy europejskiego społeczeństwa, w tym poprzez udoskonalenie mechanizmu rozwiązywania problemów i zwiększenie obecności Komisji w państwach członkowskich; kryteriami służącymi identyfikowaniu naruszeń wymagających szczególnej uwagi; oraz propozycjami w zakresie wzmożenia dialogu z Parlamentem Europejskim, społeczeństwem i zainteresowanymi stronami. Komunikat uzupełniono dwoma dokumentami przygotowanymi przez służby Komisji. W pierwszym z nich opisano wyzwania, przed którymi stoją

¹ Decyzja nr 1600/2002/WE.

² Komunikat Komisji COM(2007) 225.

poszczególne obszary ochrony środowiska, i przedstawiono środki zaradcze służące wspieraniu przestrzegania przepisów, drugi zaś to streszczenie oceny skutków³.

2. WYZWANIA ZWIĄZANE Z WDRAŻANIEM WSPÓLNOTOWEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. Wyzwania ogólne

Dorobek prawny dotyczący ochrony środowiska jest obszerny, ambitny i obejmuje kwestie takie jak zmiany klimatu, ochrona jakości powietrza, gospodarka odpadami, ochrona zasobów wodnych i różnorodności biologicznej, kontrola w zakresie chemikaliów i ocena oddziaływania na środowisko. W jego ramach stosuje się zróżnicowane instrumenty takie jak normy dotyczące produktów, cele w zakresie stanu środowiska, zakazy i ograniczenia, instrumenty ekonomiczne, wyznaczanie obszarów wrażliwych, plany i programy, czy też przepisy dotyczące udziału i informowania społeczeństwa. Dorobek ten musi być stosowany w odniesieniu do zróżnicowanych warunków naturalnych, w bardzo różnorodnym krajowym i regionalnym otoczeniu administracyjnym i często w sytuacjach o wymiarze transgranicznym. Towarzyszy temu znaczne zainteresowanie opinii publicznej, mające wpływ na egzekwowanie praw ochrony środowiska, w tym poprzez wnoszenie skarg i petycji.

Do wyzwań tych należy dodać następujące wyzwania:

- **nieprzywiązywanie** przez państwa członkowskie **należytej wagi do terminów i kompletności** w zakresie przyjmowania krajowego i regionalnego ustawodawstwa,
- **braki wiedzy i niedostateczne uświadomienie** występujące w strukturach administracji szczebla krajowego i regionalnego,
- **niewystarczający potencjał administracyjny**,
- **niezadowalające strategie i praktyki w zakresie egzekwowania przepisów na szczeblu krajowym i regionalnym oraz**
- **zbyt małe i spóźnione inwestycje** w niezbędną infrastrukturę służącą ograniczaniu zanieczyszczenia.

Warto również wspomnieć o najnowszych wyzwaniach związanych z rozszerzeniem. Stosowanie dorobku prawnego w krajach UE-12 wymaga podjęcia znacznych wysiłków w zakresie poprawy infrastruktury, procedur administracyjnych i ułatwienia udziału społeczeństwa. Podobne wyzwania pojawiają się w krajach uczestniczących w rozszerzeniu.

2.2. Wyzwania szczególne

Niedostateczne informowanie na temat krajowych i regionalnych przepisów wykonawczych oraz błędy z nimi związane dotyczą wszystkich elementów dorobku prawnego dotyczącego ochrony środowiska. Wiązą się z tym następujące wyzwania szczególne:

- **Gospodarka odpadami** – w niektórych państwach członkowskich istnieje potrzeba zlikwidowania nielegalnych składowisk, ustanowienia odpowiednich sieci obiektów unieszkodliwiania odpadów, zapobiegania nielegalnemu przemieszczaniu odpadów oraz podniesienia świadomości społecznej na temat zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ich wykorzystywania i recyklingu. Konieczne jest skojarzenie inwestycji z uporządkowanymi działaniami w zakresie

³ SEC(2008) 2851 i SEC(2008) 2852.

egzekwowania i podnoszenia świadomości społecznej na poziomie krajowym i regionalnym.

- **Gospodarka wodna** – w niektórych państwach członkowskich istnieje potrzeba większych inwestycji w dziedzinie odbioru i oczyszczania ścieków miejskich. Wymaga to długoterminowego planowania i podjęcia długookresowych zobowiązań finansowych.
- **Ochrona przyrody** – kluczowa sieć europejskich obszarów ochrony przyrody jest w dalszym ciągu niekompletna, choć objęto nią już znaczne obszary. Należy również dołożyć starań, by zarządzać tymi obszarami zgodnie z celami w zakresie ochrony przyrody.
- **Obiekty przemysłowe** – znaczna liczba obiektów przemysłowych w dalszym ciągu nie posiada wspólnotowego zezwolenia i nie spełnia wymogów z nim związanych.
- **Ocena oddziaływania na środowisko** – argument zgodności z zasadami wspólnotowej oceny oddziaływania na środowisko jest często przywoływany w kontekście sprzeciwu wobec realizacji dużych projektów. Wyzwaniem w tym zakresie jest osiągnięcie ładu przestrzennego, który uwzględni uzasadnione wymogi ochrony środowiska.
- **Jakość powietrza** – nieprzestrzeganie wspólnotowych norm jakości powietrza w wielu miastach europejskich wymaga podjęcia zgodnych działań w celu obniżenia koncentracji zanieczyszczeń.
- **Zmiany klimatu** – istnieje stała potrzeba gwarantowania, że wszystkie państwa członkowskie dostarczają informacje niezbędne do zapewniania skutecznej realizacji celów Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu⁴.

Więcej szczegółów zawiera dokument uzupełniający.

3. ROZWIĄZANIA: ZMIERZAJĄC KU LEPSZEMU WDRAŻANIU WSPÓLNOTOWEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

Osiągnięcie poprawy we wdrażaniu wspólnotowego prawa ochrony środowiska wymaga podjęcia działań o charakterze prewencyjnym i naprawczym w kluczowych obszarach. Istnieje także komponent strategiczny.

Dyrekcja Generalna ds. Środowiska ustanowiła wewnętrzny zespół zadaniowy zajmujący się ochroną przyrody, gospodarką wodną, ochroną jakości powietrza, zmianami klimatu, odpadami i oceną oddziaływania na środowisko w interesie spójnego podejścia, począwszy od koncepcji, a skończywszy na realizacji strategii politycznych, oraz skoordynowanego wykorzystania szerokiej gamy instrumentów przedstawionych poniżej.

W tym celu zastosowano strategiczne, sektorowe podejście polegające na określeniu znaczących problemów pojawiających się w państwach członkowskich i zajęciu się tymi problemami. Pozwoliło to Komisji zająć się na przykład problemem braku oczyszczalni ścieków w znacznie większej liczbie miast i kwestią nielegalnych składowisk w znacznie większej liczbie miejsc, niż byłoby to możliwe, gdyby skoncentrowała się ona wyłącznie na

⁴ Decyzja 280/2004.

pojedynczych przypadkach. W kontekście prawodawstwa dotyczącego ochrony przyrody podejście to przyczyniło się do wyznaczenia tysięcy obszarów ochrony w całej UE. Zakres jego stosowania jest obecnie rozszerzany do zarządzania tymi obszarami, na przykład poprzez wspieranie dialogu i najlepszych praktyk na poziomie konkretnych sektorów gospodarczych, np. w portach i w przemyśle wydobywczym surowców nieenergetycznych. Przygotowywane sprawozdanie Komisji z pierwszego badania stanu siedlisk i gatunków chronionych na mocy wspólnotowych przepisów dotyczących ochrony przyrody wskaże, na ile skuteczna jest obecna polityka.

3.1. Zapobieganie naruszeniom prawa

Zakres i złożoność wspólnotowego prawodawstwa dotyczącego ochrony środowiska w połączeniu z dużą liczbą przypadków jego naruszenia potwierdzają znaczenie dysponowania dobrze opracowaną strategią służącą przede wszystkim zapobieganiu naruszeniom. Środki zapobiegawcze, które przedstawiono w dalszej części komunikatu, są w rzeczywistości systematycznie stosowane przez Komisję. Ich pełniejszy opis zawarto w dokumencie uzupełniającym.

Wysiłki podejmowane na rzecz zapobiegania naruszeniom powinny odzwierciedlać koncepcję cyklu legislacyjnego. Pierwszym krokiem powinno być opracowanie i przygotowanie projektu instrumentu prawnego, następnie – po jego przyjęciu – podjęcie szeregu działań i czynności, a wreszcie dokonywanie przeglądu legislacyjnego i wprowadzanie zmian. Ocena oddziaływania na środowisko, przepisy dotyczące ochrony powietrza, czy też przepisy dotyczące odpadów są przykładami legislacyjnej nowelizacji, która uwzględnia doświadczenia zebrane w ramach wdrażania i egzekwowania.

Wykorzystanie tych technik oraz instrumentów takich jak strategie tematyczne, konsultacje i ocena skutków mogą przyczynić się do zapewnienia spójności, skuteczności i wydajności nowych przepisów i środków politycznych oraz procesu dokonywania przeglądów i wprowadzania zmian do obowiązujących przepisów i środków.

Gdy przepisy i środki polityczne już obowiązują, pomyślną realizację zadań wymaganych na ich podstawie pomaga zapewnić szereg instrumentów prewencyjnych. Instrumenty te obejmują:

- **Skuteczne gromadzenie informacji** w celu sprawdzenia zakresu funkcjonowania przepisów i środków politycznych. Na przykład przygotowywane przez Komisję coroczne sprawozdania dotyczące jakości wody w kąpieliskach są szeroko publikowanymi informacjami na temat jakości wody w kąpieliskach w całej Wspólnocie.
- **Tabele postępów** umożliwiające państwom członkowskim i społeczeństwu porównywanie stosunkowych postępów państw członkowskich w osiągnięciu konkretnych celów. W jednej z tabel śledzi się postępy państw członkowskich w ustanawianiu wspólnotowej sieci obszarów ochrony⁵.
- **Właściwe wykorzystanie wspólnotowych środków finansowych**. Na przykład poprzez wydatki rolno-środowiskowe wspiera się system gospodarki rolnej sprzyjający wrażliwym siedliskom półnaturalnym. Fundusze wspólnotowe wspierają duże inwestycje w zakresie odbioru i oczyszczania ścieków. W ramach

⁵ Tabela ta jest znana pod nazwą „barometr Natura 2000”. Więcej informacji znajduje się na stronie http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Spójności zwraca się wyraźnie uwagę na ekologiczny transport.

- **Pomoc przedakcesyjną dla krajów uczestniczących w rozszerzeniu**, służącą zagwarantowaniu, że po przystąpieniu nowe państwa członkowskie będą lepiej przygotowane do przestrzegania dorobku prawnego.
- Opracowanie przez Komisję **wytycznych** w celu zapobieżenia sporom interpretacyjnym i niewłaściwemu zrozumieniu. Komisja opracowała np. dwadzieścia cztery dokumenty zawierające wytyczne dotyczące najważniejszych aspektów ramowego prawodawstwa w dziedzinie gospodarki wodnej. Odzwierciedla to dalekosiężne konsekwencje tego prawodawstwa oraz żywe zainteresowanie tymi przepisami ze strony zainteresowanych podmiotów.
- Inne formy wsparcia i **zorganizowany dialog** z władzami krajowymi, w tym za pośrednictwem ustanowionych sieci ekspertów, sieci IMPEL⁶ i GreenForce⁷ oraz innych zainteresowanych stron. Komisja prowadzi np. rozmowy na temat problemów dotyczących nielegalnych i nieprawidłowo zarządzanych składowisk odpadów oraz nielegalnego przemieszczania odpadów.

Komisja zamierza również współfinansować program szkoleń dla prawników w zakresie prawa ochrony przyrody oraz pośredniczyć w wymianie informacji i współpracować z sieciami skupiającymi **sędziów**, takimi jak Europejskie forum sędziów w sprawach ochrony środowiska (ang. *European Forum of Judges for the Environment*) i Stowarzyszenie europejskich sędziów administracyjnych (ang. *Association of European Administrative Judges*). W ten sposób podkreśla się kluczową rolę, jaką odgrywają sądy krajowe: orzekają one w szeregu indywidualnych spraw, zaś w kwestiach takich jak odpady i ochrona przyrody interpretacyjne orzecznictwo ETS – wynikające z bezpośrednich działań podejmowanych przez Komisję na podstawie art. 226 Traktatu WE – zostało w znacznym stopniu dopełnione orzecznictwem wynikającym z odwoływania się przez sędziów krajowych do postanowień art. 234 Traktatu.

Po przyjęciu najważniejszych nowych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska Komisja ustanowi stałe sieci, w skład których wejdą przedstawiciele Komisji i punkty kontaktowe w państwach członkowskich. Celem tego działania będzie osiągnięcie pełnego i terminowego wdrożenia przepisów dzięki wymianie porad i doświadczeń. Sieci tego rodzaju istnieją już na przykład w przypadku wspólnotowego prawodawstwa dotyczącego ochrony przyrody.

3.2. Rozwiązywanie problemów – reagowanie na konkretne obawy europejskiego społeczeństwa

Mając na względzie powszechną akceptację przepisów wspólnotowego prawa ochrony środowiska istotne jest, by obywatele mieli dostęp do rzetelnych informacji na ich temat we wszystkich językach oficjalnych, możliwość wezwania odpowiedzialnych organów do spełnienia wymogów wynikających z tych przepisów oraz – w szczególnych okolicznościach – możliwość skorzystania z krajowych mechanizmów rozstrzygania sporów, których podstawą jest prawo wspólnotowe. Należy również zapewnić spójne i skuteczne

⁶ Europejska sieć ds. wdrażania i egzekucji prawa ochrony środowiska. Sieć, w której skład wchodzi krajowi inspektorzy, utworzono w 1992 r. Więcej informacji znajduje się na stronie <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Unijna sieć, w której skład wchodzi inspektorzy w dziedzinie ochrony przyrody i leśnictwa pochodzący z państw członkowskich. Więcej informacji znajduje się na stronie http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

współdziałanie poszczególnych odpowiedzialnych organów, tak by w miarę możliwości zapobiec dublowaniu wysiłków.

Ponieważ wdrażanie przepisów jest przede wszystkim obowiązkiem państw członkowskich, największą uwagę należy poświęcić skutecznemu reagowaniu i odpowiedzialności na poziomie krajowym i regionalnym.

Skuteczne reagowanie na poziomie krajowym i regionalnym, w tym mechanizmy kontroli administracyjnej i sądowej

Wezwania obywateli kierowane w problematycznych sytuacjach do odpowiedzialnych organów w sprawie przestrzegania przepisów, których podstawą jest prawo wspólnotowe

Obywatele są często pierwszymi świadkami działań niezgodnych z wynikającymi z prawodawstwa wspólnotowego przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, takich jak tworzenie nielegalnych składowisk bądź zrzut zanieczyszczeń do wody. Ważnym wskaźnikiem rzeczywistego wdrożenia przepisów jest tempo i skuteczność urzędowej interwencji podjętej po powiadomieniu organów przez obywateli. Państwa członkowskie mogą wspierać dobre kontakty między obywatelem a urzędem poprzez uruchomienie anonimowego telefonu, ustanowienie procedur rozpatrywania skarg bądź powołanie organów nadzorujących egzekwowanie prawa oraz rzeczników praw obywatelskich.

Kwestie sporne: opierające się na prawie wspólnotowym mechanizmy rozstrzygania sporów na szczeblu krajowym i regionalnym, rola konwencji z Aarhus

W przyszłości zaistnieją niewątpliwie sytuacje, w których obywatele i odpowiedzialne organy będą wyrażały różny pogląd co do zgodności ze wspólnotowym prawem ochrony środowiska.

W konwencji z Aarhus⁸, której stroną jest Komisja⁹, przewidziano szeroki dostęp społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. W 2003 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący wdrożenia dyrektywy w sprawie dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska¹⁰, który jest obecnie analizowany przez współlegislatorów. Komisja opublikowała również badanie dotyczące sposobu wdrażania konwencji przez państwa członkowskie¹¹ i – uwzględniając jego wyniki – zorganizowała także publiczną debatę¹². Komisja nadal zajmuje stanowisko, że przyjęcie dyrektywy, której dotyczy wniosek, umożliwi lepsze i spójniejsze egzekwowanie wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Dzięki ułatwieniom w zakresie wnoszenia spraw przed krajowy sąd problemy będą mogły być rozwiązywane bliżej obywateli. Powinno to także ograniczyć potrzebę interwencji Komisji.

Wspólnotowe przepisy dotyczące ochrony środowiska już teraz przewidują stosowanie mechanizmów odwoławczych w przypadku sporów dotyczących odmowy udzielenia informacji na temat środowiska lub przeprowadzenia konsultacji publicznych w związku z

⁸ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

⁹ Zob. decyzja Rady 2005/370/WE (Dz.U. L 124 z 17.5.2005).

¹⁰ COM(2003) 624.

¹¹ Badanie to zatytułowano „Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))” (Środki w zakresie dostępu do sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska (artykuł 9 ust. 3)). Jest ono dostępne na stronie http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Zob. poprzedni przypis. Zgodnie z ogólnym wnioskiem płynącym z badania w całej Wspólnocie istnieje znaczna potrzeba poprawy w zakresie dostępu do sprawiedliwości.

ocenami oddziaływania na środowisko i decyzjami dotyczącymi zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli. Komisja podejmie wysiłki celem zapewnienia skuteczności tych mechanizmów odwoławczych we wszystkich państwach członkowskich, weryfikując jakość krajowych przepisów i ich wdrożenie w praktyce. W ramach przeglądu istniejących przepisów lub proponowania nowych Komisja rozważy zaproponowanie podobnych mechanizmów odwoławczych.

Rola Komisji w postępowaniu z wnioskami o udzielenie informacji, skargami i petycjami

Podczas gdy główny nacisk należy kłaść na zagwarantowanie, by obywatele i zainteresowane podmioty otrzymywali zadowalające odpowiedzi na poziomie krajowym i regionalnym, Komisja powinna zajmować się również badaniem skarg i petycji oraz udzielać informacji na temat środowiska.

Wraz z 15 państwami członkowskimi Komisja ustanowiła pilotażowy mechanizm rozwiązywania problemów w celu przetestowania, w jaki sposób może ona lepiej odpowiadać na kierowane przez obywateli zapytania dotyczące stosowania wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Wszelkie sprawy dotyczące ochrony środowiska będą bezzwłocznie przekazywane państwom członkowskim uczestniczącym w tym pilotażowym przedsięwzięciu. Państwa członkowskie będą zachęcane do stosowania na szerszą skalę najlepszych praktyk wypracowanych w ramach rozstrzygnięcia poszczególnych spraw.

Na zasadzie eksperymentu Komisja powołała również przy swoich oficjalnych reprezentacjach w czterech państwach członkowskich¹³ urzędników ds. środowiska w celu przybliżenia obywatelom i innym zainteresowanym stronom tematyki prawa ochrony środowiska poprzez udzielanie informacji prawnych i innych, podnoszenie świadomości, identyfikowanie i ocenę problemów i rozwiązań oraz współpracę z władzami i organami krajowymi odpowiedzialnymi za wdrażanie przepisów dotyczących środowiska. Działania tych służb będą ściśle koordynowane z innymi podejmowanymi przez Komisję inicjatywami dotyczącymi wdrażania, w tym z udoskonalonym mechanizmem rozwiązywania problemów. Istnieją już pierwsze przesłanki, że inicjatywa ta przyczynia się do zidentyfikowania problemów i znalezienia rozwiązań na wcześniejszym etapie.

Metody wspierania i osiągania zgodności ze wszystkimi przepisami dotyczącymi środowiska będą poddawane stałemu przeglądowi i ocenie pod kątem celów, jakimi są terminowe i pełne wdrożenie oraz reagowanie na obawy społeczne.

3.3. Szybsze i skuteczniejsze postępowanie w przypadku największych naruszeń

Orzeczenia ETS odgrywają istotną rolę w kwestii poprawy w zakresie stosowania wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Na przykład sprawa dotycząca niedopełnienia przez Niderlandy obowiązku wyznaczenia wymaganej liczby terenów podmokłych i innych jako obszary specjalnej ochrony dzikich ptaków¹⁴ lub sprawa wyznaczenia w Niemczech¹⁵ i Francji¹⁶ zbyt małej liczby siedlisk do objęcia europejską siecią przyczyniły się do tego, że w chwili obecnej w tych krajach znaczne obszary występowania zagrożonych gatunków europejskich znajdują się pod ochroną. Sprawa dotycząca notorycznego lekceważenia przez

¹³ Hiszpania, Portugalia, Włochy i Polska.

¹⁴ C-3/96 *Komisja przeciwko Niderlandom* [1998] Zb.Orz. I-3031

¹⁵ Sprawa C-71/99 *Komisja przeciwko Niemcom* [2001] Zb.Orz. I-5811.

¹⁶ Sprawa C-220/99 *Komisja przeciwko Francji* [2001] Zb.Orz. I-5831.

Irlandię wspólnotowych przepisów dotyczących odpadów¹⁷ i sprawa tolerowania dużej liczby nielegalnych składowisk w Grecji¹⁸ stały się podstawą dla ważnych reform w zakresie gospodarki odpadami w tych państwach członkowskich.

W celu rozwiązania najważniejszych problemów zasadnicze znaczenie ma skuteczne stosowanie postępowania w sprawie naruszenia. Wszystkie skargi i przypadki naruszenia podlegają rozpatrzeniu, ale w komunikacie „Skuteczna Europa” wymienia się trzy kategorie naruszeń, które są rozpatrywane w trybie bezzwłocznym i w bardziej intensywny sposób.

1. Pierwsza kategoria, obejmująca **brak powiadomienia o przepisach wykonawczych** w przypadku dyrektyw, ma szczególne znaczenie, gdyż właśnie ten typ instrumentu prawnego przeważa w dorobku prawnym dotyczącym ochrony środowiska.

2. Druga kategoria naruszeń to **niestosowanie się do orzeczeń ETS** w średnim okresie referencyjnym 12 – 24 miesięcy, z wyjątkiem specjalnych przypadków w niektórych okolicznościach. Znaczna liczba orzeczeń w sprawie ochrony środowiska dotyczy zobowiązań do realizacji określonego celu, np. osiągnięcia zgodności z normą jakości środowiska lub zapewnienia oczyszczania ścieków. Stosując okres referencyjny Komisja uwzględni odpowiednie orzeczenia ETS¹⁹.

3. Trzecia kategoria to **naruszenia prawa wspólnotowego, w tym sprawy dotyczące niezgodności z przepisami, wiążące się z kwestiami pryncypalnymi bądź mające szczególnie daleko idące negatywne skutki dla obywateli**, na przykład naruszenia dotyczące stosowania podstawowych zasad Traktatu lub głównych elementów rozporządzeń i dyrektyw ramowych. Kryteria dotyczące przypadków niezgodności z przepisami powinny być ustalane dla poszczególnych dziedzin.

Z perspektywy polityki ochrony środowiska naruszenia mające szczególnie daleko idące negatywne skutki dla obywateli dotyczą sytuacji, w których ludność jest lub może być w przyszłości narażona w znacznym stopniu lub w sposób ciągły na bezpośrednią szkodę lub poważne pogorszenie jakości życia z powodu nieprzestrzegania norm jakości środowiska lub niespełniania wymogów w zakresie działań grożących zanieczyszczeniem. Nieodwracalny charakter szkód ma decydujące znaczenie dla stwierdzenia priorytetowego charakteru problemu.

Sprawa wiążąca się z kwestią pryncypalną to na przykład sytuacja, gdy państwo członkowskie może zasadniczo osłabić ogólną skuteczność wspólnotowych przepisów w dziedzinie ochrony środowiska poprzez przyjęcie środków transponujących, które są w znacznym stopniu niezgodne z daną dyrektywą, lub poprzez niepodjęcie środków w celu wniesienia wkładu w działanie uzgodnione na szczeblu Wspólnoty, takie jak system handlu uprawnieniami do emisji.

W tym kontekście w dziedzinie środowiska stosowane będą następujące kryteria:

a) *Niezgodność najważniejszych przepisów uznawana za znaczne zagrożenie dla prawidłowego wdrożenia przepisów dotyczących ochrony środowiska i ich ogólnej skuteczności.* Kryterium to ma zostać ograniczone do tych dyrektyw i ich przepisów, które stanowią główne ramy dla ochrony środowiska. Obejmuje ono wadliwe lub niepełne krajowe przepisy, które zawężają znacznie zakres stosowania wymogów dyrektywy lub w jakikolwiek

¹⁷ Sprawa C-494/99 *Komisja przeciwko Irlandii* [2005] Zb.Orz. I-3331.

¹⁸ Sprawa C-502/03 *Komisja przeciwko Grecji*.

¹⁹ Sprawa C-278/01 *Komisja przeciwko Hiszpanii* [2003] Zb.Orz. I-14141, pkt 26-30.

inny sposób w znacznym stopniu narażają na szwank osiągnięcie wymaganych wyników. Na przykład w dziedzinie ochrony przyrody i oceny oddziaływania na środowisko podejmowane są już czynności prawne w związku z nieprzestrzeganiem przepisów zawartych w dyrektywie ptasiej²⁰, dyrektywie siedliskowej²¹ i dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko²². Podobne działania podejmowane są stopniowo w przypadku najważniejszych dyrektyw dotyczących gospodarki odpadami, gospodarki wodnej i ochrony powietrza.

b) *Systematyczne naruszenia norm jakości środowiska lub innych wymogów w zakresie ochrony środowiska wiążące się z poważnymi negatywnymi skutkami lub zagrożeniami dla zdrowia ludzi i ich dobrego samopoczucia lub dla aspektów środowiska o wysokiej wartości ekologicznej.* Kryterium to obejmuje sytuacje, w których powtarzające się lub występujące na znaczną skalę naruszenie dotyczy – po pierwsze – istotnych zobowiązań dotyczących stanu środowiska, takich jak wymóg przestrzegania maksymalnych poziomów zanieczyszczenia powietrza bądź wody lub zapobiegania pogorszeniu się stanu siedlisk przyrodniczych, albo – po drugie – kluczowych zobowiązań proceduralnych lub zobowiązań do podjęcia działań, takich jak wymóg posiadania pozwolenia na prowadzenie składowiska odpadów, wymóg posiadania zezwolenia IPPC²³ przez niektóre zakłady, czy też odbiór i oczyszczanie ścieków miejskich. Chociaż rozpatrywanie indywidualnych przypadków może być skuteczne, z doświadczeń wynika, że zwykle bardziej skuteczne i właściwe jest szukanie rozwiązań dla powszechnych problemów przy zastosowaniu bardziej systematycznego podejścia. Przykładami systematycznych naruszeń, którymi zajmowała się lub zajmuje się obecnie Komisja, są – w przypadku wody – nieprzestrzeganie norm jakości wody w kąpieliskach i wody pitnej oraz niedopełnienie obowiązku odbioru i oczyszczania ścieków miejskich, zaś w przypadku odpadów – tolerowanie nielegalnej działalności związanej z gospodarką odpadami oraz – w przypadku ochrony przyrody – niestosowanie zasad polowania lub warunków odstępstw. Komisja zamierza skorzystać z tych przykładów i – na podstawie dostępnych dowodów – poświęcić uwagę systematycznym naruszeniom głównych przepisów zawartych w dyrektywach dotyczących ochrony środowiska, takich jak zawarte w dyrektywie siedliskowej przepisy dotyczące ochrony siedlisk.

c) *Naruszenia polegające na niewywiązywaniu się z kluczowych zobowiązań o strategicznym znaczeniu, od których zależy spełnianie pozostałych zobowiązań.* Kryterium to obejmuje niewywiązywanie się z obowiązków w zakresie wyznaczania, planowania i ustanawiania programów, obowiązków sprawozdawczych i podobnych obowiązków stanowiących najważniejsze przepisy poszczególnych instrumentów prawnych dotyczących ochrony środowiska i ramy strategiczne dla innych zobowiązań. Przykłady można znaleźć w krokach prawnych Komisji służących zagwarantowaniu w dziedzinie ochrony przyrody, że wyznaczane są sieci ważnych obszarów ochrony dzikiej fauny i flory; w dziedzinie ochrony wody – zapewnianiu spójnych programów działań służących ograniczeniu zanieczyszczenia wody w związku ze stosowaniem nawozów w rolnictwie; w dziedzinie handlu uprawnieniami do emisji – przyjmowaniu krajowych planów rozdziału uprawnień; zaś w dziedzinie odpadów – planów gospodarowania odpadami.

d) *Naruszenia dotyczące dużych projektów infrastrukturalnych lub interwencji wspieranych finansowo przez UE lub wywierających znaczne negatywne skutki.* W świetle konwencji z

²⁰ Dyrektywa 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103 z 25.4.1979).

²¹ Dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992).

²² Dyrektywa 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175 z 5.7.1985).

²³ Zintegrowany system zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Aarhus najważniejsze do zajmowania się wieloma naruszeniami tego rodzaju są sądy krajowe. Może jednak zaistnieć potrzeba działań również ze strony Komisji, np. w przypadku współfinansowania przez Wspólnotę. Komisja uwzględni przy tym aspekty takie jak nieodwracalny charakter szkód ekologicznych oraz, w stosownych przypadkach, wystąpi do ETS o zastosowanie środków tymczasowych. Środki tymczasowe są z założenia stosowane tylko w wyjątkowych przypadkach, ale stanowią potencjalnie istotny mechanizm zabezpieczający służący zagwarantowaniu, że naruszenia nie prowadzą do powstania groźnych w skutkach faktów dokonanych.

Bardziej szczegółowe informacje na temat postępowań Komisji w sprawie naruszenia zawarto w dokumencie uzupełniającym. Komisja jest gotowa omówić z Parlamentem Europejskim i zainteresowanymi stronami powyższe kryteria oraz sposób ich stosowania w poszczególnych obszarach takich jak ochrona przyrody, gospodarka wodna i gospodarka odpadami oraz dostosować lub poddać je przeglądowi w ramach rocznych sprawozdań ze stosowania wspólnotowego prawodawstwa. Komisja odniesie się również z uwagą do wszelkich opinii Rady.

W ramach monitorowania osiągniętych postępów szczególną uwagę zwróci się na postępy w wymienionych wyżej sprawach. W celu zapewnienia stosowności kryteriów ogólnych i kryteriów dotyczących poszczególnych obszarów pozostałe sprawy będą rozpatrywane w takim tempie i w taki sposób, że nie będzie to wpływać na skuteczne i efektywne rozpatrywanie spraw ważniejszych. Dołoży się przy tym wszelkich starań, by pozostałe sprawy były rozstrzygane przy pomocy środków, o których mowa w pkt 3.1 i 3.2.

3.4. Dialog z Parlamentem Europejskim

Jako współlegislator, Parlament Europejski jest żywo zainteresowany skutecznym wdrażaniem przepisów. Około 10 % interpelacji poselskich kierowanych do Komisji dotyczy kwestii związanych z ochroną środowiska. Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego spotyka się regularnie w celu omówienia kwestii związanych z wdrażaniem wspólnotowego prawa ochrony środowiska i kwestie te są głównym tematem 35 % petycji rozpatrywanych przez Komisję Petycji.

Działalność tych komisji może ułatwiać prowadzenie dialogu w sprawie strategicznych aspektów wdrażania takich jak aspekty dotyczące ocen, które będą dokonywane w przyszłości w ramach rocznych sprawozdań Komisji ze stosowania unijnego prawodawstwa. Na przykład sesje Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego są okazją do dyskusji na temat sytuacji w poszczególnych obszarach (woda, odpady, ochrona przyrody). Udoskonalony mechanizm rozwiązywania problemów powinien być pomocny w pracach Komisji Petycji związanych ze skargami składanymi przez obywateli. Należy oczekiwać, że Parlament będzie współpracować również z parlamentami krajowymi, nie tylko ze względu na rolę, jaką odgrywają one w procesie transpozycji dyrektyw, których współautorem jest Parlament. Komisja jest gotowa pośredniczyć w tych kontaktach.

3.5. Przejrzystość, komunikacja oraz dialog ze społeczeństwem i zainteresowanymi stronami

Jawność i komunikacja odgrywają szczególną rolę w dziedzinie, w której w licznych przepisach prawa podkreśla się znaczenie dobrze poinformowanego w kwestiach ochrony środowiska i aktywnego społeczeństwa. Informacje i najważniejsze dane statystyczne ilustrujące w szczególności postępy prac w ważniejszych sprawach będą udostępniane w ramach rocznych sprawozdań Komisji. W przypadku powszechnie znanych celów (np. wyznaczanie obszarów ochrony) stosowane będą regularnie uaktualniane tabele wyników.

Prowadzone będą również działania służące podnoszeniu świadomości publicznej, wydarzenia medialne i publikacje skierowane zarówno do odbiorcy masowego, jak i specjalisty. Strategie komunikacyjne będą przedmiotem uprzedniej analizy i zostaną dopasowane do wymogów operacyjnych, przy wykorzystaniu, w stosownych przypadkach, Internetu.

Zasadniczą rolę we wspieraniu właściwego wdrażania przepisów i w podnoszeniu świadomości publicznej odgrywają pozarządowe organizacje ochrony środowiska. Proponuje się zatem prowadzić z nimi regularny dialog w Brukseli i w innych stolicach państw członkowskich za pośrednictwem reprezentacji Komisji. W ramach dialogu Komisja postara się uzyskać informacje na temat największych problemów i obaw związanych z wdrażaniem i zachęcić do strategicznej analizy, oraz zapewnić optymalne wykorzystanie różnych środków rozwiązywania problemów, również na szczeblu krajowym.

W celu uwzględnienia jak największej liczby poglądów na potrzeby formułowania ogólnego stanowiska w sprawie wdrażania dorobku prawnego dotyczącego ochrony środowiska dialog będzie prowadzony z innymi zainteresowanymi stronami.

4. WNIOSEK

Skuteczne wdrożenie wspólnotowego prawa ochrony środowiska zostanie osiągnięte poprzez połączenie różnych środków. Podczas opracowywania aktów prawnych Komisja będzie skupiać się na najskuteczniejszych sposobach osiągania celów w zakresie ochrony środowiska, korzystając przy tym z oceny skutków i konsultacji. Dalsze prace skoncentrują się na kwestii zapobiegania naruszeniom poprzez wspieranie państw członkowskich w terminowym przyjmowaniu kompletnych i właściwych krajowych i regionalnych przepisów oraz innych środków. Jednocześnie Komisja będzie się zajmować konkretnymi obawami europejskiego społeczeństwa poprzez wspieranie działań na poziomie krajowym i regionalnym, stosowanie udoskonalonego mechanizmu rozwiązywania problemów i udostępnianie państwom członkowskim fachowej wiedzy w zakresie prawa ochrony środowiska, początkowo w formie pilotażowej. Wszelkie naruszenia wymagające szczególnej uwagi, w tym naruszenia w przypadku których zwraca się do ETS o zastosowanie środków tymczasowych, będą identyfikowane przy pomocy zestawu kryteriów. Zamierza się także prowadzić wzmożony dialog z Parlamentem Europejskim, społeczeństwem i zainteresowanymi stronami oraz, w stosownych przypadkach, zrewidować podejście Komisji w świetle wyników tego dialogu.

Poprzez zastosowanie zestawu różnorodnych instrumentów strategia ta powinna pomóc Komisji w osiągnięciu większej skuteczności i w lepszym ukierunkowaniu działań na rzecz wspierania przestrzegania i egzekwowania prawa, w lepszym reagowaniu na problemy zgłaszane przez obywateli i zainteresowane strony oraz w łatwiejszym pokonywaniu wyzwań w nowych państwach członkowskich oraz w krajach uczestniczących w rozszerzeniu. Skuteczność strategii będzie stale poddawana kontroli i – w razie konieczności – Komisja zaproponuje dalsze środki, by zapewnić lepsze wdrożenie wspólnotowego prawa ochrony środowiska.

SKRÓTY I WYJAŚNIENIA

WE = Wspólnota Europejska

ETS = Europejski Trybunał Sprawiedliwości

UE = Unia Europejska

UE-12 = państwa członkowskie Unii Europejskiej, które przystąpiły do niej w latach 2004-2007

Dorobek prawny = wszystkie stosowane przepisy prawne