

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora**Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Ukrepi EU za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja**

(COM(2018) 10 final)

(2018/C 283/11)

Poročevalec: **Arnaud SCHWARTZ**

Zaprosilo	Evropska komisija, 12. 2. 2018
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	16. 1. 2018
Pristojnost	strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	3. 5. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	23. 5. 2018
Plenarno zasedanje št.	535
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	192/2/5

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) sporočilo sprejema z zadržkom, saj je akcijski načrt za izboljšanje okoljske skladnosti in upravljanja, ki ga je predstavila Evropska komisija, veliko premalo ambiciozen in mu je namenjenih veliko premalo sredstev glede na današnjo stopnjo degradacije okolja.

1.2 EESO je toliko bolj previden, saj tako kot Komisija ugotavlja, da nezadostno spoštovanje mehanizmov za zagotavljanje okoljske skladnosti in upravljanja žal povzroča nelojalno konkurenco in gospodarsko škodo.

1.3 S Komisijo se strinja tudi, da sedanje pomanjkljivosti spodkopavajo zaupanje državljanov v učinkovitost zakonodaje EU, ter poziva države članice in Komisijo, naj namenijo precejšnja sredstva za zaposlitev dodatnega osebja, tako da se bo lahko spremljalo izvajanje okoljskega upravljanja in zakonodaje.

1.4 Kot je navedeno v sporočilu *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov* ⁽¹⁾, „[k]ršitve zakonodaje EU niso običajne zadeve“, zato jih ne bi smeli obravnavati kot take. Po mnenju EESO se je treba na neskladnost z zakonodajo EU odzvati na dovolj visoki ravni in brez odlašanja, kar za obravnavano sporočilo ⁽²⁾ ne velja.

1.5 Sporočilo namreč obravnava zgolj krepitev zmogljivosti in podporo na ravni držav članic. Noben od ukrepov se ne nanaša na spremljanje in izvrševanje na ravni EU, kar naj bi počela Komisija kot „varuh Pogodb“. V akcijskem načrtu niso navedeni razlogi za nespoštovanje pravil, ki niso povezani niti z zmedo niti s premajhnimi zmogljivostmi, pač pa z oportunistom in pomanjkanjem politične volje. Čeprav je podpora državam članicam potrebna, nezavezujoči ukrepi tega akcijskega načrta ne morejo biti edina strategija za izboljšanje okoljske skladnosti.

⁽¹⁾ UL C 18, 19.1.2017, str. 10.

⁽²⁾ COM(2018) 10.

1.6 EESO se poleg tega sklicuje na svoje prejšnje mnenje ⁽³⁾ in Komisijo poziva zlasti, naj akcijski načrt dopolni na ključnem področju dostopa do pravnega varstva. Hkrati jo poziva, naj obravnava vprašanje stroškov tega dostopa za civilno družbo.

1.7 EESO ob tem poudarja, da je treba okrepiti prizadevanja za preprečevanje okoljske škode, še preden do nje sploh pride, in da bi morala strategija preprečevanja vedno imeti prednost pred odpravljanjem posledic. Za doseganje tega cilja je bistvenega pomena dosledno in strogo izvrševanje okoljske zakonodaje v državah članicah in Komisiji, saj ima močan odvračalni učinek, ki lahko prepreči dodatno škodo v prihodnosti. Poleg tega bi bile dobrodošle kampanje obveščanja zainteresiranih strani in javnosti, saj bi se s tem izboljšala ozaveščenost in vloga javnosti pri opozarjanju. Da bodo ljudje pripravljeni prevzeti to vlogo, pa je nujen učinkovit dostop do pravnega varstva na področju okolja.

1.8 EESO poleg tega odobrava možnost, da njegovi predstavniki sodelujejo v forumu za okoljsko skladnost in upravljanje. Hkrati priporoča, da trije njegovi člani (po eden iz vsake skupine) v njem sodelujejo z glasovalno pravico, ne zgolj kot opazovalci.

1.9 Komisijo poziva, naj v okviru foruma za okoljsko skladnost in upravljanje poskrbi za pomenljiv in učinkovit dialog z organizacijami civilne družbe, tako da bodo upoštevana njihova mnenja. V zvezi z okoljsko skladnostjo poudarja bistveno vlogo organizacij civilne družbe zlasti pri opozarjanju na spoštovanje pravne države, splošno korist in zaščito javnosti.

2. Splošne ugotovitve

2.1 V mnenjih o pregledu izvajanja okoljske politike EU ⁽⁴⁾ in o dostopu do pravnega varstva na nacionalni ravni v zvezi z ukrepi za izvajanje okoljske zakonodaje EU ⁽⁵⁾ EESO opozarja na velik problem pomanjkljivega, razdrobljenega in neenakomernega izvajanja okoljske zakonodaje EU v številnih državah članicah.

2.2 Sporočilo Komisije COM(2018) 10 final vsebuje akcijski načrt, katerega cilj sta večja skladnost z okoljsko zakonodajo EU in izboljšanje okoljskega upravljanja.

2.3 Načrt predvideva tesno sodelovanje med Komisijo, državami članicami in strokovnjaki (inšpektorji, revizorji, policijo in tožilci), da bi vzpostavili pametno in sodelovalno kulturo skladnosti z okoljskimi predpisi EU; vendar pa je to le majhen del tega, kar je potrebno, če želimo zagotoviti izvajanje okoljske zakonodaje.

2.4 Izvajanje te zakonodaje je precejšen izziv, povezan z nenehnimi problemi (npr. onesnaževanje vode iz razpršenih virov, slaba kakovost zraka, neustrezna predelava odpadkov ter izginjanje vrst in habitatov).

2.5 Po navedbah Komisije stroški neizvajanja znašajo 50 milijard EUR na leto.

2.6 Z bolj učinkovito uporabo te zakonodaje bi bilo poleg ekonomskih mogoče doseči tudi druge koristi (med drugim za javno zdravje in dolgoročne vire, ki jih družba potrebuje).

2.7 Poleg tega k neuspehu pri izvajanju pravil EU deloma prispevajo tudi šibki mehanizmi za zagotavljanje skladnosti in učinkovitega upravljanja na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni (skupaj s pomanjkanjem nadzora).

2.8 Ti so tudi dejavnik pri nelojalni konkurenci in gospodarski škodi, kot je izguba davčnih prihodkov, za podjetja in spodbujajo zaupanje javnosti v učinkovitost zakonodaje EU.

⁽³⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

⁽⁴⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽⁵⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

2.9 Zato Komisija predlaga akcijski načrt v devetih točkah, skupaj z ustanovitvijo skupine strokovnjakov ⁽⁶⁾ – foruma za okoljsko skladnost in upravljanje.

2.10 Devet vrst ukrepov, predlaganih v akcijskem načrtu, je navedenih v Prilogi 1 delovnega dokumenta služb Komisije ⁽⁷⁾.

3. Posebne ugotovitve

3.1 Evropa kot zgled drugim in zaščita splošne javnosti

3.1.1 EU bi si v svetovnem okviru morala prizadevati za vodilno vlogo pri učinkovitem varstvu okolja in državljanov ter vztrajati pri pomenu tega vprašanja. Ker je zakonodaja že v veljavi in so bili sprejeti pomembni ukrepi, je nezmožnost doslednega doseganja skladnosti z zakonodajo zamujena priložnost, da bi EU udejanjila svoje vrednote in naredila nekaj resnično koristnega.

3.1.2 EESO opozarja Evropsko komisijo, da je zaščita državljanov v nekaterih okoliščinah izredno pomanjkljiva. Skladnost z zakonodajo EU v vseh državah članicah je izjemnega pomena, saj nepravilna nacionalna zakonodaja ljudem sistematično omejuje možnosti za uveljavljanje njihovih pravic in izkoriščanje prednosti zakonodaje EU v celoti. To je še zlasti pomembno pri okoljski zakonodaji, saj neskladnost denimo s standardi kakovosti zraka občutno vpliva na zdravje ljudi.

3.1.3 EESO Komisijo opozarja na svoje mnenje ⁽⁸⁾ in upa, da ga bo v akcijskem načrtu upoštevala. Poleg tega upa, da bo ta poleg kaznivih dejanj v zvezi z odpadki in prostoživečimi vrstami denimo obravnaval tudi ureditev, nadzor ter upravljanje nanomaterialov in povzročiteljev endokrinih motenj.

3.1.4 Vendar pa želi poudariti, da ceni pripravljenost Komisije za spodbujanje uporabe denimo brezpilotnih letal in aplikacij na pametnih telefonih za odkrivanje okoljske škode in poročanje o njej ter spodbujanje držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti (na primer na Irskem), naj jih uporabljajo same ali podprejo javne pobude, ki lahko izboljšajo izvajanje okoljskih predpisov z uporabo tovrstnih pomagal.

3.2 Enotni trg in gospodarski vidiki

3.2.1 Doslednost pri uporabi okoljske zakonodaje je bistven dejavnik, na katerem temelji enotni trg. Nedosledna uporaba okoljske zakonodaje ustvarja nepoštene prednosti za podjetja v državah članicah, kjer je skladnost pomanjkljiva. To vodi v nepoštene tržne pogoje in podjetjem v EU daje napačne spodbude.

3.2.2 Da bi zagotovili enako kaznovanje neskladnosti po vsej EU, sta potrebni skladnost in doslednost pri uporabi pravil v vseh državah članicah. S tem se namreč zaščiti pravna država, podjetja se lahko zanašajo na pravo EU, hkrati pa imajo v vseh državah članicah enake konkurenčne pogoje.

3.2.3 Komisija v sporočilu stroške neizvajanja ocenjuje na 50 milijard EUR na leto. V študiji o koristih izvrševanja okoljske zakonodaje EU z naslovom *Study to assess the benefits delivered through the enforcement of EU environmental legislation* ⁽⁹⁾ navaja tudi ogromne gospodarske koristi, ki lahko izhajajo iz okoljske skladnosti. Poleg koristi za okolje, zdravje in pravno državo bi moral obstajati tudi jasen gospodarski interes za preprečevanje nadaljnje škode z učinkovitimi pregledi in ustreznim izvajanjem obstoječe okoljske zakonodaje.

3.2.4 EESO Komisijo opozarja, da je za preverjanje izvajanja okoljskih predpisov in okoljskega upravljanja potrebnih več človeških in finančnih virov, kot je že pojasnil v mnenju *Aksijski načrt za naravo, ljudi in gospodarstvo* ⁽¹⁰⁾. Primanjkuje predvsem finančnih sredstev za doseg zastavljenih ciljev, na primer na področju biotske raznovrstnosti.

⁽⁶⁾ UL C 19, 19.1.2018, str. 3.

⁽⁷⁾ SWD(2018) 10.

⁽⁸⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽⁹⁾ <https://publications.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/219e8506-9adf-11e6-868c-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁰⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 90.

3.2.5 EESO poleg tega želi, da bi si EU v okviru dvostranskih ali večstranskih trgovinskih pogajanj sistematično prizadevala za enakovrednost svoje socialne in okoljske zakonodaje za uvožene proizvode.

3.3 Izvršilni postopek Komisije

3.3.1 Medtem ko so države članice odgovorne predvsem za pravilno izvajanje in uporabo prava EU, je Komisija varuh Pogodb⁽¹¹⁾. Tako mora zagotavljati, da se spoštujejo okoljski predpisi in da se države članice vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev EU na področju okoljske politike⁽¹²⁾. Pri tem ima diskrecijsko pravico, da začne izvršilni postopek na podlagi člena 258 PDEU.

3.3.2 Zaradi čezmejnih učinkov okoljske škode je skladnost v eni državi članici zelo pomembna za vse države članice, ki si prizadevajo za zaščito svojih državljanov in preprečevanje okoljske škode na svojem ozemlju. Komisija ima zato ključno vlogo pri zaščiti tega skupnega interesa EU in pri zagotavljanju dostopa do pravnega varstva v čezmejnih sporih.

3.3.3 Evropski parlament in Svet sta leta 2013 izjavila, da bo zato „v prihodnjih letih glavna prednostna naloga izboljšanje izvajanja okoljskega pravnega reda Unije na ravni držav članic“⁽¹³⁾. Komisija je v sporočilu *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov*⁽¹⁴⁾ poudarila pomen strateške uporabe svoje pristojnosti izvrševanja, pri kateri svoja prizadevanja za izvrševanje prednostno osredotoča na najpomembnejše kršitve prava EU, ki vplivajo na interese državljanov in podjetij. Skladnost z okoljskimi predpisi je bistvenega pomena za EU, saj neposredno vpliva na enotni trg in na zdravje državljanov, zato bi morala biti v okviru izvršilnega postopka Komisije jasno opredeljena kot prednostna naloga.

3.3.4 EESO opozarja na prednosti postopkov za ugotavljanje kršitev poleg njihove neposredne uporabe v posameznih primerih⁽¹⁵⁾. Učinkoviti izvršilni postopki države članice namreč jasno opozarjajo na velik pomen, ki ga EU pripisuje zaščiti državljanov in okolja, v katerem živijo.

3.3.5 Sistematično preganjanje neskladnosti je tudi učinkovit odvrtač dejavnik, saj zmanjšuje neskladnost v širšem smislu. Dodatno bi okrepilo tudi zaupanje v pravo EU, ki presega varstvo okolja, kar bi pozitivno vplivalo tudi na druga področja zakonodaje EU.

3.4 Učinkovitost zakonodaje

3.4.1 Organizacije civilne družbe v številnih državah opažajo razširjeno opuščanje kazenskih določb okoljske zakonodaje pa tudi onemogočen dostop javnosti do pravnega varstva in upravljanja na področju okolja. To bi lahko bilo posledica napačne razlage smernic nekaterih politik EU (npr. strategije za boljšo pravno ureditev, ki vodi v poenostavljanje in eksperimentiranje, kar omogoča kršitev pravil).

3.4.2 Poleg tega bi se morale države članice posvetiti neustreznemu izvajanju zakonodaje pri vrsti okoljskih politik EU, ne pa jih domnevno prenašati preveč podrobno. To navidezno čezmerno prenašanje na nacionalni ravni lahko izzove napačne predstave o zavzetosti držav članic, medtem ko je tem z nezadostnim izvajanjem okoljskega prava EU dejansko spodletelo na celi črti, kar vodi v neskladnost.

3.4.3 Medtem ko sporočilo navaja tri kategorije intervencij za zagotavljanje skladnosti, pa ne predlaga ukrepov v zvezi z vsemi tremi kategorijami. Pri vseh predlaganih dejavnostih gre za ukrepe, ki spodbujajo skladnost in krepitev zmogljivosti na ravni držav članic. Noben od predlaganih ukrepov se ne nanaša na spremljanje in izvrševanje, ki ga izvaja Komisija sama, zato je ta akcijski načrt zelo nezavezujoč in verjetno ne bo prinesel občutnih izboljšav pri okoljski skladnosti.

⁽¹¹⁾ Člen 17 Pogodbe o Evropski uniji (PEU).

⁽¹²⁾ Člen 4(3) PEU.

⁽¹³⁾ Sklep št. 1386/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o splošnem okoljskem akcijskem programu Unije do leta 2020 „Dobro živeti ob upoštevanju omejitev našega planeta“ (UL L 354, 28.12.2013, str. 171).

⁽¹⁴⁾ UL C 18, 19.1.2017, str. 10.

⁽¹⁵⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 88.

3.4.4 Komisija torej v svojem akcijskem načrtu ne obravnava spremljanja in izvršilnih ukrepov na ravni EU. Celo pri podpornih mehanizmih, ki jih predlaga, je zamudila priložnost, da bi si pri vsakem od ukrepov zastavila jasen cilj, s katerim bi se merila njegova učinkovitost. Finančna podpora ni odvisna od nobene spremembe načina ravnanja v državah članicah, tako da je pričakovani rezultat nejasen, zato se poraja dvom o učinkovitosti in ustreznosti predlaganih ukrepov.

3.4.5 EESO je razočaran tudi, ker niso omenjene ne obravnave pritožb ne inšpekcijski pregledi izvajanja prava EU v državah članicah. Zelo ga skrbi, da zaradi pomanjkanja politične volje v Komisiji pritožbe ostajajo nerešene. Te skrbi izhajajo iz nezavezujoče narave predlaganih ukrepov.

3.4.6 Po njegovem mnenju bi bilo treba poleg pravilne uporabe okoljskega prava in dobrega okoljskega upravljanja upoštevati tudi načelo preprečevanja nazadovanja na področju okoljske zakonodaje, da se zagotovi trajnostni razvoj.

3.4.7 V sporočilu je navedeno, da do neskladnosti lahko pride iz različnih razlogov, tudi zaradi nejasnosti, slabega poznavanja ali pomanjkanja sprejemanja predpisov, pomanjkanja naložb, oportunitizma in kriminalitete. Na žalost pa Komisija vseh teh razlogov ne obravnava ustrezno, temveč predlaga le ukrepe za odpravo zmede in slabega poznavanja predpisov. Čeprav je podpora državam članicam potrebna, pa to ne more biti edina strategija za izboljšanje okoljske skladnosti, saj zanemari razloge, ki niso povezani z zmedo in omejenimi zmogljivostmi.

3.5 Dostop do pravnega varstva na nacionalni in evropski ravni

3.5.1 EESO Komisijo opozarja, da sistemske neskladnosti v državah članicah in neustrezno izvrševanje na nacionalnih sodiščih jasno nakazujejo probleme pri izvajanju pravnega varstva na nacionalni ravni.

3.5.2 Komisijo poziva, naj upošteva priporočila iz njegovega mnenja o dostopu do pravnega varstva⁽¹⁶⁾ v zvezi s spremljanjem zahtevkov za predhodno odločanje. EESO poudarja pomen predhodnega odločanja pri zagotavljanju doslednosti prava Unije in poziva Komisijo, naj pripravi poročilo o uporabi tega instrumenta ter skladnosti z njim na nacionalnih sodiščih.

3.5.3 EESO znova poudarja⁽¹⁷⁾, da je prost dostop do informacij o okolju ključnega pomena za to, da lahko javnost in organizacije civilne družbe opravljajo vlogo varuha družbe.

3.5.4 Priznava sicer razlike med pravosodnimi sistemi držav članic, obžaluje pa, da ni obravnavano niti vprašanje procesnega upravičenja (*locus standi*) niti stroškov vložitve tožbe na nacionalni ravni. Za organizacije, ki predstavljajo državljane, ter potrošniške, družbene in okoljske organizacije ti stroški pomenijo precejšnjo oviro pri pozivanju vlad in velikih podjetij k prevzemanju odgovornosti na nacionalnih sodiščih.

3.5.5 Tudi če se procesno upravičenje dodeli, EESO tako kot že v svojem prejšnjem mnenju na to temo⁽¹⁸⁾ poudarja, da so finančni viri večine organizacij civilne družbe izjemno omejeni, kar pogosto pripelje do odreka sodnega varstva prizadetim posameznikom. Poleg tega te ovire organizacijam civilne družbe preprečujejo opravljanje njihovega dela, ki prispeva k pravilnemu izvajanju obstoječe zakonodaje, kar je bistvenega pomena za varstvo pravne države.

3.5.6 EESO opozarja še, da je pomembno vzpostaviti sisteme za preprečevanje zlorab sodstva, kar je treba upoštevati pri omogočanju prostega dostopa do pravnega varstva organizacijam civilne družbe. Hkrati pa poudarja koristi njihovega dostopa do pravnega varstva za varstvo potrošnikov, zdravje in družbo kot celoto; zato morajo biti določbe o zlorabah specifične in usmerjene tako, da ne ovirajo bistvenega dela organizacij civilne družbe, ki prispevajo k izvajanju zakonodaje.

⁽¹⁶⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

⁽¹⁷⁾ UL C 345, 13.10.2017, str. 114.

⁽¹⁸⁾ UL C 129, 11.4.2018, str. 65.

3.5.7 Če Komisija in evropska sodišča ne morejo zagotoviti skladnosti s pravom EU, to ogroža pravno državo ter slabi zaupanje javnosti, držav članic in podjetij v pravo EU, poleg tega pa prispeva k preprečevanju dostopa državljanov, organizacij civilne družbe in podjetij do pravnega varstva, kar vodi v vse večje nezaupanje v učinkovitost Komisije in sodišč ter spodbuja zaupanje v EU kot celoto.

3.5.8 Komisija je poleg tega spregledala še dve občutljivi vprašanji na evropski ravni, ki sta obe povezani z dostopom do evropskih sodišč, in sicer:

- dostop do pravnega varstva EU, na kar je bilo opozorjeno na srečanju pogodbenic Aarhuške konvencije in se nanaša na notranje delovanje institucij EU (na primer Komisija odloči prehitro, da ji ni treba ukrepati v zvezi s pritožbami),
- navade nekaterih nacionalnih sodišč, ki nočejo predložiti vprašanj v prehodno odločanje in se namesto tega sama lotijo razlage prava EU v nasprotju s Pogodbami, včasih z nezaslišanimi odločbami (v Franciji je tako javni pravobranilec na vrhovnem upravnem sodišču (Conseil d'État) izjavil, češ da je nesmiselno, da se vprašanje predloži v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije, saj to dane teme ni nikoli obravnavalo).

3.5.9 EESO zato poziva Komisijo, naj izrecno vključi ugotovitve glede dostopa do pravnega varstva na nacionalni ravni in na ravni EU, da se zagotovi celosten pristop, ki bo koristil javnosti, saj bo ščitil zdravje ljudi ter njihovo sedanje in prihodnje življenjsko okolje.

V Bruslju, 23. maja 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER
