

Opinia Komitetu Regionów „W kierunku siódmego programu działań w zakresie środowiska – lepsze wdrażanie prawodawstwa UE dotyczącego środowiska naturalnego”

(2013/C 17/07)

KOMITET REGIONÓW

- Opowiada się za tym, by 7. program działań w zakresie środowiska (EAP) wspierał władze lokalne i regionalne w wypełnianiu ich funkcji w zakresie wdrażania przepisów, a w szczególności zawierał następujące elementy: większy udział szczebla lokalnego i regionalnego w procesie formułowania, transpozycji i oceny prawodawstwa UE; skuteczna polityka dotycząca źródeł zanieczyszczeń i poszerzenie opcji zwrotu kosztów dla władz lokalnych i regionalnych; położenie nacisku na metody zarządzania środowiskiem miejskim zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz ustanowienie racjonalnego odstępu czasowego między przyjęciem przepisów i ich późniejszym przeglądem.
- Popiera poprawę organizacji, proaktywne rozpowszechnianie i dostępność informacji, w tym opracowanie ram wdrażania i informowania; środki finansowe na ten cel powinny się udostępniać z tytułu pomocy technicznej realizowanej w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007–2014 oraz w ramach przyszłego programu LIFE.
- Uważa, że 7 EAP powinien zobowiązać UE i państwa członkowskie do przedstawienia nowych i wzmocnionych instrumentów na rzecz poprawy zdolności reagowania, takich jak ogólne ramy UE dotyczących inspekcji i nadzoru w zakresie ochrony środowiska, uprawnienia kontrolne dla Komisji Europejskiej, ogólne kryteria odnośnie do krajowych procedur rozpatrywania skarg oraz dyrektywa w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- Przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą „porozumień w sprawie wdrażania przepisów”, ale stwierdza, że porozumienia te powinny być zawierane nie tylko pomiędzy Komisją Europejską a państwem członkowskim, lecz także angażować jeden lub więcej organów władz lokalnych i regionalnych w celu odpowiedniego uwzględnienia wielopoziomowego sprawowania rządów.
- Zaleca poprawę wyników w zakresie ochrony środowiska poprzez innowacyjne metody wielopoziomowego sprawowania rządów, w tym poprzez rozszerzenie zakresu Porozumienia Burmistrzów o kwestię dotyczącą oszczędności zasobów oraz dalszą ewolucję nagrody Komisji Europejskiej dla Europejskiej Zielonej Stolicy.
- Przyjmuje z zadowoleniem wsparcie udzielone w komunikacie Komisji Europejskiej dla propozycji KR-u w sprawie wspólnego organizowania regularnego forum poświęconego rozpatrywaniu lokalnych i regionalnych problemów i rozwiązań w zakresie stosowania prawa ochrony środowiska UE.

Sprawozdawca	Nilgun CANVER (UK/PSE), radna londyńskiej gminy Haringey
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Lepsze wykorzystanie potencjału środków ochrony środowiska UE: budowanie zaufania poprzez większą wiedzę i lepszą zdolność reakcji”
	COM(2012) 95 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

A. Uwagi ogólne

1. Przypomina, że niniejsza opinia ma potrójny cel:

— zareagowanie na komunikat Komisji Europejskiej z 7 marca 2012 r., który pomoże wypracować przyszły siódmy program działań w zakresie środowiska (7 EAP);

— wniesienie wkładu w dyskusję nad przyszłym 7 EAP, która ma w większym stopniu koncentrować się na skuteczniejszym wdrażaniu tego programu;

— rozwinięcie zagadnień poruszonych w opinii perspektywicznej KR-u pt. „Rola władz lokalnych i regionalnych w przyszłej polityce ochrony środowiska” (CdR 164/2010 fin), w której zwrócono uwagę na możliwości zwiększenia skuteczności ochrony środowiska na wszystkich szczeblach sprawowania władzy i na wszystkich etapach rozwoju polityki.

2. Potwierdza, że podczas gdy w komunikacie z 2008 r. w sprawie wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska ⁽¹⁾ Komisja skoncentrowała się na strategicznym wykorzystaniu uprawnień wykonawczych, by zająć się łamaniem unijnego prawa dotyczącego ochrony środowiska, w komunikacie z 2012 r. położono nacisk na usprawnienie wdrażania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Zmiana ta odzwierciedla wyrażone wcześniej uwagi krytyczne i zalecenia KR-u ⁽²⁾.

3. Zauważa, że omawiany komunikat ma służyć intensyfikacji dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym władzami lokalnymi i regionalnymi, na temat usprawnienia współpracy, tak aby ulepszyć wdrażanie prawodawstwa UE dzięki poprawie gromadzenia wiedzy i dzielenia się nią oraz większej odpowiedzialności wszystkich podmiotów za skuteczne rozwiązywanie problemów występujących na

poziomie lokalnym. KR podziela pogląd, iż wiedza i zdolność reagowania to uzupełniające się aspekty wdrażania przepisów.

4. Uważa, że władze lokalne i regionalne są potencjalnie w stanie osiągnąć większą spójność we wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów dzięki stosowaniu różnych instrumentów, w szczególności poprzez określenie długoterminowych celów i strategii na rzecz ochrony środowiska, mobilizację obywateli zamieszkujących dany region, utworzenie dobrze funkcjonujących działów i służb, wykorzystanie środków UE na inwestycje w infrastrukturę środowiskową i usługi ekosystemowe, dostosowanie do zmiany klimatu i zmniejszenie ryzyka katastrof, zastosowanie dyrektyw SEA i OOS, a także poprzez propagowanie przejrzystości i dostępu do wymiaru sprawiedliwości ⁽³⁾.

5. Uważa jednak, że nowe zadania nałożone przez UE na władze lokalne i regionalne oraz nowe przepisy w tej dziedzinie mogą wiązać się z dodatkowymi kosztami i obciążeniami administracyjnymi. Zdaniem KR-u należy wdrażać nowe inicjatywy bez zwiększania kosztów i obciążeń administracyjnych nakładanych na samorządy lokalne i regionalne. KR zwraca się do Komisji o przeprowadzenie oceny skutków i analiz w tym zakresie. Przypominając swoje wyrażone już wielokrotnie stanowisko w sprawie obciążeń administracyjnych i biorąc pod uwagę postanowienia traktatu ⁽⁴⁾ zwraca się do Komisji Europejskiej, by prowadziła dogłębną ocenę skutków obciążeń administracyjnych i regulacyjnych będących wynikiem wszelkich nowych inicjatyw UE podjętych w następstwie omawianego komunikatu.

B. Wdrażanie ustawodawstwa UE jako priorytet 7. EAP

6. Powtarza swój pogląd, że siódmy program działań w zakresie środowiska jest potrzebny z uwagi na fakt, że realizowany do tej pory program skończył się z dniem 22 lipca 2012 r. i że należy zapewnić jego kontynuację. Siódmy program działań w zakresie środowiska powinien zapewnić, że wybory podejmowane przez UE w kwestii ochrony środowiska pozostaną dostatecznie jasne i przewidywalne dla administracji szczebla lokalnego i regionalnego ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2008) 773 final.

⁽²⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽³⁾ CdR 164/2010 fin, CdR 38/2010 fin, CdR 199/2009 fin, CdR 89/2009 fin.

⁽⁴⁾ „Projekty europejskich aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.” [Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, protokół nr 2, art. 5].

⁽⁵⁾ CdR 164/2010 fin, rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20 kwietnia 2012 r. (2011/2194(INI)).

7. Przypomina swoje wcześniejsze zalecenia dotyczące ogólnego charakteru i priorytetów 7 EAP⁽⁶⁾, w których położono w szczególności nacisk na potrzebę przyczynienia się przez nowy program do urzeczywistnienia koncepcji Europy efektywnie korzystającej z zasobów w ramach strategii „Europa 2020” oraz wizji, zgodnie z którą polityka UE w zakresie ochrony środowiska będzie ukierunkowana w długim okresie. Polityka ta powinna także wyznaczać jasne cele, harmonogramy i działania na rok 2020. Realizowany program powinien odzwierciedlać treść deklaracji Rio+20, przyjętej na Konferencji ONZ nt. Zrównoważonego Rozwoju w dniu 22 czerwca 2012 r., w której szczególny nacisk położono na ekologiczną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu oraz cele zrównoważonego rozwoju po 2015 r. Musi on ponadto uwzględniać wkład KR-u w Szczyt Ziemi w Rio⁽⁷⁾.

8. Zauważa z niepokojem, że wdrażanie wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie ochrony środowiska jest nadal niewystarczające oraz że pełne wdrożenie i egzekwowanie przepisów na wszystkich szczeblach jest zasadniczym warunkiem poprawy stanu środowiska i zdrowia publicznego, zapewnienia jednakowych warunków działania i pewności prawnej dla przemysłu oraz uniknięcia zakłóceń rynku⁽⁸⁾. W 2009 r. 18,8% (544) wszystkich postępowań wobec państw członkowskich w związku z naruszeniem prawodawstwa UE dotyczyło środowiska, co wskazuje na jego ciągłe niszczenie oraz zakłócenie konkurencji⁽⁹⁾.

9. Zauważa, że np. koszty niewdrożenia przepisów UE z dziedziny ochrony środowiska są zasadniczo szacowane na ok. 50 mld EUR rocznie, na co składają się koszty zdrowotne i koszty ponoszone bezpośrednio przez środowisko⁽¹⁰⁾. Dalsze koszty niewdrożenia wspomnianych przepisów obejmują niewykorzystane możliwości dla przedsiębiorstw, różne rodzaje kosztów przestrzegania przepisów, zakłócenie konkurencji pomiędzy gałęziami przemysłu w UE oraz wzrost kosztów, ze względu na postępowania w sprawie naruszenia przepisów. Ocenia się, że pełne wdrożenie wszystkich przepisów UE dotyczących odpadów doprowadziłoby do wzrostu obrotów gospodarki odpadami (i ich recyklingu) o 42 mld EUR oraz do utworzenia ok. 400 tys. dodatkowych miejsc pracy⁽¹¹⁾. Ponieważ szacuje się, że roczne obroty przemysłu ekologicznego UE przekraczają 300 mld EUR, niepewność co do możliwości wdrożenia, ścieżek realizacji i ram czasowych może powodować znaczne koszty w zakresie utraconych szans⁽¹²⁾. Jeśli z powodu postępowania w sprawie naruszenia przepisów inwestycje muszą być realizowane w bardzo krótkim terminie, będą one przypuszczalnie bardziej kosztowne niż miałyby to miejsce w przypadku lepiej zaplanowanego wdrożenia przepisów.

⁽⁶⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽⁷⁾ CdR 187/2011 fin.

⁽⁸⁾ Zob. także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. (2011/2194(INI)) oraz konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie poprawy instrumentów polityki ochrony środowiska z 20 grudnia 2010 r.

⁽⁹⁾ Strona internetowa Komisji Europejskiej „Statistics on environmental infringements” (statystyki dotyczące naruszeń przepisów w dziedzinie ochrony środowiska).

⁽¹⁰⁾ „Koszty niewdrożenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska”, COWI 2011 r., opracowanie zlecone przez Komisję Europejską.

⁽¹¹⁾ Analiza pt. „Implementing EU Waste Legislation for Green Growth”, Bio Intelligence Service 2011, opracowana na zlecenie Komisji Europejskiej.

⁽¹²⁾ „Koszty niewdrożenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska”, COWI 2011 r.

10. Domaga się, aby skuteczne wdrożenie przepisów stało się celem priorytetowym 7. EAP, tak by można było zapewnić zobowiązanie do osiągnięcia lepszych wyników w zakresie ochrony środowiska, w szczególności przewidzianych w planie działania na rzecz zasobooszczędnej Europy, w planie działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej oraz w strategii ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.

11. Opowiada się za tym, by 7. EAP wspierał władze lokalne i regionalne w wypełnianiu ich funkcji w zakresie wdrażania przepisów, a w szczególności zawierał takie elementy jak:

- większy udział szczebla lokalnego i regionalnego w procesie formułowania, transpozycji i oceny prawodawstwa UE oraz wykorzystanie doświadczeń zebranych na poziomie lokalnym i regionalnym w celu poprawy wdrażania przepisów i propagowania większej odpowiedzialności za nie;
- mechanizmy umożliwiające władzom lokalnym i regionalnym zaangażowanie się w wymianę sprawdzonych rozwiązań w zakresie realizacji polityki oraz przeprowadzenie takiej wymiany;
- skuteczna polityka dotycząca źródeł zanieczyszczeń i poszerzenie opcji zwrotu kosztów dla władz lokalnych i regionalnych;
- położenie nacisku na metody zarządzania środowiskiem miejskim zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, koncentrując się na zintegrowanym planowaniu ekologicznym, zrównoważonej mobilności, jakości życia i zdrowiu publicznym;
- ustanowienie racjonalnego odstępu czasowego między przyjęciem przepisów i ich późniejszym przeglądem w celu zapewnienia organom lokalnym i regionalnym czasu na planowanie wdrażania i inwestowanie w rozwiązania dostosowawcze w ramach stabilnego otoczenia prawnego, a jednocześnie zagwarantowanie UE elastyczności w dostosowywaniu przepisów do zmian technologicznych i zmieniających się potrzeb lub oczekiwań społecznych.

12. Uważa, że 7 EAP powinien zobowiązać UE i państwa członkowskie do przedstawienia nowych i wzmocnionych instrumentów służących wdrażaniu przepisów, korzystając także z inicjatyw przedstawionych w komunikacie i opisanych szczegółowo w punktach C i D, takich jak⁽¹³⁾:

- poprawa organizacji, proaktywne rozpowszechnianie i dostępność informacji na temat środowiska i wdrażania przepisów w zakresie jego ochrony, w tym przez krajowe agencje ochrony środowiska i Europejską Agencję Środowiska;

⁽¹³⁾ CdR 164/2010 fin, CdR 140/2011 fin.

Zob. także: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. (2011/2194(INI)), konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie siódmego programu działań w zakresie środowiska, 11 czerwca 2012 r., konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie oceny szóstego unijnego programu działań w zakresie środowiska oraz dalsze kroki: W kierunku siódmego programu działań w zakresie środowiska, 10 października 2011 r.

- określenie ram UE na rzecz kontroli w zakresie ochrony środowiska na szczeblu państw członkowskich;
- kryteria odnośnie do krajowych procedur rozpatrywania skarg, w tym mechanizmy rozstrzygania sporów, takie jak mediacja;
- wznowienie prac nad zawieszonym wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości;
- opracowanie trójstronnych porozumień w sprawie wdrażania przepisów z państwami członkowskimi oraz władzami lokalnymi i regionalnymi, a także innych instrumentów współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władzy (wielopoziomowe sprawowanie rządów);
- skuteczne monitorowanie planu działania na rzecz zasoboszczędnej Europy, w tym wprowadzenie jego celów i wskaźników do rocznej analizy wzrostu gospodarczego i krajowych programów reform państw członkowskich;
- wypracowanie innowacyjnych form finansowania oraz sposobów zachęcania do podejmowania inwestycji prywatnych we wdrażanie przepisów, w tym stopniowe wyeliminowanie dotacji mających szkodliwe skutki dla środowiska oraz propagowanie reform podatkowych przyjaznych dla środowiska, pozwalających zwrócić większą uwagę na wykorzystanie zasobów;
- usprawnienie procesu włączania priorytetów związanych z polityką ochrony środowiska i przeciwdziałaniem zmianie klimatu do innych obszarów polityki UE w celu ułatwienia zintegrowanego podejścia do wdrażania przepisów na szczeblu lokalnym oraz włączenie aspektów obniżania ryzyka do ocen oddziaływania na środowisko.

C. *Pogłębianie wiedzy na temat wdrażania przepisów*

13. Podziela obawy Komisji Europejskiej wynikające z faktu, że działania związane z monitorowaniem nie są jednorodne w całej Europie, a uzyskane informacje są często niepełne, rozbieżne lub nieaktualne. Ilość użytecznych informacji udostępnianych w internecie jest niewystarczająca i często nie są one publikowane w sposób systematyczny. KR uważa, że pełniejsze i bardziej dostępne informacje na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym pozwoliłyby określić główne problemy z wyprzedzeniem, co w długim okresie pozwoliłoby obniżyć koszty.

14. Podkreśla zasadniczą funkcję, jaką pełnią władze regionalne i lokalne w procesie gromadzenia danych na temat wdrażania przepisów w zakresie środowiska. Celem powinno być zagwarantowanie zgodności i spójności informacji także na szczeblu krajowym i szczeblu UE oraz zapewnienie, że będzie ona skuteczna i wiarygodna.

15. Uważa, że przejrzystość ma istotne znaczenie dla działań na rzecz poprawy wdrażania i egzekwowania przepisów. Należy wspierać inwestycje w internetowe systemy informacyjne, które sprawiają, że informacje na temat środowiska oraz wdrażania przepisów w zakresie środowiska są udostępnione ogółowi społeczeństwa i instytucjom publicznym, zaś na wszystkich szczeblach sprawowania władzy powinno mieć miejsce proaktywne rozpowszechnianie tych informacji i zapewnianie dostępu do nich.

Skuteczniejsze systemy informacji na temat wdrażania przepisów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym

16. Nalega, by Komisja Europejska, wzmacniając dyrektywę w sprawie dostępu do informacji, tak jak zaproponowano w komunikacie, zapewniła, że państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne w tych państwach odpowiednio zrealizują minimalne wymogi przewidziane w dyrektywie, w szczególności dotyczące bardziej proaktywnego, zaktualizowanego i systematycznego rozpowszechniania informacji wśród obywateli, zgodnie z zasadami konwencji z Aarhus (¹⁴).

17. Popiera propozycję Komisji Europejskiej w sprawie opracowania ram wdrażania i ram informowania w odniesieniu do głównych przepisów UE z zakresu ochrony środowiska. Jednak opracowanie takich systemów informowania musi być celowe i efektywne, co pozwoli lepiej wykorzystywać systemy poszczególnych państw członkowskich w sposób praktyczny i elastyczny. Wzywa także państwa członkowskie do współpracy z Komisją Europejską w celu ustanowienia takich ram przy zaangażowaniu ze strony władz lokalnych i regionalnych. KR jest skłonny uznać, że wspomniane ramy wdrażania i informowania mogą, wraz z inicjatywami w ramach wspólnego systemu informacji o środowisku, przyczynić się do powstania przejrzystych systemów informacyjnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, które zapewnią dostępność informacji w internecie i pozwolą władzom lokalnym i regionalnym, obywatelom, ekspertom i przedsiębiorstwom monitorować wdrażanie przepisów w sposób możliwie najbardziej efektywny i szybki (¹⁵).

18. Dostrzega możliwości dalszego zwiększenia koordynacji i dostosowania wniosków w sprawie danych kierowanych do władz krajowych, regionalnych i lokalnych zgodnie z zasadą wielokrotnego wykorzystywania tych samych informacji. Dane wygenerowane w ramach obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w jednym akcie prawnym mają często znaczenie także w świetle innych aktów prawnych.

19. Podkreśla jednak, że należy poprawić definicje zawarte w dyrektywach UE, aby zapewnić równe warunki w zakresie monitorowania i sprawozdawczości, informowania społeczeństwa i egzekwowania przepisów, np. w odniesieniu do różnych możliwości w zakresie gospodarowania odpadami i przepływu odpadów przewidzianymi w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów.

(¹⁴) Konwencja (EKG ONZ) o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

(¹⁵) Komisja Europejska podaje następujący przykład: w celu wdrożenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym przepisów UE odnoszących się do wody pitnej musi istnieć możliwość określenia na mapie punktów poboru, stref ochrony źródeł, oczyszczalni ścieków i sieci dystrybucji oraz dysponowania dostępem do powiązanych informacji, np. dotyczących programów ograniczania wycieków (Komisja Europejska MEMO/12/159).

20. Przywiązuje wielkie znaczenie do faktu zobowiązania się Komisji Europejskiej do zbadania w jaki sposób można wykorzystać finansowanie ze środków UE do rozwoju, modernizacji i wprowadzenia w państwach członkowskich, regionach i gminach ram wdrażania i ram informowania, a także odpowiednich interoperacyjnych systemów informacji, związanych z nimi szkoleń oraz zwiększania w razie potrzeby potencjału administracyjnego. Wspomniane środki finansowe powinno się w szczególności udostępniać z tytułu pomocy technicznej realizowanej w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007–2014 oraz w ramach przyszłego programu LIFE.

21. Wzywa Europejską Agencję Środowiska do zbadania w ramach projektów pilotażowych w jaki sposób można zmniejszyć nałożone na władze lokalne i regionalne obciążenia związane z monitorowaniem i sprawozdawczością dzięki zastosowaniu technologii ICT i administracji elektronicznej, nie wpływając przy tym na oddziaływanie prawodawstwa.

22. Popiera inicjatywy Komisji Europejskiej i państw członkowskich mające na celu wykorzystanie możliwości związanych m.in. z ograniczeniem kosztów monitorowania, wykorzystania technik obserwacji Ziemi, jak np. GMES, w celu poprawy efektywności monitorowania w terenie⁽¹⁶⁾. Cel ten można także osiągnąć poprzez propagowanie projektów pilotażowych przy współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi.

23. Podkreśla znaczenie dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SEA) i dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) jako instrumentów umożliwiających udział podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego w polityce ochrony środowiska i apeluje, aby podczas przyszłej zmiany dyrektywy OOŚ wzmocnić przepisy nakazujące wcześniej rozpoczęcie konsultacji publicznych w sprawie ocen oddziaływania na środowisko, np. już w fazie wstępnej wytyczania zakresu stosowania oraz ustalania obowiązku przeprowadzenia oceny, tak aby przyspieszyć realizację kolejnych faz i podejmowanie decyzji przez odpowiednie władze. Należy również przyjąć minimalne wymogi dotyczące sposobów udostępnienia dokumentacji OOŚ zainteresowanym podmiotom⁽¹⁷⁾.

Poprawa informacji na poziomie UE

24. Popiera wymóg dysponowania lepszymi internetowymi danymi i mapami georeferencyjnymi, rozpowszechnianymi w sposób proaktywny i systematyczny w całej UE, w celu zapewnienia równych warunków oraz uzupełnienia usprawnionych systemów informacji na poziomie państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych.

25. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji Europejskiej dotyczący rozszerzenia podejścia zastosowanego w dyrektywie w sprawie wody w kąpieliskach na wszystkie inne istotne przepisy UE z zakresu ochrony środowiska wykorzystując także działania pilotażowe, w które zaangażowana jest Europejska Agencja Środowiska, w zakresie jakości powietrza i odpadów.

26. Uznaje rolę Europejskiej Agencji Środowiska w przetwarzaniu danych z monitoringu przekazywanych Komisji przez państwa członkowskie oraz popiera coraz większą pomoc okazywaną Komisji przez tę Agencję w analizowaniu sprawozdań państw członkowskich z realizacji oraz wzywa do zwiększenia koordynacyjnej roli Agencji w zapewnianiu spójności i zgodności w gromadzeniu i klasyfikowaniu różnych danych na szczeblu UE, przy wykorzystaniu różnych instrumentów takich jak np. INSPIRE, SEIS, GMES, GEOSS, i Eye-onEarth.

27. Oczekuje, że Komisja Europejska dokona postępu w sprawie wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS) i przedstawi do końca 2012 r. plan wdrożenia tego systemu, wyjaśniając stan jego zawansowania i proponując ulepszenia.

28. Wzywa Komisję Europejską do opublikowania wyników kontroli zgodności, które zleca ona regularnie w odniesieniu do wdrożenia prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska w 27 państwach członkowskich, aby możliwe było przeprowadzenie pełnych, demokratycznych dyskusji w sprawie stanu prawa w zakresie ochrony środowiska.

D. Poprawa zdolności reagowania

Poprawa inspekcji i nadzoru

29. Ponawia wezwanie skierowane do Komisji Europejskiej w sprawie zaproponowania ogólnych ram UE dotyczących inspekcji i nadzoru w zakresie ochrony środowiska⁽¹⁸⁾. Ramy takie pozwoliłyby państwom członkowskim stosować wytyczne w sposób elastyczny uzyskując jednocześnie wysoki poziom spójności w ich stosowaniu.

30. Z punktu widzenia lepszego stanowienia prawa europejskie ramy kontroli powinny stać się głównymi ramami w prawie UE w zakresie ochrony środowiska. Należy unikać, gdy tylko jest to możliwe, przepisów szczegółowych w dyrektywach sektorowych UE dotyczących ochrony środowiska. Jeżeli odrębne przepisy w dyrektywach sektorowych są niezbędne, muszą być one zgodne z tymi ramami.

31. Uważa, że ogólnounijne ramy dla inspekcji krajowych mogą ograniczyć nieuczciwą konkurencję pomiędzy regionami i gminami UE wynikającą z różnych systemów inspekcji lub z braku takich systemów, zapewnić równe warunki w zakresie podejmowania działań prawnych oraz poprawić współpracę transgraniczną i spójność w całej UE. Forma i treść inspekcji powinny być ustalane na szczeblu krajowym, a następnie rozwijane na szczeblu lokalnym i regionalnym, jednak na podstawie ogólnych zasad ustalonych na poziomie UE i na niższych szczeblach, w tym także podejścia uproszczonego i opartego na ocenie ryzyka⁽¹⁹⁾. Europejska Agencja Środowiska, we współpracy z krajowymi agencjami ochrony środowiska, mogłaby odgrywać istotną rolę w określaniu i promowaniu tych zasad.

⁽¹⁶⁾ Zob. także CdR 163/2011 fin.

⁽¹⁷⁾ CdR 38/2010 fin.

⁽¹⁸⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽¹⁹⁾ CdR 164/2010 fin.

32. Uważa, że Komisja Europejska powinna mieć możliwość przeprowadzania dochodzeń w przypadkach, w których zachodzi podejrzenie nieprzestrzegania prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska. Obecnie możliwość prowadzenia takich dochodzeń istnieje w dziedzinie unii celnej, rolnictwa, rybołówstwa, polityki regionalnej, konkurencji, polityki weterynaryjnej i finansowej⁽²⁰⁾. Tego typu uprawnienia kontrolne Komisji Europejskiej mogą być sprzeczne ze stosunkami istniejącymi pomiędzy władzami różnych szczebli w obrębie państw członkowskich. Wyżej wspomniane dochodzenia muszą zatem odbywać się zgodnie z przepisami obowiązującymi w danym państwie członkowskim w odniesieniu do nadzoru sprawowanego przez władze różnych szczebli. Na ile jest to możliwe, dochodzenia przeprowadzane przez Komisję Europejską powinny ponadto odbywać się zgodnie ze standardową procedurą UE w sprawie uchybienia zobowiązaniom (*infringement procedure*).

33. Uważa, że w ramach działań uzupełniających Komisja powinna koniecznie przedstawić możliwe sposoby wzmocnienia unijnej sieci wdrażania i egzekwowania prawa w zakresie ochrony środowiska (IMPEL), w tym zwłaszcza zapewnienie odpowiedniego długookresowego wsparcia finansowego dla IMPEL, zwiększając systematycznie zastosowanie sieci IMPEL do wzajemnej oceny inspekcji oraz wykorzystując jej prace do określania i wymiany sprawdzonych rozwiązań, a także rozszerzając sieć IMPEL na poziomie lokalnym i regionalnym⁽²¹⁾.

Lepsze rozpatrywanie skarg i mediacja na poziomie krajowym

34. Wyraża zaniepokojenie z powodu niedoskonałości lub braku środków zaradczych w wielu systemach rozpatrywania skarg, co zmusza obywateli do zwracania się do Komisji Europejskiej, Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego lub Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, które to instytucje muszą rozpatrywać nadmierną liczbę skarg.

35. Popiera propozycje w sprawie przyjęcia ogólnych kryteriów UE w zakresie rozpatrywania skarg na szczeblu krajowym, w tym wykorzystania mediacji jako metody rozwiązywania sporów, w oparciu o przyjęte niedawno specjalne przepisy dotyczące skarg na poziomie krajowym i mechanizmów rozstrzygania sporów zgodnie z ustawodawstwem konsumenckim⁽²²⁾. Kryteria te mogłyby zawierać np. ogólne zabezpieczenia w obszarze poufności i bezwzględności, wymóg informowania obywateli w internecie o tym, w jaki sposób dany problem został rozwiązany oraz zapewnienie obywatelom i organizacjom pozarządowym funkcjonowanie niezależnych lokalnych instytucji rozpatrujących skargi, uwzględniając przy tym zobowiązania w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości wynikające z Konwencji z Aarhus i nie wpływając w żadnym stopniu na ogólne prawo do składania skarg do instytucji UE.

⁽²⁰⁾ Zob. także ClientEarth 2012: Siódmy program działań w zakresie środowiska i jego egzekwowanie.

⁽²¹⁾ Zob. także: CdR 164/2010 fin, odpowiedzi udzielone poprzez sieć IMPEL 2012 w ramach konsultacji związanych z 7. EAP, rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 kwietnia 2012 r. (2011/2194(INI)), konkluzje Rady Unii Europejskiej w sprawie poprawy instrumentów polityki ochrony środowiska z 20 grudnia 2010 r.

⁽²²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE, Dz.U. L 211 z 14.8.2009.

Poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości

36. Zauważa, że jakkolwiek wniosek z 2003 r. w prawie dyrektywy dotyczącej dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku zagadnień środowiska naturalnego nie został jeszcze przyjęty w formie instrumentu prawnego, Europejski Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że sądy krajowe muszą interpretować zasady dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sposób zgodny z Konwencją z Aarhus⁽²³⁾. Zgodnie z orzecnictwem, które przewiduje większy dostęp do sądów dla obywateli i organizacji pozarządowych, sądy krajowe, władze lokalne i regionalne oraz grupy interesów ekonomicznych i ekologicznych znajdują się obecnie w sytuacji niepewności związanej z tą kwestią.

37. Dlatego też potwierdza potrzebę wznowienia zawieszonych prac nad dyrektywą w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości⁽²⁴⁾. Pozwoliłoby to zlikwidować luki istniejące w wielu państwach członkowskich w odniesieniu do zgodności z wymaganiami art. 9 ust. 3 i 4 Konwencji z Aarhus. Ponadto wzmocniłoby to rolę opinii publicznej jako katalizatora przyczyniającego się do lepszego egzekwowania prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska na wszystkich poziomach. Omawiany komunikat nie wyjaśnia szczegółowo, w jaki sposób Komisja zamierza znaleźć rozwiązanie tego problemu.

Poprawa wyników w zakresie ochrony środowiska poprzez uzgodnienia dotyczące rozwijania potencjału i wdrażania przepisów, które byłyby wiążące dla państw członkowskich

38. Przyjmuje z zadowoleniem wsparcie udzielone przez Komisję w jej komunikacie propozycji KR-u w sprawie wspólnego organizowania forum poświęconego rozpatrywaniu lokalnych i regionalnych problemów związanych ze stosowaniem prawa ochrony środowiska UE oraz poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań⁽²⁵⁾. Odbywające się regularnie forum dałoby możliwość prowadzenia stałego dialogu i wymiany doświadczeń pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za kwestie ochrony środowiska na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz ich stowarzyszeniami oraz pomiędzy ekspertami w tym zakresie reprezentującymi platformy konsultacyjne i sieci KR-u, we współpracy z Komisją Europejską.

39. Przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji Europejskiej w sprawie ustanowienia nowego instrumentu w postaci „porozumień w sprawie wdrażania przepisów”, która w dużej mierze nawiązuje do wcześniejszej inicjatywy KR-u⁽²⁶⁾ w sprawie poszerzenia prac pilotażowych przeprowadzonych przez Komisję Europejską już w 2002 r. w odniesieniu do umów i porozumień trójstronnych⁽²⁷⁾. KR wzywa Komisję Europejską do przedstawienia bardziej szczegółowych informacji i wskazówek w sprawie przewidywanego projektowania i stosowania tego instrumentu.

40. Uważa, że porozumienia w sprawie wdrażania przepisów powinny być zawierane nie tylko pomiędzy Komisją Europejską a państwem członkowskim, lecz także angażować jeden lub więcej organów władz lokalnych i regionalnych w celu odpowiedniego uwzględnienia wielopoziomowego sprawowania rządów, a tym samym stać się trójstronnymi porozumieniami w sprawie wdrażania przepisów.

⁽²³⁾ Sprawa C-240/09.

⁽²⁴⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽²⁵⁾ COM(2012) 95 final, s. 10. Pismo komisarza Potočnika z 5 lipca 2012 r.

⁽²⁶⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽²⁷⁾ CdR 89/2009 fin, COM(2002) 709 final.

41. Uważa, że trójstronne porozumienia w sprawie wdrażania przepisów mogą przyczynić się do wdrożenia pewnych aspektów polityki UE dotyczącej środowiska, tam gdzie tradycyjne instrumenty nie pozwalają na uzyskanie niezbędnego zaangażowania w rozwiązywanie pojawiających się oraz stale występujących problemów środowiska naturalnego lub związanych z nieprzestrzeganiem przepisów. Porozumienia powinny zaowocować jasnymi zobowiązaniami państw członkowskich oraz władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do przyjęcia niezbędnych środków oraz zobowiązaniami UE dotyczącymi udzielenia wsparcia. Zobowiązania te powinny zostać sformalizowane i zawierać możliwe do zrealizowania cele i terminy oraz być publicznie udostępniane, tak aby można je było poddać kontroli.

Poprawa wyników w zakresie ochrony środowiska poprzez innowacyjne metody wielopoziomowego sprawowania rządów

42. Wyraża ubolewanie, że komunikat nie uwzględni propozycji KR-u dotyczącej wspólnego rozważenia konkretnych środków służących rozszerzeniu zakresu Porozumienia Burmistrzów na aspekty o kluczowym znaczeniu dla „Planu działania na rzecz zasobooszczędnej Europy”, takie jak różnorodność biologiczna i użytkowanie gruntów, gospodarka odpadami i gospodarka wodna czy też zanieczyszczenie powietrza⁽²⁸⁾. KR uważa, że ułatwiłoby to wdrożenie polityki UE dotyczącej ochrony środowiska dzięki innowacyjnej metodzie wielopoziomowego sprawowania rządów, która promuje proaktywne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych we wdrażanie przepisów zamiast polegać jedynie na egzekwowaniu prawa UE.

43. Ubolewa, że komunikat nie zawiera odniesienia do nagrody Komisji Europejskiej dla Europejskiej Zielonej Stolicy, którą KR zdecydowanie popiera jako ważny instrument prezentacji miast mogących służyć za przykład i źródło innowacji we wdrażaniu prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska, a także okazję do wykorzystania ich doświadczeń przez inne miasta. W tym celu KR ponawia swoje zalecenia z 2010 r. w sprawie dalszej ewolucji tej nagrody⁽²⁹⁾.

44. Podkreśla, że problemów ochrony środowiska i zmiany klimatu nie da się rozwiązać, zaś polityki UE nie da się zrealizować przy zaangażowaniu tylko jednego szczebla sprawowania rządów. Potrzebne jest wielopoziomowe podejście, w którym

każdy poziom (europejski, krajowy, regionalny i lokalny) ponosi swoją odpowiedzialność i wprowadza środki, które mogą i muszą być wprowadzone na odpowiednim poziomie. Komitet zaleca utworzenie w państwach członkowskich zespołów obejmujących różne szczeble władzy, w ramach których eksperci reprezentujący różne poziomy sprawowania rządów wspólnie sporządzałyby krajowe plany realizacji⁽³⁰⁾.

E. Pomocniczość, proporcjonalność i lepsze uregulowania prawne

45. Przypomina, że polityka w zakresie ochrony środowiska jest dziedziną, w której kompetencje są podzielone pomiędzy UE a państwa członkowskie, a zatem obowiązuje zasada pomocniczości.

46. Zauważa, że Komisja Europejska nie dokonała oceny różnych przedstawionych w komunikacie opcji z punktu widzenia ich zgodności z zasadą pomocniczości. Uważa że opcje zawarte w komunikacie służą debacie i refleksji na obecnym etapie i są w niewystarczającym stopniu dopracowane, by stanowić ostateczne poglądy. Wiele zależy od tego, czy i w jaki sposób Komisja zdecyduje się rozwinąć niektóre z nich.

47. Zauważa, z powyższym zastrzeżeniem, że wkład Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości wskazuje ogólnie, że rozwiązania zaproponowane w komunikacie, po tym jak zostaną sformułowane w sposób szczegółowy, nie powinny stanowić poważnego naruszenia zasady pomocniczości⁽³¹⁾.

48. Zauważa jednak, iż pomimo, że członkowie Sieci pozytywnie odnoszą się do udoskonalenia obecnych ram inspekcji w zakresie ochrony środowiska, możemy mieć do czynienia z pewną niechęcią wobec nadania inspekcjom obowiązkowego charakteru i utworzenia unijnego organu inspekcyjnego. Tak samo, jakkolwiek członkowie Sieci Monitorującej Stosowanie Zasady Pomocniczości popierają kryteria rozpatrywania skarg przez państwa członkowskie, niektórzy z nich woleliby, aby były to niewiążące zalecenia. Natomiast wydaje się, że istnieje zgoda co do tego, by UE określiła warunki dotyczące efektywnego i skutecznego dostępu do sądów krajowych w odniesieniu do prawodawstwa unijnego w zakresie środowiska naturalnego.

Bruksela, 30 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽²⁸⁾ CdR 140/2011 fin, CdR 164/2010 fin, COM(2011) 571 final.

⁽²⁹⁾ CdR 164/2010 fin.

⁽³⁰⁾ Komitet zalecał powołanie takich zespołów w dokumencie CdR 164/2010 fin.

⁽³¹⁾ Wyniki dostępne na: <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>