

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń i zmieniającego dyrektywę Rady 91/689/EWG i 96/61/WE

COM(2004) 634 końcowy — 2004/0231 (COD)

(2005/C 255/10)

Dnia 4 lutego 2005 r. Rada, zgodnie z art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 marca 2005 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6-7 kwietnia 2005r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 za, przy 11 głosach wstrzymujących się, bez żadnych głosów przeciw przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Konwencja z Aarhus ⁽¹⁾, w której uznano prawo dostępu do informacji, prawo udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego, otworzyła nowy etap dla UE, stanowiący próbę stworzenia instrumentów, które udostępniają społeczeństwu i innym zainteresowanym podmiotom w dziedzinie środowiska naturalnego środki niezbędne do tego, by uzyskać wiarygodne informacje pozwalające na podjęcie działań prewencyjnych, i które służą przede wszystkim osiągnięciu pozytywnych wyników w ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska.

1.2 Art. 5 ust. 9 i art. 10 ust. 2 Konwencji z Aarhus przewidują stworzenie instrumentów ułatwiających publiczny dostęp do informacji i partycypację społeczeństwa. Rejestry należą do najbardziej użytecznych spośród tych instrumentów, ponieważ zawierają one wiarygodne dane, które można porównać z danymi udostępnionymi przez przedsiębiorstwa i właściwe władze. Należy zauważyć, że w wielu innych politykach wspólnotowych wykorzystanie rejestrów danych przyczynia się do ulepszenia dostępu do informacji oraz zwiększa bezpieczeństwo prawne zawartych w nich danych.

1.3 W dziedzinie uwalniania i transferu zanieczyszczeń istnieją inne instrumenty międzynarodowe, w szczególności: Międzypaństwowe Forum ds. Bezpieczeństwa Chemicznego w Bahía (2000 r.), na którym, jako sposób osiągnięcia wyznaczonych celów, przewidziano szereg priorytetowych działań do realizacji od 2000 r., Konwencja sztokholmska z 2001 r. na temat stałych zanieczyszczeń organicznych i kontroli transgranicznego przemieszczania oraz usuwania odpadów niebezpiecznych oraz opracowanie OECD z 2002 r. w sprawie analizy kosztów i korzyści wynikających z prowadzenia Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń.

1.4 Jednak najważniejszym międzynarodowym instrumentem w zakresie Rejestrów Odpadów i Transferu

Zanieczyszczeń jest Protokół Narodów Zjednoczonych/Europejskiej Komisji Gospodarczej (UN/ECE), podpisany w Kijowie w 2003 r. ⁽²⁾ Jego głównym celem jest wspieranie dostępu do informacji w tej dziedzinie poprzez krajowe rejestry zawierające dane udostępnione przez zainteresowane strony, pomagające również w zapobieganiu i ograniczaniu zanieczyszczenia środowiska. Protokół zawiera zalecenie, by takie rejestry zostały także założone na szczeblu międzynarodowym, co ułatwi porównywanie danych gromadzonych na szczeblu ponadkrajowym.

1.5 Protokół kijowski może być także uznawany za wzór dla proponowanego rozporządzenia w sprawie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR), co dotyczy w szczególności treści załączników ułatwiających osiągnięcie wyznaczonego celu, jakim jest harmonizacja danych zawartych w rejestrach krajowych, europejskich czy międzynarodowych. Proponowane rozporządzenie różni się jednak w dwóch aspektach: pierwszy dotyczy listy substancji priorytetowych zawartych w ramowej dyrektywie wodnej (WFD), która została poszerzona o nowe substancje ⁽³⁾, natomiast drugi to zalecenie odnośnie przeniesienia daty wejścia w życie na 2007 r., tak, aby zawiadomienie zgodnie z nową procedurą zbiegło się w czasie z końcowym sprawozdaniem Europejskiego Rejestru Emisji Zanieczyszczeń EPER.

1.6 Oprócz wymienionych umów międzynarodowych istnieją także obowiązujące obecnie przepisy unijne, które zawierają już wymóg prowadzenia Europejskiego Rejestru Emisji Zanieczyszczeń (EPER) ⁽⁴⁾, jak zostało to określone w art. 15 ust. 3 dyrektywy 96/61/WE (IPPC — Zintegrowane zapobieganie i kontrola zanieczyszczeń) ⁽⁵⁾. Rejestr ten zaczął

⁽¹⁾ Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących ochrony środowiska, podpisana dnia 25 czerwca 1998 r. przez większość państw członkowskich UE oraz wnioski dotyczące dyrektyw - (Dz.U. C 117 z 30.04.2004).

⁽²⁾ Protokół w sprawie Rejestrów Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń do Konwencji na temat dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska naturalnego (Kijów, 21 maja 2003 r.) został podpisany na 5-tej konferencji ministrów „Środowisko naturalne dla Europy”.

⁽³⁾ Załączniki IX i X ramowej dyrektywy wodnej (WFD) (dyrektywa 2000/60/WE) zawierają listę substancji priorytetowych, natomiast PRTR zawarty w protokole UN/ECE poszerza tę listę o trzy nowe substancje i zawiera wnioski o dostarczenie informacji na temat pięciu innych substancji.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji 2000/479/WE z dnia 17 lipca 2000 r., Dz.U. L 192 z 28.07.2000.

⁽⁵⁾ Patrz: (Dz.U. C 80 z 30.03.2004).

funkcjonować od dnia 23 lutego 2004 r. Jak dotąd, państwa członkowskie sporządziły pierwsze sprawozdania obejmujące dane za rok 2001; sprawozdania z drugiego roku sprawozdawczego, którym jest rok 2004, powinny zostać przedstawione przez państwa członkowskie do czerwca 2006 r., zaś sprawozdania za trzeci rok raportowania, rok 2007, ogłoszone mają być w 2008 r. Należy zauważyć, że EPER, którego zakres zostanie poszerzony w celu spełnienia wymogów Protokołu kijowskiego, stanowi podstawę przyszłego Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń (E-PRTR).

2. Istota wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Celem rozporządzenia jest stworzenie Wspólnotowego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, co umożliwi spełnienie wymogów Protokołu kijowskiego. W tym celu rozporządzenie wprowadza wyczerpującą listę definicji terminów, które w niektórych przypadkach mogą się różnić od definicji używanych w dyrektywie; lista obejmuje zarówno substancje zanieczyszczające, jak i działalność (przedsiębiorstwa), do których rozporządzenie będzie się stosować, czy to z sektora publicznego czy prywatnego i dokonuje uporządkowania informacji, które musi zawierać PRTR (art. 3), pod trzema nagłówkami:

- uwalnianie zanieczyszczeń, jak zostało to określone w art. 5 lit. a) z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I;
- transfery zanieczyszczeń i nieoczyszczonej wody ściekowej poza teren przedsiębiorstwa, zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b) i c) z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I;
- uwalnianie zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych.

2.2 Struktura E-PRTR (art. 4 ust. 1) opiera się na obowiązku przekazywania danych przez przedsiębiorstwa, których substancje i odpady poddawane są monitoringowi ze względu na sferę działalności tych przedsiębiorstw (według istniejących norm europejskich, a przede wszystkim w dziedzinach, które zostały wymienione w załączniku I). Jeżeli dla potrzeb sprawozdawczości dokonuje się pomiarów, obliczeń lub szacunków substancji, należy podać przyjętą metodę analizy lub obliczeń, odnosząc się do wartości określonych w załączniku II.

2.3 Dane zostaną zebrane w państwach członkowskich i przekazane Komisji pocztą elektroniczną według kalendarza określonego w art. 7 (począwszy od 2007 r.). Dane zostaną przekazane w podziale na dwie części — pierwsza dotyczyć będzie zanieczyszczenia gleby (art. 6), a druga danych odnoszących się do źródeł rozproszonych (art. 8).

2.4 Z wielką starannością opracowano przepisy niezbędne, by zagwarantować, że zawartość rejestrów spełni wymagania wszystkich publicznych systemów informacyjnych pod względem:

- jakości danych, których aktualność, kompletność, wiarygodność, porównywalność i przejrzystość zagwarantowane będą przez przedsiębiorstwo i oceniane będą przez właściwe władze;
- łatwości dostępu publicznego do informacji zawartych w rejestrach, zapewnionej przez Komisję, przy wsparciu w tym zakresie ze strony Europejskiej Agencji Środowiska;
- poufności, którą objęte będą dane zaklasyfikowane przez firmy jako poufne, przy uwzględnieniu w tym celu postanowień art. 4 dyrektywy 2003/4/WE.

2.5 Inne przepisy zawarte w rozporządzeniu w sprawie E-PRTR odnoszą się do udziału społeczeństwa (art. 12) oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13), o których mówią Konwencja z Aarhus i dyrektywa 2003/4/WE. Komisja musi wprowadzić w tej dziedzinie odpowiednie rozwiązania oraz przedstawić sprawozdania okresowe zawierające informacje o rezultatach partycypacji społeczeństwa (art. 12 ust. 2).

2.6 Po wejściu w życie rozporządzenia, państwa członkowskie będą miały obowiązek przekazywać co trzy lata (art. 16) dodatkowe informacje zawierające ocenę praktyk stosowanych na ich terytorium oraz ocenę stopnia wypełnienia obowiązku przekazywania danych przez odpowiednie firmy. Ponadto, państwa członkowskie zobowiązane będą do ustanowienia efektywnych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji za nieprzestrzeżenie wymogów (art. 20).

2.7 Na koniec należy zaznaczyć, że Komitet udzieli wsparcia Komisji, zgodnie z decyzją 1999/468/WE (art. 19).

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES może w zasadzie zaakceptować cel Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń, który jest zgodny z międzynarodowymi porozumieniami podpisanymi przez Wspólnotę Europejską i zastąpi obecny EPER, o tyle, o ile nie oznacza to nałożenia na zainteresowane strony żadnych dodatkowych zobowiązań ponad te, które wynikają z obowiązujących przepisów wspólnotowych. Harmonizacja procedury gromadzenia danych i przekazywania informacji zagwarantuje jakość i porównywalność tych informacji i tym samym zwiększy ich efektywność oraz przede wszystkim dostępność.

3.2 Podstawą prawną przyjętą przez Komisję do niniejszego wniosku dotyczącego rozporządzenia jest art. 174 ust. 1 w połączeniu z art. 300 Traktatu WE, który upoważnia Komisję do występowania z wnioskiem o ustalenie przepisów mających na celu dostosowanie się do wymogów wynikających z umów międzynarodowych zawieranych przez WE z organizacjami międzynarodowymi. W tym przypadku celem wspomnianych umów jest nie tylko ochrona środowiska naturalnego przed zanieczyszczeniami, lecz także ułatwienie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

3.2.1 Komisja rozważyła szereg różnych możliwości wdrożenia protokołu UN/ECE. Po pierwsze, zbadano możliwość zmodyfikowania obecnego EPER bez konieczności proponowania nowego rozporządzenia, lecz ze względu na to, że i tak należy wprowadzić zmiany w dyrektywie IPPC, i to nie tylko tym razem, ale za każdym razem, kiedy modyfikuje się Protokół kijowski leżący u podstaw niniejszego wniosku, Komisja uznała, że właściwsze będzie zaproponowanie nowego instrumentu legislacyjnego w celu uniknięcia dalszej niepewności prawnej wśród stron dotkniętych stałymi zmianami. Z tejże przyczyny oraz na podstawie art. 175 ust. 1 TWE, przedłożono niniejszy projekt rozporządzenia, jako instrument legislacyjny najlepiej odpowiadający wymogom zharmonizowanego wdrożenia porozumień międzynarodowych.

3.2.2 W wyniku tego wszystkie państwa członkowskie wdrożą Protokół kijowski za pomocą przepisów wspólnotowych, co zagwarantuje, że treść Protokołu będzie zgodna z obecnymi przepisami wspólnotowymi w tej dziedzinie, jak również to, że Protokół zacznie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich niezwłocznie, bez potrzeby oczekiwania na jego ratyfikację w późniejszym terminie, podtrzymując w ten sposób wspólne stanowisko przyjęte przez przedstawicieli narodowych podczas negocjacji i podpisania Protokołu.

3.3 Należy jednak mieć na uwadze, że obecna sytuacja w państwach członkowskich, także tych, które niedawno przystąpiły do UE, przedstawia się bardzo różnie pod względem stopnia realizacji zobowiązań wynikających z EPER. Obecnie istnieje pod tym względem duża różnorodność, począwszy od państw takich jak Zjednoczone Królestwo, które prowadzą bardziej obszerny rejestr, po inne, takie jak Węgry, które dobrowolnie zgłosiły swój udział w projekcie jeszcze przed wstąpieniem do UE. Stopień realizacji zobowiązań różni się także w zależności od zainteresowanych stron; podczas gdy największe korporacje i grupy przemysłowe oraz przedsiębiorstwa objęte dyrektywą IPPC w pełni stosują się do wymogów (sporządzając coroczne sprawozdania dotyczące środowiska naturalnego), MŚP i niektóre małe przedsiębiorstwa nie objęte IPPC oraz część lokalnych władz — w wypadku, gdy obsługują gminne oczyszczalnie wody — nie mają odpowiednich środków, by spełnić wszelkie biurokratyczne wymogi z tym związane.

3.4 EKES uważa, że podejście przyjęte w zakresie zarówno dostępu do informacji, jak i udziału społeczeństwa jest prawidłowe i realizuje cele określone w dyrektywie 2003/4/WE. Ponadto, z zadowoleniem odnosi się do obowiązku informowania społeczeństwa o rezultatach jego udziału, tak by możliwe było ocenienie tegoż udziału. Tym niemniej należy wskazać, że w celu zapewnienia możliwości dostępu do internetu jak najszerzej liczbie osób, należy zwiększyć ilość języków wykorzystywanych w procesie konsultacji aż pokryje się wszystkie języki urzędowe.

3.5 Niezwykle istotna kwestia, jaką jest wpływ ekonomiczny, została, jak się wydaje, poddana wnikliwej analizie przez Komisję⁽⁶⁾. Stwierdziła ona, że ponieważ na państwach członkowskich i zainteresowanych stronach ciąży już obowiązek wdrożenia EPER i co za tym idzie przekazywania

wszelkich wymaganych danych, koszty związane byłyby jedynie z nowymi ustaleniami między Komisją a państwami członkowskimi odnośnie przesyłu zgromadzonych danych. Główną część kosztów będzie musiała ponieść Komisja, co dotyczy w szczególności środków na założenie i utrzymanie strony internetowej. Tym samym każde z państw członkowskich będzie musiało pokryć tylko niewielką część wydatków. Należy jednak nadmienić, że dla przedsiębiorstw nie podlegających dyrektywie IPPC monitorowanie i składanie przez nie raportów z uwalniania i transferów zanieczyszczeń nakłada nowe koszty i obciążenia administracyjne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa, że przyjęcie rozporządzenia PRTR w znaczący sposób udoskonaliłoby podejście zainicjowane przez EPER, po pierwsze, ponieważ zapewnia ono uzyskiwanie szerszych informacji o uwalnianiu zanieczyszczeń do atmosfery i wód poprzez uwzględnienie uwalniania do gruntów i uwalniania zanieczyszczeń ze źródeł rozproszonych, a także ponieważ dostosowuje ono ustawodawstwo UE do ustawodawstwa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem Konwencji z Aarhus, i, bardziej konkretnie, Konwencji kijowskiej UN/ECE.

4.2 Tym niemniej EKES pragnie zaznaczyć, że obecny EPER musi zostać skonsolidowany, aby w największym możliwym stopniu ułatwić zainteresowanym stronom dopełnienie obowiązków sprawozdawczych zgodnie z nowymi przepisami. Zaplanowany termin wejścia w życie PRTR (rok 2007, chociaż pełną funkcjonalność osiągnie w 2009 r.) zapewni wystarczająco dużo czasu, by wprowadzić uzupełnienia i korekty w obecnym rejestrze i stopniowo włączyć nowe sprawozdania oraz nowe podmioty objęte obowiązkiem przekazywania danych. Ostateczne ustalenie zawartości EPER i opublikowanie go na stronie internetowej doprowadzi do obniżenia kosztów oraz, przede wszystkim, zapobiegnie myleniu danych bieżących z nowymi.

4.3 W odniesieniu do poszerzenia listy zanieczyszczeń podlegających zgłaszaniu (36 dodatkowych substancji z protokołu UN-ECE), należy poczynić dwie następujące uwagi: a) wiele z tych substancji to pestycydy, które nie są już stosowane lub sprzedawane w UE, b) obowiązek przekazywania sprawozdań pojawia się po przekroczeniu odpowiednich progów, określonych w przypadku rodzajów działalności w załączniku I, a w przypadku zanieczyszczeń w załączniku II.

4.4 EKES uważa za wskazane, by treść sprawozdań przekazywanych przez zainteresowane strony była w najszerszym możliwym zakresie ujednolicona (załącznik III), a także by uprościć sposób wykonywania sprawozdań przez MŚP i rolników, tym samym zapobiegając obciążeniu ich dalszymi biurokratycznymi wymogami i kosztami. Z tej właśnie przyczyny oraz dla zapewnienia możliwości porównywania danych zawartych w rejestrach, do obliczania rocznych obciążeń należy zastosować najlepsze dostępne technologie. Spójność między poszczególnymi rejestrami krajowymi i rejestrem europejskim jest kolejnym warunkiem, który należy spełnić, by zagwarantować ujednolicenie i porównywalność rejestrów.

⁽⁶⁾ Patrz: dokument „Analiza kosztów i korzyści PRTR” („Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs”) opracowany przez Dział Analizy Ekonomicznej w 2002 r. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4.5 EKES szczególną wagę przywiązuje do kwestii poufności danych, które zainteresowane strony zobowiązane są zamieszczać w sprawozdaniach. Zgodnie z art. 11 to państwa członkowskie decydować będą o zachowaniu poufności określonych danych na wniosek zainteresowanych stron, i zawsze w zgodzie z wyjątkami ujętymi w art. 4 dyrektywy 2003/4/WE. Jednakże ostatnie zdanie zaznacza, że podane zostaną powody *nie ujawnienia informacji*; podczas gdy pkt. 14 proponowanego rozporządzenia stwierdza, że *Dostęp do informacji europejskiego PRTR powinien być nieograniczony, a wyjątki od tej zasady możliwe są wyłącznie w przypadkach wyraźnie przewidzianych przez obowiązujące prawo wspólnotowe*. Tę różnicę w treści obu przepisów należy wyjaśnić; zgodnie z ostatnim zdaniem art. 11, strony, które pragną, by pewne dane zachowały poufny charakter, powinny uzasadnić swój wniosek; w przeciwnym razie mogłoby to doprowadzić do błędnego założenia, że art. 4 dyrektywy 2003/4/WE nie obejmuje tych danych, ponieważ w przypadku przyszłej regulacji prawnej podanie przyczyny nie jest konieczne.

4.6 EKES docenia wysiłki uczynione w ramach propozycji E-PRTR w kierunku umieszczenia przekazywanych danych w rzeczywistym kontekście i stopniowego obniżania potencjalnego niebezpieczeństwa niewłaściwej interpretacji tych danych. Wysoce pożądane byłyby dalsze ulepszenia w tym kierunku.

5. Wnioski

Podsumowując, można stwierdzić, że przejrzystość w powiadamianiu o uwalnianiu i transferze zanieczyszczeń przez zaintere-

sowane strony, tj. przedsiębiorstwa, rolników i władze publiczne w formie zaproponowanej przez E-PRTR, służy wypełnieniu zadania o dwojakim charakterze:

- upowszechnieniu, w ramach rynku wewnętrznego, informacji o praktykach w dziedzinie środowiska naturalnego stosowanych przez wszystkie wymienione strony oraz zgodności tych praktyk z właściwym europejskim ustawodawstwem, co pozwoli konkurencji, konsumentom i obywatelom na łatwą ocenę takich praktyk i podjęcie stosownych działań;
- zapewnieniu wartości dodanej w kontekście konkurencyjności europejskich firm, niezależnie od rodzaju ich działalności, zarówno na rynku europejskim, jak i międzynarodowym, pod warunkiem, że dane pozostaną ujednolicone i porównywalne, jak zostało to omówione w „Uwagach szczegółowych”. Sekcja uważa, że przejrzysta informacja, której może dostarczyć E-PRTR, pomoże w umocnieniu wspólnego stanowiska w sprawie dobrowolnych porozumień pomiędzy sektorami produkcyjnymi, ułatwi dostosowanie się do przepisów w dziedzinie ochrony środowiska oraz, poprzez nagłośnienie sprawy dzięki rejestrom, spowoduje zwiększenie wiedzy publicznej na ten temat oraz wiedzy o działających w danym sektorze przedsiębiorstwach, poprawę koncepcji odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw oraz budowanie zaufania pomiędzy stronami społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
