

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich

COM(2007) 707 wersja ostateczna

(2008/C 211/10)

Dnia 14 listopada 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 marca 2008 r. Sprawozdawcą był **Josef ZBOŘIL**.

Na 444. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 kwietnia 2008 r. (posiedzenie z 22 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 151 głosami — 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że obecne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich powinny **nadal mieć formę zalecenia**. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność. Sektorowe przepisy prawne w całej Wspólnocie określają w sposób wiążący działania kontrolne, ich zakres i sposób przeprowadzania w najważniejszych dziedzinach.

1.2 Podstawowym wymogiem dla skutecznego stosowania zalecenia jest jego zrozumiałość i jednoznaczność. Dlatego też niezbędne jest, by **dobrze zdefiniować zakres stosowania kontroli** w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem stwierdzonych problemów.

1.3 **Interpretacja pojęć oraz ich wyjaśnienie i ujednoczenie** ma całkowicie podstawowe znaczenia dla harmonizacji działań kontrolnych na obszarze Wspólnoty oraz stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw. W unijnych przepisach prawnych można znaleźć szereg jednakowych pojęć, których definicje mogą się różnić w poszczególnych aktach. Definiowanie pojęć będzie zatem ogólnie wymagać większej uwagi.

1.4 Niezbędne jest również bardziej jednoznaczne określenie **kryteriów dotyczących planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości**.

1.5 W odniesieniu do **systemu zarządzania działaniami kontrolnymi** trzeba zalecić stosowanie nowoczesnych metod zarządzania. Metody te pomogą skoncentrować działania kontrolne na dziedzinach o decydującym znaczeniu dla ochrony środowiska, umożliwią usprawnienie planowania oraz mogą przyczynić się do trwałej poprawy ochrony środowiska.

1.6 Potrzebne jest **dalsze ujednoczenie dostępu do informacji** zgodnie z obowiązującym prawodawstwem wspólnotowym. Udostępniane informacje powinny dawać pełny obraz stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, zaleconych działań naprawczych oraz ich realizacji.

1.7 W celu dalszej poprawy międzynarodowej współpracy oraz zapewnienia większej harmonizacji standardów kontroli i jej egzekwowania konieczne jest wspieranie sieci IMPEL.

2. Dokument Komisji

2.1 Kontrole są ważnym instrumentem służącym do zapewnienia wdrażania i egzekwowania wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. W roku 2001 Parlament Europejski i Rada przyjęły zalecenie 2001/331/WE przewidujące minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich ⁽¹⁾.

2.2 Zalecenie zawiera niewiążące kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości w celu wzmocnienia zgodności ze wspólnotowym prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska i przyczynienia się do jego bardziej spójnego wdrażania i egzekwowania.

2.3 Komisja przeprowadziła analizę wdrażania i stosowania wspomnianego zalecenia, która będzie punktem wyjścia do przygotowania propozycji zmiany zalecenia. Odpowiedni wniosek zostanie przedstawiony w 2008 r.

2.4 Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły sprawozdania na temat wdrażania zalecenia i swoich doświadczeń zdobytych w trakcie jego stosowania, trzeba jednak stwierdzić, że proces wprowadzania w życie zalecenia znacznie różni się w poszczególnych krajach członkowskich. Można zauważyć, że

⁽¹⁾ Dz.U. L 118 z 27.4.2001, s. 41.

wszystkie państwa członkowskie częściowo wdrożyły zalecenie, jednak tylko kilka państw wdrożyło je całkowicie. Wciąż istnieją duże rozbieżności w sposobie przeprowadzania kontroli w zakresie ochrony środowiska we Wspólnocie. Różnice te prowadzą również do zakłóceń konkurencji między przedsiębiorstwami.

2.5 Znaczne różnice, które trzeba będzie zlikwidować, występują zwłaszcza w następujących dziedzinach:

2.5.1 Definicja zakresu stosowania

2.5.1.1 W obowiązującym zaleceniu kładzie się nacisk przede wszystkim na zakłady przemysłowe i instalacje przetwarzania odpadów i wyklucza się wiele rodzajów działalności podlegającej wspólnotowemu prawodawstwu w zakresie ochrony środowiska. W szczególności zalecenie nie zawiera kryteriów kontroli przemieszczania odpadów. Transgraniczne przemieszczanie odpadów na poziomie UE uregulowane jest rozporządzeniem w sprawie przemieszczania odpadów⁽²⁾. Wdrożenie tego rozporządzenia jest dla Komisji priorytetem.

2.5.1.2 Zalecenie nie obejmuje również kryteriów kontroli obszarów należących do sieci Natura 2000. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjęła utworzenie sieci „Green Enforce Network”, której celem jest zachęcanie do współpracy i wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi, aby ułatwić wdrażanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. „Green Enforce Network” w chwili obecnej rozważa wzięcie udziału w dalszych pracach nad kontrolami w zakresie ochrony środowiska poprzez opracowanie kryteriów kontroli obszarów należących do sieci Natura 2000.

2.5.1.3 Inne dziedziny prawodawstwa wspólnotowego, do których zalecenie nie ma zastosowania, to przepisy dotyczące: rejestracji i udzielania zezwoleń w zakresie chemikaliów (REACH⁽³⁾), ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w produktach (np. dyrektywa RoHS⁽⁴⁾), handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem⁽⁵⁾ oraz działalności związanej z organizmami zmodyfikowanymi genetycznie i systemów odpowiedzialności producenta.

2.5.2 **Wyjaśnienie definicji:** Niektóre pojęcia stosowane w zaleceniu są różnie interpretowane przez państwa członkowskie. Różnice w interpretacji są szczególnie widoczne w odniesieniu do następujących terminów:

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 w sprawie przemieszczania odpadów, Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE, Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2002/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ograniczenia stosowania niektórych niebezpiecznych substancji w sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. L 37 z 13.2.2003, s. 19.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi, Dz.U. L 61 z 3.3.1997, s. 1.

— kontrola, audyt;

— organ kontroli;

— plan kontroli, program kontroli;

— mechanizmy transgraniczne;

— kontrole rutynowe i kontrole specjalne.

2.5.3 **Kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości:** Celem zalecenia jest zwiększenie zgodności kontrolowanych instalacji z prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska oraz osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska. W tym celu zalecenie ustanawia kryteria dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości.

— *Planowanie kontroli:* Zalecenie przewiduje opracowanie planów kontroli i ustanawia ogólne kryteria ich przygotowania oraz ich minimalną zawartość. W wielu państwach członkowskich plany kontroli nie zawierają strategicznych elementów, lecz raczej wykaz instalacji lub sektorów oraz terminów przeprowadzenia kontroli. Istnieje tu możliwość dalszej poprawy planowania kontroli w państwach członkowskich oraz lepszego wykorzystania ich zasobów. Niektóre państwa członkowskie już ustanowiły zaawansowane systemy planowania kontroli, w których stosuje się strategię zarządzania oparte na analizie ryzyka⁽⁶⁾.

— *Przeprowadzanie kontroli:* Zalecenie stwierdza, że władze powinny regularnie przeprowadzać kontrole na miejscu jako część rutynowych kontroli oraz w przypadku skarg, wypadków, incydentów lub przypadków niezgodności i po wydaniu zezwolenia oraz przed jego ponownym wydaniem, odnowieniem lub zmianą. Ustanowiono kryteria określające, w jaki sposób kontrole na miejscu powinny być przeprowadzane. Mimo że w tym zakresie nie widać znacznych różnic między poszczególnymi państwami członkowskimi, to dobrze byłoby zharmonizować także tę problematykę.

— *Ocena planów kontroli:* Ocena powodzenia planów kontroli została uznana za ważne narzędzie poprawy planowania kontroli. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły nowoczesne systemy oceny swoich planów kontroli, które pomogły im w określeniu przyszłych planów.

⁽⁶⁾ Jednym z przykładów takiego podejścia jest brytyjski system oceny ryzyka w odniesieniu do podmiotu gospodarczego i zanieczyszczenia OPRA (Operator and Pollution Risk Appraisal).

2.5.4 **Sprawozdawczość:** Pierwsze sprawozdania dostarczyły dużej ilości informacji pokazujących, w jaki sposób państwa członkowskie wdrożyły i stosują zalecenie. Informacje te jednak nie zawsze są porównywalne. Aby zapewnić porównywalność danych trzeba będzie opracować bardzo przejrzysty, jednolity format dla tego systemu sprawozdawczości.

2.5.5 **Dostęp do informacji:** Zalecenie stwierdza, że plany kontroli i sprawozdania z kontroli powinny być podawane do publicznej wiadomości zgodnie z obowiązującymi dyrektywami UE. Sprawozdania pokazały, że szereg państw członkowskich nie publikuje ani planów kontroli ani sprawozdań. Informacje odnoszące się do kontroli w zakresie ochrony środowiska podlegają wymogom dyrektywy 2003/4/WE, a zatem zobowiązanie prawne do ich udostępnienia już istnieje. Dyrektywa ta daje również wystarczające podstawy do zwolnienia z tego obowiązku i odmowy dostępu do tych informacji w przypadku, gdy konieczna jest ochrona innych nadrzędnych interesów. Trzeba będzie znaleźć odpowiednie mechanizmy służące wypełnieniu tych przepisów.

2.6 Proponowane dalsze działania

Zdaniem Komisji brak pełnego wdrożenia zalecenia powoduje konieczność rozważenia możliwości ustanowienia prawnie wiążących zobowiązań dotyczących kontroli w zakresie ochrony środowiska. Dodatkowo istnieje potrzeba wyjaśnienia ogólnych kryteriów kontroli w zakresie ochrony środowiska i udzielenia dodatkowych wskazówek oraz wymiany informacji na temat ich wdrażania. Proponuje się zatem następujące działania:

2.6.1 **Przegląd zalecenia:** Zalecenie powinno być postrzegane jako ogólne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich. Zawarte w nim kryteria mają charakter ogólny. Ze względu na ten bardzo ogólny i opisowy charakter wspomnianych kryteriów nie wydaje się stosowne przekształcenie ich w obowiązujące prawnie wymogi. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność.

2.6.2 **Sektorowe wymagania w zakresie kontroli:** Oprócz ogólnych kryteriów kontroli w zakresie ochrony środowiska określonych w zaleceniu, w przepisach sektorowych należy zawrzeć szczegółowe prawnie wiążące wymagania w zakresie kontroli niektórych instalacji lub rodzajów działalności. Prawnie wiążące wymagania są konieczne, aby zapewnić nadanie kontrolom większego priorytetu politycznego oraz lepsze egzekwowanie prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska w całej Wspólnocie. Sektorowe wymagania w zakresie kontroli mogą być uzupełniające w stosunku do zalecenia lub mogą dotyczyć instalacji lub rodzajów działalności, które nie są objęte zaleceniem.

2.6.2.1 Jako część przeglądu dyrektywy IPPC (⁷), który jest przewidziany w Programie działalności legislacyjnej i prac

(⁷) Dyrektywa 96/61/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli.

Komisji na rok 2007, oraz w oparciu o analizę wdrażania jej przepisów, Komisja rozważy, jak można ulepszyć ramy dla zapewnienia przestrzegania przepisów w celu zagwarantowania większej spójności i zwiększenia zaufania do przeprowadzanych w państwach członkowskich kontroli instalacji objętych dyrektywą IPPC.

2.6.2.2 Komisja rozważa zaproponowanie szczegółowych prawnie wiążących zasad kontroli przemieszczania odpadów. Należy określić szczegółowe kryteria w celu zapewnienia wystarczającej jakości i częstotliwości kontroli i zagwarantowania odpowiedniego poziomu wyszkolenia i współpracy między władzami.

2.6.3 **Opracowywanie wskazówek i współpraca między państwami członkowskimi:** Sieć IMPEL przeprowadziła wiele projektów mających na celu wzmocnienie współpracy i zachęcanie do wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat kontroli w zakresie ochrony środowiska (⁸). Komisja aktywnie wspierała te projekty i uczestniczyła w nich. Wszystkie te inicjatywy miały pozytywny wpływ na wzmocnienie kontroli we Wspólnocie i należy zachęcać IMPEL do kontynuacji takich projektów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie przeglądu zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich i docenia wysiłki (⁹) włożone w przeprowadzenie analizy wdrażania tego zalecenia.

3.2 Kontrola w zakresie ochrony środowiska jest ważnym elementem władzy wykonawczej każdego państwa w dziedzinie ochrony środowiska i powinno się w jej ramach realizować nie tylko krajową politykę ochrony środowiska, ale także wspólne zasady wspólnotowej polityki ochrony środowiska i to w sposób możliwie jednolity, bez względu na to, jaki podmiot prawny posiada kompetencje kontrolne w danym państwie członkowskim.

3.3 Komitet jest świadomy, jak ważne jest zwiększenie zgodności z prawem wspólnotowym w dziedzinie ochrony środowiska i przyczynienie się do jego konsekwentnego wdrażania i stosowania we wszystkich państwach członkowskich, oraz by przy tym uzgodnione i stosowane minimalne kryteria prowadziły do stworzenia w przyszłości równych warunków także pod względem konkurencji.

3.4 Komitet jest przekonany, że w trakcie dalszych dyskusji z zainteresowanymi stronami na temat zalecenia ujawnią się informacje i doświadczenia konieczne dla stworzenia optymalnych ram dla działań kontrolnych, które będą jasne i łatwe do wdrożenia w całej Wspólnocie.

(⁸) Szczegółowe informacje na stronie internetowej sieci IMPEL: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

(⁹) Dokument roboczy służb Komisji „Sprawozdanie na temat wdrażania zalecenia 2001/331/WE przewidującego minimalne kryteria kontroli środowiskowych w państwach członkowskich” SEC(2007) 1493.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Podstawowym wymogiem dla skutecznego stosowania zalecenia jest jego zrozumiałość i jednoznaczność. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji, by na to właśnie zwrócić uwagę.

4.1.1 Zdaniem Komitetu absolutnie niezbędne jest, by dobrze zdefiniować zakres kontroli w zakresie ochrony środowiska z uwzględnieniem kluczowych dziedzin, w których występują problemy, nie naruszając przy tym elastyczności systemu kontroli i pewnych specyficznych krajowych podejść do kontroli. Podejścia takie powinny być jednak stosowane tylko wówczas, gdy są niezbędne z uwagi na szczególne krajowe cele ochrony środowiska.

4.1.2 W przypadkach gdy specyficzne wspólnotowe przepisy prawne przewidują kontrole, kierunek działań kontrolnych powinien wytyczać jeden określony przepis, tak by nie zachodziła możliwość pojawienia się różnych interpretacji.

4.1.3 Z komunikatu wynika, że różna interpretacja pojęć oraz ich wyjaśnienie i ujednoczenie ma całkowicie podstawowe znaczenie dla harmonizacji działań kontrolnych na obszarze Wspólnoty oraz dla stworzenia równych warunków dla przedsiębiorstw. Dla jednolitego stosowania zalecenia konieczne jest zatem uściślenie definicji podstawowych pojęć tak, by umożliwiały harmonizację i nadal nawiązywały do innych przepisów prawnych.

4.1.4 Komitet zwraca przy tym uwagę na to, że w unijnych przepisach prawnych można znaleźć szereg jednakowych pojęć, których definicje mogą się różnić w poszczególnych aktach. Definiowanie pojęć będzie zatem ogólnie wymagać głębszego rozważenia.

4.2 Komitet za konieczne uznaje również bardziej jednoznaczne określenie kryteriów planowania i przeprowadzania kontroli, podejmowania działań na podstawie ich wyników oraz związanej z nimi sprawozdawczości, przy zachowaniu potrzebnej elastyczności w realizowaniu samych działań kontrolnych. System sprawozdawczości powinien być jak najprostszy i jak najbardziej przejrzysty, aby dostarczał porównywalnych informacji na temat funkcjonowania systemów kontroli i tego, czy realizowany jest cel poprawy zgodności z prawodawstwem w zakresie ochrony środowiska.

4.3 W odniesieniu do systemu zarządzania działaniami kontrolnymi trzeba zalecić stosowanie nowoczesnych metod zarządzania, z którymi niektóre państwa członkowskie mają udokumentowane dobre doświadczenia. Metody te pomogą skoncentrować działania kontrolne na dziedzinach o decydującym znaczeniu dla ochrony środowiska, umożliwią usprawnienie planowania oraz mogą przyczynić się do trwałej poprawy ochrony środowiska.

4.4 Komitet zaleca dalsze ujednoczenie dostępu do informacji zgodnie z obowiązującym prawodawstwem wspólnotowym przy poszanowaniu specyficznych stopni udostępniania informacji w państwach członkowskich. Udostępnianie informacji nie powinno ograniczyć skuteczności działań kontrolnych, a podawane informacje powinny dawać pełny obraz stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli, zaleconych działań naprawczych oraz ich realizacji.

4.5 Komitet zgadza się z poglądem Komisji, że ogólne ramy systemów kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich powinny nadal mieć formę zalecenia, ponieważ z uwagi na ogólny i opisowy charakter kryteriów przekształcenie ich w obowiązujące prawnie wymogi nie wydaje się właściwe. Należy jednak zmienić zalecenie, aby poprawić jego wdrażanie i wzmocnić skuteczność.

4.6 Zapatrywanie to potwierdza także fakt, że szereg już obowiązujących i przygotowywanych wspólnotowych przepisów prawnych precyzuje warunki i kryteria dla przeprowadzania specjalnych kontroli w poszczególnych sektorach. Te przepisy prawne określają w sposób wiążący działania kontrolne, ich zakres i sposób przeprowadzania w całej Wspólnocie.

4.7 Komitet uznaje za konieczne, by w celu dalszej poprawy międzynarodowej współpracy wspierać sieć IMPEL, która opracowała wiele dokumentów zawierających wytyczne dotyczące planowania i przeprowadzania kontroli. Sieć ta organizowała też wymianę informacji i doświadczeń między inspektorami. Specjalistyczna działalność sieci IMPEL może stanowić ważny wkład także dzięki specyficznym projektom, tak jak to miało miejsce w przeszłości. IMPEL może odgrywać korzystną rolę w ułatwianiu wspólnego szkolenia i rozwoju zawodowego. Mogłby być także użyteczny w utworzeniu centralnej jednostki gromadzenia ogólnoeuropejskich statystyk i innych narzędzi informacyjnych w zakresie kontroli i działań związanych z jej egzekwowaniem w całej Europie.

Bruksela, 22 kwietnia 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS