

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Bardziej konstruktywna rola społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu prawa ochrony środowiska”****(opinia rozpoznawcza)**

(2020/C 47/07)

Sprawozdawca: **Arnaud SCHWARTZ**  
Współsprawozdawca: **István KOMORÓCZKI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 18.12.2019
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Opinia rozpoznawcza
Decyzja Prezydium	11.12.2018
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	01.10.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	30.10.2019
Sesja plenarna nr	547
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	152/3/1

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Wnosząc do Komitetu o sporządzenie opinii, Komisja Europejska (KE) stwierdziła, że w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim „pracodawcy, pracownicy i inni przedstawiciele – mają kluczowe znaczenie dla wdrażania prawa ochrony środowiska”. EKES zgadza się z tym stwierdzeniem i, podobnie jak w poprzednich opiniach <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>, podkreśla, że przepisy ochrony środowiska nie są odpowiednio wdrażane z powodu braku woli politycznej na wszystkich szczeblach instytucjonalnych. Nie oznacza to, że społeczeństwo obywatelskie nie wypełnia swej roli w wystarczający lub konstruktywny sposób.

1.2. EKES apeluje zatem do Komisji Europejskiej, by opracowała lepsze ramy zgodności na szczeblu UE. Należy to osiągnąć poprzez bardziej przejrzyste i stanowcze rozstrzygnięcie skarg i traktowanie naruszeń, a także zapewnienie dodatkowych zasobów finansowych i ludzkich (na przykład w wieloletnich ramach finansowych – WRF). Celem jest wyjaśnienie, jakie jest prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska, zweryfikowanie, czy jest ono prawidłowo wdrożone, dokonanie jego oceny i – w razie konieczności – wspomoczenie sądów w realizacji zadań.

1.3. EKES popiera przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, który ma zasadnicze znaczenie dla dostarczenia szerokiego zakresu informacji na temat środowiska odnośnie do takich kwestii jak zrównoważoność, zmiana klimatu oraz jakość życia w Europie. Jednak oczekuje, że Komisja Europejska i państwa członkowskie wypełnią swe zobowiązania, uwzględniając poglądy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska i sprawozdaniach krajowych.

1.4. EKES zwraca się również do Komisji Europejskiej o bardziej systematyczne włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przyszłe unijne oceny adekwatności prawa ochrony środowiska, a także w przyszłe procesy przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska realizowane na szczeblu zarówno krajowym, jak i europejskim. Włączenie to powinno się odbywać na bardzo wczesnym etapie, podczas określania kryteriów oceny, we współpracy z EKES-em lub innymi odpowiednimi komitetami w zależności od tego, czy ma to miejsce na szczeblu europejskim, krajowym lub lokalnym.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33).

1.5. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o zadbanie o to, by państwa członkowskie opracowały, wprowadziły i zastosowały zharmonizowane, zielone i zrównoważone systemy podatkowe oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. W ten sposób środki będą systematycznie redystrybuowane do tych, którzy zapobiegają zanieczyszczeniu gleby, wody i powietrza. Ta zasada powinna się również stosować do gmin oraz innych władz lokalnych lub regionalnych.

1.6. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się ochroną środowiska i MŚP powinny czynnie uczestniczyć w informowaniu pracowników i kształtowaniu edukacji i szkolenia w dziedzinie ochrony środowiska, by zapewnić podstawowe rozumienie tych kwestii wśród obywateli. Państwa członkowskie powinny wspierać i finansować tę współpracę. Obowiązkowe kształcenie (w wieku 6–18 lat) w kwestiach związanych z klimatem i środowiskiem powinno być częścią programu nauczania w każdym kraju, a od 2020 r. w pracach teoretycznych lub praktycznych powinny obowiązkowo uczestniczyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w dziedzinie środowiska.

1.7. Na płaszczyźnie politycznej EKES nalega, by wszystkie państwa członkowskie utworzyły przynajmniej ministerstwo ochrony środowiska, co umożliwiłoby większe skupienie się na przepisach ochrony środowiska naturalnego, a także ich lepszą koordynację i lepsze egzekwowanie.

1.8. By zmniejszyć nasz ślad ekologiczny i umocnić rozwój zrównoważony, EKES wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia strategii zielonych zamówień publicznych w sposób regularnie i bezpośrednio nadzorowany przez Komisję Europejską. KE powinna pójść dalej i wymagać, by w trakcie przygotowywania zielonych zamówień publicznych i finalizowania otrzymanych ofert przeprowadzono konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Powinna również zaproponować możliwość wykorzystania funduszy UE w celu zwiększenia pozytywnego wpływu zielonych zamówień publicznych.

1.9. UE musi wspierać opracowywanie lokalnych modeli rozwoju i promować powszechną ochronę środowiska na szczeblu krajowym. Dlatego też na szczeblu lokalnym potrzebna jest bardziej widoczna obecność UE, by zapewnić odpowiednie wydatkowanie środków UE i udział odpowiednich podmiotów publicznych i prywatnych we właściwym wdrażaniu prawa ochrony środowiska i zarządzaniu środowiskiem. Może to również zaspokoić potrzebę wspierania osób i organizacji w oddalonych regionach UE i traktowania ich jako kluczowej części UE. Komisja Europejska powinna również dopilnować, by zatrudniono wystarczającą liczbę wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie dostępu do informacji i do wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w dziedzinie inspekcji, by monitorować właściwe wdrażanie.

1.10. EKES zwraca uwagę, że Komisja Europejska musi zapewnić i zdecydowanie wspierać nasze kluczowe normy środowiskowe i społeczne, promując i chroniąc gospodarkę UE w globalnych negocjacjach handlowych. Jest to nie tylko sposób na poprawę konkurencyjności i wizerunku Europy i zapewnienie przyszłości jej ludności i terytoriom, ale także szansa na pokazanie innym częściom świata bardziej demokratycznej i zrównoważonej metody zarządzania opartej na większym udziale organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11. EKES proponuje ustanowienie trójstronnego organu (Komisja Europejska, państwa członkowskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego) w celu rozstrzygania sporów i/lub omawiania problemów poruszanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zanim nastąpią potencjalne szkody dla środowiska lub zastosowane zostaną jakiegokolwiek środki odwoławcze. Ponadto niezależny naukowy organ doradczy UE powinien móc formułować zalecenia dla Komisji Europejskiej w przypadku zgłoszenia problemu przez organizację społeczeństwa obywatelskiego. KE powinna również przedstawiać uzasadnione decyzje.

1.12. Państwa członkowskie i Komisja Europejska powinny zwiększyć wsparcie polityczne, finansowe i zawodowe dla MŚP i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby mogły skoncentrować się na ochronie środowiska po 2020 r.

## 2. Uwagi ogólne

### 2.1. *Rola społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu prawem ochrony środowiska oraz w jego wdrażaniu i ocenie*

#### Kontekst

2.1.1. W grudniu 2018 r. pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans zwrócił się do przewodniczącego EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej, stwierdzając: „Społeczeństwo obywatelskie – pracodawcy, pracownicy i inni przedstawiciele – mają kluczowe znaczenie dla wdrażania prawa ochrony środowiska”. Jako głos zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego EKES odzwierciedla opinie oddolne społeczeństwa UE w dziedzinach wchodzących w zakres tematów wzmiankowanych w powyższym piśmie.

2.1.2. W ostatnich latach EKES przyjął szereg opinii dotyczących tego zagadnienia a KE powinna je uwzględnić <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33).

2.1.3. W świetle rosnącego w skali globalnej zaniepokojenia obywateli stanem środowiska <sup>(5)</sup> EKES pragnie przypomnieć Komisji Europejskiej, że jedną z największych przeszkód w lepszym wdrażaniu prawa ochrony środowiska jest brak woli politycznej na szczeblu lokalnym, krajowym i unijnym. Przełożyło się to również na niewystarczające zasoby ludzkie i finansowe (np. w kontekście wieloletnich ram finansowych), które są potrzebne, by objaśnić cel przepisów ochrony środowiska, zadbać o ich prawidłowe wdrażanie i je ocenić, a także by w razie potrzeby pomagać sądom w realizacji ich zadań <sup>(6)</sup>. Innymi słowy, niewystarczające wdrożenie przepisów z zakresu ochrony środowiska nie wynika z faktu, że społeczeństwo obywatelskie nie wypełnia swojej roli w sposób wystarczający i konstruktywny. EKES uważa, że odpowiedzialność spoczywa głównie na organach ustawodawczych, które po prostu nie wykazały się wystarczającą dbałością.

2.1.4. Ponadto EKES uważa, że wzmocnienie roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zarządzaniu, a także wdrażaniu i ocenie prawa ochrony środowiska ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ, począwszy od celu 1, i praktycznego wdrożenia porozumień w sprawie klimatu. W związku z tym EKES zwraca uwagę właściwych organów na szereg ogólnych, sektorowych i tematycznych ulepszeń zaproponowanych w niniejszej opinii.

#### Dostęp do informacji

2.1.5. EKES popiera zdecydowanie przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska, który ma zasadnicze znaczenie dla dostarczenia szerokiego zakresu informacji na temat środowiska odnośnie do takich kwestii jak zrównoważoność, zmiana klimatu oraz jakość życia w Europie. Oczekuje, że KE i państwa członkowskie wypełnią swe zobowiązania, uwzględniając poglądy organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przeglądzie wdrażania polityki ochrony środowiska i sprawozdaniach krajowych.

2.1.6. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o nałożenie na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia mechanizmu umożliwiającego dostęp do informacji dotyczących środowiska w terminie jednego miesiąca (konwencja z Aarhus <sup>(7)</sup>). Nie można już dłużej akceptować sytuacji, w której obywatele są zmuszeni oczekiwać – niekiedy ponad rok – na dostęp do tych informacji.

2.1.7. EKES zwraca się również do Komisji Europejskiej o lepsze informowanie oraz o promowanie wizji leżącej u podstaw dyrektyw UE w sposób bardziej regularny i skuteczny za pomocą mediów społecznościowych. Mogą w tym pomóc organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Ustawiczne szkolenie i kształcenie w dziedzinie ochrony środowiska ma tu zasadnicze znaczenie.

#### Uczestnictwo

2.1.8. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o bardziej systematyczne włączanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przyszłe unijne oceny adekwatności prawa ochrony środowiska, a także w przyszłe procesy przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym. Włączenie to powinno się odbywać na bardzo wczesnym etapie, podczas określania kryteriów oceny we współpracy z EKES-em i odpowiednimi komitetami na szczeblu krajowym i lokalnym.

2.1.9. EKES potwierdza to, co stwierdził już we wcześniejszych opiniach <sup>(8)</sup> <sup>(9)</sup>, a mianowicie, że skuteczne wdrożenie środków ochrony środowiska zależy częściowo od przyznania bardziej aktywnej roli społeczeństwu obywatelskiemu (pracodawcom, pracownikom i innym zainteresowanym stronom). W związku z tym ponownie wzywa do większego i bardziej ustrukturyzowanego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co mogłoby zapewnić większą skuteczność przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska. Na przykład organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się kwestiami środowiskowymi na szczeblu krajowym oraz środowiska naukowe muszą mieć możliwość wniesienia swojej wiedzy fachowej i spostrzeżeń do sprawozdań krajowych oraz do zorganizowanych dialogów krajowych i związanych z nimi działań następczych.

2.1.10. To samo dotyczy negocjacji handlowych UE: Komisja Europejska musi zapewnić i zdecydowanie wspierać nasze kluczowe normy środowiskowe i społeczne, promując i chroniąc gospodarkę UE w globalnych rozmowach handlowych. Jest to nie tylko sposób na poprawę konkurencyjności i wizerunku Europy i zapewnienie przyszłości jej ludności i terytoriów, ale także szansa na pokazanie innym częściom świata bardziej demokratycznej i zrównoważonej metody zarządzania opartej na większym udziale organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.1.11. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają często za zadanie reprezentować i wyrażać obawy społeczne dotyczące kosztów i niedogodności związanych z wdrażaniem. Dlatego też EKES proponuje, by odgrywały pewną rolę na wcześniejszym etapie w postępowaniach, gdy mają organizować konsultacje i stać się istotnymi uczestnikami rozstrzygania sporów. Uważa, że rozstrzygnięcie sporów powinno następować na wcześniejszym etapie procesu.

<sup>(5)</sup> <https://glocalities.com/latest/reports/environmental-concern>.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33) (pkt 1.5).

<sup>(7)</sup> <https://ec.europa.eu/environment/aarhus/>.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przeglądu wdrażania polityki ochrony środowiska (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 114).

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u „Wdrażanie prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska w odniesieniu do jakości powietrza i wody oraz do odpadów” (Dz.U. C 110 z 22.3.2019, s. 33).

2.1.12. EKES proponuje ustanowienie trójstronnego organu (Komisja Europejska, państwa członkowskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego) w celu rozstrzygania sporów i/lub omawiania problemów poruszanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zanim nastąpią potencjalne szkody dla środowiska lub zastosowane zostaną jakiegokolwiek środki odwoławcze. Ponadto niezależny naukowy organ doradczy UE powinien móc formułować zalecenia dla Komisji Europejskiej w przypadku zgłoszenia problemu przez organizację społeczeństwa obywatelskiego. KE powinna również przedstawić uzasadnione decyzje.

#### *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości*

2.1.13. EKES, odnosząc się do wcześniejszej opinii <sup>(10)</sup>, ponownie apeluje, by Komisja Europejska pracowała nad poprawą dostępu społeczeństwa obywatelskiego do wymiaru sprawiedliwości (np. nad prawem organizacji społeczeństwa obywatelskiego do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości oraz nad tym, by istnieli wyspecjalizowani sędziowie i prokuratorzy na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym).

2.1.14. Komitet uważa ponadto, że aby można było poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, osoby fizyczne powinny mieć możliwość bezpośredniego zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – tak jak to się dzieje w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – w kwestiach dotyczących transpozycji prawa UE do prawa krajowego w razie wyczerpania krajowych środków odwoławczych.

2.1.15. W związku z tym, że terminy rozpatrywania spraw sądowych są często nadmiernie długie, EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie ustanowienia wobec państw członkowskich nakazu ochrony środowiska w kwestiach innych niż sytuacje nadzwyczajne. Przewidywałby on zawieszenie prac w oczekiwaniu na decyzję Sądu Pierwszej Instancji w przypadku wystąpienia jakichkolwiek bezpośrednich szkód dla środowiska.

2.1.16. EKES wnosi również, by Komisja Europejska stworzyła odpowiedni mechanizm zapewniający przeznaczenie kar zapłaconych za szkody środowiskowe na działania mające wesprzeć ochronę środowiska.

## **2.2. Propozycje społeczeństwa obywatelskiego dotyczące roli MŚP, pracodawców, związków zawodowych i organizacji ekologicznych we wdrażaniu prawa ochrony środowiska**

### *Rola MŚP we wdrażaniu prawa ochrony środowiska*

2.2.1. Jak stwierdzono we wcześniejszej opinii <sup>(11)</sup>, EKES – podobnie jak Komisja – z ostrożnością stwierdza, iż niedostateczne przestrzeganie mechanizmów zapewniających wdrażanie prawa w zakresie środowiska i zarządzanie środowiskiem stanowią godny ubolewania czynnik przyczyniający się do nieuczciwej konkurencji i szkód gospodarczych.

2.2.2. MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa, stanowią 99,8 % przedsiębiorstw w Europie: definiuje się je albo według liczby pracowników, albo według obrotu i sumy bilansowej <sup>(12)</sup>. MŚP wnoszą istotny wkład w tworzenie wartości i miejsc pracy i mają znaczny wpływ na środowisko. Choć poszczególne MŚP dysponują na ogół ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi, to w interesie wszystkich leży mobilizowanie i zachęcanie ich do większego skupienia się na przepisach dotyczących ochrony środowiska. Zdolności i zaangażowanie MŚP w zakresie innowacji, odnowy, tworzenia miejsc pracy i utrzymywania postępu społecznego są bardzo ważne dla osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju ONZ oraz globalnych celów klimatycznych określonych w porozumieniu paryskim. Istnieje szereg innych istotnych obszarów takich jak zdrowie, rolnictwo, produkcja, turystyka i hotelarstwo, usługi i działalność gospodarza w ujęciu ogólnym, w których kluczowe znaczenie mają opracowanie i harmonizacja norm środowiskowych, zapewnienie rozwoju zrównoważonego i przeciwdziałanie zmianie klimatu. W tym względzie Komisja Europejska, państwa członkowskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą naprawdę ściślej współpracować z MŚP.

2.2.3. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o zadbanie o to, by państwa członkowskie opracowały, wprowadziły i zastosowały zharmonizowane, zielone, zrównoważone i przyjazne dla środowiska systemy podatkowe oparte na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. W ten sposób środki będą systematycznie redystrybuowane do tych, którzy działają na rzecz zapobieżenia zanieczyszczeniu gleby, wody i atmosfery. Ta zasada powinna się również stosować do gmin oraz innych władz lokalnych lub regionalnych.

### *Rola związków zawodowych i pracodawców we wdrażaniu prawa ochrony środowiska*

2.2.4. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dotowanie niektórych kosztów szkolenia pracowników w zakresie uznawania i wdrażania przepisów ochrony środowiska na kursach organizowanych przez związki zawodowe i/lub pracodawców.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie działań UE na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska i zarządzania środowiskiem (Dz.U. C 283 z 10.8.2018, s. 83).

<sup>(12)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>

2.2.5. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się ochroną środowiska i MŚP powinny czynnie uczestniczyć w informowaniu pracowników i kształtowaniu edukacji i szkolenia w dziedzinie ochrony środowiska, by zapewnić podstawowe rozumienie tych kwestii wśród obywateli. Państwa członkowskie powinny finansować tę współpracę. Obowiązkowe kształcenie (w wieku 6–18 lat) w kwestiach związanych z klimatem i środowiskiem powinno być częścią programu nauczania w każdym kraju, a od 2020 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w dziedzinie środowiska powinny obowiązkowo uczestniczyć w pracach teoretycznych lub praktycznych.

#### *Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się ochroną środowiska we wdrażaniu prawa ochrony środowiska*

2.2.6. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o dopilnowanie, by budżet UE pokrywał koszty związane z wkładem wnoszonym przez organizacje nienastawione na zysk w procesy europejskie i krajowe, jak też w strukturę wdrażania i oceny prawa ochrony środowiska oraz zarządzania tym prawem.

2.2.7. Ogólnie, państwa członkowskie i Komisja Europejska powinny zwiększyć wsparcie polityczne, finansowe i zawodowe dla MŚP i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby skoncentrować się na ochronie środowiska po 2020 r.

2.2.8. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się ochroną środowiska powinny mieć możliwość uczestniczenia w podejmowaniu decyzji dotyczących wykorzystania funduszy europejskich na szczeblu regionalnym na projekty mające wpływ na środowisko. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny mieć łatwiejszy dostęp do tych funduszy.

2.2.9. Organizacjom społeczeństwa obywatelskiego zajmującym się ochroną środowiska należy zapewnić możliwość doradzania i udziału w sporządzaniu rocznych sprawozdań państw członkowskich dotyczących dyrektyw środowiskowych (np. odnoszących się do dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej bądź do stanu środowiska w każdym kraju). Komisja Europejska powinna również bardziej czuwać nad tym, by państwa członkowskie sporządzały sprawozdania na czas (gdyż niektóre z nich nie są przedkładane w terminie określonym w art. 16 dyrektywy siedliskowej<sup>(13)</sup> lub art. 9 dyrektywy ptasiej<sup>(14)</sup>).

#### **2.3. Propozycje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego dotyczące jego roli we wdrażaniu prawa ochrony środowiska w dziedzinie odpadów, powietrza i różnorodności biologicznej**

##### *Rola społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu przepisów ochrony środowiska w dziedzinie odpadów*

2.3.1. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie tym, że według sprawozdania Komisji Europejskiej<sup>(15)</sup> połowa państw UE może nie zrealizować celu, jakim jest osiągnięcie do 2020 r. recyklingu 50 % odpadów komunalnych.

2.3.2. EKES wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do stopniowego wycofywania spalania i zakopywania odpadów nadających się do recyklingu. Nadszedł czas, by Komisja Europejska i państwa członkowskie wypełniły zobowiązania w zakresie ochrony środowiska naturalnego zamiast akceptować działalność grup interesu wymierzoną przeciwko pilnie potrzebnej zrównoważonej, opartej na zerowej produkcji odpadów gospodarce o obiegu zamkniętym.

2.3.3. W tym względzie EKES apeluje do wszystkich państw członkowskich, by odgrywały istotną rolę, koncentrując się na ochronie środowiska i działając na jej rzecz. Komisja Europejska powinna zwrócić się do państw członkowskich o utworzenie w ramach struktury rządowej ministerstwa ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, co umożliwi im większe skupienie się na kwestii koordynacji i egzekwowania przepisów ochrony środowiska UE.

2.3.4. Aby ułatwić osiągnięcie celów dotyczących odpadów oraz wesprzeć ten proces za pomocą lepszego kształcenia i szkolenia, EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia przejrzystych kampanii edukacyjnych i informacyjnych na temat zapobiegania powstawaniu odpadów i gospodarowania nimi, skierowanych do ogółu społeczeństwa, w tym szkół podstawowych i średnich. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny regularnie i znacznie szerzej nagłaśniać w internecie ukierunkowane działania MŚP i organizacji pozarządowych w zakresie zbierania odpadów i gospodarowania nimi, aby lepiej podkreślić ogólną odpowiedzialność społeczeństwa za ochronę środowiska. Wzorując się na konkursie „Zielona Stolica Europy” (w 2019 r. tytuł ten przyznano Oslo<sup>(16)</sup>), EKES proponuje, by począwszy od 2020 r. Komisja Europejska zapewniła krajowym organizacjom pozarządowym zajmującym się ochroną środowiska niezbędne zasoby finansowe, by mogły co roku przyznawać podobne nagrody ekologiczne trzem osiedlom wiejskim (dużym lub mniejszym miastom) w państwach członkowskich na podstawie ich efektywności środowiskowej. Ukierunkowane zainteresowanie mediów lokalnych i krajowych tą nagrodą, która miałaby rzecz jasna bardziej symboliczny niż merytoryczny charakter, podkreśliłoby znaczenie tej kwestii.

<sup>(13)</sup> Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7).

<sup>(14)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7).

<sup>(15)</sup> COM(2019) 149 final.

<sup>(16)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm)

2.3.5. Podatki, kary podatkowe, zwolnienie z pewnych podatków i ulgi podatkowe są istotnymi zachętami z punktu widzenia zarządzania gospodarczego i wzrostu gospodarczego poszczególnych krajów, gdyż zachęcają lub zniechęcają zainteresowane strony do ograniczania, unieszkodliwiania i niszczenia odpadów oraz gospodarowania nimi jako użytecznym zasobem. EKES sugeruje, z myślą o zaangażowaniu MŚP w skuteczniejsze gospodarowanie zasobami odpadowymi i zachowanie lepszej jakości powietrza, by państwa członkowskie wprowadziły wyższe podatki od składowisk odpadów, znacznie ograniczyły spalanie odpadów lub nawet go zakazały, stosowały zasadę „płać za to, co wyrzucasz” i nałożyły kary za zanieczyszczanie materiałów nadających się do recyklingu. Bardzo przydatne byłoby wprowadzenie podatków ekologicznych (bądź przyjaznych dla środowiska) lub jednorazowych ulg podatkowych dla MŚP realizujących kluczowe innowacje w zakresie gospodarowania odpadami oraz ich ponownego wykorzystania.

2.3.6. EKES zdecydowanie popiera główne cele określone w dyrektywie ramowej w sprawie odpadów<sup>(17)</sup>, która stanowi, że należy gospodarować odpadami bez narażania zdrowia ludzkiego i szkodenia środowisku, a zwłaszcza bez stwarzania zagrożeń dla wody, powietrza, gleby, roślin lub zwierząt, bez powodowania uciążliwości poprzez hałas lub zapachy oraz bez negatywnych skutków dla terenów wiejskich lub miejsc o szczególnym znaczeniu. W ramach działań następczych Komisja Europejska powinna uzupełnić prawo i politykę UE w zakresie odpadów poprzez opracowanie różnych metod selektywnej zbiórki odpadów (zbiórka od drzwi do drzwi, wyspy odpadów, składowiska śmieci, zbiorowe i społeczne akcje zbierania odpadów) oraz stworzenie krajowej sieci składowisk. Obciążenie związane ze składowaniem odpadów zmniejszy się dzięki obowiązkowemu wprowadzeniu (i egzekwowaniu) systemów zwrotu kaucji za pojemniki jednorazowego użytku (politereftalan etylenu (PET), aluminium, szkło), inteligentnemu korzystaniu z odpadów wielkogabarytowych (centra ponownego użycia), rozszerzeniu selektywnego gromadzenia odpadów (materiały włókiennicze, materiały ulegające biodegradacji, odpady niebezpieczne) oraz szerszemu zachęcaniu do kompostowania domowego i kompostowania przez wspólnoty, a także dzięki finansowemu i technicznemu wsparciu dla stosowania kompostu.

2.3.7. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowane MŚP (głównie przedsiębiorstwa zajmujące się gospodarką odpadami) powinny być lepiej włączone w podejmowanie powiązanych decyzji środowiskowych i w ich wdrażanie na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie powinny ustanowić programy wsparcia finansowego dla MŚP odgrywających czynną rolę w gromadzeniu, recyklingu i ponownej ocenie odpadów oraz, ogólniej, w gospodarce o obiegu zamkniętym.

2.3.8. By zmniejszyć nasz ślad ekologiczny i umocnić rozwój zrównoważony, EKES wzywa państwa członkowskie do pełnego wdrożenia strategii zielonych zamówień publicznych w sposób regularnie i bezpośrednio nadzorowany przez Komisję Europejską. Komisja Europejska powinna pójść o krok dalej i wymagać, by w przygotowaniu zielonych zamówień publicznych i finalizacji napływających ofert uczestniczyły krajowe organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska w państwach członkowskich. Powinna również zaproponować możliwość wykorzystania funduszy UE w celu zwiększenia pozytywnego wpływu zielonych zamówień publicznych.

2.3.9. Należy regularnie publikować przeglądy wdrażania polityki ochrony środowiska<sup>(18)</sup> i na bieżąco dzielić się stosownymi informacjami. W opublikowanym w dniu 4 kwietnia 2019 r. przeglądzie mowa jest o badaniu szacującym, że całkowite koszty ponoszone przez społeczeństwo w związku z obecnymi lukami we wdrażaniu przepisów dotyczących środowiska wynoszą około 55 mld EUR rocznie<sup>(19)</sup>.

2.3.10. W ostatnich dwóch latach miała miejsce ogólnounijna partnerska wymiana między ekspertami reprezentującymi agencje ochrony środowiska i gminy państw członkowskich, co zapewnia zainteresowanym stronom większą wiedzę. Jednak państwa członkowskie powinny znacznie szerszej nagłaśniać w internecie nowe pomysły i najlepsze praktyki, dbając o regularne publikowanie treści i wyników tej partnerskiej wymiany. Większe zaangażowanie krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i MŚP może prowadzić do ściślejszej współpracy technicznej lub biznesowej oraz do szybszego uznawania możliwości MŚP. EKES wzywa Komisję Europejską, by co roku publikowała daty światowych dni ochrony środowiska<sup>(20)</sup> i apelowała do lokalnych zainteresowanych stron w państwach członkowskich o organizowanie wydarzeń poświęconych zbiórce odpadów, sprzątanii śmieci lub poprawie jakości powietrza w ramach mobilizowania lub finansowania zainteresowanych podmiotów, przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz i by umożliwiała lokalnym zainteresowanym stronom podejmowanie tego rodzaju działań.

#### *Rola społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu prawa ochrony środowiska w dziedzinie powietrza*

2.3.11. Ze względu na rosnące problemy dotyczące zdrowia i środowiska państwa członkowskie powinny poprawić ogólną jakość powietrza i aktywniej zaangażować organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa w zapobieganie powstawaniu zanieczyszczeń. Używanie przez gospodarstwa domowe węgla i mokrego drewna do ogrzewania, spalanie odpadów handlowych (np. tworzywa sztucznych, tkanin), ogrodowych lub innych na otwartym powietrzu, wytwarzanie wyższych poziomów emisji przez silniki starych pojazdów, lotnictwo cywilne i wojskowe<sup>(21)</sup>, transport drogowy i morski, rzeczne i morskie statki wycieczkowe, a także niektóre praktyki przemysłowe i rolnicze – wszystko to powoduje znaczne zanieczyszczenie powietrza.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3), <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/>.

<sup>(18)</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PL/COM-2019-149-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>

<sup>(19)</sup> [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study\\_costs\\_not\\_implementing\\_env\\_law.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/study_costs_not_implementing_env_law.pdf)

<sup>(20)</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_environmental\\_dates](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_environmental_dates)

<sup>(21)</sup> Opinia EKES-u w sprawie systemu handlu uprawnieniami do emisji dotyczącego działalności lotniczej (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 75).

2.3.12. EKES w pełni docenia wspólną politykę rolną (WPR), za pomocą której wprowadzono wiążące przepisy dotyczące ochrony środowiska w celu promowania zrównoważonego rozwoju (art. 11 TFUE), ochrony konsumentów (art. 12), wymogów w zakresie dobrostanu zwierząt (art. 13) itd. Zachęca Komisję Europejską do dalszej poprawy tych dziedzin i do np. wprowadzenia nowych środków WPR powiązanych z poprawą jakości powietrza i obniżeniem poziomów emisji. Jednak by złagodzić problemy związane z kosztami małych przedsiębiorstw i rolników, UE powinna również w pełni wdrożyć decyzję o ustanowieniu odpowiedniej infrastruktury paliw alternatywnych<sup>(22)</sup> uzgodnionej w dyrektywie 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych<sup>(23)</sup>.

2.3.13. Aby ograniczyć zanieczyszczenie powietrza przez stare pojazdy, Komisja Europejska powinna zakazać transgranicznej sprzedaży używanych samochodów mających więcej niż pięć lat. Ograniczenie transportu drogowego towarów, poprawa warunków transportu kolejowego, morskiego i rzeczno-towarowego oraz wdrażanie stref niskiej emisji na obszarach zamieszkałych są kluczowymi czynnikami zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza. By uniknąć tego rodzaju zanieczyszczenia, a także zanieczyszczenia hałasem, potrzebne są dalsze wysiłki i wykorzystanie środków finansowych państw członkowskich, by w latach 2022–2027 zastąpić obecne przestarzałe silniki wysokoprężne samochodami elektrycznymi lub przynajmniej silnikami o niższych emisjach.

2.3.14. W celu poprawy jakości powietrza Komisja Europejska powinna wspierać państwa członkowskie w modernizacji taboru kolejowego, eliminowaniu ograniczeń prędkości na liniach kolejowych, rozszerzeniu opartych na odległości elektronicznych opłat drogowych dla samochodów ciężarowych na wszystkie drogi oraz wprowadzeniu większego zróżnicowania systemu opłat za przejazd na podstawie generowanych emisji. Państwa członkowskie powinny – na podstawie regularnego dialogu z organizacjami pozarządowymi i odpowiednimi MŚP – wprowadzić miejskie opłaty drogowe w stolicach (w tym do 2025 r. opłatę z tytułu zatorów komunikacyjnych) oraz stworzyć więcej stref dla pieszych, większe parki oraz inne tereny zielone w miastach. Należy regularnie angażować organizacje pozarządowe i MŚP podczas planowania i wprowadzania tych stref i konsultować się z nimi online.

2.3.15. Komitet wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania przepisów dotyczących wykorzystywania większej ilości energii ze źródeł odnawialnych w celu zwiększenia udziału tej energii w zaopatrzeniu w energię i ogrzewanie. Zarówno organizacje pozarządowe, jak i MŚP powinny być w widoczny sposób zaangażowane w opracowywanie nowych krajowych planów energetycznych prowadzących do zmniejszenia zużycia energii, zwłaszcza paliw kopalnych. Państwa członkowskie powinny omówić konkretne i wykonalne propozycje w tym względzie; należy uznać również najlepsze praktyki i przeznaczyć na nie niezbędne środki finansowe. Państwa członkowskie powinny regularnie dzielić się swoimi najlepszymi praktykami w dziedzinie ochrony środowiska.

#### *Rola społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu prawa ochrony środowiska w dziedzinie różnorodności biologicznej*

2.3.16. Zdaniem EKES-u istotne jest, zwłaszcza jeśli chodzi o skutki dla różnorodności biologicznej, by państwa członkowskie prowadziły konsultacje społeczne na wczesnym etapie, gdy wszystkie opcje są nadal otwarte i kiedy możliwe jest faktyczne zanalizowanie rozwiązań alternatywnych. To przede wszystkim państwa członkowskie i właściwe organy powinny dopilnować, by twórcy rozwiązań poważnie potraktowali ten wymóg i zachęcali do przeprowadzania wczesnych konsultacji społecznych.

2.3.17. Aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogły prowadzić prawdziwą dyskusję z Komisją Europejską, należy objaśnić sposób funkcjonowania tej ostatniej (w szczególności tryb podejmowania decyzji) oraz jej oczekiwania (jakie informacje pragnie otrzymywać), na przykład gdy prawo ochrony środowiska nie jest przestrzegane lub gdy istnieje ryzyko zniszczenia różnorodności biologicznej.

#### **2.4. Propozycje społeczeństwa obywatelskiego dotyczące wdrażania prawa ochrony środowiska i rola Komisji Europejskiej jako strażniczki Traktatów**

2.4.1. EKES wzywa Komisję Europejską do przedstawiania uwag parlamentom krajowym, gdy dane państwo członkowskie wprowadza przepisy prawne w celu transpozycji unijnego prawa ochrony środowiska.

2.4.2. EKES pragnie również, aby na wniosek osób trzecich Komisja Europejska formułowała uwagi i przedstawiała je zainteresowanym stronom w przypadku, gdy krajowy przepis transponujący unijne prawo ochrony środowiska zaskarżany jest do sądu najwyższego.

2.4.3. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o przypomnienie państwom członkowskim, że w prawodawstwie UE nie istnieje pojęcie nadmiernej transpozycji, a unijne prawo ochrony środowiska wymaga przedsięwzięcia środków na bieżąco w celu poprawy stanu środowiska. W związku z tym prawodawstwo UE zabrania jakiegokolwiek regresu.

<sup>(22)</sup> Opinia EKES-u w sprawie planu działania dotyczącego infrastruktury paliw alternatywnych (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 69).

<sup>(23)</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz.U. L 307 z 28.10.2014, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/94/oj>.

2.4.4. EKES wnosi również do Komisji Europejskiej o wyjaśnienie państwom członkowskim, że unijne prawo ochrony środowiska, które dopuszcza odstępstwa od przepisów prawa wtórnego, wymaga zarazem, by odstępstwa te były ściśle określone przez państwa, tak aby nie naruszać celów UE.

2.4.5. EKES zachęca Komisję Europejską do dalszego opracowywania wytycznych w celu ułatwienia interpretacji i stosowania prawa wtórnego w zakresie ochrony środowiska, zwłaszcza w dwóch dziedzinach:

- a) uwzględnienie kwestii zdrowotnych w ocenach środowiskowych,
- b) zdefiniowanie terenów podmokłych ze względu na ich wielofunkcyjną funkcjonalność.

2.4.6. UE musi wspierać opracowywanie i przestrzeganie lokalnych modeli rozwoju i promowanie ochrony środowiska. Dlatego też w państwach członkowskich potrzebna jest bardziej regularna kontrola ze strony Komisji Europejskiej, by zapewnić odpowiednie wydatkowanie środków UE, a także właściwe wdrażanie przepisów ochrony środowiska i zarządzanie środowiskiem przez wszystkie zainteresowane podmioty publiczne i prywatne. Może to również zaspokoić ogólną potrzebę wspierania osób i organizacji w oddalonych regionach UE i traktowania ich jako kluczowej części UE. Komisja Europejska powinna również dopilnować, by w każdym państwie członkowskim zatrudniono wystarczającą liczbę wykwalifikowanych pracowników w dziedzinie dostępu do informacji i do wymiaru sprawiedliwości, a nawet więcej w dziedzinie inspekcji, by monitorować właściwe wdrażanie przepisów ochrony środowiska.

2.4.7. EKES wzywa przewodniczącą Komisji Europejskiej do zapewnienia większych uprawnień komisarzowi ds. ochrony środowiska, szczególnie w kwestiach związanych z ochroną środowiska i zdrowiem. Komisarz powinien także położyć nacisk na koordynację rozwoju obszarów wiejskich, poprawę jakości życia we wszystkich krajach i zapewnienie zgodności krajowych przedsięwzięć z uzgodnionymi unijnymi wymogami w zakresie ochrony środowiska, a także bardziej się w te kwestie zaangażować. Konkurencyjna gospodarka przyszłości musi stać się gospodarką piękną, obejmującą wszystko, co piękne i dobre: działania kulturalne, artystyczne, środowiskowe i lokalne, które poprawiają jakość życia. Jednym z naszych podstawowych celów powinien być wzrost szczęścia krajowego (ang. Gross Domestic Happiness (GDH) – szczęście krajowe brutto) – czyli ogólnego dobrostanu – co jest związane ze zdrowszą gospodarką i tworzy lepsze i bardziej zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju, odnawialne wartości gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

Bruksela, dnia 30 października 2019 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego