Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju Evropskega registra izpustov in prenosov onesnaževal ter o spremembi Direktive Sveta 91/689/EGS in Direktive Sveta 96/61/ES

COM(2004) 634 final — 2004/0231(COD)

(2005/C 255/10)

Svet je 4. februarja 2005 sklenil, da v skladu s členom 175(1) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu: *predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o oblikovanju Evropskega registra izpustov in prenosov onesnaževal ter o spremembi Direktive Sveta 91/689/EGS in Direktive Sveta 96/61/ES*

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 17. marca 2005. Poročevalka je bila ga. SÁNCHEZ MIGUEL.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 416. plenarnem zasedanju 6. in 7. aprila 2005 (seja 6. aprila 2005) s 131 glasovi za, nobenim glasom proti in 11 vzdržanimi glasovi.

1. **Uvod**

1.1 Aarhuška konvencija [1] o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah pomeni za EU začetek etape oblikovanja instrumentov, ki državljanom in ostalim za okolje zainteresiranim stranem omogočajo pridobivanje zanesljivih informacij, na osnovi katerih lahko uvajajo preventivne ukrepe in dosegajo pozitivne rezultate pri zmanjševanju onesnaženosti okolja.

1.2 Člena 5(9) in 10(2) Aarhuške konvencije predvidevata vzpostavitev instrumentov za lajšanje dostopa javnosti do informacij in večje udeležbe državljanov, med katerimi so najbolj dragoceni registri, ki vsebujejo zanesljive podatke, primerljive s podatki, ki jih posredujejo vodstva podjetij in pristojne uprave. Poudariti je treba, da je pri drugih politikah Skupnosti raba registrov s podatki olajševala obveščanje in prispevala k pravni varnosti podatkov.

1.3 Na področju izpustov in prenosov onesnaževal obstajajo še drugi mednarodni instrumenti, med njimi velja izpostaviti zlasti Medvladni forum o kemijski varnosti v Salvadorju v Bahiji (2000), z vrsto prednostnih ukrepov, katerih izvajanje se je začelo leta 2000 z namenom, da bi uresničili zastavljene cilje; Stockholmsko konvencijo o obstojnih organskih onesnaževalih ter čezmejnih prevozih in odstranjevanju nevarnih odpadkov iz leta 2001 ter dela OECD (2002) na področju analize stroškov in koristi registrov izpustov in prenosov onesnaževal.

1.4 Najpomembnejši mednarodni inštrument s področja registrov izpustov in prenosov onesnaževal pa je Protokol OZN-EKE, podpisan v Kijevu leta 2003 [2]. Njegov glavni namen je spodbujanje obveščenosti na tem področju s pomočjo nacionalnih registrov s podatki, ki jih pošiljajo udeležene strani, s ciljem preprečevati in zmanjšati onesnaženost okolja, obenem pa priporoča oblikovanje tovrstnih registrov tudi na mednarodni ravni, da bi povečali primerljivost podatkov na nadnacionalnih ravneh.

1.5 Kijevski protokol predstavlja osnovo za predlog uredbe o Evropskem registru izpustov in prenosov onesnaževal, saj zlasti vsebina prilog lajša uresničevanje zastavljenega cilja: uskladitev podatkov iz nacionalnih, evropskih in mednarodnih registrov. Izjema sta dva vidika, ki sta v predlaganem besedilu uredbe drugačna. Prvi je ta, da so na seznam prednostnih snovi, ki ga vsebuje Okvirna vodna direktiva, dodane nove snovi [3], drugi pa ta, da je začetek veljavnosti pomaknjen v leto 2007, da bi obveščanje po novem postopku sovpadalo z zadnjim poročilom Evropskega registra izpustov onesnaževal (v nadaljevanju EPER).

1.6 Tem mednarodnim sporazumom je treba prišteti veljavno evropsko zakonodajo, ki že vsebuje zahtevo po Evropskem registru izpustov onesnaževal (EPER) [4], opredeljenem v členu 15(3) Direktive 96/61/ES o celovitem preprečevanju in nadzoru onesnaževanja (v nadaljevanju Direktiva IPPC) [5], ki je

[1] Aarhuška konvencija - Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki jo je 25. junija 1998 podpisala večina držav članic EU, glej mnenji (UL C 117 z dne 30.4.2004).

[2] Protokol o registrih izpustov in prenosov onesnaževal, ki je priloga konvencije o o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (Kijev, 21. maj 2003), je bil podpisan na peti ministrski konferenci na temo „Okolje za Evropo".

[3] Vodna direktiva 2000/60/ES v prilogah IX in X podaja seznam prednostnih snovi, katerim so dodane, v skladu s protokolom RIPO OZN-EKE, tri nove, zahtevajo pa se še dodatni podatki o petih drugih.

[4] Sklep Sveta 2000/479/ES z dne 17. julija 2000, UL L 192 z dne 28.7.2000.

[5] Glej (UL C 80 z dne 30.3.2004).

začel delovati 23. februarja 2004. Do sedaj so države članice predložile prva poročila o podatkih, ki pokrivajo leto 2001. Do junija 2006 morajo države članice predložiti poročilo o drugem referenčnem letu, tj. l. 2004. Tretje referenčno leto bo predvidoma leto 2007 in poročilo o tem letu bo moralo biti predloženo leta 2008. Treba je opozoriti, da EPER, katerega vsebina bo razširjena, da bo končno skladen s Kijevskim protokolom, predstavlja dobro osnovo za bodoči Evropski register izpustov in prenosov onesnaževal (v nadaljevanju Evropski RIPO).

2. **Povzetek predloga uredbe**

2.1 Cilj uredbe je oblikovanje registra Skupnosti, ki bi vključeval vse podatke o izpustih in prenosih onesnaževal, s čimer bi bila izpolnjena obveza iz Kijevskega protokola. Zato uredba uvaja dolgo vrsto opredelitev izrazov, ki se v nekaterih primerih lahko razlikujejo od izrazov v Direktivi IPPC, in zajema tako onesnaževala (snovi) kot dejavnosti (obrate), na katere naj bi se uredba nanašala, tako v javnem kot v zasebnem sektorju, obenem pa informacije, ki jih mora vključevati Evropski RIPO (člen 3), razvrsti v naslednje tri kategorije:

— izpusti onesnaževal iz člena 5 (1)(a), ki izhajajo iz dejavnosti, navedenih v Prilogi I;

— prenosi odpadkov in neprečiščenih odpadnih voda izven kraja nastanka iz členov 5 (1) (b)-in (c), ki izhajajo iz dejavnosti, navedenih v Prilogi I;

— izpusti onesnaževal iz razpršenih virov.

2.2 Evropski RIPO (člen 4.1) temelji na obveznem sporočanju podatkov podjetij, zlasti tistih, ki izvajajo dejavnosti naštete v Prilogi I, ki so podrejene nadzoru snovi in odpadkov kot ga predvideva veljavna evropska zakonodaja. Če so sporočeni podatki rezultat meritve, izračuna ali ocene teh snovi, je treba sporočiti tudi uporabljene metode analize ali izračuna z uporabo vrednosti, navedenih v Prilogi II.

2.3 Zbiranje podatkov poteka na ravni držav članic, ki zbrane podatke elektronsko posredujejo Komisiji, pri čemer upoštevajo roke iz člena 7 (od leta 2007 dalje). Podatki so razdeljeni na dva dela: prvi del zajema podatke o izpustih v tla (člen 6) drugi pa podatke o izpustih iz razpršenih virov (člen 8).

2.4 Pravila so zelo natančna, da bi vsebina registra upoštevala pogoje, ki jih morajo izpolnjevati vsi javni sistemi obveščanja glede:

— kakovosti podatkov, ki jih bo sporočal obrat, pristojne oblasti pa bodo ocenjevale ažurnost, popolnost, zanesljivost, primerljivost in transparentnost podatkov;

— možnosti dostopa javnosti do informacij iz registrov, ki jo bo zagotavljala Komisija, pri čemer bo sodelovala Evropska agencija za okolje;

— zaupnosti podatkov, na katero se sklicujejo podjetja v skladu z določbami člena 4 Direktive 2003/4/ES.

2.5 Ostale določbe obravnavane uredbe se nanašajo na udeležbo javnosti (člen 12) ter na dostop do pravnega varstva (člen 13), kot ju predvidevata Aarhuška konvencija in direktiva 2003/4/ES. Da bi to zagotovila, bo Komisija predvidela ustrezne sisteme in uvedla obvezno pripravo periodičnih poročil o rezultatih udeležbe javnosti (člen 12.2).

2.6 Države članice bodo po začetku veljavnosti uredbe morale vsake tri leta obvezno sporočati dodatne informacije (člen 16) o uporabljenih praksah in spoštovanju obveznosti podjetij, da posredujejo določene podatke. Poleg tega je treba določiti kazni za kršitve predvidenih obveznosti, te pa morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne (člen 20).

2.7 Na koncu je treba dodati še to, da bo Komisiji pomagal odbor, v skladu s sklepom Sveta št. 1999/468/ES (člen 19).

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 EESO načeloma odobrava oblikovanje Evropskega RIPO, ki bo usklajen z mednarodnimi standardi, ki jih je sprejela Evropska skupnost in bo nadomestil sedanji EPER, saj za udeležene strani to ne bo pomenilo povečanja obveznosti v primerjavi s sedanjo zakonodajo Skupnosti. Uskladitev zbiranja in posredovanja podatkov bo omogočila njihovo kakovost in primerljivost, obveščanje bo tako učinkovitejše, predvsem pa bo dostop do informacij lažji.

3.2 Pravna osnova za ta predlog uredbe, ki ga je podala Komisija, je člen 174(1) v povezavi s členom 300 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki omogoča predlagati predpise o izvajanju obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov, sklenjenih med Evropsko skupnostjo in mednarodnimi organizacijami. V tem primeru ne gre le za predpise o zaščiti okolja pred onesnaženjem, temveč tudi za predpise, ki lajšajo obveščanje in udeležbo javnosti ter njen dostop do pravnega varstva.

3.2.1 Komisija je preučila razne možnosti izvajanja Protokola OZN-EKE. Najprej je analizirala možnost preoblikovanja sedanjega EPER, ne da bi predlagala novo uredbo, vseeno pa je ugotovila, da je treba Direktivo IPPC spremeniti, in to ne le tokrat, pač pa vsakič, ko bo spremenjen Kijevski protokol, ki je bil povod za ta predlog uredbe. Prav tako je ocenila, da je primerneje predlagati nov zakonski instrument, da bi se izognili vse večji pravni negotovosti udeleženih strani, ki jo lahko povzročijo nenehne reforme. Zato je uporabila člen 175(1) PES in predstavila predlog uredbe kot zakonski instrument, ki je, glede na zahteve po usklajenem izvajanju mednarodnih sporazumov, najprimernejši.

3.2.2 Uredba naj bi omogočila izvajanje Kijevskega protokola v vseh državah članicah, prek zakonodaje Skupnosti, ki poleg skladnosti vsebine protokola z evropsko zakonodajo na tem področju zagotavlja tudi izvajanje protokola v vseh državah članicah, ne da bi bilo treba čakati na njegovo ratifikacijo, kar je bilo skupno stališče nacionalnih predstavnikov v času pogajanj in ob podpisu tega sporazuma.

3.3 Vseeno pa se je treba zavedati, da je položaj na področju spoštovanja obveznosti, ki jih nalaga EPER, v različnih državah članicah različen, kar velja tudi za nove države članice. Trenutno imamo tako države, ki vodijo registre z obširnejšo vsebino (Združeno kraljestvo), kot države, ki so se že pred pristopom želele prostovoljno vključiti v register (Madžarska). Raven spoštovanja obveznosti udeleženih strani je prav tako različna. Medtem ko velika podjetja in industrijska združenja ter obrati, ki jih zajema Direktiva IPPC, vedo, kaj je njihova naloga (in dejansko vsako leto pripravljajo okoljska poročila) pa majhna in srednje velika podjetja, nekateri majhni operaterji izven območja uporabe Direktive IPPC ter nekatere lokalne skupnosti, ki upravljajo z napravami za prečiščevanje oodpadnih voda, nimajo na voljo dovolj sredstev, da bi bili kos vsej birokraciji, vezani na te obveznosti.

3.4 EESO ocenjuje, da sta dostop javnosti do informacij ter udeležba javnosti obravnavana ustrezno in v skladu s cilji Direktive 2003/4/ES. Poleg tega meni, da je povsem utemeljeno javnost obveščati o rezultatih njene udeležbe, da bi lahko ocenjevali udeležbo državljanov. Toda, če želimo omogočiti dostop do interneta kar največjemu številu ljudi, se je treba potruditi za povečanje števila uradnih jezikov, ki jih bo mogoče uporabljati, vse dokler ne bodo na voljo vsi uradni jeziki.

3.5 Kaže, da so službe Komisije ([6]) temeljito preučile tudi pomembno vprašanje ekonomskega učinka. Ugotovile so, da so države in udeležene strani morale sporočati zahtevane podatke že za EPER, zato bodo nov strošek le nove povezave med Komisijo in državami članicami, namenjene prenosu zbranih podatkov, pri čemer bo Komisija morala prevzeti glavnino stroškov, zlasti stroške vzpostavitve in vzdrževanja temu namenjene spletne strani, posamezne države pa bodo krile le majhen del stroškov. Kljub temu pa je pomembno omeniti, da spremljanje in poročanje o izpustih in prenosih predstavlja nove stroške in administrativno breme za tiste operaterje, na katere se Direktiva IPPC ne nanaša.

([6]) Glej dokument „analiza stroški/koristi RIPO“, ki jo je izvedel oddelek za ekonomske analize leta 2002. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

4. **Posebne ugotovitve**

4.1 EESO meni, da predlog uredbe o Evropskem RIPO prinaša znatno izboljšanje procesa, ki se je začel že z EPER. Po eni strani zato, ker zagotavlja več informacij o izpustih onesnaževal v ozračje in vodo, s tem ko vključuje tudi izpuste v tla ter izpuste iz razpršenih virov, ter, po drugi strani, ker usklajuje evropsko zakonodajo z mednarodno, zlasti z Aarhuško konvencijo ter s Protokolom OZN-EKE iz Kijeva.

4.2 Vendar pa EESO poudarja, da je treba sedanji EPER utrditi, da bi zmanjšali napore udeleženih strani pri izvajanju obveznosti obveščanja v skladu z novimi določbami. Datum začetka veljavnosti Evropskega RIPO (2007, operativen pa bo šele leta 2009) omogoča dovolj časa, da se sedanji register dopolni in popravi in da se vanj v zadovoljivi meri vključijo nova sporočanja ter novi zavezanci za sporočanja. Izpopolnitev vsebine EPER ter njegova objava na spletni strani bo zmanjšala stroške in predvsem preprečila mešanje sedanjih podatkov z novimi.

4.3 Povečanje števila onesnaževal, o katerih je treba poročati (teh je 36 več kot v Protokolu OZN-EKE), poraja dve ugotovitvi: prva je ta, da so med njimi številni pesticidi, ki se v EU ne uporabljajo in ne prodajajo več, druga pa je ta, da je obveznost poročanja vezana na mejne vrednosti, za katere je predvideno poročanje, ki so za dejavnosti navedene v Prilogi I in za onesnaževala v Prilogi II.

4.4 EESO meni, da bi bilo treba v največji možni meri standardizirati obliko poročanja udeleženih strani (Priloga III), ter jo za majhna in srednje velika podjetja ter kmete, ki so dolžni sporočati podatke, poenostaviti, da bi se izognili večanju birokracije in stroškov. V istem duhu bi bilo zaradi primerjave vnesenih podatkov treba uporabiti najboljšo razpoložljivo tehnologijo za določitev letne obremenitve. Skladnost različnih nacionalnih registrov z evropskim je še en predpogoj za zagotovitev standardizacije in primerljivosti registrov.

4.5. EESO je posebej pozoren na zaupnost podatkov pri sporočanju. Člen 11 predvideva, da države članice navedejo, kateri podatki so bili zadržani na prošnjo strani, ki so se sklicevale na zaupnost določenih podatkov, to pa mora vedno biti v skladu z izjemami, ki jih predvideva člen 4 Direktive 2003/4/ES, čeprav zadnji stavek pravi, da je treba navesti razloge za zadržanje podatkov, medtem ko štirinajsta uvodna izjava uredbe pravi, da bi dostop do informacij v Evropskem RIPO moral biti neomejen in da bi bile izjeme od tega pravila mogoče le, kadar to izrecno dovoli veljavna zakonodaja Skupnosti. Treba bi bilo razjasniti to razhajanje — zadnji stavek člena 11 namreč določa, da morajo strani, ki hočejo podatke zadržati, svojo zahtevo utemeljiti — sicer lahko iz besedila zmotno predpostavljamo, da so ti podatki izvzeti iz območja uporabe člena 4 Direktive 2003/4/ES, čeprav zaupnosti, ki jo dovoljuje zakonodaja, ni treba utemeljevati.

4.6. EESO ceni napore, ki jih odraža obravnavani predlog o Evropskem RIPO, usmerjene v umestitev zbranih podatkov v pravi kontekst z namenom postopno zmanjšati morebitna tveganja, povezana z napačnim tolmačenjem teh podatkov. Zelo bi cenil tudi nadaljnje izboljšave v tej smeri.

V Bruslju, 6. aprila 2005

5. **Sklep**

Za zaključek lahko rečemo, da ima pregledno sporočanje podatkov o izpustih in prenosih onesnaževal s pomočjo predlagane strukture Evropskega RIPO, ki so ga dolžne izvajati udeležene strani: podjetja, kmetje in javne uprave, dve funkciji:

— v okviru notranjega trga poročati o rabi in praksah, ki jih na področju okolja izvajajo vsi akterji, ter o spoštovanju evropske zakonodaje s tega področja, da bi jih konkurenti, potrošniki in državljani lahko lažje ocenjevali in ustrezno ukrepali;

— izboljšati konkurenčnost evropskih podjetij, ne glede na njihovo dejavnost, tako na evropskem kot na mednarodnem trgu, s stalnimi prizadevanji za standardizacijo in primerljivost podatkov, kot je navedeno v posebnih ugotovitvah. Odbor meni, da bo preglednost obveščanja, ki jo lahko dosežemo v okviru Evropskega RIPO, pripomogla k utrjevanju skupnih stališč in sklepanju prostovoljnih sporazumov znotraj proizvodnih sektorjev z namenom spoštovati okoljske standarde ter da bo objavljanje, ki ga zagotavljajo registri, izboljšalo obveščenost javnosti o obratih v soseščini, okrepilo koncept družbene odgovornosti podjetij in ustvarilo zaupanje med akterji civilne družbe.

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND