KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2010
KOM(2010)143 wersja ostateczna

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

W SPRAWIE STOSOWANIA I SKUTECZNOŚCI DYREKTYWY 2003/35/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY Z DNIA 26 MAJA 2003 R. PRZEWIDUJĄCEJ UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W ODNIESIENIU DO SPORZĄDZANIA NIEKTÓRYCH PLANÓW I PROGRAMÓW W ZAKRESIE ŚRODOWISKA ORAZ ZMIENIAJĄCEJ W ODNIESIENIU DO UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA I DOSTĘPU DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI DYREKTYWY RADY 85/337/EWG I 96/61/WE

1. WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie zostało sporządzone przez Komisję zgodnie z art. 5 dyrektywy 2003/35/WE (zwanej dalej „dyrektywą"). Celem tej dyrektywy było przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus z dnia 25 czerwca 1998 r.[1], w szczególności jej artykułów 6, 7 i artykułu 9 ustęp 2 i 4.

Artykuł 5 stanowi, że „Do 25 czerwca 2009 r. Komisja przesyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące zastosowania i skuteczności niniejszej dyrektywy. W związku z dalszym włączeniem wymogów ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z art. 6 Traktatu, oraz uwzględniając doświadczenie nabyte w trakcie stosowania niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich, do takiego sprawozdania dołączane są propozycje zmian do niniejszej dyrektywy, jeżeli właściwe. W szczególności Komisja rozważa możliwość rozszerzenia zakresu stosowania niniejszej dyrektywy do innych planów i programów odnoszących się do środowiska".

Należy stwierdzić, że w art. 3 dyrektywy wprowadzono zmiany w dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ). Została ona poddana szczegółowej analizie – w tym odnośnie do aspektów objętych dyrektywą 2003/35/WE – której wyniki doprowadziły do opracowania sprawozdania z dnia 23 lipca 2009 r.[2]. Ponadto art. 4 dyrektywy, wprowadzający zmiany w dyrektywie 96/61/WE[3] dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (IPPC), został formalnie uchylony w związku z ujednoliceniem tej ostatniej dyrektywy. Uchylenie to ma charakter formalny w takim rozumieniu, że przepisy art. 4 i załącznika II włączono bez zmian do ujednoliconej dyrektywy. Decyzją z dnia 2 marca 2006 r.[4] Komisja ustanowiła kwestionariusz dotyczący dyrektywy IPPC w odniesieniu do doświadczenia obejmującego okres od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2008 r., w tym również aspektów, o których mowa w dyrektywie. Odnośne sprawozdanie zostanie przesłane innym instytucjom zgodnie z art. 17 ust. 3 dyrektywy 2008/1/WE.

W tej sytuacji Komisja uznała, że niniejsze sprawozdanie powinno ograniczać się do zbadania stosowania i skuteczności art. 2 w związku z tym, że aspekty dotyczące OOŚ zostały zbadane w sprawozdaniu z dnia 23 lipca 2009 r.[5], a aspekty dotyczące IPPC mają zostać zbadane w przyszłym sprawozdaniu. W niniejszym sprawozdaniu zbadane zostaną również kwestie dotyczące konieczności lub celowości przedstawienia propozycji zmian i możliwości rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na plany i programy inne niż przewidziane w załączniku I.

---

1 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Na mocy decyzji Rady z dnia 17 lutego 2005 r. (2005/370/WE), Dz.U. L 124 z 17.5.2005, UE jest stroną tej konwencji od dnia 17 maja 2005 r.

2 Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy OOŚ, COM (2009)378 z dnia 23 lipca 2009 r.

3 Dyrektywa 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (wersja skodyfikowana), Dz.U. L 24 z 29.1.2008.

4 Decyzja Komisji z dnia 2 marca 2006 r. ustanawiająca kwestionariusz odnoszący się do dyrektywy Rady 96/61/WE (2006/194/WE), Dz.U. L 70 z 9.3.2006, s. 65.

5 Następne punkty sprawozdania z dnia 23 lipca 2009 r. dotyczące udziału społeczeństwa w ramach OOŚ (mianowicie art. 3 dyrektywy 2003/35/WE): sekcje 2.2 i 3.3 i załącznik 2.

2. ZAKRES STOSOWANIA DYREKTYWY, O KTÓRYM MOWA W NINIEJSZYM SPRAWOZDANIU, MIANOWICIE ART. 2 DOTYCZĄCEGO PLANÓW I PROGRAMÓW W ZAKRESIE ŚRODOWISKA

Celem art. 2 dyrektywy jest zapewnienie pełnej skuteczności artykułu 7 konwencji z Aarhus. Stanowi on w szczególności, że „Państwa członkowskie zapewniają, że społeczeństwo otrzyma wczesne i skuteczne możliwości uczestnictwa w przygotowywaniu i modyfikowaniu lub rewidowaniu żądanych planów albo programów, sporządzanych na mocy przepisów wymienionych w załączniku I". Na mocy art. 2 ust. 4 i 5 przepisów tego artykułu nie stosuje się do planów i programów zaprojektowanych w wyłącznym celu służenia obronie narodowej lub podejmowanych w przypadku cywilnych działań nadzwyczajnych (ust. 4), ani do planów i programów określonych w załączniku I, dla których procedura udziału społeczeństwa przeprowadzana jest zgodnie z dyrektywą 2001/42/WE lub dyrektywą 2000/60/WE (ust. 5).

Z zastrzeżeniem powyższych wyłączeń, zgodnie z załącznikiem I do dyrektywy w brzmieniu obowiązującym w 2003 r., art. 2 dotyczył planów i programów, o których mowa w:

- art. 7 ust. 1 dyrektywy 75/442/EWG w sprawie odpadów;

- art. 6 dyrektywy 91/157/EWG w sprawie baterii i akumulatorów zawierających niektóre substancje niebezpieczne;

- art. 5 ust. 1 dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;

- art. 6 ust. 1 dyrektywy 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych;

- art. 14 dyrektywy 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych;

- art. 8 ust. 1 dyrektywy 96/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza.

Jednak z jednej strony niektóre akty ujednolicono w celu zapewnienia jasności i zrozumiałości, a z drugiej strony niektóre dyrektywy dostosowano w celu wzmocnienia ochrony środowiska.

Z powodu dokonanych zmian legislacyjnych plany i programy, których dotyczy lub będzie dotyczył art. 2 dyrektywy, są następujące:

- od dnia 12 grudnia 2010 r. plany gospodarki odpadami, o których mowa w art. 28 dyrektywy 2008/98/WE[6]; na mocy art. 41 tej dyrektywy, dyrektywę 2006/12/WE (ujednolicającą dyrektywę 75/442/EWG) i dyrektywę 91/689/EWG uchyla się ze skutkiem dopiero od tej daty; do tego czasu plany, o których mowa w art. 7 dyrektywy 2006/12/WE i w art. 6 dyrektywy 91/689/EWG, podlegają tym przepisom;

[6] Dyrektywa 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. W motywie 40 mówi się wyraźnie o udziale społeczeństwa zgodnie z dyrektywą 2003/35/WE.

- programy działania, o których mowa w art. 5 ust. 1 dyrektywy 91/676/EWG dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego;

- od dnia 11 czerwca 2010 r. plany ochrony jakości powietrza przewidziane w art. 23 dyrektywy 2008/50/WE[7]; na mocy art. 31 tej dyrektywy, dyrektywę 96/62/WE uchyla się ze skutkiem dopiero od tej daty; do tego czasu plany, o których mowa w art. 8 ust. 3 dyrektywy 96/62/WE, reguluje ta dyrektywa.

W przypadku planów gospodarowania, o których mowa w art. 14 dyrektywy 94/62/WE[8], biorąc pod uwagę fakt, że „specjalny rozdział dotyczący gospodarowania opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, w tym środków podejmowanych na podstawie art. 4 i 5" należy włączyć do planów gospodarowania odpadami opracowywanych zgodnie z art. 7 dyrektywy 75/442/EWG (ujednoliconej dyrektywą 2006/12/WE), które od dnia 12 grudnia 2010 r. zostaną zastąpione planami, o których mowa w art. 28 dyrektywy 2008/98/WE, udział społeczeństwa w przypadku tego rozdziału odbywa się w ramach tych planów.

W odróżnieniu od art. 6 dyrektywy 91/157/EWG, który wyraźnie przewidywał programy ustanawiane przez państwa członkowskie, w dyrektywie 2006/66/WE[9] uchylającej dyrektywę 91/157/EWG ze skutkiem od dnia 26 września 2008 r. przyjęto odmienne podejście w celu osiągnięcia przewidzianych celów, a mianowicie porozumienia dobrowolne między właściwymi organami a zainteresowanymi podmiotami gospodarczymi (art. 27). Jedynie w przypadku naruszenia porozumień państwa członkowskie muszą wdrożyć odpowiednie przepisy w drodze przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych. Tym samym programy początkowo przewidziane w dyrektywie 91/157/EWG przestały istnieć.

3. INFORMACJE WYNIKAJĄCE ZE ZDOBYTEGO DOŚWIADCZENIA

Informacje dotyczące stosowania art. 2 wynikają zarówno z doświadczenia samej Komisji, jak i ze sprawozdań, o których przedstawienie zwrócono się do państw członkowskich[10], mimo że nie były one przewidziane w dyrektywie.

- *Transpozycja dyrektywy, w szczególności jej art. 2*

---

7 Dyrektywa 2008/50/WE z dnia 21maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza, Dz.U. L 152 z 11.6.2008, s. 1.

8 Dyrektywa 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003, dyrektywami 2004/12/WE i 2005/50/WE i ostatnio rozporządzeniem (WE) nr 219/2009.

9 Dyrektywa 2006/66/WE z dnia 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz.U. L 266 z 26.9.2006. Na mocy jej art. 28 dyrektywa 91/157/EWG została uchylona ze skutkiem od dnia 26 września 2008 r.

10 W odróżnieniu od dyrektywy 2003/4/WE, mającej na celu dostosowanie prawodawstwa wspólnotowego do konwencji z Aarhus w zakresie dostępu społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska, dyrektywa ta nie przewiduje wyraźnie przedstawiania Komisji przez państwa członkowskie sprawozdań w sprawie doświadczenia zdobytego w stosowaniu dyrektywy. Komisja uznała jednak, że konieczne jest uzyskanie od nich informacji i oceny. W związku z tym, pismem z dnia 29 lipca 2008 r., zwróciła się do państw członkowskich o przekazanie jej uwag na podstawie wytycznych. Dwadzieścia państw odpowiedziało, w tym niektóre długo po terminie wyznaczonym na dzień 14 listopada 2008 r. Siedem państw, które nie przedstawiły swoich uwag to: Finlandia, Irlandia, Luksemburg, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy.

W dniu przyjęcia niniejszego sprawozdania wszystkie państwa członkowskie, które odpowiedziały, dokonały transpozycji dyrektywy – w szczególności jest art. 2 – do swojego prawodawstwa krajowego, w niektórych przypadkach również na szczeblu regionalnym (Belgia i Austria). Niektóre państwa członkowskie, w szczególności Francja, Republika Czeska i Belgia, dokonały transpozycji – przynajmniej częściowo – art. 2 poprzez przyjęcie przepisów transponujących dyrektywę 2001/42/WE[11], powszechnie znaną jako dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto wśród siedmiu państw, które nie odpowiedziały, jedynie Irlandia nie dokonała pełnej transpozycji dyrektywy do swojego porządku prawnego[12]. Ta uwaga nie dotyczy jednak art. 2.

Można zatem stwierdzić, że wszystkie państwa członkowskie podjęły środki konieczne do dokonania transpozycji art. 2 do swojego porządku prawnego.

- *Doświadczenie zdobyte przez Komisję w stosowaniu art. 2*

W wyniku dostosowań przepisów, które nastąpiły po przyjęciu dyrektywy[13], plany i programy dotyczyły i od końca 2010 r. będą dotyczyć w szczególności planów gospodarki odpadami i planów ochrony jakości powietrza. Ze względu na charakter i wymiar tych aspektów, konkretnie rzecz ujmując, instrumentem lepiej dostosowanym do zajęcia się nimi, w tym jeśli chodzi o udział społeczeństwa, mogłaby wydawać się raczej dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko a nie art. 2. Ponadto w art. 6 dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewiduje się udział społeczeństwa w zakresie porównywalnym z zakresem przewidzianym w art. 2 dyrektywy. Za takim stwierdzeniem przemawia również doświadczenie zdobyte w niektórych państwach członkowskich. Na obecnym etapie można jedynie dostrzec pewną tendencję. Rozwój sytuacji w przyszłości pokaże, czy tendencja ta utrwali się i stanie ogólną praktyką.

Związek istniejący między programami działania dotyczącymi ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany a dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w szczególności jej art. 3, został podniesiony przez Radę Stanu Belgii[14] w dwóch wnioskach o wykładnię w trybie prejudycjalnym brzmiących identycznie. W momencie przyjęcia niniejszego sprawozdania, w tych sprawach, dotyczących programu zarządzania azotem przyjętego przez Region Walonii w dniu 15 lutego 2007 r., nadal toczy się postępowanie przed Trybunałem.

Informacje znajdujące się w posiadaniu Komisji uzupełniono również sprawozdaniami, o których przedstawienie zwrócono się do wszystkich państw. Uwagi dwudziestu państw, które odpowiedziały, opierały się na wytycznych dołączonych do pisma Komisji z dnia 29 lipca 2008 r. Ilość informacji zawartych w tych uwagach i ich poziom szczegółowości znacznie się różnią. W swojej analizie Komisja postępowała zgodnie ze wspomnianymi wytycznymi. Ponadto uwzględniła kontakty nawiązane zarówno z ekspertami krajowymi, jak i z organizacjami pozarządowymi w przypadku siedmiu państw, które nie odpowiedziały. Uwagi przedstawione przez państwa, które odpowiedziały na pismo, zasadniczo nie różnią się od informacji, którymi Komisja dysponuje w odniesieniu do siedmiu państw, które nie odpowiedziały.

---

11 Dyrektywa 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30.

12 Wyrok Trybunału z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-427/07.

13 Dostosowania te są przedmiotem analizy w sekcji 2.

14 Sprawy połączone C-105/09 i C-110/09, nierozstrzygnięte.

Należy podkreślić dwa aspekty dotyczące doświadczenia na szczeblu krajowym: pozytywne i negatywne skutki stosowania dyrektywy i jej rzeczywiste stosowanie.

- *Pozytywne i negatywne skutki stosowania dyrektywy*

Wiele państw podkreśla, że dzięki przepisom dotyczącym udziału społeczeństwa poziom znajomości spraw środowiskowych, w tym związanych z planami i programami, osiągnięty przez społeczeństwo, wzrósł w znaczący sposób. Można również dostrzec większe uwrażliwienie urzędników odpowiedzialnych za sporządzanie projektów planów lub programów oraz instancji politycznych odpowiedzialnych za ich przyjmowanie na konieczność zasięgnięcia opinii społeczeństwa przed ich zatwierdzeniem. Konieczne byłyby jednak dalsze wysiłki w odniesieniu do władz lokalnych.

Dzięki większej świadomości tych zagadnień i wyzwań konsultacje ze społeczeństwem ułatwiły stosowanie przyjętych środków i zwiększyły zaufanie do zainteresowanych instytucji. W niektórych przypadkach uwagi społeczeństwa spowodowały zmiany początkowo planowanych rozwiązań i usunięcie lub złagodzenie aspektów, które budziły niepokój zainteresowanej ludności. Niekiedy dzięki konsultacjom organy publiczne mogły uzyskać informacje o obszarach działań uznawanych za priorytetowe przez społeczeństwo obywatelskie i uwzględnić je w trakcie ponownego określania priorytetów.

Niektóre uwagi wskazują, że udział osób indywidualnych nienależących do sieci stowarzyszeń jest bardziej ograniczony, również w przypadku dokumentów strategicznych[15]. Może to być związane z faktem, że – zgodnie z jednym z zestawów uwag – „większość społeczeństwa" nie wie jeszcze, że może uczestniczyć w konsultacjach. W wielu państwach stwierdzono starania zmierzające do informowania społeczeństwa o jego prawach i nadanie jak największego rozgłosu – w tym w stosownych przypadkach w mediach lokalnych – konsultacjom, które zostaną przeprowadzone w najbliższych tygodniach.

W niektórych uwagach stwierdzono, że organizacja konsultacji zakłada udostępnienie odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich, na przykład w celu przeanalizowania uwag społeczeństwa.

W niektórych państwach członkowskich istniało, ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do dyrektywy, prawodawstwo albo praktyka w zakresie konsultowania społeczeństwa, w związku z czym dyrektywa nie wywołała znacznych skutków ani zmian, przynajmniej w odniesieniu do planów i programów. W każdym razie dyrektywa sprawiła, że prawo społeczeństwa do udziału w procesie decyzyjnym w dziedzinie środowiska jest w sposób wyraźny pozytywnie uznawane i w niektórych przypadkach wzmocnione.

W uwagach podkreśla się również – w różnym stopniu – aspekty postrzegane jako mniej pozytywne. Stwierdzono miedzy innymi, że:

- w niektórych przypadkach społeczeństwo żąda od władz informacji, danych lub dokumentów, które nie są istotne z punktu widzenia trwających konsultacji;

---

[15] Jedna z uwag wskazuje w tym względzie, że „osoby, które udzielają odpowiedzi, to osoby, które już są najbardziej uwrażliwione na kwestie środowiskowe. Aby zaradzić tej sytuacji, Region (Stołeczny Region Brukseli) podjął próbę przeprowadzenia w miarę możliwości, poza badaniem opinii publicznej, szczegółowego badania na reprezentatywnej próbie ludności".

- w wielu przypadkach trudno jest odpowiednio ocenić wyrażone opinie z powodu braku odpowiedniej dokumentacji na ich poparcie;

- w przypadku planów na dużą skalę (na przykład planów gospodarki odpadami na szczeblu krajowym w dwóch państwach) udział społeczeństwa w jednym przypadku spowodował znaczne obciążenie pracą i trudności w znalezieniu rozwiązań dopuszczalnych dla wszystkich lub większości zainteresowanych podmiotów, przez co zatwierdzenie planu znacznie się opóźniło; w drugim przypadku dodatkowe opóźnienia wynikające z udziału społeczeństwa sprawiły, że niektóre dane straciły aktualność. Wydaje się jednak, że te dwa przypadki nie odzwierciedlają zwykłej sytuacji.

- *Rzeczywiste stosowanie art. 2*

Zasadniczo stwierdzono bardzo ograniczone stosowanie art. 2. Można to wyjaśnić względnie krótkim okresem między ostateczną datą transpozycji (25 czerwca 2005 r.) a datą przyjętą do celów przedstawienia sprawozdania z doświadczenia zdobytego przez państwa (31 maja 2008 r.). Inne wyjaśnienie, również zgłaszane przez niektóre państwa, wiąże się z faktem, że konsultacje przewidziane w art. 2 prowadzi się w szerszym zakresie stosowania dyrektywy 2001/42/WE.

W uwagach nie stwierdzono szczególnych trudności (interpretacyjnych lub innych) o istotnym znaczeniu.

Jeśli chodzi o inne kwestie związane ze stosowaniem, wskazano na następujące aspekty:

- w celu uzyskania jak największego i najbardziej aktywnego udziału, poza publikacją w dziennikach urzędowych i w prasie, należy prowadzić aktywną komunikację (w postaci spotkań, pism i seminariów) skierowaną do stowarzyszeń publicznych lub prywatnych, które mogą być nią zainteresowane;

- społeczeństwo musi być informowane o zatwierdzeniu lub odrzuceniu wyrażonych opinii i o przyczynach ich zatwierdzenia lub odrzucenia, zanim ostateczna decyzja zostanie przyjęta; w tym celu w uwadze jednego państwa członkowskiego zasugerowano zmianę art. 2 ust. 2 lit. c) i d);

- na udział w konsultacjach może mieć wpływ fakt, że społeczeństwo nie wie, w jaki sposób jego odpowiedzi uwzględniane są w ostatecznej decyzji lub fakt, że społeczeństwo ma wrażenie, że jego odpowiedzi nie są rzeczywiście uwzględniane.

4. OCENA KOMISJI

- *Skuteczność art.2*

Zasadniczo Komisja stwierdza, że dzięki art. 2:

- proces decyzyjny stał się przejrzysty, wzbudzając tym samym atmosferę bardziej konstruktywnych stosunków oraz zaufania między właściwymi organami a społeczeństwem obywatelskim;

- przyjęte decyzje w większym stopniu uwzględniają potrzeby i problemy większej części ludności w sposób, który ułatwia akceptację i wdrażanie planów lub programów;

- zwiększone zainteresowanie i świadomość społeczeństwa w obliczu problemów związanych ze środowiskiem w ramach poszczególnych rozpatrywanych zagadnień (w szczególności gospodarka odpadami i jakość wód) obserwuje się przede wszystkim na szczeblu regionalnym lub lokalnym; toczące się przed Trybunałem postępowanie prejudycjalne dotyczące programu działań na rzecz ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany, opracowanego przez Region Walonii, stanowi tego znaczący przykład.

Zapewne udział społeczeństwa wymaga istotnych zmian ze strony zainteresowanych władz w związku z tym, że proces decyzyjny musi uwzględniać konieczność przeprowadzenia skutecznych konsultacji ze społeczeństwem na odpowiednio wczesnym etapie. Dlatego też należy udostępnić odpowiednie środki finansowe i zasoby ludzkie.

W gestii państw członkowskich leży ocena zarówno najodpowiedniejszego momentu rozpoczęcia konsultacji w celu zapewnienia ich przeprowadzenia „na tyle wcześnie, że wszystkie warianty będą jeszcze możliwe" (jak tego wymaga art.. 6 ust. 4 konwencji z Aarhus, do którego odsyła jej art. 7), jak i sposobu zapewnienia ich skuteczności. W tym względzie Komisja stwierdza, że państwa członkowskie zapewniają możliwość rzeczywistego poinformowania społeczeństwa, w szczególności jego zainteresowanej grupy, o rozpoczęciu konsultacji. Tendencja, która się wyłania w ramach informowania, nie polega bowiem po prostu na publikacji w dziennikach urzędowych, lecz obejmuje również informacje w mediach (w prasie lub w radiu), ogłoszenia w zainteresowanych gminach i na stronach internetowych właściwych organów. W gestii państw leży sprawdzenie, czy – jak sugeruje się w jednej z uwag – jeszcze aktywniejsza komunikacja, polegająca na wysyłaniu indywidualnych pism i organizowaniu spotkań lub seminariów informacyjnych, skierowana do stowarzyszeń publicznych lub prywatnych, które mogą być zainteresowane, okazuje się konieczna lub właściwa. Komisja stwierdza również, że ten ostatni środek może wydawać się użyteczny pod względem większego zaangażowania w konsultacje obywateli lub organizacji pozarządowych.

Wskazano, że nadal znaczna część społeczeństwa obywatelskiego nie uczestniczy w konsultacjach, zadowalając się wyrażaniem zastrzeżeń podczas przyjmowania ostatecznej decyzji. Aspekt ten może częściowo zależeć od faktu, że społeczeństwo nie wie, w jaki sposób jego odpowiedzi są uwzględniane w ostatecznej decyzji. W tym względzie Komisja zachęca państwa członkowskie do jak najbardziej wyraźnego wyjaśnienia przyczyn, które doprowadziły do całkowitego lub częściowego odrzucenia niektórych sugestii. Informacja zwrotna (*feedback*) jest jednym z kluczy do skutecznego udziału społeczeństwa i zwiększenia jego zaufania. Na tym etapie nie uznaje się za konieczne wprowadzenia zmian do art. 2 ust. 2 lit. c) i d), jak sugerowano w jednej z uwag.

Komisja jest świadoma faktu, że proces konsultacji może spowodować wydłużenie, czasem znaczne, terminów przewidzianych na ostateczne przyjęcie planów lub programów. Wydłużenie to nie zależy od samych terminów konsultacji, ale raczej od charakteru planowanego projektu, w szczególności, jeżeli budzi on sprzeciw lub obawy społeczeństwa obywatelskiego. Właściwe konsultacje społeczne, prowadzone już na etapie planowania, wzmacniają akceptowalność społeczną planu i pozwalają uniknąć późniejszych przeszkód, takich jak zaskarżenie przed sądem, lub ograniczyć te przeszkody, ułatwiając tym samym realizację planu. Wydaje się więc, że pozytywne aspekty wynikające z udziału społeczeństwa są przeważające. Aspekt wydłużenia terminów ujawnia się bardziej lub mniej wyraźnie w licznych uwagach i stanowi, jak się wydaje, kwestię, której w przyszłości należy poświęcić więcej uwagi. Większe doświadczenie zdobyte podczas stosowania dyrektywy mogłoby

umożliwić dojście do konkretnych rozwiązań zapewniających lepszą równowagę między udziałem społeczeństwa a uzasadnioną troską o skuteczność.

Państwa członkowskie powinny kontynuować wysiłki zmierzające do informowania społeczeństwa o prawach i gwarancjach uznanych przez dyrektywę, dokonując tego na szczeblu uznawanym za najodpowiedniejszy, biorąc pod uwagę struktury i tradycje każdego kraju. Taką wolę można dostrzec w wielu uwagach. Zadanie to nie należy tylko do państw członkowskich. Same organizacje pozarządowe mogą skutecznie przyczynić się do jego realizacji, przyjmując na siebie zadanie rozpowszechniania.

- *Propozycje zmian*

W związku z ograniczonym doświadczeniem zdobytym w odniesieniu do art. 2 proponowanie zmian na tym etapie nie wydaje się właściwe.

Komisja sformułowała powyżej pewne uwagi, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia skuteczności dyrektywy. W związku z faktem, że szczegółowe warunki dotyczące udziału społeczeństwa ustala każde państwo członkowskie z uwzględnieniem jego struktur i tradycji, w ich gestii będzie leżało sprawdzenie, czy uwagi te odnoszą się do rzeczywistości każdego kraju, czy ich realizacja okaże się możliwe w praktyce i, jeżeli tak, to w jaki sposób.

Konkretne stosowanie art. 2 w państwach i praktyczne rozwiązania znalezione w celu ograniczenia niektórych aspektów uznanych za mniej pozytywne mogłyby w przyszłości ujawnić potrzebę lub celowość zmian.

- *Rozszerzenie zakresu stosowania art. 2 na plany lub programy inne niż wymienione w załączniku I*

Żadne państwo członkowskie nie uznało takiego rozszerzenia za konieczne lub właściwe. Niektóre państwa członkowskie stwierdziły natomiast, że przed zaplanowaniem włączenia do zakresu art. 2 innych planów i programów należy uzyskać jasny obraz zasięgu wykazu planów i programów wchodzących w zakres dyrektywy 2001/42/WE. Innymi słowy, w niektórych uwagach zaleca się szczegółowe rozważenie związku między art. 2 a dyrektywą 2001/42/WE. W jednej z uwag dodano, że podczas przyjmowania dyrektywy 2003/35/WE wykaz planów i programów przewidziany w jej załączniku I powstał jako wykaz wyczerpujący, ponieważ udział społeczeństwa w nowych planach i programach miał być regulowany przez nowe akty szczegółowe, czego celem jest przestrzeganie konwencji z Aarhus. Uwaga ta wydaje opierać się na dziesiątym motywie dyrektywy.

Komisja przyznaje, że w wielu przypadkach jedna i ta sama sytuacja może podlegać dwóm aktom prawnym – co najczęściej może mieć miejsce w przypadku odpadów – w szczególności w związku z przyszłymi planami, o których mowa w art. 28 dyrektywy 2008/98. Sam prawodawca wspólnotowy dostrzegł możliwe pokrywanie się aktów prawnych, do tego stopnia, że na mocy ust. 5 wyłączył stosowanie art. 2 w przypadku, gdy udział społeczeństwa jest już realizowany w ramach dyrektywy 2001/42/WE. Ponadto przyszły wyrok Trybunału dotyczący związku istniejącego między programami działań w zakresie ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany a dyrektywą w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko będzie stanowił pierwszoplanowy element w badaniu tego zagadnienia.

Co więcej w przewodniku stosowania konwencji z Aarhus[16] stwierdza się, że: „jeden ze środków stosowania artykułu 7 (...) polega zatem na określeniu właściwych procedur udziału społeczeństwa w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która umożliwia władzom publicznym uwzględnienie oddziaływania na środowisko podczas opracowywania planów, programów i wytycznych polityki. Jest więc to jedna z możliwych metod, która byłaby zgodna jednocześnie z obydwiema częściami artykułu 7, tzn. z postanowieniami dotyczącymi udziału społeczeństwa w opracowywaniu planów i programów i z postanowieniem dotyczącym udziału społeczeństwa w opracowywaniu wytycznych polityki".

Komisja przedstawiła sprawozdanie w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy 2001/42/WE, tj. dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko[17]. Zobowiązała się ona do przeprowadzenia tej analizy w ramach ewentualnych prac, które wyniknęłyby z badania przedmiotowego sprawozdania przez inne instytucje lub w ramach prac szczególnych. Wnioski Komisji zostaną należycie podane do wiadomości innych instytucji i w stosownym przypadku będą im towarzyszyć odpowiednie propozycje.

Wynika z nich, że na tym etapie wszelkie propozycje rozszerzenia zakresu stosowania art. 2 są przedwczesne.

---

16 The Aarhus Convention: An Implementation Guide, United Nations, New York and Geneva, 2000. Nie stanowi on oficjalnej interpretacji konwencji.

17 Sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, COM (2009)469 z dnia 14 września 2009 r.

5. WNIOSKI

Pomimo bardzo ograniczonego stosowania art. 2 dyrektywy na szczeblu krajowym w ciągu trzech lat po ostatecznej dacie transpozycji przez państwa członkowskie (25 czerwca 2005 r.) jego skutkiem było jednolite pozytywne uznanie w prawodawstwie państw członkowskich prawa społeczeństwa do udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym planów i programów. Spowodowało to zwiększenie zainteresowania społeczeństwa problemami środowiskowymi, w tym w coraz większym stopniu – przynajmniej wśród osób lub instytucji najbardziej uwrażliwionych na tę kwestię – zrównoważonym rozwojem. Rozpoczęte wysiłki należy kontynuować w celu zwiększenia wiedzy społeczeństwa na temat jego praw oraz osiągnięcia rzeczywistego udziału w konsultacjach jak największej liczby podmiotów. W gestii każdego państwa leży realizacja tych celów za pomocą najbardziej dostosowanych środków, z uwzględnieniem jego specyfiki i tradycji. Ponadto państwa członkowskie będą musiały dopilnować udostępnienia zasobów ludzkich i finansowych, których wymaga skuteczne wdrożenie tego artykułu.

W tej sytuacji Komisja nie uznaje za właściwe proponowania zmian art. 2 lub rozszerzenia jego zakresu stosowania na inne plany i programy niż przewidziane obecnie. Natomiast w świetle wzajemnych związków mogących istnieć między przedmiotowym artykułem a dyrektywą 2001/42/WE Komisja podejmie refleksję zalecaną przez niektóre państwa członkowskie w odniesieniu do tych dwóch aktów prawnych, a wyniki tej refleksji zostaną przedstawione innym instytucjom w odpowiednim czasie.