



Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich





Ani Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w imieniu Komisji nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021

© Unia Europejska, 2021

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Ponowne wykorzystanie dokumentów Komisji Europejskiej reguluje decyzja 2011/833/UE (Dz.U. L 330 z 14.12.2011, s. 39).

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć lub innych materiałów, co do których UE nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw autorskich.

PDF

ISBN 978-92-76-27263-2

doi:10.2779/645882

KH-06-20-156-PL-N

Jak kontaktować się z UE?

Osobiście

W całej Unii Europejskiej istnieją setki Punktów Informacji Europejskiej Europe Direct. Adres najbliższego ośrodka można znaleźć na stronie internetowej: https://europa.eu/european-union/contact_pl

Telefonicznie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Kontakt z serwisem jest możliwy:

- pod bezpłatnym numerem telefonu: 00 800 67891011 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia);
- pod poniższym standardowym numerem: +32 22999696 lub
- pocztą elektroniczną za pośrednictwem: https://europa.eu/european-union/contact_pl

Wyszukiwanie informacji o UE

W internecie

Informacje o Unii Europejskiej we wszystkich językach urzędowych UE są dostępne w portalu Europa pod adresem: https://europa.eu/european-union/index_pl

Publikacje UE

Bezpłatne i płatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://publications.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z Europe Direct lub z lokalnym ośrodkiem informacyjnym (zob. https://europa.eu/european-union/contact_pl).

Prawo Unii i powiązane dokumenty

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r. we wszystkich językach urzędowych UE, są dostępne w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>

Portal Otwartych Danych UE

Portal Otwartych Danych UE (<http://data.europa.eu/euodp/pl/data/>) umożliwia dostęp do zbiorów danych UE. Dane można bezpłatnie pobierać i powielać zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.



Spis treści

Spis tabel, rysunków i ramek	vi
Przedmowa i zastrzeżenie prawne	1
Streszczenie dla decydentów	2
Streszczenie	4
1. Wprowadzenie	8
1.1. Na czym polega zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska?	8
1.2. Charakter i założenia Vademecum	8
1.3. Zakres i podejście	9
1.4. Kontekst Vademecum	9
1.5. Czytelnicy	10
1.6. Sposób, w jaki opracowano Vademecum	10
2. Cztery scenariusze:.....	11
2.1. Wprowadzenie	11
2.2. Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	11
2.3. Nadmierny pobór wody	13
2.4. Zarządzanie obszarem Natura 2000	13
2.5. Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich	14
3. Przyczyny i skutki.....	16
3.1. Wprowadzenie	16
3.2. Naturalne cykle i procesy	16
3.3. DPSIR	19
3.4. Cykl polityki	23
3.5. Zobowiązania prawne UE oraz cykle przyczynowo-skutkowe	24
3.6. Analiza scenariuszy	26
4. Poważne wyzwania: woda, powietrze i utrata różnorodności biologicznej	29
4.1. Wprowadzenie	29
4.2. Woda	29
4.3. Powietrze	31
4.4. Utrata różnorodności biologicznej	31
4.5. Analiza scenariuszy	32
5. Ramy zobowiązań prawnych	34
5.1. Wprowadzenie	34
5.2. Przepisy UE określające ramy	34
5.3. Systemy regulacyjne w prawie krajowym	38
5.4. Analiza scenariuszy	41
6. Związek między systemami regulacyjnymi i działalnością wiejską	44
6.1. Wprowadzenie	44
6.2. Etap opracowywania jednorazowych interwencji lub nowego działania	44
6.3. Operacyjny etap działania	45



6.4.	Mogą wystąpić również inne zobowiązania.....	48
6.5.	Analiza scenariuszy	48
7.	Charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa.....	50
7.1.	Wprowadzenie	50
7.2.	Czym jest przestrzeganie prawa ochrony środowiska i dlaczego jest ważne?	50
7.3.	Określenie poszczególnych przypadków nieprzestrzegania prawa	51
7.4.	Czynniki wpływające na przestrzeganie i nieprzestrzeganie prawa.....	53
7.5.	Ślad w czasie i przestrzeni.....	54
7.6.	Analiza scenariuszy	57
8.	Zasady przewodnie, jakimi należy się kierować przy zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska	60
8.1.	Wprowadzenie	60
8.2.	Zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	60
8.3.	Inne ważne zasady.....	64
8.4.	Analiza scenariuszy	66
9.	Ramy organizacyjne	68
9.1.	Wprowadzenie	68
9.2.	Główne organy, podmioty i instytucje publiczne.....	68
9.3.	Mandaty, funkcje, uprawnienia, obowiązki, umiejętności i zdolności	70
9.4.	Inne organy, podmioty i instytucje publiczne.....	71
9.5.	Inne działania.....	73
9.6.	Podmioty a DPSIR.....	75
9.7.	Stosunki współpracy (1): między organami	76
9.8.	Stosunki współpracy (2): z sieciami praktyków.....	76
9.9.	Stosunki współpracy (3): z przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami przedsiębiorców	77
9.10.	Stosunki współpracy (4): ze społeczeństwem obywatelskim.....	79
9.11.	Stosunki współpracy (5): z ogółem społeczeństwa	79
9.12.	Przeglądy wyników.....	79
9.13.	Analiza scenariuszy	80
10.	Działania: monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska	83
10.1.	Wprowadzenie	83
10.2.	Cele monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska	84
10.3.	Rozumienie pełnego kontekstu	84
10.4.	Planowane inspekcje miejsc i rejestrów.....	89
10.5.	Rutynowe monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska na dużą skalę	95
10.6.	Monitorowanie wyników.....	98
10.7.	Zdarzenia losowe: badanie skarg, wypadków, incydentów i zdarzeń.....	98
10.8.	Rutynowe oficjalne kontrole	99
10.9.	Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska przez inne podmioty.....	99
10.10.	Analiza scenariuszy	104
11.	Działania: reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa	107
11.1.	Wprowadzenie	107
11.2.	Cele działań następczych	107
11.3.	Ramy egzekwowania	108



11.4. Proporcjonalność.....	109
11.5. Reakcje (1): Narzędzia administracyjne inne niż grzywny.....	110
11.6. Reakcje (2): Przekształcanie zobowiązań.....	110
11.7. Reakcje (3): Administracyjne kary pieniężne i inne kary finansowe, w tym w kontekście zasady wzajemnej zgodności.....	111
11.8. Reakcje (4): Wykorzystanie odpowiedzialności za środowisko.....	111
11.9. Reakcje (5): Wykorzystanie prawa karnego.....	112
11.10. Reakcje (6): Egzekwowanie warunków kontraktów i umów.....	112
11.11. Współpraca między profesjonalistami w dziedzinie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	112
11.12. Analiza scenariuszy.....	113
12. Działania: zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i promowanie jego przestrzegania.....	115
12.1. Wprowadzenie.....	115
12.2. Cele promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska.....	115
12.3. Ukierunkowywanie i projektowanie działań w zakresie promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska.....	116
12.4. Środki (1): Określenie jasnych, wykonalnych i skutecznych zobowiązań.....	117
12.5. Środki (2): Tworzenie pozytywnych czynników i wspierających ram.....	117
12.6. Środki (3): Informowanie i zwiększanie świadomości.....	120
12.7. Środki (4): Grupy zainteresowanych stron.....	121
12.8. Środki (5): Uznanie podmiotów osiągających najlepsze wyniki oraz wykorzystanie koncepcji „wykraczania poza przestrzeganie prawa ochrony środowiska”.....	122
12.9. Struktury organizacyjne.....	122
12.10. Analiza scenariuszy.....	123
13. Dane, informacje, wiedza i rozpowszechnianie informacji.....	125
13.1. Wprowadzenie.....	125
13.2. Wyzwanie i możliwość.....	125
13.3. Użytkownicy końcowi i przypadki użycia (1): organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska.....	126
13.4. Użytkownicy końcowi i przypadki użycia (2): przedsiębiorstwa i społeczeństwo.....	129
13.5. Przydatne zasady.....	129
13.6. Ważne prawa.....	130
13.7. Gromadzenie danych, zarządzanie danymi, przetwarzanie i analizowanie danych.....	130
13.8. Udostępnianie danych.....	131
13.9. Infrastruktura informatyczna, pracownicy i inne zasoby oraz wsparcie.....	133
13.10. Obszar polityki.....	134
13.11. Analiza scenariuszy.....	134
14. Integracja i postawa strategiczna.....	136
14.1. Wprowadzenie.....	136
14.2. Integracja.....	136
14.3. Postawa strategiczna.....	137
14.4. Analiza scenariuszy.....	146
15. Korzystanie z Vademecum, lista kontrolna.....	150



15.1. Wprowadzenie	150
15.2. Korzystanie z Vademecum	150
15.3. Lista kontrolna.....	150
Słowniczek.....	157



Spis tabel, rysunków i ramek

Spis tabel

Tabela 1: Analiza scenariuszy: Związki przyczynowo-skutkowe.....	.....
Tabela 2: Analiza scenariuszy: Poważne wyzwania.....	.....
Tabela 3: Analiza scenariuszy: Ramy zobowiązań prawn.....	.....
Tabela 4: Etap opracowywania jednorazowych interwencji lub nowego działania.....	.....
Tabela 5: Operacyjny etap działania.....	.....
Tabela 6: Analiza scenariuszy: związek między systemami regulacyjnymi i działalnością wiejską.....	.....
Tabela 7: Określenie poszczególnych naruszeń.....	.....
Tabela 8: Skutki i wpływ nieprzestrzegania prawa.....	.....
Tabela 9: Analiza scenariuszy: charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa.....	.....
Tabela 9: Analiza scenariuszy: charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa.....	.....
Tabela 10: Zasada zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz inne zasady.....	.....
Tabela 11: Główne europejskie sieci praktyków.....	.....
Tabela 12: Analiza scenariuszy: ramy organizacyjne.....	.....
Tabela 13: Analiza scenariuszy: monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	.....
Tabela 14: Analiza scenariuszy: reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa.....	.....
Tabela 15: Analiza scenariuszy: zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa i promowanie jego przestrzegania.....	.....
Tabela 16: Analiza scenariuszy: dane, informacje, wiedza i rozpowszechnianie informacji.....	.....
Tabela 17: Analiza scenariuszy: integracja i postawa strategiczna.....	.....

Spis rysunków

Rysunek 1: Cykl azotowy.....	.....
Rysunek 2: Zarys DPSIR.....	.....
Rysunek 3: DPSIR i środowisko wiejskie.....	.....
Rysunek 4: Cykl polityki.....	.....
Rysunek 5: Przedstawienie koncepcyjnych ram DPSIR wraz z przykładami zobowiązań prawnych w zakresie różnych elementów tych ram.....	.....
Rysunek 6: Przedstawienie pojęcia źródła, drogi, receptora.....	.....
Rysunek 7: Zasady skutecznego zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	.....
Rysunek 8: Przedstawienie sposobu, w jaki różne organizacje i podmioty oddziałują na zapewnianie przestrzegania prawa w odniesieniu do ram DPSIR.....	.....



Rysunek 9: Zmiana wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych i wielkości gospodarstw rolnych w latach 2010–2015 (źródło: EEA, 2018).....	
Rysunek 10: Przedstawienie sposobu, w jaki monitorowanie stanu środowiska przyczynia się do zapewnienia przestrzegania prawa.....	
Rysunek 11: Zmieniający się poziom przykładowych wód gruntowych w latach 1979–2013.....	
Rysunek 12: Cykl regulacyjny.....	
Rysunek 13: Rodzaje informacji, które organy mogą wykorzystać przy opracowywaniu strategii na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa.....	
Rysunek 14: Ocena ryzyka w kontekście (model opracowany przez IMPEL).....	

Spis ramek

Ramka 1: Trzy kategorie interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	
Ramka 2: Prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska.....	
Ramka 3: Przykłady zasad dobrej administracji.....	
Ramka 4: Ubezpieczenie jako alternatywa stosowania pestycydów we Włoszech.....	
Ramka 5: Stosowanie systemu akredytacji w celu zwalczania nielegalnego poboru wód gruntowych we Flandrii.....	
Ramka 6: Zmieniające się stosowanie nawozów w Europie.....	
Ramka 7: Przykład analizy sektorowej w Zjednoczonym Królestwie.....	
Ramka 8: Badanie nastawienia rolników do ochrony wód.....	
Ramka 9: Wymogi dotyczące inspekcji na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych.....	
Ramka 10: Inspekcje w Irlandii dotyczące płatności na gospodarstwo w ramach wspólnej polityki rolnej.....	
Ramka 11: Łączenie inspekcji w zakresie zobowiązań dotyczących aplikacji obornika i stref buforowych we Flandrii.....	
Ramka 12: Plany inspekcji w Szwecji.....	
Ramka 13: Wódka, inspekcje we Flandrii oparte na analizie ryzyka w odniesieniu do zanieczyszczenia wody pochodzącego z rozproszonych źródeł.....	
Ramka 14: Przedsięwzięcie IMPEL WODA dotyczące zwalczania nielegalnego poboru wody.....	
Ramka 15: Chodzenie po zlewni w Szkocji – zintegrowane podejście do monitorowania i innych działań związanych z zapewnianiem przestrzegania prawa ochrony środowiska.....	
Ramka 16: Badanie kontroli w gospodarstwach przeprowadzone przez Krajową Izbę Kontroli Zjednoczonego Królestwa.....	
Ramka 17: Badanie azotu w wodach gruntowych przeprowadzone przez Krajową Izbę Kontroli Estonii.....	
Ramka 18: Przykład wymogów w zakresie monitorowania przez operatora intensywnej hodowli świń regulowanej zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych, jak określono w pozwoleniu wydanym przez irlandzką Agencję Ochrony Środowiska.....	
Ramka 19: Monitorowanie i sprawozdawczość zgodnie z rozporządzeniem EMAS.....	
Ramka 20: Polityka Agencji Ochrony Środowiska (Anglia) w zakresie egzekwowania prawa.....	



Ramka 21: Powody, dla których irlandzki Urząd ds. Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska zazwyczaj wnosi oskarżenie	
Ramka 22: Ramy wsparcia ochrony siedlisk w Burren, Irlandia.....	
Ramka 23: Przygotowywanie porad dla rolników na temat sposobu ograniczenia stosowania nawozów w Dolnej Saksonii, Niemcy.....	
Ramka 24: Zwiększanie świadomości rolników dotyczącej znaczenia historycznych trwałych użytków zielonych we Flandrii	
Ramka 25: Sprawozdawczość dotycząca działalności w zakresie egzekwowania prawa – Agencja Ochrony Środowiska (Anglia).....	
Ramka 26: Podejście oparte na elektronicznych pozwoleniach w Irlandii	
Ramka 27: Przedsięwzięcie RECAP	
Ramka 28: Postawa strategiczna wobec konkretnego problemu na szczeblu regionalnym: rozwiązanie kwestii poboru wody w górnym biegu Gwadiany, Hiszpania	
Ramka 29: Etapy opracowywania strategii, praca wykonana przez IMPEL	
Ramka 30: Definicje wskaźników podane przez IMPEL	
Ramka 31: Przykłady wskaźników efektywności dla organów ds. ochrony środowiska	



Przedmowa i zastrzeżenie prawne

Przedmowa

Składający się z dziewięciu punktów plan działania Komisji, mający na celu poprawę przestrzegania unijnego prawa ochrony środowiska i poprawę zarządzania, odnosi się do niektórych systemowych i przekrojowych podstawowych przyczyn niedostatecznego wdrażania prawa ochrony środowiska.

Przyjęty w styczniu 2018 r.¹ plan działania stanowi pod wieloma względami wsparcie dla państw członkowskich, w tym dzięki opracowywaniu wytycznych i innych dokumentów, które można dalej dostosowywać lub uzupełniać na poziomie krajowym. Planem działania kieruje grupa ekspertów wysokiego szczebla, Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem, utworzona w tym samym czasie, kiedy przyjęto plan działania².

Dokument zatytułowany „Vademecum dotyczące zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich” opracowano dzięki cyklowi specjalistycznych warsztatów w 2018 r. i 2019 r. W styczniu 2019 r. udostępniono dokument szerszemu gronu zainteresowanych obywateli w celu przedstawienia uwag. Po zakończeniu tego procesu dokument przedstawiono i omówiono na Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. Zgodnie z pkt 5 swojego regulaminu Forum wydało pozytywną opinię i podjęło decyzję dotyczącą tytułu. Forum zaleciło publikację Vademecum i zachęcało do powszechnego korzystania z niego wszystkie organy krajowe, regionalne i lokalne, które są zaangażowane w zapewnianie zgodności z unijnym prawem ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Ponadto w stosownych przypadkach lub w razie potrzeby członkowie Forum zamierzają uzupełniać dokument o inne istotne elementy, również w kontekście krajowym. Uwzględniając postęp prawny, naukowy i techniczny oraz doświadczenia zdobyte w trakcie korzystania z Vademecum, Forum oceni ewentualną potrzebę dokonania jego przeglądu.

Zastrzeżenie prawne

Niniejszy dokument został opracowany w ramach współpracy, w którą zaangażowani byli wyznaczeni eksperci, i zaopiniowany przez Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem. Dokument niekoniecznie jednak odzwierciedla stanowisko którejkolwiek instytucji lub organizacji reprezentowanych przez członków Forum.

Informacje dostarczone przez służby Komisji Europejskiej niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Komisji Europejskiej. Ani Komisja, ani żaden inny członek Forum nie ponoszą odpowiedzialności za sposób, w jaki osoby trzecie mogą wykorzystać informacje zawarte w niniejszym dokumencie.

Celem dokumentu jest ułatwienie wdrażania unijnego prawa ochrony środowiska dzięki zawartym w nim informacjom o charakterze opisowym lub rzeczowym. Zawiera on wyłącznie faktyczne informacje na temat istnienia przepisów prawa Unii i ich zastosowania lub jedynie ich sparafrazowaną treść. Dokument nie jest prawnie wiążący ani nie stanowi podstawy pociągnięcia do odpowiedzialności żadnego organu przy rozwiązywaniu kwestii przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Nie zawiera on wiążących interpretacji przepisów, o których mowa w dokumencie. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest upoważniony do dokonywania obojętnej wykładni przepisów UE.

¹ COM(2018) 10 final

² C(2018) 10 final



Streszczenie dla decydentów

Przyjmując szeroko zakrojone akty prawne w zakresie ochrony środowiska, Unia zobowiązała się do ochrony wód, różnorodności biologicznej i powietrza w Europie. Czy przekłada się to jednak na *rzeczywistą* ochronę?

Europejskie akty prawne przyczyniają się do przyjmowania aktów krajowych, które określają m.in. zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, których powinni przestrzegać rolnicy, leśnicy i inni zarządcy gruntów wiejskich. Jak w przypadku wszelkiego prawa opracowywanego przez człowieka, jego przestrzeganie nie można jednak uznawać za *rzecz oczywistą*.

W niniejszym Vademecum omówiono wyzwania związane z zapewnieniem przestrzegania prawa ochrony środowiska *w praktyce* na obszarach wiejskich. Aby sprostować temu wyzwaniu, rządy i organy muszą posiadać środki pozyskiwania *wiedzy* na temat tego, czy zarządcy gruntów wiejskich rzeczywiście wypełniają zobowiązania dotyczące zapobiegania zanieczyszczeniu i ochrony różnorodności biologicznej. Muszą mieć również środki, za pomocą których zapewnią zarządcom *wsparcie* w wypełnianiu tych zobowiązań, oraz środki *reagowania* w przypadku, gdy tego nie robią. Takie działanie określa się w Vademecum jako „zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska”.

Konieczność wdrażania prawa ochrony środowiska podkreśla się od dawna, ale zapewnianiu jego przestrzegania – *pozyskiwaniu wiedzy, pomaganiu i reagowaniu* – poświęca się mniej uwagi, niż należy.

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska wiąże się działaniami podejmowanymi w obszarze polityki, administracji publicznej, nauki i prawa. Cel polegający na uczynieniu prawa wiarygodnym należy połączyć z celem dotyczącym utrzymywania proporcjonalności interwencji oraz umożliwianiem, aby istotna działalność wiejska, taka jak produkcja żywności, odbywała się bez zbędnych tarć. Ponadto starając się utrzymać proporcjonalność interwencji, decydenci i organy muszą zoptymalizować wykorzystanie dostępnych zasobów ludzkich i finansowych (zazwyczaj dość ograniczonych), tak aby zaspokoić potencjalne potrzeby.

Mogą być zmuszeni do wykazania, że biurokracja i obciążenie administracyjne są ograniczane (lub przynajmniej nie zwiększane); że przedsiębiorstwa i osoby fizyczne można przekonać do przestrzegania prawa bez wywoływania konfliktów; oraz że sukces można osiągnąć przy znikomych lub zmniejszających się zasobach – i to w kontekście, w którym mechanizmy rynkowe stale się zmieniają, bardzo często prowadząc do zwiększenia lub intensyfikacji produkcji i przekształcając wyzwanie związane z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska w nieustannie zmieniający się cel.

W związku z powyższym decydenci mogą stać się ostrożni.

Lekceważenie wyzwania związanego z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska lub „wycofanie się” z jego przestrzegania wiąże się z ryzykiem.

Jeżeli przypadki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska są lekceważone lub ignorowane, przestrzeganie tego prawa staje się w praktyce nieobowiązkowe. Traktowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska jako nieobowiązkowego zwiększa prawdopodobieństwo utrzymywania się presji środowiskowych i szkody w środowisku lub w zasadzie je nasila. Negatywne konsekwencje będą widoczne nie tylko w stanie środowiska. Wpłyną na życie, poczucie odpowiedzialności i kieszeń ogółu społeczeństwa. Wystarczy dopuścić do nadmiernego poboru wody i zapasy stopniowo staną się ograniczone lub wyschną. Jeżeli nadmierne wykorzystywanie lub nieodpowiednie stosowanie nawozów i pestycydów będzie tolerowane, w konsekwencji konieczne będzie oczyszczanie wody dostępnej do picia z patogenów, azotanów i innych szkodliwych chemikaliów. Akceptacja eutrofizacji spowoduje podważenie gospodarczego potencjału rybołówstwa a korzystanie z jednolitych części wód



w celach rekreacyjnych stanie pod znakiem zapytania. Pogodzenie się ze znikaniem rzadkich siedlisk i gatunków sprawi, że biosfera będzie stawać się coraz bardziej wrażliwa.

Można dokonywać różnych wyborów i dlatego oraz z innych względów niniejsze Vademecum nie ma charakteru nakazowego. Przedstawiono w nim natomiast elementy składające się na zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz sposób, w jaki – w zależności od kontekstu – można je strategicznie łączyć na różne sposoby. Ma to pomóc decydentom oraz innym osobom w zapewnieniu przestrzegania prawa ochrony środowiska we właściwych im okolicznościach. Oprócz wypełniania zobowiązania podjętego przez Komisję Europejską w 2018 r. za pośrednictwem niniejszego Vademecum wspiera się Europejski Zielony Ład ogłoszony w grudniu 2019 r.



Streszczenie

Wprowadzenie

Vademecum stanowi wsparcie dla organów publicznych, których rolą jest zapewnienie, aby rolnicy oraz inni zarządcy gruntów wiejskich spełniali swoje zobowiązania w zakresie ochrony środowiska. Rola ta przypada organom publicznym podejmującym łącznie trzy różne rodzaje działań. Pierwszy polega na *monitorowaniu* przestrzegania prawa ochrony środowiska, identyfikowaniu przypadków nieprzestrzegania prawa i ich analizie. Drugi polega na *reagowaniu* na przypadki nieprzestrzegania prawa, na przykład poprzez stosowanie sankcji. Czasami działanie to nazywa się „egzekwowaniem prawa”. Trzeci rodzaj polega na *promowaniu* przez organy przestrzegania prawa ochrony środowiska, tj. na *pomaganiu* zarządcom gruntów w zachowywaniu zgodności z przepisami. Ogólnym terminem dla wszystkich trzech rodzajów działania jest „zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska”.

Cztery scenariusze:

Aby ułatwić zapoznanie się z tematem zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska, przedstawiono cztery fikcyjne scenariusze obejmujące odpowiednio: zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł; nadmierny pobór wody; zarządzanie obszarem Natura 2000; ochronę różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich. W każdym scenariuszu przedstawiono szereg problemów i wyzwań, których rozwiązanie jest celem Vademecum.

Przyczyny i skutki

Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska wymaga zrozumienia wzajemnego oddziaływania na siebie ludzi i środowiska naturalnego. Jest to domena przyczyny i skutku. Przeanalizowano trzy kategorie przyczyn i skutków: naturalne cykle i procesy, takie jak cykl azotowy; łańcuch wyjaśniający sposób, w jaki ludzie oddziałują na środowisko naturalne, w tym za pośrednictwem prawa i polityki ochrony środowiska („DPSIR” – ang. Drivers, Pressures, State, Impacts, and Responses – czynniki, presja, stan, wpływ, reakcje); oraz cykl objaśniający poszczególne etapy, na których zazwyczaj ustanawia się prawo i politykę ochrony środowiska („cykl polityki”).

Poważne wyzwania: woda, powietrze i utrata różnorodności biologicznej

Na podstawie pracy wykonanej przez Europejską Agencję Środowiska (EEA) przedstawiono krótkie streszczenie poważnych wyzwań w Europie, jeżeli chodzi o ochronę jakości środowiska wiejskiego: zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł; deficyt wody; zanieczyszczenie powietrza; utrata różnorodności biologicznej.

Ramy zobowiązań prawnych

Przepisy UE dotyczące wody, różnorodności biologicznej oraz innych kwestii środowiskowych stanowią źródło zobowiązań. Niektóre z nich mają zastosowanie „na miejscu” do rolników i innych zarządców gruntów wiejskich, tj. „podmiotów odpowiedzialnych” lub „społeczności podlegającej regulacjom”. Zobowiązania, które mają zastosowanie na miejscu, powstają w drodze ustawodawstwa krajowego, rozporządzeń ministerialnych, pozwoleń i umów. Wraz ze zobowiązaniami w zakresie nadzoru nakładanymi na właściwe organy (czasami nazywane „organami regulacyjnymi”) tworzą one „system regulacyjny”.



Odnoszenie systemów regulacyjnych do rolnictwa i innych rodzajów działalności wiejskiej

Z perspektywy pojedynczego rolnika lub zarządcy gruntów wiejskich w ramach systemu regulacyjnego istotne jest to, w jaki sposób zobowiązania w zakresie ochrony środowiska ograniczają konkretne interwencje lub działania, które chcą oni przeprowadzić. Zobowiązania można podzielić na dwie ogólne kategorie. Pierwsza obejmuje etap opracowywania jednorazowych interwencji lub nowych działań, na przykład budowy nowego gospodarstwa rolnego. Druga obejmuje rutynowy, operacyjny etap bieżących działań takich jak hodowla zwierząt gospodarskich na chronionym siedlisku. Przypadki nieprzestrzegania prawa mają miejsce, jeżeli jednorazowe interwencje i bieżące działania odbiegają od wymogów wynikających z zobowiązania.

Charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa

Zrozumienie przypadków nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska ma zasadnicze znaczenie w kontekście opracowania właściwych działań na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska i informowania o ich skali i priorytetowości. Przypadki nieprzestrzegania prawa mogą dotyczyć wielu pojedynczych zobowiązań i wiązać się z szeregiem odpowiedzialności prawnych; mogą być przypisywane umyślnemu zachowaniu lub rażącemu zaniedbaniu; a także wywierać różnorodny wpływ na środowisko oraz powodować szereg gospodarczych i społecznych skutków o różnej skali i intensywności. Nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska można charakteryzować na trzy różne sposoby. W ramach pierwszego analizuje się je poprzez odniesienie do konkretnych zobowiązań prawnych i powiązanego postępowania. Za pośrednictwem drugiego bada się czynniki, które mają wpływ na postępowanie ludzi. Trzeci dotyczy analizy śladu pozostawianego w związku z nieprzestrzeganiem prawa ochrony środowiska w czasie i przestrzeni.

Zasady przewodnie, jakimi należy się kierować przy zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska

Istnieją trzy podstawowe zasady przewodnie, jakimi należy się kierować przy zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska: zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa; wykrywanie takich przypadków i ich analiza; oraz skuteczne radzenie sobie z przypadkami nieprzestrzegania prawa, które zostały wykryte. Ostatnią zasadę uzupełniają następujące elementy: jak najszybsze wyeliminowanie naruszeń; stosowanie skutecznych, odstrasżających i proporcjonalnych sankcji; zapewnienie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska nie przynosiło korzyści finansowych; niedopuszczanie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska wystąpiło w przyszłości; oraz naprawienie wszelkich szkód w środowisku. Inne zasady, takie jak zasada dobrej administracji i właściwego wykorzystywania funduszy publicznych, również mogą być istotne.

Ramy organizacyjne

Za zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska odpowiadają różne organy, podmioty i instytucje publiczne. Główne istotne role obejmują m.in.: zapewnienie przywództwa politycznego, określenie kierunku rozwoju polityki oraz zapewnienie zasobów; zarządzanie pozwoleniami i sporządzanie planów zarządzania środowiskiem; udzielanie porad w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska; monitorowanie środowiska oraz przestrzegania prawa ochrony środowiska; zarządzanie płatnościami w celu ochrony środowiska; przeprowadzanie kontroli i egzekwowanie prawa. Podstawę tych ról stanowią mandaty, funkcje, uprawnienia, obowiązki, umiejętności i zdolności. Inne organy, podmioty i instytucje publiczne pełnią użyteczne role pomocnicze, w tym w zakresie badań naukowych. Istnieją również znaczące podmioty spoza sektora publicznego takie jak doradcy ds. rolnictwa i inni pośrednicy. Istotne jest, aby te różne organy i podmioty łączyły dobre stosunki współpracy.



Działania: monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Metody monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska dzielą się na różne kategorie. Pierwszą z nich jest obszerna kategoria kontekstowa, która obejmuje naukę o środowisku, regularną analizę rolnictwa i innych sektorów, analizę społeczności podlegającej regulacjom oraz monitorowanie stanu środowiska i presji. Drugą kategorią są tradycyjne inspekcje miejsc i rejestrów. Trzecia kategoria wiąże się z obserwacją Ziemi, nadzorem satelitarnym i monitorowaniem obszaru, przy czym za pośrednictwem tych wszystkich metod można prowadzić monitorowanie na większą skalę. Czwarta polega na monitorowaniu wyników realizacji kontraktów i umów rolnośrodowiskowych. Piątą są rutynowe kontrole. Do wszystkich z nich należy dodać monitorowanie w odpowiedzi na zdarzenia losowe, tj. skargi, wypadki, incydenty i zdarzenia. Dodatkowe formy monitorowania obejmują kontrole *ad hoc*, monitorowanie własnej działalności przez podmioty odpowiedzialne, systemy certyfikacji i naukę obywatelską.

Działania: reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa

Reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa ma zasadnicze znaczenie. Reakcje mogą opierać się na ramach egzekwowania prawa. W zależności od charakteru i powagi przypadku reakcje mogą obejmować: wykorzystywanie narzędzi administracyjnych, takich jak pisemne ostrzeżenie; ponowne sformułowanie zobowiązań; nakładanie grzywien; stosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności za środowisko; korzystanie z prawa karnego; oraz egzekwowanie warunków określonych w umowach.

Działania: zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i promowanie jego przestrzegania

Działania na rzecz zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania prawa i promowanie jego przestrzegania mogą być korzystne zarówno dla organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska, jak i dla podmiotów odpowiedzialnych. Środki zapobiegania i promowania obejmują: określenie jasnych, wykonalnych i skutecznych zobowiązań; udzielanie odpowiedniego wsparcia technicznego oraz innego wsparcia; informowanie i podnoszenie świadomości. Pomóc mogą w tym struktury organizacyjne takie jak podmioty świadczące usługi doradztwa rolniczego i partnerstwa.

Dane, informacje, wiedza i rozpowszechnianie informacji

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich wymaga ogromnych ilości danych i samo generuje takie ilości danych. Dane te mogą zawierać się w tekście (na przykład sprawozdania z inspekcji) lub obrazach (np. pochodzących z obserwacji Ziemi), a czasami w dźwięku (np. gdy problemem jest uciążliwość hałasu). Wyzwania związane z zarządzaniem danymi obejmują pozyskiwanie użytecznych informacji, rozwijanie wiedzy i skuteczne rozpowszechnianie informacji. Łączenie różnych rodzajów danych pozyskanych za pośrednictwem geolokalizacji do celów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska nazywa się „wywiadem geoprzestrzennym” lub „GEOINT”.

Integracja i postawa strategiczna

Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska stanowi jedynie część działań, jakie rządy i organy muszą podejmować, aby chronić środowisko i poprawić jego stan. Istotne jest, aby zintegrować je z opracowywaniem i wdrażaniem zarówno polityki ochrony środowiska, jak i polityki dotyczącej innych dziedzin. Przyjęcie strategicznego podejścia umożliwia dokonanie tego w sposób bardziej skuteczny. Opracowywanie strategicznych podejść jest zazwyczaj procesem stopniowym obejmującym zrozumienie kontekstu, ustalenie priorytetów, wdrażanie oraz okresowe oceny i przeglądy.



Korzystanie z Vademecum

Z Vademecum można korzystać zarówno na strategicznym „makro” poziomie, na przykład w celu udzielenia pomocy w opracowywaniu strategii, jak i na bardziej operacyjnym „mikro” poziomie, na przykład jako ze źródła informacji na temat konkretnych metod monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Aby pomóc czytelnikom w opracowaniu podejść strategicznych do radzenia sobie z określonymi wyzwaniami związanymi z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska, zaproponowano odnośną listę kontrolną.



1. Wprowadzenie

1.1. Na czym polega zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska?

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska jest ogólnym terminem obejmującym wszystkie sposoby wykorzystywane przez organy publiczne w działaniach mających na celu zapewnienie, aby przedsiębiorstwa i inne podmioty („podmioty odpowiedzialne”) przestrzegały swoich zobowiązań w zakresie ochrony środowiska.

Innymi terminami stosowanymi w tym kontekście są „inspekcje” i „egzekwowanie prawa”. Opisują one część prac wykonywanych przez organy publiczne, ale nie wszystkie, dlatego też w Vademecum zdecydowano się stosować to szersze pojęcie.

Stosując medyczną analogię, można powiedzieć, że w ramach zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska dąży się do zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania prawa oraz ich diagnozowania i leczenia. Obejmuje to trzy kategorie interwencji, które opisano w ramce 1 poniżej.

Ramka 1: Trzy kategorie interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska oznacza analizę, oceny, nadzór, inspekcje, dochodzenia, audyty lub inne kontrole i interwencje przeprowadzane przez właściwy organ, w jego imieniu lub pod jego nadzorem w celu zbadania przestrzegania wykonalnych zobowiązań przez podmioty odpowiedzialne.

Działania następcze i egzekwowanie prawa oznaczają działania podejmowane przez właściwy organ na mocy prawa administracyjnego, cywilnego lub karnego w odpowiedzi na nieprzestrzeganie lub podejrzenie nieprzestrzegania wykonalnego zobowiązania.

Promowanie przestrzegania i zapobieganie nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska oznacza działania mające na celu zachęcanie do przestrzegania wykonalnych zobowiązań, inne niż monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska lub działania następcze i egzekwowanie prawa.

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska wiąże się z wykonalnymi zobowiązaniami. Są to wiążące zobowiązania nakładane na podmioty odpowiedzialne w drodze prawodawstwa, aktów regulacyjnych, pozwoleń lub umów. „Wiążący” oznacza, że podmiot odpowiedzialny ponosi negatywne konsekwencje, jeżeli naruszy te zobowiązania.

1.2. Charakter i założenia Vademecum

Vademecum *nie* jest dokumentem o charakterze nakazowym i nie zawiera konkretnych zaleceń dotyczących zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Ma ono głównie charakter opisowy – przedstawiono w nim różne aspekty istotne dla zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich i pozostawiono czytelnikowi wolny wybór co do skorzystania z niego w odpowiedni dla siebie sposób. Wynika to z faktu, że problemy związane z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska znacząco różnią się od siebie – w zależności od kwestii i miejsca – i zmieniają z upływem czasu. Możliwe są różne podejścia, akcenty i priory-



tety, przy czym wszystkie są uzasadnione i odpowiednie w zależności od okoliczności. W efekcie nie istnieje jedno proste uniwersalne podejście, które można zalecić.

Oczekuje się jednak, że dzięki opisanym istotnym aspektom Vademecum posłuży organom jako narzędzie służące pomocą w dokonywaniu właściwych wyborów.

1.3. Zakres i podejście

Vademecum dotyczy obszarów wiejskich i dotyczy w szczególności przepisów UE w zakresie wody i różnorodności biologicznej.

Przestrzeganie prawa ochrony środowiska w dużej mierze oznacza zatem, że rolnicy, leśnicy i inni zarządcy gruntów wiejskich wywiązują się ze zobowiązań związanych z wodą i różnorodnością biologiczną, które mają zastosowanie do posiadanych lub kontrolowanych przez nich nieruchomości gruntowych. W Vademecum omówiono również temat zobowiązań odnoszących się do powietrza i szeregu innych kwestii, takich jak dziedzictwo kulturowe.

Głównym zagadnieniem Vademecum jest przestrzeganie prawa ochrony środowiska w odniesieniu do działalności wiejskiej. Nie uwzględniono w nim jednak problemów związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska takich jak nielegalne polowania, zatrucie i porzucanie odpadów. Problemy te omówiono w *osobnych* wytycznych dotyczących zwalczania przestępstw przeciwko środowisku.

W ramach podejścia przyjętego w Vademecum w pierwszej kolejności przedstawiono cztery scenariusze odnoszące się głównie do problemów: zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł; nadmierny pobór wody; ochrony obszarów przyrody będących pod ochroną; oraz ochrony zagrożonych gatunków na szeroko pojętych terenach wiejskich. W dalszej części przedstawiono analizę różnych aspektów wyzwania związanego z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska, a następnie podsumowanie wszystkich kwestii mające na celu zbadanie podejść strategicznych. Na każdym etapie „bada” się, czy treść jest istotna w odniesieniu do scenariuszy. W ramach przedstawiono modele i przykłady z całej Europy. Na końcu zamieszczono listę kontrolną i glosariusz.

1.4. Kontekst Vademecum

Opracowanie niniejszego dokumentu przewidziano w szczególności w działaniu 5 w ramach planu działania Komisji na rzecz poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska UE i poprawy zarządzania, który przyjęto dnia 18 stycznia 2018 r.³

Vademecum miało m.in. wzmocnić plan działania Komisji na rzecz przyrody, ludzi i gospodarki⁴ oraz pomóc w udoskonaleniu krajowych systemów zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska w odniesieniu do przepisów dotyczących wody, jak przewidziano w dokumencie roboczym służb Komisji *Rolnictwo i zrównowazona gospodarka wodna na terenie Unii Europejskiej*⁵.

Poprzez wspieranie starań na rzecz walki z zanieczyszczeniem środowiska i utratą różnorodności biologicznej Vademecum będzie stanowić pomoc w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu⁶.

³ COM(2018) 10 final oraz towarzyszący dokument roboczy służb Komisji: SWD(2018) 10 final.

⁴ COM(2017) 198 final, zob. w szczególności priorytet B: budowanie zaangażowania politycznego i wzmocnienie zgodności.

⁵ SWD(2017) 153 final, z dnia 28.04.2017 r., sekcja 2.1.

⁶ Komunikat Komisji w sprawie Europejskiego Zielonego Ładu, COM(2019) 640, final.



1.5. Czytelniczy

Vademecum skierowane jest głównie do organów, podmiotów i instytucji publicznych w państwach członkowskich UE odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Niemniej jednak powinno ono zainteresować również inne osoby, w tym wszystkie te, które odgrywają rolę w wypełnianiu zobowiązań w zakresie ochrony środowiska na obszarach wiejskich lub wspierają działania w tym zakresie.

1.6. Sposób, w jaki opracowano Vademecum

Vademecum opracowano pod patronatem Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem, które ustanowiono w 2018 r.

Wspólnie ze swoimi konsultantami, Instytutem Europejskiej Polityki Ochrony Środowiska Naturalnego (IEEP) i Instytutem Ekologii, Komisja Europejska zorganizowała trzy warsztaty przeprowadzone w 2018 r. i na początku 2019 r. Członków Forum poproszono o wyznaczenie ekspertów. Uczyniło to kilka państw członkowskich oraz Europejska Sieć Szefów Agencji Ochrony Środowiska (NEPA) za pośrednictwem jej grupy interesów na rzecz lepszego stanowienia prawa (BRIG) oraz Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL).

Pierwsze dwie sesje warsztatów dotyczyły ustalenia struktury i głównej treści, natomiast trzecia sesja dotyczyła przeglądu i doprecyzowania tekstu. W przypadku każdej sesji warsztatów sporządzono sprawozdanie z postępu prac, które opublikowano na ogólnodostępnej stronie internetowej. Komisja zdała również relację na posiedzeniu zainteresowanych stron, w tym organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną środowiska, które miało miejsce w listopadzie 2018 r., a w styczniu 2019 r. udostępniła projekt Vademecum szerszemu gronu zainteresowanych obywateli do zgłaszania uwag. Ponieważ tekst dopracowywano w 2019 r., nadal prowadzono wymianę informacji z wyznaczonymi ekspertami.

Dzięki metodzie sporządzania Vademecum oraz roli odegranej przez poszczególnych ekspertów możliwe było uzyskanie szeregu informacji na temat realiów zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Z informacji tych wynika, że czasami mogą istnieć różne podejścia, jednak jednocześnie istnieje wiele wspólnych wyzwań. Wynika z nich również, że różne organy radzą sobie z tymi wyzwaniami, podejmując działania o wspólnych wzorcach postępowania.



2. Cztery scenariusze:

2.1. Wprowadzenie

Sprostanie wyzwaniu, jakim jest przestrzeganie prawa ochrony środowiska, rzadko jest proste, a podmioty odpowiedzialne za zapewnienie jego przestrzegania często muszą mierzyć się z wieloma trudnościami i dylematami.

Aby pomóc w odniesieniu treści Vademecum do rzeczywistości, w niniejszym rozdziale przedstawiono cztery scenariusze. Dotyczą one zanieczyszczenia wody pochodzącego z rozproszonych źródeł, nadmiernego poboru wody, zarządzania obszarem Natura 2000 i ochrony różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich.

W ramach każdego scenariusza zaprezentowano szereg okoliczności. Obejmują one niezadowalający stan środowiska; szereg czynników, presji i wpływów; oraz różne społeczności podlegające regulacjom, podmioty regulacyjne i zainteresowane strony. Celem jest uchwycenie części tych złożonych realiów – tego „bałaganu” – w obliczu którego stoją organy.

Do wspomnianych scenariuszy odniesiono się również w innych rozdziałach, aby zbadać istotność różnych wymiarów zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Oczywistym jest, że scenariusze te są jedynie pobieżnym przybliżeniem wariantów rzeczywistych sytuacji, z jakimi mierzą się organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Scenariusze te są fikcyjne i z konieczności uproszczone. Ponadto obejmują one jedynie niewielką część możliwych okoliczności. Ich wartość demonstracyjna jest jednak istotna z następujących powodów:

- po pierwsze, zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska jest koncepcją *adaptacyjną*: jej celem jest radzenie sobie w sposób dynamiczny z bardzo różnymi wyzwaniami związanymi z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska. Analiza różnych scenariuszy wskazuje *sposób*, w jaki można dostosować tę koncepcję;
- po drugie, istnieją *różne rodzaje* wyzwań związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska: mogą się one niezwykle różnić w zależności od czynników klimatycznych, gospodarczych i społecznych, jak również prawnych i środowiskowych. Dokładne przeanalizowanie poszczególnych scenariuszy pozwala zrozumieć te różnice;
- po trzecie, wyzwania związane z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska wiążą się z *interakcją* różnych podmiotów i okoliczności. Skuteczne zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska zależy od zdolności właściwych organów do identyfikowania i analizowania roli różnych podmiotów i charakteru okoliczności mających wpływ na przestrzeganie prawa ochrony środowiska i jeżeli jest to możliwe, do angażowania ich w pozytywny sposób. Za pomocą analizy scenariuszy można poznać sposoby wykorzystania tej interakcji.

2.2. Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł

Do celów tego scenariusza przymiotnik „rozproszony” odnosi się do dużej liczby potencjalnych źródeł zanieczyszczenia powodujących rozpoznane problemy związane z zanieczyszczeniem. Nie jest przy tym jasne, jaki jest dokładny udział każdego pojedynczego potencjalnego źródła zanieczyszczenia (przynajmniej bez dalszego dochodzenia).

Na potrzeby chowu zwierząt gospodarskich wykorzystywana jest istotna zlewnia rzeki.



Istnieje szereg bardzo intensywnych dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza wymagających pozwolenia na podstawie dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych (IED)⁷. Generują one duże ilości nadwyżki obornika, które wywozi się do gospodarstw w obrębie zlewni. Chów ulega intensyfikacji, odzwierciedlając korzystne warunki rynkowe i rządową politykę rozszerzania produkcji zwierzęcej. Jednym ze wskaźników jest wzrost pogłowia zwierząt gospodarskich.

Zgodnie z dyrektywą azotanową zlewnia znajduje się w strefie narażonej na zanieczyszczenia azotanami⁸. W obrębie zlewni występują pobory wody do spożycia zarówno z wód gruntowych, jak i wód powierzchniowych. Rzeka wpływa na obszary przybrzeżne, na których znajdują się popularne kąpieliska zgodnie z dyrektywą dotyczącą jakości wody w kąpieliskach⁹. Sama rzeka tradycyjnie jest wykorzystywana do połowów rekreacyjnych.

W wyniku monitorowania stanu środowiska wykryto: wysokie poziomy azotanów oraz obecność bakterii chorobotwórczych w wodach gruntowych, w tym w wodach gruntowych wykorzystywanych do poboru wody do spożycia; wysokie poziomy fosforu w glebie; oraz okresowe nieprzestrzeganie mikrobiologicznych norm na przybrzeżnych obszarach kąpielisk.

Monitoring środowiska należy do kompetencji agencji środowiska, która jest również odpowiedzialna za rozwiązywanie kwestii zanieczyszczenia wód i zapewnianie przestrzegania dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych oraz posiada uprawnienia w tym zakresie. Podlega ona ministerstwu środowiska. Za wzajemną zgodność i związane z nią inspekcje odpowiada ministerstwo rolnictwa. Dane z monitoringu są dostępne dla wszystkich organów, ale nie nastąpiła jeszcze wymiana danych z agencją środowiska na temat działki rolnej oraz innych danych zgromadzonych przez ministerstwo rolnictwa.

Dostawcy wody pitnej, stowarzyszenia połowów rekreacyjnych i przybrzeżne ośrodki turystyczne zwracają uwagę odpowiednio na wysokie koszty uzdatniania wody, negatywny wpływ na życie ryb i szkodę dla sektora turystycznego. Wielu mieszkańców skarży się na emisje amoniaku. Na szczeblu krajowym istnieją obawy co do całkowitego poziomu emisji gazów cieplarnianych i amoniaku z sektora produkcji zwierzęcej.

Aktywnie działa związek rolników. Twierdzi on, że jego członkowie przestrzegają prawa ochrony środowiska i że produkcja żywności jest niezbędna dla gospodarki zlewni. Podkreśla potrzebę efektywności w bardzo konkurencyjnych warunkach rynkowych. Sugeruje, aby organy zwróciły uwagę na inne źródła zanieczyszczenia takie jak poziomy oczyszczania ścieków komunalnych.

W specjalistycznej prasie rolniczej publikuje się odpowiednie artykuły na temat rolniczych i środowiskowych kwestii istotnych dla zlewni, w tym technik redukcji zanieczyszczenia i informacje o rolnictwie precyzyjnym.

Ministrowie środowiska i rolnictwa są zgodni co do tego, że powinna istnieć udoskonalona strategia na rzecz koordynacji pracy agencji środowiska i poszczególnych inspektoratów, aby rozwiązać problem presji zanieczyszczenia w obrębie zlewni rzeki. Wzywają oni do opracowania tej strategii, aby ministerstwa mogły wspólnie rozpocząć jej realizację w ciągu 6 miesięcy. Chcą oni również, aby strategia ta została odzwierciedlona w kolejnym planie gospodarowania wodami w dorzeczu na

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).

⁸ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

⁹ Dyrektywa 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG.



podstawie ramowej dyrektywy wodnej¹⁰ oraz w kolejnym programie działania na podstawie dyrektywy azotanowej.

2.3. Nadmierny pobór wody

Suchy słoneczny region jest wykorzystywany do intensywnej produkcji owoców i warzyw. Są one wywożone do supermarketów w całej Europie. Marże zysku są niskie i występuje tendencja do bardziej skoncentrowanej produkcji. Istnieje duża przybrzeżna gmina, a istotną rolę odgrywa turystyka. Aby przyciągnąć turystów, stworzono szereg pól golfowych. W pobliżu znajduje się duży teren podmokły należący do sieci Natura 2000.

W regionie wykorzystuje się pobór wód gruntowych zarówno do zastosowań rolniczych, jak i miejskich. Gmina sama pobiera wody gruntowe, ale osady rolnicze i małe osady wiejskie są zależne od dużych i małych poborów prywatnych. Każdy pobór wody wymaga pozwolenia. Ponadto w przypadku dużych poborów wymagane są wodomierze. W użyciu jest wiele systemów nawadniania, przy czym niektóre są bardziej wydajne od innych.

Region staje się coraz bardziej suchy ze względu na globalne ocieplenie. Służba państwowa odpowiedzialna za monitoring środowiska zgłasza, że rezerwy wód gruntowych stopniowo maleją. Z porównania obecnych i historycznych obrazów satelitarnych wynika, że teren podmokły należący do sieci Natura 2000 wysycha. Warstwa wodonośna znajdująca się blisko wybrzeża wykazuje oznaki intruzji wód słonych. Z wewnętrznego sprawozdania dla administratorów rządowych wynika, że presje obejmują pobory wody niezgodne z prawem ochrony środowiska, przy czym niezgodność polega zarówno na dokonywaniu poborów bez pozwolenia, jak i na nieprzestrzeganiu warunków określonych w pozwoleniu w przypadku poborów na podstawie pozwolenia.

Institucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym są odpowiedzialne za regulacje dotyczące ochrony środowiska, w tym zasobów wodnych. Mają one również uprawnienia do regulowania i promowania rozwoju gospodarczego.

Institucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym niepokoją się dalszą perspektywą i chcą podjąć działania na rzecz zapewnienia bardziej zrównoważonego zużycia wody. Uznają konieczność wyeliminowania nadmiernego poboru, jednocześnie jednak nie chcą zrazić mieszkańców obszarów wiejskich. Ponadto rząd krajowy wzywa instytucje rządowe i samorządowe na szczeblu regionalnym do zwiększenia starań na rzecz rozwiązania problemu złego stanu ilościowego wód gruntowych na podstawie ramowej dyrektywy wodnej.

2.4. Zarządzanie obszarem Natura 2000

Obszar Natura 2000 jest pagórkowatym terenem o powierzchni 20 000 kilometrów kwadratowych. Występują na nim różne siedliska przyrodnicze i gatunki chronione na podstawie dyrektywy siedliskowej¹¹, w tym niektóre siedliska półnaturalne zależne od rolnictwa. Tradycyjnie jest on wykorzystywany do chowu bydła poprzez ekstensywny wypas.

¹⁰ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

¹¹ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.



Obszar ten jest malowniczy i przyjmuje turystów oraz osoby odwiedzające go w celach rekreacyjnych. Niektórzy mieszkańcy chcieliby rozwinąć jego potencjał turystyczny, w tym za pośrednictwem ekoturystyki.

Z oficjalnego monitorowania stanu środowiska wynika, że liczba siedlisk maleje, częściowo w wyniku pozostawiania gruntów odłogiem i ich naturalnego przechodzenia w obszary porośnięte, a częściowo ponieważ niektórzy rolnicy intensyfikują swoje użytkowanie gruntów.

Odpowiedzialność za zarządzanie obszarem Natura 2000 spoczywa na ministerstwie środowiska. Pracujący dla niego naukowcy monitorują chronione siedliska i gatunki. Ministerstwo zobowiązało się do przyjęcia planu zarządzania tym obszarem wraz z konkretnymi środkami ochrony. Nie zrobiło tego jednak do tej pory. Ministerstwo rolnictwa przydziela środki z funduszu rolnośrodowiskowego, które są dostępne do celów zarządzania obszarami Natura 2000.

Ogólnie ludność wiejska starzeje się, przy czym wielu rolników jest na emeryturze lub jest w podeszłym wieku. Niektórzy nie uprawiają aktywnie swoich działek rolnych, a ich grunty wykazują oznaki pozostawienia odłogiem. Jednocześnie część młodszych rolników, którzy uczęszczali do szkoły rolniczej, dąży do intensyfikacji i zwiększenia swojej produkcji.

W ramach funduszu rolnośrodowiskowego oferuje się już płatności na utrzymanie siedlisk, ale indywidualne porozumienia z rolnikami nie precyzują, co rolnicy muszą zrobić. Organizacje rolnicze zauważyły, że porozumienia takie nie powinny mieć zbyt nakazowego ani obciążającego charakteru, ponieważ nie można oczekiwać, że rolnicy będą ekspertami od siedlisk i gatunków.

Krajowa organizacja pozarządowa wykorzystuje dane satelitarne aby wykazać, że okrywa zielona na obszarze Natura 2000 się zmienia, i prowadzi kampanię na rzecz lepszej ochrony siedlisk. Skierowała ona pismo do ministerstwa środowiska, grożąc wystąpieniem na drogę sądową w związku z – jej zdaniem – brakiem skutecznego wdrożenia. Niektórzy turyści i archeolodzy wyrażają obawę, że granice archeologicznie i kulturowo istotnych obszarów są niszczone.

Ministerstwa rolnictwa i środowiska przyznają, że powinny współpracować, aby zapewnić lepsze wyniki w tego rodzaju sytuacji. Zgadniają się opracować strategię na rzecz przestrzegania prawa ochrony środowiska. Przyznają również, że powinno być to ściśle powiązane z planem zarządzania obszarem Natura 2000 i środkami ochrony.

2.5. Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich

Populacja gatunku ptaka krajobrazu rolniczego, kuropatwy zwyczajnej, *Perdix*, znacząco zmalała w państwie członkowskim. W przeszłości powszechnie występował on na terenach wiejskich, a także dużo na niego polowano.

Kuropatwa zwyczajna jest gatunkiem związanym z otwartymi gruntami rolnymi. Zidentyfikowano trzy czynniki mające zasadnicze znaczenie dla jej przetrwania: dostęp do pożywienia; miejsca gniazdowania i ogólne siedlisko; oraz kontrolę drapieżników. Pisklęta kuropatwy są w dużym stopniu zależne od bezkręgowców, których ilość może być ograniczona w miejscach, w których stosuje się produkty biobójcze. Starsze ptaki mogą ucierpieć, jeśli nasiona i ziarna będą niedostępne podczas miesięcy zimowych lub będą dostępne w niewystarczającej ilości. Kuropatwy są również narażone na drapieżnictwo ze strony lisów, gronostajów, łasic, czarnowronów, gawronów, kawek i srok.

Ministerstwo środowiska – które jest odpowiedzialne za ochronę gatunku – chce współpracować z rolnikami i innymi podmiotami, aby zwiększyć liczebność kuropatw. Jego celem jest 30% wzrost na szczeblu krajowym, ale również w szeregu mniejszych jednostek administracyjnych. Aby wesprzeć środki ochrony, ministerstwo zamierza wykorzystać umowy z chętnymi rolnikami. Każda taka umowa zależałaby od finansowania rolnośrodowiskowego, za które jest odpowiedzialne ministerstwo



rolnictwa. Zamierzeniem jest, aby uczestniczący rolnicy zapewnili bardziej odpowiednie siedliska, unikając produktów biobójczych i aktywnie produkując nasiona i ziarna (takie jak słoneczniki), którymi ptaki mogą się żywić.

Docelowa ludność wiejska ma dobrą wolę. Niektórzy rolnicy pamiętają możliwość polowania na kuropatwy i mają nadzieję, że znów będą mogli to robić, gdy liczebność wzrośnie. Krajowe stowarzyszenie łowieckie jest pomocne i również chętne do uczestnictwa w kontrolowaniu drapieżników (na podstawie proponowanych odstępstw). Krajowa organizacja ochrony ptaków ochoczo popiera ochronę kuropatw, ale wielu jej członków jest przeciwnych polowaniu.



3. Przyczyny i skutki

3.1. Wprowadzenie

Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich wymaga zrozumienia wzajemnego oddziaływania na siebie ludzi i środowiska naturalnego. Jest to domena przyczyny i skutku.

W niniejszym rozdziale przeprowadzono analizę trzech kategorii przyczyn i skutków: naturalnych cykli i procesów; łańcucha wyjaśniającego sposób, w jaki ludzie oddziałują na środowisko naturalne; oraz cyklu objaśniającego poszczególne etapy, na których zazwyczaj ustanawia się prawo i politykę ochrony środowiska.

Pierwsza kategoria obejmuje cykl hydrologiczny, cykl azotowy, cykl fosforu i cykl węgla. Te cykle i procesy nie są zależne od ludzi. Środowisko naturalne podlega im niezależnie od obecności człowieka. Działania człowieka jednak mają na nie wpływ, a one mają wpływ na działania człowieka, często głęboki. Wymienione cykle nie są jedynymi naturalnymi cyklami. Istnieje wiele innych, w tym cykle życia poszczególnych gatunków roślin i zwierząt, takich jak *Perdix* wspomniany w rozdziale 2.

Ludzie oddziałują na środowisko w sposób dynamiczny. Starając się to wyjaśnić, stosuje się ogólny model zwany DPSIR. Opisuje on, *dlaczego* wprowadza się prawo i politykę ochrony środowiska oraz aspekty przyczyn i skutków, do których zazwyczaj będą starali się odnieść twórcy danego prawa i danej polityki.

Prawo i polityka ochrony środowiska są dynamiczne same w sobie, a poprzez cykl polityki wyjaśnia się sposób, w jaki zmieniają się na przestrzeni czasu.

W niniejszym rozdziale poruszono kwestię sposobu, w jaki prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska odzwierciedla te trzy kategorie przyczyn i skutków.

Wszystkie te kategorie oddziałują na siebie nawzajem. Należy uwzględnić je wszystkie, ponieważ każda kategoria będzie miała swoją rolę w określaniu i kształtowaniu obszaru, w którym organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska muszą interweniować, oraz sposobu, w jaki muszą przeprowadzić tę interwencję. Rozdział kończy się analizą czterech scenariuszy z rozdziału 2 względem tych kategorii.

3.2. Naturalne cykle i procesy

Cykl hydrologiczny

Obieg wody na Ziemi odbywa się w ramach cyklu hydrologicznego, zwanego również cyklem wodnym. Poszczególne elementy cyklu obejmują opady (tj. opady deszczu i śniegu), topnienie śniegu, odpływ, infiltrację do podglebia i warstw wodonośnych, spływ podpowierzchniowy, spływ powierzchniowy, magazynowanie w jeziorach i zbiornikach, parowanie i transpirację.

Na cykl hydrologiczny wpływają zarówno czynniki fizyczne, jak i ekologiczne. Warunki geologiczne i glebowe mają wpływ na to, jak szybko woda spływa z gruntu lub znika w ziemi. Różne rodzaje okrywy zielonej wywierają wpływ na tempo, w jakim zachodzi parowanie i transpiracja.

Działania człowieka na obszarach wiejskich, w szczególności rolnictwo, wpływają na cykl, na przykład poprzez radykalną zmianę okrywy zielonej lub pobór dużych ilości wody z jednolitych części wód powierzchniowych lub warstw wodonośnych. Jednocześnie możliwość przeprowadzenia tych

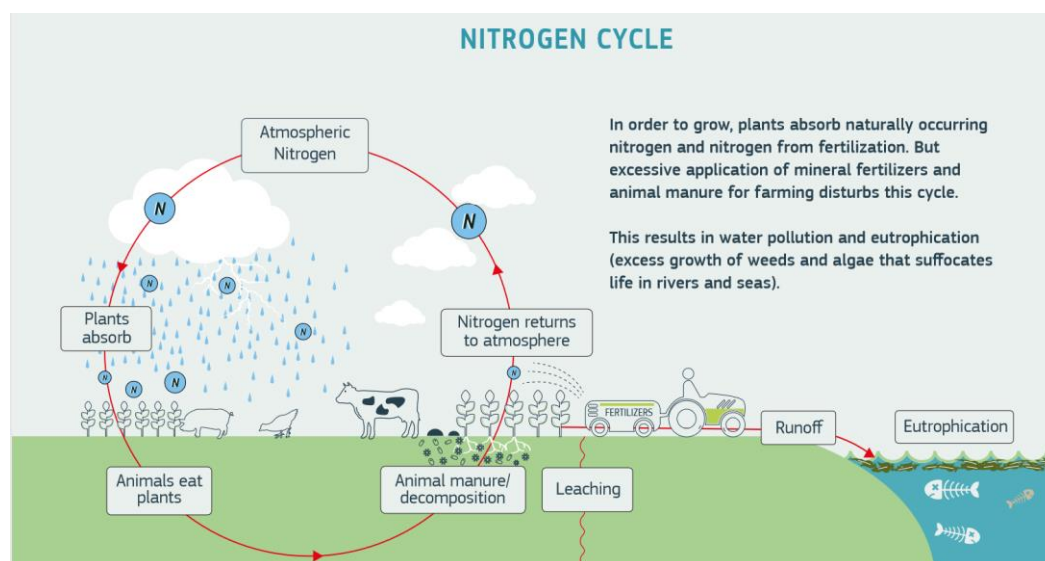


działań człowieka zależy od cyklu hydrologicznego. W rzeczywistości cały łańcuch żywnościowy zależy od niego.

Cykl hydrologiczny i pozostałe cykle naturalne opisane poniżej oddziałują na siebie nawzajem. Odpływ z gruntu może przenosić azotany i inne substancje biogenne do wód powierzchniowych lub warstw wodonosnych. Za pośrednictwem opadów cykl ten jest związany z kwaśnym deszczem. Torfowiska magazynujące duże ilości węgla będą również magazynować wodę i regulować jej spływ; ich utrata może w związku z tym prowadzić do zwiększenia częstotliwości powodzi.

Cykl azotowy

Rysunek 1: Cykl azotowy



Azot jest substancją biogenną niezbędną dla życia roślin i zwierząt i występuje w chlorofilu i aminokwasach. Przemieszcza się między powietrzem, gruntem, wodą i stworzeniami żywymi, zmieniając po drodze swoją postać chemiczną. Postacie chemiczne obejmują azot organiczny, amoniak, azotyn, azotan, podtlenek azotu, tlenek azotu lub nieorganiczny azot gazowy. Cykl azotowy opisuje poszczególne procesy naturalne związane z tymi zmianami. Głównymi z nich są wiązanie azotu, amonifikacja lub mineralizacja, nityfikacja i denityfikacja.

Azot gazowy stanowi 78% atmosfery, ale rośliny i zwierzęta nie mogą pobrać go bezpośrednio z powietrza. Niektóre rośliny, takie jak rośliny strączkowe, są jednak żywicielami bakterii, które mogą przekształcić azot w amoniak, który z kolei rośliny mogą wykorzystać. Nazywa się to wiązaniem azotu. W XX w. ludzie poznali sposób dokonywania tego przekształcenia w procesie przemysłowym w fabrykach, tym samym zapoczątkowując epokę sztucznych nawozów.

Rośliny pochłaniają azotany i amoniak i przekształcają je w azot organiczny. Zwierzęta pochłaniają azot organiczny za pośrednictwem roślin. Kiedy rośliny i zwierzęta umierają lub zwierzęta wydają odchody (obornik), azot organiczny jest przekształcany w amoniak przez bakterie i grzyby. Proces ten znany jest jako amonifikacja lub mineralizacja. Gaz amoniakalny jest jednak toksyczny dla roślin, a nityfikacja odbywa się za pośrednictwem bakterii przekształcających amoniak w azotany a później azotyny – kolejną formę azotu, którą rośliny mogą wykorzystać. W ramach innego procesu zwanego denityfikacją inne bakterie przekształcają azotany w azot gazowy, tym samym kończąc cykl azotowy.

Działania człowieka na obszarach wiejskich, zwłaszcza rolnictwo, wywierają głęboki wpływ na cykl azotowy. W szczególności za ich pośrednictwem, głównie poprzez uprawę roślin wiążących azot, stosowanie sztucznych nawozów i aplikację odpadów zwierzęcych pochodzących z intensywnych



dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza, powstaje zdecydowanie więcej azotu dostępnego dla roślin, niż natura sama by wytworzyła. Umożliwia to utrzymanie przez grunt trudniejszych upraw i większej ilości zwierząt gospodarskich.

Te korzyści w postaci wydajności pociągają jednak za sobą obciążenia dla zdrowia ludzi i środowiska.

Azotany są wysoce rozpuszczalne w wodzie. Azotany i organiczne związki azotu pochodzące z nawozu i obornika dostają się do wód gruntowych poprzez wymywanie i docierają do wód powierzchniowych przez odpływ. Ilustruje to związek z cyklem hydrologicznym.

W wodzie azot i inne substancje biogenne, takie jak fosfor, stymulują wzrost alg. Mogą one służyć jako pożywienie dla organizmów wodnych, w tym ryb. Nadmierne stężenia substancji biogennych powodują jednak intensywny wzrost alg. Obniża to poziomy tlenu w wodzie i wiele organizmów, takich jak ryby, płazy i owady wodne nie może w niej przetrwać. Zjawisko to, znane jako eutrofizacja, ma negatywne konsekwencje dla różnorodności biologicznej, rybołówstwa i zajęć rekreacyjnych. Niektóre algi mogą być również bardzo toksyczne. Na przykład w ekosystemach przybrzeżnych i morskich eutrofizacja przyczynia się do zmiany składu gatunkowego alg, zmniejszenia różnorodności gatunkowej oraz prowadzi do proliferacji toksycznych alg.

W ludzkim ciele azotany są przekształcane w azotyny, co może powodować methemoglobinemię. Uniemożliwia to normalny transport tlenu przez krew do tkanek, prowadząc do powstawania niebieskich przebarwień na skórze (sinicy). Przy wyższych stężeniach niewystarczający dopływ tlenu może być śmiertelny, w szczególności dla niemowląt. W związku z tym niezbędne jest utrzymanie maksymalnych dopuszczalnych poziomów azotanów w wodzie, aby chronić niemowlęta, małe dzieci i kobiety w ciąży. Maksymalna ilość określona w dyrektywie w sprawie wody pitnej¹² wynosi 50 mg/l, co odzwierciedla zalecenie Światowej Organizacji Zdrowia.

Wpływ rolnictwa na cykl azotowy rozszerza się również na atmosferę i przez nią przechodzi. Na przykład amoniak jest uwalniany do powietrza z intensywnych dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza. Emisje pochodzą głównie z rozkładu mocznika w odpadach zwierzęcych i kwasu moczowego w odpadach z hodowli drobiu. Emisje zależą od gatunku zwierzęcia, jego wieku, wagi, diety, systemów pomieszczeń inwentarskich, gospodarowania odpadami i technik składowania.

Amoniak przyczynia się do powstawania kwaśnych deszczy i eutrofizacji, które mogą prowadzić do wystąpienia potencjalnych zmian w jakości gleby i wody. Późniejszy wpływ kwaśnych deszczy może być znaczący; obejmuje on szkodliwe skutki dla ekosystemów wodnych w rzekach i jeziorach oraz szkody dla lasów, upraw i innej roślinności.

Amoniak w atmosferze może powodować również zaburzenia oddychania u narażonych na niego ludzi.

Cykl fosforu

Tak jak azot, fosfor jest substancją biogenną niezbędną dla roślin i zwierząt. Występuje głównie na łądzie w glebie i skałach. Pod wpływem warunków klimatycznych pewne odmiany fosforu mogą występować w stanie rozpuszczonym, co umożliwia jego pochłonięcie przez rośliny i przekształcenie w związki organiczne. Zwierzęta pozyskują fosfor, spożywając rośliny, a kiedy zwierzęta wydalają odchody oraz dochodzi do śmierci roślin i zwierząt, fosfor jest uwalniany z powrotem do gleby.

Rolnictwo wywiera duży wpływ na cykl fosforu. Fosfor występujący w złożach skalnych jest wydobywany w celu zapewnienia nawozu do aplikacji, co może powodować zwiększenie poziomu zawar-

¹² http://ec.europa.eu/environment/water/water-nitrates/index_en.html



tości fosforu w glebie. Przyczyną tego może być również aplikacja obornika pochodzenia zwierzęcego. Wysoki poziom zawartości fosforu w glebie może powodować odpływ substancji biogenych do wód powierzchniowych, w których mogą one spowodować eutrofizację – problem wspomniany powyżej w opisie cyklu azotowego – lub przyczynić się do rozwoju tego procesu. Inne wiejskie źródła fosforu obejmują zbiorniki bezodpływowe służące do gromadzenia nieczystości działające przy pojedynczych domach mieszkalnych i małych osiedlach. Jeżeli są źle ustawione, skonstruowane lub utrzymywane, mogą uwalniać fosfor do pobliskich jednolitych części wód.

Obieg węgla

Z jednej strony obieg węgla to prosty i raczej gwałtowny proces. Rośliny pochłaniają dwutlenek węgla z atmosfery w drodze fotosyntezy. Zwierzęta zjadają powstałe węglowodany w celu pozyskania energii i wydzielają dwutlenek węgla z powrotem do atmosfery. Dwutlenek węgla wydziela się także wtedy, gdy grzyby i bakterie trawią nieżywe rośliny i zwierzęta. Dzięki sekwestracji dwutlenku węgla cykl ten może jednak czasami przebiegać powoli. Węgiel przechowywany w materiale roślinnym może być zachowywany w środowisku fizycznym w depozytach torfowych lub drewnie drzewnym.

Pokłady węgla tworzą się w ziemi w drodze fosylizacji zachodzącej etapami przez długi czas. Węgiel z pokładów kopalnych jest obecnie na ogromną skalę zwracany do atmosfery w postaci dwutlenku węgla, stopniowo podnosząc temperatury na świecie (efekt cieplarniany).

Działalność wiejska, taka jak rolnictwo i leśnictwo, może się przyczynić zarówno do ucieczki dwutlenku węgla do atmosfery, jak i jego sekwestracji. Wpływ na tę działalność ma oczywiście również globalne ocieplenie.

3.3. DPSIR

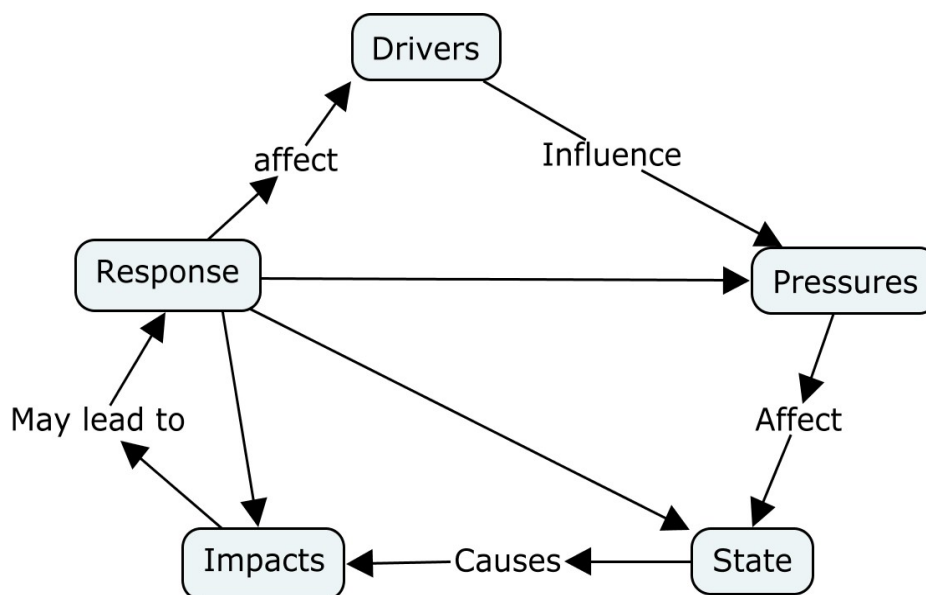
Ramy koncepcyjne wykorzystywane do celów zrozumienia interakcji między ludźmi a środowiskiem wiejskim, o których mowa w niniejszym dokumencie, opierają się na ramach, które przez wiele lat wykorzystywano do celów kształtowania polityki ochrony środowiska. Uznaje się w nich, że na **stan** środowiska wpływają wywierane na nie **presje**, takie jak zanieczyszczenie nadmiernymi poziomami azotanów uwalnianych do wód. Presje te z kolei zależą od zmian w sektorach je generujących, np. od warunków ekonomicznych wpływających na sektor rolny, które to zmiany stanowią **czynniki** wywołujące presje. Jest to opis ram „nadrzędnych” względem stanu środowiska wiejskiego.

Ważne jest jednak również, aby uwzględnić kwestie na poziomach „podrzędnych” względem stanu środowiska. Stan lub jakość środowiska wywiera **wpływ** – na zdrowie, dobrostan, przedsiębiorstwa i szerzej rozumianą gospodarkę. Z powodu tego wpływu decydenci podejmują różne rodzaje interwencji. Stanowią one **reakcję** na zmieniający się wpływ. Reagować mogą jednak również inni: przedsiębiorstwa, społeczeństwo obywatelskie, a nawet osoby fizyczne. Celem takich reakcji może być wywieranie wpływu na czynniki, presje, stan lub nawet łagodzenie wpływu, co świadczy o tym, że te ramy koncepcyjne mają charakter raczej okólny niż liniowy.

Wszystko to składa się na **ramy koncepcyjne DPSIR** – czynniki, presje, stan, wpływ, reakcje. Na poniższym rysunku przedstawiono prosty schemat.



Rysunek 2: Zarys DPSIR



Obszar, na jakim konkretny organ lub organizacja skupia się (lub zaczyna się skupiać) w ramach DPSIR, zależy od jego głównych obszarów zainteresowania. W przypadku większości organów ds. ochrony środowiska punktem wyjścia najprawdopodobniej będzie stan środowiska. Zrozumienie przyczyn problemów wpływających na stan środowiska wymaga zatem w pierwszej kolejności zrozumienia presji, a następnie wywołujących je czynników. Niemniej jednak interwencje mające na celu ochronę środowiska można uzasadnić, uznając wpływ, jaki wywiera słaby stan środowiska.

Z kolei sektor biznesowy może się skupiać na innych częściach ram DPSIR. Sektor rolny może kłaść szczególny nacisk na czynniki oraz wpływ wywierany na niego przez stan środowiska. Sektor gospodarki wodnej może natomiast skupiać się na stanie i wpływie.

Przydatne może być zatem przedstawienie poszczególnych elementów DPSIR bardziej szczegółowo.

Czynniki

Istnieje wiele różnych czynników wywołujących presje wywierane na środowisko wiejskie. Niektóre z nich to podstawowe czynniki zmian społecznych, takie jak zmiany w populacji – np. migracja do miast i ogólne starzenie się społeczeństwa. Inne dotyczą poszczególnych sektorów biznesowych. To, w jaki sposób zmieniają się czynniki sektorowe, zależy nie tylko od bezpośrednich stosunków ekonomicznych produkcji i konsumpcji (np. popytu konsumentów na mięso), ale również od szerszego środowiska ekonomicznego.

Niezwiązane ze środowiskiem cele społeczne również działają jak czynniki, dzięki swojemu wpływowi na sektory biznesowe. Cele te formułuje się zasadniczo w ramach polityk. Należy zauważyć, że różnią się one od reakcji opisanych później (choć mogą na siebie oddziaływać). Na przykład we wspólnej polityce rolnej określono cele UE w zakresie produkcji żywności (choć obejmuje ona także reakcje związane z ochroną środowiska).

Nie można wykluczyć, że będą istniały konkurujące czynniki – czynniki zachęcające i zniechęcające, działające jednocześnie. Często będą one odzwierciedlały różne wymogi w zakresie ochrony środowiska, a nawet konflikty dotyczące zasobów.

Aby przyczynić się do rozwiązania niektórych problemów środowiskowych, cele środowiskowe mogą także stać się czynnikami dla innych. Strategie polityczne dotyczące łagodzenia zmiany klimatu, np. promujące bioenergię oraz biogaz, mogą również stanowić czynniki wywołujące presje na środowisko wiejskie.



Istnieje wiele czynników na wielu różnych poziomach, które oddziałują na siebie nawzajem. Złożoność ta może być trudna do zrozumienia, szczególnie przy opisywaniu Unii Europejskiej jako całości. W przypadku poszczególnych obszarów wiejskich znaczenie będzie miała jednak mniejsza liczba czynników, a jeżeli nacisk jest położony na konkretny stan środowiska lub konkretną presję, kluczowe czynniki będzie można łatwiej określić.

Presje

Istnieje duży zakres presji oddziałujących na stan środowiska. Niektóre wynikają z czynników streszczonych powyżej, inne z działań historycznych (takich jak zanieczyszczenie powstałe w wyniku dawnych operacji kopalnych), częściej natomiast z naturalnych wydarzeń związanych z naturalnymi cyklami i procesami (takimi jak okresy suszy lub ulewnego deszczu).

Oddziaływania antropogeniczne są zróżnicowane i obejmują:

- zanieczyszczenie wody substancjami biogennymi, pestycydami i mikroorganizmami;
- zanieczyszczenie powietrza;
- zanieczyszczenie gleby;
- pobór wody;
- fizyczne zmiany jednolitych części wód;
- składowanie stałych odpadów na lądzie;
- intensyfikację lub zmianę użytkowania gruntów, w tym fizyczne zmiany powierzchni gruntów poprzez działania wydobywcze;
- urbanizację;
- globalne ocieplenie.

Czasami presje klasyfikuje się ze względu na rodzaj ich źródła. Na przykład zanieczyszczenie fosforem stanowi poważną presję dla wielu jednolitych części wód, jednak w ramach powszechnej praktyki presje dzieli się na *źródła punktowe* (takie jak odprowadzanie ścieków z oczyszczalni) i *źródła rozproszone* (takie jak odpływ obornika i nawozów sztucznych).

Presje mogą już istnieć lub stanowić *potencjalne* zagrożenie.

Stan

Analizując stan środowiska, ważne jest, aby wyjaśnić dokładnie zakres i terminologię. Stan środowiska dotyczy wszystkich aspektów środowiska i tego, co się w nim zawiera. W sposób oczywisty istnieje wiele interakcji i związków przyczynowych. Na przykład stężenie fosforu w wodzie wpływa na stężenie fitoplanktonu, które z kolei oddziałuje na populację zooplanktonu, a ta wpływa na populację ryb, która oddziałuje na populacje ptaków i ssaków od nich zależnych. Do opisania takich oddziaływań często używa się pojęcia „wpływ”, jednak w rozumieniu DPSIR jest ono zarezerwowane dla skutków tych różnych aspektów „stanu” dla ludzi (zob. poniżej).

„Stan” obejmuje zatem:

- chemiczną jakość wody – odzwierciedlającą obecność m.in. substancji biogennych, substancji niebezpiecznych oraz pestycydów;
- mikrobiologiczną jakość wody – odzwierciedlającą obecność mikroorganizmów, m.in. salmonelli i bakterii z grupy coli;
- stan ekologiczny jednolitych części wód – odzwierciedlający ich bogactwo pod względem życia roślin i zwierząt;
- jakość powietrza – odzwierciedlającą stężenia zanieczyszczeń;
- jakość gleby – odzwierciedlającą żyzność gleby, obecność mikroorganizmów oraz potencjalną obecność zanieczyszczeń, np. metalami ciężkimi;
- ilość wody w jednolitych częściach wód powierzchniowych oraz w wodach gruntowych;
- fizyczną strukturę środowiska, m.in. hydromorfologię rzek i jezior;



- ilość gleby – odzwierciedlającą stopień, w jakim podlega ona ubywaniu w związku z erozją lub uszczelnianiem;
- elementy biologiczne różnych siedlisk, m.in. lasów, torfowisk, wrzosowisk i użytków zielonych;
- warunek różnorodności biologicznej, tj. jej stan ochrony;
- istotne pod względem estetycznym elementy krajobrazu wiejskiego, takie jak wzory żywopłotów, kamiennych murków i innych tradycyjnych granic;
- inne istotne pod względem kulturowym elementy krajobrazu wiejskiego, takie jak historyczne budowle i stanowiska archeologiczne.

Dla osób, które znają ramową dyrektywę wodną, „stan” obejmuje wszystkie zróżnicowane elementy składowe stanu jednolitych części wód – poszczególne aspekty stanu chemicznego, wszystkie elementy jakości biologicznej oraz elementy stanu hydromorfologicznego.

Niektóre elementy stanu stanowią przedmiot celów prawnych w przepisach UE – np. poziomy zawartości azotanów w jednolitych częściach wód i stan niektórych chronionych siedlisk oraz gatunków (za pośrednictwem koncepcji „właściwego stanu ochrony”).

Wpływ

„Wpływ” dotyczy konsekwencji zmian w stanie środowiska dla poszczególnych osób, społeczności, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa. Wpływ ten może przyjmować wiele różnych form. Może być pozytywny, a także negatywny. Ponadto mogą się pojawić reakcje łańcuchowe, w których jeden wpływ prowadzi do następnego.

Przykłady wpływu obejmują:

- korzyści płynące z posiadania bogatych, czystych zasobów wodnych;
- korzyści płynące z dobrego stanu środowiska dla sektorów rekreacji i turystyki oraz negatywne skutki dla nich wynikające ze złego stanu środowiska;
- pozytywne skutki dobrego stanu dla postrzegania wartości dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz negatywne skutki dla postrzegania tych wartości wynikające ze złego stanu środowiska;
- ryzyko chorób i innych zagrożeń zdrowotnych wynikających z używania zanieczyszczonej wody do picia lub kąpieli;
- ekonomiczne skutki ograniczonej dostępności wody dla rolnictwa, przemysłu i konsumentów;
- koszty powodzi;
- koszty pożarów.

Poszczególne rodzaje wpływu często znacząco się różnią między obszarami wiejskimi.

Reakcje

Spółeczeństwo przyjęło różne reakcje w celu podjęcia próby utrzymania i wspierania dobrego stanu środowiska lub zapobiegania jego złemu stanowi i negatywnemu wpływowi.

W rozumieniu niniejszego Vademecum główną kategorią reakcji jest prawo Unii. Reakcje na szczeblu UE nie ograniczają się do wprowadzenia zobowiązań prawnych. Do ważnych reakcji zalicza się również finansowanie. Może ono oddziaływać na czynniki (np. poprzez zmianę zachęt w zakresie działalności rolniczej), presje (np. poprzez budowę systemów redukujących pobór wody), stan (np. poprzez naturalizację cieków wodnych) oraz wpływ (np. poprzez ochronę przeciwpowodziową).

Reakcje na szczeblu UE są jednak ściśle powiązane z reakcjami krajowymi i nie można ich analizować osobno. W ramach reakcji na szczeblu UE w większości przypadków zakłada się potrzebę i wymaga reakcji krajowych.



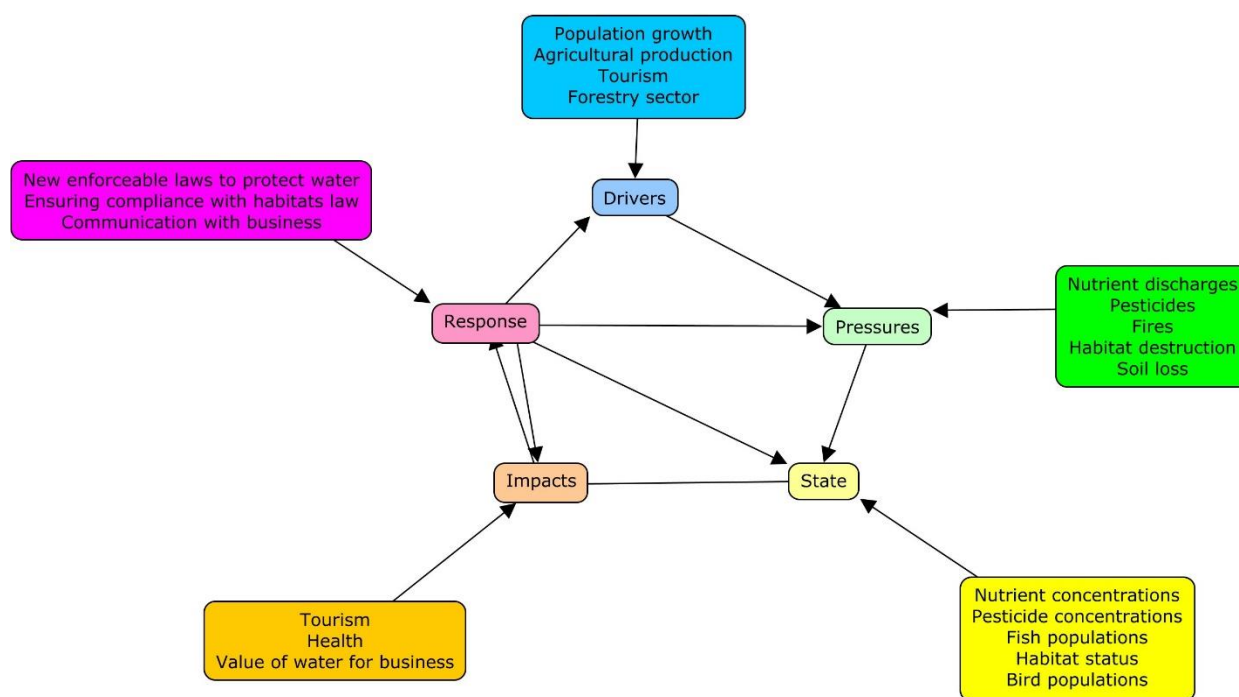
Krajowe reakcje polityczne mogą także obejmować instrumenty, które rzadziej przyjmuje się na szczeblu UE. W szczególności mogą one obejmować instrumenty ekonomiczne, takie jak podatki od pestycydów lub nawozów.

Reakcje społeczeństwa oznaczają również reakcje podmiotów pozarządowych. Przedsiębiorstwa mogą wprowadzać działania mające na celu obniżenie presji, zarządzanie stanem środowiska lub łagodzenie wpływu. Na przykład sektor wodny może współpracować z rolnikami w celu obniżenia zanieczyszczenia pestycydami. Osoby fizyczne i organizacje pozarządowe również podejmują reakcje, np. bezpośrednio interweniując w celu zarządzania siedliskami.

We wszystkich przypadkach reakcje skutkują odpowiednią interwencją, jeżeli są dobrze zaplanowane i, co ważne, właściwie zrealizowane. Pomoc w zapewnieniu właściwej realizacji reakcji prawnych na szczeblu UE stanowi główny cel niniejszego Vademecum.

Na poniższym rysunku przedstawiono te różne elementy ram DPSIR w odniesieniu do środowiska wiejskiego na podstawie przykładów opisanych powyżej.

Rysunek 3: DPSIR i środowisko wiejskie



3.4. Cykl polityki

Jeżeli przyjrzymy się bardziej uważnie części ram przyczynowo-skutkowych DPSIR dotyczącej reakcji, a zwłaszcza przepisom prawa z zakresu ochrony środowiska, napotkamy dalsze ramy koncepcyjne. Jest to cykl polityki. Odnosi się to do poszczególnych etapów opracowywania, przyjmowania, wdrażania, oceny i dokonywania przeglądu przepisów prawa z zakresu ochrony środowiska lub innych decyzji dotyczących środowiska.

Pierwszy etap obejmuje identyfikację problemu i opracowanie podejścia w celu jego rozwiązania. Określając problem, zazwyczaj uwzględnia się informacje na temat czynników, presji, stanu i wpływu. Na podstawie określonego problemu zidentyfikowane zostaną cele – np. ochrona zdrowia ludzi lub ograniczenie zanieczyszczenia. Cele te są następnie przekształcane w cele szczegółowe – np.

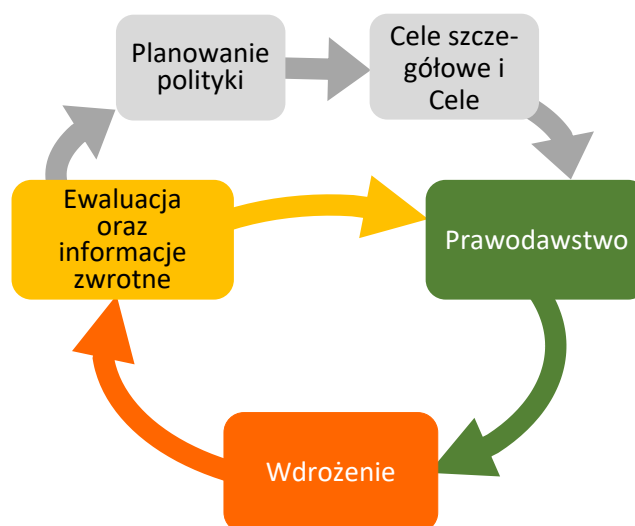


stan środowiska zgodny z celem. Aby osiągnąć cele szczegółowe, opracowuje się konkretne środki. Mogą się one wiązać z czynnikami, presjami lub stanem. Etap podejmowania decyzji kończy się przyjęciem prawa lub decyzji. Po tym etapie następuje wdrażanie, monitorowanie i sprawozdawczość. Etap oceny umożliwia dokonanie analizy wartości i skuteczności prawa. Może to doprowadzić do zidentyfikowania nowej grupy problemów lub niedociągnięć – zazwyczaj przez odniesienie do DPSIR – oraz do przeglądu i udoskonalenia prawa lub dostosowania strategii wdrażania.

Powyższe podejście cykliczne ma znaczenie w kontekście prawa ochrony środowiska, ale również strategii – jak się okaże w dalszej części dokumentu. W przypadku prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska zarówno instytucje UE, jak i państwa członkowskie są zaangażowane na różnych etapach cyklu.

Ponadto cykl polityki dotyczy również dziedzin niezwiązanych ze środowiskiem. Podejmowanie decyzji w innych dziedzinach może się przyczynić do powstania pozytywnych lub negatywnych czynników w ramach DPSIR. Wyjaśnia to znaczenie zasady integracji, tj. zasady, zgodnie z którą kwestię ochrony środowiska należy uwzględniać przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki niezwiązanej z ochroną środowiska.

Rysunek 4: Cykl polityki¹³



3.5. Zobowiązania prawne UE oraz cykle przyczynowo-skutkowe

Jedną z kategorii reakcji w ramach DPSIR stanowią przepisy UE dotyczące ochrony środowiska (i powiązanych kwestii). Celem prawa Unii jest ochrona stanu środowiska oraz zapobieganie negatywnemu wpływowi lub ograniczanie go. Cel ten można osiągnąć, wprowadzając wiele różnych zobowiązań dotyczących osób fizycznych, przedsiębiorstw oraz organów publicznych. Zobowiązania te

¹³ Źródło: IMPEL, 2018 r. Doing The Right Things (IED) Combined guidance.



oznaczają interwencje w obrębie różnych części ram DPSIR. Użyteczne może się zatem okazać zbadanie, jak to się odbywa.

W pierwszej kolejności przydatne jest rozważenie zobowiązań bezpośrednio związanych ze stanem środowiska wiejskiego. Istnieje wiele przykładów celów dotyczących stanu w prawie Unii. Zalicza się do nich m.in. zapewnienie dobrej jakości wody, powietrza i siedlisk. Zobowiązania te są jednak w praktyce „celami”, które wymagają opracowania dalszych zobowiązań.

Na przykład w ramowej dyrektywie wodnej określono ogólne zobowiązanie państw członkowskich w zakresie stanu środowiska: osiągnięcie dobrego stanu jednolitych części wód. Jest to główne zobowiązanie prawne.

Zgodnie z dyrektywą wymaga się jednak, aby w celu wypełnienia tego zobowiązania państwa członkowskie przyjęły środki w odniesieniu do presji uniemożliwiających osiągnięcie dobrego stanu. Środki te mogą obejmować zobowiązania prawne podmiotów odpowiedzialnych za te presje. Określone w dyrektywie główne zobowiązanie dotyczące stanu środowiska należy zatem przełożyć na zobowiązania dotyczące presji na szczeblu państw członkowskich.

Nałożenie na organy lub przedsiębiorstwa wymogów w zakresie prowadzenia monitoringu stanu środowiska lub presji środowiskowych może pomóc w określeniu, czy presje są łagodzone.

Wiele zobowiązań w prawie Unii dotyczy konkretnie presji. Na przykład zobowiązania dotyczące azotanów, oczyszczania ścieków, pestycydów i odpadów – we wszystkich tych przypadkach celem jest ograniczenie konkretnych presji lub zapobieganie im. W niektórych przypadkach zobowiązanie może polegać na osiągnięciu określonego poziomu presji (np. redukcji emisji do konkretnego poziomu), w innych wprowadza się techniczne zobowiązanie, zgodnie z którym oczekuje się ograniczenia presji (np. poprzez składowanie obornika).

Istnieje szereg polityk UE dotyczących czynników, w ramach których stosuje się w szczególności zachęty, choć nie tylko. Wspólna polityka rolna stanowi oczywisty przykład, jednak strategie polityczne w zakresie działań w dziedzinie energii i klimatu także mają znaczenie.

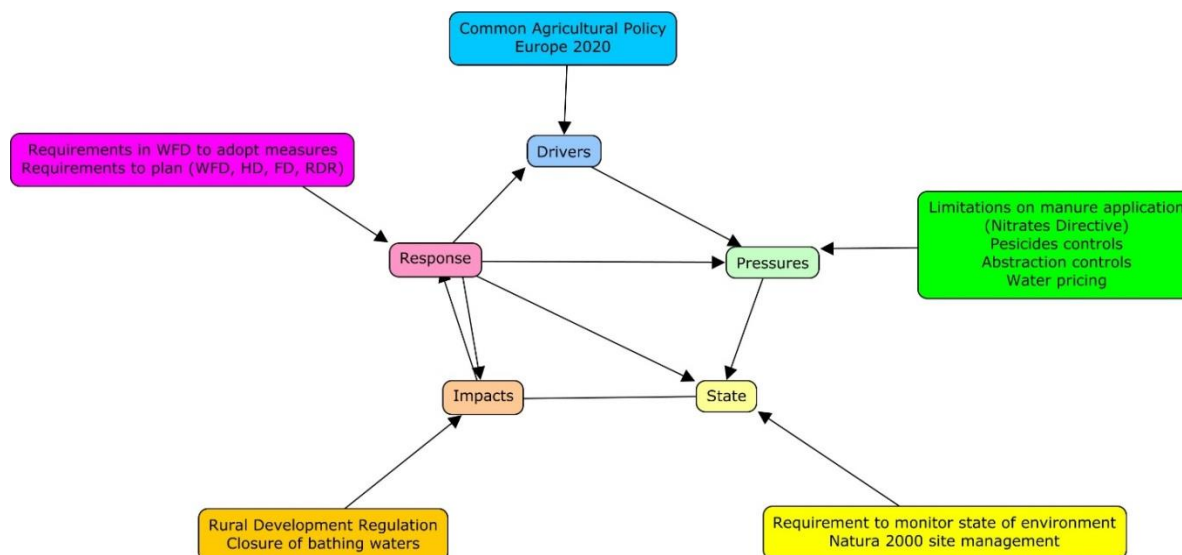
Należy również zauważyć, że prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska stanowi często reakcję *ramową*. Stwarza podstawę do dalszych, bardziej szczegółowych reakcji na szczeblu krajowym. Na przykład w ramowej dyrektywie wodnej zachęca się państwa członkowskie do badania wszelkich instrumentów, które mogą się okazać skuteczne w osiągnięciu celów, takich jak instrumenty ekonomiczne.

Podkreślić można jeszcze dwie kwestie.

Po pierwsze, treść zobowiązań UE w zakresie ochrony środowiska nie jest ukierunkowana wyłącznie na poszczególne aspekty DPSIR. Uwzględnia się w niej także naturalne cykle i procesy, o których już była mowa. Na przykład cykl hydrologiczny stanowi centralny punkt dyrektywy powodziowej, a cykl azotowy – dyrektywy azotanowej.

Po drugie, jeżeli chodzi o cykl polityki, większość prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska, które ma zastosowanie do obszarów wiejskich, jest już dojrzała. W wielu przypadkach obowiązuje od dziesięcioleci. Dominujące etapy obejmują wdrażanie, ocenę i informację zwrotną. Biorąc jednak pod uwagę, że spora część prawodawstwa ma charakter ramowy, nadal istnieje duża potrzeba przyjmowania nowych lub wzmocnionych środków na szczeblu krajowym – co jest istotne z perspektywy zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Rysunek 5: Schemat DPSIR wraz z przykładami zobowiązań prawnych w zakresie różnych elementów tych ram



3.6. Analiza scenariuszy

Tabela 1: związek przyczynowo-skutkowy

Scenariusz	Obserwacje
<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>Cykle hydrologiczne, azotowe i fosforowe – wszystkie mają znaczenie i oddziałują na siebie, wpływając na stan środowiska.</p> <p>Pod względem DPSIR stan wód powierzchniowych, gruntowych i przybrzeżnych pogorszył się. Odnotowuje się negatywny wpływ na środowisko i negatywny wpływ społeczno-gospodarczy. Presje są wywoływane intensywnym rolnictwem, które oddziałuje na cykle naturalne. Czynniki obejmują warunki rynkowe, które sprzyjają zwiększonej produkcji. Istotne reakcje obejmują dyrektywę azotanową, ramową dyrektywę wodną, dyrektywę w sprawie wody pitnej, dyrektywę dotyczącą jakości wody w kąpieliskach i dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych.</p> <p>Jeżeli chodzi o cykl polityki, reakcje osiągnęły etap dojrzały, tj. wdrożenia, przy czym w ocenie i informacjach zwrotnych przedstawiono niekorzystny obraz i zwrócono uwagę, że należy wzmocnić reakcje. Zalecenie dotyczące potrzeby wzmocnienia reakcji przyjęto.</p>



<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>Kluczową rolę w tym scenariuszu odgrywa cykl hydrologiczny.</p> <p>Pod względem DPSIR stan wód gruntowych jest zły. Odnotowuje się negatywny wpływ na środowisko i negatywny wpływ społeczno-gospodarczy. Presje pochodzą z różnych sektorów. Istotne czynniki obejmują rygorystyczne warunki rynkowe oraz konkurencję o dostęp do wody. Istotne reakcje obejmują ramową dyrektywę wodną oraz dyrektywę w sprawie wód gruntowych.</p> <p>Jeżeli chodzi o cykl polityki, reakcje osiągnęły etap dojrzały, tj. wdrożenia, przy czym w ocenie i informacjach zwrotnych przedstawiono niekorzystny obraz i zwrócono uwagę, że należy wzmocnić reakcje. Zalecenie dotyczące potrzeby wzmocnienia reakcji przyjęto.</p>
<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>Istotne naturalne cykle to cykle życia gatunków chronionych oraz gatunków zamieszkujących chronione siedliska.</p> <p>Jeżeli chodzi o DPSIR, stan siedlisk i gatunków jest zły. Nastąpiła również zmiana fizycznego krajobrazu przy utracie elementów kulturowych. Odnotowuje się negatywny wpływ na środowisko i negatywny wpływ społeczno-gospodarczy. Presje pochodzą z jednego sektora, ale są różnych rodzajów. Istotne czynniki obejmują zmiany demograficzne i konkurencję gospodarczą. Istotne reakcje obejmują dyrektywę w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory oraz dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.</p> <p>Jeżeli chodzi o cykl polityki, reakcje osiągnęły etap dojrzały, tj. wdrożenia, przy czym w ocenie i informacjach zwrotnych przedstawiono niekorzystny obraz i zwrócono uwagę, że należy wzmocnić reakcje. Zalecenie dotyczące potrzeby wzmocnienia reakcji przyjęto.</p>

**Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich**

Istotny naturalny cykl to cykl życia gatunku docelowego, *Perdix perdix*.

Pod względem DPSIR stan gatunku jest zły. Odnotowuje się negatywny wpływ na różnorodność biologiczną. Presje są zarówno pochodzenia ludzkiego, jak i naturalne. Do czynników zalicza się intensyfikację rolnictwa. Istotne reakcje obejmują dyrektywę ptasią oraz wykorzystanie środków rolnośrodowiskowych.

Jeżeli chodzi o cykl polityki, dyrektywa ptasia osiągnęła etap dojrzały, tj. wdrożenia, przy czym z oceny i informacji zwrotnej wynika niekorzystny obraz. Zalecenie dotyczące potrzeby wzmocnienia reakcji przyjęto.



4. Poważne wyzwania: woda, powietrze i utrata różnorodności biologicznej

4.1. Wprowadzenie

Scenariusze przedstawione w rozdziale 2 określono pod względem geograficznym. Jak jednak wygląda ogólnie sytuacja w Europie? Istnieje szereg poważnych wyzwań w zakresie ochrony środowiska, które pomagają umiejscowić te scenariusze w pewnym kontekście. Zasadniczo w kontekście ogólnym poważny problem stanowią istotne presje dotyczące jakości i ilości wody na europejskich obszarach wiejskich oraz stały spadek różnorodności biologicznej. Nie są to oczywiście jedyne presje, jednak zalicza się je do najpoważniejszych. Co więcej, nie zawsze działają one oddzielnie, a czasami mogą w znacznym stopniu się pokrywać.

4.2. Woda

Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł

W 2018 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) sporządziła ocenę problemów związanych z zanieczyszczeniami rozproszonymi, dotyczącymi wód europejskich¹⁴.

Jedynie 40% wód powierzchniowych – tj. rzek, jezior i wód przybrzeżnych – znajduje się w dobrym stanie ekologicznym lub ma dobry potencjał ekologiczny, a jedynie 38% jest w dobrym stanie chemicznym.

Zanieczyszczenia rozproszone dotyczą 38% jednolitych części wód. Dla porównania w przypadku 18% wszystkich jednolitych części wód odnotowuje się wpływ źródeł punktowych. Z kolei wpływ azotanów odnotowuje się w przypadku 18% obszaru jednolitych części wód podziemnych.

Głównym źródłem zanieczyszczeń rozproszonych jest produkcja rolna, przede wszystkim ze względu na nadmierne emisje substancji biogennych i chemikaliów, takich jak pestycydy. Do pozostałych źródeł zanieczyszczeń rozproszonych na obszarach wiejskich zalicza się wiejskie budynki mieszkalne oraz leśnictwo.

Zanieczyszczenia rozproszone oddziałują na jednolite części wód na różne sposoby. Eutrofizację wyjaśniono już w rozdziale 3 w kontekście cykli azotowych i fosforowych.

Proces ten nie jest jednak jedynym problemem. Zanieczyszczenie związkami biogennymi z obornika i gnojownicy wiąże się z mikrobiologicznym zanieczyszczeniem wód, np. wprowadzeniem bakterii *E. coli* do źródeł wody pitnej. Zanieczyszczenia rozproszone mogą prowadzić do skażenia wody opornymi na antybiotyki mikroorganizmami.

Zanieczyszczenie pestycydami może szkodzić populacjom bezkręgowców w jednolitych częściach wód. Stanowi również zagrożenie dla zdrowia ludzi, jeżeli woda pobierana do picia nie została wystarczająco oczyszczona.

Ostatnie kilka dekad ukazuje zróżnicowany obraz, jeżeli chodzi o ogólne wykorzystanie substancji biogennych w rolnictwie. W latach 1990–2010 zużycie nawozów azotowych spadło znacząco w

¹⁴ EEA, 2018, Ocena stanu i presji dotycząca wód europejskich w 2018 r. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>



ówczesnych 15 państwach członkowskich UE. Zużycie nawozów azotowych wzrosło jednak o 12% w latach 2007–2017 w UE-28¹⁵.

Ogólny poziom wykorzystania nawozów pozostaje wysoki w niektórych częściach Europy. Ponadto między państwami członkowskimi istnieją duże różnice pod względem nadwyżek azotu i fosforu, a wykorzystanie nawozów zaczęło w ostatnich latach znowu rosnać. Istnieją konkretne presje regionalne, szczególnie w miejscach, w których skupienie zwierząt gospodarskich już jest wysokie lub rośnie, a także ogniska zanieczyszczeń – obszary charakteryzujące się np. stałymi wysokimi poziomami zawartości azotanów w wodach gruntowych.

Deficyt wody

Deficyt wody pojawia się, gdy w jednolitych częściach wód powierzchniowych lub podziemnych nie ma wystarczającej ilości wód. Susze występują w sposób naturalny, jednak deficyt wody pojawia się, gdy na potrzeby działalności człowieka pobiera się nadmierną ilość wody z jednolitych części wód – przykładem może być ingerencja w cykl hydrologiczny, o której mowa w rozdziale 3.

W 2018 r. EEA sporządziła ocenę problemów ilościowych dotyczących wód europejskich¹⁶.

Niedobór wody oraz susze stanowią coraz większy problem w wielu częściach Europy. Nadmierny pobór wpływa na wody powierzchniowe i gruntowe, zmieniając system hydrologiczny, niszcząc ekosystemy i wywierając poważny wpływ nie tylko na różnorodność biologiczną, ale także na jakość wody i gleby – poprzez zmianę temperatury wody, zmniejszenie możliwości rozcieńczenia substancji zanieczyszczającej lub intruzję wody słonej.

Wody gruntowe stanowią około 42% całkowitych wód pobieranych w Europie. Pobraną wodę wykorzystuje się głównie do nawadniania i picia.

W ramowej dyrektywie wodnej określono cele w zakresie dobrego stanu ilościowego wód gruntowych. Te trzy cele oznaczają, że długoterminowy pobór wód w ujęciu średniorocznym nie powinien spowodować zmniejszenia dostępnych zasobów wód podziemnych, a obniżanie poziomu wód gruntowych nie powinno mieć wpływu na ekosystemy powierzchniowe.

Według ostatniej oceny wód gruntowych 9% całkowitej powierzchni jednolitych części wód podziemnych jest w złym stanie ilościowym. Wartość ta może nie wydawać się duża, jednak tylko sześć państw członkowskich zgłosiło brak wpływu na wody gruntowe, a w przypadku niektórych państw członkowskich wpływ ten jest znaczący. Cypr i Malta zgłosiły najwyższy odsetek jednolitych części wód podziemnych znajdujących się w złym stanie – odpowiednio 57% i 80%. Aby zaspokoić swoje potrzeby w zakresie poboru wody, oba państwa w dużej mierze polegają na wodach gruntowych. Głównymi przyczynami złego stanu ilościowego są: bilans wodny/obniżone zwierciadło wody (75%), pogorszenie stanu powiązanych wód powierzchniowych (24%) i zależnych ekosystemów lądowych (20%) oraz intruzja wody słonej (9%). Powodów nieosiągnięcia przez jednolite części wód podziemnych dobrego stanu może być więcej niż jeden.

Nadmierny pobór dotyczy 17% całkowitej powierzchni jednolitej części wód podziemnych. Główne znaczące presje uniemożliwiające osiągnięcie dobrego stanu ilościowego to: pobór wody na potrzeby publicznego zaopatrzenia w wodę, rolnictwa i przemysłu.

¹⁵https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption

16 EEA, 2018, Ocena stanu i presji dotycząca wód europejskich w 2018 r. <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-water>



Łącznie w latach 2002–2014 pobór wody spadł o około 7%, jednak powierzchnia jednolitych części wód podziemnych, której dotyczył pobór wód, wzrosła. W UE ilość wód pobierana do wykorzystania w rolnictwie (24%) osiąga bardzo różne wartości. W państwach południowych odsetek wynosi 65%, a może nawet osiągać wartość 80%, z czego większość pobieranej wody wykorzystuje się do nawadniania upraw.

W 2013 r. całkowita powierzchnia nawadniania w UE-27 wyniosła 18,7 mln hektarów, co stanowiło wzrost o 13,4% w porównaniu z 2003 r., gdy nawadniano 10,2 mln hektarów. W niektórych południowych państwach członkowskich odnotowano największy udział nawadnianych obszarów na szczeblu krajowym – w Grecji i na Malcie było to odpowiednio 44,9% i 38,6%. Kolejne miejsca zajmują Cypr, Włochy i Hiszpania – z odpowiednio 34,9%, 33,9% i 31,1%.

Historycznie państwa członkowskie radziły sobie z deficytem wody, zakładając nowe źródła poboru. Coraz większy nacisk kładzie się jednak na wydajność wykorzystywania wody (np. do nawadniania), zarządzanie popytem (np. za pomocą cen) i zapewnianie zapobiegania nielegalnemu poborowi.

W kontekście wdrażania ramowej dyrektywy wodnej nacisk kładzie się na potrzebę zrozumienia wymogów w zakresie przepływu wód powierzchniowych i gruntowych, np. za pomocą ocen bilansu wodnego.

4.3. Powietrze

Amoniak

Sektor rolny pozostaje głównym źródłem emisji amoniaku w Europie i w 2011 r. odpowiadał za 94% całkowitych emisji.

W 2019 r. Europejska Agencja Środowiska ogłosiła, że w latach 2014–2017 nastąpił ogólny wzrost emisji amoniaku o 2,5%. Przypisano to brakowi redukcji emisji w sektorze rolnym.

4.4. Utrata różnorodności biologicznej

Siedliska w złym stanie

Na szczeblu UE jedynie 16% siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy siedliskowej oceniono jako mające właściwy stan ochrony¹⁷. Spośród tych znajdujących się w złym stanie jedynie w przypadku 4% można było zaobserwować poprawę. Najwyższy odsetek siedlisk mających zły stan ochrony odnotowano w przypadku bagien, torfowisk, bagien topogenicznych i użytków zielonych. Regiony biogeograficzne charakteryzuje duże zróżnicowanie.

Na szczeblu państw członkowskich w większości ocen wskazuje się na niską liczbę siedlisk znajdujących się w dobrym stanie, z pewnymi wyjątkami: Cypr, Rumunia, Estonia, Malta i Słowenia zgłosiły ponad 40% pozytywnych ocen siedlisk. Belgia, Wielka Brytania, Dania i Holandia zgłosiły najwięcej ocen siedlisk znajdujących się w złym stanie.

Gatunki w złym stanie

Różnorodność biologiczna Europy zależy w znacznym stopniu od obszarów wiejskich. Do gatunków najlepiej zbadanych w kontekście działalności człowieka na obszarach wiejskich należą ptaki krajo-

¹⁷ EEA, 2016, Siedliska będące przedmiotem zainteresowania w Europie. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/progress-in-meeting-the-2020-1>



brazu rolniczego oraz niektóre bezkręgowce, np. motyle. W przypadku tych gatunków można zauważyć budzące niepokój tendencje.

Od 1990 r. do 2015 r. wskaźnik liczebności pospolitych gatunków ptaków spadł o 8% w 26 państwach członkowskich UE, które realizują programy monitorowania populacji ptaków¹⁸. Jednak o wiele bardziej widoczny był spadek liczebności pospolitych gatunków ptaków krajobrazu rolniczego o 32%, który nastąpił w tym samym okresie. Dla porównania wskaźnik liczebności pospolitych gatunków ptaków leśnych spadł o 3%. Dane pokazują, że spadek nieco się ustabilizował od 2000 r., jednak nie zaobserwowano żadnej tendencji powrotu do poprzednich wartości wskaźników. W rzeczywistości w latach 2000–2015 nadal odnotowywano ostry spadek (o 16%) wskaźnika liczebności pospolitych gatunków ptaków krajobrazu rolniczego. Co istotne dowody pokazują, że już przed rokiem 1990 widoczna była ostra tendencja spadkowa populacji ptaków.

W państwach członkowskich, w których prowadzi się programy monitorowania populacji motyli, w latach 1990–2015 populacja motyli zamieszkujących użytki zielone spadła o 34%, z czego 17% spadek nastąpił w latach 2000–2015. Dane te obejmują wahania z roku na rok, które są częste w przypadku motyli.

Zarówno ptaki, jak i motyle są bardzo wrażliwe na zmiany środowiska. Ich liczebność odzwierciedla bezpośrednio presje dotyczące samych gatunków, jak również presje dotyczące ekosystemów, w których żyją. Na przykład spadek liczby owadów może oznaczać mniejszą ilość pożywienia dla ptaków, a spadek liczebności dzikich kwiatów – mniej pożywienia dla motyli. W rezultacie obie grupy gatunków stanowią dobry wskaźnik jakości ekosystemów.

Głównym powodem spadku w tych kategoriach gatunków jest zanik, rozdrobnienie i pogorszenie ekosystemów naturalnych i półnaturalnych, m.in. poprzez ujednoczenie i utratę siedlisk w wyniku nasilenia rolnictwa, intensyfikacji gospodarki leśnej, pozostawiania gruntów odłogiem oraz niekontrolowanego rozrastania się miast. Na przykład wykorzystywanie pestycydów na większą skalę prowadzi do zmniejszenia populacji owadów i produkcji nasion przez rośliny, a zatem pożywienia dla ptaków. Ptaki tracą swoje miejsca lęgowe, co potęguje spadek populacji. Motyle zamieszkujące użytki zielone tracą półnaturalne użytki zielone bogate w różne gatunki.

Oczywiście istnieje wiele innych kategorii gatunków ważnych dla obszarów wiejskich, takich jak płazy i gady, ryby i ssaki. Wiele z nich również wykazuje tendencje spadkowe.

4.5. Analiza scenariuszy

Tabela 2: Poważne wyzwania

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	Scenariusz ilustruje znaczenie zanieczyszczenia wody pochodzącego z rozproszonych źródeł w niektórych zlewniach rzek, a także jego pokrywanie się z wyzwaniem związanym z emisjami amoniaku.

¹⁸ EEA 2018 Bogactwo i rozmieszczenie wybranych gatunków. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/abundance-and-distribution-of-selected-species-7/assessment>



Nadmierny pobór wody	Scenariusz ten odzwierciedla wiele aspektów deficytu wody oraz pokrywanie się tego wyzwania z wyzwaniem związanym z utratą różnorodności biologicznej.
Zarządzanie obszarem Natura 2000	Scenariusz przedstawia wyzwanie związane z utratą różnorodności biologicznej pod względem określonej jednostki pojedynczego obszaru Natura 2000.
Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich	Scenariusz przedstawia wyzwanie związane z utratą różnorodności biologicznej na większą skalę.



5. Ramy zobowiązań prawnych

5.1. Wprowadzenie

W rozdziale 3 opisano prawodawstwo UE dotyczące ochrony środowiska, odnosząc się do koncepcji DPSIR. W rozdziale tym bardziej szczegółowo zbadano zobowiązania powstałe na podstawie lub wynikające z tego oraz innego powiązanego prawodawstwa oraz sposób ich wypełniania na poziomie gospodarstw oraz na poziomie innych rodzajów działalności wiejskiej.

Przedstawiono w nim krótkie streszczenie głównych dokumentów legislacyjnych UE dotyczących ochrony środowiska oraz rodzajów zobowiązań nałożonych w nich na państwa członkowskie, w tym zobowiązań dotyczących ustanowienia systemu regulacyjnego dla rolników i innych zarządców gruntów wiejskich. Podkreślono w nim także znaczenie przepisów dotyczących finansowania unijnego oraz innych postanowień prawnych UE.

Jeżeli chodzi o szczegóły systemów regulacyjnych, w rozdziale tym wyjaśniono znaczenie szczebla krajowego, poszczególne możliwe formy zobowiązań regulacyjnych, ich dwustronny charakter oraz ich związek z szerszymi zobowiązaniami i prawami.

Na końcu rozdziału przeanalizowano cztery scenariusze.

5.2. Przepisy UE określające ramy

Przepisy UE określają ramy zobowiązań mające znaczenie dla niniejszych wytycznych.

5.2.1. Najważniejsze prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska

Poniższa ramka zawiera wykaz prawodawstwa UE w zakresie ochrony środowiska, które jest głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszych wytycznych.

Ramka 2: Prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska

Woda:

- *Ramowa dyrektywa wodna*¹⁹. W odniesieniu do konkretnych presji rolnych i innych presji wiejskich, w dyrektywie określono szerokie ramy osiągnięcia dobrego stanu jednolitych części wód i powstrzymania jego pogarszania się poprzez ograniczenie zanieczyszczenia jednolitych części wód m.in. substancjami biogennymi, osadami, pestycydami i chemikaliami rolnymi w celu regulacji poboru wody i ochrony stref poboru wody do spożycia przed zanieczyszczeniem.
- *Dyrektywa w sprawie ochrony wód podziemnych*²⁰. Uzupełnia ona ramową dyrektywę wodną o wymagania mające na celu w szczególności ochronę stanu chemicznego wód podziemnych.

¹⁹ Dyrektywa 2000/60/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej.

²⁰ Dyrektywa 2006/118/WE w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu.



- *Dyrektywa azotanowa*²¹. Określono w niej szczegółowe zasady identyfikowania zanieczyszczonych wód oraz środki ograniczające zanieczyszczenia azotanami pochodzenia rolniczego oraz zapobiegające im. Dotyczy składowania odchodów zwierzęcych oraz rolniczego wykorzystania nawozów.
- *Dyrektywa powodziowa*²². Nałożono w niej na państwa członkowskie wymóg zarządzania ryzykiem powodziowym. Zarządzanie takim ryzykiem może mieć znaczenie dla zobowiązań nakładanych na rolników, leśników i innych zarządców gruntów w związku z dowolną ogólną oceną ryzyka.
- *Dyrektywa dotycząca jakości wody w kąpieliskach*²³. Ma na celu zapewnienie, aby wody w kąpieliskach nie były zanieczyszczone organizmami mikrobiologicznymi. Może być istotna w kontekście zarządzania ryzykiem związanym z czynnościami takimi jak rozrzucanie obornika.
- *Dyrektywa w sprawie wody pitnej*²⁴. Określono w niej normy w odniesieniu do wody pitnej. Zapewnienie bezpieczeństwa wody pitnej, w szczególności wolnej od pestycydów oraz szkodliwych drobnoustrojów, ma znaczenie dla zarządzania ryzykiem związanym z działalnością taką jak rozrzucanie obornika i stosowanie pestycydów.

Przyroda i różnorodność biologiczna:

- *Dyrektywa ptasia*²⁵. M.in. nałożono w niej na państwa członkowskie wymóg wyznaczania i ochrony obszarów specjalnej ochrony (OSO) niektórych gatunków dzikiego ptactwa. Stanowią one część obszarów chronionych w ramach sieci Natura 2000. Ochrona obszaru i zarządzanie nim obejmują zobowiązania rolników, leśników i pozostałych zarządców gruntów. W niektórych przypadkach zgodnie z dyrektywą wymaga się wprowadzenia środków gospodarowania gruntami poza OSO, np. aby zapobiec utracie siedlisk ptaków na szeroko pojętych obszarach wiejskich powodowanej nadmiernym wypasaniem zwierząt gospodarskich.
- *Dyrektywa siedliskowa*²⁶. Wraz z innymi instrumentami nakłada na państwa członkowskie obowiązek nominowania i wyznaczania obszarów pod pewne siedliska oraz dla pewnych gatunków zwierząt i roślin w ramach sieci Natura 2000. Ochrona obszaru i zarządzanie nim obejmują zobowiązania rolników, leśników i pozostałych zarządców gruntów.
- *Rozporządzenie w sprawie inwazyjnych gatunków obcych*²⁷. Nakłada się w nim obowiązek zapobiegania wprowadzaniu gatunków obcych oraz kontrolowania istniejących wystąpień gatunków obcych.

Powietrze:

- *Dyrektywa w sprawie krajowych poziomów emisji (dyrektywa NEC)*²⁸. Ma ona szczególne

²¹ Dyrektywa 91/676/EWG dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego.

²² Dyrektywa 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

²³ Dyrektywa 2006/7/WE dotycząca zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylająca dyrektywę 76/160/EWG.

²⁴ Dyrektywa 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi.

²⁵ Dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa.

²⁶ Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory

²⁷ Rozporządzenie (UE) nr 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych.



znaczenie dla emisji amoniaku pochodzących z rolnictwa.

Odpady i chemikalia:

- *Dyrektywa ramowa w sprawie odpadów*²⁹. Określono w niej cele w zakresie zarządzania odpadami oraz zasady regulacji przez organy państw członkowskich.
- *Dyrektywa dotycząca zrównoważonego stosowania pestycydów*³⁰. Wprowadzono nią zobowiązania mające na celu zapewnienie, aby stosowanie pestycydów nie szkodziło środowisku.

Ogólne:

- *Dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*³¹. Nałożono nią wymóg, aby niektóre przedsięwzięcia były poddawane kontroli pod kątem oceny oddziaływania na środowisko, a w niektórych przypadkach przechodziły taką ocenę przed realizacją tych projektów. Obejmuje szereg kategorii rolnych i leśnych. Ma ona znaczenie nie tylko dla ochrony jakości wód, natury i powietrza, ale także dziedzictwa kulturowego.
- *Dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych*³². Określono w niej ramy zarządzania intensywnymi dużymi jednostkami przeliczeniowymi inwentarza w ramach systemu zintegrowanych pozwoleń.

5.2.2. Zobowiązania państw członkowskich w ramach prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska

Zobowiązania to zasadniczo nakazy i zakazy.

W powyższych przepisach UE nałożono zobowiązania na rządy państw członkowskich i organy publiczne, a także przedsiębiorstwa i osoby fizyczne. W *Vademecum* skupiono się głównie na zobowiązaniach spoczywających na tych ostatnich. Ważna jest jednak świadomość, że te dwa rodzaje zobowiązań są ze sobą ściśle związane oraz że są od siebie wzajemnie zależne.

Zgodnie z przepisami UE państwa członkowskie oraz organy publiczne muszą się wywiązać z następujących kluczowych *rodzajów* zobowiązań:

- **przyjęcia krajowych przepisów wykonawczych** oraz powstrzymania się od działań sprzecznych z przepisami UE;
- **wyznaczenia** pewnych obszarów jako wrażliwych pod względem środowiskowym lub uznania ich za takie. Są to m.in. strefy narażone na zanieczyszczenia azotanami, w których wody mają wysokie poziomy zawartości azotanów, kąpieliska, obszary poboru wody do

²⁸ Dyrektywa (UE) 2016/2284 w sprawie redukcji krajowych emisji niektórych rodzajów zanieczyszczeń atmosferycznych

²⁹ Dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy

³⁰ Dyrektywa 2009/128/WE ustanawiająca ramy wspólnotowego działania na rzecz zrównoważonego stosowania pestycydów.

³¹ Dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko .

³² Dyrektywa 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych.



spożycia oraz obszary, w których zlokalizowane są rzadkie lub wrażliwe siedliska przyrodnicze i zamieszkałe przez rzadkie lub wrażliwe gatunki;

- **monitorowania** jakości wody i powietrza oraz stanu różnorodności biologicznej. Są to techniczne i naukowe prace wykonywane zazwyczaj przez osoby z różnych środowisk naukowych;
- **przyjęcia planów, programów i innych środków** mających na celu ochronę jakości środowiska i zwalczanie presji środowiskowych. Przykłady obejmują: plany gospodarowania wodami w dorzeczu; plany zarządzania obszarami naturalnymi; plany reagowania na wysokie poziomy zanieczyszczenia powietrza; oraz plany zarządzania odpadami;
- **ustanowienia systemów regulacyjnych** dla przedsiębiorstw i osób fizycznych oraz zapewnienia, aby systemy te zostały skutecznie wdrożone. Takie systemy są niezbędne do ograniczenia presji wywieranych przez działalność gospodarczą i inne rodzaje działalności.

Największe znaczenie w kontekście niniejszego Vademecum ma ostatnia kategoria. System regulacyjny będzie obejmował zobowiązania spoczywające na niektórych osobach – zwanych „**podmiotami podlegającymi regulacjom**” lub „**społecznościami podlegającymi regulacjom**”, lub „**podmiotami odpowiedzialnymi**”. Organy odpowiedzialne za wywiązywanie się z tych zobowiązań są czasami zwane „**organami regulacyjnymi**”.

Systemy regulacyjne są ściśle powiązane z innymi kategoriami zobowiązań. Na przykład wyznaczenie terenów wrażliwych prowadzi do stworzenia szczególnych albo dostosowanych systemów regulacyjnych, a systemy mogą wymagać zmian w świetle monitoringu stanu środowiska. Ponadto rozsądne może się okazać uwzględnienie systemów regulacyjnych – oraz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska – w planach i programach. Plany i programy będą często służyły do osiągania celów środowiskowych. Osiąganie takich celów będzie zależało od wywiązania się ze zobowiązań środowiskowych w zakresie pozwoleń i innych obowiązujących na miejscu. Posiadanie skutecznych systemów regulacyjnych stanowi kluczowy element zapewnienia wywiązania się z tych zobowiązań.

5.2.3. Przepisy dotyczące finansowania unijnego

Prawodawstwo UE dotyczące ochrony środowiska nie funkcjonuje w odosobnieniu od przepisów UE mających zastosowanie do obszarów wiejskich. Prawodawstwo obejmujące przepisy dotyczące finansowania jest szczególnie ważne dla obowiązujących tam systemów regulacyjnych.

W szczególności przepisami UE w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich dodano do systemów regulacyjnych dwa ważne wymiary związane z finansowaniem:

- **Zasada wzajemnej zgodności.** Płatności w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) wiążą się – poprzez zasadę wzajemnej zgodności – z poszanowaniem przez rolników podzbioru norm dotyczących środowiska, zmiany klimatu, zdrowia publicznego, zwierząt i roślin oraz zobowiązań w zakresie dobrostanu zwierząt nałożonych na podstawie niektórych systemów regulacyjnych UE, w tym tych związanych ze wspomnianym wyżej środowiskiem. Cele obejmują rozwój rolnictwa zrównoważonego dzięki większej świadomości potrzeby spełniania wymogów środowiskowych po stronie beneficjentów WPR oraz dostosowanie WPR do oczekiwań społeczeństwa. Zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności wsparcie w ramach WPR obniża się proporcjonalnie do powagi naruszenia. Należy podkreślić, że omawiane zobowiązania w zakresie ochrony środowiska nie są dobrowolne. Niezależnie od otrzymywania płatności w ramach WPR rolnik musi wywiązywać się ze zobowiązań nałożonych w ramach systemu regulacyjnego ustanowionego na mocy odpowiedniego prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska, które pociąga za sobą swój własny system kar za nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska.



- **Programy rolnośrodowiskowe.** Czasami rolnicy i inni zarządcy gruntów otrzymują płatności za podjęcie dobrowolnych zobowiązań wykraczających poza obowiązkowe wymogi. Należy podkreślić kilka ważnych kwestii. Jeżeli rolnik lub zarządca gruntów podejmuje zobowiązanie w zamian za płatności, musi wywiązać się z tego zobowiązania, aby płatności były zasadne. Można zatem mówić o zobowiązaniach, które mimo że są dobrowolne, pozostają zobowiązaniami. Ponadto takie zobowiązania mogą się ściśle wiązać z celami, do osiągnięcia których rządy i organy państw członkowskich same zobowiązały się dążyć. Na przykład na obszarach, których celem jest ochrona przyrody, organy te muszą zapewnić, aby poszczególne siedliska i gatunki przetrwały w dobrym stanie. Często będzie się to wiązało z bliską współpracą z rolnikami i innymi zarządcami gruntów oraz przeznaczeniem płatności rolnośrodowiskowych na potrzeby tych ostatnich, aby osiągnąć niezbędne wyniki.

Przepisy dotyczące finansowania zawarte w pozostałych przepisach UE – np. w rozporządzeniu w sprawie programu LIFE³³ – mogą również odegrać pozytywną rolę, jak pokazuje przykład Burren opisany w ramce 22.

5.2.4. Pozostałe przepisy UE

Prawodawstwo oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska nie funkcjonują w odosobnieniu od przepisów prawodawczych UE mających zastosowanie do obszarów wiejskich. Na przykład wdrożenie przepisów UE dotyczących rolnictwa obejmuje gromadzenie ważnych danych dotyczących działań oraz praktycznych sposobów uprawiania gruntów. Dane te mogą w sposób istotny przyczynić się do lepszego zrozumienia sytuacji na wsi.

Warto również wspomnieć dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko³⁴ oraz dyrektywę w sprawie przestępstw przeciwko środowisku³⁵. Naruszenia przepisów UE dotyczących ochrony środowiska wspomniane w sekcji 5.2.1 podlegają sankcjom niezależnie od tych dwóch instrumentów. Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko może jednak czasami prowadzić do zobowiązania do naprawienia szkody w środowisku, a zgodnie z dyrektywą w sprawie przestępstw przeciwko środowisku wymaga się, żeby poważne przestępstwa przeciwko środowisku podlegały sankcjom karnym.

5.3. Systemy regulacyjne w prawie krajowym

Przechodząc do kwestii poszczególnych gospodarstw i innych nieruchomości gruntowych, warto przeanalizować bardziej szczegółowo charakter omawianych systemów regulacyjnych. W *Vademecum* użyto ogólnego pojęcia „systemu regulacyjnego”. W szczególności pojęcie to obejmuje zobowiązania wynikające z umów i porozumień, ponieważ mają one kluczowe znaczenie dla osiągnięcia pewnych wyników – w szczególności dla ochrony przyrody. W *Vademecum* często stosuje się termin „system regulacyjny” jako obejmujący *wszystkie* zobowiązania dotyczące ochrony środowiska, mające zastosowanie do rolników i innych zarządców gruntów. Możliwe jest jednak również odniesienie

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1293/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia programu działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (WE) nr 614/2007.

³⁴ Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu.

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.



się do systemu regulacyjnego stworzonego na mocy poszczególnych dokumentów legislacyjnych dotyczących środowiska – np. dyrektywy azotanowej.

5.3.1. Znaczenie szczebla krajowego

Większość wspomnianego powyżej prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska obejmuje dyrektywy. Dyrektywa to rodzaj instrumentu wiążącego państwa członkowskie pod kątem osiągnięcia pewnych wyników, jednak pozostawiający im pewną swobodę co do sposobu ich osiągania. W szczególności państwa członkowskie mogą same wybrać odpowiedzialne organy krajowe i dostosować swoje ustalenia administracyjne.

Jak już wspomniano, muszą jednak „transponować” dyrektywy. Oznacza to przyjęcie – lub dostosowanie – przepisów krajowych w celu stworzenia na szczeblu krajowym zobowiązań, które odpowiadają zobowiązaniom określonym w dyrektywach. Dlatego też nawet jeżeli dyrektywa bardzo jasno formułuje zobowiązanie – np. zakaz zabijania dzikiego ptactwa – będzie musiało ono znaleźć odzwierciedlenie w zakazie w prawie krajowym.

W ramach swojego marginesu swobody państwa członkowskie mogą używać różnych instrumentów i podejść do tworzenia zobowiązań dotyczących rolników, leśników i pozostałych zarządców gruntów.

Dlatego jedynie rozumiejąc prawo krajowe, można się dowiedzieć, kto i co musi zrobić, a zatem kto musi się stosować do jakich zobowiązań w danej sytuacji.

5.3.2. Jakie formy mogą przyjmować zobowiązania regulacyjne?

System regulacyjny, którego muszą przestrzegać rolnicy i inni zarządcy gruntów, składa się z szeregu zobowiązań. Pod względem prawnym zobowiązania te mogą przyjmować różne postaci.

Dotychczasowa typologia form dotyczących rolników i zarządców gruntów obejmuje:

- **zakazy** dotyczące prowadzonych działań, np. niszczenia siedlisk, stosowania niektórych pestycydów oraz stosowania nawozów w pewnych okresach;
- **ogólne wiążące zasady ustawowe** regulujące działania, np. zasady dotyczące aplikacji nawozów na gruntach w strefach narażonych na zanieczyszczenia azotanami;
- **wiążące wymogi proceduralne**, które należy spełnić przed rozpoczęciem działalności, np. wymóg zgłoszenia pewnych przedsięwzięć do celów przeprowadzenia kontroli lub oceny oddziaływania na środowisko;
- wiążące wymagania określone jako **pozwolenia lub upoważnienia** regulujące przebieg działalności, np. pozwolenie na pobór wody lub pozwolenie na intensywną hodowlę dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza;
- **wiążące warunki**, które należy wypełnić w ramach **umów, porozumień lub programów ustawowych**, takich jak EMAS, np. w celu otrzymania finansowania dla obszaru Natura 2000. Dlatego ważne jest, aby takie umowy lub porozumienia były jasno sformułowane, jeżeli chodzi o zawarte w nich zobowiązania;
- wiążące wymagania, z których należy się wywiązać w ramach oficjalnego **środka przymusu lub działania związanego z odpowiedzialnością za środowisko**.

Różne zobowiązania są różnie realizowane. Zakazy i ogólne wiążące zasady zostaną wprowadzone wskutek prawodawstwa lub aktów regulacyjnych przyjętych przez parlament lub rząd. Warunki przyznawania pozwoleń będą określane na niższych szczeblach administracyjnych, czasami najniższych – lokalnych. Niektóre rodzaje zobowiązań mają bardzo ogólny zakres. Inne są dostosowywane do konkretnych podmiotów odpowiedzialnych lub szczególnych warunków lokalnych.



W zależności od rodzaju omawianego zobowiązania może ono wpływać na różne etapy działalności (np. etap opracowywania lub zakładania lub etap operacyjny) lub na różne podmioty odpowiedzialne (np. wiążący warunek umowny może dotyczyć pojedynczego rolnika, natomiast zakaz będzie dotyczył wszystkich). W rozdziale 6 wyjaśniono szczegóły tego, w jaki sposób zobowiązania odnoszą się do konkretnego rodzaju rolnictwa i innych rodzajów działalności wiejskiej.

5.3.3. Powiązanie zobowiązań z odpowiedzialnością i uprawnieniami w zakresie egzekwowania

Podmiot odpowiedzialny ponosi odpowiedzialność z tytułu niewywiązania się z zobowiązań w ramach systemu regulacyjnego. Zobowiązania te mogą być różnego rodzaju oraz powstawać i być wyrażane na różne sposoby.

W przypadku gdy zobowiązania powstały na podstawie przepisów lub aktów regulacyjnych lub z nich wynikają („zobowiązania ustawowe”), zobowiązania te można uwzględnić w ramach prawnych w kontekście popełnienia przestępstwa. Na przykład prawo krajowe może stanowić, że przestępstwem jest rozpraszanie obornika na gruntach w okresie objętym zakazem lub naruszanie warunków pozwolenia, i przewidywać kary dla każdego, kto popełni to przestępstwo. W prawie krajowym można w jednym przepisie stworzyć zobowiązanie, a w osobnych przepisach przewidzieć sankcje za naruszenie tego zobowiązania.

Sankcje za naruszenie zobowiązań ustawowych będą zazwyczaj miały charakter administracyjny, tj. będzie mógł je bezpośrednio nałożyć organ administracyjny. Jeżeli jednak kary są regulowane na podstawie prawa karnego, sąd krajowy będzie musiał je orzec po wniesieniu i poparciu oskarżenia przez któryś z oddziałów organu administracyjnego. Zasadniczo sankcje karne będą zarezerwowane dla poważniejszych naruszeń.

W przepisach prawa krajowego może być uregulowane więcej niż jedno przestępstwo w zakresie naruszenia zobowiązania ustawowego. Na przykład w przepisach tych może być mowa o przestępstwie polegającym na doprowadzeniu do poważnego zanieczyszczenia wód, które jest kwestią oddzielną od przestępstwa polegającego na rozrzucaniu obornika w okresie objętym zakazem. Rolnik, który popełnia przestępstwo polegające na rozrzucaniu obornika, może jednak jednocześnie poważnie zanieczyszczać wody, a zatem narażać się na postępowanie karne w związku z popełnieniem przestępstwa zanieczyszczenia wód.

Nałożenie sankcji za wykroczenie o charakterze administracyjnym lub przestępstwo będzie możliwe jedynie wtedy, gdy organy same mają niezbędne upoważnienie do nakładania sankcji lub wnoszenia do sądu o ich nałożenie. W rzeczywistości takie upoważnienia stanowią kluczową część dowolnego systemu regulacyjnego.

Jeżeli chodzi o umowy i porozumienia, odpowiedzialność za niedopełnianie zobowiązań będzie inna. W tym przypadku zobowiązania mają charakter transakcyjny. Na przykład rolnik może się zobowiązać do przyjęcia pewnych praktyk rolniczych sprzyjających ochronie w zamian za płatność. Jeżeli rolnik nie dotrzyma zobowiązań, może dojść do wstrzymania płatności.

Oprócz odpowiedzialności bezpośrednio związanej z naruszeniem, może istnieć odpowiedzialność pośrednia. Jeżeli rozrzucanie obornika przez rolnika jest uciążliwe dla sąsiadów lub powstałe w ten sposób zanieczyszczenie prowadzi do uśmiercenia ryb w lokalnej rzece, rolnik ten może zostać pociągnięty do odpowiedzialności na podstawie przepisów prawa cywilnego lub otrzymać nakaz naprawienia szkody w środowisku zgodnie z wymaganiami odpowiedzialności za środowisko.

5.3.4. Dwustronny charakter systemów regulacyjnych

Przy analizowaniu systemów regulacyjnych częstą praktyką jest skupianie się na zobowiązaniach nakładanych na społeczność podlegającą regulacjom – w tym przypadku głównie rolników i innych



zarządców gruntów. Jak zauważono powyżej, systemy regulacyjne obejmują jednak również zobowiązania dotyczące rządów i organów publicznych. Te ostatnie muszą:

- czynnie zarządzać niektórymi rodzajami zobowiązań, takimi jak wymogi proceduralne i pozwolenia (np. otrzymywaniem i rozpatrywaniem wniosków o pozwolenie);
- przestrzegać ogólnych zasad dobrych rządów;
- interweniować w celu zapewnienia, aby społeczność podlegająca regulacjom oraz poszczególne podmioty odpowiedzialne przestrzegały systemów regulacyjnych.

To ostatnie zobowiązanie dotyczy obszaru zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

5.3.5. Związek z innymi zobowiązaniami i prawami

Jak zauważono w sekcji 5.2.2, systemy regulacyjne są powiązane z wypełnianiem zobowiązań innych kategorii. Może się zatem okazać, że organ regulacyjny będzie musiał uwzględnić stopień wypełniania tych zobowiązań – np. zobowiązań związanych ze stanem środowiska.

Należy również zauważyć, że prawodawstwo UE w zakresie ochrony środowiska stanowi o prawach osób i stowarzyszeń środowiskowych. Osoby fizyczne mają prawo do ochrony swojej własności i zdrowia za pośrednictwem prawa ochrony środowiska, a NGO mają prawo odwoływać się w sądzie od decyzji – lub braku działania – w zakresie ogólnych interesów ochrony środowiska, takich jak ochrona przyrody³⁶.

Co więcej, wywiązywanie się ze zobowiązań może dotyczyć także instytucji europejskich. Komisja Europejska jest odpowiedzialna za zapewnienie przestrzegania przepisów UE dotyczących ochrony środowiska. Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy ściśle monitoruje skuteczność przepisów dotyczących finansowania unijnego. W ramach tego monitorowania może kontrolować sposób dysponowania funduszami zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie.

Wszystko to podkreśla, jak ważne jest, aby nie traktować systemów regulacyjnych w odosobnieniu.

5.4. Analiza scenariuszy

Tabela 3: Ramy zobowiązań prawnych

Scenariusz	Obserwacje
------------	------------

³⁶ Zob. Obwieszczenie Komisji w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska (2017/C 275/01) oraz Vademecum dotyczące rozpatrywania skarg i udziału obywateli.



<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>Ten scenariusz obejmuje ramową dyrektywę wodną, dyrektywę w sprawie ochrony wód podziemnych, dyrektywę azotanową, dyrektywę dotyczącą jakości wody w kąpieliskach, dyrektywę w sprawie wody pitnej, dyrektywę w sprawie emisji przemysłowych oraz (potencjalnie) dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.</p> <p>Głównie przepisy systemu regulacyjnego wynikają w szczególności z ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy azotanowej oraz dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych. Będą one obejmowały zakazy, ogólne wiążące zasady, wiążące wymogi proceduralne i pozwolenia.</p> <p>Ważna będzie także wzajemna zgodność.</p> <p>Znaczenie mają również monitorowanie stanu środowiska i zobowiązania organów do sporządzania planów.</p> <p>Biorąc pod uwagę wpływ, istotne są także prawa środowiskowe.</p>
<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>Ten scenariusz obejmuje ramową dyrektywę wodną, dyrektywę w sprawie wód gruntowych oraz dyrektywę siedliskową.</p> <p>Głównie przepisy systemu regulacyjnego wynikają z ramowej dyrektywy wodnej, jednak muszą uwzględniać dyrektywę siedliskową. Pozwolenia stanowią podstawowy sposób określania zobowiązań.</p> <p>Znaczenie mają również monitorowanie stanu środowiska i zobowiązania organów do sporządzania planów.</p> <p>Biorąc pod uwagę wpływ, istotne są także prawa środowiskowe.</p>
<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>Ten scenariusz obejmuje dyrektywę siedliskową i dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, a także przepisy rolnośrodowiskowe. Na nich będzie się opierał system regulacyjny. W ramach pierwszych dwóch instrumentów będzie on obejmował zakazy, ogólne wiążące zasady i wiążące wymogi proceduralne. W ramach tych ostatnich będzie obejmował umowę lub porozumienie.</p> <p>Znaczenie mają również monitorowanie stanu środowiska oraz zobowiązania organów związane z zarządzaniem i finansowaniem.</p> <p>Biorąc pod uwagę wpływ, istotne są także prawa środowiskowe.</p>

**Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich**

Ten scenariusz obejmuje dyrektywę ptasią oraz przepisy rolnośrodowiskowe. System regulacyjny określają jednak w dużej mierze te ostatnie i obejmuje on umowę lub porozumienie.

Znaczenie mają również zobowiązania organów związane z finansowaniem.



6. Związek między systemami regulacyjnymi i działalnością wiejską

6.1. Wprowadzenie

W rozdziale 5 przedstawiono ogólny zarys systemów regulacyjnych oraz podstawowych przepisów UE w zakresie ochrony środowiska.

Z perspektywy pojedynczego rolnika lub zarządcy gruntów wiejskich istotną kwestią jest jednak to, w jaki sposób zobowiązania ograniczają konkretne interwencje lub działania, które chcą oni przeprowadzić.

W tym rozdziale przeanalizowany zostanie zatem związek między systemami regulacyjnymi i *rodzajami* interwencji oraz działań zazwyczaj prowadzonych w gospodarstwach i na innych terenach wiejskich. Celem jest pokazanie, jak zobowiązania dotyczące ochrony środowiska mają współdziałać z tymi interwencjami i działaniami, oraz wskazanie problemów z zapewnieniem zgodności, które mogą się pojawić w praktyce. Problemy z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska przeanalizowano bardziej szczegółowo w rozdziale 7.

Zobowiązania przedstawiono w dwóch częściach. W pierwszej skoncentrowano się na etapie opracowywania jednorazowych interwencji lub działania planowanego na dłuższy okres, a w drugiej na rutynowym, operacyjnym etapie bieżących działań.

6.2. Etap opracowywania jednorazowych interwencji lub nowego działania

Etap opracowywania może mieć znaczenie z kilku perspektyw. W zależności od charakteru, celu i skali danej jednorazowej interwencji lub danego trwałego działania, etap opracowywania będzie często odpowiadał głównej inwestycji finansowej lub poważnemu przyszłemu zobowiązaniu podmiotu odpowiedzialnego. Z punktu widzenia środowiska, jednorazowe, duże, fizyczne interwencje – takie jak usuwanie istniejących fizycznych elementów krajobrazu – mogą być niemożliwe lub trudne do cofnięcia. Interwencje te mogą się przyczynić do wywarcia znaczącego wpływu oraz wiązać się z kwestią skorzystania przez daną społeczność z przysługujących jej praw – np. w celu wyrażenia opinii przed przeprowadzeniem interwencji. Przewidziane nowe działanie może też wywrzeć dodatkowo nową istotną presję na lokalne lub szersze środowisko – np. utworzenie nowej, intensywnej dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza doprowadzi do zwiększenia skali składowania i produkcji obornika.

Potencjalne znaczenie dla środowiska wyjaśnia, dlaczego przepisy UE dotyczące ochrony środowiska często obejmują zobowiązania szczególne dla etapu opracowywania. Niektóre zobowiązania wiążą się z wrażliwością danej lokalizacji. Na przykład obszary przyrody będące pod ochroną podlegają specjalnym zabezpieczeniom.

W kontekście zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska nie liczy się to, czy jednorazowa interwencja lub jednorazowe działanie zostały opracowane (będzie to zależało od ograniczeń ram prawnych), ale to, czy podmiot odpowiedzialny opracował je *w sposób zgodny z przepisami*. Innymi słowy liczy się to, czy podmiot odpowiedzialny przestrzegał zobowiązań mających zastosowanie na etapie opracowywania.

Poniższa tabela służy przedstawieniu zarysu, a nie wyczerpującego obrazu – można np. dodać odwadnianie i nawadnianie gruntów.



Tabela 4: Etap opracowywania jednorazowych interwencji lub nowego działania

Rodzaj interwencji lub działania	Zobowiązania	Przykłady możliwych problemów z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska
1) Tworzenie intensywnej dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza	Zobowiązanie wykonawcy do złożenia do organów wniosku o przeprowadzenie kontroli pod kątem oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ) i wydanie zgody na inwestycję.	Tworzenie jednostki prowadzi się bez uzyskania żadnych wcześniejszych zgód. Może to dotyczyć pracowników i wykonawców, a także zarządcy gruntów.
	Zobowiązanie wykonawcy do spełnienia warunków zgody na inwestycję podczas tworzenia dużej jednostki przeliczeniowej inwentarza.	Tworzenie jednostki prowadzi się wbrew warunkom zgody na inwestycję. Może to dotyczyć pracowników i wykonawców, a także zarządcy gruntów.
2) Zmiany obszaru Natura 2000 obejmujące a) usunięcie lub pogorszenie stanu siedlisk; lub b) niepokojenie gatunków	Zobowiązanie wykonawcy do złożenia do organów wniosku o przeprowadzenie kontroli pod kątem OOŚ lub odpowiedniej oceny i wydanie wcześniejszej zgody.	Interwencję prowadzi się bez uzyskania wcześniejszej zgody. Może to dotyczyć pracowników i wykonawców, a także zarządcy gruntów.
	Dotyczące wszystkich zobowiązanie do respektowania zakazu niezgodnego z prawem niszczenia siedlisk lub niepokojenia gatunków wpływającego na obszary Natura 2000.	Chronione siedliska są niszczone lub chronione gatunki są w znaczącym stopniu niepokojone.
	Zobowiązanie umowne zarządcy gruntów do utrzymania niektórych cech terenu.	Usunięcie cech terenu wbrew zobowiązaniom umownym.
3) Opracowanie indywidualnego systemu oczyszczania ścieków (zbiornika bezodpływowego służącego do gromadzenia nieczystości)	Zobowiązanie do uzyskania zgody od organów na podstawie wiarygodnych informacji na temat warunków na danym obszarze.	Organy nie otrzymują prawdziwych informacji na temat warunków na danym obszarze.
	Zobowiązanie do korzystania z zatwierdzonego systemu oczyszczania ścieków.	Zatwierdzony system nie zostaje zainstalowany.

6.3. Operacyjny etap działania

Etap opracowywania to nie jedyny ważny etap. Istnieje wiele konkretnych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska, które mają zastosowanie w rolnictwie lub w innym rodzaju działalności mającej charakter ciągły. Tak jak na etapie opracowywania, wrażliwość obszaru wiejskiego będzie miała wpływ na konkretne, mające zastosowanie zobowiązania. Może również przyczynić się do scharakteryzowania tych zobowiązań. Aby pomóc w ochronie danego rodzaju siedliska lub gatunku, rol-



ków można np. zachęcać do zawierania umów lub porozumień dotyczących uprawiania roli w szczególny sposób.

W pewnych okolicznościach wyzwanie może stanowić *brak* działalności. W szczególności pozostawienie gruntu odłogiem może mieć negatywne skutki dla siedlisk półnaturalnych (takich jak niektóre użytki zielone), którymi trzeba czynnie zarządzać. Wyzwanie polega wtedy na wykorzystywaniu zobowiązań opartych na zachętach i wynikach.

Tabela poniżej ma – ponownie – charakter jedynie obrazujący.

Tabela 5: Operacyjny etap działania

Typ działania	Zobowiązania	Przykłady możliwych problemów z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska
1) Składowanie obornika	Zobowiązanie do posiadania minimalnych możliwości składowania, aby składować obornik w okresach, w których zakazano jego aplikacji na gruntach.	Hodowanie zwierząt gospodarskich w gospodarstwie bez wymaganych możliwości w zakresie składowania.
	Zobowiązania do zapewnienia, aby (i) miejsce składowania nie było wadliwe; oraz (ii) nie stanowiło przyczyny odprowadzania zanieczyszczeń.	Zanieczyszczenia są odprowadzane z miejsca składowania.
	Zobowiązanie do przykrycia miejsca składowania w celu ograniczenia emisji amoniaku.	Miejsce składowania nie zostało przykryte.
2) Zarządzanie okólnikami i infrastrukturą rolną ³⁷	Zobowiązanie do niezanieczyszczania.	Zanieczyszczenia, np. odpady pochodzące z produkcji mleka, są odprowadzane.
	Zobowiązanie do oddzielania wody czystej od brudnej.	Brak zapewnienia odpowiednich urządzeń w obiektach gospodarczych.
3) Transport obornika	Zobowiązanie rolnika do przekazywania nadmiernej ilości obornika do upoważnionego podmiotu zbierającego.	Nadmierna ilość obornika jest przekazywana do nieupoważnionego podmiotu zbierającego.
	Obowiązek rejestracji podmiotu zbierającego lub uzyskania przez niego upoważnienia.	Podmiot zbierający nie rejestruje się lub nie uzyskuje upoważnienia.
	Obowiązek podmiotu zbierającego dotyczący (i) odnotowywania ilości przetransportowanego obornika; oraz (ii) śledzenia za po-	Podmiot zbierający fałszuje swoje rejestry lub podaje w nich nieprawdziwe dane, lub nie prowadzi śle-

³⁷ Np. obiekty do przetwarzania żywności, jezdnie na terenie gospodarstwa, przeprawy przez strumienie, wodopoje oraz wybiegi dla zwierząt.



Typ działania	Zobowiązania	Przykłady możliwych problemów z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska
	mocą GPS.	dzenia za pomocą GPS.
(4) Aplikacja obornika i nawozów	Zobowiązania rolnika do rejestrowania przywozu nawozów chemicznych, obornika i osadu ściekowego oraz produktu pofermentacyjnego.	Rolnik nie prowadzi rejestrów lub je fałszuje.
	Zobowiązanie rolnika do respektowania zakazów dotyczących aplikacji zimą lub przy mroźnej pogodzie.	Rolnik dokonuje aplikacji w zakazanym okresie.
	Zobowiązanie rolnika do unikania aplikacji nawozu na ograniczonym obszarze/w strefie buforowej w pobliżu rzeki, jeziora, terenu podmokłego, miejsca poboru wody do picia lub kąpielisk.	Rolnik rozprowadza nawóz na ograniczonym obszarze/w strefie buforowej.
	Zobowiązanie rolnika do opracowania planów gospodarki składnikami odżywczymi z uwzględnieniem elementów takich jak: (i) badanie gleby; (ii) rejestr zakupów nawozu; (iii) wymagane osłony upraw; (iv) strefy buforowe; (v) ochrona terenów podmokłych/sztucznych terenów podmokłych.	Rolnik nie przyjmuje lub nie stosuje się do wymaganego planu gospodarki składnikami odżywczymi.
	Zobowiązanie do aplikacji nawozów przy użyciu technik redukujących emisje amoniaku.	Niestosowanie wymaganych technik aplikacji.
5) Uprawa i wypas	Zobowiązanie do zapewnienia osłon upraw w niektórych porach roku.	Niezapewnienie wymaganych osłon upraw.
	Zobowiązanie do zapobiegania erozji gleby w celu zapobiegania lub ograniczania zanieczyszczenia spowodowanego osadami.	Występuje zanieczyszczenie osadami, jak gdyby zwierzęta gospodarskie grasowały w pobliżu jednolitych części wód.
	Zobowiązanie do ograniczenia liczby zwierząt wypasanych na gruntach podatnych na erozję.	Rolnik umieszcza nadmierną liczbę zwierząt na danym gruncie.
	Zobowiązanie umowne do uprawiania lub wypasania w konkretny sposób na obszarach sieci Natura 2000.	Rolnik wykorzystuje obszar Natura 2000 bardziej intensywnie, niż przewidziano w umowie.
6) Pobór wody	Zobowiązanie podmiotu pobierającego wodę do uzyskania pozwolenia na pobór wody.	Osoba pobiera wodę bez pozwolenia.



Typ działania	Zobowiązania	Przykłady możliwych problemów z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska
	Zobowiązanie podmiotu pobierającego wodę do monitorowania i rejestrowania pobranych ilości przy użyciu licznika lub przestrzegania innych szczególnych wymagań.	Podmiot pobierający wodę nie posiada licznika lub nie rejestruje prawidłowo pobranych ilości.
	Zobowiązanie podmiotu pobierającego wodę do wnoszenia proporcjonalnych opłat za pobraną wodę.	Podmiot pobierający nie płaci zgodnie z wymaganiami.
7) Działalność leśna	Zobowiązanie do zapewnienia, aby wszelkie ścinki odbywały się w uregulowanych ramach, np. zgodnie z planem zarządzania lub systemem pozwoleń.	Nielegalne pozyskiwanie drewna.
	Zobowiązania związane z zapewnieniem ochrony rodzajów siedlisk i gatunków w ramach sieci Natura 2000, np. zachowanie drewna posuszowego.	Gospodarz lasu nie utrzymuje cech niezbędnych do zachowania różnorodności biologicznej.

6.4. Mogą wystąpić również inne zobowiązania.

Gospodarstwa oraz inne wiejskie przedsiębiorstwa podlegają systemom regulacyjnym zarówno związanym, jak i niezwiązanym ze środowiskiem. Przykłady dotyczą dobrostanu zwierząt, produkcji żywności wiejskiej oraz zarządzania gospodarstwem w szerszym rozumieniu. Rolnik lub inny podmiot odpowiedzialny będzie musiał przestrzegać wszystkich tych systemów jednocześnie, dlatego najprawdopodobniej będzie je znał i wiedział, jak wdrożyć każdy z systemów. Problemy z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska mogą obejmować różne systemy – np. rolnik może nie wywiązywać się ze zobowiązań dotyczących dobrostanu zwierząt przy jednoczesnym niewywiązywaniu się ze zobowiązań w zakresie gospodarowania obornikiem.

Z drugiej strony administracje publiczne będą często powierzały różnym organom zadanie zapewnienia zgodności z różnymi systemami regulacyjnymi, dlatego różne organy i urzędnicy mogą mieć do czynienia z tym samym, nieprzestrzegającym prawa rolnikiem.

6.5. Analiza scenariuszy

Tabela 6: Związek między systemami regulacyjnymi i działalnością wiejską

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	Ten scenariusz obejmuje etap opracowywania: budowę nowych obiektów dla zwierząt gospodarskich. Dotyczy on także etapu operacyjnego, szczególnie aplikacji nawozów.



Nadmierny pobór wody	Ten scenariusz obejmuje w dużej mierze etap operacyjny. Niektóre działania, np. pobór bez pozwolenia, gdy jest ono prawnie wymagane, są z natury niezgodne z prawem. Inne działania są prowadzone w ramach pozwolenia, jednak nie są zgodne z przepisami, ponieważ warunki uzyskania pozwolenia nie są przestrzegane.
Zarządzanie obszarem Natura 2000	Ten scenariusz obejmuje etap opracowywania, tj. zmianę i restrukturyzację krajobrazu. Obejmuje również etap operacyjny, tj. wypas. Tak jak scenariusz 4. poniżej, ten scenariusz obejmuje <i>brak</i> działalności, tj. pozostawienie gruntu odłogiem. Wiąże się to z potencjalnym znaczeniem zobowiązań transakcyjnych dla zapewnienia pozytywnego, czynnego gospodarowania gruntami.
Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich	Ten scenariusz obejmuje etap operacyjny. Tak jak w przypadku scenariusza 3. wyzwanie polega na pobudzeniu <i>nowych</i> działalności wiejskich, które dawałyby wyniki w zakresie ochrony.



7. Charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa

7.1. Wprowadzenie

W rozdziale 6 odniesiono się do szeregu możliwych problemów z nieprzestrzeganiem prawa. W niniejszym rozdziale przedstawiono bardziej szczegółową analizę tej kwestii. Wcześniej jednak pokrótce omówiono zagadnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska i jego znaczenie.

Nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska przez społeczność podlegającą regulacjom prowadzi do złożonych problemów. Przypadki nieprzestrzegania prawa mogą dotyczyć wielu pojedynczych zobowiązań i wiązać się z szeregiem odpowiedzialności prawnych; mogą wiązać się z różnymi rodzajami postępowania, a także wywierać różnorodny wpływ na środowisko oraz powodować szereg gospodarczych i społecznych skutków o różnej skali i intensywności. Zrozumienie tych różnych wymiarów ma zasadnicze znaczenie w kontekście opracowania właściwych reakcji i informowania o ich skali i priorytetowości.

Nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska można charakteryzować na trzy różne sposoby. W ramach pierwszego analizuje się je poprzez odniesienie do konkretnych zobowiązań prawnych i postępowania związanych z nieprzestrzeganiem prawa. Za pośrednictwem drugiego bada się czynniki, które mają wpływ na postępowanie ludzi. Trzeci dotyczy analizy śladu pozostawianego w związku z nieprzestrzeganiem prawa ochrony środowiska w czasie i przestrzeni.

Każdy typ charakterystyki zapewnia inny rodzaj zrozumienia i każdy może pomóc we właściwym wyborze interwencji zapewniającej przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Pierwszy typ charakterystyki ma szczególne znaczenie, jeżeli chodzi o dostarczanie wiedzy na temat tego, jak reagować na pojedyncze przypadki nieprzestrzegania prawa, tj. pojedynczych naruszeń. Drugi i trzeci typ charakterystyki są ważne, aby rozumieć działanie strategiczne oraz reakcje na poszczególne naruszenia.

7.2. Czym jest przestrzeganie prawa ochrony środowiska i dlaczego jest ważne?

Zgodnie z systemem regulacyjnym przestrzeganie prawa przez podmiot odpowiedzialny zasadniczo oznacza, że podmiot odpowiedzialny wywiązuje się ze zobowiązań, które go dotyczą w ramach danego systemu. Niektóre zobowiązania obejmują „nakazy”, a inne – „zakazy”.

W przypadku tych pierwszych podmiot odpowiedzialny musi prowadzić pozytywne działania. Może to oznaczać, że zainstaluje on konkretny element infrastruktury, np. miejsce składowania obornika, zgodnie ze specjalną procedurą, taką jak złożenie wniosku o pozwolenie, lub podejmie konkretne działania, np. siew łąki dzikich kwiatów i zarządzanie nią.

W przypadku tych drugich podmiot odpowiedzialny musi się powstrzymać od prowadzenia zakazanych negatywnych działań. Przestrzeganie prawa ochrony środowiska będzie zatem polegało na *niewykonywaniu* czynności, które miałyby negatywne skutki.

Przestrzeganie prawa ochrony środowiska jest ważne, ponieważ pomaga ograniczyć negatywne presje środowiskowe, a zatem zabezpieczyć prawidłowy stan środowiska i zminimalizować negatywny wpływ. Przykładowo przestrzeganie warunków umownych mających na celu poprawę stanu środowiska będzie generowało pozytywne skutki i wpływ – a zatem nie będzie prowadziło jedynie do braku skutków negatywnych.



Wywieranie pozytywnego i unikanie negatywnego wpływu jest w interesie społeczeństwa, ponieważ wpływ dotyczy zdrowia ludzi, ich dobrostanu, długoterminowego dobrobytu ekonomicznego, a także wartości kulturowych i etycznych. Powinien on zasadniczo zbiegać się z interesami rządu i administracji.

7.3. Określenie poszczególnych przypadków nieprzestrzegania prawa

Nieprzestrzeganie prawa co do meritum sprowadza się do pojedynczych przypadków nieprzestrzegania – tj. naruszeń – prawa. Nieprzestrzeganie prawa można potwierdzić tylko wtedy, gdy co najmniej jedna osoba narusza co najmniej jedno zobowiązanie prawne jej dotyczące.

W praktyce określenie naruszeń obejmuje uwzględnienie kilku podwymiarów:

- okoliczności wskazujących na naruszenie;
- zobowiązań prawnych, które mogły zostać naruszone, oraz potencjalnej odpowiedzialności z nich wynikającej;
- stron potencjalnie odpowiedzialnych za naruszenia; oraz
- aspektów istotnych dla konkretnych rodzajów działań następczych oraz ścigania przestępstw.

Jak się okaże, niektórych z tych podwymiarów nie można zaobserwować, gdy prawo jest przestrzegane. Pod względem prawnym nieprzestrzeganie prawa może zatem obejmować kwestie bardziej złożone niż jego przestrzeganie.

Jak wynika z rozdziałów 5 i 6, rolnicy, leśnicy i zarządcy gruntów muszą się wywiązywać z szerokiego zakresu szczególnych zobowiązań dotyczących ochrony środowiska. Ponadto na podstawie tabel 4 i 5 można stwierdzić, że szereg zobowiązań może wystąpić jednocześnie w przypadku tego samego rodzaju działalności wiejskiej. Niektóre zobowiązania mogą mieć charakter formalny (np. posiadanie uporządkowanej dokumentacji). Inne mogą być merytoryczne (np. zapewnienie pewnych zabezpieczeń na etapie fizycznego budowania). Zrozumienie charakteru danego zobowiązania prawnego ma zatem kluczowe znaczenie dla zrozumienia, czy mogło ono zostać naruszone.

Okoliczności wskazujące na możliwe naruszenie – oraz sposób w jaki wyjdą one na jaw – będą się różniły. Czasami nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska będzie w sposób oczywisty wynikało z obserwacji, np. w przypadku gdy w wyniku kontroli ustalone zostanie, że gospodarstwu brakuje wymaganych możliwości składowania jego obornika lub zostanie odnotowane, że rolnik rozrzucił obornik w okresie objętym zakazem. Czasami punkt wyjścia będzie mniej oczywisty, a ustalenie nieprzestrzegania prawa będzie wymagało namierzenia przyczyny poprzez uprzednie wyjście od zarejestrowanego skutku, np. przypadku zanieczyszczenia rzeki. W każdym przypadku konieczne będzie określenie działań i zaniechań – oraz miejsca i wykonawcy – w odniesieniu do co najmniej jednego dokładnego zobowiązania prawnego.

Kluczowe jest określenie odpowiedzialności prawnej za działania lub działalność związane z nieprzestrzeganiem prawa. Za to samo działanie lub działalność odpowiedzialność prawną może ponieść szereg stron, np. pracownicy wraz z właścicielami intensywnego systemu hodowli zwierząt gospodarskich, którego działanie prowadzi do niezgodnego z prawem zanieczyszczenia. Czasami zaangażowani mogą być wykonawcy zewnętrzni. Należy także uwzględnić to, czy odpowiedzialność prawna leży po stronie osoby prawnej, np. spółki handlowej, osoby fizycznej, czy obu.

Kolejnym kluczowym aspektem jest wina. W tym kontekście rozważyć należy, w jakim stopniu winę można przypisać podmiotowi odpowiedzialnemu. Niektóre naruszenia zobowiązań mogą wynikać na przykład z wypadków. Inne mogą być skutkiem celowego działania. Podmiotem odpowiedzialnym może być notoryczny przestępca.



Z winą ściśle wiąże się odpowiedzialność. Jak wyjaśniono w sekcji 5.3.3, odpowiedzialność oznacza przede wszystkim odpowiedzialność ponoszoną w kontekście różnych rodzajów przestępstw ściganych przez właściwe organy. Niektóre rodzaje odpowiedzialności są egzekwowane restrykcyjnie, co oznacza, że właściwe organy nie muszą wykazać celowości działania lub zaniedbania po stronie podmiotu odpowiedzialnego. Wręcz przeciwnie – wystarczy, że organy te wykażą, że podmiot odpowiedzialny ponosił odpowiedzialność prawną za działanie lub jego zaniechanie. Z drugiej strony, w przypadku innych rodzajów odpowiedzialności, w tym odpowiedzialności wiążącej się z sankcjami karnymi, sposób ich egzekwowania zależy zasadniczo od tego, czy organy wykażą w znaczącym stopniu winę po stronie podmiotu odpowiedzialnego.

Organy oraz poszczególne osoby zawodowo zajmujące się zapewnianiem przestrzegania prawa muszą rozumieć te różne podwymiary, jeżeli mają zapewniać podejmowanie działań następczych i ściganie przestępstw oraz skutecznie wykorzystywać wszystkie dostępne interwencje. Jak wynika z tabeli poniżej, liczba podwymiarów, które należy określić, będzie się różniła w zależności od przypadku.

Tabela 7: Określenie poszczególnych naruszeń

Okoliczności	Istotne zobowiązania prawne i odpowiedzialność	Potencjalnie odpowiedzialne strony	Działania następcze i ściganie przestępstw
Bezpośrednie: Niewystarczające możliwości składowania w gospodarstwie zidentyfikowane w toku kontroli gospodarstwa	1) Zobowiązanie gospodarstwa do posiadania miejsca składowania o właściwych rozmiarach i spełniającego odpowiednie normy 2) Odpowiedzialność wobec sankcji administracyjnych lub innych	Właściciel gospodarstwa oraz potencjalnie: 1) zarządca gospodarstwa oraz 2) dyrektorzy spółki handlowej	1) Identyfikacja i określenie ilościowe niewystarczających możliwości składowania 2) Identyfikacja podmiotu odpowiedzialnego: osoba fizyczna lub prawna 3) Wystanie do podmiotu odpowiedzialnego zawiadomienia zawierającego wymóg wywiązania się ze zobowiązania 3) Rozważenie zastosowania sankcji w zależności od wagi dowodów lub innych czynników
Pośrednie: Uśmiercanie ryb w rzece zidentyfikowane za pośrednictwem skargi	1) Zakaz odprowadzania substancji zanieczyszczających do wody 2) Odpowiedzialność, w przypadku której grożą sankcje administracyjne 3) Odpowiedzialność w zakresie naprawy szkodliwego wpływu 4) Odpowiedzial-	Właściciel gospodarstwa oraz potencjalnie: 1) pracownicy, 2) podwykonawcy, 3) zarządca gospodarstwa, lub 4) dyrektorzy spółki handlowej.	1) Odnotowanie uśmiercenia ryb, jego skutków i wpływu, a także ich rozmiarów 2) Identyfikacja przyczyn, np. rozlania mleka na dużą skalę 3) Identyfikacja odpowiedzialnych stron i sprawdzenie ich winy 3) Rozważenie odpowiedzialności spoczywającej na stronach odpowiedzialnych oraz tego, jaki rodzaj odpowiedzialności należy egzekwować



	ność w zakresie postępowania karnego w zależności od wagi przestępstwa (winy lub szkodliwego wpływu)		
--	--	--	--

7.4. Czynniki wpływające na przestrzeganie i nieprzestrzeganie prawa

Aby dowiedzieć się, w jaki sposób najlepiej wpłynąć na zachowanie, należy zrozumieć, jakie podejścia i sposoby postrzegania wyjaśniają stopień prawdopodobieństwa wywiązania się przez ludzi ze spoczywających na nich zobowiązań. Wspomniane podejścia i sposoby postrzegania można pogrupować na te dotyczące bezpośrednio **zobowiązań**; oraz na te dotyczące **kontroli** przestrzegania prawa.

7.4.1. Podejścia i sposoby postrzegania dotyczące zobowiązań

Można wyróżnić trzy następujące wymiary:

- znajomość zobowiązań: zrozumienie zobowiązań oraz sposobu ich zastosowania do podmiotów odpowiedzialnych;
- koszty/korzyści przestrzegania/nieprzestrzegania prawa: zyski/straty płynące z przestrzegania prawa;
- stopień przyjęcia polityki: w jakim stopniu podmiot odpowiedzialny uznaje zobowiązania za akceptowalne.

Oczywiście istotne jest to, czy podmioty odpowiedzialne dobrze **znają i rozumieją** odpowiednie zobowiązania oraz sposoby ich przestrzegania. Wyzwaniem mogą być nowe lub złożone zobowiązania lub bardzo szeroka gama podmiotów odpowiedzialnych.

Obliczenia **kosztów i korzyści** uwzględniają szereg aspektów. Niektóre korzyści finansowe zależą od wywiązania się z zobowiązania i bezpośrednio z niego wynikają. Na przykład zgodnie z umową rolnośrodowiskową rolnik otrzyma płatność za świadczenie konkretnej usługi ekosystemowej lub osiągnięcie konkretnego wyniku. Inne korzyści finansowe mogą zależeć od wywiązania się ze zobowiązań zgodnie z zasadą wzajemnej zgodności. Wywiązanie się z zobowiązań w zakresie ochrony środowiska można także postrzegać jako przynoszące korzyści niezależnie od zachęt, jeżeli współistnieją czynniki wpływające na większą wydajność rolnictwa.

Z drugiej strony koszty przestrzegania prawa mogą być postrzegane jako obciążające i nie prowadzić do żadnych osobistych korzyści. Istotny jest wtedy stopień **akceptacji polityki**. Na przykład podmioty odpowiedzialne mogą postrzegać przestrzeganie prawa jako działanie przynoszące istotne korzyści ich społecznościom lokalnym i całemu społeczeństwu – jeżeli zabezpiecza ono lokalną rzekę lub jezioro wykorzystywane do połowów rekreacyjnych lub obniża ryzyko powodzi.

7.4.2. Podejścia i sposoby postrzegania dotyczące kontroli przestrzegania prawa

Podejścia i sposoby postrzegania dotyczące kontroli przestrzegania prawa są również ważne, szczególnie wtedy, gdy podmiotom odpowiedzialnym brakuje silnego przekonania o nieodłącznej wartości i celowości zobowiązań.



Można wyróżnić dziewięć następujących wymiarów:

- **poszanowanie władz** przez podmioty odpowiedzialne;
- **kontrola pozarządowa**: wykrycie i potępienie nieprzestrzegania prawa przez osoby trzecie;
- ryzyko bycia **zgłoszonym**;
- ryzyko **kontroli** lub innego sprawdzenia;
- ryzyko **wykrycia**;
- wybiórczość kontroli lub innego sprawdzenia: ryzyko stania się **celem**;
- ryzyko **sankcji**;
- **surowość** sankcji;
- postrzegane istnienie „**gapowiczów**”.

Wymiary te dotyczą głównie stopnia wiarygodności władz w ich pracy na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa. Podejścia i sposoby postrzegania są istotne nie tylko w kontekście oceny przez podmioty odpowiedzialne ryzyka, z którym wiąże się nieprzestrzeganie przez nie prawa ochrony środowiska. Są one również istotne w kontekście tego, jak postrzegane jest nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska przez **innych**. To, że sąsiedzi nieprzestrzegających prawa ochrony środowiska podmiotów odpowiedzialnych postrzegają ten fakt jako zezwalanie przez organy na bezkarność takich podmiotów (tzw. „gapowiczów”), podważa autorytet takich organów i zniechęca do respektowania zobowiązań.

7.5. Ślad w czasie i przestrzeni

Ważne jest, aby rozumieć:

- gdzie i na jaką skalę dochodzi do nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska;
- kiedy i z jaką uporczywością się to dzieje;
- jakie są skutki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska dla stanu środowiska i jaki wpływ te skutki wywierają, a także jaka jest ich skala i intensywność; oraz
- jakie są skutki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska dla podmiotów wiejskich oraz ich działalności w zakresie zarządzania na obszarach wiejskich.

Zrozumienie tych kwestii ma znaczenie dla pojedynczych naruszeń, jednak umiejscawia także takie naruszenia w szerszym kontekście.

7.5.1. Lokalizacja i skala geograficzna

Środowisko wiejskie jest rozległe, a do nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska może dochodzić w wielu lokalizacjach, potencjalnie z udziałem wielu podmiotów odpowiedzialnych. W efekcie **wykrywalność** staje się problemem, a **wykrycie** – wyzwaniem, szczególnie jeżeli nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska nie jest zgłaszane lub odbywa się w tajemnicy. Czasami nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska wykrywa się w miejscu, w którym zaobserwować można jego skutki, np. uśmiercanie ryb w rzece, jednak trudność polega na znalezieniu powiązania tej lokalizacji z lokalizacją przyczyny. Powszechna presja, taka jak zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł, stanowi jeszcze większe wyzwanie. Skutki dla stanu środowiska oraz ich wpływ mogą być wyraźne, jednak mniej oczywiste może być określenie niezgodnych z prawem, dokładnych (i potencjalnie wielorakich) rodzajów działań i działalności, które stanowią ich przyczynę, oraz lokalizacji tych działań i działalności.

Wiąże się to z aspektem **skali**. Geograficzna skala nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska może być znacząca, odzwierciedlając skalę prowadzenia działalności rolniczej lub innej działalności



wiejskiej. Mogą nawet wystąpić przypadki masowego nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, gdy np. duża liczba gospodarstw hodujących zwierzęta gospodarskie działa bez posiadania wymaganej możliwości w zakresie składowania obornika. Spotęguje to skutki dla stanu środowiska oraz wpływ.

7.5.2. Częstotliwość oraz czas trwania

Czasowe cechy nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska również mają znaczenie. **Pojedyncze zdarzenie** nie jest równoważne nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska, które ma charakter **stały** lub okresowo **nawracający**. Ten drugi typ stanowi dla organów dodatkowe wyzwanie polegające na ukróceniu nieprzestrzegania prawa i zapewnieniu, aby więcej się nie powtórzyło.

Czas, w jakim działanie ma miejsce, może być decydujący dla określenia, czy jest ono zgodne z prawem. Na przykład rozprawianie gnojowicy może być niezgodne z prawem zimą lub w okresie silnych opadów, ale zgodne z prawem w pogodny letni dzień.

7.5.3. Skutki oraz wpływ nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska dla stanu środowiska

Przy rozpatrywaniu skutków ważne jest, aby uwzględnić poszczególne elementy składowe stanu środowiska.

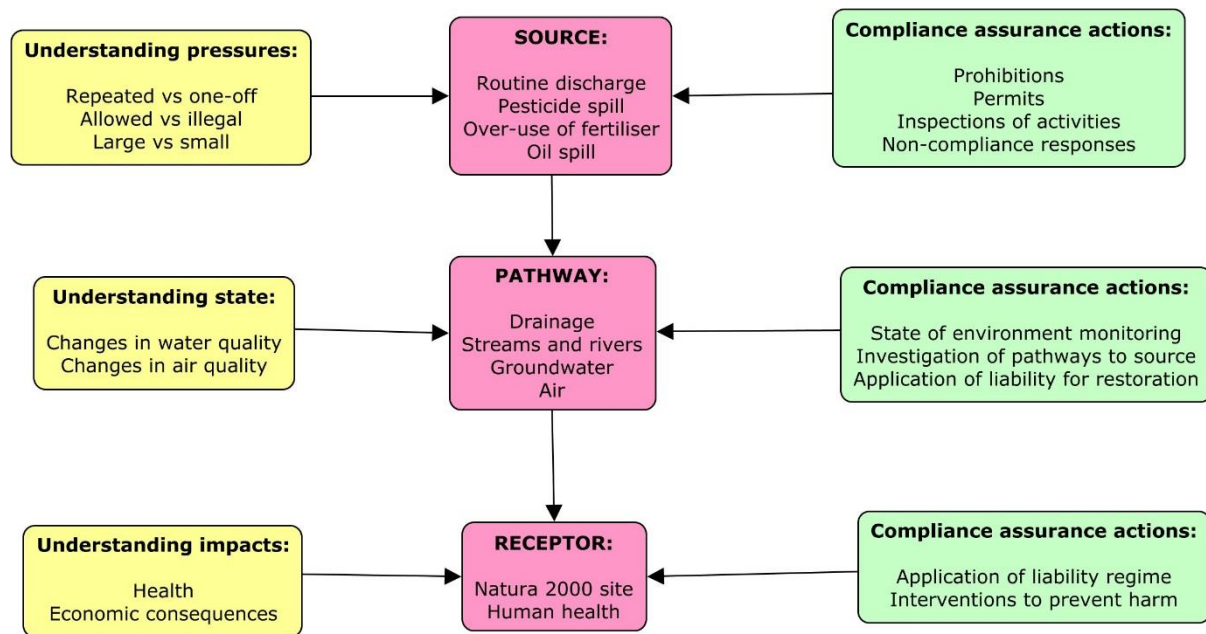
Skutki i wpływ mogą się różnić w zależności od **wrażliwości lub podatności na presje** części omawianego środowiska wiejskiego. Przykłady obejmują następujące obszary:

- wykorzystywane do poboru wody do spożycia;
- uznane za wartościowe dla przyrody, w szczególności obszary Natura 2000;
- uznane za posiadające dużą wartość kulturową, rekreacyjną lub dużą użyteczność publiczną.

Pojęcia, takie jak źródło, droga, czy receptor mogą służyć wyjaśnieniu skutków dla stanu środowiska i ich przyczyn. Poniższy rysunek przedstawia pojęcia źródła, drogi, receptora i pokazano na nim przykładowy potencjalny mechanizm wprowadzania pestycydów do jednolitych części wód i ich wpływ na zdrowie. Na rysunku pokazano, jak pojęcia te łączą się ze zrozumieniem presji, stanu i wpływu, które zbadano w rozdziale 3 w kontekście koncepcji DPSIR, oraz to, w jaki sposób różne rodzaje działań służących zapewnieniu przestrzegania prawa ochrony środowiska wiążą się z interwencją w źródło, drogę i receptor.



Rysunek 6: Przedstawienie pojęcia źródła, drogi, receptora



Skutki i wpływ nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska będą się różniły w zależności od częstotliwości, czasu trwania i geograficznego zakresu nieprzestrzegania prawa. Będą się one także różniły w zależności od tego, czy są:

- **odwracalne czy nieodwracalne.** Przykładami nieodwracalnych skutków są: stała utrata chronionego siedliska lub zniszczenie stanowiska archeologicznego spowodowane niezgodną z prawem restrukturyzacją gospodarstwa;
- **łączne.** Przykłady obejmują zwiększanie się poziomów zawartości azotanów w wodach gruntowych lub fosforu w wodach powierzchniowych powstałych w wyniku niezgodnego z prawem stosowania nawozu.

Jeżeli chodzi o wpływ, można go zakwalifikować w odniesieniu do środowiska, zdrowia ludzi, ich dobrostanu i gospodarki. Niektóre negatywne rodzaje wpływu na gospodarkę mogą zachodzić niezależnie od skutków dla środowiska i wpływu na środowisko. Jeżeli nie zostaną podjęte działania, nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska może np. zagrozić uczciwej konkurencji między różnymi rolnikami. Z czasem będzie dochodzić do kumulowania się skutków i wpływu, które będą wynikiem z licznych, a nie pojedynczych naruszeń. Pomogą one jednak zobrazować potencjalne znaczenie takich jednorazowych naruszeń.

Skutki i wpływ pojedynczych naruszeń oraz ogólne nieprzestrzeganie prawa będą się również różniły **skalą i intensywnością**.

Należy uwzględnić fakt, że nie zawsze można łatwo odróżnić skutki i wpływ nieprzestrzegania prawa od skutków i wpływu działań zgodnych z prawem. Sytuacja taka może mieć miejsce np. w przypadku wysokich poziomów zawartości azotanów w wodach gruntowych, jeżeli zobowiązania okażą się niewystarczające, aby ograniczyć presję albo skutki intensywnych praktyk rolnych.

Ponadto należy dodać, że skutki i wpływ mogą dotyczyć **praw** innych osób lub nawet naruszać je. Aspektu tego nie należy ignorować, ponieważ może wiązać się z odpowiedzialnością organów niezależnie od podmiotów odpowiedzialnych, jeżeli okaże się, że organy nie podejmują działań w celu rozwiązania znanego im problemu.



Tabela 8: Skutki i wpływ nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska

Skutki dla stanu środowiska	Wpływ na środowisko	Wpływ na zdrowie i dobrostan ludzi	Wpływ na gospodarkę
<p>Wyższe poziomy zawartości substancji zanieczyszczających, takich jak azotany, w jednolitych częściach wód</p> <p>Obniżone poziomy wód powierzchniowych i gruntowych (w wyniku nadmiernego poboru)</p> <p>Wyższe poziomy zawartości substancji zanieczyszczających w powietrzu</p> <p>Spadek liczby siedlisk naturalnych i półnaturalnych oraz gatunków</p> <p>Zmiany elementów krajobrazu, w tym zmiany istotne pod względem kulturowym i przyrodniczym</p>	<p>Zanieczyszczenie wód i mniejsza zdolność jednolitych części wód do wypełniania ich funkcji (zaopatrzenie w wodę, ochrona przed powodzią, wsparcie życia ryb)</p> <p>Zanieczyszczenie powietrza</p> <p>Wzrost globalnego ocieplenia</p> <p>Utrata lub redukcja różnorodności biologicznej</p> <p>Utrata dziedzictwa kulturowego</p>	<p>Narażenie na zanieczyszczoną wodę</p> <p>Narażenie na zanieczyszczenie powietrza</p> <p>Poczucie straty związane ze zniszczeniem lub uszkodzeniem cennego dziedzictwa naturalnego i kulturowego oraz dóbr publicznych</p>	<p>Cofnięcie zasady „zanieczyszczający płaci” i przełożenie kosztów naprawy lub oczyszczenia na społeczeństwo, np. usunięcie azotanów, pestycydów i drobnoustrojów w celu przestrzegania norm dotyczących wody pitnej</p> <p>Nieuczciwa konkurencja</p> <p>Obniżona zdolność wspierania działalności gospodarczych zależnych od nienaruszonego i zdrowego środowiska (turystyki i rekreacji oraz w długiej perspektywie – rolnictwa)</p> <p>Anulowanie wartości inwestycji publicznych w ochronę dóbr publicznych</p>

7.6. Analiza scenariuszy

Tabela 9: Charakterystyka przypadków nieprzestrzegania prawa

Scenariusz	Obserwacje
-------------------	-------------------



<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>Określenie poszczególnych przypadków nieprzestrzegania prawa wymaga od organów wiedzy na temat stałych miejsc składowania obornika i praktyk dotyczących nawożenia.</p> <p>Jeżeli chodzi o sposoby postrzegania przez podmioty odpowiedzialne, istotne są: przyjmowanie polityki oraz kontrola przestrzegania prawa.</p> <p>Z kolei jeżeli chodzi o ślad w przestrzeni i czasie, problem tkwi w skali geograficznej, która wpływa na wykrywalność i wykrycie; czas trwania również jest kwestią problematyczną; tak jak i skutki, na które wpływają wrażliwość i podatność na presję jak np. pobór wody do spożycia, wraz z wynikającym z nich negatywnym wpływem gospodarczym.</p>
<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>Określenie poszczególnych przypadków nieprzestrzegania prawa wymaga od organów posiadania wiedzy na temat zarówno zarejestrowanych, jak i niezarejestrowanych punktów poboru.</p> <p>Jeżeli chodzi o sposoby postrzegania przez podmioty odpowiedzialne, istotne są: przyjmowanie polityki oraz kontrola przestrzegania prawa.</p> <p>Jeżeli chodzi o ślad w przestrzeni i czasie, skala geograficzna stanowi problem w szczególności w przypadku niezarejestrowanego poboru; czas trwania jest kwestią problematyczną w każdym przypadku utrzymującego się nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska; tak jak i skutki, na które wpływają wrażliwość i podatność na presję, jak np. Natura 2000 oraz różne rodzaje popytu ekonomicznego dotyczącego zasobów wodnych, wraz z wynikającym z nich negatywnym wpływem gospodarczym.</p>



<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>Określenie poszczególnych przypadków nieprze- strzegania prawa wymaga od organów wiedzy na temat zmian strukturalnych dotyczących elementów krajobrazu oraz zwyczajów wypra- sania.</p> <p>Jeżeli chodzi o sposoby postrzegania przez podmioty odpowiedzialne, istotne są: przyjmo- wanie polityki oraz kontrola przestrzegania pra- wa.</p> <p>Z kolei jeżeli chodzi o ślad w przestrzeni i czasie, problem tkwi w skali geograficznej, która wpływa na wykrywalność i wykrycie; kwestią problematyczną jest również czas, w tym możliwe wcześniejsze jednorazowe narusze- nia; podobnie jest ze skutkami, na które wpły- wa wrażliwość i podatność na presję, jak np.. cele Natura 2000 i znaczenie kulturowe ob- szaru, wraz z wynikającym z nich negatywnym wpływem gospodarczym.</p> <p>Pozostawienie gruntu odłogiem stanowi szcze- gólny przypadek wymagający czynnego podej- ścia podobnego do tego ze scenariusza 4.</p>
<p>Ochrona różnorodności biologicznej na sze- roko pojętych terenach wiejskich</p>	<p>Ponieważ jest to początek tworzenia zobowią- zań, nie ma jeszcze przypadków nieprze- strzegania prawa.</p> <p>Przy tworzeniu zobowiązań przydatne jest jed- nak uwzględnianie podejść potencjalnych pod- miotów odpowiedzialnych.</p>



8. Zasady przewodnie, jakimi należy się kierować przy zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska

8.1. Wprowadzenie

Jak wskazano w rozdziale 1, zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmuje trzy szerokie kategorie interwencji: monitorowanie i ocenę przestrzegania prawa ochrony środowiska; ściganie przestępstw i działania następcze; oraz promowanie przestrzegania i zapobieganie nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska. Celem wszystkich tych interwencji jest zapewnienie, aby podmioty odpowiedzialne wywiązywały się ze swoich zobowiązań w zakresie prawa ochrony środowiska, w szczególności w ramach systemów regulacyjnych opisanych w rozdziale 5.

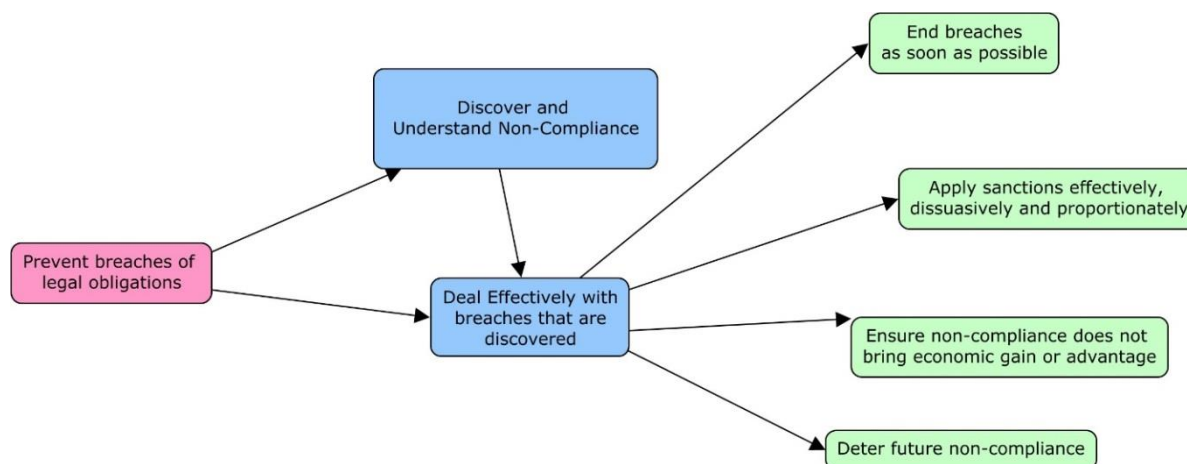
Wspomniane kategorie interwencji opierają się na szeregu zasad opisanych w niniejszym rozdziale. Omówiono w nim również kilka innych zasad, które mogą mieć znaczenie, szczególnie zasadę prawidłowego wydawania funduszy publicznych, zasady dobrej administracji oraz zasadę wywierania pozytywnego wpływu.

8.2. Zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska

Mówiąc prosto, celem zasad skutecznego zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska jest zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa, ich wykrywanie oraz ich skuteczne zwalczanie. W praktyce zasady te są ściśle ze sobą powiązane, ponieważ wykrycie i zrozumienie przypadków nieprzestrzegania prawa ma kluczowe znaczenie dla pozostałych. Dlatego też zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska stanowi zintegrowaną koncepcję.

Poniższy rysunek przedstawia sposób, w jaki zasady te współdziałają w celu skutecznego zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Rysunek 7: Zasady skutecznego zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska



W ramach ogólnej strategii lub planu w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska powinno się dążyć do zapewnienia zgodności z tymi zasadami, chociaż każde pojedyncze działanie może dotyczyć postępów w stosowaniu konkretnej zasady. Każdą z tych zasad przeanalizowano poniżej.



Należy podkreślić, że zasady te są ściśle powiązane z charakterystyką przypadków nieprzestrzegania prawa opisanych w rozdziale 7. Należy również zaznaczyć, że chociaż priorytetem tych zasad jest zapewnianie przestrzegania zobowiązań prawnych, głównym celem wszystkich działań dotyczących zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska jest zapewnienie satysfakcjonującego stanu środowiska.

8.2.1. Zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa

Pierwszym celem działań w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska powinno być zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa przez podmioty odpowiedzialne. Czasami celem dyskusji na temat zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska jest wykrywanie przypadków jego nieprzestrzegania. Lepiej jest jednak stworzyć warunki, w których z zasady do takich przypadków w ogóle nie dochodzi, a tym samym zapobiegać wpływowi, jaki takie przypadki wywierają. Zapobieganie stanowi pierwszą zasadę polityki ochrony środowiska i opiera się na zasadzie zarządzania zdrowiem, zgodnie z którą „lepiej jest zapobiegać, niż leczyć”.

To, które interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska są skuteczne w zapobieganiu przypadkom nieprzestrzegania tego prawa, zależy od przyczyn tych przypadków, które przeanalizowano w rozdziale 7. Jeżeli przypadki nieprzestrzegania prawa mają miejsce, ponieważ podmioty odpowiedzialne nie wiedzą, jakie działania powinny podjąć, potrzeba interwencji informacyjnych, wyjaśniających te zobowiązania³⁸. Zapobieganie zazwyczaj wiąże się z interwencjami promującymi przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Niemniej jednak, jak wynika z charakterystyki przypadków nieprzestrzegania prawa zamieszczonej w rozdziale 7, przekonanie, że przypadki nieprzestrzegania prawa zostaną wykryte i poddane sankcjom, również odgrywa pewną rolę w zapobieganiu.

8.2.2. Wykrywanie i rozumienie przypadków nieprzestrzegania prawa

Biorąc pod uwagę, że na postępowanie podmiotów odpowiedzialnych wpływa ich sposób postrzegania prawdopodobieństwa wykrycia przypadku nieprzestrzegania prawa, ważne jest, aby organy chciały wykrywać nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska i posiadały zasoby do tego potrzebne. Ważne jest również to, aby podmioty odpowiedzialne i całe społeczeństwo to rozumiały.

Jak wynika z rozdziału 7, sposoby postrzegania przez podmioty odpowiedzialne to nie jedyny czynnik. Kluczowe znaczenie ma także zrozumienie śladu zostawianego przez nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska w przestrzeni i czasie, ponieważ ma ono znaczenie zarówno dla zapobiegania, jak i działań następczych. Kluczowe jest także zrozumienie konkretnych przypadków nieprzestrzegania prawa, ponieważ prawdopodobnie przyczyni się ono do określenia rodzaju właściwych lub możliwych działań następczych.

8.2.3. Skuteczne radzenie sobie z wykrytymi przypadkami nieprzestrzegania prawa

Aby organy mogły skutecznie radzić sobie z wykrytymi przypadkami nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, muszą one stosować następujące zasady dodatkowe:

- jak najszybsze eliminowanie naruszeń;
- stosowanie skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji;

³⁸ Pomocna jest także świadomość podmiotów odpowiedzialnych dotycząca korzyści i kosztów przestrzegania prawa ochrony środowiska.



- zapewnienie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska nie przynosiło korzyści ani przewagi ekonomicznej;
- niedopuszczanie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska wystąpiło w przyszłości;
- naprawienie wszelkich szkód w środowisku.

Może się okazać, że w danej sytuacji – opierając się na tych dodatkowych zasadach – organy powinny dążyć do uzyskania kilku wyników jednocześnie. Jeżeli na przykład odkryją trwające, niezgodne z prawem odprowadzanie zanieczyszczeń na dużą skalę z systemu gospodarstwa, będą musiały rozważyć interwencję mającą na celu jego zatrzymanie, objęcie sankcjami i naprawienie wynikłej szkody.

Potencjalną potrzebę przeprowadzenia interwencji równoległych wyjaśniono w charakterystyce przypadków nieprzestrzegania prawa.

Jak najszybsze eliminowanie naruszeń

Zdarza się, że podmioty odpowiedzialne naruszają swoje zobowiązania prawne. Jak opisano w rozdziale 7, przyczyny mogą być różne (niektóre celowe, inne – nieumyślne). Niezależnie od powodu kluczowym celem zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska jest ukrócenie tych naruszeń najszybciej, jak to możliwe. W przypadku gdy działania nie są zgodne z prawem ochrony środowiska, mogą być dla niego szkodliwe. Dlatego też kwestią priorytetową jest powstrzymanie dalszych szkód. Gdy to się uda, można rozważyć przeprowadzenie innych właściwych działań w następstwie nieprzestrzegania prawa.

Koniecznym warunkiem wstępnym ukrócenia naruszeń jest wiedza o tym, że takie naruszenia wystąpiły. Wymaga to skutecznych systemów określania stanu przestrzegania prawa ochrony środowiska. Systemy te zostaną przeanalizowane w rozdziale 10, jednak wykrywanie naruszeń może wynikać z systemów kontroli, monitorowania stanu środowiska, monitorowania własnej działalności oraz różnych innych metod.

Aby ukrócić naruszenie, trzeba:

- wiedzieć, że dochodzi do naruszenia;
- znać przyczynę naruszenia (np. jeżeli szkody doznaje obszar Natura 2000 wiedzieć, co jest jej przyczyną);
- wiedzieć, kto odpowiada za przyczynę;
- wiedzieć, co można zrobić, aby zapobiec kontynuacji problemu/presji;
- znać podstawę prawną interwencji, w ramach której wymaga się od podmiotu odpowiedzialnego wprowadzenia zmiany lub innej interwencji, w tym bezpośredniego działania po stronie organu;
- określić jakie organy publiczne powinny być zaangażowane w zatrzymanie naruszeń.

Zatrzymać naruszenie może podmiot odpowiedzialny lub inspektorat, lub inny organ publiczny:

- organ, który wykrywa naruszenie (lub otrzymuje informację o naruszeniu), może wymagać od podmiotu odpowiedzialnego zmiany jego postępowania, która doprowadzi do przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- organ, który wykrywa naruszenie (lub otrzymuje informację o naruszeniu), może przekazać tę informację do innego organu, który będzie wymagał od podmiotu odpowiedzialnego poprawy jego postępowania, co doprowadzi do przestrzegania prawa ochrony środowiska; Może tak się wydarzyć, np. jeżeli organ kontrolujący gospodarstwo zidentyfikuje problem należący do kompetencji innego organu. Możliwe jest również, że w poważnych przypadkach inspektorat ds. środowiska będzie dążył do zapewnienia interwencji policji;
- organ, który wykrywa naruszenie, może rozpocząć działania mające na celu zapobieganie dalszym naruszeniom (lub wezwać inny organ do podjęcia działań). Najczęściej zdarza się



to, gdy dochodzi do poważnego naruszenia, które wymaga natychmiastowego działania, np. gdy organ zamyka działalność lub przejmuje sprzęt, aby zapobiec dalszemu nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska;

- podmiot odpowiedzialny może sam podjąć działanie. Może się to zdarzyć, jeżeli podmioty odpowiedzialne prowadzą monitorowanie własnej działalności i składają sprawozdania organowi. Zgłaszając przypadki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, mogą one również wskazać czynną reakcję mającą na celu zakończenie tego naruszenia.

Zakończenie nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska może mieć duże znaczenie, jeżeli nieprzestrzeganie prawa narusza prawa – np. stanowiąc uciążliwość dla sąsiadów.

Stosowanie skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji

Duża część najnowszego prawodawstwa UE dotyczącego ochrony środowiska zawiera wyraźny wymóg nałożenia przez państwa członkowskie sankcji, które będą „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. Odzwierciedla to ogólną zasadę prawa Unii ustanowioną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uzasadnieniem jest to, że sankcje są niezbędne, aby prawo Unii było skuteczne.

Ta zasada zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska dotyczy zatem zobowiązania prawnego państw członkowskich.

Na potrzeby niniejszego Vademecum skuteczność dotyczy tego, czy sankcje prowadzą do przestrzegania prawa przez dany podmiot odpowiedzialny.

Podmiotu tego może dotyczyć także kwestia odstraszania, tzn., czy sankcje odwodzą podmiot odpowiedzialny od dalszego nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska. Dodatkowo kwestia odstraszania powinna dotyczyć podejść szerszej społeczności podlegającej regulacjom i jej sposobów postrzegania (zob. również sekcja 7.4.1).

Co więcej, liczy się także proporcjonalność sankcji. Nadmierne sankcje mogą mieć bardzo odstraszający charakter, jednak są nieproporcjonalne. Należy jednak dbać o to, aby w ocenach proporcjonalności w pełni uwzględniano wartość środowiska i szkody dla środowiska i dla społeczeństwa, która może wynikać z nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska.

Zapewnienie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska nie przynosiło korzyści ani przewagi ekonomicznej

Jak zauważono w sekcji 7.4.1, nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska można wyjaśnić m.in. korzyścią ekonomiczną. Podmiot odpowiedzialny może uznać, że taniej będzie nie przestrzegać prawa ochrony środowiska, lub może postrzegać nieprzestrzeganie prawa jako wariant oferujący większe zyski. Wartość zastosowanych sankcji i wymogów dotyczących naprawy szkód w środowisku może przekraczać korzyści płynące z nieprzestrzegania prawa, lub nie.

Ta dodatkowa zasada jest zatem ważna w kontekście zapewnienia równych szans przedsiębiorstwom, które przestrzegają prawa. Ważne jest wystanie wyraźnego sygnału, że podmioty przestrzegające prawa nie znajdują się w sytuacji niekorzystnej pod względem konkurencyjności.

Ukrócenie nieprzestrzegania prawa oraz stosowanie sankcji może oczywiście pozbawić podmiot korzyści lub przewagi ekonomicznej, podobnie jak wymagania dotyczące naprawy szkody w środowisku. Inne interwencje mogą także przyczynić się do osiągnięcia tego wyniku – np. cofnięcie certyfikacji przez niezależną jednostkę certyfikującą.

Niedopuszczanie, aby nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska wystąpiło w przyszłości

Celem działań podejmowanych na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska powinno być również zniechęcanie do nieprzestrzegania prawa w przyszłości. Zwalczanie obecnego



nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i naprawianie szkód jest ważne, jednak jeżeli problem będzie powracał, mogą pojawić się długoterminowe szkody.

Należy podkreślić, że istnieją dwa wymiary odwodzenia od nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska w przyszłości. Pierwszy dotyczy postępowania podmiotu odpowiedzialnego (podmiotów odpowiedzialnych), który (które) aktualnie nie przestrzega (przestrzegają) prawa. W tym przypadku celem jest zniechęcenie do dalszych przestępstw. Drugi polega na odwodzeniu innych od nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska w przyszłości.

W obu przypadkach działania mające na celu zniechęcenie do nieprzestrzegania tego prawa w przyszłości należy podejmować przy pełnym wdrożeniu wyżej wymienionych zasad.

W przypadku podmiotu odpowiedzialnego nieprzestrzegającego prawa ochrony środowiska zapewnienie przestrzegania tego prawa w przyszłości powinno zostać osiągnięte dzięki lepszemu poinformowaniu, zastosowaniu zniechęcających sankcji, pociągnięciu do odpowiedzialności za szkody i zapobieganiu wszelkim ekonomicznym korzyściom.

Podobnie w przypadku innych podmiotów odpowiedzialnych odstraszenie będzie zależało od dwóch czynników:

- ich zrozumienia sposobu traktowania innych, podmiotów odpowiedzialnych nieprzestrzegających prawa ochrony środowiska;
- prawdopodobieństwa wykrycia nieprzestrzegania przez nie tego prawa.

Pod tym względem znaczenie ma również sekcja 7.4.2.

Naprawa szkód w środowisku

Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” należy także rozważyć naprawę szkód w środowisku, które wyrządzono w wyniku nieprzestrzegania prawa. Nie wszystkie przypadki nieprzestrzegania prawa będą skutkowały potrzebą naprawienia szkód, jednak naprawa może być ważna w pewnych okolicznościach. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko przewidziano ramy w zakresie naprawy na szczeblu UE.

8.3. Inne ważne zasady

Zgodnie z oczekiwaniami organy, podmioty i instytucje odpowiedzialne za zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska będą musiały się stosować również do innych zasad.

8.3.1. Zasada zapewnienia odpowiedniego wykorzystania funduszy publicznych

Szczególnie na obszarach wiejskich wywiązywanie się ze zobowiązań dotyczących ochrony środowiska wiąże się z wydatkami publicznymi. Powodem może być otrzymywanie przez podmiot odpowiedzialny płatności uwarunkowanych przestrzeganiem pewnych przepisów z zakresu ochrony środowiska (tj. zasady wzajemnej zgodności). Inną przyczyną może być fakt, że zobowiązania podmiotu odpowiedzialnego są określone w formie rolnośrodowiskowych lub podobnych środków wsparcia, przy czym podmiot odpowiedzialny otrzymuje płatność finansową w zamian za wypełnienie zobowiązania.

Zasada zapewnienia prawidłowego wykorzystania funduszy publicznych stanowi wyjaśnienie faktu, że wyższe instytucje kontrolne – w tym Trybunał Obrachunkowy – często interesują się skutecznością zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska: przypadki nieprzestrzegania tego prawa mogą także odzwierciedlać brak zwrotu z inwestycji publicznych lub nawet stanowić ich zaprzeczenie.



8.3.2. Zasady dobrej administracji

Zgodnie z oczekiwaniami organy, podmioty i instytucje publiczne odpowiedzialne za zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska będą zazwyczaj stosowały się do zasad dobrej administracji. W ramce 3 przedstawiono obrazowy przykład.

Ramka 3: Przykład zasad dobrej administracji

Belgia: Flamandzkie biuro rzecznika praw obywatelskich opracowało zasady dobrej administracji o uniwersalnym zastosowaniu.

1. **Zgodność z prawem:** Właściwe zastosowanie szeroko pojętych przepisów stanowi podstawową normę społecznego państwa konstytucyjnego. To, co nie jest legalne, jest oczywiście sprzeczne z zasadami dobrego zarządzania.
2. **Odpowiednie uzasadnienie:** Służby publiczne odpowiednio wyjaśniają i uzasadniają decyzje i działania oraz przytaczają motywy stojące za ich decyzjami i działaniami.
3. **Równorzędność i bezstronność:** Sprawy równorzędne są traktowane w sposób jednakowy i bezstronny. Zasada niedyskryminacji stanowi pewien wariant tej zasady.
4. **Pewność prawa i uzasadnione zaufanie:** Rząd gwarantuje jasność i pewność obowiązujących norm prawnych. Obywatele powinni być w stanie jednoznacznie określać swoje prawa i obowiązki. Brak działania prawa wstecz w przypadku norm prawnych stanowi oczywisty wymóg.
5. **Sprawiedliwość/rozsądne podejście i proporcjonalność:** Rozpatrując różne warianty, służby publiczne w dostatecznym stopniu przykładają wagę do interesów zainteresowanych obywateli. Sankcje powinny być proporcjonalne do przestępstwa popełnionego przez obywatela.
6. **Właściwe traktowanie:** Będąc przedstawicielami rządu, urzędnicy państwowi w kontaktach z obywatelami zachowują się w sposób przyzwoity, uprzejmy i pomocny.
7. **Proaktywne świadczenie usług:** Służby publiczne nie tylko odpowiadają na zapytania. Służby publiczne powinny przekazywać obywatelowi informacje, o które się nie zwracał, i służyć pomocą, która ma istotne znaczenie dla zainteresowanego obywatela, lub skierować obywatela do właściwej jednostki. Rząd będzie z własnej inicjatywy informował obywatela o postępach w jego sprawie.
8. **Starannie prowadzona korespondencja:** Sposób, w jaki służba publiczna obchodzi się z pismami, wnioskami i formularzami od obywateli ma znaczenie dla opinii publicznej. Kiedy kierują pismo do służby publicznej, obywatele powinni otrzymać powiadomienie o odbiorze w przypadku, gdy sprawy nie można załatwić od razu. W korespondencji należy podać imię i nazwisko oraz dane kontaktowe urzędnika państwowego zajmującego się aktami.
9. **Łatwość dostępu:** Służby publiczne powinny być w wystarczającym stopniu dostępne pod telefonem lub fizycznie. Oznacza to rozsądną odległość i łatwy dostęp do budynków, ale również dużą rozpiętość godzin otwarcia urzędu zapewniającą obsługę przyjazną dla użytkownika.
10. **Skuteczne ogólne rozpowszechnianie informacji:** Służby rządowe dbają, aby ogólnie rozpowszechniane informacje były zrozumiałe, prawidłowe i pełne, a także efektywnie docierały do grupy docelowej.
11. **Dobra praktyka wykonawcza i dokładność administracyjna:** Dobra służba publiczna działa w sposób precyzyjny, reaguje rozwiązaniem problemu i w porę koryguje błędy. Służba przeprowadza kontrole jakości.
12. **Rozsądne ramy czasowe rozpatrywania skarg:** Służby publiczne podejmują działanie w przewidzianym lub rozsądnym terminie.
13. **Skuteczna koordynacja:** Służby publiczne zapewniają skuteczną współpracę, koordynację i komunikację z innymi służbami publicznymi i organizacjami prywatnymi. Dotyczy to także interakcji między poszczególnymi departamentami służb publicznych.
14. **Prywatność:** Podczas kontaktów z obywatelami urzędnicy państwowi szanują ich prywatność.

8.3.3. Zasada wywierania pozytywnego wpływu

Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska jest ważne samo w sobie, ale służy także wyższemu lub nadrzędnym celom rządzących, w szczególności celom związanym ze zdrowym sta-



nem środowiska. Przestrzeganie zasady wywierania pozytywnego wpływu pomoże organowi zapewniającemu przestrzeganie prawa ochrony środowiska w dążeniu do osiągnięcia dobrych skutków środowiskowych.

W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska mogą stać się „odhaczaniem punktów”, które będzie miało niewielki rzeczywisty wpływ na postępowanie zarządców gruntów.

8.4. Analiza scenariuszy

Tabela 10: Zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz inne zasady

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	<p>Istotne są wszystkie trzy główne zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Jeżeli chodzi o skuteczne radzenie sobie z przypadkami nieprzestrzegania prawa, szczególnie istotne może być położenie kresu naruszeniom, by chronić prawa sąsiadów.</p> <p>Biorąc pod uwagę rolę wzajemnej zgodności, istotna jest zasada zapewnienia odpowiedniego wykorzystywania funduszy publicznych.</p> <p>Poprawa stanu środowiska lub brak takiej poprawy będzie dobrym wskaźnikiem tego, czy zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska wywiera pozytywny wpływ.</p>
Nadmierny pobór wody	<p>Istotne są wszystkie trzy główne zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.</p> <p>Poprawa stanu środowiska lub brak takiej poprawy będzie dobrym wskaźnikiem tego, czy zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska wywiera pozytywny wpływ.</p>
Zarządzanie obszarem Natura 2000	<p>Istotne są wszystkie trzy główne zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Jeżeli chodzi o skuteczne radzenie sobie z przypadkami nieprzestrzegania prawa, nakładanie sankcji może być szczególnie istotne w przypadku naruszeń, które spowodowały nieodwracalne szkody.</p> <p>Biorąc pod uwagę rolę wzajemnej zgodności, istotna jest zasada zapewnienia odpowiedniego wykorzystywania funduszy publicznych.</p> <p>Poprawa stanu środowiska lub brak takiej poprawy – bądź też brak działań prowadzący do dalszego pogarszania się jego stanu – będzie dobrym wskaźnikiem tego, czy zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska wywiera pozytywny wpływ.</p>

**Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich**

Obecnie istotne jest przestrzeganie zasady zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania prawa. Wdrożenia wciąż wymaga środek dotyczący przestrzegania prawa ochrony środowiska, jednak zapobieganie powinno stanowić jeden z elementów składowych tego środka – zob. sekcja 12.4.

W przyszłości konieczne będzie uwzględnienie także pozostałych zasad zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Wykorzystanie funduszy rolnośrodowiskowych oznacza, że istotna będzie zasada odpowiedniego wykorzystania funduszy publicznych.

Cel szczegółowy zakładający 30-procentowy wzrost, jeżeli chodzi o liczbę gatunków docelowych, będzie dobrym wskaźnikiem tego, czy zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska wywiera pozytywny wpływ, ponieważ jego osiągnięcie będzie stanowiło potwierdzenie, że uczestniczący właściciele gruntów wypełnili swoje zobowiązania.



9. Ramy organizacyjne

9.1. Wprowadzenie

Stosowanie zasad przestrzegania prawa ochrony środowiska wiąże się z podejmowaniem interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Interwencje należy organizować w obrębie poszczególnych odpowiedzialnych za to organów, podmiotów i instytucji publicznych oraz w sposób przekrojowy z ich udziałem.

W niniejszym rozdziale bada się aspekty organizacyjne. Analizuje się w nim główne kategorie organów, podmiotów i instytucji publicznych przez odniesienie do kluczowych ról istotnych dla zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Mowa w nim o niektórych najważniejszych kwestiach organizacyjnych, które należy uwzględnić. Analizuje się pomocniczą rolę, jaką mogą odegrać inne organy, podmioty i instytucje publiczne, a także istotną rolę podmiotów spoza sektora publicznego. W rozdziale tym podkreśla się także znaczenie głównych organów, podmiotów i instytucji, które mają dobre stosunki współpracy, w tym: między sobą nawzajem; z rolnikami i innymi podmiotami odpowiedzialnymi, reprezentującymi ich zrzeszeniami oraz innymi podmiotami gospodarczymi; ze społeczeństwem obywatelskim i szeroko rozumianą opinią publiczną.

9.2. Główne organy, podmioty i instytucje publiczne

To, jakie organy, podmioty i instytucje publiczne są istotne, będzie się znacząco różnić w zależności od państwa członkowskiego (a nawet w zależności od obszaru wiejskiego). Różne role mają znaczenie w kontekście zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Należy to uznać i przyjąć wspólne podejście wśród poszczególnych ról w celu maksymalizacji synergii między nimi.

Zapewnienie przywództwa politycznego, kierunku działań i integracji polityki oraz przydzielanie środków

Organy, na których spoczywa ostateczna odpowiedzialność polityczna, takie jak rządy czy poszczególni ministrowie, mają do odegrania ważną rolę we wspieraniu działań na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska i kierowaniu tymi działaniami. Ponadto rolą tych organów jest zapewnienie, aby działania te znalazły się wśród uznanych rządowych priorytetów, w tym za pomocą przydzielania środków. Na tym poziomie może zachodzić potrzeba ścisłej współpracy i koordynacji, na przykład między ministrem rolnictwa a ministrem środowiska oraz ich ministerstwami.

Istotne jest nie tylko skoncentrowanie się na zapewnieniu przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale również *uwzględnienie* kwestii zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska przy opracowywaniu i wdrażaniu polityk niezależnie od tego, czy dotyczą one środowiska, czy też nie. Przyczyny tego stanu rzeczy są dwojakie. Po pierwsze, jeżeli kwestia zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska jest pomijana podczas opracowywania i wdrażania polityki ochrony środowiska – na przykład polityki mającej na celu ograniczenie zanieczyszczenia związkami biogennymi w rolnictwie lub ochronę obszarów Natura 2000 – istnieje ryzyko, że polityka ta poniesie porażkę – całkowicie lub częściowo – na etapie wdrażania, ponieważ nikt nie będzie poważnie traktował wypełniania zobowiązań. Po drugie, jeżeli kwestia zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska jest pomijana podczas opracowywania i wdrażania *innych* polityk – na przykład polityk rolnych – istnieje ryzyko, że powstaną niesprzyjające czynniki lub zostaną przeoczone możliwości stworzenia czynników sprzyjających.



Udzielanie pozwoleń, zarządzanie systemami udzielania zgody na inwestycje i opracowywanie planów zarządzania środowiskiem

Niektóre rodzaje działalności wiejskiej, takie jak intensywna hodowla zwierząt gospodarskich, muszą odbywać się w ramach uregulowanych struktur obejmujących zgodę na inwestycję lub pozwolenie. To one będą najbardziej istotne w określaniu dokładnych zobowiązań, które będą musiały wypełniać podmioty odpowiedzialne.

Wiele obszarów wiejskich jest objętych planami zarządzania środowiskiem, na przykład planami zarządzania przewidzianymi dla obszarów Natura 2000 lub planami gospodarowania wodami w dorzeczu na mocy ramowej dyrektywy wodnej. Organy i podmioty odpowiedzialne za takie plany odgrywają istotną rolę w zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska, ponieważ pomagają one w określeniu ram dla działalności wiejskich. Przykładem może być określanie przez te organy i podmioty, jakich przepisów należy przestrzegać w działalności rolniczej i innych rodzajach działalności wiejskiej, aby osiągnąć cele ochrony dzikiej fauny i flory, lub sporządzanie dokumentacji dotyczącej presji wywieranych na dorzecza wraz z określeniem, jakich reakcji wymaga ich wyeliminowanie. Konieczne może okazać się przełożenie wspomnianych reakcji na poszczególne zobowiązania dla rolników i innych wiejskich podmiotów gospodarczych.

Bardzo często wspomniane organy i podmioty będą pełni także bezpośrednią lub pośrednią rolę w monitorowaniu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Wypełnianie roli doradczej

Podmioty świadczące usługi doradztwa rolniczego oraz inne podobne organy, które w swoich działaniach koncentrują się na wspieraniu rolników i podmiotów odpowiedzialnych oraz na doradzaniu im, mogą odgrywać bardzo istotną rolę w promowaniu przestrzegania prawa. Rola ta obejmuje w szczególności przygotowywanie i rozpowszechnianie praktycznych rad dotyczących tego, w jaki sposób zapewnić przestrzeganie prawa ochrony środowiska w konkretnych warunkach poszczególnych gospodarstw.

Monitorowanie środowiska oraz przestrzegania prawa ochrony środowiska, w tym kontrole

Jak opisano w innych miejscach, istnieją różne rodzaje monitorowania właściwe w odniesieniu do zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Obejmują one bezpośrednio monitorowanie przestrzegania prawa (na przykład kontrole mające na celu weryfikację przestrzegania warunków pozwolenia), a także szersze monitorowanie stanu środowiska (na podstawie którego można określić, czy pojawiły się problemy w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska).

Często trudno jest monitorować środowisko wiejskie. Jest ono nie tylko fizycznie rozległe, ale także obejmuje wiele niewrażliwych aspektów dotyczących ochrony środowiska oraz wiele poszczególnych działań, które mogą świadczyć o postępowaniu niezgodnym z przepisami. Wzajemna pomoc między różnymi organami ds. monitorowania – na przykład między organami monitorującymi zdrowie zwierząt a organami monitorującymi przestrzeganie prawa ochrony środowiska – może zatem mieć sens. W niektórych przypadkach mogą wystarczyć ustalenia dotyczące dostępu do informacji; w innych może być konieczne aktywne ostrzeżenie jednego organu przez drugi (na przykład w przypadku wykrycia problemu). W jeszcze innych przypadkach pożądana może być ściślejsza współpraca w zakresie monitorowania, promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska i egzekwowania przestrzegania tego prawa.

Zarządzanie płatnościami

Wiele rodzajów działalności rolniczej i innych rodzajów działalności wiejskiej otrzymuje publiczne wsparcie finansowe. Odpowiedzialne agencje płatnicze odgrywają często istotną rolę w zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska, np. oceniają wyniki kontroli



na miejscu spełnienia unijnych wymogów i standardów w zakresie wzajemnej zgodności w dziedzinie ochrony środowiska, które to wyniki uwzględnia się do celów obliczenia zmniejszenia płatności w ramach WPR. Agencje te zazwyczaj rozwijają synergie z poszczególnymi organami kontrolnymi odpowiedzialnymi za wdrażanie unijnych przepisów o ochronie środowiska.

Regularne przeprowadzanie kontroli

Regularne prowadzenie kontroli jest często ściśle związane z zarządzaniem płatnościami. Może to być szczególnie istotne, jeżeli chodzi o potwierdzenie, jak skuteczne są w rzeczywistości systemy monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, a także jeżeli chodzi o dążenie do lepszej ogólnej efektywności w zakresie najważniejszych aspektów zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Egzekwowanie

Organy prowadzące monitorowanie czasami mają także uprawnienia do samodzielnego nakładania sankcji, jeżeli napotkają naruszenie prawa. Niektóre interwencje w zakresie egzekwowania prawa mogą jednak wymagać działania innych organów i instytucji. Ma to miejsce w szczególności w przypadku poważnych naruszeń, które stanowią przestępstwo przeciwko środowisku. Tutaj w grę wchodzi organy ścigania i sądy. Ich rolę omówiono bardziej szczegółowo w rozdziale 11, a także w osobnym dokumencie dotyczącym zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Warto wspomnieć także o organach pełniących obowiązki w zakresie odpowiedzialności za środowisko.

Zapewnianie nadzoru i koordynacji

Niektóre podmioty mogą pełnić pewną rolę w nadzorowaniu lub koordynowaniu pracy innych podmiotów, np. centralna inspekcja może pełnić taką rolę w odniesieniu do inspekcji lokalnych. Może to być szczególnie istotne w przypadku dużego geograficznego rozdrobnienia odpowiedzialności za zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska lub w przypadku gdy istnieje ryzyko, że problemy w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska mogą przerosnąć możliwości poszczególnych organów.

9.3. Mandaty, funkcje, uprawnienia, obowiązki, umiejętności i zdolności

Nie wystarczy, że istnieją organy, które formalnie są odpowiedzialne za wszystkie właściwe aspekty zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Aby móc skutecznie monitorować i egzekwować przestrzeganie prawa ochrony środowiska, organizacje muszą mieć pewne określone atrybuty. Należy je jasno sprecyzować, aby uniknąć luk i nieporozumień, jeżeli chodzi o obowiązki i interwencje.

Mandat

Mandat danego organu decyduje o tym, jakie aspekty działań na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska ma on pokryć. Innymi słowy, decyduje o obowiązkach danego organu. Ponadto mandat odgrywa istotną rolę, jeżeli chodzi o zagwarantowanie wystarczającej niezależności i bezstronności na potrzeby przeprowadzania interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, zwłaszcza tych najbardziej newralgicznych.

Funkcje

Funkcje danego organu zdecydują nie tylko o jego bezpośredniej roli w działaniach na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale także w relacjach istotnych w kontekście tych



działań. Na przykład znaczące jest to, w jakim zakresie różne funkcje są zintegrowane w ramach jednego organu. Pojedynczy organ może udzielać pozwoleń, monitorować oraz egzekwować przepisy, co umożliwi większą wewnętrzną koordynację i organizację pracy. Funkcje te można również rozdzielić pomiędzy różne organy, co jednak wymaga większego wysiłku w zakresie koordynacji zewnętrznej.

Uprawnienia

Interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska wymagają od organów posiadania ustanowionych przez prawo uprawnień. Inspekcje na miejscu będą wymagały uprawnień do wejścia na teren prywatny i sprawdzenia obiektów, sprzętu oraz dokumentów. Istotne będzie także prawo do kontroli dokumentów i nałożenie na operatorów zobowiązań w zakresie udzielania pomocy.

Podobnie egzekwowanie przepisów będzie wymagało szeregu uprawnień.

Obowiązki

Trzeba pamiętać także o obowiązkach prawnych organów. Są one istotne na poziomie organizacyjnym, ale także na poziomie poszczególnych urzędników danego organu, podmiotu lub instytucji, na przykład jeżeli chodzi o unikanie konfliktów interesów i respektowanie praw operatorów i członków społeczeństwa.

Umiejętności i zdolności

Aby zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska było skuteczne, umiejętności (tj. specjalistyczne umiejętności i inne środki podejmowania poszczególnych zadań) i zdolności (tj. zakres, w jakim środki te są wystarczające) muszą odpowiadać obowiązkom, w szczególności pod względem zasobów ludzkich, sprzętu technicznego i zasobów finansowych do celów podejmowania poszczególnych zadań.

Umiejętności i zdolności należy poddawać stałemu przeglądowi nie tylko w powodu zmieniającego się charakteru i skali działalności wiejskiej wpływającej na środowisko, ale także ze względu na czynniki takie jak rozwój technologiczny. Często na przykład powstanie nowych technologii daje organom możliwość poprawy skuteczności, ale wymaga to inwestycji, organizacji i szkolenia.

Kompetencje i szkolenia mają zasadnicze znaczenie, gdyż leżą u podstaw umiejętności i zdolności. Istotne jest, aby organy określały swoje potrzeby w zakresie szkoleń dla pracowników – zarówno nowych, jak i tych już zatrudnionych – a także aby zapewniały im stały rozwój zawodowy i postępy w karierze. Kwestie wymagające działania obejmują zapewnienie, aby personel miał wiedzę na temat zmian prawnych, procesów administracyjnych związanych ze stosowaniem prawa, aby posiadał informacje naukowe oraz inne informacje dotyczące środowiska niezbędne do celów podejmowania decyzji w zakresie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz aby miał wiedzę na temat procesów w zakresie współpracy i interakcji z podmiotami odpowiedzialnymi i innymi zainteresowanymi stronami. Specyfika będzie różna w poszczególnych krajach i organach w zależności od indywidualnych okoliczności.

9.4. Inne organy, podmioty i instytucje publiczne

W obrębie sektora publicznego inne organy, podmioty i instytucje publiczne mogą pełnić ważne funkcje pomocnicze w kontekście działań na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich.



Zapewnianie wiedzy i badań naukowych

Agencje statystyczne mogą pełnić istotną rolę w prezentowaniu wzorców, tendencji i innych kluczowych informacji.

Wiedza naukowa i techniczna przez cały czas się rozwija, jeżeli chodzi o środowisko wiejskie. Ważne jest, aby wiedzę tę uwzględniano w działaniach na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Przykładowo mogą pojawić się nowe spostrzeżenia istotne w kontekście pojęć źródła, drogi, receptora, o których mowa w rozdziale 8, które to spostrzeżenia mogą być istotne dla oceny ryzyka nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska.

Instytucje akademickie i badawcze odgrywają ważną rolę w rozwoju, konsolidacji i przekazywaniu takiej wiedzy. W związku z tym uzasadnione jest utrzymywanie przez organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska bliskich relacji z tymi instytucjami oraz korzystanie z ich pracy. Z takich relacji często będą wynikały korzyści dla obu stron. Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą zwracać uwagę na problemy i wyzwania, które umożliwiają naukowcom i pracownikom akademickim opracowywanie lepszych ram badań i konsolidacji wiedzy oraz lepsze ukierunkowanie działań w tym zakresie.

Zapewnianie kształcenia rolnikom i innym zarządcom gruntów

Instytucje takie jak uczelnie rolnicze odgrywają istotną rolę w przygotowaniu młodych rolników do pracy. Ważne jest, aby programy nauczania odzwierciedlały wyzwania, zobowiązania oraz możliwości w zakresie ochrony środowiska, z jakimi będą się oni mierzyć.

Zapewnianie usług, które są zależne od środowiska

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska dotyczy nie tylko zobowiązań rolników i innych zarządców gruntów rolnych. Dotyczy ono także zobowiązań spoczywających na podmiotach odpowiedzialnych, takich jak dostawców wody, którzy muszą zapewnić, aby konsumenci otrzymywali bezpieczną wodę pitną. Rolnictwo może być przyczyną problemów związanych ze źródłami takich jak wysoki poziom zawartości azotanów lub skażenie bakterią *E. coli* i innymi patogenami. W interesie organów pełniących obowiązki w zakresie zapewniania jakości wody pitnej leży zatem zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, ponieważ pomoże to w ograniczeniu ryzyka występowania takich problemów związanych ze źródłami.

Różne sposoby wspierania gospodarki przez środowisko wiejskie mogą powodować zaangażowanie innych organów, podmiotów i instytucji publicznych, na przykład podmiotów posiadających mandat do ochrony połowów rekreacyjnych lub innych rodzajów działalności wiejskiej.

Prowadzenie kontroli zewnętrznych

Najwyższe instytucje kontrolne odgrywają istotną rolę w zapewnianiu niezbędnego nadzoru nad administracją publiczną i wykorzystywaniem funduszy publicznych. Ich celem jest zazwyczaj ocena skuteczności działań administracyjnych w stosunku do spodziewanych rezultatów i wyników, czego przykładem jest określanie kwestii takich jak stosunek jakości do ceny. Takie kontrole mogą obejmować różne rodzaje kontroli środowiskowych oraz wiejskich. Przykłady opisano dalej w *Vademecum*.



9.5. Inne działania

Organy, podmioty i instytucje publiczne nie są jedynymi właściwymi podmiotami. Inne takie podmioty opisano poniżej.

Rolnicy i inni zarządcy gruntów rolnych.

Punktem wyjścia, jeżeli chodzi o przestrzeganie prawa ochrony środowiska, muszą być podmioty, do których mają zastosowanie zobowiązania prawne, tj. podmioty odpowiedzialne. To one muszą wiedzieć, jakie zobowiązania mają do nich zastosowanie, a także one muszą zapewnić, aby obowiązki te zostały spełnione.

Pośrednicy, w tym doradcy, konsultanci i ubezpieczyciele rolni

Podmioty odpowiedzialne oraz organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą korzystać z usług pośredników, aby przekazywać informacje na temat wymogów w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska lub przeprowadzać ocenę wymaganych kwestii. Pośrednicy to m.in. organizacje świadczące usługi doradztwa rolniczego, ale także konsultanci, którzy mogą na przykład przygotowywać wnioski o wydanie pozwolenia. Istotne jest, aby pośrednicy byli w pełni na bieżąco ze zobowiązaniami prawnymi.

Interesującą zmianą, jeżeli chodzi o dążenie do poprawy efektywności środowiskowej podmiotów na obszarach wiejskich, jest rola ubezpieczycieli. W ramce poniżej przedstawiono przykład z Włoch.

Ramka 4: Ubezpieczenie jako alternatywa stosowania pestycydów we Włoszech

We Włoszech ustanowiono system ubezpieczeń dotyczących ryzyka związanego z uprawą w celu zachęcenia do stosowania praktyk w zakresie zintegrowanego zarządzania ochroną przed szkodnikami w ramach intensywnego systemu uprawy polowej zdominowanej przez kukurydzę³⁹. Zwykłą praktyką rolników było wykorzystywanie nasion kukurydzy poddanych działaniu środków owadobójczych, które powodują zanieczyszczenie środowiska i wywierają negatywny wpływ na różnorodność biologiczną. Z badań wynika, że w 95% przypadków nie było potrzeby stosowania środków owadobójczych, ponieważ presja wywoływana przez szkodniki glebowe była niska. W ramach systemów ubezpieczeń wymaga się, aby rolnicy nie stosowali nasion poddanych działaniu środków owadobójczych oraz aby stosowali pewne kluczowe komponenty zintegrowanego zarządzania ochroną przed szkodnikami, w tym zmianowanie upraw, a także aby stosowali się do zaleceń zawartych w biuletynach dotyczących ochrony roślin uprawnych wydawanych przez lokalny ośrodek badań i doradztwa w dziedzinie rolnictwa. W zamian rekompensowana jest każda strata w plonach spowodowana przez szkodniki lub choroby glebowe. Obejmuje to także straty wskutek ekstremalnych zdarzeń pogodowych. W praktyce rolnicy wybierają stosowanie zintegrowanego zarządzania ochroną przed szkodnikami i opłacają ubezpieczenie uprawy, ponieważ koszty związane ze stosowaniem nasion poddanych działaniu środków owadobójczych są dużo wyższe niż koszty ubezpieczenia.

Pośrednicy mogą odegrać istotną rolę w zapewnianiu przestrzegania zobowiązań opartych na wynikach, jak przedstawiono w ramce 22 w odniesieniu do programu Burren w Irlandii.

³⁹ Podstawa prawna: <https://www.condifesave.it/content/uploads/2018/03/REGOLAMENTO-FONDO-MAIS-2015.pdf>



Stowarzyszenia przedsiębiorców, w tym spółdzielnie i związki rolnicze

Stowarzyszenia przedsiębiorców, w tym spółdzielnie i związki rolnicze, mogą być wartościowymi pośrednikami. W szczególności zapewniają one dodatkowe drogi komunikacji ze społecznością podlegającą regulacjom.

Łańcuchy dostaw

Przedsiębiorstwa działają często w ramach łańcuchów dostaw. Jest to typowe dla dużej części rolnictwa i leśnictwa. Na przykład wszędzie tam, gdzie produkty rolne są nabywane przez przetwórców żywności lub supermarkety. Przedsiębiorstwa w całym łańcuchu dostaw mają swoje własne zobowiązania prawne, których muszą przestrzegać. Może to oznaczać, że mają one istotny interes w przestrzeganiu prawa ochrony środowiska przez przedsiębiorstwa produkujące żywność pochodzącą z ziemi, na przykład aby uniknąć skażenia zanieczyszczeniami. Ponadto przedsiębiorstwa te mogą być wrażliwe na oczekiwania klientów, jeżeli chodzi o efektywność środowiskową, a zatem mogą wymagać podobnego poziomu efektywności od swoich dostawców. W celu wspierania kultury przestrzegania prawa ochrony środowiska mogą zostać uruchomione czynniki takie jak jakość produktu oraz renoma i marka produktu lub przedsiębiorstwa.

Jednostka certyfikująca

W przypadku gdy działalność wiejska jest częścią systemów, które wymagają pewnego poziomu efektywności środowiskowej (np. certyfikacja lasów), do systemów tych są zazwyczaj przypisane podmioty, które zapewniają, aby przedsiębiorstwa spełniały warunki konieczne do uczestnictwa w systemie. Obejmuje to zazwyczaj wypełnianie niektórych lub wszystkich zobowiązań środowiskowych. Takie organy mogą zatem odgrywać istotną rolę, jeżeli chodzi o pomoc w zapewnianiu, aby przedsiębiorstwa spełniały swoje zobowiązania prawne.

Spółceństwo obywatelskie, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska

Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska mogą być ważnymi podmiotami. Nie tylko dzielą się one poglądami na temat przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale często uczestniczą w monitorowaniu stanu środowiska lub presji środowiskowych, na przykład stanu ptaków krajobrazu rolniczego. Organizacje te będą często dysponowały cenną wiedzą ekspercką, a także będą odgrywały rolę rzecznika ogólnych interesów, takich jak ochrona przyrody.

Opinia publiczna, w tym użytkownicy terenów wiejskich do celów rekreacyjnych

Ogół społeczeństwa odgrywa kluczową rolę w działaniach na rzecz ochrony środowiska. Niekiedy składa również skargi lub oświadczenia do organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Jako sąsiedzi, członkowie społeczeństwa, którzy są mieszkańcami obszarów wiejskich, mogą doświadczać negatywnych skutków działań wiejskich, na przykład zanieczyszczenia studni wykorzystywanych do poboru wody pitnej lub wysokiego poziomu dokuczliwości odorów. Członkowie społeczeństwa mogą także spędzać czas na wsi jako użytkownicy obszarów rekreacyjnych oraz wykrywać przy tym problemy. Na przykład wędkarze mogą zwrócić uwagę na problem zanieczyszczenia rzek i jezior. Niektóre rodzaje rekreacji – na przykład korzystanie z pojazdów terenowych na wrażliwym terenie – mogą jednak wywierać niszczący wpływ na środowisko, zatem organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska muszą brać to pod uwagę.

Środki masowego przekazu

Media specjalistyczne, takie jak czasopisma przeznaczone dla społeczności rolniczej, mogą zapewnić dwa różne rodzaje korzyści. Po pierwsze, mogą one działać na rzecz upowszechniania informacji przekazywanych przez organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Po drugie,

mogą one pomóc w informowaniu na bieżąco organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska o zmianach sektorowych oraz obawach społeczności podlegającej regulacjom.

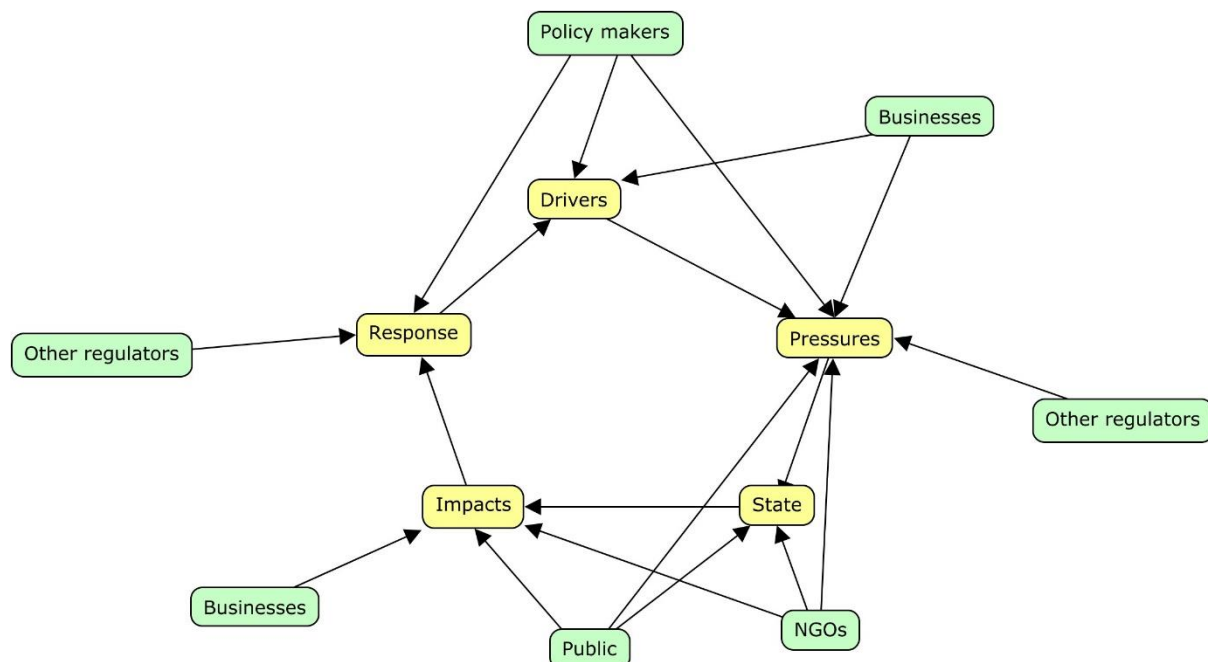
Bardziej ogólne media mogą przybliżyć ogółowi społeczeństwa, jak ważne jest zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Na przykład w przyrodniczych programach telewizyjnych można podkreślać sukcesy w dziedzinie ochrony środowiska odniesione dzięki środkom przeznaczonym na rolnictwo i środowisko. „Operry mydlane” w radio i telewizji skierowane do odbiorców z obszarów wiejskich mogą obejmować wątki dotyczące tematów związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska.

9.6. Podmioty a DPSIR

Analizując krąg podmiotów, które mogą być istotne do celów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich, a także nad ich rolami, które opisano powyżej, warto zbadać, w jaki sposób są one powiązane z ramami DPSIR opisanymi w rozdziale 3. Niektóre organy wyznaczają kierunek polityki mający wpływ na czynniki i presje, inne badają stan środowiska naturalnego, a tym samym – presje. Przedsiębiorstwa oraz niektóre organizacje pozarządowe mogą być szczególnie zaniepokojone skutkami. Działania w ramach reakcji może podejmować szereg organów, podmiotów i instytucji publicznych, w tym prokuratura i wymiar sprawiedliwości.

Na poniższym rysunku przedstawiono, w jaki sposób różne organy i podmioty oddziałują na zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska w odniesieniu do ram DPSIR. Należy zwrócić uwagę na fakt, że poniższy rysunek ma charakter wyłącznie ilustracyjny, a każdy podmiot może mieć inne, konkretne obawy dotyczące któregoś z aspektów zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz że może istnieć między nimi inne wzajemne oddziaływanie.

Rysunek 8: Przedstawienie sposobu, w jaki różne podmioty oddziałują na zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska w odniesieniu do ram DPSIR.





9.7. Stosunki współpracy (1): między organami

Wszystkie oficjalne role związane z zapewnianiem przestrzegania prawa ochrony środowiska muszą być odpowiednio zorganizowane i skoordynowane. Biorąc pod uwagę, że takie role są rzadko, o ile w ogóle, skoncentrowane w obrębie jednego organu lub podmiotu lub jednej instytucji, ogólnie rzecz biorąc, konieczne są dobre stosunki współpracy między agencjami. Niemniej jednak w każdej sytuacji będzie – lub powinien być – „wiodący” organ lub podmiot lub „wiodąca” instytucja, na których będzie spoczywać główna odpowiedzialność i od których będzie się oczekiwało podjęcia inicjatywy (w celu uniknięcia sytuacji rozproszenia obowiązków na zbyt wiele podmiotów). Współpraca i koordynacja mogą przyjąć wiele różnych postaci. Należy zwrócić uwagę na fakt, że szczegółową kwestię udostępniania danych omówiono w rozdziale 13.

Przykłady ustaleń roboczych obejmują:

- regularne spotkania strategiczne szefów właściwych organów lub spotkania innej kadry kierowniczej wyższego szczebla w celu podejmowania decyzji najwyższego szczebla, rozwiązywania wszelkich problemów związanych ze współpracą i koordynacją oraz przekazywania personelowi najważniejszych komunikatów;
- protokoły ustaleń i inne umowy pisemne (wspólne strategie) między właściwymi organami określające, dlaczego współpraca i koordynacja są istotne oraz w jaki sposób można je osiągnąć. Podejście to pozwala przekazać jasny komunikat całemu personelowi w odpowiednich organach, podmiotach i instytucjach w celu zapewnienia współpracy i koordynacji na różnych poziomach;
- wspólne projektowanie działań i wytycznych dla podmiotów odpowiedzialnych, tak aby wytyczne były zintegrowane, zawierały jednolity komunikat kierowany do podmiotu odpowiedzialnego oraz obejmowały poszczególne przepisy w spójny sposób;
- środki, których celem jest pomaganie personelowi pracującemu „w terenie” we współpracy i koordynacji, np. sieci praktyków, protokoły dotyczące współpracy i koordynacji, wspólne inspekcje i wymiana informacji;
- wyspecjalizowane organy ds. współpracy mogą być odpowiednie w przypadku złożonych wymagań dotyczących interakcji. Przykładem takiego organu jest flamandzka wysoka rada;
- porozumienia umożliwiające różnym organom i podmiotom wzajemne analizowanie zgodności ze swoimi interesami podczas inspekcji;
- Poszczególne ustalenia w zakresie transgranicznej współpracy i koordynacji, np. jasno określone punkty komunikacji między organami państw członkowskich, wymiana informacji oraz wspólne działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Ogólnoeuropejskie sieci praktyków mogą być pomocne w tym zakresie – zob. kolejny punkt.

9.8. Stosunki współpracy (2): z sieciami praktyków

Jedną z szczególnych struktur współpracy i koordynacji obejmuje ogólnoeuropejską sieć właściwą ds. zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. W chwili obecnej istnieją specjalistyczne sieci inspektoratów, agencji środowiska, prokuratorów, sędziów, instytucji audytowych, policji i inne. Każda z tych sieci ma swój własny zakres, cel i metody pracy. Sieci te są zbyt różne, by móc je wszystkie szczegółowo omówić w Vademecum. Najważniejsze obawy, które są wspólne dla nich wszystkich, dotyczą jednak tego, jak uczyć się od innych praktyków i jak w razie potrzeby współpracować ponad granicami. Dzięki tym sieciom pojawiło się wiele spostrzeżeń na temat zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

W poniższej tabeli wymieniono główne sieci.



Tabela 11: Główne europejskie sieci praktyków, które są właściwe ds. zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska

Sieć	Członkowie
<u>Europejska Sieć Wdrażania i Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska (IMPEL).</u>	Organy ds. ochrony środowiska oraz inspektoraty ochrony środowiska na szczeblu centralnym lub regionalnym ze wszystkich państw UE, a także z państw kandydujących, potencjalnych państw kandydujących oraz z krajów Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA).
<u>Europejska Sieć Szefów Agencji Ochrony Środowiska (NEPA), w szczególności jej grupa interesów na rzecz lepszego stanowienia prawa (BRIG)</u>	Europejskie agencje działające na rzecz ochrony środowiska. BRIG to grupa w ramach ogólnej sieci, która ściśle interesuje się przestrzeganiem prawa ochrony środowiska.
<u>Europejska Sieć Prokuratorów ds. Przepięczności przeciwko Środowisku (ENPE).</u>	Podmioty właściwe w sprawach karnych oraz, do pewnego stopnia, stosujące kary administracyjne.
<u>Europejskie Forum Sędziów na rzecz Środowiska (EUFJE)</u>	Sędziowie z całej UE odpowiedzialni za sprawy karne, administracyjne lub cywilne.
<u>Europejska Organizacja Najwyższych Organów Kontroli, wyspecjalizowana grupa robocza w zakresie audytu środowiskowego (EUROSAI).</u>	Najwyższe instytucje kontrolne Grupa robocza działa w ramach bardziej ogólnej sieci.
<u>EnviCrimeNet</u>	Krajowi funkcjonariusze policji specjalizujący się w walce z przestępstwami przeciwko środowisku.

9.9. Stosunki współpracy (3): z przedsiębiorstwami i stowarzyszeniami przedsiębiorców

Na znaczenie różnych podmiotów gospodarczych zwrócono uwagę już w sekcji 9.5, a zatem sensowne jest, aby organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska rozwijały dobre stosunki z każdą klasą.

Analizę należy rozpocząć oczywiście od społeczności podlegającej regulacjom. Kwestię tę przeanalizowano w rozdziale 12 w kontekście propagowania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz zapobiegania nieprzestrzeganiu tego prawa.

Poza współdziałaniem z poszczególnymi podmiotami odpowiedzialnymi organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą czerpać korzyści z korzystania z mediów, w szczególności z prasy, w celu komunikowania się ze społecznością podlegającą regulacjom. Mogą one także czerpać korzyści z regularnego dialogu z organami przedstawicielskimi, takimi jak związki rolnicze, zawodowymi pośrednikami, takimi jak doradcy rolni, jednostkami certyfikującymi i przedsiębiorstwami w całym łańcuchu dostaw, takimi jak przetwórcy żywności i supermarkety, a także ze wspierania wszystkich wymienionych podmiotów.

Dialog może być sposobem identyfikacji problemów oraz rozwiązań.

Wsparcie może przybrać postać środków zachęcających do poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska, takich jak systemy akredytacji (zob. np. ramka 5 poniżej) lub relacje handlowe, w ra-



mach których wynagradza się rolników i inne osoby za poszczególne rodzaje oddziaływania na środowisko (na podstawie przesłanki, że „pieniądz rządzi światem”). Jeden z najbardziej znanych przykładów dotyczy przemysłu zaopatrzenia w wodę. Na jakość wody, którą trzeba uzdatnić, by dostarczyć wodę pitną, może wpływać negatywnie działalność rolnicza (np. stosowanie pestycydów). Problem ten spowodował różne reakcje przedsiębiorstw, np. przedsiębiorstwa wodociągowe płacą rolnikom za ochronę źródeł wody (w efekcie płacą im za usługi ekosystemowe) oraz nabywają grunty i określają wymogi wobec dzierżawców rolnych.

W przypadku gdy przedsiębiorstwa działają na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska, istotne jest zapewnienie spójności komunikatów. Na przykład jeżeli supermarkety stosują wymogi, które muszą spełnić rolnicy, ważne jest, aby to, co uznaje się za „zgodne z przepisami”, było spójne z rozumieniem organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska.



Ramka 5: Stosowanie systemu akredytacji w celu zwalczania nielegalnego poboru wód gruntowych we Flandrii

Oddział inspektoratu ds. środowiska we Flandrii od lat 90. XX wieku prowadzi inspekcje poboru wód gruntowych. Początkowo inspekcje te wynikały z losowych spotkań lub były określane przez inne agencje lub poprzez skargi. Wysunięto sugestie dotyczące poprawy zarządzania i przyjęto przepisy dotyczące systemu akredytacji firm zajmujących się odwiertami. Oddział inspektoratu ds. środowiska pełnił centralną rolę w opracowywaniu systemu efektywności w celu wsparcia tych działań.

9.10. Stosunki współpracy (4): ze społeczeństwem obywatelskim

Współpraca z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz środowiska może mieć miejsce na wszystkich etapach cyklu polityki, o którym mowa w rozdziale 3. Organizacje pozarządowe mogą na przykład przeprowadzać oceny polityki i identyfikować szkodliwe czynniki.

Jeżeli chodzi o kluczowe interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, współpraca z organizacjami pozarządowymi może przybrać postać regularnego dialogu i wsparcia monitorowania stanu środowiska i presji, na przykład dzięki wykorzystaniu nauki obywatelskiej. Taka współpraca może też przybrać postać prowadzenia przez organy dochodzeń i działań w następstwie skarg dotyczących poszczególnych problemów w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska składanych przez organizacje pozarządowe. We wszystkich tych przypadkach mogą występować obopólne korzyści dla organizacji pozarządowych i organów, wynikające z szeroko pojętego wspólnego podejścia do kwestii takich jak gromadzenie i wykorzystywanie obserwacji naukowych.

9.11. Stosunki współpracy (5): z ogółem społeczeństwa

W przypadku obszarów wiejskich rola społeczeństwa jest często znacząca. Obawy społeczeństwa mogą być czynnikiem stymulującym zainteresowanie polityczne oraz przywództwo polityczne. Na członków społeczeństwa, tak samo jak na konsumentów, mogą wpływać czynniki takie jak systemy certyfikacji. Członkowie społeczeństwa, tak samo jak mieszkańcy obszarów wiejskich lub osoby z nich korzystające, mogą identyfikować problemy w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz zwracać na nie uwagę za pośrednictwem systemów rozpatrywania skarg. Jeżeli chodzi o niedogodności dla środowiska, mogą one wywierać silną presję na organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska, aby te ostatnie zainterweniowały, i to zainterweniowały skutecznie.

9.12. Przeglądy wyników

Wszystkie organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą czerpać korzyści z okresowego przeglądu wyników.

Przeglądy te mogą mieć charakter wewnętrzny i może im towarzyszyć zastosowanie wskaźników efektywności takich jak te, o których mowa w rozdziale 14. Mogą to być też wewnętrzne rutynowe kontrole, jak te, o których mowa w rozdziale 10. Poza wspieraniem stosunków, o których mowa powyżej, publikacja okresowych sprawozdań z działalności może zmobilizować organ do krytycznej analizy i oceny swojej efektywności.

Najwyższe instytucje kontrolne mogą przeprowadzać zewnętrzne przeglądy wyników danego organu oraz pomagać mu w lepszym wykorzystaniu zasobów. Między pracą wykonywaną przez najwyższe instytucje kontrolne a wewnętrznymi ramami przeglądu efektywności może istnieć synergia,



ponieważ zalecenia najwyższej instytucji kontrolnej mogą dotyczyć między innymi kompletności i skuteczności tego ostatniego.

Poniżej przedstawiono kilka innych przykładów zewnętrznych przeglądów efektywności:

- wewnętrzna inicjatywa przeglądowa w ramach IMPEL (IRI, nazywana także „wzajemną oceną”) to inicjatywa na szczeblu europejskim, w ramach której umożliwia się dokonanie przeglądu organu lub organów przez ekspertów IMPEL z innych krajów;
- krajowe wzajemne oceny są inspirowane przez IMPEL IRI, a w ich przeprowadzeniu uczestniczą eksperci z danego kraju, ale spoza poddawanego przeglądowi organu;
- tablice wyników ze wskaźnikami można wykorzystywać w celu ustanowienia punktu odniesienia dla efektywności poszczególnych organów. Irlandzka agencja ochrony środowiska, która jest organem krajowym, obsługuje taką tablicę wyników w odniesieniu do około jednej trzeciej irlandzkich lokalnych organów odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska na szczeblu lokalnym.

9.13. Analiza scenariuszy

Tabela 12: Ramy organizacyjne

Scenariusz	Obserwacje
<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>W przypadku tego scenariusza najistotniejsze role dotyczące zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: zapewnienie przywództwa politycznego i kierunku polityki, udzielanie pozwoleń, opracowywanie planów, doradztwo, monitorowanie, w tym kontrole, zarządzanie płatnościami i egzekwowanie przepisów.</p> <p>Inne istotne oficjalne role obejmują zapewnianie wiedzy i prowadzenie badań oraz zapewnianie usług ekosystemowych.</p> <p>Inne istotne podmioty to m.in. rolnicy, doradcy rolni, związek rolniczy, organizacja pozarządowa, społeczeństwo i media.</p> <p>Znaczenie mają różne stosunki, w szczególności te między ministerstwem środowiska a ministerstwem rolnictwa.</p>



<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>W przypadku tego scenariusza najistotniejsze role dotyczące zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: zapewnienie przywództwa politycznego i kierunku polityki, udzielanie pozwoleń, opracowywanie planów, doradztwo, monitorowanie, w tym kontrole i egzekwowanie przepisów.</p> <p>Inne istotne oficjalne role obejmują zapewnianie wiedzy i prowadzenie badań.</p> <p>Inne istotne podmioty to m.in. rolnicy i gminy.</p> <p>Znaczenie mają różne stosunki, w tym między instytucjami rządowymi na szczeblu regionalnym a instytucjami rządowymi na szczeblu centralnym.</p>
<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>W przypadku tego scenariusza najistotniejsze role dotyczące zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: zapewnienie przywództwa politycznego i kierunku polityki, obsługa systemów wydawania zgody, opracowywanie planów, doradztwo, monitorowanie stanu środowiska i przestrzegania prawa ochrony środowiska, zarządzanie płatnościami i egzekwowanie przepisów.</p> <p>Inne istotne oficjalne role obejmują zapewnianie wiedzy i prowadzenie badań.</p> <p>Inne istotne podmioty to m.in. rolnicy, doradcy rolni, związek rolniczy, organizacja pozarządowa, społeczeństwo i media.</p> <p>Znaczenie mają różne stosunki, w szczególności te między ministerstwem środowiska a ministerstwem rolnictwa.</p>

**Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich**

W przypadku tego scenariusza najistotniejsze role dotyczące zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: zapewnienie kierunku polityki, doradztwo, monitorowanie stanu środowiska i przestrzegania prawa ochrony środowiska, zarządzanie płatnościami i egzekwowanie przepisów.

Inne istotne oficjalne role obejmują zapewnianie wiedzy i prowadzenie badań.

Inne istotne podmioty to m.in. rolnicy, doradcy rolni, organizacje pozarządowe, społeczeństwo i media.

Znaczenie mają różne stosunki, w szczególności te między organem zapewniającym przestrzeganie prawa ochrony środowiska a zainteresowanymi stronami.



10. Działania: monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska

10.1. Wprowadzenie

W niniejszym rozdziale omówiono szereg metod, które można wykorzystać do sprawdzenia i przeprowadzenia oceny przestrzegania prawa ochrony środowiska, tj. monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Uwzględniono w nim cele monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska przed przeanalizowaniem różnych kategorii metody monitorowania.

Pierwszą z nich jest obszerna kategoria kontekstowa, która obejmuje naukę o środowisku, regularną analizę sektorową oraz monitorowanie stanu środowiska i presji. Metody w ramach tej kategorii mogą pomóc w umieszczeniu problemów dotyczących przestrzegania prawa ochrony środowiska w kontekście, wyjaśniając zarówno, dlaczego istnieje prawdopodobieństwo ich wystąpienia, jak i jakie mogą być ich konsekwencje. Drugą kategorią są tradycyjne inspekcje miejsc i rejestrów. Dla wielu praktyków kategorie te będą stanowiły główną metodę monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. W trakcie takich inspekcji korzysta się z szeregu wypracowanych dobrych praktyk, takich jak stosowanie planów kontroli. Klasyczne inspekcje na miejscu wiążą się jednak z ograniczeniami, jeżeli chodzi o to, co mogą być w stanie wykryć takie inspekcje, kiedy są prowadzone na dużych obszarach. W takich przypadkach zastosowanie ma trzecia kategoria metod monitorowania. Polega ona na obserwacji Ziemi i śledzeniu satelitarnym oraz na monitorowaniu obszarowym, które mogą pomóc w realizacji monitorowania na dużą skalę (szczególnie jeżeli stosowane jest także monitorowanie kontekstowe). Czwarta kategoria obejmuje monitorowanie wyników. Jest to istotne w przypadku zobowiązań transakcyjnych obejmujących płatności za wyniki – potencjalnie istotne na przykład z punktu widzenia ochrony przyrody.

Wszystkie metody opisane powyżej dotyczą rutynowego monitorowania. Konieczne jest jednak także uwzględnienie w ramach monitorowania niespodziewanych wydarzeń, których w nie można monitorować poprzez rutynowe kontrole, tj. skarg, wypadków, incydentów i zdarzeń.

Kluczowe metody monitorowania można na kilka sposobów wzmocnić. Dzięki kontrolom rutynowym oraz kontrolom *ad hoc* można zidentyfikować niedociągnięcia w systemach monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz znaleźć sposoby na ich usprawnienie. W ramach monitorowania własnej działalności przez podmioty odpowiedzialne oraz nauki obywatelskiej można zapewnić strumienie danych, które pomogą organom zapewniającym przestrzeganie prawa ochrony środowiska w kontrolowaniu i ocenie przestrzegania tego prawa. Systemy certyfikacji mogą stanowić równoległą formę nadzoru oraz służyć propagowaniu kultury przestrzegania prawa ochrony środowiska wśród podmiotów odpowiedzialnych, obniżając ryzyko nieprzestrzegania tego prawa.

Istnieje duże prawdopodobieństwo, że metody – aby były skuteczne – muszą być różnorodne oraz stosowane w połączeniu z innymi metodami, z których każda będzie generowała szczególne rodzaje danych i informacji. Wywiad geoprzestrzenny obejmuje łączenie różnych rodzajów danych. Kwestię tę omówiono bardziej szczegółowo w rozdziale 13.

Ponadto konieczne będzie dostosowanie intensywności kontroli w zależności od tego, czy zostaną wykryte naruszenia. Na przykład zazwyczaj nie wystarcza po prostu stwierdzenie faktu nieprzestrzegania prawa. Należy zbadać także przyczyny i zakres odpowiedzialności.



10.2. Cele monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska

Aby przeprowadzić kontrolę i ocenę przestrzegania prawa ochrony środowiska w sposób wydajny i skuteczny, ważne jest, aby móc jasno uzasadnić monitorowanie przestrzegania tego prawa.

Monitorowanie to związane jest z zasadą wykrywania naruszeń i rozumienia, jaka jest ich przyczyna, a cele takiego monitorowania są następujące:

- stwierdzenie, czy podmiot odpowiedzialny przestrzega swoich zobowiązań wynikających z prawa ochrony środowiska (w tym z umów wspierających wdrażanie tego prawa);
- w przypadku nieprzestrzegania prawa – określenie:
 - jego charakteru;
 - zakresu;
 - wpływu nieprzestrzegania prawa na środowisko, zdrowie i działalność gospodarczą, w tym związków przyczynowych z działaniami niezgodnymi z prawem;
 - podmiotu odpowiedzialnego za nieprzestrzegania prawa;
- określenie przyczyn nieprzestrzegania prawa:
 - umotywowanie (wypadek, postępowanie w sposób celowy lub niedbały);
 - aspekty techniczne, takie jak źle działający sprzęt;
- wkład w skuteczne egzekwowanie przepisów w ramach działań następczych wynikających z nieprzestrzegania prawa poprzez:
 - wspieranie reagowania, np. sankcje w celu zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa w przyszłości;
 - wspieranie naprawy wyrządzonych szkód;
- wkład w określanie przyszłych zobowiązań podmiotów odpowiedzialnych (np. na podstawie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz szerszej zakrojone zarządzanie środowiskiem.

Żadne poszczególne działanie mające na celu ocenę przestrzegania prawa ochrony środowiska nie może spełnić wszystkich tych celów. Ważne jest jednak, aby zastanowić się nad zakresem potencjalnych celów każdego z działań w ramach monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, tak aby zapewnić możliwość ich osiągnięcia, jeżeli zajdzie taka potrzeba.

10.3. Rozumienie pełnego kontekstu

Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska muszą zrozumieć kontekst, w którym wdrażane są przepisy prawa ochrony środowiska, za które organy te są odpowiedzialne. Zobowiązania podmiotów odpowiedzialnych są określone w przepisach, ale na ich motywację do przestrzegania tych przepisów mogą wpływać różne czynniki – gospodarcze, polityczne, społeczne i środowiskowe. Problem występujący dzisiaj może się zmniejszyć jutro, a dobra sytuacja dzisiaj może jutro okazać się problematyczna. Ważne jest zatem, aby organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska uwzględniały szerszy kontekst środowiskowy, społeczny i gospodarczy, w którym mają zastosowanie przepisy, oraz w jaki sposób kontekst ten wpływa na prawdopodobieństwo przestrzegania prawa ochrony środowiska. Pomoże to w planowaniu przyszłych strategii na rzecz zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska oraz poszczególnych interwencji w ramach monitorowania przestrzegania tego prawa.

W niniejszej sekcji omówiono potencjalny wkład nauki o środowisku, regularnej analizy sektorowej oraz monitorowania stanu środowiska i presji.



10.3.1. Nauka o środowisku

Nauka o środowisku ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia naturalnych cykli, o których mowa w rozdziale 3⁴⁰. Zarówno jeżeli chodzi o przyczyny, jak i skutki, pomaga ona w wyjaśnieniu, dlaczego dochodzi do nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska oraz dlaczego ma to znaczenie.

Badania naukowe stanowią podstawę treści unijnych praw ochrony środowiska, np. liczbowe i inne limity określone w dyrektywie w sprawie wody pitnej oraz w dyrektywie dotyczącej jakości wody w kąpieliskach. Takie badania są jednak istotne także na poziomie lokalnym. Na mocy kilku kluczowych unijnych praw ochrony środowiska, zwłaszcza przepisów dyrektywy siedliskowej i ramowej dyrektywy wodnej, wymaga się lokalnego określania celów i środków. To, w jaki sposób presje prowadzą do poszczególnych skutków środowiskowych, może nie zawsze być jasne. Badania, modele i inne działania naukowe mogą być przydatne, jeżeli chodzi o zapewnienie wyjaśnień w tej kwestii. Mogą one być szczególnie ważne, jeżeli presji, źródeł i skutków jest wiele. Nauka oferuje także narzędzia predykcyjne, takie jak modelowanie, aby pomóc w przewidywaniu przyszłych tendencji i skutków.

Na potencjalny wpływ instytucji akademickich i badawczych zwrócono już uwagę w rozdziale 9.

10.3.2. Regularna analiza sektorowa

Postępowanie poszczególnych podmiotów gospodarczych podlegających zobowiązaniom w zakresie ochrony środowiska jest silnie związane z postępowaniem w szerszej pojętej sektorze gospodarki, do którego podmioty te należą. Ma to miejsce w przypadku sektora rolnego (z uwzględnieniem poszczególnych części tego sektora), sektora leśnictwa i sektora turystyki. Stopień presji, jaką dany rodzaj działalności wiejskiej będzie wywierał na środowisko, będzie często zależał od skali tej działalności. W związku z tym w ramach DPSIR, aby zrozumieć, dlaczego zmieniają się poszczególne presje, często konieczne jest zrozumienie, w jaki sposób zmieniają się czynniki.

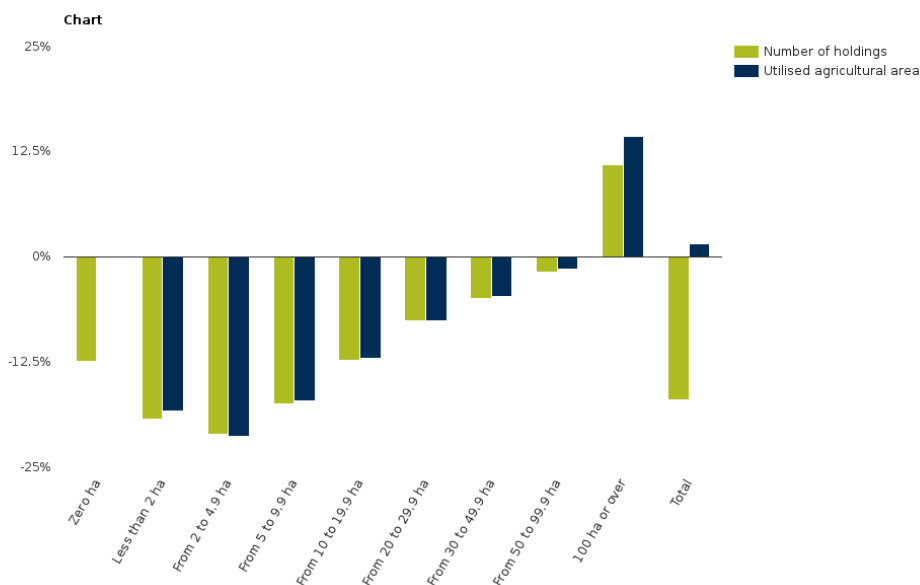
Na przykład aby opracować odpowiednie strategie w celu zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska, ważne jest zrozumienie, w jaki sposób zmienia się sektor rolny. Na poniższym rysunku przedstawiono zmiany w wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych i wielkości gospodarstw rolnych. Można zaobserwować wyraźną tendencję w kierunku większych gospodarstw. Kwestia ta dotyczy wszystkich aspektów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska, w tym sposobów komunikacji z podmiotami odpowiedzialnymi i sposobów organizowania inspekcji.

⁴⁰ Zob. „Ocena azotu”,

https://books.google.be/books?id=oX3oFqAM9GkC&pg=PR23&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false.



Rysunek 9: Zmiana wykorzystywanej powierzchni użytków rolnych i wielkości gospodarstw rolnych w latach 2010–2015 (źródło: EEA, 2018⁴¹).



W poniższej ramce podsumowano zmianę wykorzystywania nawozów w Europie oraz przedstawiono, jakie są różnice w wykorzystaniu nawozów w różnych jej częściach. Zrozumienie tych strukturalnych zmian jest ważne w celu określenia prawdopodobnych zmian w presjach, a tym samym możliwych problemów w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska, które mogą powstać.

Ramka 6: Zmiany w zakresie stosowania nawozów w Europie

Stosowanie nawozów stanowi potencjalną presję na wodę słodką oraz jednolitą część wód przybrzeżnych w całej Europie, szczególnie stosowanie azotu i fosforu. Wzorce stosowania nawozów różnią się jednak od siebie w różnych miejscach na kontynencie, a także zmieniają się w czasie.

W latach 90. XX wieku oraz na początku XXI wieku w dużej części Europy Środkowo-Wschodniej zmniejszył się stopień stosowania nawozów, na przykład wraz z przemianą gospodarek i zmianą systemów rolnych (zarówno pod względem struktury gospodarstw, jak i ekonomiki produkcji). Obecnie jednak, w miarę wzrostu działalności rolniczej, w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej występuje tendencja wzrostowa, jeżeli chodzi o stosowanie nawozów. Natomiast w kilku krajach Europy zachodniej stosowanie nawozów spada (w dużej mierze ze względu na środki mające na celu zmniejszenie presji na środowisko)⁴².

Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska często nie są w stanie przeprowadzić swoich własnych analiz postępowania w całym sektorze gospodarki. Powinny one zatem czerpać z informacji od innych podmiotów, takich jak urzędy statystyczne i ministerstwa rolnictwa, oraz z ich wiedzy eksperckiej. Oczywiście dane sektorowe pochodzą z przeszłości. Niekiedy można przewidzieć, że tendencja, która wystąpiła w ostatnim czasie, będzie się utrzymywała w przyszłości. Konieczne może być też czerpanie z wiedzy eksperckiej analityków danego sektora. Na przykład

⁴¹ <https://www.eea.europa.eu/themes/agriculture/intro>

⁴² <https://www.fertilizerseurope.com>



postępowanie sektora rolnego może zależeć od zmian we wspólnej polityce rolnej UE, a także od decyzji i planów państw członkowskich dotyczących jej wdrażania. Prawdopodobne reakcje rolników i hodowców na takie zmiany w przyszłości mogą wymagać specjalistycznej analizy.

Ramka 7: Przykład analizy sektorowej w Zjednoczonym Królestwie

Badanie przeprowadzone przez odpowiedzialne ministerstwo w Wielkiej Brytanii: „The Future of Farming and Environment Evidence Compendium” („Kompedium wiedzy na temat przyszłości rolnictwa i środowiska naturalnego”) z lutego 2018 r.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/683972/future-farming-environment-evidence.pdf

W ramach analizy zbadano strukturę sektora rolnego z różnych perspektyw. Analiza ta obejmuje jego rentowność, rolę środków publicznych oraz, co ważne, w jaki sposób sektor się zmienia. Wszystkie te kwestie zbadano w odniesieniu do skutków środowiskowych.

10.3.3. Analiza społeczności podlegającej regulacjom

Jak zwrócono uwagę w rozdziale 7, postrzeganie przez podmioty odpowiedzialne jest istotnym czynnikiem, jeżeli chodzi o przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Zrozumienie tego postrzegania w poszczególnych kontekstach może w wartościowy sposób przyczynić się do tworzenia i wdrażania innych działań mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Ramka 8: Badanie nastawienia rolników do ochrony wód

R. Fish, 2014. „Influencing Farmers to Engage in Catchment Sensitive Farming: an Introductory Guide. An Introductory Guide for CSFOs and Their Delivery Partners. Report to the Environment Agency” („Zachęcanie rolników do rolnictwa respektującego zbiorniki wodne: przewodnik wprowadzający. Przewodnik wprowadzający dla urzędników ds. rolnictwa respektującego zbiorniki wodne i ich partnerów wykonawczych. Sprawozdanie dla Agencji Ochrony Środowiska”), CRPR: Uniwersytet Exeter.

W sprawozdaniu tym przeanalizowano czynniki, które motywują rolników do stosowania praktyk mających na celu zmniejszenie ryzyka związanego z zanieczyszczeniami rozproszonymi z rolnictwa, a także czynniki, które im to utrudniają. Sprawozdanie koncentruje się szczególnie na zrozumieniu, w jaki sposób można wpłynąć na postępowanie rolników w celu usprawnienia wykorzystania i stosowania rolnictwa respektującego zbiorniki wodne.

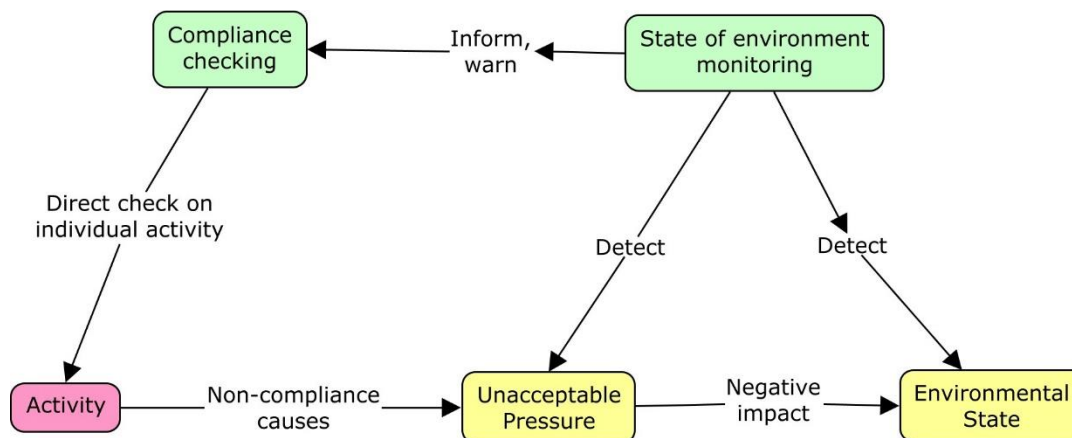
10.3.4. Monitorowanie stanu środowiska i presji

Wiele zobowiązań, które mają zastosowanie na obszarach wiejskich, ma zastosowanie na rozległych terenach. Niektóre z nich, np. zobowiązania dotyczące kontrolowania zanieczyszczenia azotami, może mieć zastosowanie na całym terytorium państwa członkowskiego. Zobowiązania związane z siecią Natura 2000 mogą mieć zastosowanie na 20 proc. terytorium danego państwa, lub nawet na większej jego części. Zrozumienie tego, co dzieje się na tych obszarach, oraz w szczególności, czy zobowiązania są wypełniane, jest zatem znaczącym praktycznym wyzwaniem.



Możliwe są dwa podstawowe podejścia (oczywiście są między nimi różne gradacje). Pierwszym z nich jest ocena regulowanych działań za pomocą środków takich jak inspekcje. Drugim jest analiza stanu środowiska i presji, jakie na nim ciążą, m.in. w celu identyfikacji miejsc, w których nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska może stanowić problem. Uzasadnieniem drugiego podejścia jest fakt, że rozumienie problemów i ich przyczyn może pomóc w ustaleniu, czy przyczyny te obejmują nieprzestrzeganie prawa.

Rysunek 10: Przedstawienie sposobu, w jaki monitorowanie stanu środowiska przyczynia się do zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska



Monitorowanie stanu środowiska oraz związanych z tym presji środowiskowych umożliwia zwrócenie uwagi na problemy, które trudno jest wyłapać poprzez bezpośrednie monitorowanie działań. Na przykład jeżeli stosowanie nawozów jest kontrolowane w przypadku wielu rolników na obszarze danej zlewni, aby osiągnąć cele dotyczące zawartości fosforu w wodzie, kontrola każdego gospodarstwa będzie dużym przedsięwzięciem. Monitorowanie stanu wody pozwoli jednak wykazać, czy występuje dany problem, a jeżeli występuje, będzie można przeprowadzić dochodzenie w celu stwierdzenia, kto nie przestrzega prawa. Zrozumienie presji może pomóc w identyfikacji znaczących problemów strukturalnych. Na przykład może być tak, że gospodarstwa w całym regionie nie mają wystarczających zdolności składowania obornika. Problemu tego nie rozwiąże kilka pojedynczych inspekcji. Wymaga on bardziej systemowego podejścia, którego celem będzie realizacja niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych.

Monitorowanie stanu środowiska jest szczególnie pożyteczne, jeżeli na środowisko może wpływać kilka różnych presji. Na przykład monitorowanie siedlisk i gatunków może przyczynić się do ujawnienia złego ich stanu, a w wyniku dochodzenia możliwe jest wykazanie, czy taki stan wynika z zanieczyszczenia, złego gospodarowania gruntami, nielegalnych polowań, czy też z połączenia tych czynników. Z kolei dzięki tej wiedzy możliwe jest przeprowadzenie innych działań mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska stosownie do danego problemu.

Unijne przepisy dotyczące wody, środowiska i powietrza obejmują istotne zobowiązania państw członkowskich w zakresie monitorowania stanu jednolitych części wód, rodzajów siedlisk i gatunków, a także jakości powietrza (ważne jest, aby zwrócić uwagę na różnicę między monitorowaniem diagnostycznym na mocy ramowej dyrektywy wodnej, które to monitorowanie jest monitorowaniem stanu środowiska, a monitorowaniem badawczym, które może obejmować dochodzenia w przypadkach nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska). Monitorowanie to pozwala uzyskać dane oraz informacje na temat stanu środowiska i wykorzystać je w celu zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Niektóre organy ds. ochrony środowiska, które odpowiadają za zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich, prowadzą pewnego rodzaju monitorowanie stanu środowiska. Rzadko prowadzą one jednak istotne monitorowanie stanu środowi-



ska w pełni, a niektóre z nich prowadzą takie monitorowanie w bardzo niewielkim zakresie. Istotne jest zatem, aby organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska wypracowywały dobre stosunki współpracy z organizacjami, które prowadzą monitorowanie stanu środowiska (w większości będą to organizacje rządowe, ale niektóre organizacje pozarządowe będą stanowiły ważne źródło informacji na temat siedlisk i gatunków). Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska powinny w szczególności:

- rozumieć, jakie informacje są dostępne oraz, co ważne, czego można się z nich dowiedzieć na temat presji i potencjalnego przestrzegania prawa ochrony środowiska (a czego nie). Mogą być zgromadzone informacje, o których istnieniu organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska nie wie, a które mogą być zaskakująco użyteczne;
- dążyć do uzyskania użytecznych informacji tak szybko, jak jest to możliwe. Jest to szczególnie istotne w przypadku, gdy z monitorowania wynika, że na danym obszarze może występować problem w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Szybkie uzyskanie tej informacji umożliwi organowi reakcję w celu zatrzymania nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, a także zgromadzenie dowodów na potrzeby wdrożenia środka przynajmniej;
- przeanalizować, czy należy opracować podobne, interoperacyjne systemy informacyjne, które umożliwią szybką wymianę i badanie danych na temat stanu środowiska. Takie systemy mogą ułatwić działanie różnym organom, podmiotom i instytucjom publicznym. Kiedy jednak przekazywane są dane na temat stanu środowiska, ważne jest, aby zrozumieć wszelkie zastrzeżenia z nimi związane (które mogą nie być widoczne w zbiorze liczb);
- skoncentrować się na informacjach na temat stanu środowiska, które są najistotniejsze z punktu widzenia kluczowych kwestii związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska. Monitorowanie stanu środowiska może umożliwić gromadzenie informacji na temat wielu kwestii, np. wielu elementów dotyczących jakości wody, jednak wiele z nich nie będzie stanowiło problemu w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska w danej zlewni.

Należy pamiętać, że organy, podmioty i instytucje odpowiedzialne za monitorowanie stanu środowiska i presji powinny w pozytywny sposób postrzegać konstruktywną współpracę z podmiotami odpowiedzialnymi za zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Wykorzystanie w większym stopniu informacji, które podmioty te gromadzą i które przyczyniają się do osiągnięcia kolejnych celów rządów (przestrzeganie prawa), pomaga w uzasadnieniu ich działań, np. podczas omawiania przyszłych budżetów.

10.4. Planowane inspekcje miejsc i rejestrów

10.4.1. Kontrole

Podstawowe monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska prowadzone przez organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska będzie często polegało na wizycie w obiekcie lub miejscu prowadzenia działalności mającej na celu kontrolę efektywności i rejestrów. Takie wizyty często określa się jako inspekcje.

W większości prawodawstwa, o którym mowa w niniejszych wytycznych, brakuje przepisów szczegółowych dotyczących inspekcji. W dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych zawarto jednak istotne przepisy, które mają zastosowanie do intensywnych dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza – szczegółowe informacje w ramce 9.



Przepisy dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych opierają się ściśle na ogólnych kryteriach kontroli środowiskowych określonych w zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 2001 r.⁴³ Kluczowe elementy obejmują dostarczanie planów i programów inspekcji, rutynowe oraz nierutynowe inspekcje, ocenę ryzyka, wizyty na miejscu oraz sprawozdania z takich wizyt. Elementy te mogą być w użyteczny sposób zastosowane lub dostosowane poza kontekstem dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, w związku z czym wspomniane zalecenie w dalszym ciągu stanowi ważny punkt odniesienia.

Ramka 9: Wymogi dotyczące inspekcji na podstawie art. 23 dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych

1. Państwa członkowskie ustanawiają system kontroli środowiskowych instalacji obejmujący badanie pełnego zakresu odpowiednich skutków oddziaływania danych instalacji na środowisko.

Państwa członkowskie zapewniają, aby operatorzy udzielali właściwym organom wszelkiej niezbędnej pomocy w celu umożliwienia tym organom przeprowadzenia wszelkich wizyt w terenie, pobrania próbek i zebrania wszelkich informacji niezbędnych do wykonania ich obowiązków do celów niniejszej dyrektywy.

2. Państwa członkowskie zapewniają objęcie wszystkich instalacji planem kontroli środowiskowych na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym oraz zapewniają regularne przeglądy oraz, w stosownych przypadkach, aktualizacje tego planu.

3. Każdy plan kontroli środowiskowej obejmuje:

- a) ogólną ocenę stosownych znaczących kwestii dotyczących środowiska;
- b) obszar geograficzny objęty planem kontroli;
- c) rejestr instalacji objętych planem;
- d) procedury opracowywania programów rutynowych kontroli środowiskowych zgodnie z ust. 4;
- e) procedury nierutynowych kontroli środowiskowych zgodnie z ust. 5;
- f) w miarę potrzeby, przepisy dotyczące współpracy między różnymi organami dokonującymi kontroli.

4. Właściwy organ w oparciu o plany kontroli regularnie sporządza programy rutynowych kontroli środowiskowych obejmujące częstotliwość wizyt w terenie dla różnych typów instalacji.

Ustalenie okresu pomiędzy dwiema wizytami w terenie oparte jest na systematycznej ocenie zagrożeń dla środowiska powodowanych przez dane instalacje; okres ten nie przekracza jednego roku dla instalacji stwarzających największe zagrożenie i trzech lat dla instalacji stwarzających najmniejsze zagrożenie.

Jeżeli kontrola wykaże istotny przypadek niezgodności z warunkami pozwolenia, w terminie sześciu miesięcy od tej kontroli przeprowadza się dodatkową wizytę w terenie.

Systematyczna ocena zagrożenia dla środowiska opiera się na co najmniej jednym z poniższych kryteriów:

- a) potencjalnym i rzeczywistym oddziaływaniu danych instalacji na zdrowie ludzi i środowisko, z uwzględnieniem poziomu i rodzaju emisji, wrażliwości środowiska lokalnego i ryzyka wypadków;
- b) historii zgodności z warunkami pozwolenia;

⁴³ Zalecenie 2001/331/WE przewidujące minimalne kryteria kontroli w zakresie ochrony środowiska w państwach członkowskich.



c) uczestnictwie operatora w systemie ekzarządzania i audytu w Unii (EMAS) zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1221/2009 ⁽³²⁾.

Komisja może przyjąć wskazówki dotyczące kryteriów oceny zagrożeń dla środowiska.

5. Nierutynowe kontrole środowiskowe przeprowadza się w celu jak najszybszego zbadania poważnych skarg, wypadków lub incydentów dotyczących środowiska lub przypadków braku zgodności oraz, w stosownych przypadkach, przed udzieleniem, ponownym rozpatrzeniem lub aktualizacją pozwolenia.

6. Po każdej wizycie w terenie właściwy organ przygotowuje sprawozdanie opisujące stosowne ustalenia w odniesieniu do przestrzegania przez instalację warunków pozwolenia, oraz wnioski dotyczące konieczności podjęcia wszelkich dalszych działań.

Sprawozdanie doręcza się danemu operatorowi w terminie dwóch miesięcy od dnia wizyty w terenie. Właściwy organ udostępnia publicznie sprawozdanie zgodnie z dyrektywą 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska ⁽³³⁾ w terminie czterech miesięcy od dnia wizyty w terenie.

Bez uszczerbku dla art. 8 ust. 2, właściwy organ zapewnia podjęcie przez operatora w rozsądnym czasie wszystkich niezbędnych działań określonych w sprawozdaniu.

Niezależnie od inspekcji przeprowadzanych na podstawie prawa UE w zakresie ochrony środowiska również w ramach wspólnej polityki rolnej wymaga się przeprowadzania kontroli na miejscu. Kontrole te obejmują m.in. spełnienie warunków wzajemnej zgodności. Uzasadnieniem jest zapewnienie spełnienia warunków dokonywania płatności. W ramce 10 opisano, w jaki sposób podejmowane są kontrole na miejscu w ramach wspólnej polityki rolnej w jednym z państw członkowskich.

Ramka 10: Inspekcje w Irlandii dotyczące płatności na gospodarstwo w ramach wspólnej polityki rolnej

Składając wniosek dotyczący unijnego systemu płatności podstawowej w ramach wspólnej polityki rolnej, rolnicy wyrażają zgodę na przeprowadzanie przez urzędników lub przedstawicieli właściwego departamentu rządu inspekcji w gospodarstwie za uprzednim zawiadomieniem lub bez zawiadomienia oraz w dowolnym rozsądnym terminie z uprzednim zawiadomieniem. Jeżeli rolnik otrzyma powiadomienie o inspekcji w gospodarstwie, powinien być obecny w trakcie takiej inspekcji lub wyznaczyć swojego przedstawiciela, który w jego/jej imieniu będzie towarzyszył urzędnikowi prowadzącemu inspekcję.

Każda inspekcja na miejscu będzie przedmiotem sprawozdania. Rolnik lub jego/jej przedstawiciel będzie miał możliwość podpisania sprawozdania, zaświadczając w ten sposób o swojej obecności podczas inspekcji, jeżeli osoba ta była obecna podczas inspekcji, a także dodania swoich uwag, jeżeli będzie sobie tego życzył. Podpisanie tego dokumentu nie oznacza, że rolnik lub jego/jej przedstawiciel akceptuje ustalenia z inspekcji.

Przypomina się rolnikom, że nie zostaną dokonane żadne płatności na rzecz beneficjentów, odnośnie do których stwierdzono, że sztucznie stworzyli warunki wymagane do otrzymania takich płatności, aby uzyskać korzyści sprzeczne z celami danego systemu wsparcia. Jeżeli chodzi o dokonanie przeglądu/odwołanie się, w razie potrzeby rolnik ma w tym zakresie szereg możliwości do wykorzystania.

Aby ułatwić kontrole i inspekcje w gospodarstwie, rolnicy muszą w pełni współpracować z persone-



lem departamentu oraz odpowiadać na wszystkie pytania, w tym przedstawiać wszelkie dowody w postaci dokumentów, których okazanie może być konieczne w związku z ich wnioskiem. Brak zastosowania się do tych zasad może prowadzić do utraty całej płatności. Jeżeli nie można przeprowadzić inspekcji w gospodarstwie z winy lub z powodu działania rolnika lub jego przedstawiciela, wniosek zostaje odrzucony, co skutkuje brakiem płatności.

Do przeprowadzenia inspekcji w ramach wszystkich systemów objętych wnioskiem dotyczącym systemu płatności podstawowej zostanie wybranych 5% rolników. Wszystkie wnioski dotyczące systemu płatności podstawowej zostaną poddane kontrolom administracyjnym. Ponadto możliwe będzie przeprowadzenie inspekcji zgłoszonych gruntów za pomocą teledetekcji z wykorzystaniem obrazów satelitarnych lub fotografii lotniczej, a także inspekcji ziemi w gospodarstwie rolnym.

Kontrole środowiskowe to nie tylko inspekcje, które odbywają się na obszarach wiejskich. Inspekcje odbywają się także w odniesieniu do kwestii takich jak zdrowie zwierząt i jakość żywności. Rzeczywiście, nawet w przypadku kontroli środowiskowych może istnieć więcej niż jeden właściwy organ – na przykład ds. wody i środowiska. Współpraca jest zatem istotna. Im bardziej zintegrowane mogą być zgromadzone informacje, tym lepiej. Na przykład jeżeli wiadomo, że dany rolnik podejmuje działania niezgodne z prawem, jeżeli chodzi o przepisy dotyczące zdrowia zwierząt, może on być również postrzegany jako osoba, w przypadku której istnieje ryzyko nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska. Poszczególne inspektoraty mogą także analizować sposoby współpracy lub tworzenia wartości dodanej swoich działań. Mogą one na przykład kontrolować pewne kwestie wchodzące w zakres odpowiedzialności innych inspektoratów. Mogą także istnieć możliwości usprawnienia wypełniania zobowiązań dotyczących przeprowadzania kontroli, jak pokazano na przykładzie w ramce 11.

Jeżeli chodzi o metody inspekcji, technologie informacyjno-komunikacyjne mogą umożliwić zdalne kontrole niektórych aspektów, np. sprawozdania z monitorowania własnej działalności przesyłane właściwemu organowi w ramach zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom (zob. sekcja 10.9.2).

Inspekcje umożliwiają organowi zapewniającemu przestrzeganie prawa ochrony środowiska zrozumienie, co się w rzeczywistości dzieje w danym obszarze, oraz określenie, czy prawo ochrony środowiska jest przestrzegane, czy też nie.

Wizyty na miejscu będą stanowiły dla inspektorów także okazję do omówienia w cztery oczy kwestii efektywności z podmiotami odpowiedzialnymi. Poza kontrolą przestrzegania prawa ochrony środowiska wizyta może zatem obejmować elementy mające na celu promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska (na przykład wyjaśnienie zobowiązań).

Istotne jest, aby inspektorzy działali w sposób umożliwiający sprawne i skuteczne wdrażanie środka przymusu, jeżeli będzie to konieczne w ramach reakcji na nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska. Należy opracować solidne procedury rejestrowania wyników i gromadzenia dowodów oraz ich przechowywania, tak aby w razie potrzeby można było je wykorzystać w celu nałożenia sankcji lub określenia odpowiedzialności.

Ramka 11 Łączenie inspekcji w zakresie zobowiązań dotyczących aplikacji obornika i stref buforowych we Flandrii

Flandria przyjęła dekret, w którym określono, że nie należy prowadzić żadnych operacji w glebie na głębokości do 1 m od górnej krawędzi nasypu wszystkich jednolitych części wód powierzchniowych, tj. w strefach buforowych. Dekret ten nie jest jednak zawsze w pełni przestrzegany. Jednocześnie rolników obowiązują ograniczenia w zakresie ilości obornika, który mogą wykorzystywać na obszarach uprawnych. Flamandzka agencja ds. gruntów wdrożyła kontrole przestrzegania prawa ochrony



środowiska w zakresie wykorzystywania obornika. W 2018 r. flamandzkiej agencji ds. gruntów powierzono także odpowiedzialność za kontrole przestrzegania prawa ochrony środowiska w strefach buforowych. Umożliwia to przeprowadzenie jednej kontroli przestrzegania prawa ochrony środowiska, która obejmuje różne zobowiązania.

10.4.2. Plany i programy inspekcji

Opracowanie planów i programów pozwala na wydajną organizację prowadzenia inspekcji i innych kontroli zgodnie z priorytetami – zob. przykład w ramce 12.

Jak pokazano w ramce 9, o planach i programach mowa jest w szczególności w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych.

W ramach planu należy wyraźnie określić zakres odpowiedzialności i stosunki między agencjami, które są niezbędne w celu wdrożenia planu. Plany obejmują ramy organizacji poszczególnych rutynowych inspekcji. Mogą one także obejmować ramy prowadzenia dochodzeń w sprawach zdarzeń losowych. Plany te powinny stanowić podstawę działalności operacyjnej; należy dokonywać ich okresowych przeglądów oraz aktualizacji.

Niekiedy planom mogą towarzyszyć programy inspekcji. Takie programy mają charakter bardziej operacyjny niż plany, a ich celem jest określenie szczegółowego harmonogramu inspekcji w danym okresie.

Ramka 12: Plany inspekcji w Szwecji

W Szwecji plany inspekcji są opracowywane co roku przez rady administracyjne regionów. Powstają one w oparciu o krajowe cele w zakresie jakości środowiska, które to cele określa szwedzki parlament, i są dostosowywane do lokalnych lub regionalnych warunków. Oznacza to, że inspekcje powinny dotyczyć przede wszystkim działań, które są istotne w kontekście osiągnięcia celów w zakresie jakości środowiska. Coroczne sprawozdania dotyczące środowiska przedkładane przez operatorów wykorzystuje się w celu dokonania oceny potrzeby przeprowadzenia inspekcji. Od organów wymaga się regularnego monitorowania i dokonywania oceny ich planowania i wdrażania, aby zwiększyć skuteczność inspekcji. W radzie administracyjnej regionu w ramach rocznego planowania działań, budżetu i zatrudnienia uwzględnia się wyznaczenie pracownikom czasu na poszczególne zadania.

10.4.3. Inspekcje oparte na analizie ryzyka

Ocena, inspekcja oraz nadzór w oparciu o analizę ryzyka obejmują szereg różnych podejść (w zależności od przepisów, których dotyczy zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska), ale zasadniczo oznacza to, że inspekcji nie prowadzi się w sposób przypadkowy. Przedmiotem inspekcji są mianowicie działania, w odniesieniu do których organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska uznaje, że istnieje ryzyko nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, albo które, w przypadku nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, skutkowałyby dużym zagrożeniem dla zdrowia i środowiska. Takie podejście jest kluczowe, aby ukierunkować ograniczone zasoby organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska, a także w celu stawienia czoła wyzwaniu dotyczącemu w szczególności obszarów wiejskich, w przypadku których istnieje wiele podmiotów odpowiedzialnych, obszary są rozległe, a liczba personelu ds. zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska ograniczona.



Podejścia oparte na analizie ryzyka określono w niektórych przepisach UE, np. o ocenie ryzyka mowa jest w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych, zob. ramka 9 powyżej. Niektóre państwa członkowskie przyjęły dość szczegółowe analizy w celu określania ryzyka, a w ramach sieci IMPEL opracowano narzędzie służące ocenie ryzyka. Podejścia oparte na analizie ryzyka powinny być uzasadniane przede wszystkim na podstawie bardziej skutecznych rezultatów. W podejściach tych chodzi jednak także o większą wydajność. Jeżeli chodzi o podmioty odpowiedzialne, te z nich, w przypadku których istnieje niewielkie ryzyko nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska lub nie występuje takie ryzyko, podlegają mniejszej liczbie inspekcji, a zatem obciążenie administracyjne jest w ich przypadku mniejsze. Jeżeli chodzi o organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska, podejścia oparte na analizie ryzyka umożliwiają przeznaczenie ograniczonych zasobów w celu zwiększenia wykrywania przypadków nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska. Jednak mimo że podejścia oparte na analizie ryzyka umożliwiają organom lepsze wykorzystanie zasobów, którymi organy te dysponują, nie mogą one przewyższyć poważnych ograniczeń zdolności. W związku z tym państwa członkowskie muszą zapewnić, aby właściwe organy dysponowały wystarczającymi środkami, by móc wdrożyć przepisy prawa ochrony środowiska, za które są one odpowiedzialne.

Podejścia oparte na analizie ryzyka są odpowiednie w większości przypadków. Aby je zastosować konieczne są jednak wstępne dowody, a mogą wystąpić przypadki, w których takich dowodów nie będzie.

Ramka 13: Wódka, inspekcje we Flandrii oparte na analizie ryzyka w odniesieniu do zanieczyszczenia wody pochodzącego z rozproszonych źródeł⁴⁴

Flandria, tak jak wiele części Europy, ma problemy z zanieczyszczeniem wody pochodzącym z rozproszonych źródeł w wyniku stosowania substancji biogennych na gruntach rolnych. Bank Obornika przeprowadza inspekcje polowe w zakresie praktyk dotyczących nawożenia w celu sprawdzenia, czy nie dochodzi do nadmiernego nawożenia, czy wykorzystywany obornik jest niskoemisyjny, czy przestrzega się okresu nawożenia i zasad dotyczących odległości od cieków wodnych, czy obornik jest wykorzystywany na zalanej lub zamrożonej glebie oraz czy przechowuje się go w prawidłowy sposób.

Od 2014 r. inspekcje te koncentrowały się na szczególnych obszarach na terenie Flandrii, na których z monitorowania wody wynikało, że poziom azotanów przekraczał docelową wartość wynoszącą 50 mg/l. Te inspekcje polowe są znane pod nazwą „VODKA-action” (działanie „VODKA”). Nazwa ta oznacza odpowiedzialne wykorzystywanie nawozu z obornika i innych nawozów. Poza kontrolami na obszarach objętych działaniem VODKA Bank Obornika w dalszym ciągu nadzoruje praktyki dotyczące nawożenia poza tymi obszarami. Na obszarze objętym działaniem VODKA inspekcjami objęto zarówno praktyki dotyczące nawożenia, jak i składowania obornika.

W 2015 r. określono obszar objęty działaniem VODKA, które będzie wdrażane przez kilka lat. Dodatkowe kontrole przeprowadzono na tym obszarze w roku 2015 i 2016 oraz w pierwszej połowie 2017 r. Obszar ten wyznaczono wokół punktów pomiaru, w których znacząco lub regularnie przekracza się wartość progową azotanów wynoszącą 50 mg/l.

W 2016 r. obszar objęty działaniem VODKA obejmował 33 gminy, w których zimą w latach 2013–2014 lub 2014–2015 znacząco lub regularnie przekraczano wartość azotanów wynoszącą 50 mg/l. Celem było, aby w ciągu roku zespół kontrolny z Banku Obornika przeprowadzał wizytę w każdej z gmin co najmniej raz w tygodniu. Przewidziano także widoczną obecność zespołu kontrolnego w

⁴⁴ Flamandzkie sprawozdanie dotyczące obornika, 2017 r.

https://www.vlm.be/nl/SiteCollectionDocuments/Publicaties/mestbank/Mestrapport_2017.pdf



gminach przez co najmniej dwa dni w tygodniu w porze nawożenia (marzec–kwiecień).

Aby utrzymać dobrą jakość wody na byłych obszarach objętych działaniem VODKA, w 2016 r. określono dwa obszary następcze. W ramach bieżącego wieloletniego planu VODKA (2017–2020 r.) prace będą prowadzone w miesiącach zimowych, a nie w latach kalendarzowych, ponieważ właśnie wtedy występują problemy.

W 2016 r. przeprowadzono 2 398 inspekcji. 2 045 z nich były inspekcjami polowymi, a 353 – kontrolami składowania obornika. 56% inspekcji przeprowadzono na obszarze objętym działaniem VODKA. W 2016 r. podczas 250 inspekcji (tj. 10%) zidentyfikowano co najmniej jedno naruszenie. Podczas 159 spośród 2 045 kontroli stosowania obornika (tj. 8%) wykryto co najmniej jedno naruszenie. Podczas 91 spośród 353 kontroli składowania obornika (tj. 26%) wykryto co najmniej jedno naruszenie.

Dzięki częstszym kontrolom na obszarze objętym działaniem VODKA liczba naruszeń spadła. W 2016 r. na obszarze objętym działaniem VODKA wykryto naruszenia podczas 7% inspekcji, natomiast poza tym obszarem – podczas 14% inspekcji.

Ważną okazała się komunikacja, w szczególności między inspektorami ds. ochrony środowiska a organami ds. rolnictwa oraz z rolnikami. Na przykład kiedy celem działania jest ośrodek koncentracji zanieczyszczeń, inspektorzy wysyłają do zainteresowanych rolników (nawet kilkuset) i związków rolniczych wiadomości e-mail. Pozwala to na zwiększenie świadomości rolników w zakresie kampanii dotyczących inspekcji.

10.5. Rutynowe monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska na dużą skalę

W sekcji dotyczącej wykorzystywania informacji dotyczących stanu środowiska zwrócono uwagę, że wiele organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska zmagają się z wyzwaniem dotyczącym zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska na dużych obszarach. Inspekcje skoncentrowane na wizytach mogą być użyteczne, ale niewystarczające. W niniejszej sekcji przeanalizowano zatem wykorzystanie dodatkowych typów monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, a mianowicie obserwacji Ziemi i śledzenia satelitarne oraz monitorowania zlewni lub monitorowania obszaru pod kątem przestrzegania prawa ochrony środowiska.

10.5.1. Obserwacja Ziemi i śledzenie satelitarne

Obserwacja Ziemi obejmuje uzyskiwanie informacji na temat tego, co dzieje się na Ziemi, poprzez obserwację z satelitów i statków powietrznych wyposażonych w całą gamę sprzętów i czujników, które są w stanie zgromadzić i zarejestrować różne rodzaje danych dotyczących środowiska. Dane te mogą być użyteczne zarówno do celów monitorowania stanu środowiska, jak i monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Obserwację Ziemi nazywa się niekiedy „teledetekcją” – w szczególności w przypadkach, kiedy jest ona prowadzona z satelitów.

Korzyści wynikające ze stosowania satelitów obejmują ogrom obserwowanej powierzchni (wraz z regularnym obserwowaniem całych powierzchni lądowych i morskich) oraz dostarczanie przez nie informacji w szeregu czasowym (wraz z ciągłym gromadzeniem podobnych danych, co umożliwia śledzenie zmian stanu środowiska lub danego użytkownika gruntów).

W połączeniu z urządzeniami lokacyjnymi opierającymi się na globalnych systemach pozycjonowania (GPS) satelity można wykorzystywać także w celu monitorowania przemieszczających się obiektów, takich jak pojazdy drogowe. Śledzenie GPS może pozwolić rozwiązać problemy takie jak na przykład nielegalne przemieszczanie obornika.



Dane uzyskane z obserwacji Ziemi i śledzenia satelitarnego mogą stanowić element systemów informacji geograficznej. Są to ramy gromadzenia danych przestrzennych, zarządzania nimi oraz ich analizowania. W ramach systemu informacji geograficznej możliwe jest warstwowe zorganizowanie informacji, a także za pomocą narzędzi wizualnych takich jak mapy. W ramach tego systemu możliwa jest także identyfikacja wzorców danych oraz relacji między nimi. W ciągu ostatnich dekad technologie z zakresu systemów informacji geograficznej stopniowo się rozwijały (dobrze znanym przykładem jest Google Earth). Szczególnym rodzajem systemu informacji geograficznej jest wywiad geoprzestrzenny. Będzie o nim mowa później w rozdziale 13.

Wykorzystanie obserwacji Ziemi i śledzenia satelitarnego do celów monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmuje uzyskiwanie, przetwarzanie i analizowanie danych. Jeżeli chodzi o uzyskiwanie danych, obrazy z publicznych satelitów objętych unijnym programem Copernicus są dostępne nieodpłatnie, ale za dane zgromadzone z prywatnych satelitów mogą być pobierane opłaty. Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mają oczywiście także możliwość samodzielnego gromadzenia danych z obserwacji Ziemi za pomocą stałopłatów lub dronów. Przetwarzanie i analizowanie danych może jednak wymagać specjalnych umiejętności, a organy nie zawsze będą je posiadać. W związku z tym obserwuje się rozwój nowej tendencji dotyczącej wykorzystywania sztucznej inteligencji do automatycznej analizy danych.

Potencjał związany z obserwacją Ziemi można zobrazować przez odniesienie do nielegalnego poboru wody. Obserwacja Ziemi, zwłaszcza teledetekcja satelitarna, może polegać na uznanych metodach monitorowania poboru wody. Można ją wykorzystać w celu monitorowania ewapotranspiracji z upraw. Za jej pomocą można uzyskać informacje na temat rodzaju uprawy oraz stanu wzrostu (fenologia i biomasa). Dzięki obserwacji Ziemi możliwe jest monitorowanie osiadania gleby z wykorzystaniem różnicowej interferometrii satelity SAR (radar z syntetyczną aperturą) w celu pomiaru pionowego przemieszczania się gleby z dokładnością do milimetra (powszechnie zdarza się, że nadmierny pobór wód gruntowych powoduje osiadanie gleby). Dane generowane z obserwacji Ziemi mogą pomóc w identyfikacji zarówno poboru bez zezwolenia, jak i poboru przekraczającego dozwoloną ilość. Wymaga to oczywiście porównania i zestawienia informacji, na przykład informacji na temat upraw i osiadania gleby z informacjami na temat warunków pozwolenia (bazie danych systemu informacji geograficznej).

Ramka 14: Przedsięwzięcie IMPEL WODA dotyczące zwalczania nielegalnego poboru wody

Celem przedsięwzięcia IMPEL WODA („Water Over Abstraction & Illegal Abstraction Detection and Assessment” – „Wykrywanie i ocena nadmiernego oraz nielegalnego poboru wody”) była poprawa zdolności członków sieci IMPEL do monitorowania nadmiernego poboru wody, zarówno legalnego, jak i nielegalnego, za pomocą racjonalnych pod względem kosztów metod obserwacji Ziemi oraz metod w ramach systemu informacji geograficznej. Celem jest zwiększenie skuteczności, z jaką członkowie sieci IMPEL mogą wykorzystywać zasoby w ramach inspekcji na potrzeby rozwiązania problemu nielegalnego poboru wody, przyczyniając się tym samym do wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej. Jednocześnie przedsięwzięcie to służyło także zaznajomieniu członków sieci IMPEL na bardziej ogólnym poziomie z metodami obserwacji Ziemi i możliwościami w tym zakresie, a także z programem Copernicus. Wiedzę tę można wykorzystać w celu rozwiązania problemów innych niż nielegalny pobór wody (np. nielegalne składowanie odpadów).

10.5.2. Monitorowanie zlewni lub monitorowanie obszaru pod kątem przestrzegania prawa ochrony środowiska

Innym podejściem do monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska jest odwiedzenie poszczególnych obszarów środowiska, aby dowiedzieć się, co się dzieje. Odpowiednie obszary mogą obejmować chronione obszary przyrodnicze lub zlewnie. W ramach DPSIR za pomocą takich wizyt



możliwa jest identyfikacja problemów związanych z presjami na środowisko (na przykład odprowadzanie zanieczyszczeń do cieku wodnego) albo z jego stanem (na przykład szkody w siedliskach). Na tej podstawie można określić orientacyjną odpowiedzialność za problem (tj. własność ziemi lub zarządzanie nią) oraz porównać go do mających zastosowanie warunków pozwolenia lub ogólnych wiążących wymogów.

W ramce poniżej opisano doświadczenie związane z chodzeniem po zlewni w Szkocji. Na przykładzie wykazano znaczenie zapewnienia dobrych systemów mających wesprzeć urzędników w podejmowaniu działań (na przykład zapewnienie tabletów elektronicznych w celu umożliwienia im łatwego wprowadzania danych, gdy napotykają problemy, lub łatwego uzyskania informacji na temat warunków pozwolenia oraz innych kwestii). Przykład ten świadczy także o znaczeniu monitorowania jako części szerszej strategii zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska, tj. nie chodzi tylko o wykrywanie problemów, ale o promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska i rozwiązywanie problemu nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska w sposób jasny i wieloetapowy.

Ramka 15: Chodzenie po zlewni w Szkocji – zintegrowane podejście do monitorowania i innych działań związanych z zapewnianiem przestrzegania prawa ochrony środowiska

W Szkocji kluczowym wyzwaniem jest zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł spowodowane przez rolnictwo. Podejście wdrożone w celu rozwiązania tego problemu polegało na identyfikacji priorytetowych zlewni, takich jak te, które nie uzyskały dobrego statusu na mocy ramowej dyrektywy wodnej, lub chronionych obszarów poboru wody pitnej, wody w kąpieliskach oraz obszarów Natura 2000. Prace rozpoczęły się w 14 priorytetowych zlewniach w ramach pierwszego cyklu planu gospodarowania wodami w dorzeczu. Następnie zidentyfikowano 43 priorytetowe zlewnie do przeprowadzenia skoncentrowanych działań w ramach drugiego cyklu planu gospodarowania wodami w dorzeczu. Pierwszym etapem wdrażania strategii dotyczącej zanieczyszczeń rozproszonych w 2010 r. było przejście wzdłuż głównych rzek na obszarze początkowych 14 zlewni. W każdym punkcie wzdłuż rzeki zarejestrowano ryzyko związane z zanieczyszczeniami rozproszonymi oraz przypadki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska. Wykonanie tego zadania zajęło 18 miesięcy, ale okazało się ono bardzo wartościowe i umożliwiło organowi uzyskanie akceptacji rolników i ich przedstawicieli poprzez wykazanie związku pomiędzy działaniami i praktykami na danym terenie a jakością wody. Drugim etapem strategii była kampania reklamowa mająca na celu przedstawienie ustaleń, a także zwiększenie świadomości na temat zanieczyszczeń rozproszonych oraz wymogów regulacyjnych.

Trzeci etap strategii obejmował wizyty w poszczególnych gospodarstwach na obszarze priorytetowych zlewni. Wizyty te obejmowały rozmowy w cztery oczy z rolnikami na temat zanieczyszczeń rozproszonych, inspekcje budynków gospodarczych oraz inspekcje pól, na których występują ciekły wodne. Wszelkie przypadki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska lub ryzyka w zakresie zanieczyszczeń rozproszonych odnotowano i przekazano rolnikom. Wizyty następcze miały miejsce co roku przez okres do trzech lat w celu zapewnienia podjęcia działań mających na celu poprawę praktyk.

Aby pomóc we wspieraniu tego ukierunkowanego podejścia, opracowano wytyczne, mające ułatwić zwiększanie świadomości na temat wymogów regulacyjnych i możliwości w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich, a tym samym ułatwić rolnikom wyjście poza regulacyjne minimum, jeżeli chodzi o zwalczanie ryzyka dotyczącego zanieczyszczeń rozproszonych (https://www.sruc.ac.uk/info/120603/farming_and_water_scotland).

Organy informują rolników o zaleceniach w zakresie zmiany postępowania, a także o rocznych usprawnieniach w jednolitej części wód na podstawie wyników monitorowania. Intensywne monitorowanie jakości wody wprowadzono w wybranych zlewniach w celu określenia, czy działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska przynoszą jakieś rezultaty. Na podstawie wyników wykazano szybszą reakcję w przypadku pestycydów niż na przykład w przypadku



fosforu.

W przypadku nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska przyjmowane jest podejście wieloetapowe, które polega po pierwsze na doradztwie, następnie na ostrzeżeniach, a w końcu na surowym egzekwowaniu prawa. Za podejściem tym przemawia dostępność ustalonych kar administracyjnych.

Proces chodzenia po zlewni jest ułatwiany przez wsparcie IT, więc osoby podejmujące się monitorowania dysponują tabletem, na którym mogą uzyskać dostęp do informacji na temat swojego położenia i sporządzić stosowne notatki.

10.6. Monitorowanie wyników

Zobowiązania wynikające z kontraktów lub umów mogą obejmować płatności dokonywane na rzecz podmiotów odpowiedzialnych w imieniu podatników w zamian za dostarczanie wyników. Wyniki te będą zazwyczaj stanowiły dobra publiczne – na przykład ochrona typu siedliska lub gatunku chronionego lub zachowanie terasy zalewowej. Liczy się skuteczne dostarczanie zamierzonych wyników. Monitorowanie wyników i monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska będą oznaczały to samo działanie. Takie monitorowanie może wymagać specjalistycznej wiedzy naukowej i być realizowane przez pośredników – tak jak w przykładzie Burren przedstawionym w dalszej części. Ponieważ wyniki mogą się różnić, w ramach takiego monitorowania konieczne może być uwzględnienie stopniowania jako podstawy płatności – lepsze wyniki skutkujące wyższym wynagrodzeniem.

10.7. Zdarzenia losowe: badanie skarg, wypadków, incydentów i zdarzeń

Oprócz monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska w ramach rutynowych interwencji organy zapewniające przestrzeganie tego prawa będą musiały reagować na niespodziewane wydarzenia. Organy te będą w szczególności musiały badać skargi, wypadki, incydenty i zdarzenia. Podczas gdy pojedyncze zdarzenia losowe będą niespodziewane, należy przewidzieć zdarzenia losowe ogółem i zapewnić, aby w stosownych przypadkach były dostępne zasoby (lub zdolność do przekierowywania zasobów). Doświadczenie powinno umożliwiać organowi planowanie liczby możliwych zdarzeń losowych w ciągu roku.

Można wymienić szereg różnych rodzajów zdarzeń losowych:

- Skargi: Są one zgłaszane do organu zapewniającego przestrzeganie prawa ochrony środowiska przez obywateli, organizacje pozarządowe lub inne podmioty. Ważne jest poważne traktowanie skarg, ale jednocześnie należy wiedzieć, że nie wszystkie skargi dotyczą prawdziwego problemu środowiskowego albo przypadku nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska. Powinno się rejestrować wszystkie skargi i odnotowywać, w jaki sposób organ ds. ochrony środowiska na nie zareagował (nawet jeśli odrzucił on skargę uznaną za nieuzasadnioną). Należy zauważyć, że w 2019 r. Forum ds. Przestrzegania Prawa Ochrony Środowiska i Zarządzania Środowiskiem zatwierdziło odrębne Vademecum dotyczące rozpatrywania skarg.
- Wypadki: Podmiot odpowiedzialny może mieć do czynienia z wypadkiem, który stanowi zagrożenie dla środowiska – na przykład z wyciekami pestycydów. Podmiot odpowiedzialny może poinformować o tym organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska, który powinien podjąć odpowiednie działania. Dalsze szczegółowe badanie związku przyczynowego może nie być konieczne, ale może wystąpić potrzeba zbadania wpływu na środowisko (co może spowodować podjęcie decyzji w sprawie odpowiedzialności lub innego środka przymusu) oraz potrzeba współpracy z podmiotem odpowiedzialnym, aby pomóc uniknąć podobnych wypadków w przyszłości.



- Incydenty i zdarzenia: Są one niespodziewane, ale ich przyczyna nie zawsze jest oczywista – na przykład uszkodzenie siedliska lub śnięcie ryb w rzece. Mogą wynikać z celowego nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska lub z niezgłoszonego wypadku. Organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska musi określić, co spowodowało dane wydarzenie i kto jest za nie odpowiedzialny. Wymaga to uważnego gromadzenia dowodów, ponieważ takie incydenty stanowią potencjalnie istotne przypadki nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i konieczne może być zastosowanie znacznych sankcji.

Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko zawiera przepis szczegółowy dotyczący żądania interwencji.

10.8. Rutynowe oficjalne kontrole

Oprócz bezpośrednich lub głównych metod monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska opisanych powyżej przydatne może być przewidzenie rutynowych kontroli. Stanowią one sposób na sprawdzenie wydajności i skuteczności głównych metod monitorowania – na przykład w zakresie spójności i skutecznego wykorzystania ograniczonych zasobów dostępnych dla organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Jak przedstawiono w sekcji 10.8.1 poniżej, podobne zadanie mogą spełniać kontrole zewnętrzne przeprowadzane przez najwyższe instytucje kontrolne. Podczas gdy kontrole przeprowadzane przez najwyższe instytucje kontrolne będą się odbywały *ad hoc*, rutynowe oficjalne kontrole będą jednak stanowiły zintegrowaną cechę monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

10.9. Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska przez inne podmioty

Podczas gdy monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska jest przede wszystkim zadaniem organów publicznych, którym powierzono nadzór nad przestrzeganiem tego prawa, inne podmioty również mogą odegrać pewną rolę. W niniejszej sekcji przeanalizowano trzy takie podmioty – najwyższe instytucje kontrolne (które są organami rządowymi), jednostki certyfikujące (zwykle podmioty prywatne) i podmioty działające w obszarze nauki obywatelskiej.

10.9.1. Rola najwyższych instytucji kontrolnych

Najwyższe instytucje kontrolne są niezależne i dysponują dużą swobodą w zakresie przeprowadzania kontroli. Mogą one same przeprowadzać kontrole organów ds. ochrony środowiska w celu określenia, jak dobrze wypełniają one swoje funkcje ustawowe i czy odpowiednio wydają pieniądze publiczne. Mogą również badać inne kwestie, które pomagają zapewniać zrozumienie problemów środowiskowych, przestrzeganie prawa ochrony środowiska lub skuteczność różnych interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Należy odróżnić je od wspomnianych wcześniej rutynowych oficjalnych kontroli.

W ramce 16 poniżej opisano badanie kontrolne różnych systemów kontroli w gospodarstwach, w którym krytycznie odniesiono się do nakładających się na siebie inspekcji. W ramce 17 opisano kontrolę dotyczącą ochrony wód gruntowych w Estonii, w której krytycznie odniesiono się do różnych elementów cyklu zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Warto zauważyć, że przykład estoński dobrze obrazuje jasną komunikację publiczną wyników kontroli w formie krótkiego, łatwego w użytkowaniu podsumowania.

W związku z tym organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą korzystać z kontroli przeprowadzanych przez takie organy. Niemniej jednak to, czy są one przeprowadzane i



czego dotyczą, może się znacznie różnić w zależności od państwa członkowskiego i priorytetów tych organów.

Ramka 16: Badanie kontroli w gospodarstwach przeprowadzone przez Krajową Izbę Kontroli Zjednoczonego Królestwa

W 2012 r. Krajowa Izba Kontroli Zjednoczonego Królestwa przeprowadziła badanie dotyczące „usprawnienia wizyt w gospodarstwach”. Dokonano w nim przeglądu skuteczności wizyt rządowych w gospodarstwach, w tym wizyt mających na celu kontrole środowiskowe. Podczas gdy zauważono, że związek między liczbą wizyt a przestrzeganiem prawa ochrony środowiska jest złożony, krytycznie odniesiono się do organów egzekwujących, ponieważ nie analizowały one tego związku w odpowiedni sposób, zarówno w celu lepszego egzekwowania, jak i ograniczenia obciążeń administracyjnych dla rolników. W badaniu tym skrytykowano również fakt, że 83% badanych rolników stwierdziło, że muszą regularnie przekazywać te same informacje do więcej niż jednego organu rządowego, co sugeruje potrzebę większej koordynacji międzyinstytucjonalnej.

Ramka 17: Badanie azotu w wodach gruntowych przeprowadzone przez Krajową Izbę Kontroli Estonii

W sprawozdaniu Krajowej Izby Kontroli Estonii z 2018 r.⁴⁵ stwierdzono, że ze względu na wydobycie łupków bitumicznych i wzrost zawartości azotanów w wodach gruntowych do 2021(27) r. prawdopodobnie nie uda się doprowadzić stanu jednolitych części wód podziemnych, znajdujących się obecnie w złym stanie zgodnie z ramową dyrektywą wodną, do dobrego stanu. Sprawozdanie z kontroli wywołało liczne głosy krytyki związanej z zapewnieniem przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmującym zrozumienie problemu i zakres monitorowania przestrzegania tego prawa. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że:

- Monitorowanie i badania nie zapewniły do tej pory dobrego przeglądu presji wywieranej na wody gruntowe przez źródła presji.
- Ograniczenia i finansowanie ustanowione przez rząd nie były w stanie zapobiec wzrostowi zanieczyszczenia wód gruntowych azotanami z powodu stosowania nawozów. Nie istnieje systematyczna baza danych dotyczących wykorzystania nawozów, która umożliwiłaby ocenę ilości azotu w wodach powierzchniowych i wodach gruntowych.
- Ponieważ w Estonii wykorzystuje się mniej nawozów niż średnio w Europie, rząd nie chciał narzucać rzeczywistych limitów ilości nawozów stosowanych na obszarach niechronionych wód gruntowych. Rzeczywiste wykorzystanie nawozów azotowych w strefie narażonej na zanieczyszczenia azotanami jest obecnie prawie dwukrotnie mniejsze niż dopuszczalna maksymalna ilość. Nadzór nad ilościowym wykorzystaniem nawozów i odpowiadającym mu planem upraw jest słaby.
- Ministerstwo Środowiska i samorząd terytorialny nie dysponują dobrym przeglądem zakresu zanieczyszczeń wód gruntowych spowodowanych przez blisko 200 000 ludzi, których ścieki nie docierają do publicznego systemu kanalizacyjnego.

W rezultacie Krajowa Izba Kontroli zaleciła usprawnienie monitorowania wód gruntowych, ustanowienie jaśniejszych ograniczeń dotyczących wykorzystania nawozów w strefie narażonej na zanieczyszczenia azotanami i sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem wymogów, a w razie potrzeby

⁴⁵ Działalność państwa w zakresie ochrony wód gruntowych, Krajowa Izba Kontroli, 2018.
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14160&AuditId=2455>



rozważenie również możliwości zrekompensowania producentom utraty zysków z powodu mniej intensywnej produkcji, ustanowienie wiarygodnego przeglądu prywatnych systemów oczyszczania ścieków na miejscu i zapewnienie kontroli nad zgodnością z wymogami dotyczącymi oczyszczania ścieków na miejscu.

10.9.2. Monitorowanie własnej działalności przez podmioty odpowiedzialne

Monitorowanie własnej działalności przez podmioty odpowiedzialne może stanowić istotny wkład w zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Monitorowanie i prowadzenie rejestru zazwyczaj idą w parze. Monitorowanie będzie zazwyczaj związane z presjami wynikającymi z rolnictwa lub innych działań podmiotu odpowiedzialnego, ale czasem może obejmować pewne elementy monitoringu środowiska, takie jak badanie gleby. Monitoring środowiska jest bardziej prawdopodobny w przypadku, gdy podmiot odpowiedzialny prowadzi działalność na większą skalę, np. prowadzi obiekt objęty dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych.

Obowiązki w zakresie monitorowania własnej działalności mogą być tworzone w ramach różnego rodzaju zobowiązań. Ogólne wiążące przepisy ustawowe mogą zawierać wymóg, aby podmioty odpowiedzialne poszczególnych kategorii prowadziły określone rejestry i udostępniały je organom zapewniającym przestrzeganie prawa ochrony środowiska – na przykład wymóg, aby rolnicy w strefie narażonej na zanieczyszczenia azotanami rejestrowali zakup lub wykorzystanie nawozu. Wiążące wymogi mogą być również zawarte w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W ramce 18 przedstawiono przykład wymogów w zakresie monitorowania własnej działalności dla gospodarstwa zajmującego się intensywną hodowlą świń podlegającą dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych. Monitorowanie własnej działalności może być również wymagane, gdy podmiot odpowiedzialny zawiera kontrakt, umowę lub staje się uczestnikiem programu ustawowego, takiego jak EMAS. W ramce 19 wyjaśniono wymogi zgodnie z rozporządzeniem EMAS.

Ramka 18: Przykład wymogów w zakresie monitorowania przez operatora intensywnej hodowli świń regulowanej zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych, jak określono w pozwoleniu wydanym przez irlandzką Agencję Ochrony Środowiska

„Licencjodawca musi przeprowadzić takie pobieranie próbek, analizy, pomiary, badania, jak określono w załącznikach:

- załączniku 3 ppkt (iii): Monitorowanie i analiza odpadów;
- załączniku 4 ppkt (i): Monitorowanie zrzutów wód powierzchniowych;
- załączniku 4 ppkt (ii): Monitorowanie otoczenia wód powierzchniowych; załączniku 4 ppkt (iii): Monitorowanie otoczenia wód gruntowych;
- załączniku 4 ppkt (iv): Monitorowanie otoczenia gleb do celów niniejszej licencji.

Częstotliwość, metody i zakres monitorowania, pobierania próbek i analiz określonych w niniejszej licencji mogą zostać zmienione za pisemną zgodą Agencji po dokonaniu oceny wyników badań. Licencjodawca instaluje we wszystkich punktach emisji takie punkty poboru próbek lub wyposażenie, jakie mogą być wymagane przez Agencję. Wszystkie takie urządzenia muszą być zgodne z zasadami bezpiecznego działania wszystkich systemów pobierania próbek i monitorowania.

Licencjodawca zapewnia bezpieczny i stały dostęp do następujących punktów pobierania próbek i monitorowania:

- Obszary składowania odpadów na miejscu.
- Punkty zrzutu wód powierzchniowych oraz bezpieczny dostęp do wszelkich innych wymaga-



nych przez Agencję punktów poboru próbek i monitorowania.

Powód: Zapewnienie zgodności z wymogami innych warunków niniejszej licencji poprzez udostępnienie zadowalającego systemu pomiaru i monitorowania emisji”.

Ramka 19: Monitorowanie i sprawozdawczość zgodnie z rozporządzeniem EMAS

Zgodnie z EMAS organizacje muszą publikować coroczne sprawozdanie ze swojej efektywności, zwane deklaracją środowiskową. Sprawozdanie to zawiera informacje na temat wpływu organizacji na środowisko oraz jej działań na rzecz ograniczenia tego wpływu. Jest ono publicznie dostępne i weryfikowane przez niezależnego weryfikatora EMAS. Deklaracja środowiskowa zawiera następujące informacje:

- jasny i jednoznaczny opis organizacji rejestrującej się w EMAS i streszczenie dotyczące jej działalności, produktów i usług oraz jej związków ze wszelkimi organizacjami macierzystymi, w stosownych przypadkach;
- politykę środowiskową (jej cele) i krótki opis systemu zarządzania środowiskowego organizacji (procedury wprowadzone w celu monitorowania jej efektywności środowiskowej);
- opis wszystkich znaczących bezpośrednich i pośrednich aspektów środowiskowych, powodujących znaczący wpływ organizacji na środowisko;
- opis celów i zadań środowiskowych organizacji;
- streszczenie dostępnych danych dotyczących efektów działalności środowiskowej organizacji w porównaniu z jej celami i zadaniami środowiskowymi. Sprawozdawczość ma obejmować główne wskaźniki i inne istniejące wskaźniki efektywności środowiskowej określone w rozporządzeniu EMAS;
- inne elementy dotyczące efektów działalności środowiskowej, w tym efektywność w świetle przepisów prawnych (tj. przestrzeganie prawa ochrony środowiska);
- odniesienie do mających zastosowanie wymagań prawnych dotyczących środowiska oraz
- nazwisko i numer akredytacji lub licencji weryfikatora środowiskowego oraz datę walidacji.

W związku ze zmianą EMAS w 2010 r. kontrole środowiskowe obejmujące obecnie wszystkie działania w danej organizacji muszą być przeprowadzane w cyklu kontroli nie dłuższym niż trzy lata. EMAS oferuje odstępstwa dla małych organizacji (art. 7).

Monitorowanie własnej działalności przynosi korzyści zarówno podmiotom odpowiedzialnym, jak i organom zapewniającym przestrzeganie prawa ochrony środowiska.

W przypadku podmiotu odpowiedzialnego monitorowanie własnej działalności obejmuje proces, w którym może on śledzić swoje działania. Monitorowanie własnej działalności może co najmniej umożliwiać rejestrowanie działalności podmiotu odpowiedzialnego (na przykład ilości obornika stosowanego na każdy hektar nieruchomości gruntowych). Dzięki temu podmiot odpowiedzialny może uzyskać wiedzę na temat tego, w jakim stopniu przestrzega właściwych ograniczeń (na przykład limitów stosowania obornika). Jeśli za każdym razem przy wykonywaniu konkretnej czynności podmiot odpowiedzialny odnotowuje ją w rejestrze w zestawieniu ze swoimi zobowiązaniami, gwarantuje to, że kwestie przestrzegania prawa ochrony środowiska nie zostaną zapomniane. Monitorowanie własnej działalności może zatem być skutecznym sposobem zapewniania, aby zobowiązania były stale (lub wielokrotnie) brane pod uwagę. Rejestracja może się również wiązać z innymi korzyściami niż korzyści dla środowiska – na przykład z zapewnianiem podmiotowi odpowiedzialnemu



jasności co do jego wkładu w proces produkcji. Oczywiście należy wziąć pod uwagę nie tylko korzyści, ale i obciążenia wynikające z prowadzenia rejestru.

W przypadku organu zapewniającego przestrzeganie prawa ochrony środowiska monitorowanie własnej działalności może przyczyniać się do zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska nie tylko poprzez zwiększanie świadomości podmiotu odpowiedzialnego, ale również poprzez zapewnianie źródła ważnych informacji związanych z przestrzeganiem tego prawa. Podmioty odpowiedzialne mogą być zobowiązane do wysyłania rejestrów w regularnych odstępach czasu lub po podjęciu okresowej działalności. Rejestry mogą być też przechowywane przez podmiot odpowiedzialny i w razie potrzeby kontrolowane przez organ. Może to umożliwić organowi przeprowadzenie kontroli na podstawie dokumentów. Cyfryzacja stwarza możliwość elektrycznego przesyłania rejestrów i analizowania ich przez sztuczną inteligencję (AI). Może to ograniczyć obciążenie administracyjne zarówno dla podmiotu odpowiedzialnego, jak i dla danego organu.

Rejestry monitorowania własnej działalności muszą jednak być wiarygodne. Niektóre podmioty odpowiedzialne mogą próbować fałszować rejestry. Inne mogą po prostu popełniać błędy, szczególnie jeśli wymogi związane z prowadzeniem rejestru są złożone lub niejasne. Organy ds. ochrony środowiska powinny zatem określać, czy istnieją jakiegokolwiek problemy z zaufaniem do właściwych rejestrów, i postępować zgodnie z tym określeniem.

Należy podkreślić, że monitorowanie własnej działalności jest *dodatkową* formą monitorowania i nie zastępuje monitorowania przez organy publiczne. W związku z tym powinno się odbywać równoległe z innymi formami monitorowania, które między innymi umożliwiają weryfikację wiarygodności rejestrów monitorowania własnej działalności. W zależności od kontekstu te inne formy monitorowania mogą obejmować fizyczne kontrole na miejscu lub teledetekcję (na przykład w celu porównania danych z obserwacji Ziemi z danymi pochodzącymi z mierników poboru wody).

10.9.3. Systemy certyfikacji

Należy zauważyć, że działalność wiejska może podlegać różnym rodzajom kontroli na skutek uczestnictwa w różnego rodzaju dobrowolnych nieustawowych systemach certyfikacji. Mogą być one związane z całą działalnością lub z jej aspektami.

Na przykład certyfikacja PEFC w zakresie zrównoważonej gospodarki leśnej zapewnia właścicielom i zarządcom lasów niezależne uznanie ich odpowiedzialnych praktyk w zakresie zarządzania. Podobną certyfikację oferuje Forest Stewardship Council (Rada Dobrej Gospodarki Leśnej). Aby uzyskać certyfikat, działalność w zakresie leśnictwa wymaga kontroli w celu zapewnienia, aby spełniała ona wymagane warunki efektywności, w tym w zakresie ochrony środowiska.

Różne rodzaje działalności rolniczej również mogą podlegać systemom certyfikacji – na przykład tym, które obejmują wymogi dotyczące produkcji żywności i jakości żywności. Niektóre z nich dotyczą poszczególnych krajów, a niektóre mogą być organizowane przez pojedyncze duże supermarkety.

Vademecum nie jest odpowiednim miejscem na przedstawienie badania wszystkich możliwych systemów. Systemy te zapewniają jednak dodatkowe spojrzenie na efektywność konkretnych rodzajów działalności wiejskiej.

Gdy kontrole uważa się za gruntowne i wiarygodne, organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska może uwzględnić je w ocenie ryzyka na potrzeby monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska (przy założeniu, że dobrze skontrolowane działania mogą wiązać się z mniejszym ryzykiem nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska).

Ponadto wiele systemów certyfikacji będzie wymagać pewnego minimalnego poziomu efektywności środowiskowej i prawdopodobnie będzie to obejmować przestrzeganie zobowiązań prawnych związanych z daną działalnością. W związku z tym dla właściwego organu zapewniającego przestrzega-



nie prawa ochrony środowiska przydatna może być komunikacja z właściwymi jednostkami certyfikującymi w celu wyjaśnienia, z czym wiąże się przestrzeganie prawa ochrony środowiska, a także zapewnienia, aby jednostki certyfikujące wiedziały o wszelkich właściwych rejestrach w ramach zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska (takich jak opublikowane sprawozdania z inspekcji).

10.9.4. Nauka obywatelska

Nauka obywatelska polega przede wszystkim na niezawodowym zaangażowaniu wolontariuszy w proces naukowy – zwykle w gromadzenie danych, ale także na innych etapach procesu naukowego, takich jak interpretacja danych, określanie problemu i rozpowszechnianie wyników. Jest to dobrze ugruntowany środek monitorowania stanu środowiska naturalnego – na przykład dane dotyczące stanu ptaków krajobrazu rolniczego w znacznym stopniu polegają na nauce obywatelskiej. W związku z tym ma ona znaczenie dla monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Wartość najlepszej nauki obywatelskiej polega na ulepszaniu bazy wiedzy ogólnej, dostarczaniu na czas wiarygodnych i przydatnych informacji, oferowaniu dobrego stosunku ceny do jakości w zakresie wszelkich funduszy publicznych, wspieraniu zaangażowania obywateli i partnerstwa ze społeczeństwem obywatelskim oraz promowaniu odpowiedzialnego, świadomego, otwartego społeczeństwa.

Cyfryzacja znacznie zwiększyła potencjalną rolę nauki obywatelskiej, a podejścia w ramach nauki obywatelskiej mogą być rozszerzane na monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska, co zresztą miało miejsce. W szczególności organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mogą opracować aplikacje ICT, które umożliwiają obywatelom łatwe i dokładne rejestrowanie incydentów i innych zjawisk na urządzeniach mobilnych i zgłaszanie ich organom. Dostarczone dane mogą wnieść wkład w monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska, w szczególności w połączeniu z innymi danymi i informacjami za pomocą wywiadu geoprzestrzennego – zob. rozdział 13.

10.10. Analiza scenariuszy

Tabela 13: Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Scenariusz	Obserwacje
<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>W tym scenariuszu właściwe metody rutynowego monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: naukę o środowisku, regularną analizę sektorową, analizę społeczności podlegającej regulacjom; monitorowanie stanu środowiska i presji; planowane inspekcje, szczególnie dotyczące wzajemnej zgodności i celów dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych; obserwację Ziemi i śledzenie satelitarne; monitorowanie zlewni.</p> <p>Wkład mogą wnieść monitorowanie własnej działalności i nauka obywatelska.</p>



<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>W tym scenariuszu właściwe metody rutynowego monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: naukę o środowisku, regularną analizę sektorową, analizę społeczności podlegającej regulacjom; monitorowanie stanu środowiska i presji; planowane inspekcje oraz obserwację Ziemi i śledzenie satelitarne.</p> <p>Wkład może wnieść monitorowanie własnej działalności.</p>
<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>W tym scenariuszu właściwe metody rutynowego monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska obejmują: naukę o środowisku, regularną analizę sektorową, analizę społeczności podlegającej regulacjom; monitorowanie stanu środowiska i presji; planowane inspekcje, szczególnie dotyczące zasady wzajemnej zgodności; obserwację Ziemi; monitorowanie wyników na rzecz środków rolnośrodowiskowych.</p> <p>Wkład mogą wnieść monitorowanie własnej działalności i nauka obywatelska.</p>
<p>Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich</p>	<p>W tym scenariuszu kluczową rutynową metodą monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska będzie monitorowanie wyników w odniesieniu do środków rolnośrodowiskowych.</p> <p>Pewną rolę mogą odegrać również następujące metody: nauka o środowisku, analiza społeczności podlegającej regulacjom; monitorowanie stanu środowiska i presji.</p> <p>Wkład mogą wnieść monitorowanie własnej działalności i nauka obywatelska.</p>





11. Działania: reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa

11.1. Wprowadzenie

Poszczególne rodzaje monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska opisane w rozdziale 10 mogą skutkować ujawnieniem, że podmiot odpowiedzialny naruszył zobowiązanie ustawowe lub nie przestrzegał zobowiązania prawnego.

Ważne i konieczne jest odkrycie i zrozumienie tych przypadków nieprzestrzegania, jak wyjaśniono w rozdziale 8 dotyczącym zasad zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Odkrycie i zrozumienie takich przypadków to jednak za mało. Konieczne są również działania następcze w celu rozwiązania kwestii nieprzestrzegania prawa.

Możliwe jest zastosowanie szeregu reakcji. Powinno się w nich uwzględniać zasady zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska określone w rozdziale 8. Reakcje te będą zazwyczaj postrzegane jako „egzekwowanie” – i rzeczywiście, stosowanie sankcji (klasycznej reakcji egzekwującej) jest istotne. Zakres odpowiednich i proporcjonalnych reakcji wykracza jednak poza sankcje.

Odpowiedniość i proporcjonalność reakcji będzie zależeć od charakteru i zakresu danego przypadku. Ważne jest zatem dokonanie charakterystyki przypadków nieprzestrzegania prawa, jak opisano w rozdziale 7.

W niniejszym rozdziale określono cele działań następczych i zbadano szereg możliwych reakcji oraz sposoby ich organizacji i wdrażania, w tym za pośrednictwem ram egzekwowania. Jasna polityka egzekwowania, w której określono, co robi organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska w różnych przypadkach nieprzestrzegania prawa, jest dla podmiotów odpowiedzialnych i innych zainteresowanych stron jasnym komunikatem dotyczącym tego, czego powinny się spodziewać. Można ją monitorować i prowadzić w stosunku do niej sprawozdawczość oraz może ona służyć do promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska i niedopuszczania do przypadków nieprzestrzegania prawa.

11.2. Cele działań następczych

Aby wydajnie i skutecznie reagować na poszczególne przypadki nieprzestrzegania prawa, ważne jest, aby móc jasno uzasadnić działania następcze.

Zgodnie z zasadami zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska cele są następujące:

- jak najszybsze zakończenie wszelkich przypadków nieprzestrzegania prawa;
- zapobieganie szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu lub zdrowiu ludzi, ograniczanie i naprawianie takich szkód;
- powstrzymanie przyszłych przypadków nieprzestrzegania prawa i zapobieganie im, zarówno ze strony nieprzestrzegającego prawa podmiotu odpowiedzialnego, jak i innych podmiotów;
- stosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” i zapewnienie, aby nieprzestrzeganie prawa nie skutkowało powstaniem korzyści gospodarczych na rzecz odpowiedzialnych podmiotów; oraz
- zapewnienie odpowiedniego wykorzystania funduszy publicznych.

Nie wszystkie z tych powodów będą istotne w każdym przypadku. Cel zapewnienia odpowiedniego wykorzystania funduszy publicznych będzie na przykład ważny w przypadku niewypełnienia zobo-



wiązania transakcyjnego, ale nieistotny w przypadku, w którym podmiot odpowiedzialny nie otrzymał płatności ze strony podatnika.

W niektórych przypadkach konieczne może być uwzględnienie kilku celów. Trwający nielegalny zrzut z zakładu rolniczego będzie wymagał skupienia się na zakończeniu oraz powstrzymaniu naruszenia, a także na naprawieniu wszelkich wyrządzonych szkód.

W zależności od celów odpowiednie mogą być różne reakcje w zakresie egzekwowania. Niektóre reakcje w zakresie egzekwowania mogą służyć więcej niż jednemu celowi. Sankcja może mieć skutek odstrasżający i jednocześnie powodować usunięcie korzyści ekonomicznej uzyskanej w wyniku naruszenia.

Ważne jest zatem określenie właściwych celów i wybór reakcji.

Działania następcze w odniesieniu do poszczególnych przypadków nieprzestrzegania prawa nie powinny być oddzielone od innych interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Przypadki nieprzestrzegania tego prawa mogą wynikać z niewiedzy lub słabego zrozumienia ze strony podmiotów odpowiedzialnych. W związku z tym uzasadnione mogą być zwiększone starania w zakresie promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Mogą również zostać wyciągnięte wnioski dotyczące przyszłego monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska – na przykład w odniesieniu do skuteczności dowodów zebranych w celu zastosowania sankcji.

11.3. Ramy egzekwowania

Zastosowanie sankcji jest kluczową reakcją na przypadki nieprzestrzegania prawa.

Ogólnie rzecz biorąc, naruszenia zobowiązań wynikających z prawa Unii muszą podlegać skutecznym, odstrasżającym i proporcjonalnym sankcjom.

Jakie zasady powinny przyświecać projektowaniu i stosowaniu sankcji?

Badacz Richard Macrory⁴⁶ zasugerował, że system sankcji powinien być projektowany i stosowany w sposób zapewniający, aby sankcje:

- zmieniały postępowanie sprawcy;
- usuwały wszelkie korzyści finansowe uzyskane w wyniku nieprzestrzegania prawa;
- były dostosowane i odpowiednie do konkretnego sprawcy i do konkretnej kwestii regulacyjnej;
- były odpowiednie do charakteru przestępstwa i wyrządzonej szkody;
- miały na celu naprawienie szkody wyrządzonej na skutek regulacyjnego nieprzestrzegania prawa;
- miały na celu powstrzymanie przyszłych przypadków nieprzestrzegania prawa.

Aby pomóc w osiągnięciu tych wyników, Macrory proponuje, aby organy regulacyjne działały z wykorzystaniem ram egzekwowania. Ramy te powinny obejmować organy regulacyjne:

- publikujące politykę egzekwowania;

⁴⁶ Macrory, R., Penalties Review: Discussion Paper: Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World. Cabinet Office, Londyn, 2005.



- mierzące wyniki swoich działań w zakresie egzekwowania i dostosowujące swoje starania w zakresie egzekwowania w celu polepszenia tych wyników;
- zawsze zdolne do uzasadnienia swojego wyboru środków przymusu i wyjaśniające, dlaczego te środki są odpowiednie;
- zawsze prowadzące działania następcze w stosunku do środków przymusu i zapewniające, aby ich sankcje były wiarygodne dla sprawców;
- przejrzyste pod względem tego, jakie formalne działania w zakresie egzekwowania podjęto w celu zabezpieczenia wszystkich zainteresowanych stron;
- przejrzyste pod względem metodyki obliczania kar administracyjnych.

Wszystkie powyższe punkty wskazują, że pożądane jest, aby organy regulacyjne miały do dyspozycji „arsenał” reakcji umożliwiających im rozwiązywanie przypadków nieprzestrzegania prawa w sposób proporcjonalny i dostosowany do potrzeb.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest obciążenie administracyjne związane z egzekwowaniem. Niektóre reakcje będą wymagały większej inwestycji zasobów niż inne lub będą bardziej niepewne w zakresie wyników. To również może wpływać na wybór reakcji.

Ramka 20: Polityka Agencji Ochrony Środowiska (Anglia) w zakresie egzekwowania prawa

Agencja Ochrony Środowiska (Anglia) prowadzi politykę egzekwowania i sankcji, którą publikuje pod adresem:

<https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy>

W dokumencie tym opisano:

- wyniki, które Agencja chce osiągać,
- zasady regulacyjne i karne, których przestrzega,
- dostępne dla niej warianty egzekwowania i sankcji,
- sposób podejmowania przez Agencję decyzji w zakresie egzekwowania.

11.4. Proporcjonalność

Należy uwzględnić wagę przewinienia. Kwestia ta ma dwa aspekty. Pierwszy jest związany z winą podmiotu odpowiedzialnego. Umyślne i powtarzające się wykroczenia będą na przykład stanowiły poważny czynnik potwierdzający ich wagę. Drugi aspekt jest związany ze szkodą wyrządzoną w wyniku wykroczenia.

W interesie proporcjonalności właściwe może być wdrożenie reakcji w zakresie egzekwowania w sposób etapowy. Jeśli na przykład podmiot odpowiedzialny zostaje zidentyfikowany jako nieprzestrzegający prawa po raz pierwszy, początkowa reakcja może polegać na „łagodnej” interwencji, takiej jak ostrzeżenie ustne zarejestrowane przez inspektora lub ostrzeżenie pisemne. Następnie może nastąpić silniejsza reakcja, jeśli nieprzestrzeganie prawa będzie się utrzymywać lub powtarzać. W ramce 15 zilustrowano podejście etapowe do chodzenia po zlewni w Szkocji

Podejście etapowe nie będzie oczywiście odpowiednie w stosunku do poważnych pierwszych przestępstw.



11.5. Reakcje (1): Narzędzia administracyjne inne niż grzywny

Przykłady innych reakcji administracyjnych na nieprzestrzeganie prawa niż nałożenie kar finansowych obejmują:

- ostrzeżenia ustne: mogą one być odpowiednie w przypadku mało istotnych naruszeń lub zagrożeń dla przestrzegania prawa ochrony środowiska. Zazwyczaj może ich udzielać inspektor podczas wizyty na miejscu;
- ostrzeżenia pisemne: są to pisemne powiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Zapewniają one odnotowanie nieprzestrzegania prawa i powinno się w nich w jasny, prosty i jednoznaczny sposób określać, co należy zrobić, aby powstrzymać obecny przypadek nieprzestrzegania prawa i zapobiec kolejnym w przyszłości. Ostrzeżenie pisemne może zawierać informacje na temat możliwych dodatkowych działań w przypadku kontynuacji lub ponownego wystąpienia nieprzestrzegania prawa;
- nakazy zaniechania naruszenia: są to pisemne zawiadomienia nawołujące do zaprzestania działań niezgodnych z prawem. Może to być właściwe w celu powstrzymania trwających szkód wyrządzanych środowisku;
- zawiadomienia dotyczące konieczności poprawy: są one podobne do ostrzeżeń pisemnych, ale zawierają bardziej precyzyjne instrukcje dotyczące poprawy efektywności działalności w celu zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska – na przykład zorganizowanie odpowiedniego miejsca składowania obornika.

Wykorzystanie tych narzędzi może być niezależne od nałożenia kar finansowych lub może stanowić dodatek do takich kar. Ich wykorzystanie może również poprzedzać inne interwencje administracyjne, jeśli pisma lub zawiadomienia okażą się nieskuteczne. W tych okolicznościach organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska może na przykład wystąpić do sądu z wnioskiem o wydanie nakazu zaprzestania działań przez podmiot odpowiedzialny lub zmuszenie podmiotu odpowiedzialnego do podjęcia działań.

Dalsze narzędzia administracyjne mogą obejmować cofnięcie lub odmowę przedłużenia pozwolenia na działalność.

11.6. Reakcje (2): Przekształcanie zobowiązań

Ważną możliwą reakcją na nieprzestrzeganie prawa jest zmiana zobowiązań podmiotu odpowiedzialnego – zwłaszcza gdy są one określone w pozwoleniu (na przykład zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych). Istnieją dwa główne powody, dla których może to być odpowiednie:

- istniejące zobowiązania są niejasne, mylące lub niewykonalne;
- potrzebne są nowe zobowiązania w celu zmniejszenia ryzyka nieprzestrzegania prawa w przyszłości.

W pierwszej sytuacji zobowiązania mogą zostać przeformułowane w celu zmniejszenia dwuznaczności lub ułatwienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

W drugiej sytuacji zobowiązania mogą zostać zaostrzone w związku z wykrytym nieprzestrzeganiem prawa. Podmiot odpowiedzialny może na przykład zostać zobowiązany do ściślejszego i częstszego niż wcześniej śledzenia i zgłaszania efektywności.

Istnieje szereg praktycznych aspektów związanych z przeformułowaniem zobowiązań. Wydawcy pozwoleń i inspektorzy nie zawsze mogą być tym samym podmiotem. W takim przypadku przeformułowanie będzie wymagało koordynacji między nimi. W przypadku gdy zobowiązania składają się z ogólnych wiążących zasad, przeformułowanie będzie wymagało preredagowania aktów prawnych, a nawet ustawodawstwa.



11.7. Reakcje (3): Administracyjne kary pieniężne i inne kary finansowe, w tym w kontekście zasady wzajemnej zgodności

W wielu państwach członkowskich wprowadzono systemy administracyjnych kar pieniężnych. W niektórych przypadkach organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska sam może nałożyć karę finansową – zob. ramka 15, w której ukazano wykorzystanie ustalonych kar. W innych przypadkach organ może być zmuszony do wniesienia sprawy do sądu administracyjnego.

Administracyjne kary pieniężne są zwykle odpowiednie w stosunku do mniej poważnych rodzajów przewinień. Skala takiej kary pieniężnej powinna być proporcjonalna do przestępstwa.

Kary finansowe mogą być również stosowane w odniesieniu do zasady wzajemnej zgodności na podstawie wspólnej polityki rolnej (WPR). Zasada wzajemnej zgodności jest mechanizmem łączącym płatności bezpośrednie z przestrzeganiem przez rolników między innymi pewnych wymogów wynikających z unijnego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska. W przypadku stwierdzenia, że rolnicy nie spełniają warunków zasady wzajemnej zgodności, można dokonać odliczeń od ich płatności bezpośrednich. Stanowi to zachętę finansową do przestrzegania prawa. Organami odpowiedzialnymi za sprawdzanie zasady wzajemnej zgodności środowiskowej są zwykle organy odpowiedzialne za sprawdzanie wszystkich aspektów przestrzegania WPR przez rolników.

Należy zauważyć, że chociaż zmniejszenie dochodu z dotacji publicznej stanowi sankcję, różni się ono od grzywny nałożonej za popełnienie wykroczenia o charakterze administracyjnym lub przestępstwa.

11.8. Reakcje (4): Wykorzystanie odpowiedzialności za środowisko

W przypadku gdy działania podmiotu odpowiedzialnego poskutkowały wyrządzeniem szkody dla środowiska lub zagrażały wyrządzeniem takiej szkody, właściwa może być dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko. W dyrektywie w sprawie odpowiedzialności za środowisko 2004/35/WE ustanowiono system odpowiedzialności obejmujący kilka obszarów szkód wyrządzonych środowisku (w tym obszarom chronionym na podstawie dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej oraz celom ramowej dyrektywy wodnej). W wielu państwach członkowskich wprowadzono konkretne dodatkowe wymogi w zakresie odpowiedzialności. Sposób, w jaki systemy odpowiedzialności powinny być i są wdrażane, był przedmiotem wielu analiz. Na poświęconej tej kwestii stronie Komisji⁴⁷ znajdują się linki do informacji wyjaśniających dyrektywę, sprawozdania z wdrażania i materiał szkoleniowy. Nie zostały one tutaj powtórzone.

Ważne jest jednak uwzględnienie w zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska odpowiedzialności za środowisko. Odpowiedzialność za środowisko może pomóc w przestrzeganiu jednej z zasad zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska, tj. zasady skutecznego radzenia sobie z przypadkami nieprzestrzegania prawa. Ponadto zastosowanie odpowiedzialności pozwala zakomunikować ważne przesłanie podmiotom odpowiedzialnym – że zasada „zanieczyszczający płaci” ma znaczenie. W związku z tym podczas monitorowania przestrzegania przepisów ochrony środowiska należy rejestrować dowody w sposób ułatwiający interwencję w zakresie odpowiedzialności.

⁴⁷ ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm



11.9. Reakcje (5): Wykorzystanie prawa karnego

W przypadku poważnych przestępstw właściwe może być zastosowanie wobec sprawcy sankcji karnych. We wspomnianym w przedmowie planie działania w zakresie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska przewidziano sporządzenie oddzielnego dokumentu dotyczącego zwalczania przestępstw przeciwko środowisku. Znajdują się w nim jednak dwa punkty istotne w odniesieniu do Vademecum.

Pierwszy dotyczy wyboru sankcji. Jak zauważono, sankcje powinny być proporcjonalne do przypadku nieprzestrzegania prawa. Często może wystarczyć poleganie na sankcjach innych niż karne. W najpoważniejszych przypadkach nieprzestrzegania prawa może jednak istnieć potrzeba odwołania się do prawa karnego. W poniższej ramce przedstawiono sytuacje, w odniesieniu do których irlandzki Urząd ds. Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska prowadzi politykę normalnego wszczynania postępowania karnego.

Drugi punkt jest związany z uciążliwością stosowania prawa karnego w porównaniu z prawem administracyjnym. Może ono na przykład wymagać, aby inspektorat ochrony środowiska przygotował dokumentację dla niezależnej prokuratury.

Ramka 21: Powody, dla których irlandzki Urząd ds. Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska zazwyczaj wnosi oskarżenie

- incydenty lub naruszenia, które mają znaczące konsekwencje dla środowiska lub które mogą mieć takie konsekwencje;
- prowadzenie działalności bez właściwej licencji Agencji Ochrony Środowiska;
- nadmierne lub stałe naruszanie wymogów regulacyjnych;
- korzystanie z nieautoryzowanych obiektów trwałego składowania/odzysku odpadów;
- nieprzestrzeganie urzędowych zawiadomień;
- nieprzekazanie informacji bez uzasadnionego usprawiedliwienia lub świadome albo lekko-myślne dostarczanie fałszywych lub wprowadzających w błąd informacji;
- utrudnianie pracownikom Urzędu ds. Egzekwowania Prawa Ochrony Środowiska wykonywania ich uzasadnionych funkcji poprzez stosowanie gróźb, utrudnień lub napaści.

11.10. Reakcje (6): Egzekwowanie warunków kontraktów i umów

Gdy przypadek nieprzestrzegania prawa polega na niespełnieniu warunków kontraktów lub umów rolnośrodowiskowych, reakcje będą określane ze względu na charakter i postanowienia takich kontraktów lub umów. Jak wynika z przykładu Burren, może istnieć ścisły związek między płatnościami a osiągnięciem konkretnych wyników. Nieosiągnięcie wyników może skutkować brakiem płatności. Możliwe jest jednak stosowanie podejścia stopniowego, w którym lepsze wyniki przynoszą wyższe płatności. W tym kontekście ważne stają się jakość i precyzja monitorowania wyników. Przeprowadzenie takiego monitorowania może zostać powierzone specjalistycznym pośrednikom.

11.11. Współpraca między profesjonalistami w dziedzinie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska

W szczególności zastosowanie sankcji będzie prawdopodobnie wymagało współpracy między różnymi organami, organizacjami i instytucjami zapewniającymi przestrzeganie prawa ochrony środo-



wiska – na przykład między tymi odpowiedzialnymi za monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska a tymi odpowiedzialnymi za wnoszenie oskarżeń do sądu.

11.12. Analiza scenariuszy

Tabela 14: Reagowanie na przypadki nieprzestrzegania prawa

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	W tym scenariuszu w ramach i polityce egzekwowania może być przewidziany stopniowy i zróżnicowany zestaw reakcji w zakresie egzekwowania, w tym reakcji administracyjnych innych niż grzywny, administracyjne kary pieniężne i sankcje karne.
Nadmierny pobór wody	W tym scenariuszu w ramach i polityce egzekwowania może być przewidziany stopniowy i zróżnicowany zestaw reakcji w zakresie egzekwowania, w tym reakcji administracyjnych innych niż grzywny, administracyjne kary pieniężne i sankcje karne.
Zarządzanie obszarem Natura 2000	W tym scenariuszu w ramach i polityce egzekwowania może być przewidziany stopniowy i zróżnicowany zestaw reakcji w zakresie egzekwowania, w tym reakcji administracyjnych innych niż grzywny, administracyjne kary pieniężne i sankcje karne. Sankcje karne mogą być szczególnie ważne w przypadku poważnego i nieodwracalnego zniszczenia elementów krajobrazu. Jednocześnie przekształcenie zobowiązań może być odpowiednie w przypadku środków rolnośrodowiskowych, gdy są one nieskuteczne w przynoszeniu rezultatów.
Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich	W tym scenariuszu ramy i polityka egzekwowania składałyby się z przepisów dotyczących przynoszenia rezultatów przewidzianych w kontrakcie rolnośrodowiskowym lub w umowie rolnośrodowiskowej.





12. Działania: zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i promowanie jego przestrzegania

12.1. Wprowadzenie

Działania na rzecz zapobiegania przypadkom nieprzestrzegania prawa lub promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska powinny zmniejszać prawdopodobieństwo występowania naruszeń i zwiększać poziom przestrzegania prawa.

Możliwe korzyści dla organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska obejmują mniejszą potrzebę polegania na monitorowaniu przestrzegania tego prawa i egzekwowaniu oraz ukazanie swojego pozytywnego oblicza społeczności podlegającej regulacjom i ogółowi społeczeństwa.

Możliwe korzyści dla społeczności podlegającej regulacjom obejmują mniejsze obciążenie administracyjne (wynikające z ułatwionego zrozumienia i wypełniania zobowiązań), większą wydajność biznesową (wynikającą z ograniczenia ilości odpadów i ostrożniejszego korzystania z nakładów, takich jak nawozy) oraz lepsze określanie możliwości rynkowych (wynikające z większej świadomości w zakresie przepisów dotyczących finansowania).

Promowanie przestrzegania i zapobieganie nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska jest szczególnie ważne, gdy występuje wiele podmiotów odpowiedzialnych, od których wymaga się przestrzegania zobowiązań. Jest to powszechne na obszarach wiejskich. W takich przypadkach nierealne jest często poleganie jedynie na monitorowaniu przestrzegania prawa ochrony środowiska. Promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska pozwala dotrzeć do znacznie większej liczby podmiotów odpowiedzialnych. Zapobieganie i promowanie mogą również być szczególnie ważne w przypadku nowych zobowiązań.

W niniejszym rozdziale przeanalizowano cele, ukierunkowanie i opracowywanie działań w zakresie promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska oraz szereg metod zapobiegania i propagowania, które można wykorzystywać.

12.2. Cele promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska

Następujące cele promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska są właściwe w odniesieniu do podmiotów odpowiedzialnych:

- zapewnienie, aby zobowiązania były jasne i zrozumiałe;
- zaangażowanie podmiotów odpowiedzialnych w projektowanie bardzo konkretnych i lokalnych obowiązków lub zobowiązań;
- stworzenie pozytywnych czynników i uniknięcie negatywnych, które przyczyniają się do problemów w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- uświadomienie podmiotom odpowiedzialnym znaczenia przestrzegania prawa ochrony środowiska, w szczególności w celu ochrony środowiska i zdrowia ludzi;
- udzielanie podmiotom odpowiedzialnym doradztwa i wytycznych w zakresie tego, jak należy przestrzegać zobowiązań;
- pomaganie podmiotom odpowiedzialnym w jak najwydajniejszym osiągnięciu i utrzymywaniu przestrzegania prawa ochrony środowiska, a tym samym zmniejszanie kosztów;



- ułatwianie monitorowania własnej działalności, własnej certyfikacji, własnej sprawozdawczości w zakresie przestrzegania i nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska oraz dobrowolnej kontroli w zakresie ochrony środowiska i zachęcanie podmiotów odpowiedzialnych do tych czynności; oraz
- uznawanie i nagradzanie doskonałości w zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Następujące cele są istotne dla ogółu społeczeństwa:

- ukazanie, w tym za pośrednictwem mediów, znaczenia przestrzegania prawa ochrony środowiska, w szczególności w celu ochrony środowiska i zdrowia ludzi;
- budowanie wsparcia publicznego i upowszechnianie historii sukcesu.

Jak można zauważyć, cele te obejmują różne etapy cyklu polityki, od formułowania polityki i projektowania zobowiązań po wdrażanie.

12.3. Ukierunkowywanie i projektowanie działań w zakresie promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska

Aby działania w zakresie promowania przestrzegania i zapobiegania nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska były skuteczne, powinno się w nich określić:

- społeczność podlegającą regulacjom, na którą właściwe zobowiązania mają największy wpływ;
- szczególne ryzyko nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska wynikające z braku zrozumienia, informacji i świadomości oraz to, do jakich części społeczności podlegającej regulacjom takie ryzyko ma zastosowanie;
- najodpowiedniejsze ścieżki zapewnienia zrozumienia, informacji i świadomości w celu sprostanienia temu ryzyku z uwzględnieniem dostępnych zasobów;
- potencjalną rolę innych podmiotów w przyczynianiu się do zapewniania zrozumienia, informacji i doradztwa. Media (w szczególności prasa branżowa), stowarzyszenia przedsiębiorców (takie jak związki zawodowe rolników), organizacje pozarządowe i inne mogą być bardzo pomocne i skuteczne w dystrybucji informacji i porad. Ścieżki te mogą mieć efekt mnożnikowy lub obniżyć koszty zasobów dla organów publicznych;
- potencjalną rolę społeczeństwa w tworzeniu pozytywnego kontekstu dla przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Ważne jest zrozumienie docelowych odbiorców. Na przykład tego, jaka jest demografia społeczności rolniczej, do której należy się zwrócić. Jeśli podmiotami odpowiedzialnymi są w większości osoby starsze, pewne metody komunikacji mogą być bardziej właściwe i akceptowalne. Warto zatem przeprowadzić wcześniejsze badanie dotyczące postaw rolników, aby pomóc lepiej ukierunkować promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska (oraz w istocie inne działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska).

Przydatne może być uwzględnienie w projektowaniu zapobiegania i promowania podmiotów odpowiedzialnych. Jeśli celem jest na przykład komunikacja z rolnikami, sensowne może być zaangażowanie w wybór metod i języka stowarzyszeń rolniczych lub rolników wspierających (aby pomóc określić poziom zawartości technicznej). To samo dotyczy informacji zwrotnych. Może to umożliwić dopracowanie i ulepszenie promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.



Oczywiście aby działania w zakresie zapobiegania i promowania spełniały swoje zadanie, musi istnieć kultura chęci przestrzegania prawa. Jeśli występuje kultura niechęci do robienia czegokolwiek, chyba że jest się do tego zmuszonym, udzielanie porad nie wystarczy.

Niektóre działania w zakresie zapobiegania i promowania mogą być wrażliwe lub krytyczne pod względem czasu – na przykład szczególnie ważne może być poinformowanie społeczności podlegającej regulacjom o nowych zobowiązaniach zanim zaczną one być stosowane.

Działania w zakresie zapobiegania i promowania mogą być realizowane w różnych skalach – krajowej, regionalnej i lokalnej. W wielu przypadkach najskuteczniejszymi podejściami są te przyjmowane jak najbliższej docelowych odbiorców. Umożliwia to pewniejszy dostęp do odbiorców oraz bardziej precyzyjne dostosowanie komunikatów.

12.4. Środki (1): Określenie jasnych, wykonalnych i skutecznych zobowiązań

Jak zauważono w rozdziale 5, zobowiązania mogą być tworzone w drodze prawodawstwa, aktów regulacyjnych, pozwoleń lub umów. Niezależnie od tego, w jaki sposób powstają, powinny one być sformułowane tak, aby były zarówno:

- jasne i zrozumiałe, jak i
- wykonalne.

Jeśli zobowiązania są niejasne, istnieje ryzyko nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska ze względu na niewiedzę lub nieporozumienia oraz związane z tym ryzyko, że zobowiązania te mogą być trudne do wyegzekwowania.

Kolejnym wymiarem jest skuteczność. Celem niektórych zobowiązań może być osiągnięcie bardzo konkretnych wyników w konkretnych lokalizacjach poprzez kierowanie tym, w jaki sposób prowadzone jest rolnictwo lub inna działalność wiejska. Na przykład ochrona pojedynczych rodzajów siedlisk i gatunków objętych unijnymi dyrektywami dotyczącymi ochrony przyrody może wymagać wysoce dostosowanych, lokalnych zobowiązań w zakresie sposobu prowadzenia rolnictwa, leśnictwa i innych rodzajów gospodarowania gruntami. Jest tak ze względu na fakt, że takie rodzaje siedlisk i gatunki są często zależne od bardzo konkretnych warunków lokalnych. Jedną z możliwości dla organów i zarządców gruntów jest uzgodnienie w ramach procesu wspólnego projektowania środków opartych na wynikach, odzwierciedlających z jednej strony najlepsze porady naukowe, a z drugiej – spostrzeżenia zarządców gruntów. Połączenie spostrzeżeń naukowych i spostrzeżeń w zakresie gospodarowania gruntami może sprawić, że zobowiązania będą skuteczniejsze.

Fakt, że niektóre zobowiązania, takie jak te wynikające z pozwoleń, mogą być poddawane przeglądowi i zmianie, również stwarza możliwość poprawy ich skuteczności. Rolę wydawania pozwoleń zauważono już w rozdziale 11 w odniesieniu do egzekwowania.

12.5. Środki (2): Tworzenie pozytywnych czynników i wspierających ram

Władze mogą znaleźć dobrowolne sposoby pomocy podmiotom odpowiedzialnym w zmniejszeniu presji na środowisko. Można na przykład zachęcać rolników do podjęcia się dobrowolnej wymiany gruntów, aby umożliwić mniej intensywne praktyki rolnicze w pobliżu cieków wodnych i bardziej intensywne praktyki w mniej wrażliwych miejscach. W Niemczech umożliwia to ustawa o scalaniu gruntów z 1994 r., ale prawo zapobiega przyjmowaniu takiego podejścia jako obowiązkowego wymogu wbrew woli rolników.

Organy mogą również tworzyć szczegółowe ramy wspierające dla poszczególnych działalności wiejskich, jak zilustrowano w ramce poniżej na przykładzie Burren.



Ramka 22: Ramy wsparcia ochrony siedlisk w Burren, Irlandia

Burren jest obszarem odstępionych wapieni w zachodniej Irlandii o zasięgu około 250 km². Obejmuje on obszary Natura 2000 o szczególnym znaczeniu dla chodnika wapiennego, priorytetowego rodzaju siedliska zgodnie z dyrektywą siedliskową. Jest to również ikoniczny krajobraz o wysokich walorach widokowych i kulturowych, ważny dla turystyki. Obszar jest interesujący pod względem różnorodności biologicznej zarówno z uwagi na rzadką florę śródziemnomorską, jak i alpejską, która rozwija się w szczelinach wapiennych. Grunty te były tradycyjnie wykorzystywane do działalności pasterskiej, a bydło wypasane było na różnych obszarach w różnych okresach w ciągu roku.

Burren jest zagrożone. Do niedawna sam wapień był zagrożony w sensie fizycznym ze względu na niszczenie go w celu utworzenia bardziej standardowych pól, a także w celu sprzedaży skały. Ponadto porzucenie ziemi spowodowało wkraczanie zarośli i utratę unikalnej flory Burren. W rezultacie opracowano projekt w ramach programu LIFE w celu promowania praktyk zrównoważonego rolnictwa i zachęcania do wysokiego poziomu realizacji środków rolnośrodowiskowych, w tym wypełniania zaleceń rolniczych dostosowanych do obszaru Natura 2000. Na podstawie doświadczeń z programu LIFE wsparcie rolnośrodowiskowe jest obecnie zapewniane w ramach programu na rzecz Burren (the Burren Programme)⁴⁸.

W programie na rzecz Burren skoncentrowano się na zapewnianiu przestrzegania prawa ochrony środowiska, a większość rolników przestrzega swoich zobowiązań. Jeśli wystąpi przypadek nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, często nie ma on dużego znaczenia – udziela się prostego ostrzeżenia i w ramach działań następczych przeprowadza kontrolę. Rolnicy postrzegają taką praktykę jako uczciwą i ogólnie skutkuje ona przestrzeganiem prawa ochrony środowiska. W ramach programu włożono wiele wysiłku we współpracę ze społecznością rolniczą. Kluczowym podejściem w tym zakresie było podkreślenie, że przestrzeganie prawa ochrony środowiska przynosi korzyści ich rodzinom i społecznościom. Nie jest tak z powodu czegoś, czego wymaga rząd.

Przestrzeganie prawa ochrony środowiska jest dobre również dlatego, że rolnicy wyznaczają i współfinansują prace, które mają być wykonane, więc zazwyczaj chcą je wykonać dobrze. Wiedzą oni, jak wygląda dobra praca (dzięki gospodarstwom demonstracyjnym, szkoleniom, doradztwu itp.), i zdają sobie sprawę, że dobra praca przyniesie korzyść ich gospodarstwu, środowisku, a tym samym ich dochodom (poprzez płatności na podstawie wyników). W programie docenia się również rolników, którzy dostarczają najwięcej – poprzez imprezy pokazowe, systemy nagród, płatności – podkreślając korzyści płynące nie tylko z przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale także z pełnego zaangażowania.

Istnieje podzbiór (około 10%) rolników, wobec których konieczny jest znaczny nadzór. Po rozpoznaniu znajdują się oni wysoko na liście kontrolnej, dopóki nie udowodnią swojej chęci przestrzegania prawa ochrony środowiska. Obecność struktury zarządzania lokalnego w Burren umożliwiła ukierunkowanie działań na tych rolników i zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska: zapobiega ona również rozpowszechnianiu podejścia polegającego na równaniu w dół. Starania w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska są zazwyczaj najbardziej intensywne w fazie początkowej; w początkowych latach sprawdzano wiele gospodarstw, ale pokazało to, które z nich sprawiają problemy, tak więc obecnie skoncentrowano się jedynie na pewnym podzbiore.

Prawdopodobnie największy problem w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska dotyczy jakości wykonywanej pracy. Czasami praca jest tak marnej jakości, że chociaż technicznie została ona wykonana i powinna zostać dokonana płatność, jej standard nie jest zgodny z wymogami. W związku z tym kładzie się duży nacisk na to, aby rolnicy zaakceptowali etykę środowiskową oraz dobrze planowali i wykonywali pracę, a jednocześnie na zapewnianie szkoleń i przewodników doty-

⁴⁸ www.burrenprogramme.com



czących wszystkich finansowanych prac.

Inny poważny problem w zakresie przestrzegania prawa ochrony środowiska dotyczy prowadzenia dokumentacji, czego wielu rolników nie lubi robić. Wielu z nich zazwyczaj przekazują tę papierkową robotę swojemu doradcy lub małżonkowi, ale to oznacza, że osoba wykonująca tę pracę nie jest tak naprawdę świadoma tego, co należy zrobić. Jednym z głównych powodów, dla których w program zaangażowano rolników, jest próba zminimalizowania ilości wymaganej dokumentacji – np. poprzez stosowanie prostych, wizualnych planów gospodarstwa, minimalne wymagania dotyczące rachunków – oraz działanie jako zaufana lokalna izba rozrachunkowa dla wniosków o płatności, która daje rolnikowi wysoki poziom pewności.

W przypadku przestrzegania prawa ochrony środowiska dobrze sprawdził się system zasiłków na prace remontowo-budowlane. Zamiast przydzielać każdemu rolnikowi standardową kwotę i dyktować, jakie prace ma on wykonać, rolnikom przyznaje się roczny zasiłek (na podstawie kwalifikowalnych hektarów), w ramach którego mogą oni wskazać pracę, którą chcą wykonać (wszystkie prace muszą być zatwierdzone przez lokalny zespół). Wszystkie prace są współfinansowane (25%, 50% lub 75% na podstawie ich względnej korzyści rolnej/korzyści dla środowiska), co zapewnia wykonywanie jedynie pracy wartej wykonania.

W ramach programu na rzecz Burren ustalono, że rolnicy lepiej reagują na zachęty niż na kary. Wiele programów rolnośrodowiskowych zamiast na promowaniu pozytywnych działań w zakresie rolnictwa opiera się na ochronie środowiska przed rolnikami. Jest to podejście negatywne, które zmniejsza do pozytywnego zaangażowania. W tym kontekście przestrzeganie prawa ochrony środowiska może być trudne, ponieważ rolnicy nie zawsze wiedzą, czym ono jest, szczególnie w kontekście ochrony środowiska, w odniesieniu do której nie czują się ekspertami. W ramach programu oferowane są zachęty oparte na wynikach, które motywują do poszukiwania informacji i wsparcia, tak więc chodzi bardziej o (pozytywne) wyniki niż o przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Przyjęcie podejścia opartego na wynikach znacznie upraszcza kontrole przestrzegania prawa ochrony środowiska, ponieważ trzeba tylko sprawdzać wynik.

Podsumowując, należy podkreślić trzy zasady, które były istotne dla zapewnienia sukcesu programu na rzecz Burren:

- Podejście zorientowane na rolnika – wszystko jest wykonalne, uczciwe i przejrzyste. Do rolników trzeba dotrzeć na płaszczyźnie rozumu, uczuć i finansów. Rolnicy postrzegają program jako zapewniający im wolność w prowadzeniu gospodarstwa (w granicach prawa) i uznanie dla ich inicjatywy. Zmniejszył on ilość wymaganej od rolników pracy nad dokumentacją (zamiast nich zajmuje się tym lokalny zespół). Obejmuje wyprodukowany towar związany z przemysłem ekologicznym i płatność za ten towar. Rolnik jest wynagradzany za dostarczanie dodatkowego produktu w naturze i dalej produkuje żywność. Jeśli rolnik ma mało punktów, ale chce zarobić więcej pieniędzy, może porozmawiać z doradcą w biurze projektu, który wyjaśnia, dlaczego przyznano taką punktację i co należy zrobić, aby w przyszłym roku uzyskać więcej punktów. W ramach programu dokonuje się ogromnych inwestycji w rolników, co skutkuje przestrzeganiem prawa ochrony środowiska, ponieważ nie chcą oni zawieść swojej społeczności.
- Organizacja na szczeblu lokalnym – wszyscy pracownicy programu mieszkają w Burren, a w ramach całego programu zapewniana jest ciągłość personelu i biura. Zespół zapewnia wsparcie techniczne i administracyjne, aby pomagać rolnikom. Zespół zna wszystkich rolników i monitoruje postępy z wykorzystaniem corocznych formularzy. Umożliwia to bardziej ukierunkowane działania w zakresie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska skoncentrowane na 10% rolników, którzy z dużym prawdopodobieństwem nie będą przestrzegali prawa ochrony środowiska.
- Płatność za wyniki – sprawdza się dobrze u 200 rolników. Rolnicy ją lubią. Stanowi ona zachętę, nadaje wartość bioróżnorodności. Pozwala oszczędzać pieniądze (rolnicy rzadko wydają cały swój zasiłek na odbudowę). Jest również dobrym narzędziem do monitorowania.



Umożliwia elastyczne egzekwowanie – obniżenie punktacji na polach może mieć natychmiastowe konsekwencje finansowe. Wszyscy rolnicy otrzymują jednolitą płatność na gospodarstwo, ale płatność w ramach programu na rzecz Burren zapewnia kluczową zachętę gospodarczą.

12.6. Środki (3): Informowanie i zwiększanie świadomości

Komunikacja i zwiększanie świadomości mogą się odbywać z wykorzystaniem szerokiego zakresu metod, w tym poprzez:

- osobiste spotkania z podmiotami odpowiedzialnymi. Mogą się one odbywać konkretnie w celu promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale mogą być również organizowane w ramach inspekcji monitorujących przestrzeganie prawa ochrony środowiska lub podczas wdrażania środków przymusu, jak przedstawiono w ramce 15;
- publikacje takie jak wytyczne, broszury i ulotki dostosowane do poszczególnych odbiorców lub dotyczące konkretnych kwestii;
- informacje internetowe, takie jak internetowe wersje publikacji, często zadawane pytania (FAQ) i historie sukcesu;
- filmy instruktażowe ukazujące dobre i złe praktyki;
- interaktywne działania internetowe, takie jak czaty;
- telefoniczne linie wsparcia;
- konferencje, warsztaty i spotkania zapewniające grupowe rozpowszechnianie informacji i umożliwiające podmiotom odpowiedzialnym dyskusję z innymi podmiotami odpowiedzialnymi i zrozumienie ich reakcji;
- kursy szkoleniowe, na przykład dotyczące sposobu podejmowania konkretnych działań (np. bezpiecznego korzystania z pestycydów);
- pomoc techniczną – zapewnienie specjalistów składających wizyty i udzielających dostosowanych porad;
- prezentowanie modelowych gospodarstw;
- media – dostarczanie wiadomości za pośrednictwem różnych mediów, w tym mediów branżowych.

W ramkach 23 i 24 poniżej przedstawiono parę przykładów. Przykład niemiecki ukazuje dbałość o to, by doradztwo było wiarygodne dla rolników, do których jest skierowane. Przykład flamandzki ukazuje wieloaspektowe podejście do zwiększania świadomości; podkreśla on również znaczenie wykorzystania relacji wymienionych w rozdziale 9.

Ramka 23: Przygotowywanie porad dla rolników na temat sposobu ograniczenia stosowania nawozów w Dolnej Saksonii, Niemcy

Władze Dolnej Saksonii opracowały program doradczy, którego celem jest wsparcie rolników w ograniczeniu stosowania nawozów. Doradztwo obejmuje dobre praktyki wykraczające poza wymogi prawne. Wykorzystano koncepcję doradztwa wielopoziomowego. Gospodarstwa rolne, które mają otrzymać poradę, dzieli się na cztery klasy, które określają poziom udzielanych porad. Aby zapewnić



solidną podstawę faktyczną dla doradztwa, konsultanci podjęli pracę nad wybranymi gospodarstwami modelowymi w celu zrozumienia ruchów substancji biogennej w glebie i ciekach wodnych. W latach 2007–2014 w modelowych gospodarstwach powierzchniowo ważone nadwyżki bilansu azotu w gospodarstwie spadły z 70 kg N/ha do 49 kg N/ha. Podobną tendencję zaobserwowano w zakresie zakupu nawozów mineralnych, który spadł ze 126 kg N/ha do 113 kg N/ha. Średnia wydajność azotu wzrosła z 64% do 79%. Gdyby we wszystkich gospodarstwach na obszarze docelowym postępowano zgodnie z poradami udzielanymi na podstawie tego doświadczenia, ilość azotu zmniejszyłaby się o prawie 17 000 ton.

Ramka 24: Zwiększanie świadomości rolników dotyczącej znaczenia historycznych trwałych użytków zielonych we Flandrii⁴⁹

We Flandrii chronione historyczne trwałe użytki zielone są ważne nie tylko dla bioróżnorodności, ale również ze względów kulturowo-historycznych. Rolnicy odgrywają kluczową rolę w ich ochronie. Niektórzy rolnicy nadal przekształcają je jednak w inne użytki rolnicze. Nie zawsze są w pełni świadomi swoich zobowiązań lub tego, dlaczego te użytki zielone mają takie znaczenie.

W rezultacie Agencja ds. Przyrody i Lasów rozpoczęła w ramach programu w zakresie egzekwowania projekt, którego celem jest ułatwienie rolnikom lepszemu zrozumieniu odpowiednich przepisów dotyczących przyrody, w tym przepisów dotyczących chronionych historycznych trwałych użytków zielonych. Za pośrednictwem internetowego punktu obsługi dla rolnictwa Departamentu Rolnictwa i Rybołówstwa rolnicy mogą zapoznać się z mapą ukazującą działki, które są chronione na mocy przepisów o ochronie przyrody. Istnieje również kampania aktywnej komunikacji skoncentrowana na grupach docelowych rolników i konsultantów rolniczych. W ramach szerszego procesu na rzecz informowania i kształcenia dla sektora rolniczego zostaną określone odpowiednie ośrodki szkoleniowe, szkoły rolnicze, stowarzyszenia branżowe, kanały informacyjne i konsultanci rolni. Zostanie również sporządzony program nauczania dla szkół rolniczych.

Ponadto w celu monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska inspektorat ds. przyrody współpracuje z wydziałem kontroli Departamentu Rolnictwa i Rybołówstwa, aby przeprowadzać wspólne kontrole u rolników.

12.7. Środki (4): Grupy zainteresowanych stron

Środowisko wiejskie jest środowiskiem dzielonym. Mają w nim interes producenci, tacy jak rolnicy i leśnicy, ale także inne osoby. Może to powodować konflikty i antagonizm. Zapewnienie dialogu z zainteresowanymi stronami i pomiędzy nimi może umożliwiać znajdowanie obszarów porozumienia i budowanie konsensusu. Na przykład wszyscy mieszkańcy wsi będą zainteresowani bezpieczeństwem i ochroną swoich zasobów wody pitnej.

⁴⁹ Internetowy punkt obsługi dla rolnictwa można znaleźć na stronie <https://www.landbouwwlaanderen.be/eLoket/Domain.Eloket.Portaal.Wui/>



12.8. Środki (5): Uznanie podmiotów osiągających najlepsze wyniki oraz wykorzystanie koncepcji „wykraczania poza przestrzeganie prawa ochrony środowiska”

Uznawanie, nagradzanie i zachęcanie do osiągania wybitnych wyników przez podmioty odpowiedzialne może przynosić wiele korzyści. W ramach sieci Natura 2000 i rolnictwa w ujęciu bardziej ogólnym korzysta się z systemów nagród w celu zwrócenia uwagi na ponadprzeciętne praktyki i ponadprzeciętnych zarządców gruntów. Poza okazaniem uznania odnośnym osobom może to być sposób na szerzenie wiedzy o dobrych praktykach.

12.9. Struktury organizacyjne

Ustanowione struktury mogą ułatwiać działania w zakresie zapobiegania i promowania. Poniżej przedstawiono kilka przykładów.

12.9.1. Systemy doradztwa rolniczego

Szczególnym mechanizmem wspierania rolników jest system doradztwa rolniczego. Poprzez wprowadzenie w 2003 r. zasady wzajemnej zgodności w ramach wspólnej polityki rolnej wprowadzono również mechanizm systemu doradztwa rolniczego, aby pomóc rolnikom w lepszym zrozumieniu i przestrzeganiu unijnych zasad dotyczących środowiska, zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt i norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Organy krajowe zobowiązano do oferowania w ramach systemu doradztwa rolniczego porad dla rolników. Polityka rozwoju obszarów wiejskich może wspierać rolników w zakresie korzystania z usług doradztwa oraz wspiera państwa członkowskie w ustanawianiu w razie potrzeby nowych usług doradztwa rolniczego. System doradztwa rolniczego zapewnia ścieżki komunikacji ze społecznością rolniczą, które mogą być trudne do odtworzenia przez organ ds. ochrony środowiska. Ponadto system doradztwa rolniczego powinien rozwiązywać kwestię kilku kluczowych środków ochrony środowiska, których rolnicy muszą przestrzegać.

Metody wykorzystywane w systemie doradztwa rolniczego są różnorodne, ale mogą obejmować wykorzystanie wielu wymienionych wcześniej poszczególnych rodzajów działań w zakresie promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Dokładna struktura systemu doradztwa rolniczego jest różna w zależności od państwa członkowskiego. Należy jednak zauważyć, że choć systemy te mogą być współfinansowane przez UE i w ramach funduszy publicznych państwa członkowskiego, mogą być one niezależne od rządu. Działania i sukces systemu doradztwa rolniczego powinny być badane przed określeniem przez organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska sposobu pracy z tym systemem. W większości systemów doradztwa rolniczego sporządza się regularne sprawozdania z ich działalności (np. organizowanych wydarzeń i osób odwiedzających strony internetowe). Informacje te są wartościowe w odniesieniu do ustalania zasięgu i sukcesu systemu doradztwa rolniczego, ale przydają się również organowi zapewniającemu przestrzeganie prawa ochrony środowiska przy opracowywaniu jego własnych działań w zakresie zapobiegania i promowania dla społeczności rolniczej.

12.9.2. Partnerstwa

W trakcie opracowywania wybranych celów i mechanizmów promocji przestrzegania prawa ochrony środowiska ważne jest badanie potencjału partnerstw w zakresie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Warto zauważyć, że z tymi samymi odbiorcami docelowymi będą się prawdopodobnie komunikowały inne organizacje. Jeśli tak będzie, ważne jest, aby nie powodować u odbiorców dezorientacji ani przeciążenia. Ponadto współpraca z partnerami (na przykład dzielenie się



platformami internetowymi lub korzystanie z usług jednego doradcy) może być bardziej zasobooszczędna niż samodzielna praca. Podejścia partnerskie pomagają w łączeniu różnych rodzajów wiedzy fachowej, choćby doświadczenia w zakresie tego, jakie metody komunikacji są skuteczne dla różnych odbiorców.

Partnerstwa takie mogą obejmować inny organ publiczny (tak jak w przypadku flamandzkiej inicjatywy dotyczącej trwałych użytków zielonych), organizacje pozarządowe lub stowarzyszenia przedsiębiorców lub też ich połączenia. Współpraca może się przyczynić do zwiększenia wiarygodności i podkreślenia przesłania. Oczywiście jeśli organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska polega w komunikowaniu swojego przesłania na innych podmiotach – na przykład na systemie doradztwa rolniczego – ważne jest, aby dana droga komunikacji była wiarygodna i godna zaufania. Jest to stosunkowo proste do określenia, jeśli informacje są umieszczane na współdzielonej platformie. Określenie tego staje się trudniejsze, gdy organ polega na pracownikach innej instytucji do celów komunikacji bezpośredniej.

12.9.3. Kształcenie rolników

Można by zachęcać szkoły rolnicze i podobne instytucje edukacyjne, aby pomagały uczniom zrozumieć prawo ochrony środowiska i przedstawiały najlepsze sposoby na osiągnięcie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Przykład stanowi flamandzka inicjatywa dotycząca trwałych użytków zielonych.

12.10. Analiza scenariuszy

Tabela 15: Zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska i promowanie jego przestrzegania

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	W tym scenariuszu istnieje wyraźne pole do zastosowania szerokiego zakresu środków dotyczących zapobiegania i promowania, w tym w szczególności komunikacji i podnoszenia świadomości, grup zainteresowanych stron, systemu doradztwa rolniczego, partnerstw i kształcenia rolników.
Nadmierny pobór wody	W tym scenariuszu istnieje wyraźne pole do zastosowania szerokiego zakresu środków dotyczących zapobiegania i promowania, w tym w szczególności komunikacji i podnoszenia świadomości, grup zainteresowanych stron, systemu doradztwa rolniczego, partnerstw i kształcenia rolników.



Zarządzanie obszarem Natura 2000	W tym scenariuszu istnieje wyraźne pole do zastosowania szerokiego zakresu środków dotyczących zapobiegania i promowania, w tym w szczególności określania zobowiązań (w przypadku niektórych z nich z możliwym współprojektowaniem), tworzenia pozytywnych czynników i wspierających ram, komunikacji i podnoszenia świadomości, grup zainteresowanych stron, systemu doradztwa rolniczego, partnerstw i kształcenia rolników.
Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich	W tym scenariuszu właściwe środki w zakresie zapobiegania i promowania będą bardziej skoncentrowane, ale będą obejmowały określenie zobowiązań (w ramach współprojektowania), bardzo ukierunkowaną komunikację i podnoszenie świadomości oraz grupę lub grupy zainteresowanych stron.



13. Dane, informacje, wiedza i rozpowszechnianie informacji

13.1. Wprowadzenie

Zapewnianie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich wymaga ogromnych ilości danych i samo generuje takie ilości danych. Dane te mogą zawierać się w tekście (na przykład sprawozdania z inspekcji) lub obrazach (np. pochodzących z obserwacji Ziemi), a czasami w dźwięku (np. gdy problemem jest uciążliwość hałasu).

Coraz częściej – a obecnie nawet w przytłaczającym stopniu – dane przedstawia się w formie cyfrowej, przy czym dane przemieszczają się tam i z powrotem pomiędzy formami cyfrowymi a innymi formami. Odzwierciedla to szerszą cyfryzację społeczeństwa i administracji publicznej („administracja elektroniczna”). Szerszym kontekstem jest proliferacja danych („duże zbiory danych”), rozproszone, zdalne i wielkoskalowe przechowywanie danych („ośrodki przetwarzania danych” i „chmura”), rosnące wysiłki na rzecz wykorzystania dużych zbiorów danych, wykorzystanie maszyn („sztuczna inteligencja (AI)” oraz „uczenie się maszyn”) oraz rosnące oczekiwania co do technologicznego zaawansowania organów publicznych. Jednocześnie cyfryzacja zmienia komunikację – na przykład stare media ustępują wyszukiwarkom internetowym i mediom społecznościowym.

Dane, szczególnie w formie cyfrowej, mogą być uznawane za surowiec. Dopiero poprzez przetwarzanie i analizę można z nich pozyskać przydatne informacje i mogą one pomóc w budowaniu wiedzy (jednocześnie cyfryzacja znacząco rozszerza zakres pozyskiwania informacji i budowania wiedzy). Z tego samego względu informacje i wiedza mogą nie przynieść pełni wiążących się z nimi korzyści, o ile nie są skutecznie udostępniane i komunikowane tam, gdzie jest to potrzebne i użyteczne.

Jeśli chodzi o gromadzenie, przechowywanie, odzyskiwanie, wykorzystywanie i udostępnianie danych oraz dzielenie się informacjami i wiedzą i przekazywanie ich, wszystko to stanowi dla organów poważne wyzwanie, a jednocześnie stwarza znaczne możliwości, co opisano w niniejszym rozdziale.

13.2. Wyzwanie i możliwość

Organy są twórcami, odbiorcami i administratorami danych.

Ogólnym wyzwaniem dla organów jest wydajne, skuteczne i zgodne z prawem generowanie, przetwarzanie, wykorzystywanie, udostępnianie i przekazywanie danych (oraz wszelkich pochodnych informacji i wiedzy) w ramach poszczególnych organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska i pomiędzy nimi, z korzyścią dla każdego pojedynczego organu, organów łącznie, przedsiębiorstw i ogółu społeczeństwa. Istnieją też inne wyzwania, ponieważ charakter danych i informacji, które organy powinny wykorzystywać, zmienia się – obejmuje to znacznie większe ilości danych oraz coraz częstsze wykorzystywanie obrazów zamiast liczb.

Ogólna możliwość polega na uczynieniu danych, informacji i wiedzy bardziej użytecznymi. Powinno to sprawić, że interwencje organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska staną się wydajniejsze i skuteczniejsze i będą mogły lepiej służyć przedsiębiorstwom i społeczeństwu. Inne możliwości w tym obszarze obejmują rozwój systemów gromadzenia i przetwarzania danych (w tym systemów do udostępniania informacji) oraz zmieniające się role różnych podmiotów – na przykład większa liczba rolników korzystających z „inteligentnych” technik rolniczych, tj. technik wykorzystujących narzędzia technologii informacyjnej (IT).



Aby być w stanie sprostać temu wyzwaniu i wykorzystać tę możliwość, organy muszą dobrze znać użytkowników końcowych danych, informacji i wiedzy (w tym siebie) oraz poszczególne rodzaje zastosowań, którym mogą być one poddane („przypadki użycia”). Ponadto istnieją ważne zasady i ramy prawne, które należy uwzględnić, oraz problemy, które pojawiają się na każdym etapie zarządzania danymi. Oczywiście organy muszą też mieć możliwość korzystania z niezbędnej infrastruktury informatycznej, personelu i innych zasobów, biorąc pod uwagę dostępne wsparcie zewnętrzne.

W praktyce może się pojawić kilka przeszkód. Organy mogą być zniechęcone samą masą danych. Mogą one postrzegać pomiary i analizy dokonywane na podstawie zgromadzonych danych jako czasochłonne, skomplikowane i uciążliwe oraz jako zbędny luksus, a nawet jako rozprasające i zagrażające. Mogą nie dysponować specjalistycznymi zasobami lub napotykać trudności w inwestowaniu w takie zasoby. Mogą obawiać się, że w wyniku lepszej analizy danych zidentyfikowana zostanie większa liczba problemów niż ta, z którą są w stanie sobie poradzić („lęk przed diagnozą”).

Jeśli organy publiczne mają jednak braki w zakresie przetwarzania danych, informacji, wiedzy i komunikacji, prawdopodobnie nie zostanie w pełni zrealizowana potencjalna wartość wielu istotnych danych – takich jak ustalenia z inspekcji, wyniki własnej sprawozdawczości i rejestry incydentów i wypadków. Bez dobrego pomiaru i analizy może okazać się, że organy są mniej wydajne i mniej skuteczne. Organy mogą również znaleźć się w tyle za ogólnymi trendami charakteryzującymi epokę cyfrową.

Wskazuje to na wartość dysponowania – w ramach ogólnego systemu zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska – odpowiednio określoną i wdrożoną polityką w zakresie danych, informacji, wiedzy i komunikacji. Warto również mieć proste, praktyczne narzędzia służące do wspierania gromadzenia i wykorzystywania danych, takie jak organy opracowujące listy kontrolne informacji, które są im potrzebne do konkretnych działań w zakresie zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska w poszczególnych obszarach prawa lub w odniesieniu do poszczególnych rodzajów podmiotów odpowiedzialnych.

13.3. Użytkownicy końcowi i przypadki użycia (1): organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska

W uproszczeniu jako użytkownicy końcowi organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska potrzebują danych do „działania” (tj. przeprowadzania interwencji), „oceny” (tj. oceniania swojej pracy”) i „mówienia” (tj. komunikowania swojej pracy i jej wyników).

Ze względu na te trzy przypadki użycia organ powinien mieć trzy różne rodzaje zdolności. Są one następujące:

- zdolność do łączenia często rozproszonych danych w celu lepszego zrozumienia konkretnych sytuacji, niejako z bliska;
- zdolność do łączenia danych w celu zrozumienia ogólnego kontekstu;
- zdolność do przekładania danych na użyteczne narracje.

13.3.1. Interwencje

Interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska

Organy mogą wykorzystywać dane na wiele sposobów, aby lepiej ukierunkować swoje pojedyncze interwencje.

Szczególną wartość ma koncepcja wywiadu geoprzestrzennego (GEOINT). Uznaje się w niej, że interwencje będą prawdopodobnie skuteczniejsze, jeśli będzie można w nich wykorzystywać i łączyć różne źródła informacji przestrzennej. Na przykład w celu zbadania przyczyny (przyczyn) i skutków



poważnego incydentu związanego z zanieczyszczeniem wód organy mogą uznać za użyteczne skorzystanie z monitorowania stanu środowiska pod względem jakości wody, monitorowania satelitarne w ramach programu Copernicus, monitorowania własnej działalności przez potencjalnie właścicieli posiadaczy pozwoleń i naukę obywatelską lub danych dotyczących skarg. Oznacza to, że organy muszą mieć dostęp do różnych źródeł informacji oraz być w stanie skutecznie je analizować. Te właśnie elementy stara się objąć GEOINT.

GEOINT dostarcza wiedzy na temat działalności człowieka na Ziemi poprzez wykorzystywanie i analizę obrazów oraz informacji geoprzestrzennych w celu opisanego, oceny i wizualizacji cech fizycznych i geograficznych, mówiących o działaniach podejmowanych na Ziemi. GEOINT obejmuje obrazy satelitarne i rozpoznanie obrazowe⁵⁰ (IMINT) połączone z innymi technicznymi informacjami geoprzestrzennymi⁵¹. Korzysta on z różnych źródeł dotyczących konkretnych miejsc (np. obrazy satelitarne i inne sposoby obserwacji Ziemi, jak drony) jako z formy monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska samą w sobie lub jako z narzędzia do kierowania innymi formami monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska (takimi jak inspekcje na miejscu). Inne informacje geoprzestrzenne to zasadniczo wszystkie inne dane przestrzenne, z którymi można powiązać konkretne informacje dotyczące przestrzegania prawa ochrony środowiska jako atrybuty (np. intensywna duża jednostka przeliczeniowa inwentarza to zakład w danym miejscu, z którym można powiązać informacje dotyczące pozwoleń).

W najszerszym znaczeniu GEOINT może być używany do promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska, jak ukazano na przykładzie RECAP w ramce 27. Jego głównym wykorzystaniem będzie jednak najprawdopodobniej monitorowanie i egzekwowanie.

GEOINT może być przydatny do wykrywania i dokumentowania bezprawnych zmian w użytkowaniu gruntów lub w sposobach ich użytkowania (np. szkody w chronionych obszarach przyrodniczych lub nielegalny pobór wody) lub śledzenia wrażliwych ruchów (np. odpadów z gospodarstw rolnych). W szczególności ponieważ obejmuje on obrazy satelitarne i (w coraz większym stopniu) jest obsługiwany przez AI, GEOINT może rozszerzyć w czasie zasięg operacyjny organu. Można wymienić cztery podkategorie przypadków użycia w odniesieniu do monitorowania i egzekwowania:

- **wczesne ostrzeżenie:** GEOINT ma potencjał do zapewniania zautomatyzowanego wczesnego ostrzeżenia (np. poprzez zebranie sygnatur cyfrowych nietypowych lub nieprawidłowych zmian w użytkowaniu gruntów i poinformowanie o nich użytkowników końcowych, tj. odpowiedzialnych organów publicznych). Może to pomóc organom w szybszym przeprowadzeniu interwencji;
- **ocena ryzyka:** GEOINT może pomóc organom w lepszej ocenie ryzyka nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska (np. poprzez oznaczanie ośrodków koncentracji zanieczyszczeń i innych czynników przestrzennych wskazujących na większe prawdopodobieństwo naruszeń);
- **informacje w czasie rzeczywistym:** GEOINT może umożliwić organom monitorowanie działań w czasie rzeczywistym, na przykład poprzez czujniki wysyłające stały strumień danych z monitorowania;
- **dowody kryminalistyczne dotyczące uchybień popełnionych w przeszłości:** Ze względu na to, że są one stale gromadzone i przechowywane do wykorzystania w przyszłości, obserwacje satelitarne umożliwiają organom cofnięcie się w czasie podczas badania

⁵⁰ Rozpoznanie obrazowe (IMINT) to dyscyplina wywiadowcza, która gromadzi informacje za pomocą czujników obrazowych na platformach satelitarnych lub powietrznych (samoloty, drony).

⁵¹ Informacje geoprzestrzenne zdefiniowano w serii norm ISO/TC 211 jako dane i informacje mające doświadczenia lub wyraźny związek z lokalizacją względem Ziemi.



niezgodnych z prawem lub nieprawidłowych zmian użytkowania gruntów, w szczególności w celu ustalenia ram czasowych, w których te zmiany nastąpiły.

Oczywistym jest, że szczególnie w odniesieniu do tych przypadków użycia dokładność i wiarygodność danych podstawowych mają kluczowe znaczenie. Na przykład egzekwowanie przed sądem może oznaczać, że z sądowego punktu widzenia pochodzenie i integralność danych przedstawionych w dowodach może podlegać ścisłej kontroli krytycznej.

Powiązane prace

Organy są użytkownikami końcowymi danych w przypadku innych powiązanych prac operacyjnych, w szczególności prac regulacyjnych dotyczących pozwoleń i zgód (czasami obejmujących oceny oddziaływania na środowisko). Muszą one na przykład rozpatrywać wnioski o nowe i zmienione pozwolenia oraz okresowe sprawozdania od posiadaczy pozwoleń.

Dane są również kluczowe dla monitorowania stanu środowiska i presji. Jak pokazuje koncepcja GEOINT i jak ukazano w rozdziale 11, te rodzaje monitorowania są bardzo ściśle związane z zapewnianiem przestrzegania prawa ochrony środowiska.

13.3.2. Ocena

Wiele organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska publikuje roczne lub okresowe sprawozdania ze swojej działalności, zazwyczaj wraz z danymi statystycznymi. Niektóre z tych sprawozdań zawierają wskaźniki dotyczące wkładu, produktów i rezultatów (zob. również kolejny rozdział). W związku z tym konieczne są systemy pomiaru interwencji. Oznacza to zdolność do skutecznego zarządzania danymi – w szczególności w skali i w agregacji.

Niezależnie od tego, czy organy te sporządzają własne sprawozdania i mierzą własną efektywność, będą one zazwyczaj podlegały co najmniej możliwości zewnętrznej oceny strategicznej. Może ona na przykład przyjmować formę kontroli przeprowadzanej przez najwyższą instytucję audytową.

Z taką sprawozdawczością i oceną może być związanych szereg przypadków użycia.

13.3.3. Komunikacja

Rola danych i pomiaru danych nie kończy się wraz z działaniami wewnętrznymi lub międzyinstytucjonalnymi. Organy muszą również znać na bieżąco dane, które posiadają, aby móc skutecznie się nimi dzielić i komunikować je w ujęciu bardziej ogólnym. Na przykład do celów komunikacji istotne może być opracowanie dobrych narzędzi wizualizacji wskaźników. Oznacza to coś jeszcze: w celu komunikowania się z pewnymi odbiorcami, takimi jak społeczeństwo i media masowe, być może trzeba będzie znacznie przetworzyć i dopracować dane, informacje i wiedzę, aby były one interesujące i godne uwagi.

Ramka 25: Sprawozdawczość dotycząca działalności w zakresie egzekwowania prawa – Agencja Ochrony Środowiska (Anglia)

Agencja Ochrony Środowiska sporządza regularne sprawozdania dotyczące jej działań w zakresie egzekwowania. Najnowsze podsumowanie opublikowano w 2018 r. (*Regulacje dotyczące działalności człowieka, ochrony środowiska i wzrostu gospodarczego*).

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/748416/Regulating_for_people_the_environment_and_growth_2017_summary.pdf

W dokumencie tym zgłoszono liczby incydentów związanych z nieprzestrzeganiem prawa ochrony



środowiska w różnych obszarach regulacyjnych. Zgłoszono w nim również szereg różnych środków przymusu wdrożonych w reakcji na te incydenty. Sprawozdawczość ta umożliwia Agencji poinformowanie zainteresowanych stron o podjęciu działań w przypadku nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska, a także poinformowanie podmiotów odpowiedzialnych o tym, że postępowanie niezgodne z prawem zostanie zwalczane.

13.4. Użytkownicy końcowi i przypadki użycia (2): przedsiębiorstwa i społeczeństwo

Przedsiębiorstwa wchodzi w interakcje z organami, na przykład w ramach pozwoleń. Prowadzą one monitorowane własnej działalności i sprawozdawczość na rzecz organów lub mogą być zobowiązane do prowadzenia rejestrów dostępnych dla organów. Mogą one również potencjalnie świadczyć usługi na podstawie strumieni danych ściśle związanych z zapewnianiem przestrzegania prawa ochrony środowiska (co obrazuje przykład RECAP w ramce 27). Przedsiębiorstwa mogą być zatem zarówno wytwórcami jak i konsumentami danych.

Podobnie społeczeństwo obywatelskie (w szczególności stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska i zwykli członkowie społeczeństwa) mogą być zainteresowani danymi, informacjami i wiedzą na temat środowiska. Ponownie – ogół społeczeństwa może być zarówno wytwórcami (na przykład poprzez skargi i naukę obywatelską) jak i konsumentami. Korzystanie może się odbywać za pośrednictwem mediów masowych, mediów społecznościowych i innych kanałów komunikacji. Wszystkie z nich wiążą się ze specyficznymi wyzwaniami.

13.5. Przydatne zasady

W kierowaniu zarządzaniem danymi mogą pomóc pewne zasady. Następujące zasady zostały zatwierdzone przez Komisję Europejską w komunikacie z 2008 r. poświęconym krajowemu wspólnemu systemowi informacji o środowisku (SEIS):

- informacjami należy zarządzać możliwie jak najbliżej ich źródła;
- informacje należy zbierać jeden raz i udostępniać je innym podmiotom w rozmaitych celach;
- informacje powinny być łatwo dostępne dla organów publicznych i powinny umożliwiać tym organom sprawne wypełnianie zobowiązań prawnych w zakresie sprawozdawczości;
- informacje powinny być łatwo dostępne dla użytkowników końcowych, przede wszystkim dla organów publicznych na wszystkich szczeblach – od lokalnego do unijnego – tak, aby umożliwiać im szybką ocenę stanu środowiska i skuteczności prowadzonej przez nie polityki, jak również opracowanie nowych działań politycznych;
- informacje powinny być również dostępne, aby umożliwić użytkownikom końcowym – zarówno organom publicznym, jak i obywatelom – dokonywanie porównań w odpowiedniej skali geograficznej (np. państw, miast, obszarów zlewni) oraz znaczący udział w opracowywaniu i realizacji polityki ochrony środowiska;
- informacje powinny być w pełni dostępne publicznie (po należyтым uwzględnieniu właściwego poziomu agregacji oraz z zastrzeżeniem odpowiednich względów dotyczących poufności) na szczeblu krajowym w stosownych językach narodowych; oraz
- wymianę i przetwarzanie informacji należy wesprzeć za pomocą wspólnych, wolnych standardów otwartych.



13.6. Ważne prawa

Niektóre z powyższych zasad zostały już w znacznym stopniu zapisane w prawie.

W dyrektywie INSPIRE 2007/2/WE⁵² zobowiązano państwa członkowskie UE do otwarcia się i dzielenia się danymi przestrzennymi istotnymi dla środowiska. W swoim zakresie obejmuje ona szeroki wachlarz danych przestrzennych o stałych naturalnych i stworzonych przez człowieka cechach krajobrazu (takich jak rzeki i obiekty hodowlane), granicach administracyjnych (takich jak gospodarstwa zajmujące się użytkowaniem gruntów) oraz stale następujących zmianach (takich jak dane meteorologiczne i dane z monitorowania). Bazy danych muszą być interoperacyjne, a organy muszą dzielić się danymi ze sobą nawzajem i (w bardziej ograniczonym stopniu) ze społeczeństwem. Dzielanie się ze społeczeństwem odbywa się na podstawie „usług” internetowych, które mają być świadczone przez organy publiczne. Powinny one umożliwiać użytkownikom końcowym odkrycie istnienia danych, ich pobranie i wykorzystanie.

Pojęcie dzielenia się jest również poparte konwencją z Aarhus i dyrektywą w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska, 2003/4/WE. Konwencja zobowiązuje strony – a dyrektywa państwa członkowskie UE – do udzielania społeczeństwu informacji dotyczących środowiska zarówno na żądanie, jak i poprzez aktywne rozpowszechnianie.

Udostępnianie danych jest również kluczowe dla dyrektywy w sprawie danych publicznych, 2003/98/WE⁵³. Jej celem jest ułatwienie sektorowi prywatnemu dostępu do danych publicznych, co ma pomóc gospodarce opartej na wiedzy.

Wszystkie te instrumenty zachęcają do dzielenia się i wspierają je. Dzielenie się nie zawsze jest jednak odpowiednie – istnieją ważne ograniczenia. W konwencji z Aarhus, dyrektywie w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz w dyrektywie INSPIRE uznano szereg potencjalnych ograniczeń dotyczących dzielenia się informacjami.

W tym kontekście ważne jest również ogólne rozporządzenie o ochronie danych⁵⁴. Reguluje ono przetwarzanie danych osobowych dotyczących osób fizycznych w UE przez osobę fizyczną, przedsiębiorstwo lub organizację. Nie ma ono zastosowania do przetwarzania danych osobowych osób prawnych.

Ponadto poza ogólnymi instrumentami wymienionymi powyżej, wiele szczegółowych aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska zawiera przepisy wymagające gromadzenia danych środowiskowych, a czasem zgłaszania ich i dzielenia się nimi.

13.7. Gromadzenie danych, zarządzanie danymi, przetwarzanie i analizowanie danych

Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska nie mogą nie gromadzić danych.

⁵² Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE), Dz.U. L 108 z 25.4.2007, s. 1.

⁵³ Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. L 119 z 4.5.2016, s. 1).



Dobre zarządzanie danymi zaczyna się od etapu gromadzenia. Od samego początku należy rozpatrywać użytkowników końcowych i przypadki użycia, przy czym w miarę możliwości należy uwzględnić ich skuteczność – tak jak w przypadku czujników monitorujących, które automatycznie przekazują dane podmiotom odpowiedzialnym, lub organów lub inspektorów, którzy stosują mobilne urządzenia elektroniczne pozwalające na automatyczne geotagowanie i rejestrowanie czasu pracy w terenie.

Przemyślenie sposobu gromadzenia danych zwiększa prawdopodobieństwo, że dane będą mądrze organizowane, analizowane i udostępniane.

Elektroniczne bazy danych i przechowywanie danych stanowią najważniejsze elementy infrastruktury informatycznej. Właściwe zarządzanie danymi i ich przetwarzanie może zmniejszyć obciążenie administracyjne ciężące na organach i przedsiębiorstwach. Organizowanie przepływów danych w sposób ułatwiający ich przetwarzanie i analizę odgrywa ważną rolę, o czym świadczy przykład zawarty w ramce 26.

Ramka 26: Podejście oparte na elektronicznych pozwoleniach w Irlandii

W 2013 r. irlandzka Agencja Ochrony Środowiska (EPA) uruchomiła system elektronicznego udzielania pozwoleń za pośrednictwem nowej internetowej aplikacji o nazwie „Licensing Management Application” lub „LMA”. W ramach tego systemu wszyscy posiadacze pozwoleń wydanych zgodnie z dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych lub posiadacze podobnych pozwoleń mają obowiązek korzystać z portali internetowych w celu wykonywania pewnych czynności związanych ze swoimi pozwoleniami. Z czasem dodano nowe funkcje. Dostęp do ważnych informacji, takich jak sprawozdania z monitorowania własnej działalności przesyłane elektronicznie, przyczynia się do zwiększenia skuteczności zarówno przedsiębiorstw, jak i EPA (na przykład wyeliminowanie rozpatrywania dokumentów papierowych). Ułatwia również EPA prowadzenie monitorowania i analizy przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Usprawnienie przepływów informacji przedstawione w ramce 26 to dopiero początek. Konieczność zarządzania znaczną ilością danych uzmysławia, jak ważne są nauka o danych i analiza danych. Dziedziny te obejmują stosowanie zaawansowanych narzędzi statystycznych i obliczeniowych w celu pozyskania z danych przydatnych informacji. W kontekście zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska mogą one obejmować informacje na temat wzorów przestrzegania prawa ochrony środowiska, tendencji i zagrożeń w tym zakresie. Coraz częściej w celu przyspieszenia analizy, rozszerzenia jej zakresu i ograniczenia kosztów wykorzystuje się sztuczną inteligencję. Technologia komputerowa umożliwiła rozpoczęcie działalności w dziedzinach takich jak na przykład automatyczna eksploracja danych i eksploracja tekstów.

13.8. Udostępnianie danych

13.8.1. Między organami publicznymi

Jak stwierdzono w rozdziale 10, obowiązki w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska są zwykle podzielone między wiele różnych organów publicznych. Dlatego też nie udało się odpowiednio sprostać wyzwaniu ani wykorzystać możliwości, o których wspomiano, jeżeli organy podejmą decyzję o zarządzaniu danymi w ramach silosu, odrzucając lub zaniedbując możliwość udostępniania sobie nawzajem surowych danych, informacji i wiedzy. W szczególności GEOINT zakłada dostęp do szerokiego zakresu źródeł danych.

Jeżeli chodzi o rolnictwo, przeszkody dotyczące udostępniania informacji między na przykład organami odpowiedzialnymi za rolnictwo (w tym agencjami płatniczymi) i organami ds. ochrony środowiska są sprzeczne z zasadą zakładającą jednorazowe zbieranie i udostępnianie danych, o której



mowa powyżej. Może to powodować utratę skuteczności po obu stronach, ponieważ korzyści wynikające z ruchu informacji rzadko są jednostronne. Organy, które wezwano do udzielenia pewnych informacji, również mogą odnieść korzyść dzięki uzyskaniu innych informacji.

Nieskuteczne udostępnianie danych może również powodować niepełny zwrot z ogólnej inwestycji podatnika w dane organy (a co za tym idzie, niesie ze sobą ryzyko krytyki ze strony najwyższych organów kontroli i innych podmiotów, którym powierzono nadzór nad wykorzystywaniem funduszy publicznych). Udostępnianie danych, w tym w ramach infrastruktury informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej, jest zatem ważne i należy uznać je za integralny element zarządzania relacjami między agencjami, o których mowa w rozdziale 10. Przykłady korzystnych ustaleń obejmują:

- Zapewnienie uwzględnienia w formalnych porozumieniach między organami (np. protokołach ustaleń) priorytetów związanych z wymianą informacji. Przyczynia się to do pobudzenia rozwoju systemów udostępniania informacji i może stanowić sygnał dla personelu do udostępnienia informacji;
- Zapewnienie, by pracownicy poszczególnych organów pracujący na miejscu mieli możliwość udostępniania sobie informacji;
- Zapewnienie interoperacyjności systemów danych – organy zachowują odrębne systemy danych, ale są one interoperacyjne, dzięki czemu można łatwo udostępniać i wykorzystywać znaczne ilości danych;
- Obsługa wspólnych baz danych i platform – w przypadku wprowadzania i wykorzystywania danych w ramach jednego systemu przez pracowników więcej niż jednego organu, co ma na celu zapewnienie informacji na potrzeby decyzji tych organizacji.

13.8.2. Z przedsiębiorstwami i społeczeństwem

Udostępnianie danych przedsiębiorstwom i społeczeństwu może odbywać się w różnych okolicznościach.

Udzielanie odpowiedzi na wnioski

Jak zauważono, konwencja z Aarhus i dyrektywa w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska tworzą ramy prawne rozpatrywania wniosków o informacje. Ramy te obejmują zobowiązania ciążące na organach, w tym terminy udzielania odpowiedzi, oraz prawa do odwołania w przypadku odmowy przekazania informacji.

Aktywne rozpowszechnianie i komunikacja

W konwencji z Aarhus i w dyrektywie w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska przewidziano, że należy aktywnie rozpowszechniać niektóre informacje, takie jak sprawozdania dotyczące środowiska.

Portale internetowe stanowią skuteczne narzędzie prowadzenia tych działań. Odpowiednie projektowanie stron internetowych ma duże znaczenie dla zapewnienia, by informacje te były zrozumiałe.

Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska powinny również sprawne radzić sobie w doraźnej komunikacji, reagując w przypadku, gdy problemy związane z zapewnieniem przestrzegania prawa ochrony środowiska przyciągają znaczne zainteresowanie społeczeństwa, i działając aktywnie w przypadku, gdy chcą podkreślić podejmowane przez siebie działania (np. za pośrednictwem publikacji sprawozdań okresowych).



Wspólne platformy

Technologie informacyjno-komunikacyjne zapewniają nową metodę udostępniania danych, to znaczy wspólną platformę. Umożliwia ona udostępnianie danych między różnymi użytkownikami końcowymi na różne sposoby w ramach tej samej interaktywnej platformy. Jednym z przykładów jest podejście oparte na elektronicznych pozwoleń przedstawione w Ramka . Innym przykładem jest przedsięwzięcie RECAP opisane w Ramka 27 poniżej.

Ramka 27: Przedsięwzięcie RECAP

W ramach przedsięwzięcia RECAP utworzono innowacyjną platformę mającą na celu ułatwienie zapewnienia zgodności ze wspólną polityką rolną (WPR) w sześciu europejskich krajach. W trakcie przedsięwzięcia opracowanego w ramach unijnego programu wsparcia otwartej administracji wykorzystującej technologie informacyjno-komunikacyjne stworzono w chmurze platformę oferującą oprogramowanie jako usługę (SaaS), aby zwiększyć skuteczność i przejrzystość monitorowania WPR, ze szczególnym naciskiem na wzajemną zgodność. Platformę opracowano w celu zbierania i przekazywania:

- otwartych danych satelitarnych,
- danych i informacji przekazywanych za pośrednictwem urządzeń mobilnych rolników,
- danych pochodzących z komercyjnych kanałów dostawców danych satelitarnych.

Ponadto stworzono ją, mając na uwadze różnych użytkowników końcowych i różne przypadki użycia. Jej celem jest na przykład udostępnienie organom zapewniającym przestrzeganie prawa ochrony środowiska informacji z obserwacji Ziemi, aby przyczynić się do obniżania kosztownego polegania na inspekcjach polowych. Jeżeli chodzi o rolników, platforma ta uznaje wartość promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska przez rolników może prowadzić do ograniczenia lub nawet cofnięcia płatności mających na celu wsparcie rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich. Jedno z wyzwań dotyczy złożoności zobowiązań, jakie należy wypełnić. RECAP oferuje rolnikom między innymi narzędzie zapewniające przestrzeganie prawa, w ramach którego przekazuje się im konkretne informacje na temat gospodarstwa, aby ułatwić zrozumienie zobowiązań istotnych dla ich szczególnych gruntów, a także wczesne ostrzeżenia dotyczące potencjalnego nieprzestrzegania prawa.

13.9. Infrastruktura informatyczna, pracownicy i inne zasoby oraz wsparcie

Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska mają dostęp do skończonych – i niekiedy bardzo ograniczonych – zasobów umożliwiających wykonanie ich zadań. Może to stawiać je przed dylematem: nawet jeżeli organy uznają opisane wyzwanie i możliwość, mogą mieć trudności z przyznaniem niezbędnych zasobów, w szczególności jeżeli konieczna jest gwałtowna zmiana organizacyjna umożliwiająca osiągnięcie odpowiedniego poziomu cyfryzacji.

Dobrym punktem wyjścia jest określenie niezbędnych lub pożądaných zasobów. Pojawienie się usług w chmurze oznacza, że organy prawdopodobnie nie będą musiały dokonywać tak znacznych inwestycji w infrastrukturę informatyczną jak wcześniej. Nadal będzie jednak konieczne zatrudnianie informatyków i pracowników analitycznych. Istotne jest zrozumienie wymaganych umiejętności. Mogą one obejmować kilka stosunkowo nowych specjalizacji takich jak szczególne rodzaje analizy danych (na przykład związanych z obserwacją Ziemi). Należy zapewnić również odpowiednie połączenia między tymi pracownikami a pracownikami zajmującymi się bardziej tradycyjnymi zadaniami z dziedziny administracji, takimi jak inspektorzy polowi, aby mogli oni skutecznie uzupełniać się nawzajem. Na przykład pośrednicy przekazujący dane lub informacje mogą posiadać umiejętności,



które umożliwiają im tworzenie łatwych w użyciu informacji dla inspektorów i innych podstawowych pracowników zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska.

Organy nie są pozostawione same sobie. Na szczeblu europejskim istnieją ważne formy wsparcia, zwłaszcza na podstawie rozporządzenia w sprawie programu Copernicus⁵⁵.

13.10. Obszar polityki

Powyżej podkreślono wartość przyjęcia przez poszczególne organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska – lub wspólnie przez takie organy – spójnej ogólnej polityki zarządzania danymi, informacjami, wiedzą i rozpowszechnianiem informacji. W ramach minimalistycznej polityki można z powodzeniem określić najlepsze sposoby zarządzania danymi, których nie da się uniknąć. Z kolei w ramach polityki o szerzej zakrojonych celach można dążyć do wykorzystania już podkreślonych możliwości.

13.11. Analiza scenariuszy

Tabela 16: Dane, informacje, wiedza i rozpowszechnianie informacji

Scenariusz	Obserwacje
Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł	W tym scenariuszu podstawowymi użytkownikami końcowymi są ministerstwo środowiska (za pośrednictwem agencji środowiska) i ministerstwo rolnictwa, a zastosowania końcowe danych obejmują (1) interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, (2) ocenę i (3) rozpowszechnianie informacji. GEOINT jest istotny co najmniej dla oceny ryzyka, a udostępnianie danych między organami jest konieczne. Do użytkowników końcowych należą również rolnicy i społeczeństwo. Dla niektórych rolników przydatne mogą być elektroniczne pozwolenia i wspólne platformy.

⁵⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 377/2014 z dnia 3 kwietnia 2014 r. ustanawiające program Copernicus i uchylające rozporządzenie (UE) nr 911/2010.



<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>W tym scenariuszu obowiązki spoczywają na jednym szczeblu – instytucjach rządowych i samorządowych na szczeblu regionalnym. Władza ta jest podstawowym użytkownikiem końcowym danych, a zastosowania końcowe danych obejmują (1) interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, (2) ocenę i (3) rozpowszechnianie informacji. GEOINT jest istotny co najmniej dla oceny ryzyka, a udostępnianie danych w ramach administracji jest konieczne. Do użytkowników końcowych należą również rolnicy i inne podmioty gospodarcze. Dla niektórych rolników i innych podmiotów pobierających wodę przydatne mogą być elektroniczne pozwolenia i wspólne platformy.</p>
<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>W tym scenariuszu podstawowymi użytkownikami końcowymi są ministerstwo środowiska i ministerstwo rolnictwa, a zastosowania końcowe danych obejmują (1) interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, (2) ocenę i (3) rozpowszechnianie informacji. GEOINT jest istotny co najmniej dla oceny ryzyka, a udostępnianie danych między organami jest konieczne. Do użytkowników końcowych należą również rolnicy i społeczeństwo.</p>
<p>Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich</p>	<p>W tym scenariuszu podstawowymi użytkownikami końcowymi są ministerstwo środowiska i ministerstwo rolnictwa, a zastosowania końcowe danych obejmują (1) interwencje mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska (tj. zapewnienie spełnienia warunków rolnośrodowiskowych), (2) ocenę i (3) rozpowszechnianie informacji. GEOINT jest istotny co najmniej dla oceny ryzyka, a udostępnianie danych między organami jest konieczne. Do użytkowników końcowych należą również rolnicy i społeczeństwo.</p>



14. Integracja i postawa strategiczna

14.1. Wprowadzenie

Jak wynika wyraźnie z poprzednich rozdziałów, istnieje wiele wymiarów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska – i wiele możliwych wyborów i połączeń wyborów dotyczących interwencji.

W niniejszym rozdziale skupiono się głównie na procesach dokonywania i łączenia wyborów.

Dotyczy on dwóch aspektów: włączenia zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska do innych obszarów prac; i przyjęcia strategicznego podejścia do samego zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Integracja stanowi jedną z podstawowych zasad polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej. Zgodnie z tą zasadą ochronę i poprawę stanu środowiska należy włączać do projektowania i wdrażania wszystkich istotnych strategii politycznych – zarówno związanych, jak i niezwiązanych z ochroną środowiska. Istnieją dwa powody przywołania tutaj tej zasady. Po pierwsze, zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska można z korzyścią włączyć do opracowywania i wdrażania konkretnych środków ochrony środowiska takich jak plany zarządzania środowiskiem. Po drugie, kształtowanie polityki we wszystkich dziedzinach może – z korzyścią lub nie – doprowadzić do stworzenia czynników, które mają wpływ na przestrzeganie prawa ochrony środowiska. Uwzględnienie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska od samego początku kształtowania polityki jest zatem uzasadnione.

Opracowanie strategicznego podejścia wiąże się ze stworzeniem odpowiedniego zestawu środków mających sprostać szczególnym wyzwaniom dotyczącym przestrzegania prawa ochrony środowiska. W niniejszym rozdziale opisano główne etapy tego działania.

14.2. Integracja

Zasadniczo pierwszy poziom integracji obejmuje uznanie roli, jaką zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska odgrywa w ramach wdrażania środków wymaganych zgodnie z przepisami w zakresie ochrony środowiska, w szczególności środków wyższego szczebla takich jak plany zarządzania środowiskiem. Przykłady mające szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich obejmują plany gospodarowania wodami w dorzeczu określone w ramowej dyrektywie wodnej, plany działania w zakresie azotanów określone w dyrektywie azotanowej i środki ochronne dla obszarów Natura 2000 określone w dyrektywie siedliskowej. Stanowią one możliwości odzwierciedlenia albo odniesienia do strategicznych podejść dla zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Drugi poziom integracji jest związany z koncepcją DPSIR wyjaśnioną w rozdziale 3. Polityka publiczna we wszystkich obszarach może powodować powstanie czynników, które są pozytywne albo negatywne pod względem presji środowiskowych i które mają wpływ na zachowanie i odczucia podmiotów odpowiedzialnych. Uwzględnienie takich zachowań i odczuć podczas kształtowania polityki jest zatem uzasadnione.

W praktyce mogą wystąpić różne sytuacje. Pierwszy scenariusz związany z zanieczyszczeniem wody pochodzącym z rozproszonych źródeł opisany w rozdziale 2 dotyczy rządowej polityki polegającej na zwiększeniu produkcji zwierząt gospodarskich. Taki wybór polityczny będzie miał oczywiście wpływ na presje środowiskowe – i, o ile częścią politycznego wyboru jest również milcząca lub wyraźne polityczne przyzwolenie na wzrost zanieczyszczeń, oznacza konieczność wzmocnienia istnie-



jącego systemu zapewniania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Jest to jedynie jedna z możliwości. Wybór polityczny może również zmierzać w przeciwnym kierunku. Może tworzyć czynniki mające na celu ograniczenie presji środowiskowych. Czynniki te mogą obejmować nowe lub ulepszone zachęty dla podmiotów odpowiedzialnych do działania w określony sposób. Ponownie uzasadnione jest wzięcie pod uwagę zachowania podmiotu odpowiedzialnego i jego odczuć na etapie projektowania. Na przykład rozsądne może okazać się stworzenie przepisów przejściowych, aby wesprzeć podmioty odpowiedzialne w dostosowaniu się do nowego kierunku polityki obejmującego zmniejszenie intensywności produkcji.

14.3. Postawa strategiczna

Strategie nie są rocznymi planami prac, ale określają kierunek działania jednego lub kilku organów, podmiotu lub instytucji w ciągu kilku lat. Strategia może powstać na wysokim szczeblu i być odgórną oraz określać główne priorytety i wyznaczać ogólną politykę przeznaczania zasobów na główne potrzeby dotyczące zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

14.3.1. Postawa strategiczna pod względem organizacyjnym w odniesieniu do konkretnych kwestii lub na poziomie różnych skali geograficznych

Niektóre podejścia strategiczne będą miały zastosowanie do całych ram organizacyjnych. Na przykład strategia może regulować wszystkie przepływy pracy pojedynczego organu zapewniającego przestrzeganie prawa ochrony środowiska lub organu regulacyjnego. Podejścia strategiczne można jednak również opracować w odniesieniu do konkretnych kwestii lub różnych skal geograficznych lub szczególnych sektorów gospodarki, takich jak rolnictwo lub leśnictwo.

Geograficzna skala najważniejszych aspektów zarządzania środowiskiem na obszarach wiejskich będzie często ustalana w świetle zasadniczych unijnych przepisów ochrony środowiska takich jak ramowa dyrektywa wodna, dyrektywa azotanowa i dyrektywa siedliskowa. W planach zarządzania dotyczących obszarów wrażliwych pod względem środowiskowym będą zwykle określone lokalne problemy, priorytety i środki. W zakresie, w jakim te plany zarządzania zależą od zachowania zarządców gruntów wiejskich, zrozumiałe jest, że powinny również dotyczyć zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska lub uwzględnić ten element.

W ramce 28 poniżej przedstawiono przykład rozwiązywania pojedynczego problemu – poboru wody – na poziomie konkretnej skali geograficznej

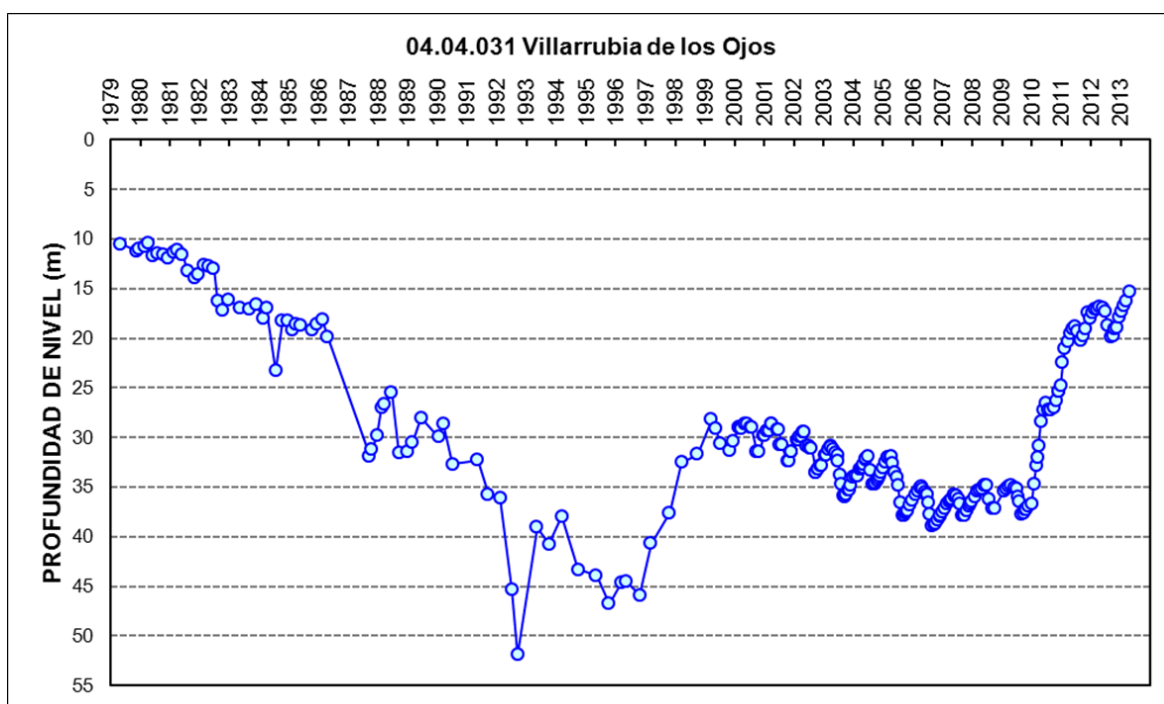
Ramka 28: Postawa strategiczna wobec konkretnego problemu na szczeblu regionalnym: rozwiązanie kwestii poboru wody w górnym biegu Gwadiany, Hiszpania

Nadmierny pobór wody stanowi poważny problem w kilku częściach Europy, w tym w południowej Hiszpanii. Aby lepiej zarządzać wodą, w 2008 r. przyjęto specjalny plan dotyczący górnej Gwadiany. Działanie to stanowiło początek zaspokajania potrzeby przekształcenia praw do wody podmiotów pobierających wodę i podkreśliło potrzebę osiągnięcia dobrego stanu jednolitych części wód, zgodnie z wymogiem zawartym w ramowej dyrektywie wodnej. Obejmowało to zwiększone zastosowanie kontroli z wykorzystaniem teledetekcji, wykorzystanie mierników i nałożenie sankcji, a więc połączenia podejść do monitorowania i egzekwowania.



Na poniższym rysunku⁵⁶ przedstawiono zmieniający się poziom przykładowych wód gruntowych świadczący o tym, że w znacznym stopniu powrócił on do poziomów z początku lat 90. XX wieku. Ogólne podejście przyniosło zatem znaczące korzyści dla środowiska pod względem poziomów wód gruntowych. Świadczy to również o tym, że środki przymusu mogą mieć większy wpływ, gdy zostaną połączone z zachętami dla podmiotów działających w sposób zgodny z przepisami.

Rysunek 11: Zmieniający się poziom przykładowych wód gruntowych w latach 1979–2013 w Villarrubia de los Ojos (gmina Ciudad Real, Kastylia-La Mancha).



14.3.2. Etapy opracowywania strategicznego podejścia

Punktem wyjścia podczas opracowywania strategii jest określenie:

- Celu i zakresu strategii; czy ma ona określać pracę całego organu, czy też ma dotyczyć na przykład działań na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska w odniesieniu do konkretnej kwestii lub lokalizacji?
- Okres obowiązywania strategii: ile lat ma obowiązywać strategia?

Pierwszym etapem tworzenia strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska powinno być określenie problemów lub wyzwań związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środo-

⁵⁶ Cabellos, J.A.R. (2013) *The Upper Guadiana Case. Presentation to European Commission Workshop on Linking Water Management and WFD Objectives*. Bruksela. 2013.



wiska, do których rozwiązania będzie ona dążyć. Jeżeli nieprzestrzeganie prawa jest jasne, stanowi to oczywisty punkt wyjścia. W przypadku niektórych kwestii może jednak brakować informacji na temat poziomu przestrzegania prawa ochrony środowiska: dlatego też jeden z problemów dotyczy braku informacji z monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska. Równoległym punktem wyjścia jest stan środowiska, na przykład w przypadku gdy stan środowiska nie spełnia celów prawnych: może wskazywać to na nieprzestrzeganie prawa przez podmioty odpowiedzialne.

Określenie problemów lub wyzwań będzie często skupiać się na częściach ram analitycznych DPSIR dotyczących presji i stanu. W ramach strategii należy jednak również zbadać czynniki (D) i oczekiwany sposób ich zmiany. Ważne jest patrzenie w przyszłość – strategia nie dąży do rozwiązania przeszłych, lecz przyszłych problemów. Czy istnieje prawdopodobieństwo, że warunki społeczne, gospodarcze i środowiskowe ulegną zmianie i jakie może mieć to konsekwencje?

Ważne jest, by w strategii opisano skutki (I w DPSIR) nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska lub słabego stanu środowiska. Może to stanowić dodatkowe uzasadnienie działań na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska wykraczających poza wymóg przestrzegania prawa – w szczególności w przypadku, gdy skutki obejmują naruszenia praw ludności.

Opis problemów lub wyzwań może doprowadzić do szeregu kwestii, które mogą wymagać interwencji – jak w przypadku scenariuszy opisanych w rozdziale 2.

Kolejny etap opracowywania strategii dotyczy priorytetowego traktowania tych kwestii.

Po nadaniu tym kwestiom priorytetowego znaczenia w ramach strategii można określić rodzaje reakcji, które uznaje się za najbardziej odpowiednie i skuteczne.

Podczas tworzenia strategii należy określić plan zasobów, aby zapewnić jej realizację. Jeżeli organy są uzależnione od zatwierdzenia rocznego budżetu, plany zasobów dotyczące kilku lat mogą nie zostać potwierdzone. Należy jednak wskazać zasoby, które są konieczne, aby zrealizować strategię i w związku z tym rozwiązać problemy lub wyzwania, które w niej opisano.

W ramach strategii należy określić również jednostki odpowiedzialne za jej realizację (którymi będą niektóre lub wszystkie z kadr kierowniczych wyższego szczebla organizacji), a także poszczególne części strategii. Na przykład jeżeli w strategii stwierdzono, że potrzebne jest usprawnione udzielanie informacji rolnikom, kto zapewni realizację tego działania? Ponownie różni się to od bardziej szczegółowych obowiązków, które zostaną określone w rocznych planach prac.

Ponadto w strategii należy wskazywać sposób określenia jej powodzenia oraz sposób i termin dokonywania jej przeglądu.

W całym niniejszym Vademecum podkreśla się znaczenie skutecznej i wydajnej współpracy różnych organów. W związku z tym prowadzenie konsultacji z innymi właściwymi organami na temat strategii na etapie ich opracowywania stanowi słuszną praktykę. Powinny one być bardziej rozbudowane i nie polegać jedynie na przedstawieniu projektu w celu umożliwienia przekazania uwag. Inne organy, jak opisano w rozdziale 9, mogą wnieść wkład w wiele różnych aspektów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Dyskusje z takimi organami mogą pomóc określić problemy lub wyzwania, do których rozwiązania ma dążyć strategia (i wzoru ich zmiany). Mogą również wskazać obszary, w których występują synergiczne działania wspierające – co może przyczynić się do zapewnienia lepszego przydzielania zasobów.

Podczas opracowywania strategii należy również przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami. Będą one różnić się od konsultacji z innymi istotnymi organami, ale zainteresowane strony mogą dostarczyć informacji dotyczących różnych aspektów strategii. Niektóre z nich mogą pomóc przy określaniu problemów. Mogą mieć opinie na temat które z proponowanych działań, prawdopodobnie okażą się skuteczne. Mogą być również w stanie przeprowadzić działania, które mogą przyczynić się do osiągnięcia celów w ramach strategii i w związku z tym należy wziąć je pod uwa-

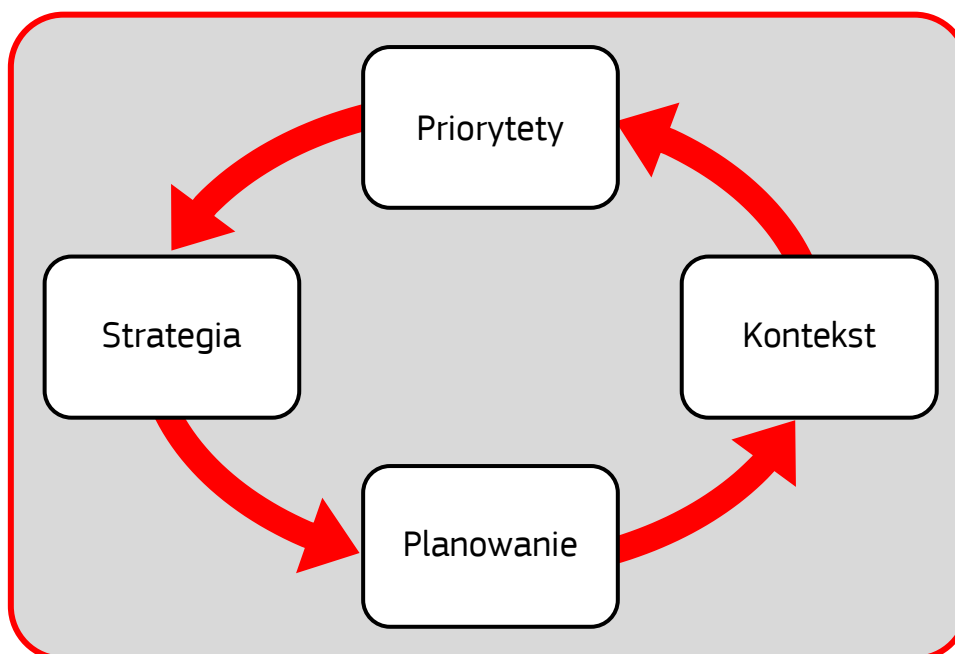


gę. Spotkania, warsztaty z zainteresowanymi stronami i formalne konsultacje należy uznać za działania umożliwiające zainteresowanym stronom wniesienie wkładu.

Ramka 29: Etapy opracowywania strategii, praca wykonana przez IMPEL

W sprawozdaniu IMPEL *Doing The Right Things (IED) Combined Guidance* opisano cykl strategiczny, jaki organy regulacyjne powinny stosować podczas opracowywania skutecznych interwencji regulacyjnych. Cykl ten – zwany jest cyklem regulacyjnym – przedstawiono na rysunku 12 poniżej. Cykl obejmuje zrozumienie kontekstu problemu lub wyzwania, określenie priorytetów i opracowanie strategii – która jest następnie przekładana na bardziej szczegółowy plan. Model ten jest istotny dla różnych aspektów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska w odniesieniu do obszarów wiejskich.

Rysunek 12: Cykl regulacyjny



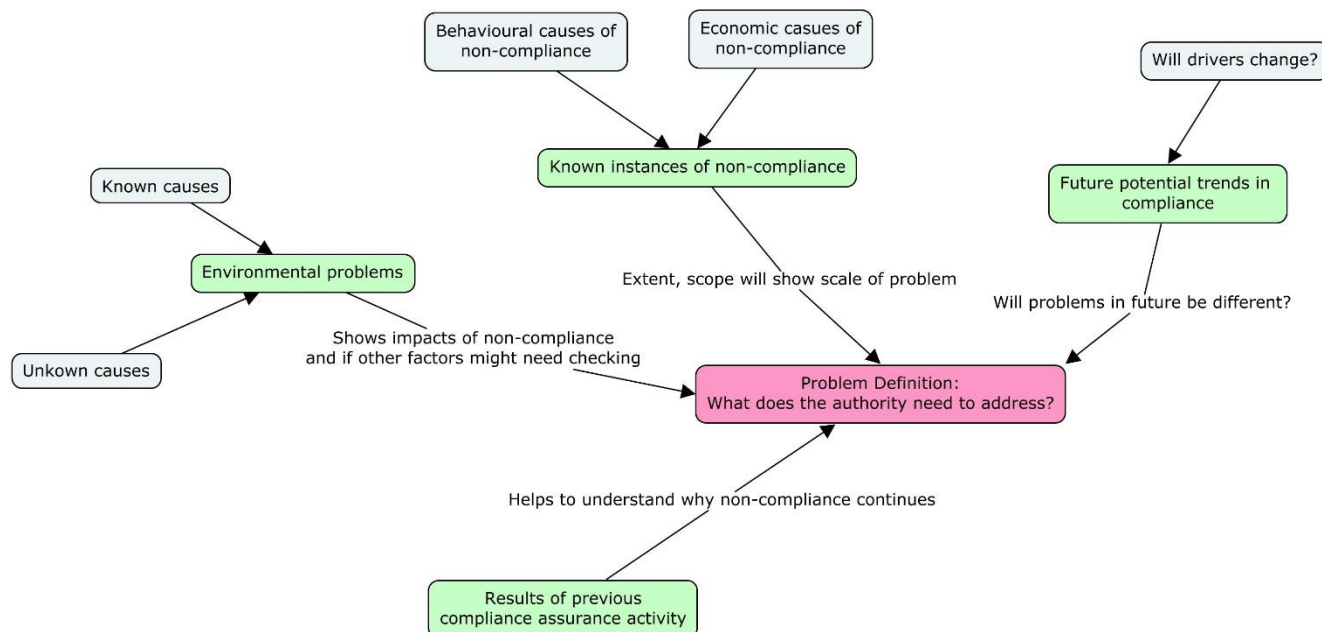
14.3.3. Kontekst: zrozumienie problemu lub wyzwania

W całym niniejszym Vademecum podkreśla się znaczenie odpowiednich informacji mających na celu wsparcie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.



Na poniższym rysunku przedstawiono niektóre z poszczególnych rodzajów informacji, jakie organ powinien uwzględnić podczas określenia problemów lub wyzwań, które należy rozwiązać za pośrednictwem strategii.

Rysunek 13: Rodzaje informacji, które organy mogą wykorzystać przy opracowywaniu strategii na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska



14.3.4. Podział zasobów

Ważną część planowania strategicznego organu ds. ochrony środowiska stanowi podział zasobów w celu osiągnięcia celów strategii. W zależności od szczególnej sytuacji panującej w danym kraju zagadnienie to ma pewne cechy dylematu „jajko czy kura?": czy strategia powinna narzucać podział zasobów, czy też dostępne zasoby powinny decydować o strategii?

W strategiach należy wskazywać problemy lub wyzwania, którym należy sprostać, priorytety dotyczące działań i czynności, które należy przeprowadzić. W większości przypadków wskazane działania i ustalone priorytety są jednak ograniczone ze względu na dostępne zasoby. Celem jest jak najskuteczniejsze wykorzystanie tych zasobów – osiągnięcie maksymalnych poziomów przestrzegania prawa ochrony środowiska. Strategie zapewniają jednak również podstawę negocjowania z rządem zasobów niezbędnych, aby osiągnąć ich cele. Odpowiednio uzasadnioną strategię opartą na właściwych informacjach można wykorzystać jako uzasadnienie niezbędnego budżetu⁵⁷.

Podczas analizy możliwości osiągnięcia celów przez organ przydatne jest rozróżnienie jego umiejętności, zdolności i narzędzi. Umiejętność organizacji dotyczy działań, które jest w stanie wykonać. Zdolności dotyczą zasobów niezbędnych do przeprowadzenia interwencji. Narzędzia są praktycznymi środkami stosowanymi, aby wesprzeć te interwencje, takimi jak bazy danych i podręczniki. Ist-

⁵⁷ Ocenia się, że w czasie tworzenia niniejszego dokumentu wydatki publiczne w wielu państwach członkowskich są znacznie ograniczone, dlatego wiele organów ds. ochrony środowiska pracuje przy znacząco ograniczonych zasobach.



nieje możliwość poprawnego wskazania tylko jednego z tym elementów, co może doprowadzić do braku możliwości przeprowadzenia niezbędnych interwencji mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Równoległe z ogólną oceną niezbędnych zasobów w ramach planowania strategicznego należy określić sposób wykorzystania tych zasobów. Konieczne może być na przykład przeniesienie niektórych działań w ramach promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska do jego egzekwowania. Istnieje również możliwość przeznaczenia z czasem zasobów na różne rodzaje działań. Na przykład w strategii można najpierw położyć nacisk na dodatkowe monitorowanie w celu uzyskania lepszego wyobrażenia na temat presji i problemów związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska, a następnie przejść do wykorzystania zasobów na potrzeby kontroli i egzekwowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Należy zauważyć, że analizując wartość dostępnych zasobów, organy uwzględniają nie tylko dostępnych pracowników, ale również ich jakość. Wraz ze zmianą środowiska zmienia się prawo i następuje rozwój technologii, dlatego ważne jest, by umiejętności pracowników były dostosowane do potrzeb, w związku z czym w strategii powinno się uwzględnić rezerwę na szkolenie.

Organy powinny dążyć do stosowania wszelkich dostępnych systemów lub narzędzi, aby usprawnić wykorzystanie zasobów. Lepsze systemy monitorowania i systemy informacyjne zapewniają znaczne możliwości lepszego podziału zasobów. Na przykład indywidualni inspektorzy wprowadzający podczas pracy informacje za pośrednictwem tabletów do wspólnych systemów informacyjnych nie tylko zwiększają wartość informacji, ale ograniczają nieefektywność starszych systemów. W wielu przypadkach nowe systemy wiążą się z koniecznością wstępnej inwestycji i w takim przypadku należy jej dokonać.

Należy również starać się, by strategia opierała się na innych dostępnych zasobach, jeżeli mogą one przyczynić się do osiągnięcia jej celów. W szczególności inne organy publiczne mogą wnieść wkład w niektóre działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska, takie jak monitorowanie i promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska. Wspólne działania organów przynoszą następujące korzyści:

- zwiększają skuteczność;
- pomagają uniknąć powielania;
- mogą usprawnić komunikację z podmiotami odpowiedzialnymi (które mogą opowiadać się bardziej za „podejściem obejmującym całą administrację rządową”);
- mogą stanowić podstawę dalszej współpracy w przyszłości.

Organy powinny również opierać się na wiedzy fachowej organów w innych krajach, wyciągając wnioski z ich doświadczeń. W szczególności sieci egzekwowania prawa takie jak IMPEL stanowią wartościowe źródła materiałów i wsparcia takich jak wytyczne i szkolenie, które mogą wspomagać osiągnięcie lepszej wydajności, np. poprzez skrócenie czasu opracowywania konkretnych materiałów dla samego organu.

14.3.5. Ustalanie priorytetów

Uwaga ogólna

W każdej strategii lub planie, w których określa się niezbędne działania i termin ich wykonania, należy wskazać priorytety danego działania. W przypadku organu regulacyjnego w ramach strategii można określić szczególne priorytety lub wskazać w niej sposób ustalenia priorytetów w konkretnych lokalizacjach lub wraz ze zmianą okoliczności.



Organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska nie mają zasobów, aby przeprowadzić wiele działań na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Gdyby bowiem prowadziły takie działania, wiele podmiotów odpowiedzialnych mogłoby poczuć, że podlegały znacznemu obciążeniu regulacyjnemu. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby, kluczowe jest skierowanie ich do obszarów, w których będą najbardziej wydajne.

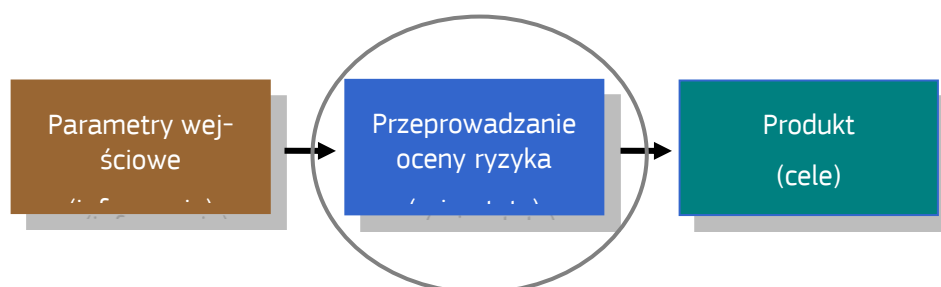
Podczas opracowywania priorytetów prac organu ds. ochrony środowiska należy uwzględnić wszystkie działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Można na przykład podjąć znaczne działania w celu nadania priorytetowego znaczenia monitorowaniu przestrzegania prawa ochrony środowiska, ale niezapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska może wynikać z braku zrozumienia przez podmioty odpowiedzialne i wówczas należy również prowadzić starania na rzecz promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Ocena ryzyka

Ocena ryzyka stanowi uznane narzędzie, które można wykorzystać podczas ustalania priorytetów.

Należy zauważyć, że oceny ryzyka nie prowadzi się w izolacji. Z następującego rysunku ze sprawozdania IMPEL „Doing the Right Things” wynika, że ocena ryzyka zależy od prawidłowych informacji na temat problemów lub wyzwań związanych z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska, ich przyczyn, problemów, które mogą powodować itd. Ponadto ocena ryzyka jest również związana z oczekiwanymi wynikami, tj. celami.

Rysunek 14: Ocena ryzyka w kontekście (model opracowany przez IMPEL)



W ramach oceny ryzyka analizuje się zagrożenia i ich skutki.

W kontekście strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska zasadnicze zagrożenie dotyczy wystąpienia przypadków nieprzestrzegania prawa. Zakres ryzyka odpowiada prawdopodobieństwu pojawienia się takich przypadków nieprzestrzegania prawa.

Istniejące informacje mające znaczenie dla oceny prawdopodobieństwa wystąpienia przypadków nieprzestrzegania prawa mogą obejmować:

- liczbę podmiotów odpowiedzialnych, których kwestia dotyczy;
- podejścia podmiotów odpowiedzialnych;
- podejścia społeczności wiejskich;
- poziomy nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska – w tym wynikającego z braków wiedzy;
- rozmieszczenie przypadków nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska – na przykład na podstawie rodzaju podmiotu odpowiedzialnego, położenia geograficznego lub rodzaju działalności wiejskiej;



- tendencji w zakresie nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska – czy sytuacja ulega pogorszeniu, czy też poprawie?
- znanych skutków interwencji – jaki wpływ mają inspekcje? jaki wpływ ma promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska? jakie stosuje się reakcje na nieprzestrzeganie prawa ochrony środowiska i jakie są ich skutki?

Skutki będą obejmować ślad w czasie i przestrzeni, o którym mowa w rozdziale 7. Informacje mające znaczenie dla wpływu mogą obejmować na przykład:

- Zakres luk w osiągnięciu celów środowiskowych;
- Zagrożenie dla osiągnięcia tych celów wynikające z nieprzestrzegania prawa.

14.3.6. Pomiary i przegląd

Po wprowadzeniu wszystkich strategii należy przeprowadzić ich przegląd i wyciągnąć z nich wnioski.

Należy jeszcze raz zaznaczyć, że strategie różnią się od rocznych planów prac. Roczne plany – na przykład w odniesieniu do inspekcji – również należy poddawać przeglądowi, aby zapewnić informacje na potrzeby następnego planu. Informacje pochodzące z takich przeglądów nadadzą świadomy charakter przeglądowi strategii.

Niektóre organy zapewniające przestrzeganie prawa ochrony środowiska opracowały ramy wskaźników w celu pomiaru ich efektywności. Mogą one mieć znaczenie dla podejść strategicznych.

Można wyróżnić cztery kategorie wskaźników:

- **Wskaźniki wkładu:** na przykład finansowanie i zatrudnienie;
- **Wskaźniki produktu:** są one związane z interwencjami mającymi na celu zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska, na przykład liczbą przeprowadzonych inspekcji, rodzajem i liczbą reakcji w zakresie egzekwowania oraz zakresem wsparcia w zakresie informacji udzielanego podmiotom odpowiedzialnym;
- **Wskaźniki rezultatu pośredniego:** zmiany w zachowaniu społeczności podlegającej regulacjom, np. lepsze zrozumienie, wywiązywanie się z zobowiązań prawnych, niższe emisje zanieczyszczeń;
- **Wskaźniki rezultatu końcowego:** zmiany w zakresie jakości środowiska – kontrola środowiska, do którego ochrony dążą wszystkie działania na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.

Wskaźniki wkładu są stosunkowo łatwe do zrozumienia, podobnie jak śledzenie ostatecznego wyniku dotyczącego jakości środowiska. Szczególne wyzwanie stanowi jednak połączenie ich za pośrednictwem wskaźników produktu i wskaźników rezultatu pośredniego. Na przykład irlandzka Agencja Ochrony Środowiska (EPA) definiuje rezultaty pośrednie w odniesieniu do ich celu jako „wskazówkę, jaką organy regulacyjne stosują, aby upewnić się, że zmierzają w odpowiednim kierunku do osiągnięcia rezultatu końcowego. Uznaje się je za etapy, których skuteczne osiągnięcie przyczyni się do osiągnięcia rezultatów końcowych.”⁵⁸

IMPEL opracowała pewne przydatne definicje różnych kategorii wskaźnika, jak przedstawiono w ramce 30.

⁵⁸ Lynott, D., O’leary, G.: *A Strategic Approach to Managing Risk and Delivering Outcomes Through Environmental Enforcement*, INECE, Washington, 2011.



Ramka 30: Definicje wskaźników podane przez IMPEL⁵⁹

Zamierzenie opiera się na celu i określa konkretny rezultat pod względem poprawy przestrzegania prawa ochrony środowiska lub stanu środowiska.

Wskaźniki efektywności dotyczące rezultatu: wskaźnik ilościowy określający pewien rezultat w pewnym momencie, stosowany w celu monitorowania i wykazywania postępu w osiąganiu zamierzenia.

Wskaźniki efektywności dotyczące wkładu: w celu monitorowania wykorzystanych zasobów w odniesieniu do planowanych zasobów.

Wskaźniki efektywności dotyczące produktu: w celu monitorowania postępów podczas prowadzenia działań.

W każdej kategorii może występować wiele szczególnych wskaźników, jak przedstawiono w ramce 31 poniżej.

Ramka 31 Przykłady wskaźników efektywności dla organów ds. ochrony środowiska

Opierając się na literaturze (zob. na przykład Mazur (2010)⁶⁰ i IMPEL (2012)⁶¹) stwierdzono, że przykłady wskaźników stosowanych w celu mierzenia działalności organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska i ich skuteczności w różnych krajach, obejmują:

- Liczbowe wskaźniki wkładu:
 - Liczba inspektorów (osobogodziny)
 - Liczba pracowników w ciągu roku
 - Alokacja budżetu
- Liczbowe wskaźniki produktu:
 - Odsetek podmiotów podlegających regulacjom, do których skierowane są bezpośrednie działania w zakresie promowania przestrzegania prawa ochrony środowiska
 - Liczba planowanych inspekcji, które przeprowadzono, względem łącznej liczby planowanych inspekcji
 - Liczba wizyt na miejscu
 - Liczba inspekcji na inspektora
 - Stosunek liczby inspekcji, podczas których nie stwierdzono naruszeń do łącznej liczby inspekcji
 - Liczba sankcji (i różnych rodzajów sankcji)
- Liczbowe wskaźniki rezultatu pośredniego:
 - Odsetek obiektów, które przestrzegają przepisów
 - Poziom zrozumienia przez operatorów posiadających zobowiązania regulacyjne
 - Ilość zredukowanych emisji zanieczyszczeń

⁵⁹ IMPEL, *Doing the Right Things for Waste Shipment Inspections*, 2014.

⁶⁰ Mazur E.: *Outcome Indicators of Environmental Compliance Assurance in OECD Countries: Challenges and Avenues for further development*, 2010.

⁶¹ IMPEL *Exploring qualitative and quantitative assessment tools to evaluate the performance of environmental inspectorates across the EU*, 2012.



- Liczbowe wskaźniki rezultatu końcowego:
 - Udział jednolitych części wód/ długości rzek sklasyfikowanych jako posiadające dobry stan chemiczny i ekologiczny
 - Powierzchnia obszarów chronionych, w odniesieniu do których uznano, że mają dobry stan do celów różnorodności biologicznej
- Wskaźniki nienumeryczne:
 - Stosowany system inspekcji
 - Stosowany system kontroli inspektorów
 - Istnienie lub brak planów inspekcji
 - Stosowanie oceny/klasyfikacji ryzyka
 - Baza danych dotyczących podmiotów podlegających regulacjom

Czas przeprowadzenia przeglądu strategii będzie zależeć od różnych czynników, choćby długości okresu, dla którego opracowano strategię. Im dłużej strategia ma obowiązywać, tym większe prawdopodobieństwo, że okoliczności ulegną zmianie w trakcie jej realizacji. Należy zaplanować przeprowadzenie przeglądów po odpowiednim czasie. Niektóre „wydarzenia” mogą jednak spowodować przeprowadzenie przeglądu lub rewizji poza planowanym harmonogramem. Takie wydarzenia mogą obejmować przyjęcie znaczącego nowego/zmienionego unijnego prawa ochrony środowiska, co wymaga zmiany prac organu, istotne zmiany w sektorach gospodarki lub nieoczekiwane zmiany jakości środowiska wiążące się z koniecznością przyjęcia nowego podejścia.

14.3.7. Publikowanie

Strategie różnego typu odgrywają ważną rolę w planowaniu i ukierunkowywaniu pracy organów ds. ochrony środowiska, ale także stanowią ważne narzędzie komunikacji. Publikacja takich strategii stanowi zatem dobrą praktykę. Umożliwiają one innym (rządowi, podmiotom odpowiedzialnym, przedsiębiorstwom i społeczeństwu) zrozumienie priorytetów organu i jego działania. Dobrą praktykę stanowi również publikowanie wyników procesów monitorowania i przeglądu, ponieważ umożliwia zainteresowanym stronom zrozumienie wyników organów w odniesieniu do celów i powodów wszelkich odstępstw od ich osiągnięcia.

W niektórych przypadkach taka przejrzystość wiąże się z ogólną korzyścią komunikacyjną. W pozostałych przypadkach publikacja strategii może stanowić ważne narzędzie komunikacji dotyczące przestrzegania prawa ochrony środowiska. Na przykład strategia egzekwowania (określająca np. jakie sankcje organ zamierza stosować wobec różnych rodzajów nieprzestrzegania prawa ochrony środowiska) może stanowić ważne oświadczenie o oczekiwaniach w odniesieniu do podmiotów odpowiedzialnych, które mogą rozważyć przeprowadzenie działań niezgodnych z prawem. Sama publikacja strategii egzekwowania może stanowić formę odstraszenia.

14.4. Analiza scenariuszy

Tabela 17: Integracja i postawa strategiczna

Scenariusz	Obserwacje
------------	------------



<p>Zanieczyszczenie wody pochodzące z rozproszonych źródeł</p>	<p>W tym scenariuszu odpowiedni plan gospodarowania wodami w dorzeczu i plan działania w zakresie azotanów stanowią możliwości integracji na potrzeby strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.</p> <p>Pod względem integracji polityki przydatne i odpowiednie może okazać się uwzględnienie większego wyzwania związanego z przestrzeganiem prawa ochrony środowiska we wszelkich decyzjach politycznych dotyczących intensyfikacji produkcji rolnej.</p> <p>Jeżeli chodzi o podejście strategiczne, odpowiedzialne będą dwa ministerstwa. Będzie to wymagało wspólnego procesu, w tym w odniesieniu do wykorzystania zasobów. W poprzednich rozdziałach wskazano rodzaje wyborów, jakich można dokonać. Jeżeli chodzi o zamierzenia i wskaźniki efektywności, istotne są wszystkie kategorie wskaźników wymienione w niniejszym rozdziale. Krąg zainteresowanych stron, których to dotyczy, sugeruje, jak ważny jest proces konsultacyjny i pewne starania na rzecz osiągnięcia konsensusu.</p>
<p>Nadmierny pobór wody</p>	<p>W tym scenariuszu odpowiedni plan gospodarowania wodami w dorzeczu zapewnia możliwość integracji na potrzeby strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.</p> <p>Pod względem integracji polityki stanowi to wewnętrzne wyzwanie dla regionalnych organów administracji, biorąc pod uwagę znaczne zapotrzebowanie na wodę.</p> <p>Jeżeli chodzi o podejście strategiczne, odpowiedzialny będzie jeden organ administracji, ale konieczna będzie koordynacja różnych organów administracji. Będzie to wymagało wspólnego procesu, w tym w odniesieniu do wykorzystania zasobów. W poprzednich rozdziałach wskazano rodzaje wyborów, jakich można dokonać. Jeżeli chodzi o zamierzenia i wskaźniki efektywności, istotne są wszystkie kategorie wskaźników wymienione w niniejszym rozdziale. Krąg zainteresowanych stron, których to dotyczy, sugeruje, jak ważny jest proces konsultacyjny i pewne starania na rzecz osiągnięcia konsensusu.</p>



<p>Zarządzanie obszarem Natura 2000</p>	<p>W tym scenariuszu odpowiednie środki ochronne dotyczące obszaru Natura 2000 zapewniają możliwość integracji na potrzeby strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.</p> <p>Pod względem integracji polityki wydaje się, że istnieje możliwość poprawy istniejących środków rolnośrodowiskowych.</p> <p>Jeżeli chodzi o podejście strategiczne, odpowiedzialne będą dwa ministerstwa. Będzie to wymagało wspólnego procesu, w tym w odniesieniu do wykorzystania zasobów. W poprzednich rozdziałach wskazano rodzaje wyborów, jakich można dokonać. Jeżeli chodzi o zamierzenia i wskaźniki efektywności, istotne są wszystkie kategorie wskaźników wymienione w niniejszym rozdziale. Krąg zainteresowanych stron, których to dotyczy, sugeruje, jak ważny jest proces konsultacyjny i pewne starania na rzecz osiągnięcia konsensusu.</p>
<p>Ochrona różnorodności biologicznej na szeroko pojętych terenach wiejskich</p>	<p>W tym scenariuszu nie występuje oczywisty, wcześniej istniejący punkt zaczepienia, który pozwoliłby na integrację strategii zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska. Strategia powinna natomiast stanowić integralną część środka ochronnego na rzecz <i>Perdix perdix</i>.</p> <p>Jeżeli chodzi o podejście strategiczne, odpowiedzialne będą dwa ministerstwa. Będzie to wymagało wspólnego procesu, w tym w odniesieniu do wykorzystania zasobów. W poprzednich rozdziałach wskazano rodzaje wyborów, jakich można dokonać. Jeżeli chodzi o zamierzenia i wskaźniki efektywności, istotne są wszystkie kategorie wskaźników wymienione w niniejszym rozdziale. Krąg zainteresowanych stron, których to dotyczy, sugeruje, jak ważny jest proces konsultacyjny i pewne starania na rzecz osiągnięcia konsensusu.</p>





15. Korzystanie z Vademecum, lista kontrolna

15.1. Wprowadzenie

W niniejszym końcowym rozdziale zawarto sugestie dotyczące sposobu korzystania z Vademecum, a także listę kontrolną do opracowania podejścia strategicznego.

15.2. Korzystanie z Vademecum

Jak stwierdzono w sekcji 1.5, Vademecum skierowane jest głównie do organów, podmiotów i instytucji publicznych w państwach członkowskich UE, odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich.

Vademecum można wykorzystywać na szereg różnych sposobów i w różnych celach. Może ono służyć jako:

- kompendium informacji na temat wszystkich aspektów zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- źródło informacji na temat konkretnych tematów takich jak metody monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- źródło informacji na temat przydatnych praktyk w zakresie zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska w kilku europejskich krajach – szczególnie istotne są ramki tekstowe;
- punkt odniesienia na potrzeby porównania konkretnych działań na rzecz zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska, które podejmuje samodzielnie organ, podmiot lub instytucja;
- punkt odniesienia podczas opracowywania struktur organizacyjnych w celu zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska;
- punkt odniesienia podczas opracowywania strategii mających na celu sprostanie szczególnym wyzwaniom związanym z zapewnieniem przestrzegania prawa ochrony środowiska.

15.3. Lista kontrolna

Niniejszą listę kontrolną stworzono, aby wesprzeć organy podczas procesu przygotowywania, wdrażania, oceny i przeglądu podejścia strategicznego do zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska na obszarach wiejskich. Opiera się ona na podejściu etapowym i wskazuje rozdziały w Vademecum o największym znaczeniu dla każdego etapu.

Etapy	Propozycje
-------	------------



<p>Przejęcie inicjatywy</p>	<p>Należy podjąć decyzję o przejęciu inicjatywy, idealnie z poparciem politycznym wysokiego szczebla. Przejęcie inicjatywy oznacza:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ rozpoczęcie stosowania podejścia strategicznego i sterowanie nim; ▪ upewnienie się, że wszystkie obowiązki, relacje i działania otrzymują wsparcie z wykorzystaniem zasobów; ▪ prowadzenie oceny i przeglądu podejścia w regularnych odstępach czasu. <p>Zob. rozdział 14.</p>
<p>Zaplanowanie procesu opracowywania podejścia strategicznego</p>	<p>Należy jasno określić etapy i decyzje niezbędne, aby wprowadzić podejście strategiczne i zacząć je stosować.</p> <p>Zob. rozdział 14.</p>
<p>Opisanie problemów lub wyzwań</p>	<p>Należy stworzyć przekonujący i oparty na dowodach opis problemów lub wyzwań oraz ustrukturyzować go, wykorzystując do tego celu DPSIR. Należy opisać stan środowiska, skutki, jakie ten stan wywołuje, presje i czynniki – oraz już zastosowane reakcje.</p> <p>Należy uwzględnić:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ opinię środowiska naukowego i wyniki badań naukowych, w tym rolę naturalnych cykli; ▪ podmioty odpowiedzialne, które wywierają presje lub które mogą przyczynić się do osiągnięcia założonych wyników; ▪ wszystkie podmioty zainteresowane problemem lub wyzwaniem. <p>Zob. rozdział 3.2 i 3.3.</p>
<p>Jasne wyrażenie nadrzędnego celu</p>	<p>Należy jasno przedstawić cele dotyczące stanu środowiska, którym służy strategia zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska.</p>



<p>Określenie i wspieranie istotnych obowiązków i relacji</p>	<p>(1) Najważniejsi pracownicy organu regulacyjnego lub podmioty regulacyjne posiadające odpowiednie umiejętności, wykształcenie i zasoby</p> <p>(2) Partnerstwa/relacje z:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ innymi organami; ▪ społecznością podlegającą regulacjom; ▪ innymi zainteresowanymi stronami; ▪ społeczeństwem. <p>Zob. rozdział 9.</p>
<p>Wskazanie aktualnej pozycji w ramach cyklu polityki i określenie sposobu jej wykorzystania</p>	<p>Należy określić wszelkie istotne unijne i krajowe przepisy, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ niewykonane zobowiązania, jakie rząd i właściwe organy muszą wypełnić, takie jak osiągnięcie celów środowiskowych; ▪ narzędzia strukturalne takie jak plany zarządzania obszarami Natura 2000 lub plany działania dotyczące wód w dorzeczu, które mogą pomóc w stworzeniu kontekstu na potrzeby zapewnienia przestrzegania prawa ochrony środowiska; ▪ systemy regulacyjne; ▪ wszelkie sprawozdania lub oceny dotyczące sprawności funkcjonowania przepisów. <p>Zob. rozdział 3.4, rozdział 5.2, 5.3, rozdział 14.</p>



<p>Przewidzenie sposobu włączenia podejścia strategicznego do planów i kształtowania polityki</p>	<p>(1) Należy dążyć do włączenia podejścia strategicznego za pośrednictwem:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ monitorowania stanu środowiska; ▪ planów i środków służących osiągnięciu celów środowiskowych, w szczególności: planów gospodarowania wodami w dorzeczu; planów działania w zakresie azotanów; planów zarządzania lub środków ochronnych dotyczących obszarów Natura 2000. <p>(2) Należy zapewnić, aby przestrzeganie prawa ochrony środowiska było uwzględniane podczas tworzenia czynników – unikając czynników negatywnych i promując czynniki pozytywne.</p> <p>Zob. rozdział 14.</p>
<p>Jasne określenie systemu regulacyjnego</p>	<p>Należy jasno określić system regulacyjny, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ zobowiązania spoczywające na podmiotach odpowiedzialnych, wynikające ze szczególnych unijnych przepisów w zakresie ochrony środowiska, takich jak dyrektywa azotanowa; ▪ zobowiązania spoczywające na podmiotach odpowiedzialnych, wynikające z zasady wzajemnej zgodności, przepisów rolnośrodowiskowych lub innych; ▪ profil społeczności podlegającej regulacjom; ▪ rodzaje działalności wiejskiej, które ogranicza lub na które wpływa system regulacyjny; ▪ role różnych organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska w odniesieniu do systemu regulacyjnego. <p>Zob. rozdziały 5 i 6.</p>



<p>Zaplanowanie połączenia działań obejmujących: (1) monitorowanie, (2) egzekwowanie i (3) zapobieganie i promowanie</p>	<p>Należy uwzględnić wszystkie czynniki mające znaczenie dla przypadków nieprzestrzegania prawa, aby zapewnić odpowiednie połączenie działań.</p> <p>Należy zapewnić, by działania opierały się na właściwych zasadach.</p> <p>Zob. rozdziały 7 i 8.</p>
<p>(1) Monitorowanie i wiedza na temat przestrzegania prawa ochrony środowiska</p>	<p>Należy uwzględnić i wybrać połączenie głównych metod monitorowania, które będą stosowane, w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) metody kontekstowe; (2) planowane inspekcje miejsc i rejestrów (obowiązkowe w przypadku obiektów objętych dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych); (3) metody monitorowania na dużą skalę, takie jak obserwacja Ziemi i monitorowanie zlewni; (4) monitorowanie wyników; (5) rutynowe kontrole; (6) monitorowanie zdarzeń losowych. <p>Należy uwzględnić i w stosownych przypadkach zapewnić wsparcie dla wkładu w postaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) monitorowania własnej działalności przez podmioty odpowiedzialne; (2) systemów certyfikacji; (3) nauki obywatelskiej. <p>Zob. rozdział 10.</p>



<p>(2) Wprowadzenie ram egzekwowania w celu reagowania na przypadki nieprzestrzegania prawa</p>	<p>Należy przygotować i opublikować opartą na zasadach politykę egzekwowania przepisów, aby zaspokoić potrzebę:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) wyeliminowania przypadków nieprzestrzegania prawa; 2) zapewnienia, by nieprzestrzeganie prawa nie przynosiło żadnych korzyści ekonomicznych; 3) nakładania kar; 4) niedopuszczania do występowania przypadków nieprzestrzegania prawa w przyszłości; 5) naprawy szkód wyrządzonych środowisku. <p>Należy przygotować szereg proporcjonalnych reakcji w zakresie egzekwowania, od ostrzeżeń do stosowania prawa karnego.</p> <p>Zob. rozdział 11.</p>
<p>(3) Zapobieganie przypadkom nieprzestrzegania prawa i promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska</p>	<p>Należy uwzględnić i wykorzystać szereg narzędzi zapobiegania i promowania, w tym:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) skuteczne formułowanie zobowiązań; (2) tworzenie pozytywnych czynników i ram wsparcia; (3) komunikację i zwiększanie świadomości. <p>Zob. rozdział 12.</p>
<p>Zarządzanie danymi</p>	<p>Należy stosować podejście oparte na administracji elektronicznej, które łączy gromadzenie danych, ich wykorzystywanie i udostępnianie.</p> <p>Należy analizować i wykorzystywać dane do celów:</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) monitorowania, egzekwowania oraz zapobiegania i promowania; (2) oceny; (3) komunikacji. <p>Zob. rozdział 13.</p>
<p>Ocena i przegląd</p>	<p>Należy przeprowadzać okresowe oceny i przegląd strategicznego podejścia, biorąc pod uwagę wkład, produkty i rezultaty – a także nową wiedzę.</p> <p>Najważniejszym wskaźnikiem będzie zmieniający się stan środowiska.</p> <p>Zob. rozdział 14.3.6</p>





Słowniczek

Słowniczek zawiera definicje niektórych najważniejszych terminów stosowanych w Vademecum.

Pojęcie	Definicja
Przestrzeganie prawa ochrony środowiska	Przestrzeganie prawa ochrony środowiska oznacza zachowanie zapewniające wypełnienie wykonalnego zobowiązania. Może ono przybierać różne formy: od przeprowadzenia działania pozytywnego po powstrzymanie się od wykonania działania negatywnego.
Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska	Zapewnienie przestrzegania prawa ochrony środowiska oznacza każde działanie lub połączenie działań organu zapewniającego przestrzeganie prawa ochrony środowiska (wykonywane samodzielnie lub wraz z innymi organami), które przyczynia się do zapewnienia, by podmioty odpowiedzialne wywiązywały się ze swoich wykonalnych zobowiązań. Może to obejmować promowanie, monitorowanie lub egzekwowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska.
Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska	Monitorowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska oznacza analizę, nadzór, inspekcje, dochodzenia, audyty lub inne interwencje przeprowadzane przez właściwy organ, w jego imieniu lub pod jego nadzorem w celu zbadania przestrzegania wykonalnych zobowiązań przez podmioty odpowiedzialne.
Promowanie przestrzegania prawa ochrony środowiska i zapobieganie brakowi jego przestrzegania	Promowanie przestrzegania i zapobieganie nieprzestrzeganiu prawa ochrony środowiska oznacza działania mające na celu dążenie do przestrzegania wykonalnych zobowiązań inne niż za pośrednictwem monitorowania przestrzegania prawa ochrony środowiska lub egzekwowania przestrzegania tego prawa i działań następczych.
Zasada wzajemnej zgodności ⁶²	Zasada wzajemnej zgodności oznacza mechanizm, które łączy płatności bezpośrednie na rzecz przestrzegania prawa ochrony środowiska przez rolników z podstawowymi normami dotyczącymi środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt, a także z wymogiem utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska. Wzajemna zgodność składa się z dwóch elementów: <ul style="list-style-type: none"> wymogów podstawowych w zakresie zarządzania: Wymogi te odnoszą się do 18 norm prawnych w dziedzinie środowiska, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt; norm dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska: Obowiązek utrzymania gruntów w dobrej kulturze rolnej zgodnej z ochroną środowiska odnosi się do szeregu norm związanych z ochroną gleb, za-

⁶² https://ec.europa.eu/agriculture/envir/cross-compliance_pl



	chowaniem materii organicznej gleby i jej struktury, unikaniem pogarszania stanu siedlisk i gospodarką wodną.
Odstraszanie	Odstraszanie obejmuje wszystkie działania, których celem jest zapewnienie, by podmiot odpowiedzialny, który nie przestrzega przepisów, zaprzestał takiego zachowania, lub uniemożliwienie innym podmiotom odpowiedzialnym nieprzestrzegania przepisów.
Egzekwowanie przepisów i działania następcze	Egzekwowanie przepisów i działania następcze oznaczają działania podjęte przez właściwy organ na mocy prawa cywilnego, administracyjnego lub karnego w odpowiedzi na nieprzestrzeganie lub podejrzenie nieprzestrzegania wykonalnego zobowiązania.
Organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska	Organ zapewniający przestrzeganie prawa ochrony środowiska oznacza każdy organ publiczny, podmiot lub instytucję, które odpowiadają za jakikolwiek aspekt zapewnienia wywiązywania się z wykonalnych zobowiązań.
Rezultat	Rezultat oznacza konkretną zmianę środowiska lub uwarunkowań, które na nie oddziałują, zwłaszcza stanu środowiska, presji środowiskowych, czynników i wpływu. Obejmuje również zachowanie podmiotu odpowiedzialnego.
Produkt	Produkt oznacza działanie podjęte przez organ, na przykład inspekcję, publikację lub prowadzenie strony internetowej. Oczekuje się, że takie produkty doprowadzą do rezultatów.
Organ regulacyjny	Organ regulacyjny oznacza organ publiczny, podmiot lub instytucję, które ponoszą główną odpowiedzialność za zapewnienie, by podmioty odpowiedzialne stosowały się do odpowiednich zobowiązań wynikających z prawa ochrony środowiska i wywiązywały się tych zobowiązań. W związku z tym organy regulacyjne stanowią podzbiór organów zapewniających przestrzeganie prawa ochrony środowiska.



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej