

Jerzy Jendrośka

KONWENCJA Z AARHUS
geneza, status i kierunki rozwoju

**CENTRUM PRAWA
EKOLOGICZNEGO**
we Wrocławiu

**REGIONAL ENVIRONMENTAL
CENTER**
for Central and Eastern Europe
w Szentendre

WROCŁAW, luty 2002

Blizsze informacje na temat Konwencji z Aarhus można uzyskać:

W Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ:

Tel.: (+41-22) 917 23 84
fax: (+41-22) 907 01 07
e-mail: jeremy.wates@unece.org
<http://www.unece.org/env/pp>

W Centrum Prawa Ekologicznego:

Tel.(+48-71) 34 102 34
Fax: (+48-71) 34 101 97
e-mail: cpe@eko.wroc.pl
<http://cpe.eko.org.pl>

W Biurze Edukacji i Komunikacji Społecznej Ministerstwa Środowiska:

Tel: (+48-22) 579 24 71
Fax: (+48-22) 825 20 03
e-mail: agnieszka.glinska@mos.gov.pl
<http://www.mos.gov.pl/aarhus>

W Regional Environmental Center, Szentendre, Węgry:

Tel:(+36 26) 31 11 99
Fax:(+36 26) 31 12 94
<http://www.rec.org>

Informacje na temat Konwencji znaleźć też można w publikacjach:

- Aarhus Convention Implementation Guide, red. S. Casey-Lefkowitz, S. Stec i J. Jendrośka, wyd. ONZ, 2000 (w języku angielskim i rosyjskim)
- Konwencja o Dostępie.....z komentarzem, J. Jendrośka, W. Radecki, wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 1999

Informacje na temat zapisów Konwencji dotyczących PRTR oraz na temat przebiegu prac nad protokołem w sprawie PRTR można znaleźć w publikacji:

- Rejestry uwalniania i transferu zanieczyszczeń (PRTR) jako instrument realizacji polityki ekologicznej, J. Jendrośka (red.), wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001

I. Wstęp

W dniu 25 czerwca 1998 roku w Aarhus w Danii w czasie IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska podpisano Konwencję o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska - którą już w tej chwili zaczęto określać jako Konwencja z Aarhus. Celem Konwencji jest sprecyzowanie i przełożenie na język wiążących postanowień traktatowych deklaracji politycznych zawartych w przyjętych w 1995 roku przez Ministrów na III Paneuropejskiej Konferencji w Sofii Wytycznych w Sprawie Dostępu do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziału Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska.

Konwencję, powstałą w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, podpisało w Aarhus 35 krajów (w tym Polska) oraz Wspólnota Europejska, zaś cztery inne (Węgry, Białoruś, Malta i Niemcy), które nie uczyniły tego w Aarhus, podpisały Konwencję przed upływającym 21 grudnia 1998 r. terminem wyłożenia jej do podpisu w Nowym Jorku.

II. Proces przygotowywania Konwencji

Ministrowie zgromadzeni na III Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska w Sofii w 1995 roku, obok przyjęcia wspomnianych już Wytycznych w sprawie dostępu do informacji [...], zdecydowali też o podjęciu prac nad stworzeniem wiążącego instrumentu w formie Konwencji o Dostępie do Informacji Dotyczących Środowiska i Udziału Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji Dotyczących Środowiska. Zobowiązali także powołaną w tym celu Grupę Roboczą do przedstawienia projektu konwencji do podpisu na IV Konferencji Ministrów w czerwcu 1998 roku w Aarhus.

W negocjacjach nad projektem Konwencji aktywnie uczestniczyło około 40 spośród 55 państw członkowskich EKG. W tym gronie zabrakło państw takich jak USA i Kanada, które usatysfakcjonowane powszechnie znanym wysokim poziomem zaawansowania ich ustawodawstwa i praktyki w zakresie objętym Konwencją, od samego początku zgłosiły brak zainteresowania Konwencją uznając ją za wewnętrzną sprawę Europejczyków. Uczestniczyła natomiast aktywnie Komisja EWG, nie tylko mając na uwadze względy koordynacji pomiędzy państwami Wspólnoty ale też i ewentualność poddania samej Komisji i innych instytucji EWG postanowieniom Konwencji na tej samej zasadzie na jakiej obowiązują one organy administracji państw członkowskich.

Zwrócić należy też uwagę na bezprecedensowy w dotychczasowej historii międzynarodowego prawa ochrony środowiska udział pozarządowych organizacji ekologicznych w negocjowaniu tekstu tej konwencji. Reprezentanci tych organizacji uczestniczyli w przygotowywaniu Konwencji od momentu powołania nieformalnej 8-osobowej (reprezentanci Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji oraz IUCN, REC, NGOs i EKG) grupy mającej na celu przygotowanie wstępnej wersji projektu Konwencji stanowiącej podstawę do rozpoczęcia negocjacji, poprzez wszystkie 10 sesji roboczych do momentu przyjęcia projektu. Reprezentacja Koalicji Pozarządowych Organizacji Ekologicznych (NGOs Coalition) dopuszczona do negocjacji liczyła 4 osoby (2 z Zachodu Europy, 1 z Europy Środkowej i 1 z Europy Wschodniej) i miała praktycznie wszystkie prawa proceduralne w negocjacjach poza prawem głosowania. Wspierana przez liczne grono doradców oraz reprezentantów organizacji takich jak REC, IUCN oraz GLOBE Koalicja była bardzo aktywna tak w obradach plenarnych jak i w pracach licznych grup zadaniowych, wysuwając całe mnóstwo propozycji. Sporo z tych propozycji zostało

zaakceptowanych i powszechnie uznaje się niezmiernie pozytywny wpływ reprezentantów Koalicji na ostateczny kształt Konwencji.

Jak już wspomniano, Konwencja wyłożona została do podpisu w Aarhus w trakcie IV Konferencji Ministrów i podpisana została przez 35 państw regionu EKG oraz Wspólnotę Europejską. Konwencji nie podpisały w Aarhus m.in. Niemcy, Rosja i Turcja co nie spotkało się z powszechnym zrozumieniem, biorąc pod uwagę ich dość aktywną postawę w trakcie negocjacji, powodującą konieczność poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Szczególnie krytycznie wyrażały się na ten temat pozarządowe organizacje ekologiczne, obarczające te właśnie państwa odpowiedzialnością za znaczne „rozwodnienie” przepisów Konwencji, polegające m.in. na sformułowaniu niektórych postanowień w postaci bardziej rekomendacji niż bezwzględnie obowiązującej normy prawnej. W przypadku Niemiec krytyka ta przyniosła efekt - nowy rząd federalny, który powstał już po konferencji w Aarhus, zdecydował się na podpisanie Konwencji. Zmiana rządu miała też znaczenie w przypadku innych krajów. Nowy rząd Słowacji podjął formalną decyzję o podpisaniu Konwencji lecz z powodu niedociągnięć biurokratycznych nie zdołał podpisać Konwencji przed upływem terminu. W Rosji z kolei kryzys polityczny i kilkakrotne zmiany rządu uniemożliwiły przeprowadzenie procedury poprzedzającej podjęcie formalnej decyzji o podpisaniu, choć oficjalnie potwierdzano istnienie decyzji politycznej w tym kierunku.

Przystępując do negocjowania Konwencji spodziewano się powszechnie, iż Konwencja służyć będzie jako katalizator niezbędnych przemian w tym zakresie, zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej i doprowadzi do „dorównania do standardu” istniejącego w krajach Zachodu Europy. O ile pierwsze założenie okazało się spełniać nawet bardziej niż się spodziewano, to drugie założenie okazało się tylko częściowo trafne. Jak pokazały bowiem negocjacje w niektórych przypadkach to właśnie państwa Europy Środkowej i Wschodniej wypracowały już rozwiązania mogące służyć jako wzór. W efekcie wypracowano pewien model oparty na doświadczeniach wszystkich uczestniczących państw i wszyscy praktycznie muszą wprowadzić pewne zmiany w swoim ustawodawstwie krajowym i praktyce działania, by ten model wprowadzić w życie. Tak więc, wbrew oczekiwaniom niektórych, w Konwencji nie chodzi o to by Wschód dogonił Zachód w osiągnięciu pewnych standardów uspołeczniania ochrony środowiska, lecz o to by wszyscy osiągnęli tu odpowiedni, jednolity standard.

III. Znaczenie międzynarodowe Konwencji z Aarhus

Konwencja z Aarhus zasługuje na szczególną uwagę, nie jest to bowiem „zwykła” konwencja z dziedziny ochrony środowiska. Wykracza ona poza tradycyjną problematykę takich konwencji, zazwyczaj bardzo „inżyniersko” i „przyrodniczo” zorientowanych. Konwencja z Aarhus uznawana jest za niezmiernie istotny krok naprzód nie tylko w dziedzinie ochrony środowiska ale też i rozwoju demokracji. Oficjalne potwierdzenie tej tezy zawarte jest w przedmowie Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Anana do wydanego przez EKG ONZ podręcznika na temat Konwencji (Aarhus Convention Implementation Guide), w której Sekretarz Generalny ONZ uznał Konwencję z Aarhus za „najambitniejsze przedsięwzięcie w dziedzinie „demokracji środowiskowej” podjęte dotąd pod auspicjami Narodów Zjednoczonych”. Stanowi ona bowiem jedną z pierwszych (jeśli nie pierwszą w ogóle) prób wprowadzenia do obowiązujących norm prawa międzynarodowego kompleksowego ujęcia zagadnień związanych z funkcjonowaniem tzw. „otwartych społeczeństw obywatelskich”. Łączą się one z mającą już ugruntowaną pozycję w prawie międzynarodowym problematyką praw człowieka i określane są niekiedy jako „następna generacja” praw człowieka. Co najmniej już od Konferencji Narodów Zjednoczonych (tzw. Szczyt Ziemi) w Rio de Janeiro w 1992 roku ugruntował się pogląd, dobitnie wyrażony w Zasadzie 10

Deklaracji z Rio, iż zagadnienia te mają kluczowe znaczenie dla realizacji zasady zrównoważonego rozwoju i niezbędne jest odpowiednie ich uregulowanie. Konwencja z Aarhus, jako międzynarodowo - prawna gwarancja praw społeczeństwa w ochronie środowiska, budzi szerokie zainteresowanie na całym świecie. W innych niż EKG regionach, zwłaszcza w Azji i Afryce, z uwagą obserwuje się postępy w realizacji Konwencji i rozpatruje różne sposoby rozszerzenia geograficznego zakresu zastosowania jej postanowień. Rozważa się tutaj możliwość przystąpienia do wstępnych prac w kierunku bądź to globalnej konwencji bądź też szeregu konwencji regionalnych. Niewykluczone jest też przystąpienie do Konwencji z Aarhus państw z innych regionów. Stanowić ona będzie istotny punkt odniesienia odnośnie realizacji Zasady 10 w trakcie światowej konferencji zwanej „Rio + 10” planowanej na wrzesień 2002 r. w Johannesburgu.

Dość powszechne postrzeganie Konwencji z Aarhus w kontekście swego rodzaju potwierdzenia postępów w budowie demokratycznego państwa prawa sprawia, iż ma ona niezwykle istotne znaczenia dla państw przechodzących transformację ustrojową, w tym zwłaszcza dla państw starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Polska jest tutaj w dość uprzywilejowanej pozycji ponieważ od dawna już dostrzeżono tutaj korzyści płynące z upowszechniania ochrony środowiska. Znalazło to dobitny wyraz w przyznaniu zasadzie upowszechniania bardzo eksponowanego miejsca w Polityce Ekologicznej Państwa przyjętej uchwałą Sejmu w 1991 roku. Towarzyszy temu dość rozwinięte ustawodawstwo oraz szereg przedsięwzięć podejmowanych na wszystkich szczeblach struktury administracyjnej kraju dla wspomnienia praktycznej realizacji tej zasady. Przyjęcie Konwencji z Aarhus stanowi w pewnej mierze dodatkowe wyzwanie ale przede wszystkim pomoc dla administracji publicznej oraz społeczeństwa w działaniach dotyczących ujawniania i upowszechniania informacji dotyczących środowiska, upowszechniania procesów decyzyjnych oraz umożliwiania dostępu do sprawiedliwości w tym zakresie.

IV. Pierwsze spotkanie sygnatariuszy Konwencji

Na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy Konwencji, które odbyło się 19 - 21 kwietnia 1999 r. w Kiszyniowie w Mołdawii, obok przeglądu sytuacji w odniesieniu do ratyfikacji, dokonano również wymiany doświadczeń z dotychczasową realizacją Konwencji. Skupiono się zwłaszcza na zagadnieniach dotyczących praktyki administracyjnej w różnych krajach w odniesieniu do spraw, gdzie zobowiązania Konwencji określone są w sposób ogólny i mało precyzyjny jak np.: rozpowszechnianie informacji drogą elektroniczną, zapewnianie informacji o produktach, udział społeczeństwa w procedurach przygotowywania planów, programów itp. dokumentów oraz w podejmowaniu decyzji dotyczących genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMOs). W czasie spotkania przyjęto Plan Pracy w ramach Konwencji (tzw. Work plan). Zdecydowano także o utworzeniu trzech grup zadaniowych (tzw. Task Forces) powołanych dla bliższego rozpatrzenia kwestii takich jak: rejestry zanieczyszczeń (tzw. Pollutant Release and Transfer Registers – PRTR), o których mowa w art. 5 § 9 (zobacz zobowiązanie zawarte w art. 10 § 2 (i), mechanizmu kontroli przestrzegania Konwencji (zob. art. 15) oraz zastosowanie postanowień Konwencji do genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMOs). Przewodnictwo w poszczególnych grupach zadaniowych powierzono odpowiednio: Republice Czeskiej (w odniesieniu do rejestrów zanieczyszczeń), Wielkiej Brytanii (w odniesieniu do mechanizmu kontroli) oraz Austrii (w odniesieniu do GMOs). Mandat każdej z grup zadaniowych obejmuje możliwość rekomendacji co do celowości rozpoczęcia prac zmierzających do rozwinięcia postanowień Konwencji w odniesieniu do tych zagadnień.

V. Drugie spotkanie sygnatariuszy Konwencji

Drugie spotkanie sygnatariuszy Konwencji odbyło się w dniach 3-5 lipca 2000 r. w Cavtat w Chorwacji. W trakcie spotkania wybrano Biuro Konwencji. Przewodniczącym został wybrany F. LaCamera (Włochy), dwoma wice-przewodniczącymi zostali wybrani J. Jendroška z Polski oraz V. Koester z Danii.

Na spotkaniu, obok przeglądu sytuacji w odniesieniu do ratyfikacji oraz wymiany doświadczeń z dotychczasową realizacją Konwencji, wysłuchano też sprawozdania z realizacji zadań zapisanych w Planie Pracy, w tym zwłaszcza w ramach grup zadaniowych (Task Forces). Jedną z najgoręcej dyskutowanych kwestii był związek między realizacją postanowień artykułów 7 i 8 Konwencji z planowanym w ramach Konwencji z Espoo o transgranicznych ocenach oddziaływania na środowisko wszczęciem prac nad instrumentem międzynarodowym dotyczącym tzw. Strategicznych Ocen Środowiskowych (Strategic Environmental Assessment - SEA). Na spotkaniu postanowiono rekomendować zwołanie trzeciego spotkania sygnatariuszy Konwencji jesienią roku 2001 w celu przygotowania pierwszego Spotkania Stron Konwencji, które zostać powinno zwołane po wejściu Konwencji w życie.

Najistotniejsze ustalenia spotkania w Cavtat dotyczą kierunków przyszłych działań związanych z Konwencją. Postanowiono rekomendować zwołanie 3 międzyrządowych grup roboczych mających za zadanie wynegocjowanie odpowiednich tekstów w odniesieniu do:

- kontroli przestrzegania Konwencji oraz reguł proceduralnych obowiązujących na Spotkaniach Stron Konwencji,
- przepisów dotyczących rejestrów powstawania i przemieszczania zanieczyszczeń (PRTR) – w kontekście przygotowania odpowiedniego instrumentu międzynarodowego,
- przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w kontroli GMOs – w celu odpowiedniego uzupełnienia Konwencji

Postanowiono także powołać 2 nowe grupy zadaniowe (Task Forces):

- do wymiany doświadczeń i wsparcia realizacji postanowień Konwencji dotyczących dostępu do sprawiedliwości (pod przewodnictwem Estonii),
- do wymiany doświadczeń na temat praktyki elektronicznego udostępniania informacji (pod przewodnictwem Austrii).

W odniesieniu do kwestii Strategicznych Ocen Środowiskowych postanowiono wezwać do współpracy Strony Konwencji z Espoo w celu zagwarantowania, aby kwestie udziału społeczeństwa były należycie uwzględnione w trakcie negocjacji zmierzających do wypracowania instrumentu międzynarodowego dotyczącego SEA.

VI. Trzecie spotkanie sygnatariuszy Konwencji. Przygotowanie pierwszego spotkania Stron Konwencji

Trzecie spotkanie sygnatariuszy odbyło się w dniach 28-30 listopada 2001 r. w Genewie. Miało ono na przygotowanie pierwszego spotkania Stron Konwencji z Aarhus, które ma odbyć się w październiku 2002 r. we Włoszech.

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele rządów 32 państw regionu ONZ EKG (na uwagę zasługuje udział USA, które nie są stroną Konwencji), Komisji Europejskiej oraz kilkunastu

organizacji międzynarodowych i pozarządowych (w tym UNEP, REC oraz organizacje ekologiczne).

W ramach przygotowań merytorycznych do pierwszego spotkania Stron Sekretariat przedstawił wstępne propozycje co do zakresu zagadnień mogących być przedmiotem dyskusji na pierwszym spotkaniu Stron. Przedstawiono i przedyskutowano też rezultaty prac następujących Grup Zadaniowych:

- ds. Kontroli przestrzegania Konwencji oraz reguł proceduralnych obowiązujących na Spotkaniach Stron Konwencji
- ds. GMO.
- ds. Dostępu do Sprawiedliwości
- ds. Narzędzi Elektronicznych.

Sekretariat poinformował o przebiegu prac nad protokołem w sprawie PRTR.

Wice-przewodniczący grupy roboczej ds. Protokołu nt. Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko J. Jendrośka złożył informacje o postępach prac nad tym protokołem.

VII. Status Konwencji

Do wejścia w życie Konwencji niezbędne było złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez co najmniej 16 państw. W kwietniu 1999 roku Republika Mołdawii, jako pierwsze państwo, zakończyła wewnętrzną procedurę ratyfikacji Konwencji. Na pierwszym spotkaniu sygnatariuszy Konwencji większość państw (w tym Polska) złożyło zobowiązanie do szybkiej ratyfikacji, zaś przeszło 20 państw wyraziło wolę ratyfikacji Konwencji do końca roku 2000 lub początku roku 2001 co oznaczałoby rekordowo szybkie wejście jej w życie. Osiągnięcie tego celu w dużej mierze zależy będzie od woli politycznej i zdolności rządów do przygotowania oraz przeprowadzenia w parlamentach niezbędnych rozwiązań legislacyjnych. Zakres tych zmian zależy zaś od istniejącego stanu regulacji prawnej w dziedzinie objętej Konwencją. Istotną rolę odgrywa tutaj też sposób podejścia do ratyfikacji zobowiązań międzynarodowych. W niektórych państwach uznaje się, iż konstytucyjna gwarancja nadrzędności ratyfikowanych zobowiązań międzynarodowych nad prawem krajowym zwalnia z obowiązku uprzedniego dostosowania tego prawa do tych wymagań, w innych państwach (w tym i w Polsce) uznaje się, iż warunkiem ratyfikacji jest uprzednie dostosowanie prawa krajowego do wymagań międzynarodowych.

W chwili obecnej (luty 2002 r.) dokumenty ratyfikacyjne złożyło 18 państw: Mołdawia, Gruzja, Ukraina, Rumunia, Białoruś, Dania, Azerbejdżan, Macedonia, Turkmenistan, Kirgistan, Kazachstan, Włochy, Albania, Armenia, Estonia, Tadżykistan, Węgry, Litwa. W ten sposób wymóg ratyfikacji Konwencji przez 16 państw został spełniony, w związku z czym weszła ona w życie dnia 30 października 2001 r.

Pierwsze spotkanie Stron Konwencji planowane jest na październik 2002 r. Na Spotkaniu tym podjęte zostaną istotne decyzje co do kierunku dalszych prac nad Konwencją. Stąd też dla wielu państw bardzo ważne jest aby zakończyć ratyfikację przed tym Spotkaniem, gdyż wprawdzie wszyscy sygnatariusze zostaną zaproszeni na Spotkanie, jednak tylko Strony Konwencji będą miały prawo podejmowania decyzji [informacje na temat statusu konwencji znaleźć można na poświęconej jej stronie internetowej - www.unece.org/env/pp].

VIII. Kierunki rozwoju Konwencji

1. Kontrola przestrzegania Konwencji oraz reguły proceduralne obowiązujące na Spotkaniach Stron Konwencji

Omawiając Konwencję nie sposób nie wspomnieć o przewidzianym w niej mechanizmie kontroli jej przestrzegania. Otóż uważa się, iż jest on najsłabszy ze wszystkich znanych dotychczas - praktycznie nie przewiduje się żadnego takiego mechanizmu w postaci wiążącej. Była to „cena” niektórych państw za zgodę do przystąpienia do Konwencji. Zgodzono się na to z uwagi na specyficzny charakter tej Konwencji. O ile bowiem w przypadku „normalnych” konwencji z dziedziny ochrony środowiska, zwłaszcza o znaczeniu globalnym, olbrzymie znaczenie ma dopilnowanie, iż wszyscy rzeczywiście wypełniają swoje zobowiązania co do np. redukcji gazów cieplarnianych (bo bez tego cała akcja nie ma sensu) to tutaj w zasadzie brak przestrzegania Konwencji w jakimś kraju nie wpływa na jej przestrzeganie w innym.

Uznano zatem, że w zakresie kontroli przestrzegania Konwencji należałoby rozstrzygnąć takie podstawowe jak:

- mechanizm zgłaszania problemów z realizacją Konwencji w danym kraju (zwłaszcza zaś kwestia roli i sposobu zgłaszania tych problemów przez społeczeństwo danego kraju)
- charakter organu decydującego (same państwa Strony Konwencji czy też np. wyłoniony przez nie organ składający się z niezależnych ekspertów).

W przypadku reguł proceduralnych podstawowym zagadnieniem jest zakres i sposób zapewnienia udziału społeczeństwa w oficjalnych spotkaniach w ramach Konwencji. Kluczową kwestią jest tutaj mechanizm zgłaszania chęci uczestnictwa i wymagane kryteria w tym zakresie, a także decydowanie o tym czy i kiedy udział społeczeństwa może być ograniczony lub wręcz wykluczony.

W celu wypracowania nowych uregulowań w tym zakresie powołana została specjalna grupa robocza, która przedstawiła następujące propozycje:

- powołanie panelu niezależnych ekspertów jako organu decydującego (rozstrzygającego problemy związane z realizacją Konwencji),
- możliwość złożenia skargi dotyczącej niewłaściwego wypełniania zapisów Konwencji uprawniony będzie każdy zainteresowany (rozstrzygnięcia wymagać będzie jeszcze kwestia konieczności wyczerpania postępowania wewnętrznego w danym państwie).

Dyskusje prowadzone podczas trzeciego spotkania sygnatariuszy Konwencji w listopadzie 2001 r. wskazują, że przyjęcie tych propozycji i uchwalenie odpowiednich zmian w tekście Konwencji jest bardzo prawdopodobne - może nastąpić w trakcie pierwszego spotkania Stron Konwencji.

2. Rejestry powstawania i przemieszczania zanieczyszczeń (PRTR) – w kontekście przygotowania odpowiedniego instrumentu międzynarodowego,

Pierwsze spotkanie grupy roboczej odbyło się na przełomie lutego i marca 2001. Podstawą do negocjacji jest wstępny tekst przygotowany przez Sekretariat Konwencji. W przygotowaniu tego tekstu pomaga kilkunastuosobowa grupa ekspertów (w tym jeden ekspert z Polski). Tekst ten umieszczono na stronie www Konwencji, tak aby umożliwić zapoznanie się z nim wszystkim zainteresowanym. Planuje się także stworzenie wraz z tym strony dyskusyjnej umożliwiającej wymianę poglądów na temat planowanych rozwiązań.

Kluczowe kwestie wymagające rozstrzygnięcia to zakres zanieczyszczeń objętych obowiązkiem raportowania, zakres podmiotów objętych obowiązkiem raportowania (tylko zakłady określonych branż przemysłu czy też np., rolnictwo itp.), formy i sposób zbierania i przechowywania raportów oraz ich udostępniania.

W dyskusji pod uwagę brane będą istniejące rozwiązania, w tym np. Toxic Release Inventory w USA, rejestry w Holandii i Wielkiej Brytanii oraz tzw. European Pollutant Emission Register, który Unia Europejska postanowiła wprowadzić dla kontroli przestrzegania Dyrektywy o zintegrowanym zapobieganiu i kontroli zanieczyszczeń (IPPC).

Drugie spotkanie grupy roboczej odbyło się w dniach 2-6 lipca 2001 r., przy czym w dniach 2-4 lipca formalnie nie prowadzono negocjacji a dyskusja toczyła się w ramach wspomnianej wcześniej tzw. Grupy Technicznej Ekspertów. Zadaniem tej Grupy było przedyskutowanie pewnych kwestii technicznych i przygotowanie materiałów zestawiających propozycje odnośnie potencjalnych substancji wymagających raportowania oraz instalacji podlegających raportowaniu

W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele rządów 29 państw regionu ONZ EKG (na uwagę zasługuje udział USA i Kanady, które nie są stroną Konwencji) oraz Komisji Europejskiej, a także Meksyku, przedstawiciele kilkunastu organizacji międzynarodowych i pozarządowych (w tym OECD, UNEP oraz organizacje przemysłowców, związków zawodowych i organizacje ekologiczne).

Podczas drugiego spotkania postanowiono m.in. przyjąć propozycję OECD, która wraz z USA i Czechami podjęły się opracowania podstawowych zasad PRTR oraz zlecić Sekretariatowi opracowanie analizy kosztów funkcjonowania systemów PRTR.

Trzecie spotkanie grupy roboczej odbyło się w dniach 3-7 grudnia 2001 r. w Genewie. Podobnie jak drugie spotkanie poprzedzone było spotkaniem Grupy Technicznej Ekspertów poświęconym pięciu głównym tematom: substancjom (kryteria, progi), aktywnościom (zakłady, instalacje), transferom (wewnątrz zakładów i poza nimi; ang. on-site, off-site).

Przedmiotem obrad trzeciego spotkania grupy roboczej były: definicje, podstawowe zasady (tzw. „core elements”) PRTR, struktura protokołu, zakres obowiązków tzw. pierwszego kroku („first step”) tzn. wchodzących w życie w momencie wejścia w życie protokołu, przygotowana przez Sekretariat analiza kosztów funkcjonowania systemów PRTR.

Efektom prac grupy roboczej będzie tekst instrumentu międzynarodowego (protokołu do Konwencji z Aarhus), przedstawiony do podpisu ministrom w trakcie V kolejnej konferencji w ramach procesu Środowisko dla Europy, która odbywać się będzie w Kijowie w roku 2002 lub na początku roku 2003.

3. Udział społeczeństwa w kontroli GMOs – w celu odpowiedniego uzupełnienia Konwencji

Pierwsze spotkanie grupy roboczej odbyło się w dniach 10-12 października 2001 r. w Genewie. Wzięli w nim udział przedstawiciele 21 państw, Komisji Europejskiej, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz organizacji ekologicznych.

Podstawowe kwestie rozpatrywane podczas spotkania dotyczyły zakresu wymagań związanych z udziałem społeczeństwa określonych w art. 6 Konwencji jakie stosować należy w przypadku kontroli GMOs, oraz rodzaju procesów decyzyjnych związanych z kontrolą GMOs poddanych tym wymaganiom (np. czy tylko zamierzone uwolnienie do środowiska czy też i użycie z ograniczeniem rozprzestrzeniania – tzw. zamknięte użycie GMOs). Rozważano też formę wprowadzenia nowych zobowiązań (protokół do Konwencji; nowelizację Konwencji; niewiążący instrument w postaci wytycznych).

Efekty pracy grupy zadaniowej przedstawione zostaną w trakcie Spotkania Stron Konwencji, które to spotkanie podejmie decyzje co do zakresu i formy wprowadzenia odpowiednich rozwiązań.

4. Strategiczne oceny środowiskowe SEA

Prace nad tym zagadnieniem prowadzone są w ramach Konwencji z Espoo.

Pierwsze spotkanie grupy roboczej odbyło się w dniach 14-16 maja 2001 r. w Genewie. Uczestniczyli w nim przedstawiciele 40 krajów, Komisji Europejskiej, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz organizacji ekologicznych. Wice-przewodniczącym grupy wybrany został Jerzy Jendrośka z Polski.

Uczestnicy spotkania zgodzili się, że ocenie strategicznej powinny podlegać programy, plany oraz polityki mogące wywoływać skutki transgraniczne. Zastanawiano się też czy poddać ocenie analogiczne dokumenty nie powodujące skutków transgranicznych oraz propozycje aktów normatywnych. Uznano też, że kluczowe znaczenie roli udziału społecznego w procedurze oceny.

Drugie spotkanie grupy roboczej odbyło się w dniach 26-28 września 2001 r. w Genewie. Uczestniczyli w nim przedstawiciele 37 krajów, Komisji Europejskiej, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), IAIA (the International Association for Impact Assessment) oraz organizacji ekologicznych.

Trzecie spotkanie grupy roboczej miało miejsce w dniach 21-23 listopada 2001 r. w Orvieto we Włoszech. Uczestniczyli w nim przedstawiciele 30 krajów, Komisji Europejskiej, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) oraz organizacji ekologicznych. Podczas tego spotkania delegacja polska przedstawiła raport z warsztatu w sprawie współpracy regionalnej zorganizowanego w Warszawie w dniach 22-23 października 2001 r. przez Ministerstwo Środowiska i Regional Environmental Center for CEE (REC).

Czwarte spotkanie ma się odbyć w dniach 11-13 lutego 2002 r. w Warszawie.

Jednym z diskutowanych podczas negocjacji problemów jest rozszerzenie zobowiązań państw w stosunku do zobowiązań wynikających z Dyrektywy Parlamentu i Rady z 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny oddziaływania pewnych planów i programów na środowisko (2001/42/WE).

Efektom prac grupy roboczej będzie tekst instrumentu międzynarodowego (protokołu do Konwencji z Espoo), który przedstawiony zostanie do podpisu ministrom w trakcie V kolejnej konferencji w ramach procesu Środowisko dla Europy, która odbywać się będzie w Kijowie w roku 2002 lub na początku roku 2003.

IX. Ratyfikacja Konwencji w Polsce

Polska należy do krajów, w których warunkiem ratyfikacji jest uprzednie dostosowanie ustawodawstwa krajowego do wymagań danego instrumentu międzynarodowego. Warunek ten został spełniony wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, włączonej następnie do ustawy - Prawo ochrony środowiska. Przepisy zawarte obecnie w art. 19-24 oraz 31-37 Prawa ochrony środowiska są zgodne z wymaganiami Konwencji w dziedzinie dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Kwestie dostępu do sprawiedliwości są w Polsce już od dawna rozwiązane zgodnie z Konwencją.

Ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ratyfikacji Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących

środowiska (Dz. U. Nr 89, poz. 970) Parlament wyraził zgodę na ratyfikację Konwencji. Do jej wejścia w życie potrzebne jest jeszcze opublikowanie jej tekstu w Dzienniku Ustaw (art. 88 ust. 3 i 91 ust. 1 Konstytucji RP). W momencie jej ogłoszenia stanie się jednak częścią krajowego porządku prawnego i będzie bezpośrednio stosowana zgodnie z art. 91 Konstytucji RP. Jest to o tyle istotne, że - w przeciwieństwie do zdecydowanej większości ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych z dziedziny ochrony środowiska, które określają zazwyczaj zobowiązania jednego państwa wobec innych państw - konwencja z Aarhus, podobnie jak większość umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, dotyczy przede wszystkim zobowiązań państw wobec swoich własnych obywateli (a ściślej rzecz biorąc społeczeństwa - które nie jest ograniczone w konwencji z Aarhus tylko do obywateli danego państwa). Składa się ona z konkretnych norm prawnych przyznających społeczeństwu dość jasno określone uprawnienia lub nakładających obowiązki na organy administracji, a tym samym nadających się do bezpośredniego stosowania w krajowym obrocie prawnym.

Tekst powstał w ramach projektu realizowanego przez Centrum Prawa Ekologicznego z Wrocławia (<http://cpe.eko.org.pl>) we współpracy z Regional Environmental Center, Szentendre, Węgry (<http://www.rec.org>)

Dr Jerzy Jendrośka, w latach 1996 – 1998 reprezentował Polskę w pracach nad Konwencją EKG ONZ o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska - wybrany wiceprzewodniczącym grupy roboczej prowadzącej negocjacje. W okresie wrzesień 1998 – wrzesień 1999 kierował pracami sekretariatu tej Konwencji w EKG ONZ w Genewie, obecnie Wiceprzewodniczący Biura tej Konwencji.

Prezes Centrum Prawa Ekologicznego, Wspólnik Zarządzający Kancelarii Jendrośka, Jerzmański & Bar. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska. Sp. z o.o.

Stały ekspert Sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, ekspert Komisji Europejskiej nr E64808N oraz konsultant UNEP do spraw Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencji z Aarhus).

W latach 2000-2001 pełnił funkcję doradcy Ministra Środowiska w zakresie integracji europejskiej.

W latach 1978 – 1998 pracownik naukowy Zespołu Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Autor lub współautor jedenastu książek i około stu czterdziestu artykułów w języku polskim, angielskim i niemieckim z zakresu prawa ochrony środowiska.