

GENOWEFA GRABOWSKA

## POLITYKA EKOLOGICZNA WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

WYZWANIA DLA POLSKI W KONTEKŚCIE PRZYSTĄPIENIA  
DO UNII EUROPEJSKIEJ

### I. UWAGI OGÓLNE

Cele i kierunki działalności każdej organizacji międzynarodowej są określone we wstępie lub w pierwszych artykułach jej statutu. Państwa wyjaśniają w nich powody utworzenia danej organizacji, obwieszczają w nich swój program i prezentują jej cele w bardzo ogólny sposób, posługując się przy tym językiem opisowym, bliższym raczej polityce niż prawu. Nie należy jednak uważać wstępu za czysto dekoracyjny element statutu, albowiem obok deklaracji politycznych zawiera on także ważne wskazówki interpretacyjne<sup>1</sup>, a to sprawia, że ustalenie intencji stron umowy wymaga odwołania się do jej wstępu. Sformułowane tam w sposób ogólny cele (np. preambuła do Karty NZ) są dla członków organizacji wskazówką postępowania, jednakże nie mają prawotwórczego charakteru, a zatem nie wywołują skutków prawnych w postaci przyznania praw lub nałożenia na państwa konkretnych zobowiązań. Akceptacja prawa każdej organizacji do zamieszczenia we wstępie informacji o celu jej utworzenia oraz o kształcie i charakterze jej polityki, zmusza jednak do poszukiwania konkretnych celów organizacji (lub celów jej polityki w określonej dziedzinie) nie we wstępie, ale w tej części umowy, która ma charakter prawotwórczy, czyli w przepisach nakładających na państwa obowiązek określonego zachowania lub postępowania.

Najpełniej tę problematykę odzwierciedla prawo środowiska Wspólnoty Europejskiej oraz przyjęta, a następnie doskonalona przez tę organizację jej polityka ekologiczna<sup>2</sup>. Tworzone w drodze zgodnej praktyki państw WE lub poprzez decyzje jej statutowych organów zasady dotyczące środowiska, były następnie wpisywane do tekstów aktów prawnych albo ujmowane w formę programów ekologicznych, opisujących politykę wspólnot wobec środowiska, w tym – jej cele i metody ich osiągnięcia.

<sup>1</sup> Zob. szerzej na temat mocy wiążącej i roli wstępów do umów międzynarodowych w S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, 53 n.

<sup>2</sup> Zob. S. P. Johnson, G. Corcelle, *The Environmental Policy of the European Communities*, London 1995, 1–22.

## II. PODSTAWY PRAWNE

Wstęp do traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>3</sup> (dalej: TR) nie wspomina o ochronie środowiska jako celu organizacji, ani też nie wskazuje potrzeby prowadzenia przez nią polityki ekologicznej. Posługuje się natomiast dość ogólnymi stwierdzeniami, z których można – jak się wydaje – łatwo wyprowadzić konieczność podejmowania przez organizację pewnych działań także w płaszczyźnie ekologicznej. We wstępie pojawiają się bowiem zapewnienia, że celem wysiłków państw członkowskich jest „stała poprawa warunków życia i pracy ich narodów”; „zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami”, czy też „usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych”. Zważywszy fakt, że TR powstał w roku 1957, pominięcie ochrony środowiska w jego preambule nie powinno dziwić.

Pierwsze zmiany w podejściu do problematyki ekologicznej nastąpiły wraz z wprowadzeniem w życie w 1986 r. postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego (dalej: JAE). Sygnalizuje je już Czwarty Program działania Wspólnoty wobec środowiska<sup>4</sup>, przyjęty pod wpływem JAE. Twórcy tego dokumentu dołączyli doń specjalny załącznik zatytułowany *Powtórzenie celów i zasad polityki Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska*, przy pomocy którego zamierzali zebrać rozproszone doświadczenia i ponownie podkreślić znaczenie polityki ekologicznej dla realizacji innych zadań Wspólnoty<sup>5</sup>. I chociaż załącznik nie ma mocy dokumentu wiążącego, to jednak dostarcza wiedzy na temat ówczesnego pojmowania polityki organizacji wobec środowiska.

Poza poprawą warunków i jakości życia mieszkańców Wspólnoty (pkt 11 załącznika) polityka Wspólnoty powinna: zapobiegać i zmniejszać zanieczyszczenia i uciążliwości; dbać o poziom równowagi ekologicznej i ochronę biosfery oraz o racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska; zapewniać poprawę warunków życia i pracy, a także poszukiwać rozwiązań dla trudnych problemów w dziedzinie ochrony środowiska wspólnie z państwami spoza Wspólnoty, szczególnie w ramach organizacji międzynarodowych (pkt 12 załącznika). Nie ulega wątpliwości, że tak wyrażna specyfikacja celów polityki Wspólnoty spełniała rolę użytecznych wytycznych w dziedzinie środowiska. Ustalenia te potwierdzone następnie praktyką państw okazały się niezmiernie przydatne dla przyszłych rozwiązań traktatowych.

Jednakże przyznanie polityce ekologicznej Wspólnoty Europejskiej należnego jej miejsca nastąpiło dopiero po przyjęciu Traktatu z Maastricht (1992), powołującego do życia Unię Europejską<sup>6</sup>. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zawiera we wstępie wyraźną deklarację jej twórców stwierdzającą, iż ich państwa są zdecydowane popierać postęp ekonomiczny i społeczny m.in. poprzez „budowanie rynku wewnętrznego, wzmocnianie spójności i ochronę środowiska natu-

<sup>3</sup> Polski tekst traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z 25 marca 1957 r. w Rzymie, zob. *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1994, 37 n.

<sup>4</sup> Zob. *Uchwała Rady WE 87/C 328/01 z 19 października 1987 roku w sprawie kontynuacji i wdrożenia polityki WE i programu działania w dziedzinie ochrony środowiska (1987–1992)*, w: *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. 1: *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1994, 79.

<sup>5</sup> Tamże, 160.

<sup>6</sup> Polski tekst Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 w Maastricht, zob. *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak i E. Skrzydło-Tefelska, t. 3, Lublin 1999, 45 n.

ralnego”<sup>7</sup>. W ten sposób ochrona środowiska naturalnego została uznana za kluczowe zadanie organizacji, od spełnienia którego zależy osiągnięcia UE w innych dziedzinach.

Konkretyzacji tak ogólnie zasygnalizowanych we wstępie celów ekologicznych Unii należy poszukiwać w dalszych, już wiążących częściach traktatu założycielskiego. Jednakże art. 2 TUE formułujący cele organizacji nie odnosi się bezpośrednio do ochrony środowiska. I chociaż wymienia wśród nich „popieranie postępu gospodarczego i społecznego”, „osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju”, „zachowanie i rozbudowa dorobku Wspólnoty”, czy też „zapewnienie efektywności jej mechanizmów i instytucji”, to stosunek Unii do polityki ekologicznej może być oceniany przede wszystkim przez pryzmat prawa i działalności Wspólnot Europejskich, które stanowią jej pierwszy filar.

Ustanawiając wspólny rynek i unię gospodarczo-walutową, Wspólnota Europejska wpisała dbałość o stan środowiska do swych podstawowych zadań. I tak art. 2 Traktatu Rzymskiego potwierdza, że zadaniem Wspólnoty jest przyczynienie się do „harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju” oraz „wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego”. Zasada zrównoważonego rozwoju ma zapewnić realizację i osiągnięcie czterech podstawowych celów: ekologicznych (powstrzymanie degradacji środowiska i eliminacja jego dalszych zagrożeń); ekonomicznych (zaspokojenie podstawowych potrzeb materialnych człowieka, rozwój gospodarczy osiągany z uwzględnieniem przyjaznych środowisku technik i technologii oraz zaprzestanie produkcji na cele wojenne); humanitarnych i społecznych (likwidacja nędzy, głodu, ochrona zdrowia i życia, edukacja i zabezpieczenie społeczne)<sup>8</sup>.

Dla wykonania tych zadań Wspólnota ustala, opracowuje i prowadzi rozmaite polityki sektorowe, w tym – politykę w zakresie środowiska naturalnego (art. 3 ust. 1 lit. 1)<sup>9</sup> oraz politykę dotyczącą współpracy w zakresie rozwoju (art. 3 ust. 1 lit. 1). O wysokim znaczeniu, jakie państwa członkowskie WE nadają polityce ochrony środowiska, może świadczyć art. 6 włączony do TR mocą uzgodnień wprowadzonych w Amsterdamie (1997). Z jego treści wynika obowiązek uwzględniania aspektów ochrony środowiska we wszystkich działaniach podejmowanych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie. Planowanie nowych, a także realizowanie dotychczas istniejących polityk wspólnotowych wymaga od wszystkich uczestników (organizacji i jej organów oraz państw członkowskich i jego osób prawnych) uprzedniego rozważenia konsekwencji ekologicznych wszelkich planowanych i podejmowanych działań.

To nowe podejście, wyznaczające ochronie środowiska wszechstronne i szczególne zadanie, prowadzi w konsekwencji do ekologizacji innych polityk sekto-

<sup>7</sup> Tamże, 47 n.

<sup>8</sup> Zob. B. P o s k r o b k o, *Spoleczne czynniki ochrony środowiska*, w: *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Warszawa 1998, 12; M. K e n i g - W i t k o w s k a, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, PiP 1998, nr 8, 45; D. P y ć, *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, materiały z konferencji nt. *Prawo międzynarodowe w dobie transformacji społeczności międzynarodowej*, Kraków 21–22 września 2000. Szerzej na temat prawa do rozwoju i prawa do środowiska zob. K. D r z e w i c k i, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988.

<sup>9</sup> Zob. A. K i s s, D. S h e l t o n, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, 19; J. H. J a n s, *European Environmental Law*, The Hague 1995, 13–39; D. L e M o r v a n, *Środowisko a polityki Wspólnoty*, w: *Wspólnota Europejska a środowisko naturalne*, t. 1, Lublin 1999, 24 n.

rowych Wspólnoty. Oznacza to konieczność zintegrowania polityki ekologicznej z celami, strategiami i programami wykonawczymi wszystkich innych polityk wspólnotowych. Dotyczy to przede wszystkim takich działów gospodarki jak: energetyka, transport, przemysł, gospodarka komunalna i budownictwo, rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo, turystyka a także innych dziedzin działalności, które oddziałują na środowisko w formie bezpośredniego lub pośredniego korzystania z jego zasobów albo są źródłem zanieczyszczania środowiska. Instrumentem wspierającym ekologizację polityk sektorowych powinny być strategiczne oceny oddziaływania na środowisko wszelkich programów gospodarczych i planowanych na ich podstawie działań.

Rozwinięciem, uszczegółowieniem i opisaniem polityki Wspólnoty wobec środowiska naturalnego jest Tytuł XIX Traktatu Rzymskiego (wersja skonsolidowana) zatytułowany *Środowisko naturalne*, zamieszczony w jego najobszerniejszej III części pt. *Polityki Wspólnoty*. Wśród enumeratywnie wyliczonych w art. 174 TR celów polityki Wspólnoty wobec środowiska naturalnego figurują:

- zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego;
- ochrona zdrowia człowieka;
- rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych;
- wspieranie działań na poziomie międzynarodowym, dotyczących regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

Interpretując wskazane wyżej cele<sup>10</sup>, należy pamiętać, iż tekst tego przepisu – chociaż wielokrotnie wskazywano na jego niedostatki – pozostaje niezmienny od wielu już lat. Dopiero drogą rozszerzającej interpretacji opartej na treści niektórych dyrektyw (np. *Habitats Directive*, OJ 1992 L. 206/7) można ustalić przedmiotowy zakres ochrony środowiska, a zwłaszcza rozwiązać wątpliwość dotyczącą objęcia tym pojęciem także ochrony przyrody i krajobrazu. Już preambuła przywołanej wyżej dyrektywy stwierdzała, że „zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska” mieści w sobie także „konserwację naturalnych siedlisk oraz dzikiej flory i fauny”. Zapowiadaną ochronę miała także z formalnego punktu widzenia zapewnić (lub usprawnić) dyrektywa Rady 313/90 o dostępie do informacji o stanie środowiska.

Stawiając jako cel polityki ekologicznej ochronę zdrowia człowieka, Wspólnota podkreśliła konieczność indywidualnego podejścia do tego problemu. Jej głównym celem ma być ochrona człowieka-jednostki oraz położenie nacisku na jego ekologiczny interes, podczas gdy dbałość o interes kolektywny (społeczny) ma tu charakter wtórny i pojawia się jako suma interesów indywidualnych. I chociaż człowiek stanowi jedno z ogniw ekosystemu, to jednak ochroną objęto tylko jego zdrowie, nie wspominając o innych elementach tegoż ekosystemu, które na jego zdrowie mogą mocno oddziaływać. Znaczenie tego elementu podnosi fakt wpisania ochrony zdrowia człowieka do treści konstytucji niemal wszystkich państw europejskich. Ochrona zdrowia pojawia się w nich z jednej strony jako prawo obywatelskie (lub prawo człowieka), z drugiej – jako forma zobowiązująca państwa do podjęcia określonych działań na rzecz realizacji tej idei<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat zob. m.in. J. H. J a n s, *European Environmental...*, 13 n.

<sup>11</sup> Zob. np. art. 68 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 stwierdzający, że „Każdy ma prawo do ochrony zdrowia”

Nakaz „rozważnej i racjonalnej” eksploatacji zasobów naturalnych ma swój rodowód w deklaracji towarzyszącej Aktowi końcowemu, który wprowadzał w życie Jednolity Akt Europejski (1986). Przy tej okazji państwa potwierdziły, że działalność Wspólnoty w płaszczyźnie środowiska nie może kolidować z polityką państw odnośnie do eksploatacji ich źródeł energii. Powyższe stwierdzenie dotyczy jednak wyłącznie „eksploatacji źródeł energii”, a nie szerzej rozumianego „wykorzystywania zasobów naturalnych”, co sprawia, że jego przydatność dla interpretacji celów polityki Wspólnoty ma ograniczone znaczenie.

Pewne wątpliwości powstają także w związku z interpretacją użytego w art. 174 ust. 1 TR określenia „zasoby naturalne”, które w praktyce okazało się dość trudne do jednoznacznego zdefiniowania. W ustaleniu jego treści nieco pomaga *Deklaracja Sztokholmska* (1972)<sup>12</sup>, która wnikliwie i wyczerpująco omawia wszystkie elementy tworzące środowisko człowieka, a do zasobów naturalnych zalicza: ziemię i jej zasoby, powietrze, wodę, florę i faunę wraz z ich reprezentatywnymi okazami (Zasada 2)<sup>13</sup>. Należy przyjąć, iż pojęcie „zasoby naturalne” mieści w sobie także to, co zwykło się rozumieć pod określeniem „bogactwa naturalne”, czyli wszelkie organiczne i nieorganiczne zasoby skorupy ziemskiej, dna morskiego i znajdującego się pod nim wnętrza ziemi. Zasoby uzyskiwane z danego obszaru są najczęściej określane mianem minerałów (np. art. 133 konwencji o prawie morza, 1982).

Uwzględniając cechy fizyko-chemiczne poszczególnych kategorii, można wśród nich wyodrębnić zasoby stałe, płynne lub gazowe. Z uwagi na przydatność gospodarczą wyodrębnia się zasoby odnawialne (np. flora, fauna, woda) oraz zasoby nieodnawialne (np. powietrze, minerały, grunt). Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że zarządzanie zasobami naturalnymi obejmuje: ochronę przyrody; ochronę ziemi (gleby) przed zanieczyszczeniami; zarządzanie odpadami wraz z recyklingiem oraz zarządzanie zasobami wodnymi; politykę wobec obszarów zurbanizowanych i wobec zagrożeń (np. powodzie, trzęsienia ziemi, awarie przemysłowe); ochronę wybrzeży i obszarów górskich; politykę wobec rolnictwa ekologicznego oraz oszczędność energii. Podobne interpretacje pojawiły się także w późniejszych dokumentach Wspólnoty (np. dyrektywa 93/76 o ograniczeniu emisji dwutlenku węgla wiąże poprawę efektywności wykorzystania energii z „racjonalnym zużyciem” produktów naftowych, gazu ziemnego oraz paliw stałych, czy decyzja Rady 93/500 dotycząca promocji na obszarze Wspólnoty odnawialnych źródeł energii), które jednocześnie i bezpośrednio nawiązują do rozważnego i racjonalnego wykorzystania omawianych zasobów naturalnych.

Wpisanie ochrony środowiska na listę celów Wspólnoty przyniosło pytanie o terytorialny zakres oddziaływania polityki ekologicznej tej organizacji. Przekonanie, że wystarczy chronić wyłącznie środowisko naturalne we własnym kraju (własnych krajach), nie wytrzymało próby czasu. Państwa członkowskie szybko zorientowały się, że zanieczyszczenia nie respektują granic państwowych, a osiągnięcie zadowalającego stanu własnego środowiska wymaga rozciągnięcia ochrony na znacznie szersze obszary. To spowodowało, że poważna część współ-

<sup>12</sup> Zob. *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, red. K. Kocot, K. Wolfke, Wrocław 1976, 581.

<sup>13</sup> Zob. szerzej G. G r a b o w s k a, *Zasoby naturalne w świetle prawa międzynarodowego*, w: *Problemy prawne górnictwa*, Katowice 1980, 27 n.

notowej polityki ekologicznej wiąże się właśnie z ochroną środowiska poza jej granicami. Wśród przykładów ilustrujących tę tezę należy wskazać przede wszystkim: rozporządzenie 2455/92 w sprawie eksportu i importu niebezpiecznych chemikaliów<sup>14</sup>; rozp. 348/81 w sprawie ochrony wielorybów; dyrektywa 89/370 w sprawie importu skór młodych fok; rozp. 259/93 w sprawie eksportu odpadów do państw spoza Wspólnoty, czy też rozp. 3626/82 w sprawie implementacji na obszarze Wspólnoty konwencji o międzynarodowym handlu zagrożonymi wyginięciem gatunkami dzikiej fauny i flity (CITES, 1973). Nadto WE jest stroną licznych porozumień międzynarodowych<sup>15</sup> mających za przedmiot ochronę środowiska w skali globalnej (np. konwencja o ochronie warstwy ozonowej – 1985; konwencja o kontroli transgranicznego przemieszczania niebezpiecznych odpadów – 1989; konwencja ramowa o zmianach klimatycznych – 1992; konwencja o różnorodności biologicznej – 1992). Usankcjonowanie tezy, że ochrona własnego środowiska wymaga działań znacznie wykraczających poza ten obszar, zostało wpisane do TR po roku 1992 (Traktat z Maastricht). W konsekwencji wśród celów polityki ekologicznej Wspólnoty pojawiła się możliwość „wspierania działań dotyczących regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego”.

Kreowanie polityki ekologicznej Wspólnoty odbywa się z uwzględnieniem kilku wymienionych w TR czynników. Na pierwszym miejscu bierze się pod uwagę dostępne dane naukowo-techniczne, a następnie – ocenę stanu środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty oraz konsekwencje gospodarcze, a w tym – potencjalne zyski i koszty zamierzonych działań lub ich braku, a także – gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości oraz równomierny rozwój jej regionów.

Wskazanie dążenia do wysokiego poziomu ochrony środowiska jako celu polityki Wspólnoty powinno być przezeń osiąganym przy uwzględnieniu aktualnego zróżnicowania poziomu ochrony środowiska oraz faktu istnienia odmiennych sytuacji ekologicznych w różnych regionach. Celem polityki ekologicznej Wspólnoty staje się zatem wypracowanie spójnego modelu zarządzania środowiskiem w państwach członkowskich oraz przyjęcie wspólnych standardów jego ochrony. Kolejnym krokiem pozwalającym zrealizować tę politykę musi być przeniesienie rozwiązań przyjętych przez Wspólnotę na płaszczyznę narodową. W tym kontekście Traktat Rzymski wymaga od państw członkowskich podjęcia stosownych działań harmonizacyjnych, które mogą być poprzedzone odpowiednimi środkami tymczasowymi (zabezpieczającymi), zwłaszcza jeżeli jest to uzasadnione pozaekonomicznymi powodami ekologicznymi i odbywa się pod kontrolą Wspólnoty (art. 174 ust. 2).

### III. PRAKTYKA

Na podstawie dotychczasowego funkcjonowania Wspólnot Europejskich można wyodrębnić kilka płaszczyzn, w których państwa członkowskie realizują za-

<sup>14</sup> Już w preambule tego dokumentu stwierdzono, że ochrona człowieka i środowiska powinna być prowadzona zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i w państwach trzecich (OJ 1992 L 251/13).

<sup>15</sup> Zob. J. R a u x, *Kompetencje Wspólnoty w zakresie zawierania umów w dziedzinie środowiska*, w: *Wspólnota Europejska...*, t. 1, 159.

pisane w traktatach cele polityki ekologicznej. Są to: cele ogólne; cele w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych oraz cele w zakresie jakości środowiska.

## 1. Cele ogólne

Wśród celów ogólnych pierwsze miejsce zajmuje konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego na obszarze Wspólnot, czyli bezpieczeństwa jego mieszkańców, infrastruktury społecznej oraz zasobów naturalnych i zasobów przyrody. W konsekwencji każde państwo członkowskie (a także państwa stowarzyszone, dopiero aspirujące do członkostwa) samo określa i rozwija w odpowiednim dokumencie te cele, które jego zdaniem, w jego konkretnej sytuacji pozwalają na realizację podstawowego celu, czyli bezpieczeństwa ekologicznego.

I tak, w Polsce ochrona środowiska została podniesiona do rangi zasady konstytucyjnej ujętej następująco: „Rzeczpospolita Polska ... zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (art. 5). Jej rozwinięciem jest nałożony na władze publiczne obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom, udostępnianie informacji o stanie środowiska oraz wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy jego stanu (art. 74). Liczne akty polskiego prawa środowiska uzupełniają i uszczegółowiają powyższe przepisy<sup>16</sup>.

Ciekawie prezentuje się na tym tle propozycja polskiego rządu sformułowana w ramach *II Polityki Ekologicznej Państwa* (dalej: II PEP), która w lipcu 2000 r. została skierowana do Sejmu RP (druk sejmowy nr 2095). W dokumencie przygotowanym w ramach negocjacji preakcesyjnych z UE, polski rząd zamierza zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne kraju poprzez dwojaki rodzaj działania: o charakterze strategicznym oraz o charakterze taktycznym. Wśród celów strategicznych dokument wymienia:

1. konieczność oddziaływania na takie kształtowanie polityk makroekonomicznych, aby sprzyjały uwzględniającemu ochronę środowiska rozwojowi zrównoważonemu;

2. dostosowanie polityk sektorowych do wdrażania zrównoważonego gospodarowania i ochrony zasobów naturalnych oraz wdrażania we wszystkich sektorach gospodarki proekologicznych wzorców produkcji i systemów organizacji i zarządzania;

3. poprawa jakości środowiska we wszystkich elementach (powietrze, woda, gleba, ekosystemy, gatunki i ich naturalne siedliska, klimat, krajobraz) i na wszystkich specyficznych obszarach kraju (miasta i osiedla ludzkie, tereny rolnicze, obszary o dużej różnorodności biologicznej, obszary leśne i bagienne, doliny rzeczne, obszary górskie i podgórskie, strefa przymorska, morze terytorialne i strefy przygraniczne), a także – zmniejszenie emisji zanieczyszczeń i zużycia zasobów przyrodniczych;

4. ograniczenie presji konsumpcji na środowisko poprzez kształtowanie proekologicznych wzorców konsumpcji oraz proekologicznego systemu wartości;

---

<sup>16</sup> Zob. np. wykaz podstawowych aktów prawnych w: L. Meri ng, *Prawo ochrony środowiska*, Sopot 1998.

5. zapewnienie dostępu społeczeństwa do informacji o stanie środowiska, do udziału w podejmowaniu decyzji oraz do procedur sądowych w sprawach dotyczących środowiska;

6. zapewnienie zgodności polskiej polityki ekologicznej z kierunkami i działaniami przyjętymi we wspólnotowej polityce ekologicznej, jako etapu prowadzącego do członkostwa w UE;

7. promowanie zrównoważonego rozwoju w kontaktach międzynarodowych poprzez wypełnianie zobowiązań Polski przyjętych w ramach konwencji ekologicznych oraz współpracę z sąsiadami i innymi państwami w rozwiązywaniu problemów transgranicznych, a także pomoc krajom sąsiednim i innym państwom Europy Wschodniej i Środkowej w rozwiązywaniu problemów z zakresu ochrony środowiska w formie eksportu myśli technicznej i naukowej.

Realizacja wskazanych wyżej celów strategicznych wymaga konkretnych działań taktycznych, wśród których dokument wymienia: doskonalenie prawnych, administracyjnych i ekonomicznych mechanizmów korzystania ze środowiska; doskonalenie struktur zarządzania środowiskiem na wszystkich szczeblach administracji państwowej i samorządowej; promowanie zasad i systemów zarządzania środowiskowego oraz negocjacje z Unią Europejską co do okresów przejściowych (dostosowawczych) dotyczących spełnienia przez Polskę niektórych wymagań w dziedzinie środowiska oraz rodzaju i rozmiarów pomocy (w tym także pomocy finansowej), której Unia mogłaby udzielić Polsce w tym zakresie.

Zarysowane w II PEP cele ogólne polskiej polityki ekologicznej mają być osiągnięte w trzech przedziałach czasowych, jako cele krótko-, średnio- i długookresowe.

Do celów **krótkookresowych** (do 2002 r.) zaliczono: zmniejszenie negatywnego oddziaływania na zdrowie i środowisko w tzw. „gorących punktach” („hot spots”), do których zalicza się obszary najsilniej uprzemysłowione i zurbanizowane (np. zanieczyszczenie wód powierzchniowych objęte Programem Bałtyckim<sup>17</sup>, tereny po byłych bazach wojsk radzieckich, stare i niedostatecznie rozpoznane składowiska pestycydów i innych substancji oraz niebezpiecznych odpadów); pełną realizację postanowień Układu Europejskiego oraz Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC)<sup>18</sup> w zakresie ochrony środowiska wraz z sukcesywną implementacją „prawa ekologicznego UE”; stworzenie warunków prawnych i organizacyjnych dla realizacji przez Polskę międzynarodowych konwencji ekologicznych; zreformowanie systemu zarządzania środowiskiem na szczeblu powiatowym i wojewódzkim oraz w administracji niezespólonej; rozbudowa systemu ratownictwa ekologicznego i likwidacji skutków takich zagrożeń, a także – zapoczątkowanie wprowadzania nowoczesnych i skutecznych mechanizmów, metod i procedur prawnych, ekonomicznych, finansowych i planistycznych ułatwiających zarządzanie środowiskiem.

**Średniookresowe** cele polskiej polityki ekologicznej (do 2010 r.) zmierzają do wdrożenia: przepisów i standardów ekologicznych UE, zobowiązań wynika-

<sup>17</sup> Zob. także J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1997.

<sup>18</sup> Dokument przyjęty przez Rząd RP 23 czerwca 1998 r. w: *Monitor Integracji Europejskiej*, Warszawa 1998, nr 19.

jących z konwencji międzynarodowych oraz umów dwustronnych (zawartych zwłaszcza z państwami sąsiadującymi) oraz wzmocnienie instytucjonalne systemów wewnętrznych odpowiedzialnych za realizację strategii zrównoważonego rozwoju Polski, a także dalszy rozwój sektorowych programów ekologicznych.

Cele **długookresowe** II PEP (do 2025 r.) wiążą się z koniecznością zapewnienia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Wśród elementów opisujących osiągnięcie tego celu dokument wymienia: ugruntowanie konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju jako trwałej podstawy dla polityki gospodarczej i społecznej państwa, organów samorządowych oraz instytucji społeczno-politycznych i obywateli; utrwalenie zasady kontroli państwa nad strategicznymi zasobami przyrodniczymi (wody, lasy, surowce mineralne); pełna integracja polityki ekologicznej z politykami w innych sektorach gospodarki; gruntowna przebudowa polskiego modelu produkcji i konsumpcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej; rezygnacja (w oparciu o zasadę przezorności) z takich osiągnięć nauki i techniki, które mogłyby wywołać negatywne oddziaływanie na środowisko; odbudowa zniszczeń powstałych w środowisku przyrodniczym i stworzenie skutecznego systemu zabezpieczającego przed ich ponownym powstaniem; utrzymanie i ochrona istniejących ekosystemów (np. naturalnych siedlisk zwierząt i roślin) o cennych wartościach przyrodniczych i kulturowych; zachowanie obszarów o wysokich walorach turystyczno-rekreacyjnych, jako bazy dla wypoczynku ludności; renaturalizacja obszarów cennych przyrodniczo; wzrost wartości produkcji w rolnictwie i leśnictwie przy zachowaniu zdrowych i proekologicznych technologii oraz różnorodności biologicznej.

Zgodnie z prawem wspólnotowym *II Polityka Ekologiczna Państwa* kładzie duży nacisk na **ekologizację polityk sektorowych**. We Wspólnocie oznacza to konieczność uwzględnienia problematyki ochrony środowiska we wszystkich politykach Wspólnoty i traktowania jej z równą uwagą, z jaką traktuje się cele gospodarcze czy społeczne. Podkreśla to art. 6 TR stanowiąc, że „wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być włączone do określenia (zdefiniowania) i realizacji polityki Wspólnoty oraz działań przewidzianych w art. 3, w szczególności w celu popierania trwałego rozwoju”. Wśród polityk wymagających zintegrowania z ochroną środowiska art. 3 wymienia: wspólną politykę handlową, politykę w zakresie rolnictwa i rybołówstwa, w zakresie transportu, dotyczącą spraw społecznych, czy też współpracy w zakresie rozwoju. Nie ulega jednak wątpliwości, że polityka ekologiczna musi być integrowana także z innymi politykami wymienionymi w III części Traktatu Rzymskiego, zatytułowanej „Polityki Wspólnoty”. Nasylenia treściami ekologicznymi wymagają zresztą nie tylko polityki Wspólnoty, ale także wyliczone w art. 6 TR zadania (działania) od spełnienia których zależy osiągnięcie jej statutowych celów.

Akceptując takie podejście, II PEP zaleca np. stosowanie tzw. „dobrych praktyk gospodarowania i zarządzania środowiskiem”, osiąganych poprzez kojarzenie efektów gospodarczych z efektami ekologicznymi. Polski dokument przewiduje konieczność ekologizacji polityk następujących sektorów: przemysł i energetyka (m.in. wdrażanie metod czystszej produkcji, stosowanie alternatywnych surowców i odnawialnych źródeł energii, eko-znakowanie towarów); transport (wprowadzanie tzw. „czystszych paliw” (w tym biopaliw) i czystszych pojazdów, a także – pojazdów bezsilnikowych w transporcie indywidualnym, racjonalizacja przewozów, rozwój transportu publicznego w miastach, budowa obwodnic

wokół miast); rolnictwo i leśnictwo (zmniejszenie ilości używanych nawozów chemicznych i środków ochrony roślin, atestowanie żywności, ochrona obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych, rekultywacja gruntów rolnych i leśnych, ochrona lasów przed pożarami); budownictwo i gospodarka komunalna (unowocześnienie systemów grzewczych i modernizacja sieci ciepłych i wodociągowych, racjonalizacja zużycia wody, segregacja odpadów i odzysk surowców, ochrona krajobrazu przy planowaniu osiedli oraz rozmieszczanie obiektów produkcyjnych w strefach zurbanizowanych); turystyka (promocja regionów i miejsc mniej turystycznie eksploatowanych, poprawa jakości usług turystycznych, sterowanie ruchem pojazdów do i z obszarów turystycznych, rygorystyczne przestrzeganie w obszarach turystycznych przepisów z zakresu planowania przestrzennego); ochrona zdrowia (klasyfikacja i system identyfikacji chorób uwarunkowanych niekorzystnym oddziaływaniem środowiska, zagospodarowanie niebezpiecznych odpadów medycznych); handel (system informacji o ekologicznych walorach produktów, eko-znakowanie towarów); obronność kraju (nadzór nad wykorzystywanymi przez wojsko niebezpiecznymi materiałami i substancjami oraz pozostałościami i ich opakowaniami); chemikalia, materiały wybuchowe, substancje ropopochodne).

## 2. Cele w sferze racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych

Zasoby naturalne są dobrem wymagającym szczególnej ochrony i racjonalnego użytkowania. Przykłady bezmyślnego, rabunkowego ich używania można znaleźć w praktyce niemal każdego państwa. Im niższa społeczna świadomość ekologiczna i im powszechniejsze przekonanie o niewyczerpalności danego dobra, o jego „wiecznym” trwaniu i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, tym stosunek do niego bardziej utylitarny, tj. określany tylko z punktu widzenia przydatności ekonomicznej. W praktyce dążenie do racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych państw przebiega w kilku obszarach: racjonalizacja użytkowania wody; zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji; zmniejszenie energochłonności gospodarki i wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych; ochrona gleb i ich zasobów; racjonalna eksploatacja zasobów leśnych oraz ochrona zasobów kopalin.

Racjonalizacja użytkowania wody powinna uwzględniać ilościowe i jakościowe możliwości ekosystemów wodnych państwa, a także wprowadzać obowiązek stosowania najlepszych dostępnych technik produkcji przemysłowej i rolnej, ograniczenie marnotrawstwa wody, nieuzasadnionego wykorzystywania wód podziemnych na cele przemysłowe, a także – stworzenie sprawnego i spójnego systemu samofinansowania się gospodarki wodnej (zrównoważenie cen usług wodociągowych i kanalizacyjnych w powiązaniu z kontrolą zanieczyszczeń u źródła ich powstania).

Racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych można także uzyskać poprzez zmniejszenie materiałochłonności i odpadowości produkcji. Polityka państwa w tym zakresie prowadzi do likwidacji zanieczyszczeń, uciążliwości i zagrożeń powstających u źródła oraz pozwala na uzyskanie korzyści gospodarczych w postaci niższych nakładów na produkcję, a w konsekwencji – zmniejszenie obciążeń obywateli z tytułu eksploatacji zasobów naturalnych. Podobny efekt uzyskuje państwo zmniejszające energochłonność swej gospodarki, z jed-

noczesnym przestawieniem jej na większe wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. II PEP zakłada w tej materii dalsze urealnianie cen energii, postęp w modernizacji polskiej gospodarki oraz wzrost świadomości społecznej sprzyjającej oszczędzaniu energii. Do roku 2010 dokument ten przewiduje 25% spadek zużycia energii (w porównaniu z rokiem 2000) w przeliczeniu na jednostkę produktu krajowego brutto. Zmniejszenie energochłonności gospodarki (w tym zmniejszenie zużycia paliw) przynosi nie tylko znaczące korzyści ekonomiczne, ale także prowadzi – co się uwidacznia zwłaszcza w dłuższej perspektywie – do poprawy sytuacji ekologicznej państwa. Daje się bowiem zauważyć powolne, ale widoczne obniżenie emisji zanieczyszczeń odpowiedzialnych za zmiany klimatyczne oraz substancji zakwaszających glebę i wody.

Także ocenę racjonalnego wykorzystania gleb i ich zasobów państwa powinny prowadzić w dwu płaszczyznach: ekonomicznej oraz ekologicznej. Racjonalność ekonomiczna jako krótkoterminowy cel polityki ekologicznej pozwoli państwu na osiągnięcie w perspektywie długookresowej racjonalności ekologicznej. Odnosi się to do zarówno do produkcji rolniczej, która powinna być prowadzona tylko na wysokowydajnych glebach wyższej jakości oraz przewidywać zalesianie nieprzydatnych dla rolnictwa tzw. gruntów marginalnych, jak i do gospodarki leśnej. Funkcje lasów, zarówno produkcyjne (magazyn drewna), jak i społeczne (miejsce pracy, wypoczynku i regeneracji człowieka) powinny iść w parze z funkcjami ekologicznymi, polegającymi na traktowaniu lasów jako czynnika równowagi ekologicznej i siedliska dzikich gatunków roślin i zwierząt.

Ochrona zasobów kopalin jest najczęściej realizowana przez ograniczenie poziomu ich wydobycia lub poprzez zastosowanie substytutu określonego surowca (z grupy surowców odnawialnych lub na bazie odpadów), albo też – zmniejszenie zużycia danego surowca w przeliczeniu na jednostkę produktu. O poszukiwaniu i wydobyciu kopalin powinna decydować jasna i spójna polityka koncesyjna państwa. Podstawowym warunkiem uzyskania koncesji jest przedłożenie przez przyszłych użytkowników złoża programów, w których dają gwarancję wszechstronnego wykorzystania wyeksploatowanych zasobów oraz wskazują na środki podjęte w celu ograniczenia skali i zakresu naruszeń środowiska. W ramach racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych szczególną opieką powinny być otoczone wody lecznicze i termalne, a także rzadziej występujące tzw. kopaliny użyteczne.

### 3. Cele w zakresie jakości środowiska

O jakości środowiska państwa jako całości świadczy stan jego poszczególnych segmentów. Zatem ocena stopnia czystości środowiska zależy od szczególnie podatnych na zanieczyszczenia jego następujących obszarów: odpady, jakość wód, jakość powietrza, hałas i promieniowanie, bezpieczeństwo chemiczne i biologiczne, nadzwyczajne zagrożenia oraz różnorodność biologiczna i krajo-brazowa.

Racjonalne gospodarowanie odpadami wymaga podjęcia przez państwa działań idących w dwu kierunkach. Po pierwsze – zmusza je do ochrony wszystkich elementów środowiska (powietrze, wody, gleba i grunt) przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez składowanie i transport odpadów. Po drugie – odpady tworzące swoisty rynek surowcowo-materiałowy mogą przynosić wymierne korzyści materialne, jeśli państwo podejmie odzysk surowców, materia-

łów oraz wykorzystanie energii. Celem polityki w zakresie gospodarowania odpadami jest zapobieganie ich powstawaniu, a jeśli już powstaną – odzyskiwanie z nich surowców i ponowne wykorzystanie odpadów oraz bezpieczne dla środowiska, finalne unieszkodliwianie nie wykorzystanych odpadów.

Poprawa jakości życia wiąże się z zapewnieniem całemu obszarowi państwa i wszystkim jego mieszkańcom adekwatnego do potrzeb zaopatrzenia w wodę o odpowiednich parametrach. Gospodarka komunalna (woda pitna), przemysł (woda technologiczna), energetyka (chłodzenie) rolnictwo (nawadnianie), rybołówstwo (wody morskie) i turystyka (wody do kąpieli) są z jednej strony uzależnione od dostępu do wody o odpowiedniej jakości i w wystarczających ilościach, a z drugiej – są głównymi sprawcami zanieczyszczenia wody. Polityka ekologiczna państw powinna zatem zapobiegać zanieczyszczaniu wód powierzchniowych i podziemnych oraz wód morskich (państwa z dostępem do morza), ze szczególnym naciskiem na zapobieganie zanieczyszczeniom u źródła oraz regenerować wody zanieczyszczone, czyli przywracać wodom podziemnym i powierzchniowym właściwy, pożądany stan ekologiczny, co zwiększy ilość źródeł poboru wody pitnej.

Bezpośrednie oddziaływanie zanieczyszczonego powietrza na zdrowie i życie mieszkańców powoduje, że ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami jest chyba najbardziej czułym kierunkiem działań w sferze ochrony środowiska. Zanieczyszczenia nie respektują granic państwowych, wywołują niekorzystne procesy w stratosferze (niszczą powłokę ozonową), przenoszą się w powietrzu na dalekie odległości, oddziałują na zmiany klimatyczne, a przy tym szybko i negatywnie oddziałują na organizmy żywe (w tym człowieka), na roślinność, wody i glebę oraz na budowę i zabytki. Cele polityki w zakresie ochrony powietrza obejmują: zmniejszenie lub ograniczenie emisji substancji bezpośrednio zagrażających życiu i zdrowiu ludności oraz degradujących środowisko (np. dwutlenki siarki i węgla, tlenki i podtlenek azotu, amoniak, lotne związki organiczne, metan, metale ciężkie); likwidację zanieczyszczeń środowiska u źródła; normowanie emisji w przemyśle, energetyce i transporcie oraz wprowadzanie norm produktowych ograniczających emisję zanieczyszczeń do powietrza wyłącznie do cyklu produkcji towaru, poprzez jego użytkowanie, aż do przejścia w formę odpadów.

Stan środowiska w obszarach wysoko zurbanizowanych i silnie uprzemysłowionych jest często oceniany poprzez wskaźnik stresu miejskiego, promieniowania i hałasu. Te zjawiska są ubocznymi skutkami szczególnie dużej koncentracji źródeł emisji zanieczyszczeń oraz intensywnie rozwiniętej na danym obszarze działalności produkcyjnej i usługowej. Poprawa jakości środowiska w tym zakresie wymaga zmniejszenia poziomu hałasu (w tym hałasu emitowanego przez środki transportu); kontroli i ograniczenia emisji do środowiska promieniowania z urządzeń elektroenergetycznych i radiokomunikacyjnych) oraz zahamowania tendencji do „rozlewania się” miast w formie niekontrolowanej urbanizacji.

Jakość środowiska jest także oceniana przez pryzmat dbałości państwa o bezpieczeństwo chemiczne, polegające na kontroli zagrożeń związanych z wytwarzaniem, przetwarzaniem, dystrybucją, składowaniem i stosowaniem chemikaliów oraz – o bezpieczeństwo biologiczne, przejawiające się w kontroli negatywnych dla środowiska skutków spowodowanych genetyczną modyfikacją żywych organizmów. Kontrola prewencyjna zmierza do wyeliminowania produkcji i używania ryzykownych dla życia i środowiska substancji; wprowadzenia

zakazu (lub czasowego ograniczenia) stosowania szkodliwych dla życia i środowiska technologii (lub biotechnologii); licencjonowania działalności w zakresie produkcji, obrotu i użytkowania genetycznie modyfikowanych organizmów, a także – szerokiego wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem na szczeblu zakładowym i regionalnym oraz informowania społeczeństwa o zagrożeniach z tytułu użytkowania niebezpiecznych substancji chemicznych i genetycznie modyfikowanych organizmów.

Jakość środowiska bywa znacznie obniżona w przypadku pojawienia się **nadzwyczajnych zagrożeń**. Zalicza się do tej grupy skutki awarii przemysłowych i transportowych z udziałem niebezpiecznych substancji chemicznych, niekontrolowane uwolnienie do środowiska genetycznie modyfikowanych organizmów oraz skutki klęsk żywiołowych: powodzi, pożarów, sztormów i huraganów, trzęsień ziemi i innych ekstremalnych zjawisk klimatycznych. Oparta na zasadach przezorności i prewencji polityka ekologiczna każdego państwa powinna ułatwiać eliminowanie lub minimalizowanie negatywnych dla środowiska skutków tych nadzwyczajnych zagrożeń, a także – doskonalić własny system ratowniczy uruchamiany w przypadku awarii lub klęski żywiołowej, informować społeczeństwo o nadzwyczajnych zagrożeniach środowiska oraz propagować ideę ubezpieczeń ekologicznych dla obiektów i działań narażonych na skutki takich awarii lub klęsk.

Bezpieczeństwo ekologiczne każdego państwa wymaga utrzymania na odpowiednim poziomie **różnorodności biologicznej i krajobrazowej** oraz zwiększenia powierzchni obszarów chronionych do 1/3 terytorium. Osiągnięcie tego celu wymaga zwiększenia skali rekultywacji obszarów ekologicznie zdegradowanych, powstrzymanie procesu degradacji zabytków kultury oraz objęcie tych obszarów jeszcze skuteczniejszą ochroną prawną. Podejmowane w tym celu działania zmierzają przede wszystkim do zachowania, odtworzenia i wzbogacenia całego bogactwa przyrody oraz powszechną akceptację dla zachowania całej spuścizny kulturowej (dziedzictwa kulturowego) państwa. W praktyce skuteczność działań w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego państwa zależy przede wszystkim od polityki na szczeblu lokalnym oraz zainteresowania, życzliwego zrozumienia i uczestnictwa społeczności lokalnych.

#### IV. NOWE WYZWANIA POLITYKI EKOLOGICZNEJ

Zmieniająca się w ostatnim dziesięcioleciu polityczna, społeczna i gospodarcza sytuacja Europy wraz z towarzyszącym jej postępowaniem naukowo-technicznym postawiła nowe wyzwania także przed polityką ekologiczną państw i organizacji naszego kontynentu. Do najważniejszych wyzwań należy zaliczyć nieodległe rozszerzenie zakresu oddziaływania prawa środowiska UE. Wiąże się to z koniecznością przyjęcia przez nowe demokracje europejskie (a przede wszystkim przez państwa ubiegające się o członkostwo Unii Europejskiej) wspólnotowych regulacji w odniesieniu do środowiska.

Nowe zagrożenia dla środowiska oraz utrudnienia w racjonalnym wykorzystaniu jego zasobów<sup>19</sup> wiążą się m.in. z rozpoczętymi w państwach Europy Środ-

<sup>19</sup> Por. J. L. Anderson, *US Environmental Law: The Challenge of the Next Generation*, w: *Environmental Law Review 2000*, vol. 2, 61.

kowej i Wschodniej procesami przekształceń własnościowych. Procesy prywatyzacyjne prowadzą w konsekwencji do wyraźnego wyodrębnienia dwu form własności: prywatnej i publicznej także w stosunku do poszczególnych segmentów środowiska. Z drugiej strony wiadomo, że ochrona środowiska może być skuteczna tylko pod warunkiem iż jest ono traktowane jako całość tworząca jeden ekosystem. Zagrożeniom środowiska wynikającym ze zmian własnościowych można zapobiec poprzez wdrożenie procedur obligatoryjnych przeglądów ekologicznych prywatyzowanych przedsiębiorstw nie tylko w odniesieniu do prywatyzacji kapitałowej (jak to ma miejsce obecnie), ale także w odniesieniu do wszelkich innych form prywatyzacji i komercjalizacji. Będzie to szczególnie istotne przy zmianach w strukturze własności niektórych zasobów naturalnych, np. przy rozszerzeniu zakresu własności prywatnej lasów i wód. Prywatyzując lasy i wody państwo, jako podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo ekologiczne obywateli, powinno zapewnić sobie prawne i organizacyjne możliwości wpływu (kontroli) na sposób gospodarowania sprywatyzowanymi zasobami przyrody. Procesy prywatyzacyjne zasobów naturalnych wymagają także jednoznacznego rozwiązania problemu tzw. starych szkód ekologicznych, a zwłaszcza wskazania sposobu ich usunięcia poprzez określenie obowiązków i kosztów tego przedsięwzięcia spoczywających na instytucjach publicznych, społeczeństwie i nowych właścicielach.

Kolejnym wyzwaniem staje się konieczność wzmocnienia polityki ekologicznej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego w Europie przede wszystkim w trzech, najważniejszych płaszczyznach: chemicznej, biologicznej i obywatelskiej. Zagrożenia dla **bezpieczeństwa chemicznego** wiążą się z szybkim wzrostem asortymentu produkowanych i używanych substancji i preparatów chemicznych. Proces produkcji, przetwarzania, dystrybucji, składowania oraz używania substancji i preparatów chemicznych, a zwłaszcza tzw. substancji niebezpiecznych, prowadzi na ogół do niekorzystnych dla środowiska efektów w postaci zanieczyszczeń atmosfery, wód powierzchniowych, gruntów i wód podziemnych, gromadzenia substancji chemicznych w postaci odpadów, uwalniania do środowiska tychże substancji w wyniku katastrof i awarii przemysłowych, a także – niekorzystnego oddziaływania na człowieka w trakcie ich bezpośredniego użytkowania. Obrona przed niepożądanymi skutkami wymaga podjęcia przez państwa odpowiednich działań w sferze legislacyjnej (prawnej) oraz organizacyjnej (praktycznej).

Zapewnienie **bezpieczeństwa biologicznego** jest nowym wyzwaniem zarówno dla polityki ekologicznej Wspólnot, jak i polityki państw. Szybki rozwój biotechnologii wraz z możliwością stosowania genetycznie zmodyfikowanych organizmów (GMO) oraz związane z tym potencjalne zagrożenie dla środowiska, spowodowały zrozumiałe zaniepokojenie społeczności międzynarodowej. Próby rozwiązania tego problemu podjęły liczne organizacje międzynarodowe z Unią Europejską na czele, przygotowując szereg wytycznych, zaleceń i aktów wiążących dotyczących tej problematyki<sup>20</sup>. Bezpieczeństwo biologiczne rozu-

---

<sup>20</sup> Zob. np. dyrektywa Rady 90/219/EWG z 20 kwietnia 1990 roku w sprawie kontrolowanego wykorzystania genetycznie zmodyfikowanych mikroorganizmów oraz dyrektywa Rady 90/220/EWG z 23 kwietnia 1990 w sprawie zamierzonego uwolnienia do środowiska genetycznie zmodyfikowanych organizmów, polski tekst w: *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. 3: *Chemikalia, zagrożenia przemysłowe i biotechnologie*, Warszawa 1994, 296 i 326.

miane jako uwolnienie człowieka i środowiska od negatywnych skutków stosowania biotechnologii i praktyk genetycznych można będzie osiągnąć pod warunkiem określenia granic eksperymentu, stałej kontroli nad przebiegiem tych procesów oraz wzrostu świadomości społecznej w tym zakresie. Przy ustalaniu granic eksperymentu szczególnie doniosłą staje się kwestia odpowiedzialności człowieka, a zwłaszcza uczonego, za podejmowane przez niego działania. Z przykrością trzeba przyznać, że stan wiedzy ciągle nie jest najsilniejszą stroną tzw. 'kwestii ekologicznej', co sprawia że wyborze priorytetów badawczych decydują – poza naukowymi – także kryteria ekonomiczne, a nierzadko i polityczne<sup>21</sup>. Nie ulega zatem wątpliwości, że problematyka zapewnienia bezpieczeństwa biologicznego musi znaleźć się w centrum zainteresowania wszystkich państw i zostać włączona do ich narodowych polityk ekologicznych.

**Bezpieczeństwo obywatelskie** wiąże się natomiast z koniecznością podjęcia energiczniejszych działań edukacyjnych, zmierzających do dalszego rozwoju świadomości ekologicznej społeczeństwa oraz do zwiększenia jego udziału w procesach podejmowania decyzji związanych ze środowiskiem. W ramach narodowej polityki ekologicznej cel ten można osiągnąć poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla kształtowania się i upowszechniania odpowiedzialnych postaw obywateli wobec środowiska oraz ich efektywne zaangażowanie w sprawy związane z zarządzaniem środowiskiem. Takie podejście wymaga długotrwałej i często żmudnej edukacji ekologicznej, która powinna być prowadzona w ujęciu międzysektorowym, tzn. powinna ukazywać wpływ rozmaitych działań i zachowań człowieka na stan poszczególnych segmentów środowiska (edukacja uwzględniająca ideę zrównoważonego rozwoju). Stosunek społeczeństwa do ochrony środowiska bywa coraz częściej ujmowany w postać krótkich haseł, jak np.: „Myśl o środowisku zanim zaczniesz działać, bo potem będzie za późno”<sup>22</sup>; „Myśl globalnie, działaj lokalnie (think global, act local)”, wskazującym na konieczność przewidywania skutków działalności lokalnej dla całego ekosystemu; „to się nie dzieje na moim podwórku (*not in my back yard* – NIMBY)”, podkreślającym konieczność włączenia się w ochronę środowiska wszystkich podmiotów, tzn. nawet tych, które w danej chwili jeszcze nie odczuwają bezpośrednio ekologicznego zagrożenia, czy też – „to się dzieje na moim podwórku (*yes, in my back yard* – YIMBY)”, aktywizującym na rzecz ochrony środowiska wszystkie świadome przyszłego zagrożenia podmioty.

Dla osiągnięcia celu polityki ekologicznej, jakim w nieodległej przyszłości będzie obywatelskie bezpieczeństwo ekologiczne, niezbędne staje się także rozszerzenie i usprawnienie społecznego dostępu do informacji<sup>23</sup> oraz skuteczniejsze egzekwowanie prawa chroniącego interesy i możliwości działania obywateli w płaszczyźnie ochrony środowiska. Realizacja polityki ekologicznej wymaga sprawnego obiegu informacji o środowisku, gromadzenia i przekazywania danych w systemach wewnętrznych państw, a także kontaktu członków UE i państw stowarzyszonych z Europejską Agencją Ochrony Środowiska oraz Europejską

<sup>21</sup> Zob. R. Sobański, *Prawa człowieka a ekologia*, w: *Prawa człowieka w państwie ekologicznym*, Warszawa 1998, 337 n.

<sup>22</sup> „Before it is too late” Szerzej na ten temat zob. E. Healy, *The Precautionary Concept in Environmental Law and Policy*, w: *The Georgetown International Environmental Law Review*, 1992, No 4, 303–318.

<sup>23</sup> Szerzej na temat prawa do informacji zob. G. Grabowska, *Dostęp do informacji w systemie międzynarodowego prawa do środowiska*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 2, 29–46.

Siecią ds. Informacji i Obserwacji Środowiska (EIONET). Nieodzowne staje się zatem rozwijanie i upowszechnianie informatyki, zwłaszcza systemów sieciowych, stwarzanie możliwości technicznych dla jak najszerszego posługiwania się Internetem i pocztą elektroniczną, a także – tworzenie i archiwizacja dokumentów w formie elektronicznej. Wszystko to powinno prowadzić do usprawnienia wymiany informacji ekologicznych między państwami oraz ułatwienia dostępu społeczeństw do informacji o stanie środowiska.

Udział społeczeństwa w kreowaniu i realizowaniu polityki ekologicznej państwa powinien wyrażać się w możliwości podejmowania lokalnych decyzji ekologicznych na jak najniższym i najbliższym obywatela szczeblu. Takie **uspołecznienie polityki ekologicznej** może być osiągnięte przy pomocy środków prawnych gwarantujących obywatelom, grupom społecznym i organizacjom pozarządowym uczestnictwo w tworzeniu modelu zrównoważonego rozwoju. Z drugiej strony, aktywne i świadome uczestnictwo w tym procesie jest możliwe tylko wtedy, gdy uprawnieni dysponują należytą wiedzą ekologiczną, mają rozbudzoną świadomość i wrażliwość na sprawy środowiska. Podstawowe znaczenie dla dotychczasowego procesu uspołecznienia polityki ekologicznej miała dyrektywa 90/313 Rady EWG w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku. Jej celem było zapewnienie rozpowszechniania i publicznego dostępu do informacji o środowisku będących w posiadaniu administracji publicznej lub instytucji odpowiedzialnych za środowisko oraz do informacji znajdujących się pod kontrolą rządu w państwach członkowskich. Kontynuacją tego trendu jest konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i dostępie do procedur sądowych (Aarhus, 1998)<sup>24</sup>, której wdrożenie w życie będzie autentycznym wyzwaniem dla wszystkich państw europejskich.

Kolejnym wyzwaniem dla wspólnotowej polityki ekologicznej jest potrzeba zagwarantowania **równego dostępu do środowiska**, czyli zapewnienie sprawiedliwości międzypokoleniowej<sup>25</sup> oraz sprawiedliwości międzyregionalnej i międzygrupowej. Sprawiedliwość międzypokoleniowa oznacza zaspokojenie w pierwszej kolejności potrzeb materialnych i cywilizacyjnych współczesnego społeczeństwa, ale bez naruszania możliwości rozwoju i zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń. Na obecnym pokoleniu spoczywa zatem moralny obowiązek takiego zachowania wobec środowiska, które pozwoli się nim cieszyć także przyszłym pokoleniom. Sprawiedliwość międzyregionalna i międzygrupowa zakłada zaspokajanie potrzeb materialnych i cywilizacyjnych społeczeństw, narodów, grup społecznych oraz jednostek poprzez ich sprawiedliwy dostęp do ograniczonych zasobów i walorów środowiska. Ten proces powinien jednakże przebiegać przy uwzględnianiu i równoprawnym traktowaniu potrzeb ogólnospołecznych z potrzebami lokalnymi i potrzebami jednostek.

Równy dostęp do środowiska oznacza nadto brak jakiegokolwiek dyskryminacji w korzystaniu z jego dobrodziejstw i w dochodzeniu praw jednostki naruszonych szkodliwym dla niej oddziaływaniem środowiska. Wprowadza tę zasadę Nordic Environmental Protection Convention (1976), stwierdzając iż obywatel każdego państwa nordyckiego znajdujący się w innym państwie nordyckim

<sup>24</sup> Polski tekst konwencji zob. „Prawo i Środowisko” 1999, nr 2, 113.

<sup>25</sup> Zob. E. Klimowicz, *Pojęcie obowiązku wobec przyszłych pokoleń*, w: *Aksjologiczne wyzwania przyszłości*, red. T. Szkołut, Lublin 1996, 19.

ma taką samą pozycję prawną, jak obywatel tego państwa nordyckiego w którym zanieczyszczenie skażenie lub zagrażająca życiu lub zdrowiu działalność miała miejsce<sup>26</sup>.

\* \* \*

Powyższe rozważania pozwalają – jak się wydaje – na kilka spostrzeżeń ogólniejszej natury. Po pierwsze – generalne założenia i kształt polityki ekologicznej państw-członków UE i państw z nią stowarzyszonych będą nadal ustalane na szczeblu Wspólnoty Europejskiej w postaci postanowień traktatowych, tzw. prawa wtórnego (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje), oraz w wieloletnich programach ochrony środowiska. Zadaniem państw będzie akceptacja i wdrożenie wspólnotowych ustaleń do ich prawa wewnętrznego, głównie poprzez nadanie polityce ekologicznej należnego jej, wysokiego miejsca w wewnętrznym porządku prawnym. U progu XXI wieku trudno sobie wyobrazić państwo członkowskie UE, które w swej konstytucji świadomie pominie prawa obywateli wobec środowiska lub nie zagwarantuje jego ochrony chociaż na podstawowym poziomie.

Po drugie – skuteczność wspólnotowej polityki ekologicznej będzie w przyszłości coraz bardziej zależała od respektowania przez państwa ustalonych w organizacji i jej praktyce zasad ochrony środowiska. Dopiero takie zasady<sup>27</sup>, jak m.in.: zrównoważony rozwój (ekorozwój); prewencja i przezorność (ostrożność); zasada „zanieczyszczający płaci” (Polluter-Pays-Principle, PPP); usuwanie szkód u źródła; wykorzystywanie najlepszych technik i technologii; uspołecznienie i równy dostęp do środowiska, wypełnią treścią politykę ekologiczną poszczególnych państw. Natomiast od przełożenia tych zasad na język szczegółowych norm prawnych oraz skuteczności ich egzekwowania, a także – od ekonomicznych możliwości państwa będzie zależało, czy traktuje ono ochronę środowiska jako autentyczne zobowiązanie wobec swych obywateli, czy też dbałość o stan środowiska pozostaje w jego wydaniu wyłącznie deklaracją.

Po trzecie wreszcie – realizacja wspólnotowej polityki ekologicznej będzie w dużej mierze uzależniona od faktycznego rozdziału kompetencji pomiędzy organy WE i państwa członkowskie (w tym ich władze regionalne, lokalne oraz organizacje pozarządowe). Zasada subsydiarności daje organizacji prawo do podejmowania akcji wobec środowiska tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie. To bardzo ważne narzędzie uprawiania polityk przyznane WE przez Traktat z Maastricht może się jednak okazać obosieczne. Dopiero czas oraz siła i zaangażowanie opinii publicznej państw członkowskich pokażą, jak będzie ono używane przy realizowaniu polityki ekologicznej WE. Postęp w prowadzeniu wspólnotowej polityki ekologicznej będzie zatem wypadkową rzeczywistości politycznej w państwach członkowskich oraz zakresu uprawnień organów Wspólnot. Wynik takiej debaty nie dotyczy jednak tylko polityki ekologicznej czy realizacji innych polityk Wspólnoty, ale ma znacznie szersze zna-

<sup>26</sup> Zob. P. P a g h, *Experiences of and Plans for the Codification of Environmental Law in Denmark*, w: *Codification of Environmental Law*, The Hague 1996, 147.

<sup>27</sup> Zob. L. K r ä m e r, *EEC Treaty and Environmental Protection*, London 1990, 40.

czenie. Wydaje się, iż może on zdecydować nawet o kształcie przyszłej Europy, stawiając jej obecnych aktorów przed koniecznością wyboru pomiędzy dwoma modelami: scentralizowaną Europą federalną, gdzie funkcje regulatorne będą wykonywały organy UE oraz zdecentralizowaną Europą państw narodowych, preferującą kooperacyjne zamiast interwencyjnych zasady współpracy.