
PRZYKŁADY WYKORZYSTANIA PRAWA MIĘKKIEGO UE W OCHRONIE ŚRODOWISKA

dr Adam Erechemla

Ogólna charakterystyka aktów niewiążących

Akty niewiążące prawa pochodnego występują głównie w filarze wspólnotowym. Ich status prawny budzi wątpliwości. Można je podzielić na dwie kategorie pojęciowe: akty nazwane i nienazwane. Do nazwanych należą wymienione w art. 249 TWE zalecenia i opinie. Drugą kategorię stanowią liczne instrumenty uchwalane w praktyce przez instytucje unijne, np. komunikaty, rezolucje, noty informacyjne i opinie.¹ Wyliczenie to należy uzupełnić o deklaracje, konkluzje Rady, pro-

gramy i strategie, noty i wytyczne Komisji, uchwały, wspólne stanowiska i zalecenia, białe i zielone księgi. Wymienione akty, ze względu na swój niewiążący charakter, nazywane są prawem miękkim (*soft law*). Z. Brodecki podzielił miękkie prawa, która określił również jako akty nietypowe na:

- akty jednostronne: uchwały, deklaracje, programy, decyzje Komisji,
- akty zwyczajne: deklaracje Wspólnoty, porozumienia międzyinstytucjonalne,
- zasady: wspólne stanowisko, wspólne działanie, wspólna strategia.²

Stosowanie prawa miękkiego budzi szereg wątpliwości w instytucjach wspólnotowych. Komisja Prawna PE zawarła swoją ocenę i uwagi w przedstawionym w czerwcu 2007 r. Sprawozdaniu w sprawie instytucjonalnych i prawnych skutków stosowania tzw. prawa miękkiego (2007/7028(INI)).³ Komisja uznała, że miękkie prawo jest niejednoznaczne i niebezpieczne, nie ma doniosłości prawnej ani mocy wiążącej. To stwierdzenie wyspecjalizowanej komisji – wydawałoby się – zamyka dyskusję na temat statusu prawno-prawa miękkiego w kontekście jego mocy wiążącej. Tak jednak nie jest do końca. Komisja przywołała orzeczenie ETS w sprawie C-322/88 *Grimaldi*,⁴ w którym Trybunał stwierdził, że zalecenia są „środkami, które nie mają wiążącego charakteru, nawet wobec osób, do których są skierowane”. Jednocześnie w tym samym orzeczeniu padło stwierdzenie, że tego rodzaju akty prawne „nie mogą być postrzegane jako pozbawione skutku prawnego. Sądy krajowe mają obowiązek uwzględnić zalecenia, podejmując decyzję w sprawie rozstrzyganych przez nie sporów, zwłaszcza wtedy, gdy wpływają na wykładnię środków krajowych przyjętych w ramach ich wdrożenia lub gdy stanowią uzupełnienie wiążących przepisów wspólnotowych”. Cytowane orzeczenie nie jest więc, moim zdaniem, do końca jednoznaczne.

Komisja Prawna stwierdza również w Sprawozdaniu, że akty prawa miękkiego, które mogą być wykorzystane jako środki wykładni lub prac przygotowawczych w odniesieniu do wiążących aktów prawa, nie mogą być traktowane jako prawo ani wyposażone w skuteczność normatywną. Podaje przykłady wykorzystywania aktów prawa miękkiego przez Komisję do „wsparcia swojej polityki”. Z analizy tekstu Sprawozdania wynika, że szczególnie sprzeciw Komisji Prawnej budzi brak konsultacji z Par-

lamentem w sprawie treści aktów prawa miękkiego. W dokumencie wyrażono również pogląd, że przyjęcie deklaracji politycznych i dokumentów konsultacyjnych (zielonych i białych ksiąg) nie rodzi zobowiązań prawnych i nie oznacza zobowiązania do wydania przepisów. Komisja Prawna przekonana jest też, że przyjęcie dokumentów interpretacyjnych powinno następować jedynie w przypadkach, gdy Parlament i Rada wezwały Komisję do ich przygotowania. Wyraża słuszny pogląd, że częste używanie miękkich aktów prawa zbliżałoby Wspólnotę do modelu tradycyjnej organizacji międzynarodowej. Ponadto pewność prawną można zapewnić wyłącznie przez akty uchwalane przez demokratyczne instytucje UE, z zastosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jasność i pewność prawna powinny zaś mieć podstawowe znaczenie, w interesie państw członkowskich i obywateli. W końcowej części Sprawozdania podkreślono, że w dokumentach oficjalnych należy unikać wyrażenia miękkie prawo oraz odwołań do tego instrumentu.

Akty niewiążące są często wykorzystywane przez instytucje wspólnoty do realizacji polityki ochrony środowiska. Nie znaczy to, że można mówić o ich szczególnej roli w tym obszarze polityki. Częste stosowanie wynika z obszerności i zmienności materii tego obszaru polityki. L. Łukaszuk zwrócił uwagę na fakt stosunkowo częstego występowania w prawie miękkim ochrony środowiska znaczących zobowiązań moralnych. Prawo to, uznane i wiążące moralnie, tworzone przez ONZ i jego agendy oraz instytucje integrującej się Europy, służy podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz kształtowaniu ustawodawstwa krajowego.⁵

Przedstawienie, choćby pokrótce, wszystkich rodzajów aktów prawa miękkiego dotyczących ochrony środowiska wymagałoby obszernego opracowania. Poniżej zo-

stały więc przedstawione jedynie niektóre rodzaje aktów mających znaczenie dla ochrony środowiska.

Wieloletnie programy działań

Niewątpliwie najważniejszymi dla polityki i prawa ochrony środowiska Wspólnoty aktami prawa miękkiego są wieloletnie programy działań. W 1973 r. ogłoszono Pierwszy program działania na rzecz środowiska (1973–1976).⁶ Po jego zakończeniu wszedł w życie Drugi program (1977–1981).⁷ Trzeci program obowiązywał w latach 1982–1986⁸, Czwarty zaś w latach 1987–1992⁹. Piąty program dotyczył początkowo lat 1993–1997, lecz został przedłużony do roku 2000.¹⁰ Obecnie obowiązuje Szósty program działania na rzecz środowiska.¹¹

Programy Działań – od Pierwszego do Piątego – nie miały mocy wiążącej. Stanowią one dokumenty polityczne, wytyczające pewne kierunki działań, które powinny być podejmowane przez państwa członkowskie w celu rozwiązania problemów ochrony środowiska o zasięgu światowym.¹²

Szósty Program został ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady. Zgodnie z art. 249 TWE, decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Decyzje mają zazwyczaj ograniczony krąg adresatów, jednak nie jest to regułą. Decyzja ustanawiająca Szósty Program jest aktem o generalnym zakresie stosowania i obowiązuje *erga omnes*. Warto wspomnieć, że Projekt Konstytucji Europejskiej przewidywał w art. III–234 ustawę europejską jako akt ustanawiający ogólne programy działania w dziedzinie ochrony środowiska. M. Górski podkreślił ścisły związek programów działań na rzecz środowiska z wykonywaniem globalnych ustaleń zawartych w Deklaracji z Rio i Agendzie 21.¹³ Również J. Pakulska stwierdza, że programy koncentrują uwagę na roz-

wiązywaniu strategicznych problemów globalnych w tej dziedzinie.¹⁴ A. Nowak uznał wprowadzane w drodze uchwał Rady programy działań, odnoszące się do środowiska naturalnego oraz utrzymania zrównoważonego wzrostu, za jedne z najważniejszych działań środowiskowych w ramach wspólnotowego porządku prawnego.¹⁵

Adresatami programów – od Pierwszego do Piątego – były organy Wspólnoty. Zasada subsydiarności w polityce ochrony środowiska i kompetencje dzielone wskazują na to, że adresatami są także państwa członkowskie.

R. Paczuski uznaje programy środowiskowe za źródło inspiracji do stanowienia aktów prawnych. Powołuje się przy tym na syntezę Piątego programu,¹⁶ w której stwierdzono, że cztery poprzednie programy były źródłem około dwustu aktów prawnych Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska.¹⁷ Akty te dotyczyły problematyki zanieczyszczenia atmosfery, wody i gleby, gospodarowania odpadami, środków bezpieczeństwa związanych z chemikaliami i biotechnologią, norm dotyczących produktów, ocen oddziaływania na środowisko oraz ochrony przyrody. Uregulowaniami prawnymi objęto więc cały kompleks rozpoznanych ówczesnie zagadnień związanych z ochroną środowiska. Również J. Jendroška i M. Bar przyjmują tezę, że dzięki charakterowi prawotwórczemu wieloletnie programy działania stanowią podstawę do opracowania dalszych aktów normatywnych oraz programów krajowych i regionalnych¹⁸. Polskie akty normatywne nie odwołują się do wieloletnich programów wspólnotowych i odwołań takich nie znalazł w uzasadnieniach do projektów podstawowych ustaw środowiskowych. Wymienieni Autorzy wskazują też na istnienie innych niż wieloletnie programów badawczych, związanych funkcjonalnie z ochroną środowiska, takich jak EPOCH¹⁹ i CORINE.²⁰

Programy te nie mają jednak charakteru prawotwórczego, lecz są raczej zapisami zalecanych działań i niejako regulaminami.

Można powiązać określone akty normatywne Wspólnoty z poszczególnymi programami. D. Pyć przypisała Pierwszemu programowi: 3 dyrektywy, jedną decyzję i jedno zalecenie, Drugiemu programowi: 5 dyrektyw i 2 decyzje, Trzeciemu – 7 dyrektyw i 1 rozporządzenie, Czwartemu – 6 dyrektyw i 1 rozporządzenie, Piątemu – 7 dyrektyw i 2 rozporządzenia. Dla Szóstego programu podała tylko przykładowo 4 rozporządzenia i 1 dyrektywę z 2004 r. Aktów powiązanych z poszczególnymi programami jest z pewnością więcej.²¹

Przy definiowaniu programów element prawotwórczy bywa pomijany, a eksponowany jest ich charakter planowy, czyli określanie zamierzeń władz Unii w dziedzinie ochrony środowiska w poszczególnych okresach.²²

Programy – do Piątego – są miękkimi aktami prawa o charakterze planistycznym. Brak, co do istoty mocy prawnej, nie może prowadzić do wniosku, że akty takie nie mają znaczenia praktycznego dla funkcjonowania wspólnotowego porządku prawnego.²³ Programy nie wywołują skutków prawnych, ale mogą mieć znaczenie interpretacyjne. M. Kolendo uznaje je za substytuty aktów prawnych, twierdząc, że przy pomocy zręcznej taktyki organów wspólnotowych i współpracy władz narodowych, zamiast regulacji prawnych zaczęto je wprowadzać jako elementy polityki ekologicznej.²⁴ Stwierdzenie to dotyczy trzech pierwszych programów. H. Machińska uważa, że w początkowym etapie tworzenia polityki ekologicznej program działania dawał dodatkową podstawę uprawomocniającą działania Wspólnoty, w sferze, która nie została *expressis verbis* wymieniona w Traktacie. Było to dodatkowe wsparcie dla prawodawczych decyzji Wspólnoty.²⁵

Globalizacja zmusza UE do traktowania problemów środowiskowych w kontekście międzynarodowym. Zostało to uwzględnione we współczesnym programowaniu działań Wspólnoty. Przykładem takiego podejścia jest Komunikat Komisji zatytułowany Działania zewnętrzne: Tematyczny program na rzecz środowiska i zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi, w tym energią.²⁶ Program ma wspierać środki zapewniające uwzględnienie środowiska jako wymiaru zewnętrznej polityki rozwoju oraz promować unijną politykę zrównoważonego rozwoju. Stosowane środki powinny się opierać na zasadzie subsydiarności i komplementarności w stosunku do programów geograficznych. Podejście tematyczne ma ułatwić skupienie się na problemach globalnych.

Strategie tematyczne

Szósty program jest, od chwili jego przyjęcia, wiążącą podstawą tworzenia polityki i prawa środowiskowego Unii Europejskiej. Aktami uszczegóławiającymi jego postanowienia są strategie tematyczne. Są one aktami przewodnimi dla wszelkich działań związanych z ochroną środowiska w obszarze, którego dotyczą. Udział w ich powstawaniu grup eksperckich i konsultacje społeczne powodują, że dokumenty te są oparte na aktualnych podstawach naukowych i zgodne z oczekiwaniami społecznymi. Strategie tematyczne i poprzedzające je komunikaty Komisji zawierają założenia zmian prawa środowiskowego. Większość ogłoszonych strategii wykazuje w tym zakresie duży stopień konkretyzacji, a nawet równocześnie z nimi ogłaszane są wnioski legislacyjne Komisji. Proponowane akty normatywne to najczęściej dyrektywy ramowe. Strategie tematyczne są istotnym elementem polityki tworzenia lepszego prawa ochrony środowiska.

W Komunikacie pt. Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej²⁷ Komisja stwierdziła, że Unia Europejska przez lata rozwijała złożony aparat legislacyjny, na którym opiera się rozwój gospodarczy i ochrona środowiska. Z czasem zaczęto wdrażać politykę poprawy otoczenia regulacyjnego, mającą na celu poprawę istniejących i lepsze opracowanie przyszłych uregulowań prawnych, m.in. w ochronie środowiska. Poprawa otoczenia regulacyjnego ma też umożliwić osiągnięcie celów ekologicznych, bez ponoszenia zbyt dużych kosztów administracyjnych. Komunikat informuje, że zintegrowane oceny wpływu polityk będą się opierać na analizach wpływu ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Następnym tego komunikatu jest dokument roboczy Komisji: Lepsze uregulowania prawne a strategie tematyczne w dziedzinie ochrony środowiska.²⁸ Zapowiedziano w nim, że starania o lepsze uregulowania prawne w zakresie ochrony środowiska znajdą odzwierciedlenie w siedmiu strategiach tematycznych. Każda powinna się składać z:

- ogólnego przedstawienia zagadnienia tematycznego, ze szczególnym naciskiem na proponowane rozwiązania,
- wniosków legislacyjnych dla niektórych strategii,
- oceny wpływu.

Strategie tematyczne stanowią etapy realizacyjny polityki ochrony środowiska. Pięć z nich dotyczy rozwijanych od dawna dziedzin polityki wspólnotowej: zanieczyszczeń (jakości) powietrza, zrównoważonego korzystania z zasobów, ograniczenia powstawania odpadów i recyklingu, pestycydów i środowiska miejskiego. Jakość gleby i środowisko morskie to nowe elementy polityki.

Strategie tematyczne są komunikatami Komisji skierowanymi do Rady i Parlamentu w ramach uczestnictwa w kształtowaniu

środków podejmowanych przez te organy w sposób przewidziany Traktatem. Oparte są na wszechstronnych badaniach i konsultacjach. Zakładają całościowe podejście do niektórych z najpilniejszych obecnie problemów ekologicznych, wykorzystując w miarę możliwości oszczędne metody i proste przepisy prawne.²⁹

Oceny wpływu poprzedzające strategie określają niekiedy obszary, w których prawo można zastąpić innymi instrumentami. Komunikat Komisji zatytułowany Przegląd polityki ochrony środowiska 2005³⁰ podkreśla fakt, że przy pomocy szczegółowej oceny wpływu, zarówno w przypadku strategii tematycznych, jak i innych polityk ochrony środowiska, wybrano najlepszy instrument polityki oraz uwzględniono aspekty rynkowe, będące alternatywą dla bezpośredniego stosowania prawa.

Komunikat Komisji pt. Strategia tematyczna dotycząca zanieczyszczeń powietrza zakładał realizację celów ochrony powietrza poprzez uproszczenie i zweryfikowanie aktów prawnych.³¹ Dokument zapowiedział skonsolidowanie istniejących odrębnie aktów w jednej dyrektywie, ujednolicenie definicji, zmianę i uchylenie nieaktualnych przepisów i rezygnację z powtarzających się fragmentów.

Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego w Sprawozdaniu w sprawie strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza stwierdza, że Unia Europejska słusznie dąży do zapewnienia „lepszego prawa”, mając na uwadze, że w dziedzinie prawodawstwa istnieje ogromne pole do ulepszeń.³² Towarzyszący Strategii, wdrażający jej postanowienia, projekt dyrektywy w sprawie jakości powietrza atmosferycznego i w sprawie czystego powietrza dla Europy,³³ stanowi przykład „lepszego prawa”. Komitet Regionów w opinii do-

tyczącej Strategii³⁴ stwierdził, że proponowane w niej uaktualnienie prawodawstwa jest w zgodne z warunkami i wymaganiami polityki czystego powietrza. Określił też Strategię jako dokument pomocniczy przy kształtowaniu tej polityki.

W Strategii tematycznej dotyczącej ochrony i zachowania środowiska morskiego Po przeanalizowaniu różnych wariantów Komisja uznała, że dla realizacji przyjętych celów konieczne jest podjęcie wiążącego zobowiązania prawnego.³⁵ Odrzucono m.in. podejmowanie przez państwa dobrowolnych zobowiązań. Komisja przygotowała projekt dyrektywy, która, zgodnie z zasadą pomocniczości, ogranicza się do celów, które nie mogą być właściwie zrealizowane przez państwa członkowskie, jak np. utworzenie europejskich obszarów morskich. Komisja w Komunikacie zawierającym wniosek w sprawie dyrektywy uzasadniła, dlaczego strategia przybrała taką formę.³⁶ Szczegółowy instrument: rygorystyczna dyrektywa lub rozporządzenie, uniemożliwiłyby państwom członkowskim wybranie polityki do celów regionalnego wdrożenia oraz nie mogłyby one uwzględnić różnorodności środowiska morskiego. Z kolei zalecenie, ze względu na niewiążący charakter, nie dawałoby pewności rygorystycznego wdrożenia. Decyzja skierowana do państw morskich pomijałaby inne państwa, które muszą być włączone w sprawy połowów w obszarach zamkniętych. Decyzja uniemożliwiałaby też wszelką elastyczność. Ponadto proponowana dyrektywa umożliwi dostosowanie do niej swoich przepisów przyszłym członkom UE. Akt uwzględnia zobowiązania podjęte przez Wspólnotę i państwa członkowskie w ramach Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Prawa Morza (UNCLOS). Środkiem realizacji celu dyrektywy, jakim jest osiągnięcie dobrego stanu ochrony środowiska morskiego, mają być strategie morskie opracowane przez państwa.

Zmiany prawa zakłada Komunikat dotyczący strategii w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu.³⁷ Proponuje połączenie kilku dyrektyw. Wraz ze Strategią został opublikowany wniosek legislacyjny Komisji: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpadów.³⁸ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, w opinii odnoszącej się do wniosku Komisji w sprawie dyrektywy dotyczącej odpadów, zaaprobował zamiar zmodernizowania, uproszczenia i dostosowania aktów prawnych w dziedzinie odpadów.³⁹ Podkreślił znaczenie jasności i precyzji definicji oraz załączników dla uniknięcia procesów sądowych. Dostrzegł jednak w dokumencie braki w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów.

Nie przewiduje zmian prawa Komunikat Komisji pt. W kierunku strategii tematycznej na temat zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych,⁴⁰ ani Komunikat: Strategia tematyczna w sprawie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych.⁴¹ Strategia podkreśla rolę podejść nieustawodawczych, takich jak zintegrowana polityka produktowa.⁴² Nie ulega jednak wątpliwości, że zapowiedziane rzez Strategię działania, jak chociażby rejestracja i kontrola eksploatacji zasobów naturalnych przez cały okres ich użytkowania – „od kołyski aż po grób”, będą wymagać zmiany istniejących lub wydania nowych aktów o charakterze powszechnie obowiązującym.

Pomimo braku zapowiedzi w Strategii, trwają działania legislacyjne zmierzające do stanowienia „lepszego prawa” w zakresie zasobów naturalnych. Przykładem działań konsolidacyjnych i upraszczających w zakresie prawodawstwa dotyczącego zasobów jest Dyrektywa 2006/11/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 lutego 2006 r. w sprawie zanieczyszczania spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadza-

ne do środowiska wodnego Wspólnoty,⁴³ która skonsolidowała przepisy trzech aktów.⁴⁴

Obszerny Komunikat Komisji W stronę strategii tematycznej w zakresie środowiska miejskiego⁴⁵ wspomina o przygotowywaniu dyrektywy skupiającej się na nabywaniu przez władze pojazdów drogowych o niskim zużyciu energii i niskim poziomie emisji oraz o przyjęciu propozycji dyrektywy w sprawie promocji efektywnego użytkowania energii i usług energetycznych.⁴⁶ Mówi również o uzupełnieniu dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2002 w sprawie parametrów energetycznych budynków.⁴⁷ Jednak Komunikat Komisji dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego stwierdza, że prawodawstwo nie będzie najlepszą drogą do osiągnięcia celów strategii, w związku z trudnościami wynikającymi z ustanowienia wspólnych norm, dla zróżnicowanego zakresu geograficznego i przedmiotowego.⁴⁸ Komisja zapowiada również odniesienie się do innych przepisów mających wpływ na środowisko miejskie.

W lipcu 2006 r. Komisja ogłosiła Strategię tematyczną w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.⁴⁹ Istotnym etapem tworzenia Strategii było przeprowadzenie konsultacji za pomocą Internet – w ten sposób otrzymano około 1800 odpowiedzi. Zasadniczym celem Strategii jest zminimalizowanie zagrożeń dla ludzi i środowiska, wynikających ze stosowania tych związków chemicznych. Strategia odwołuje się do podejścia do problemu zmniejszania wpływu pestycydów na środowisko, przyjętego przez Szósty program, na które składają się:

- pełne wprowadzenie w życie i przegląd obecnych ram prawnych, przy czym Szósty program zawiera odesłania wyłącznie do prawa dotyczącego środków ochrony roślin,⁵⁰

- opracowanie strategii tematycznej w sprawie zrównoważonego stosowania pestycydów.

Za istotny brak Strategia uznaje niedostateczne regulacje prawne dotyczące fazy rzeczywistego stosowania preparatów. Strategia przedstawia instrumenty prawne, które zostały lub będą przyjęte przez Komisję w celu realizacji jej celów. Podstawowe znaczenie ma wniosek legislacyjny zawierający projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiający ramy wspólnotowego działania na rzecz osiągnięcia zrównoważonego stosowania pestycydów.⁵¹ Projekt aktu jest dyrektywą ramową, wdrażającą postanowienia Strategii, których nie można włączyć do istniejących instrumentów i polityk. Komisja uznała dyrektywę ramową za akt najważniejszy do realizacji celów Strategii, ponieważ punkty wyjścia takich zagadnień, jak struktura sektora rolnego, lokalne uwarunkowania klimatyczne i geograficzne, krajowe prawodawstwo i programy są odmienne w poszczególnych państwach członkowskich. Decyzje o ostatecznym kształcie podejmowanych środków należą więc do organów krajowych. Projekt dyrektywy zawiera propozycję wprowadzenia m.in. krajowych planów działań, szkoleń, kontrolę sprzętu i wprowadzenie zakazu oprysków z powietrza.

Komisja przewiduje również na 2008 r. opracowanie dwóch wniosków legislacyjnych, do których zostaną włączone regulacje dotyczące usprawnionego systemu gromadzenia informacji dotyczących środków ochrony roślin i wymogi związane z ochroną środowiska, przewidziane dla nowego sprzętu do stosowania pestycydów.

Do istniejącego prawodawstwa Strategia proponuje włączyć środki dotyczące monitorowania, oceny porównawczej i badań naukowych. Proponuje również, w kolejnym etapie, ustanowić system podatków lub opłat

wpływających na jakościowe stosowanie pestycydów.

Prace nad ogłoszoną 22 września 2006 r. Strategią tematyczną w dziedzinie ochrony gleby trwały kilka lat.⁵² Cztery lata wcześniej, 16 kwietnia 2002 r., Komisja przyjęła Komunikat: W kierunku tematycznej strategii ochrony gleby, zawierający propozycje działań związanych z konstruowaniem strategii.⁵³ W dokumencie zwrócono uwagę na pozytywny wpływ na ochronę gleby wspólnotowych regulacji dotyczących redukcji i monitorowania zanieczyszczeń powietrza, dyrektywy azotanowej,⁵⁴ ramowej dyrektywy wodnej,⁵⁵ dyrektywy siedliskowej⁵⁶ oraz dyrektyw dotyczących ścieków i odpadów, jak też środowiskowych dyrektyw horyzontalnych.

W lecie 2005 r. Komisja ogłosiła na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska powszechne, trwające 8 tygodni, konsultacje dotyczące Strategii. Przeznaczone były do tego dwa kwestionariusze – dla osób fizycznych i organizacji.

Celem Strategii tematycznej w zakresie ochrony gleb jest ich ochrona i zrównoważone użytkowanie. Dokument uznaje degradację gleb za poważny europejski problem, występujący – z różnym nasileniem – we wszystkich państwach Wspólnoty. Zwraca uwagę na fakt, że działania dotyczące ochrony gleby nie są w UE zharmonizowane. Powodami, dla których Komisja zaleca działania na poziomie europejskim, są:

- wpływ degradacji gleb na inne obszary środowiska objęte prawodawstwem wspólnotowym,
- rozbieżności w zakresie krajowych regulacji, wpływające na funkcjonowanie rynku wewnętrznego,
- wpływy transgraniczne degradacji gleb – skutki erozji, zanieczyszczenie wód gruntowych, wpływ na realizację celów Protokołu z Kioto (sekwestracja

dwutlenku węgla w niektórych glebach),

- wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz,
- konieczność działań na arenie międzynarodowej.

Komisja wyznaczyła cztery filary (cele) strategii, z których największe znaczenie ma przyjęcie ramowego prawodawstwa (ramowej dyrektywy) regulującego sprawy ochrony i zrównoważonego użytkowania gleb. Drugim celem jest włączenie ochrony gleb do polityk krajowych i wspólnotowych. Kwestie ochrony gleby mają być zintegrowane z politykami w dziedzinie rolnictwa, transportu i badań naukowych. Trzeci cel to uzupełnienie braków wiedzy w zakresie niektórych zagadnień dotyczących gleby, poprzez prowadzenie badań naukowych wspieranych przez Wspólnotę oraz krajowe programy badawcze. Ostatnim z celów jest podnoszenie niskiej świadomości znaczenia ochrony gleby w społeczeństwie, m.in. poprzez szkolenie młodych naukowców. W 2009 r. ma być oceniona synergia pomiędzy środkami ochrony gleby oraz środkami włączonymi do planów gospodarowania wodami w dorzeczach, w kontekście ramowej dyrektywy wodnej. Ocena realizacji strategii dokonywana będzie w ramach przeglądu Szóstego programu.

Pięć pierwszych programów na rzecz środowiska, nie będących wiążącymi aktami normatywnymi, miało niewątpliwą wpływ na kształt i treść wspólnotowego prawa ochrony środowiska. Szósty program jest, od chwili jego przyjęcia, normatywną podstawą tworzenia polityki i prawa środowiskowego Unii Europejskiej. Szeroki zakres tematyki Programu sprawił, że dla wsparcia jego oddziaływania posłużono się aktami prawa miękkiego – strategiami tematycznymi. Są one przewodnikami dla wszelkich działań związanych z ochroną środowiska w obszarze, którego dotyczą. Udział w ich powstawaniu

grup eksperckich i konsultacje społeczne spowodowały, że dokumenty te oparte są na aktualnych podstawach naukowych i zgodne z oczekiwaniami grup społecznych zainteresowanych ochroną środowiska. Strategie tematyczne i poprzedzające je komunikaty Komisji zawierają założenia zmian prawa środowiskowego. Większość ogłoszonych strategii wykazuje w tym zakresie znaczny stopień konkretyzacji, a nawet równocześnie z nimi ogłaszane są wnioski legislacyjne.

Zielone księgi

Zielone księgi stały się znane we Wspólnocie w latach osiemdziesiątych XX w. Są to dokumenty skierowane przede wszystkim do zainteresowanych stron – instytucji i jednostek, które są zaproszone do uczestnictwa w procesie konsultacji i dyskusji. W niektórych przypadkach stanowią one impuls do dalszych działań ustawodawczych. Ukazują się z różną częstotliwością. Ostatnie lata to 14 zielonych ksiąg w 2005 r. i 10 w 2006 r. Komisja opracowuje też białe księgi, które zatwierdza Rada. Białe księgi są dokumentami zawierającymi propozycje działań Wspólnoty w różnych dziedzinach. Niekiedy wydawane są w następstwie zielonej księgi. Podczas gdy zielone księgi stanowią zespół koncepcji przedkładanych w celu publicznej dyskusji, białe księgi zawierają oficjalny katalog propozycji dla poszczególnych dziedzin i są wykorzystywane jako instrument dla dalszego ich opracowania.⁵⁷ Białe księgi są ogłaszane w mniejszej ilości niż zielone. W roku 2000 ogłoszono trzy, w 2001 – cztery, a w 2002 r. nie ogłoszono żadnego takiego dokumentu. Rok 2003 przyniósł jedną białą księgę, a lata 2004–2006 po dwie. Tematyka dokumentów jest różna. Białe i zielone księgi nie mają swej podstawy traktatowej. Żadne z postanowień traktatowych nie definiuje białych i zielonych

ksiąg, nie określa okoliczności wymagających ich przyjęcia ani też ich roli w procesie legislacyjnym.⁵⁸ Teksty zielonych ksiąg są niekiedy uzupełniane tabelami, wykresami i mapami.

Zielone i białe księgi są traktowane jako pewien rodzaj komunikatu i zazwyczaj mają jego formę. C. Mik uznaje, że ze względu na to, że inicjatywa legislacyjna należy do Komisji, to ona właśnie formułuje koncepcje poszczególnych aktów, które publikuje w postaci zielonych ksiąg oraz komunikatów.⁵⁹ Autor zalicza również zielone i białe księgi do dokumentów roboczych, obok komunikatów i „innych”.⁶⁰

Istotnym wyróżnikiem zielonych i białych ksiąg wśród komunikatów jest ich nazwa.

Księgi kierowane są do powszechnych konsultacji, państw członkowskich oraz do organów i instytucji Wspólnoty.

Udostępnianie do konsultacji zielonych i białych ksiąg stanowi element lepszego stanowienia prawa, dla którego „plan działania” został określony w Komunikacie Komisji pt. Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej.⁶¹ Komunikat ten nie wspomina o zielonych i białych księgach, zwraca jednak uwagę na znaczącą rolę konsultacji dla lepszego stanowienia prawa. „Plan działania” został określony w Sprawozdaniu Komisji: Lepsze stanowienie prawa 2006⁶² za kontynuację białej księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie.⁶³

W ostatnich latach Komisja opublikowała kilka ksiąg, w całości lub w znacznej części poświęconych, szeroko rozumianej ochronie środowiska. Dokumenty zawierają również mniej lub bardziej skonkretyzowane propozycje dotyczące tworzenia lub zmiany prawa oraz związane z ich treścią pytania do konsultacji. W okresie dwuletnim, od czerwca 2005 r. do czerwca 2007 r., ogłoszono sie-

dem dokumentów związanych z ochroną środowiska.⁶⁴

1. Zielona księga w sprawie racjonalizacji zużycia energii, czyli jak uzyskać więcej mniejszym nakładem środków,⁶⁵ stawia m.in. pytanie, czy prawo powinno nakładać na władze publiczne szczególne obowiązki, takie jak obowiązek stosowania w budynkach publicznych środków zalecanych na poziomie wspólnotowym lub krajowym. Drugą istotną kwestię zawiera pytanie, jak wzmocnić wpływ prawa na energooszczędność sprzętu domowego? Księga przedstawia też możliwość rozszerzenia zakresu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/91/WE z 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków na budynki o powierzchni mniejszej niż 1000 m² w celu zwiększenia jej potencjału technicznego.⁶⁶ P. Szpiganowicz określił zieloną księgę w sprawie racjonalizacji zużycia energii jako dokument o charakterze problemowym, stawiający pytania i tezy dotyczące określonego obszaru działań wspólnotowych. Stwierdził, że w przeciwieństwie do białej księgi nie definiuje ona konkretnych celów i działań koniecznych do osiągnięcia w danym okresie, ale przedstawia różne drogi dojścia do rozwiązań. Jej celem jest zwrócenie uwagi na ważne zagadnienia społeczne i gospodarcze wymagające zmian oraz zebrania opinii na ten temat.⁶⁷
2. Zielona księga: W kierunku przyszłej unijnej polityki morskiej: europejska wizja oceanów i mórz prezentuje szeroko kwestie, uznane dotychczas za odrębne działania.⁶⁸ Część tematów dotyczy ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej. W podrozdziale „Ramy prawne” Komisja pyta uczestników konsultacji, w jaki sposób można udoskonalić ramy prawne dla rybołówstwa tak, aby uniknąć niezamierzonych i nie-

spójnych oddziaływań związanych z gospodarką morską i jakie wyłączenia dotyczące sektora morskiego, w przypadku niektórych aktów prawnych UE, są jeszcze uzasadnione?

W Księdze postulowane jest zniesienie rozbieżności między systemami prawnymi w państwach członkowskich dotyczącymi morskich zasad bezpieczeństwa. W zakresie instytucjonalnym Komisja proponuje rozważenie przez Radę możliwości utworzenia przy Grupie Roboczej ds. Prawa Morza (COMAR) horyzontalnej grupy roboczej wspierającej COPER w przygotowaniu decyzji Rady dotyczących tematyki morskiej. Komisja zapowiada też przegląd istniejącego prawodawstwa Wspólnoty dotyczącego sektorów morskich i regionów nadmorskich w celu zidentyfikowania ewentualnych sprzeczności politycznych lub nakładających się oddziaływań. Wskazuje na konieczność opracowania spójnego systemu prawnego dotyczącego morza, opartego na Konwencji ONZ o prawie morza (UNCLOS).⁶⁹

3. Zielona księga: Europejska strategia na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii zapowiedziała przedstawienie „mapy drogowej”, obejmującej kluczowe zagadnienia dla skutecznej polityki w dziedzinie energii odnawialnej.⁷⁰ Dokument ma dotyczyć m.in. nowej dyrektywy Wspólnoty w sprawie ogrzewania i chłodzenia, uzupełniającej wspólnotowe ramy prawne w zakresie oszczędności energii. Prace nad aktem zostały podjęte wcześniej. Kilka tygodni przed ogłoszeniem Księgi Parlament Europejski przyjął rezolucję zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie ogrzewania i chłodzenia z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, określającą ramowy zakres projektowanej dyrektywy.⁷¹ Księga wśród środków zapewniających

bezpieczeństwo wspólnotowego rynku energii proponuje analizę istniejącego prawodawstwa dotyczącego zapasów ropy i gazu.

4. Zielona księga: Instrumenty rynkowe na potrzeby w zakresie ochrony środowiska i w dziedzinach pokrewnych,⁷² jeden z podrozdziałów poświęca poprawie i rozwijaniu dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych.⁷³ Komisja proponuje wyłączenie wpływu na środowisko uwzględnionego przez wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji (ETS)⁷⁴ z zakresu dyrektywy. Rozwiązanie takie pozwoliłoby uniknąć trudności wynikających z odmiennego charakteru ETS (jednolita cena w całej Unii, mogąca ulegać zmianom w czasie) i opodatkowania energii (różne powyżej poziomów minimalnych, niestabilne ceny w państwach członkowskich).

Komisja pyta, czy proponowane zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania produktów energetycznych oraz proponowana koncepcja zakresu jej stosowania, byłyby najlepszym rozwiązaniem dla zapewnienia spójności między dyrektywą a wspólnotowym ETS oraz czy istnieją opcjonalne możliwości osiągnięcia tego celu. Stosowanie instrumentów rynkowych uzasadniono w księdze ich zdolnością do korygowania sytuacji, w których zawodzi mechanizmy rynkowe, bez ponoszenia nadmiernych kosztów.

5. Zielona księga w sprawie lepszych warunków demontażu statków przedstawia podstawowe fakty dotyczące demontażu i wyjaśnia związane z nim problemy.⁷⁵ Bardziej szczegółowe informacje zawiera załącznik. Zasadniczy problem związany z demontażem statków stanowi gospodarka odpadami. Dla jego rozwiązania Komisja postuluje przyjęcie międzynarodowej konwencji (roboczo nazwanej konwencją w

sprawie recyklingu statków) i uznaje Międzynarodową Organizację Morską (IMO)⁷⁶ za najwłaściwsze forum do globalnego rozwiązania problemu. Po ewentualnym przyjęciu konwencji, jej postanowienia zostaną włączone do prawodawstwa Wspólnoty. Najbardziej istotne z punktu widzenia ochrony globalnego środowiska pytanie konsultacyjne brzmi: Czy UE powinna dążyć do wprowadzenia w ramach konwencji IMO światowych norm w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa, które byłyby porównywalne z normami UE?

6. Zielona księga Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Adaptacja do zmian klimatycznych w Europie – warianty działań na szczeblu UE postuluje generalne uwzględnianie adaptacji do warunków klimatycznych w trakcie realizacji obowiązujących i planowanych rozwiązań legislacyjnych.⁷⁷ W kontekście zmian klimatu oraz zmniejszenia zapotrzebowania na energię, zapowiada prace nad ramami prawnymi dotyczącymi budynków, zwłaszcza weryfikację dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Kolejną propozycją jest uwzględnienie przystosowania do warunków klimatycznych w dyrektywie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko⁷⁸ oraz w dyrektywie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.⁷⁹

Komisja stwierdza, że wyniki publicznych konsultacji pomogą ukierunkować jej prace, zwłaszcza w odniesieniu do planowanego komunikatu w sprawie adaptacji i związanej z nią polityki wspólnotowej i zewnętrznej.

7. Zielona księga w sprawie gotowości do przeciwdziałania biozagrożeniom przedstawia zasadnicze założenia proponowa-

nych działań.⁸⁰ Dokument uznaje, że istnieją obszerne ramy prawne, zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym i nie zaleca przyjmowania nowych. Postuluje natomiast wykorzystanie przede wszystkim środków pozaprawnych, takich jak wzajemna ocena, kampanie informacyjne oraz pomocowe programy finansowe.

Z przedstawionego przeglądu odniesień do materii prawnej związanych z ochroną środowiska zawartej w zielonych księgach wynika, że zawierają one propozycje ogólnego kształtu określonych regulacji. Nie tworzą zwartej i systematycznej koncepcji legislacyjnej. Odniesienia do regulacji prawnych są propozycjami lub sugestiami. Zielone księgi służą nie tylko jako materiał do konsultacji dla organów Wspólnoty, są również wykorzystywane przez organy krajowe państw członkowskich. Ministerstwo Gospodarki ogłosiło w 2006 r. przetarg, którego przedmiotem było: „Wykonanie ekspertyzy i opracowań w zakresie efektywności energetycznej niezbędnych dla przygotowania projektu ustawy i rozporządzeń wykonawczych, a także założeń do krajowego planu działań na rzecz efektywności energetycznej implementujących postanowienia dyrektywy 2006/32/WE oraz zielonej księgi o efektywności energetycznej COM(2005)265 z 22 czerwca 2005 r.”⁸¹

Zalecenia i opinie

Art.249 TWE stwierdza, że „zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”. Mogą być uchwalane przez wszystkie organy UE. Adresatami zaleceń i opinii są państwa, osoby prawne i osoby fizyczne. Zalecenia i opinie mogą dotyczyć kwestii horyzontalnych lub indywidualnych.

Zalecenia wyrażają stanowiska lub oceny konkretnej kwestii. Wydawane są z inicjatywy instytucji unijnych i mogą zawierać

nakazy podjęcia działań przez państwa członkowskie; opinie wydawane są na prośbę zainteresowanego podmiotu. Moc oddziaływania tych aktów jest sporna. Działania państw dążące do realizacji zapisów zaleceń i opinii wynikają z pozycji i autorytetu organów, które je wydały.⁸² Zalecenia i opinie wykorzystywane są przez instytucje wspólnotowe, szczególnie do wyrażania swojego zdania i udzielania informacji w dziedzinach, w których instytucje te nie mają kompetencji stanowiących. ETS nie wypowiada się na ich temat. Dla zwiększenia skuteczności publikowane są w oficjalnym promulgatorze.⁸³ Zalecenia generalnie nie tworzą zazwyczaj nowych zasad postępowania. Wskazują jedynie na ogólne obowiązujące akty lub konkretne i przepisy i normy techniczne, które rekomendują do stosowania lub je uszczegóławiają i uzupełniają. Komisja we wstępnej części zalecenia zazwyczaj powołuje się na art. 211 tiret drugie TWE stwierdzający, że czuwa ona nad stosowaniem Traktatu oraz postanowień powziętych przez instytucje na jego podstawie.

Zalecenie komisji 2004/787/WE z 4 października 2004 r. w sprawie wytycznych technicznych w zakresie pobierania próbek i wykrywania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz materiałów produkowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie lub w składzie produktów, w kontekście rozporządzenia (WE) nr 1830/2003,⁸⁴ w tytule podaje rozporządzenie, do którego się odwołuje i przepisy rozporządzenia, które interpretuje.⁸⁵ Jest to nader oszczędna interpretacja, praktycznie ograniczająca się do wskazania obowiązujących norm i kilku wyjaśnień. Podane przez zalecenie definicje są zgodne ze standardami międzynarodowymi (ISO, FAO, Międzynarodowe Zasady Badania Nasion), a metody pobierania próbek zgodne z międzynarodowymi metodami określonymi w dyrektywach. Akt przywołuje też normy europejskie lub projekty takich norm.

Podaje adres strony internetowej zawierającej bazę danych metod testów na obecność GMO.

Zalecenie Komisji 2005/637/WE z 16 sierpnia 2005 r. w sprawie środków, jakie powinien podjąć posiadacz zezwolenia w celu zapobieżenia powstaniu ewentualnej szkody dla zdrowia i środowiska w wypadku przypadkowego uwolnienia rzepaku oleistego genetycznie zmodyfikowanego pod kątem tolerancji na herbicyd glifosat skierowane jest do jednego państwa – Królestwa Niderlandów.⁸⁶ Od tego państwa Komisja otrzymała wniosek o pozwolenie na wprowadzenie na rynek produktu wytworzonego na bazie genetycznie zmodyfikowanego rzepaku oleistego wraz ze sprawozdaniem z pozytywnej oceny. Podczas trwania procedury japoński Instytut Badań Ochrony Środowiska przedstawił oficjalną informację o przypadkowym pojawieniu się genetycznie zmodyfikowanego rzepaku oleistego w pobliżu urządzeń portowych. Komisja uznała, że w celu zapobieżenia wystąpieniu podobnej sytuacji w UE, konieczne jest wydanie specjalnych wytycznych technicznych, towarzyszących decyzji. Wytyczne te zawiera załącznik do zalecenia. Określa on dodatkowe środki, poza ogólnie obowiązującymi, które należy podjąć w przypadku wprowadzenia na rynek genetycznie zmodyfikowanego rzepaku. Środki te to informowanie zainteresowanych rolników Wspólnoty o wydaniu zezwolenia, planie monitorowania i osobie kontaktowej do której nasię zwracać w sprawie ewentualnych szkodliwych skutków.

Opinie to stanowiska lub oceny. Najbardziej znane w tej grupie aktów są opinie Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące komunikatów Komisji, w tym wniosków legislacyjnych. Zakres opinii jest bardzo różny.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku

dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie⁸⁷ jest opinią dotyczącą wniosku legislacyjnego. Celem wniosku jest uproszczenie prawa poprzez kodyfikację. Opinia nie proponuje zmiany ani uzupełnień wniosku. Komitet podkreśla rolę kodyfikacji oraz konieczność podjęcia wszelkich środków dla zapewnienia bezpieczeństwa ludzi i środowiska przy zamkniętym użyciu zmodyfikowanych genetycznie mikroorganizmów. Potwierdza również upewnienie się, że przedmiotowa kodyfikacja nie powoduje merytorycznych zmian przepisów, a jedynie zwiększa ich zrozumiałość i przejrzystość.

Poszerzenie dyskusji na temat współistnienia upraw o zasadę ostrożności ma na celu Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Sprawozdanie w sprawie wdrożenia krajowych środków w zakresie współistnienia upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych.⁸⁸ Zasada (reguła) ostrożności pojawiła się w prawie wspólnotowym, wraz z zasadą prewencji w art. 174 TWE. Próby ustalenia jej treści można podjąć analizując Komunikat Komisji dotyczący zasady ostrożności.⁸⁹ Komunikat – oprócz określenia celów, podania podstaw oraz czynników powodujących rekurs – określił wskazówki stosowania zasady ostrożności. Nie zdefiniował zasady, lecz odwołał się do wielu istniejących jej definicji, m.in. w dokumentach z Rio, konwencjach dotyczących bioróżnorodności i klimatu. Komisja stwierdziła, że działania związane z realizacją zasady ostrożności mogą być podjęte po łącznym spełnieniu trzech warunków: dokonanej ocenie naukowej, ocenie potencjalnej szkodliwości dla środowiska i ocenie zakresu niepewności naukowej.

Opinia określa kwestie, które w niedostateczny sposób warunkują poprawne współ-

istnienie upraw i ochronę bioróżnorodności w rolnictwie. Jako takie wymienia:

- niewystarczający system kontroli,
- niewystarczające procedury oceny ryzyka,
- niewystarczające uregulowania dotyczące czystości nasion,
- niewystarczający poziom ochrony przy progu dopuszczalnego zanieczyszczenia 0,9; Komitet uważa ten próg za zbyt wysoki i postuluje aby zbliżał się on do zera,
- niewystarczająca klauzula ochronna jako jedyna metoda przeciwdziałania zagrożeniom dla zdrowia i środowiska.⁹⁰

Opinia zawiera ponadto uwagi ogólne na temat Komunikatu oraz stosowania zasady proporcjonalności oraz propozycję zwiększenia właściwości władz regionalnych. Komitet uważa, że odpowiedzialność za straty ekonomiczne powstałe w wyniku zanieczyszczenia upraw przez GMO, nie powinna ograniczać się do odpowiedzialności cywilnej. Zwraca uwagę na pominięcie w Komunikacie kwestii upraw ekologicznych. Ponadto formułuje zalecenia, wśród których za najważniejsze należy uznać:

- konieczność ustanowienia regulacji dotyczących obszarów wrażliwych ekologicznie,
- aktywne włączenie władz regionalnych i lokalnych w proces konsultacji w dziedzinie współistnienia upraw,
- konieczność nawiązania współpracy transgranicznej dotyczącej współistnienia upraw w obszarach przygranicznych.

Podsumowanie

Wieloletnie programy działań w dziedzinie ochrony środowiska – od Pierwszego do Piątego – są najważniejszymi aktami pra-

wa miękkiego, które kształtowały politykę i prawo w obszarze ochrony środowiska. Podkreślenia wymaga ich inspiracyjny charakter w dziedzinie tworzenia prawa. Niektórym zapisom programów można przyporządkować konkretne akty prawne. Szósty program jest już aktem wiążącym. Nadanie programowi charakteru wiążącego świadczy o istnieniu przekonania o skuteczności politycznej, prawotwórczej i ekologicznej poprzednich programów. Trudno mówić o ewolucji charakteru prawnego programów i przejścia od aktów niewiązących do wiążących, ponieważ nie istnieją akty o charakterze pośrednim. Przyjmując można, że aktami wiążącymi będą kolejne programy. Wskazuje na to zarówno charakter Szóstego programu, jak i projekt Konstytucji UE, przyjmujący ustawę ramową jako akt ustanawiający ogólne programy działań.

Szósty program został „wzmocniony” przez strategie tematyczne. Dokumenty te, oparte na rzetelnych i w miarę kompleksowych badaniach, kształtują politykę i prawo Wspólnoty w poszczególnych sektorach ochrony środowiska. Są nowymi aktami prawa miękkiego i z tego względu nie ma możliwości jednoznacznej oceny ich roli politycznej i prawotwórczej.

Wpływ na kształtowanie polityki i prawa ochrony środowiska mają też zielone księgi. Konsultacje związane z tymi sektorowymi, roboczymi dokumentami Komisji pozwalają jej poznać oczekiwania zainteresowanych i odpowiednio ukierunkować prace legislacyjne. Akceptacja adresatów prawa jest jednym z podstawowych, o ile nie podstawowym, warunkiem jego skuteczności. Poznanie oczekiwań społecznych pozwala też na dokonanie wyboru między środkami prawnymi i pozaprawnymi.

Zalecenia i opinie są najszerszej znanyymi aktami prawa miękkiego. W przytoczonych przykładach dotyczą szczególnie kontrowersyjnego tematu, jakim jest postępowanie

nie z organizmami zmodyfikowanymi genetycznie. Ponieważ w odniesieniu do postępowania z GMO konieczne jest stosowanie zasady ostrożności, uzupełnienie aktów wiążących przez zalecenia jest szczególnie uzasadnione. Art. 249 mówi o zaleceniach i opiniach Parlamentu, Rady i Komisji. Jednak największe znaczenie dla kształtu prawa mają opinie Komitetów.

System polityczny oraz system tworzenia prawa Wspólnoty muszą być wspierane aktami prawa miękkiego dla poprawnego funkcjonowania. Jest to szczególnie istotne w przypadku tak wrażliwego zagadnienia jak ochrona środowiska.

dr Adam Erechemia

¹ M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 187.
² Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 78.
³ A6-0259/2007 z 28.06.2007.
⁴ Sprawa C-322/88 *Grimaldi* [1989] Zob. Orz. 4407.
⁵ L. Łukaszuk, *Wartości uniwersalne w strategii ekologicznej integrującej się Europy*, Studia Europejskie, nr 4/1997, s. 63.
⁶ Dz.Urz. C 112 z 20.12.1973.
⁷ Dz.Urz. C 139 z 13.6.1977.
⁸ Dz.Urz. C 46 z 17.2.1983.
⁹ Dz.Urz. C 328 z 15.6.1987.
¹⁰ Dz.Urz. C 138 z 17.5. 1993.
¹¹ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1600/2002/WE z 22 lipca 2002 r. ustanawiająca Szósty wspólnotowy program działań w zakresie środowiska naturalnego (Dz.Urz. L 242 z 10.09.2002).
¹² A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, Warszawa, 2006, s. 68.
¹³ M. Górski, *Przepisy ogólne ustawy prawo ochrony środowiska*. Referat wygłoszony na konferencji w Osieczanach 22–26.10.2001.
¹⁴ J. Pakulska, *Materiały do zajęć*, www.sgh.waw.pl/ksztalcenie/zaoczne/materiały_do_zajec/Pakulska03_Programy_działania_na_rzecz_środowiska.rtf, 22.04.2008.
¹⁵ Zob. A. Nowak, *Prawna ochrona środowiska naturalnego w Unii Europejskiej jako płaszczyzna wzajemnej stymulacji przedsiębiorstw i instytucji prawotwórczych*, „Studia Europejskie”, nr 4/1998.
¹⁶ Dz.Urz. C 138 z 17.05.1993.
¹⁷ Szerzej na ten temat zob.: R. Paczuski: *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej w zarysie*, TNOiK, Toruń 1999, s. 53.
¹⁸ Zob. Jendroška J., Bar M.: *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław, 2005, s. 271 i następnne.
¹⁹ Europejski Program Klimatologii i Zagrożeń Naturalnych – działa od 1989 r.
²⁰ Projekt badawczy, złożony z wielu programów tematycznych, nadzorowany przez Europejską Agencję Środowiska.

²¹ D. Pyć, *Ochrona środowiska. Acquis communautaire*, red.: Z. Brodecki, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 432–435.
²² A. Streżyńska, *Ochrona środowiska w Polsce na tle regulacji europejskich gospodarki odpadami*, Brytyjski Fundusz Know How, Warszawa 2000, s. 42.
²³ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. T.1, Warszawa 2000, s. 521 i nast.
²⁴ M. Kolendo, *Identyfikacja koncepcji zrównoważonego rozwoju w europejskim prawie wspólnotowym*, „Prawo i Środowisko” 2004 r., nr 3 s. 87.
²⁵ H. Machińska, *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*. Wstęp. Tom 1, red.: J. Żurek, M. Radwan, MOŚ-ZNiL 1994, s. X.
²⁶ COM(2006)20 z 25.01.2006.
²⁷ COM (2005)97 wersja ostateczna z 16.3.2005.
²⁸ COM (2005) 466 końcowy z 28.09.2005.
²⁹ *Wykorzystanie odpadów*, Przyroda dla Europejczyków. Magazyn Dyrektoriatu Generalnego ds. Środowiska, nr 22, styczeń 2006, s.1.
³⁰ COM (2006) 70 wersja ostateczna z 16.2.2006.
³¹ COM(2005)446 koniec z 21.09.2005.
³² A6-0235/2006 z 30.06.2006.
³³ COM (2005)447 z 21.09.2005.
³⁴ Dz.Urz. C 206 z 29.08.2006.
³⁵ COM(2005)504 końcowy z 24.10.2005.
³⁶ COM(2005)505 końcowy z 24.10.2005.
³⁷ COM (2005)666 końcowy z 21.12.2005.
³⁸ COM(2005) końcowy z 21.12.2005.
³⁹ Dz.Urz. C 309 z 16.12.2006.
⁴⁰ COM (2003) 572 ostateczny z 1.10.2003.
⁴¹ COM (2005) 650 końcowy z 21.12.2005.
⁴² COM(2003)302 z 18.6.2003.
⁴³ Dz.Urz. L 64 z 4.3.2006.
⁴⁴ Dyrektywa Rady 76/464/EWG; Dyrektywa Rady 91/692/EWG; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE.
⁴⁵ COM(2004)60 ostateczny z 11.02.2004.
⁴⁶ COM(2003) 739 z 10.12.2003.
⁴⁷ Dz.Urz. L 1 z 4.1.2003.
⁴⁸ COM(2005)718 wersja ostateczna z 11.1.2006.
⁴⁹ COM(2006)372 wersja ostateczna z 12.07.2006.
⁵⁰ Środków ochrony roślin dotyczą przede wszystkim: dyrektywa 91/414/EWG dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.Urz. L230 z 19.08.1991) oraz rozporządzenie 396/2005/WE w sprawie najwyższych dopuszczalnych poziomów pozostałości pestycydów w żywności i paszy pochodzenia roślinnego i zwierzęcego i na ich powierzchni (Dz.Urz. L 70 z 16.03.2005).
⁵¹ COM(2006)373 wersja ostateczna z 12.07.2006.
⁵² COM(2006)231 z 22.09.2006.
⁵³ COM(2002)179 z 16.04.2002.
⁵⁴ Dz.Urz. L 375 z 31.12.1991.
⁵⁵ Dz.Urz. L 327 z 22.12.2000.
⁵⁶ Dz.Urz. L 206 z 22.07.1992.
⁵⁷ Z. Cieslik, M. Górka, *Informacja na temat zielonych i białych ksiąg jako instrumentów wykorzystywanych w ramach postępowania legislacyjnego*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 3(7)VII-IX 2005, s. 42.
⁵⁸ *Tamże*, s. 43.
⁵⁹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Tom 1*, Warszawa 2000, s. 618.
⁶⁰ *Tamże*, s. 195.
⁶¹ COM(2005)97 z 16.03.2005.
⁶² COM(2007)286 z 6.06.2007.

- ⁶³ COM(2001)727 z 25.06.2001.
- ⁶⁴ Z ostatniej dekady wybrałem dwa lata, w których ogłoszono największą zielonych ksiąg dotyczących ochrony środowiska.
- ⁶⁵ COM(2005)265 z 22.06.2005.
- ⁶⁶ Dz.Urz. L 1 z 4.01.2003.
- ⁶⁷ P. Szpiganowicz, *Zielona księga efektywności energetycznej*, EUROCERT. Biuletyn Polskiego Towarzystwa Certyfikacji Energii, nr 3/2005, s. 1.
- ⁶⁸ COM(2006)275 z 7.06.2006.
- ⁶⁹ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543).
- ⁷⁰ COM(2006)105 z 8.03.2006.
- ⁷¹ P6_TA(2006)0058 z 14.02.2006.
- ⁷² COM(2007)140 z 28.03.2007.
- ⁷³ Dyrektywa Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.Urz. L 31 z 31.10.2003).
- ⁷⁴ Emission Trading Scheme (ang.).
- ⁷⁵ COM(2007)269 z 22.05.2007.
- ⁷⁶ International Maritime Organization (ang.).
- ⁷⁷ COM(2007)354 z 26.06.2007.
- ⁷⁸ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. w sprawie ocen skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.Urz. L 175 z 5.07.1985) zmieniona dyrektywą Rady 97/11/WE (Dz.Urz. L 73 z 14.3.1997).
- ⁷⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. L 197 z 21.07.2001).
- ⁸⁰ COM(2007)399 z 11.07.2007.
- ⁸¹ www.mgip.gov.pl/NRrdonlyres/613EFFC3-B71B-4EB0-A986-43927149E8D2/23472/BDGII28138KW06.doc, 20.07.2007.
- ⁸² G. Dobrowolski, *Europejskie prawo ochrony środowiska (wybrane zagadnienia) z tekstami źródłowymi*, PKE, Katowice 2003, s. 1.
- ⁸³ Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, PWN, Warszawa 2000, s. 7.
- ⁸⁴ Dz.Urz. L 348 z 24.11.2004.
- ⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1830/2003/WE z 22 września 2003 r. dotyczące możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniające dyrektywę 2001/18/WE (Dz.Urz. L 268 z 18.10.2003).
- ⁸⁶ Dz.Urz. L 228 z 3.09.2005.
- ⁸⁷ Dz.Urz. C 324 z 30.12.2006.
- ⁸⁸ Dz.Urz. C 57 z 10.03.2007.
- ⁸⁹ COM (2000) 1 z 2.2.2000.
- ⁹⁰ Więcej na ten temat: A. Erechemla, *Regulacje wspólnotowe dotyczące organizmów genetycznie zmodyfikowanych*, Prawo i Środowisko, nr 4(48)2006, s. 87–113.