

MARTINA BECKMANN  
Moguncja

## POLITYKA EUROPEJSKA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA A EUROPA WSCHODNIA

Ostatnie wydarzenia polityczne w Europie Wschodniej wykazują dobitnie, że w przewidywalnej przyszłości dojdzie do wielu zmian w procesie identyfikowania się Europy jako całości. Umacniane przez lata granice polityczne stają się przepuszczalne, tradycyjne systemy i powiązania tracą wpływ. Właśnie we Wspólnotach Europejskich (WE) doprowadziło to do wytworzenia „nowej” świadomości. Ponownie stało się możliwe myślenie o Europie, sięgającej poza jej część zachodnią. Działalność na rzecz zjednoczonej Europy będzie oznaczała zatem w przyszłości wciągnięcie do tego procesu również sąsiadów z Europy Wschodniej.

Z różnych względów dojdzie do wzajemnego uzależnienia, przy czym rozwiązywanie palących problemów możliwe będzie — jak to ma miejsce dzisiaj — tylko poprzez wspólne, skoordynowane działania. Dotyczy to zwłaszcza sfery ochrony środowiska. Zważywszy, że skutki nowoczesnych sposobów produkcji, wzrastające zanieczyszczenie środowiska nie zatrzymują się na granicach, lecz stają się problemem o zasięgu międzynarodowym, skuteczne im przeciwdziałanie może nastąpić tylko poprzez współpracę państw. Na dłuższą metę wymaga to określonych ram, które umożliwiłyby koordynację i pozwalały na realizację wiążących ustaleń.

W związku z pierwszą, daleko idącą reformą traktatu rzymskiego przez Jednolity Akt Europejski (JAE) z 1 lipca 1987 r., podjęto we Wspólnotach próbę stworzenia warunków dla wspólnej europejskiej polityki na rzecz ochrony środowiska. WE udzielała się wprawdzie już od lat siedemdziesiątych na tym polu, niemniej wyraźne uprawnienia do wydawania uregulowań odnoszących się do środowiska otrzymała dopiero dzięki JAE<sup>1</sup>. Nawiązują one do art. 100a i art. 130r-t traktatu rzymskiego. Gdyby — prowadzona zgodnie z tymi uregulowaniami — europejska polityka ochrony środowiska sprawdziła się, to można by zastosować te nowe przepisy przy prawdopodobnym rozszerzeniu w przyszłości Wspólnoty, także do państw wschodnioeuropejskich. Stąd poniżej krótkie przedstawienie tych przepisów.

<sup>1</sup> Przed 1 lipca 1987 r. WE opierały swą politykę w zakresie środowiska w przeważającej mierze na art. 100 i art. 235 Traktatu o utworzeniu EWG, co prowadziło często do problemów.

I. NOWE UPRAWNIENIA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA W TRAKTACIE  
O UTWORZENIU EWG

Traktat o utworzeniu EWG zawiera obecnie w dwóch miejscach uprawnienia mające za przedmiot środowisko:

## 1. Art. 100 a

Stosownie do art. 100 a<sup>2</sup> możliwe jest wydawanie przepisów w celu utworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego, poprzez które nastąpić ma wzajemne upodobnienie przepisów prawnych państw członkowskich<sup>3</sup>.

Wraz z tym upodobnieniem można osiągnąć również cele wyznaczone ochroną środowiska, jeśli dotyczą one równocześnie rynku wewnętrznego. Możliwe jest na przykład wydawanie jednolitych przepisów dla produktów nieszkodliwych dla środowiska<sup>4</sup>. Ustala się w tym celu, że pewne wyroby, z uwagi na ochronę środowiska, muszą posiadać w danym czasie określoną jakość. Właściwą podstawę prawną stanowi tu art. 100 a, ponieważ uregulowania takie dotyczą zawsze procesu produkcji, a tym samym rynku wewnętrznego.

Zgodnie z art. 100 a ust. 3 Komisja, która ciągle podejmuje inicjatywę w procesie tworzenia prawa, musi przy wnioskach przedkładanych Radzie wychodzić z „wysokiego poziomu ochrony”. Nie należy przez to rozumieć żadnych nierealnych wymogów, lecz rozsądne, wykonalne ze względów politycznych zalecenia, które jednocześnie spełniają postulaty ochrony środowiska.

Tzw. klauzula *escape* przewiduje w art. 100 a ust. 4, że poszczególne państwa członkowskie mogą nadal „stosować” także bardziej restrykcyjne przepisy dotyczące środowiska<sup>5</sup>. Chciano w ten sposób przeciwdziałać

<sup>2</sup> Artykuły bez bliższego oznaczenia pochodzą z traktatu rzymskiego.

<sup>3</sup> „(...) Rada, na wniosek Komisji, we współpracy z Parlamentem Europejskim i po wysłuchaniu Komisji Gospodarczej i Spraw Socjalnych, wydaje w celu ujednoczenia przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich kwalifikowaną większością zarządzenia, które mają za przedmiot utworzenie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego” (art. 100 a ust. 1 zdanie 2).

<sup>4</sup> Np.: wytyczne 89/392/EWG Rady z 14 czerwca 1989 r. „w sprawie dostosowania przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących maszyn”, ABl. I, 183 z 29 VI 1989, s. 9; wytyczne 88/77/EWG Rady z 3 XII 1987 „w sprawie dostosowania przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących zarządzeń przeciwko emisji szkodliwych materiałów gazowych z silników Diesla do napędu pojazdów”, ABl. I, 36 z 9 II 1988, s. 33; wytyczne 89/109/EWG Rady „w sprawie dostosowania przepisów prawnych państw członkowskich dotyczących materiałów i przedmiotów, które przeznaczone są do kontaktowania się z produktami żywymi”, ABl. 40 z 11 II 1989, s. 38.

<sup>5</sup> W tym kontekście sporne pozostaje w piśmiennictwie naukowym, czy sformułowanie „stosować” upoważnia również do wydawania nowych, surowszych przepisów, czy tylko zezwala na dalsze obowiązywanie dotychczasowego prawa.

obawom państw zapewniających wysoki poziom ochrony środowiska, jak na przykład Republika Federalna Niemiec czy Dania, które w uregulowaniach Wspólnoty mogły dostrzegać zagrożenie przyjętego przez nie poziomu ochrony. Z uwagi jednak na to, że zarządzenia, o których mówi art. 100 a mogą być akceptowane większością kwalifikowaną, zachodzi niebezpieczeństwo, iż rozwiązania będą znajdowane w pierw na poziomie „mniejszego wspólnego mianownika”. Nie przysłużono by się ochronie środowiska, gdyby regulacje te miały obligatoryjnie pierwszeństwo przed przepisami obowiązującymi w danym kraju.

Nader sporna jest w szczególności wykładnia art. 100 a. Przede wszystkim istnieje szereg przypadków skrajnych, w których wątpliwe jest, czy norma kompetencyjna ważna dla rynku wewnętrznego stanowi właściwą podstawę prawną.

## 2. Art. 130 r-t

Art. 130 r-t zawiera odpowiednie uprawnienia, odnoszące się do uregulowań spraw środowiska, które nie nawiązują do gospodarki tak zwanych „czystych” środków ochrony środowiska<sup>6</sup>. Chodzi tu o cały kompleks przepisów, na których np. będą mogły być oparte określone postanowienia chroniące rośliny i zwierzęta, wodę, glebę i powietrze, jak również środki ze sfery pracy publicznej itd.

Art. 130 r ust. 1 określa cele, dla osiągnięcia których dopuszcza się ingerencję WE. Są one bardzo rozległe, otwierając tym samym szerokie pole dla działań Wspólnoty. Kuriozalnym, jak do tej pory, przepisem w traktacie rzymskim, jest stwierdzenie, według którego sprawy ochrony środowiska stanowią „część składową” każdej innej polityki Wspólnoty (art. 100 r ust. 2). Oznacza to, że WE musi obecnie we wszystkich swych przedsięwzięciach uwzględniać także ich wpływ na ochronę środowiska. Nadaje to ochronie środowiska wyjątkowe znaczenie.

W art. 130 r ust. 3 wymienia się szereg warunków, które WE musi przestrzegać przy wydawaniu zarządzeń dotyczących środowiska. I tak musi ona na przykład uwzględniać wszelkie dostępne dane naukowe i techniczne. Nie wolno jej pomijać konsekwencji, jakie zarządzenie wywiera na rozwój gospodarczy i społeczny różnych regionów. Owe zasady postępowania mają stanowić gwarancję włączenia ochrony środowi-

Więcej na ten temat: L. Krämer, *EWG-Vertrag und Schutz der Umwelt*. W: H. W. Rengeling (Hrsg.), *Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik*, s. 137 i n. (s. 154); I. Pernice, *Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaften auf dem Gebiet des Umwelt- und Technikrechts*. W: R. Breuer (Hrsg.), *Umwelt- und Technikrecht in den Europäischen Gemeinschaften — Antrieb oder Hemmnis?*, s. 9 i n. (s. 19). „Die Verwaltung” 1989, s. 1 i n.

<sup>6</sup> Art. 130 r ust. 1 - 5, art. 130 s i 130 t p.

ska do ogółu zadań i celów, które WE zamierza urzeczywistnić. Jedyne próba kompromisu pomiędzy sprawami, które na równi zasługują na uwagę, może sprawić, iż ochrona środowiska stanie się „realistyczna”, a przez to i realizowalna.

Art. 130 r ust. 4 i art. 130 s stanowią łącznie o właściwych uprawnieniach Wspólnoty. Przy tym art. 130 s reguluje postępowanie, dotyczące uchwalania przepisów i przewiduje jednogłośność przy podejmowaniu uchwały o angażowaniu się Wspólnoty. Art. 130 r ust. 4 wymienia natomiast warunki, których spełnienie pozwala WE działać. Sformułowanie tego przepisu jest bardzo niejasne i dało asumpt do dyskusji w nauce prawa. Zgodnie z tak zwaną klauzulą „lepiej”, WE podejmuje działanie w sprawie środowiska wtedy, gdy cele wymienione w art. 130 r, ust. 1 dają się „lepiej” zrealizować na poziomie Wspólnoty niż na poziomie państw członkowskich. W literaturze reprezentowany jest pogląd, że opis ten jest zbyt niejasny, biorąc pod uwagę fakt, że jest to przepis o charakterze kompetencyjnym i dlatego stanowi on co najwyżej „deklarację polityczną”<sup>7</sup>. Stanowiska tego nie da się wszak utrzymać, bowiem w przepisie tym chodziło o przyznanie WE na wszelki wypadek autentycznego uprawnienia. Nadto, właśnie w prawie odnoszącym się do środowiska wymagane jest elastyczne formułowanie kompetencji. Tylko wtedy, gdy podział uprawnień pomiędzy WE a państwa członkowskie nie podlega sztywno jakiemuś określönemu wzorcowi, możliwa jest szybka reakcja na każdorazowo „stosownym poziomie działania”. W prawie mającym za przedmiot środowisko nie jest niczym nadzwyczajnym, że uprawnienia do działania zależą niekiedy od przewidywań<sup>8</sup>. Właśnie gdy dąży się do możliwie najbardziej skutecznej ochrony środowiska, konieczne jest często bardzo wczesne stosowanie środków zapobiegawczych. Oznacza to, że należy także odpowiednio wcześniej prognozować na temat tego, która regulacja byłaby lepsza. Niektórzy stoją na stanowisku, że trzeba dokonywać restryktywnej wykładni art. 130 r ust. 4 w kierunku „zasady subsydiarności”<sup>9</sup>. Oznaczałoby to, że Wspólnota ma prawo tylko wtedy wydawać zarządzenie dotyczące środowiska, gdy okaże się, iż poszczególne państwa członkowskie nie mogą znaleźć żadnych sensownych rozwiązań. Wspólnocie zamknęłoby to jednak tym samym drogę do aktywnej polityki w zakresie środowiska, jako że musiałaby ona stale udowadniać, że państwa członkowskie nie są w stanie uregulować określönego problemu. Dla interpretacji art. 130 r ust. 4 pod kątem subsydiarności kompetencji Wspólnoty nie ma tym niemniej punktów

<sup>7</sup> Takie stanowisko zajmuje L. Krämer (przypis 5).

<sup>8</sup> W tym przypadku chodzi o przewidywanie tego, co byłoby „lepsze”.

<sup>9</sup> Patrz E. Grabitz, *Kommentar zum EWG-Vertrag. Loseblattsammlung*, Stand 1991, art. 130 r, Randnummer 70 ff.

zaczepienia ani w tekście, ani w historii powstawania tej normy. Przepis ten nie jest sformułowany restryktywnie („tylko”) i także cztery „programy akcji”, które z początkiem lat siedemdziesiątych tworzyły zręby europejskiej polityki na rzecz środowiska<sup>10</sup>, wychodzą zawsze z korzystnego dla środowiska pojmowania podziału kompetencji. Jest tam np. zawarta idea „stosownego poziomu akcji”, nie ma natomiast „zasady subsydiarności”<sup>11</sup>. Można dlatego raczej utrzymywać, że klauzula „lepiej” zmierza w pewnym stopniu do w miarę możliwości najlepszej ochrony środowiska<sup>12</sup>. Tak więc celem tych nowych przepisów jest stworzenie WE warunków, aby w ramach i w zgodzie z innymi swymi zadaniami i celami mogła być na tyle aktywna, na ile jest to możliwe, z korzyścią dla ochrony środowiska. Regulacje dokonywane przez WE są wtedy „lepsze” niż poszczególnych państw, gdy chodzi o problemy środowiska o ponadpaństwowym zasięgu, a jednolite rozwiązania zastosowane przez WE mogą zniwelować różnice w poziomie ochrony. Będzie to dokonywało się poprzez zarządzenie uchwalane jednogłośnie (art. 130 s) raczej na niższym poziomie ochrony, a zatem na wysokości „najniższego wspólnego mianownika”.

Komisja i Rada są w zasadzie swobodne w zakresie decyzji dotyczącej podejmowania na szczeblu WE inicjatywy na rzecz regulacji spraw środowiska. Również o rodzajach środków mogą one decydować w sposób dowolny, zgodnie ze swym uznaniem. Rozstrzygnięcie o tym, czy rzeczywiście WE ma uprawnienia do podjęcia planowanej regulacji stosownie do art. 130 r ust. 4, czy byłby to środek „lepszy”, jest natomiast decyzją związaną z prognozowaniem. Organy Wspólnoty muszą przy tym ustalić szczegółowo podstawę faktyczną, zgodnie z którą podejmują decyzję oraz uwzględnić kryteria z art. 130 r ust. 3. Prognoza, czy zamierzana regulacja Wspólnoty byłaby „lepsza”, nie jest decyzją oportunistyczną polityczną, lecz rozstrzygnięciem w przedmiocie prawdopodobieństw. Jest ona dlatego kontrolowana w szerszym zakresie przez Trybunał Wspólnot Europejskich (TWE) niż właściwe decyzje uznaniowe.

<sup>10</sup> 1. program akcji z 22 XI 1973, ABJ. C 112 z 20 XII 1973, s. 1; 2. program akcji z 17 V 1977, ABJ. C 139 z 13 VI 1977, s. 1; 3. program akcji z 7 II 1983, ABJ. C 46 z 17 II 1985, s. 1; 4. program akcji z 19 X 1987, ABJ. C 328 z 7 XII 1987, s. 1.

<sup>11</sup> Bardzo sporne jest obecnie w prawie europejskim obowiązywanie „zasady subsydiarności”, w myśl której pierwsza najwyższa w hierarchii organizacyjnej jednostka, np. WE, ma być zawsze „tylko” wtedy uprawniona, gdy jednostka mniejsza, np. państwa członkowskie, nie są już w stanie rozwiązać określonego problemu lub jakiegoś zadania. Patrz na ten temat: M. Heintzen, *Subsidiaritätsprinzip und Europäische Gemeinschaft*. „Juristenzeitung” 1991, s. 317 i n.

<sup>12</sup> Patrz na ten temat także: I. Pernice (przypis 5).

Ostatnie przepisy dotyczące środowiska z art. 130 r-t są problematyczne — pomijając trudności interpretacyjne — przede wszystkim dlatego, że art. 130 s wymaga jednomyślności. Jest ją niezmiernie trudno osiągnąć, bowiem poziom wiedzy o środowisku i świadomość spraw środowiska w poszczególnych państwach członkowskich są bardzo różne. Stąd uzgodnienia dokonywane są często na niskim szczeblu. Nie należy postrzegać tego faktu wyłącznie negatywnie, gdyż niejednokrotnie wartość regulacji odnoszącej się do środowiska tkwi właśnie w jednolitości. Nadto art. 130 t zezwala — podobnie jak art. 10 a ust. 4 — na wydawanie przez państwa członkowskie dalej idących, surowszych przepisów w zakresie ochrony środowiska, jeżeli nie wywierają one negatywnego wpływu na konkurencję.

### 3. Pozostałe przepisy

Obok art. 100 a i art. 130 r-t, które zajmują się bezpośrednio ochroną środowiska, regulacje spraw środowiska mogą być oparte także na innych przepisach traktatu rzymskiego. Z uwagi na to, że w myśl art. 130 ust. 2 ochrona środowiska jest obecnie częścią wszystkich dziedzin polityki WE, można np. w ramach polityki rolnej wydać regulacje ukierunkowane na ochronę środowiska. Rzeczywistą podstawą tego uprawnienia jest w takim przypadku art. 43, który zezwala WE na prowadzenie polityki rolnej. Owe uprawnienia o charakterze specjalnym z poszczególnych dziedzin polityki mają pierwszeństwo przed uprawnieniami ogólnymi z art. 100 a i art. 130 r-t<sup>13</sup>. Należy zawsze sprawdzać, czy takie uprawnienie specjalne zachodzi i dopiero wtedy, gdy nie ma ono miejsca, wolno odwołać się do przepisów bardziej ogólnych<sup>14</sup>. Niektóre kwestie są trudne do rozgraniczenia, gdyż nie zawsze da się jasno ocenić, kiedy jakąś regulację należy podporządkować uprawnieniu specjalnemu (np. art. 43, 113...), kiedy rynkowi wewnętrznemu (art. 100a), a kiedy ogólnej ochronie środowiska (art. 130 r-t).

Szczególnie sporne jest w tym kontekście pytanie, na jakiej podstawie prawnej wolno WE wydawać regulacje dotyczące produkcji. Chodzi tu o zarządzenia, które reglamentują z uwagi na ochronę środowiska sposób produkcji (nie jej rodzaj!)<sup>15</sup>. Podczas gdy przy regulacjach, których

<sup>13</sup> W ten sposób rozstrzygnął także tę kwestię Trybunał: wyrok z 29 III 1990, RS C-62/88.

<sup>14</sup> Tak zwana zasada *lex specialis*.

<sup>15</sup> Np.: wytyczna 88/609/EWG Rady z 24 XI 1988, „w sprawie ograniczenia emisji do atmosfery przez wielkie paleniska substancji szkodliwych”, ABJ. L 336 z 7 XII 1988, s. 1; wytyczne 89/429/EWG Rady z 21 VI 1989 „o zmniejszeniu zanieczyszczenia powietrza przez istniejące spalarnie odpadów komunalnych”, ABJ. L 203 z 15 VII 1989, s. 50 i n.

przedmiotem są towary<sup>16</sup>, powołuje się zgodnie art. 100 a — o ile nie występuje materia szczególna — a przy środkach odnoszących się wprost do środowiska, bez związku z gospodarką, uważa się powszechnie za właściwy art. 130 r-t, to przy regulacjach związanych z produkcją zauważalna jest duża niepewność. Komisja chce stosować art. 100 a, ponieważ z powodu wymogu większości istnieje większa szansa na przeprowadzenie jej wniosków. Rada przyznaje pierwszeństwo art. 130 r ust. 4, 130 s, bowiem jest tu wymagana jednomyślność i nie wolno pominąć żadnego państwa członkowskiego. Oparcie zarządzenia na obu przepisach, jak to wcześniej próbowano częściowo czynić, jest stosowanie do orzeczenia TWE niedopuszczalne. Oba przepisy mają odmienne założenia i konsekwencje, a podstawa uprawnienia musi być jednoznaczna. Pozostaje odroczyć dopóki orzeczenia TWE nie wprowadzą w tej mierze jednności. Właściwą podstawą prawną będzie chyba, z uwagi na odniesienie do gospodarki, art. 100 a.

## II. PRAKTYKI W ZAKRESIE POLITYKI WE DOTYCZĄCEJ ŚRODOWISKA

Chociaż polityka WE w sprawach środowiska była od dawna wystawiana na silną krytykę, to mimo to z biegiem czasu osiągnęła ona szereg ważnych wyników.

Wspólnocie czyniono zawsze zarzut, że jej zarządzenia nie są dostatecznie efektywne i reaguje zbyt późno. Na po części usprawiedliwioną krytykę Wspólnota zasłużyła w mniejszym stopniu z powodu braku woli działania, w większym natomiast z powodu małoduszynego często stosunku niektórych państw członkowskich do spraw ochrony środowiska. Zaczętkowana w latach siedemdziesiątych polityka Wspólnoty wobec środowiska była nacechowana nierzadko wielkim idealizmem, który uwidacznia się szczególnie we wczesnych programach działania. Wysiłki i wola wypracowania efektywnych rozwiązań istniały przy tym od początku.

Polityka europejska w zakresie środowiska napotyka stale na ograniczenia. Nawet po tym, jak znacznie wzrosła w ostatnich latach świadomość ważności ochrony środowiska, a w wielu miejscach podejmuje się poważne wysiłki w celu zmiany sposobu myślenia oraz uwzględnienia nowej skali działania w planowaniu i decydowaniu, pozostaje jednak konflikt pomiędzy ekonomią i ekologią. Radykalne zarządzenia, których przedmiotem jest ochrona środowiska, godzą częstokroć silnie w interesy gospodarcze. Możliwość i gotowość państw członkowskich do zdecydowanego występowania tu na rzecz nowej dziedziny polityki jest wielce zróżnicowana. Wspólnota ciągle jeszcze pozostaje przede wszystkim wspólnotą gospodarczą. Było to również powodem, dla którego zamie-

<sup>16</sup> Patrz wyżej przypis 5.

rzano wyrazić zgodę na wprowadzenie art. 130 r-t tylko pod warunkiem jednoczesnego ustalenia jednomyślności w postępowaniu. Żadne państwo członkowskie nie chciało być zmuszane do stosowania środków ochrony środowiska, które później mogłyby wpływać na jego gospodarkę. Art. 100 a umożliwia co prawda podejmowanie decyzji na zasadzie większości, jednak chodzi tu głównie o rynek wewnętrzny, a dla osiągnięcia tego celu istniała gotowość do akceptacji w określonym przypadku także woli większości. „Uciążliwość dla gospodarki” związana z polityką w zakresie środowiska nie zmieni się również w przyszłości.

Wymienione trudności nie powstrzymały naturalnie WE przed „wyciągnięciem tej polityki z cienia”. Wspólnota próbuje przede wszystkim wnieść europejski wkład do światowej walki z degradacją środowiska poprzez zawarcie konwencji o środowisku na podstawie art. 130 r ust. 5. Obok wielu regulacji na rzecz ochrony jakości gleby, powietrza i wody, ochrony fauny i flory, jak też na rzecz produkcji wyrobów nie niszczących środowiska i nieszkodliwych dla niego, Wspólnota zajęła się tak doniosłymi kwestiami na obszarze Europy, jak oddziaływaniem nowoczesnej gentechnologii i zanieczyszczeniami związanymi z turystyką<sup>17</sup>. W dyskusji politycznej wokół środowiska stawia ona tym samym akcenty wykraczające poza obecną treść regulacji zawartych w zarządzeniach. Rosnąca świadomość znaczenia spraw środowiska w państwach członkowskich opiera się również na ciągłym angażowaniu się WE na rzecz spraw związanych ze środowiskiem. Regulacje, które dotyczą bezpośrednio ochrony środowiska, wspierane są środkami z zakresu prac publicznych, pozyskiwaniem danych i badaniami naukowymi.

Polityka na rzecz środowiska WE nie jest ani w stanie, ani nie jest to jej zamierzeniem, aby zastępować w tym względzie politykę państw członkowskich. Może ją ona rzecz jasna uzupełniać. Działanie na obu płaszczyznach jest konieczne, aby w jak najbardziej różnorodny sposób przyczyniać się do ochrony środowiska. Zaletą polityki europejskiej w sferze środowiska jest jednolitość regulacji, która stanowi gwarancję określonego poziomu ochrony środowiska także w tych państwach członkowskich, gdzie te zagadnienia są słabo rozwinięte. Wymaga ona wszakże uzupełnień za pomocą dalej idących, surowszych zarządzeń poszczególnych państw.

Europejska polityka na rzecz środowiska i polityka poszczególnych państw mogą osiągnąć wysoki stopień korelacji, stając się dla siebie wyzwaniem i mobilizując się wzajemnie do działania. Należałoby życzyć sobie szybszego i bardziej zdecydowanego postępowania, zarówno ze strony

<sup>17</sup> Np.: uchwała 89/C9/01 Rady z 21 XII 1988 „w sprawie przekazywania za granicę do państw trzecich niebezpiecznych odpadów”, ABl. C 9 z 12 I 1989, s. 1.



państw członkowskich, jak i Wspólnoty. Obecny stan rzeczy jest uzasadniony po pierwsze sprzecznością interesów, a po drugie również pluralizmem uczestników procesu decyzyjnego. Wszędzie tam, gdzie wymiana opinii i dochodzenie do rozstrzygnięć dokonuje się w demokratycznych ramach, a konieczne jest osiągnięcie *consensusu*, potrzeba czasu. Im jednak silniej zaznacza się świadomość konieczności efektywnej polityki w sprawach środowiska, tym wcześniej można dojść do wspólnych decyzji. Polityka europejska dotycząca środowiska ma także na to niebagatelny wpływ.

### III. POLITYKA EUROPEJSKA W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA A EUROPA WSCHODNIA

Wspomniano już o tym, że w przyszłości niezbędne stanie się włączenie również Europy Wschodniej do procesu przemian zachodzących w Europie. Ważna będzie wtedy także współpraca na płaszczyźnie polityki ochrony środowiska. Gdyby doszło kiedyś do przystąpienia państw Europy Wschodniej, np. Polski, Czecho-Słowacji lub Węgier do WE, to właśnie w zakresie ochrony środowiska pojawi się mnóstwo problemów. W większości państw Europy Wschodniej panuje „szczególna sytuacja w odniesieniu do ekologii”<sup>18</sup>, która przy swobodnym zastosowaniu istniejących w WE regulacji spraw środowiska w tych państwach doprowadziłaby do wielkich komplikacji.

Z chwilą przystąpienia do WE wszystkie przepisy traktatu rzymskiego WE, jak i wszystkie na jego podstawie wydane akty tzw. prawa sekundarnego, stałyby się w przyłączanych państwach bezpośrednio stosowanym prawem. Byłyby tym objęte także obecnie istniejące regulacje, których przedmiotem jest środowisko. Wysokie, w stosunku do wielu państw Europy Wschodniej, standardy środowiskowe WE stanowiłyby siłą rzeczy nadmierne obciążenie i prowadziłyby do trudności gospodarczych i politycznych. Należałoby zatem znaleźć sposób na uwzględnienie tych odmienności i umożliwienie tym państwom stopniowego dostosowania do standardów WE.

Przykładem takiego procesu dostosowawczego może być sytuacja w zakresie środowiska w nowych krajach federalnych po zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 r.

<sup>18</sup> W ten sposób opisana jest sytuacja w zakresie środowiska w pięciu nowych krajach federalnych w wytycznej 90/656/EWG Rady z 4 XII 1990, AB1. L 353 z 17 XII 1990, s. 59 i n.

W wyniku przystąpienia NRD do Republiki Federalnej Niemiec wszystkie prawa WE obowiązują na obszarze byłej NRD<sup>19</sup>. Na szczeblu prawa krajowego w procesie dostosowywania do nowej sytuacji politycznej przyznano pierwszeństwo dotychczas obowiązującemu prawu federalnemu, które wydano na podstawie aktów prawnych WE<sup>20</sup>. W zakresie prawa mającego za przedmiot środowisko zgodzono się co do tego, że określone pozostające do tej pory w mocy przepisy byłej NRD, zachowują w dalszym ciągu ważność<sup>21</sup>.

Rada WE uchwaliła 4 grudnia 1990 r. wytyczne „dla obowiązujących w Niemczech zarządzeń prowizorycznych do określonych przepisów Wspólnoty o ochronie środowiska”<sup>22</sup>. Akt ten stanowi próbę uporania się z tymi szczególnymi trudnościami. Rada uznaje potrzebę przepisów przejściowych i wyjątkowych, podkreśla jednak, że takie zarządzenia należałoby obwarować terminem, a funkcjonowanie wspólnego rynku powinno być z tego powodu „możliwe jak najmniej zakłócone”. Nie ma nadto żadnych wyjątków dla nowych inwestycji przemysłowych. Powinny raczej od samego początku odpowiadać standardom WE. Ponieważ sytuacja w każdej sferze środowiska musi podlegać odrębnej ocenie, wytyczna nie ustala jednolitego terminu, w ciągu którego wskazane byłoby przeprowadzenie koniecznego dostosowania, lecz przewiduje każdorazowo, zależnie od dziedziny, terminy od-do pięciu lat.

Z uwagi na to, że rozległe „zarządzenia sanacyjne” wymagają „właściwej struktury administracji i stworzenia sieci pomiarowo-kontrolnej”, jak głosi wytyczna, nie dało się ustalić ostatecznie „rodzaju dostosowania bądź zakresu regulacji wyjątkowych”. Wzywa się raczej Republikę Federalną do opracowania planów sanacyjnych i poinformowania Komisji o jej zarządzeniach.

Uchwalono poza tym zróżnicowany system w celu następnego, dalsze-

<sup>19</sup> Patrz także art. 10 Układu zjednoczeniowego z 3 października 1990 r. „Bundesgesetzblatt” z 28 IX 1990, Teil II, s. 893.

<sup>20</sup> W zakresie ochrony środowiska, patrz: „Bundesgesetzblatt” z 2 X 1990, Teil I, s. 21124; dostosowaniu podlega także prawo federalne dotyczące ochrony środowiska, które wydano niezależnie od prawa europejskiego, np.: „Bundesgesetzblatt” z 28 IX 1990, Teil II, s. 1114 i n.

<sup>21</sup> Patrz art. 3 Umowy pomiędzy Republiką Federalną Niemiec i Niemiecką Republiką Demokratyczną w sprawie wykonania i wykładni Układu zjednoczeniowego, w tym wypadku do rozdziału VII Układu. „Bundesgesetzblatt” z 28 IX 1990, Teil II, s. 1242.

<sup>22</sup> ABl. L 353 z 17 XII 1990, s. 59 i n; patrz również: rozporządzenie 2684/909/ EWG Rady z 17 IX 1990 „o zarządzeniach tymczasowych, które należy zastosować po zjednoczeniu Niemiec, przed wydaniem przez Radę bądź we współpracy z Parlamentem Europejskim, bądź po jego wysłuchaniu, koniecznych zarządzeń przejściowych”, ABl. L 263 z 26 IX 1990 s. 1 i n.

go dostosowania już istniejących przepisów wyjątkowych do sytuacji, gdy wystąpią „oczywiste luki” lub miałyby się okazać konieczne modyfikacje techniczne. W przypadku dalszych dostosowań szczególne znaczenie ma jednolite stosowanie prawa WE w nowych krajach federalnych. Zarządzenia dostosowawcze wydawane są przez Komisję i Radę w postępowaniu odrębnym z udziałem komitetu tworzonego *ad hoc*. Godne jest przy tym uwagi, że Komisja uprawniona jest do wydawania zarządzeń bez uchwały Rady, jeżeli Rada nie podejmie decyzji w ciągu trzech miesięcy od zajęcia się sprawą. Tego rodzaju uprawnienia nie występują w innym miejscu w traktacie o utworzeniu WE, co wskazuje, że Wspólnota jest świadoma wyjątkowej sytuacji i potrzeby szybkiej interwencji. Problematiczne jest, czy klauzula taka byłaby włączona do wytycznej dostosowawczej również w razie przystąpienia państw Europy Wschodniej, ponieważ przystąpienie poprzedza zawsze dłuższa faza rokowań, w trakcie których osiąga się już pierwsze zbliżenia stanowisk.

W art. 18 ust. 5 i 6 wymienionej wytycznej podkreśla się raz jeszcze, że chodzi o ciągle dostosowywanie do prawa Wspólnoty. Następne zmiany przepisów wyjątkowych muszą być uchwalone do 31 grudnia 1992 r. i mogą następować tylko w ramach już ustalonych terminów. Jeżeli „konieczne” okaże się przedłużenie któregoś z ustalonych terminów maksymalnych, to w postępowaniu odrębnym może zostać uchwalony termin późniejszy, który jednak nie może przekraczać 31 grudnia 1995 r.

Przyszłość dopiero pokaże, na ile sprawdzi się tego rodzaju model dostosowawczy do przepisów dotyczących ochrony środowiska WE. Z upływem czasu stanie się jasne, na jakie trudności napotyka się podczas restrukturyzacji przemysłu i zmian zastanego stanu środowiska w byłej NRD. „Brzemie przeszłości”, które wymaga usunięcia, jest ogromne.

Proces dostosowawczy mógłby jednak mieć charakter modelowy dla transmisji standardów europejskich w zakresie środowiska. Trudności w każdym pojedynczym przypadku będą z pewnością dotyczyły różnych innych problemów. Nie do porównania jest również sytuacja państw przystępujących, przedłużana latami negocjacji, z uwarunkowanym zjednoczeniem Niemiec, nagłym wprowadzeniem prawa WE w nowych krajach federalnych.

W tym ostatnim przypadku przy dostosowywaniu do nowego prawa pozostają do dyspozycji zupełnie odmienne możliwości. Nowe kraje federalne także w zakresie niezbędnej dla ochrony środowiska restrukturyzacji gospodarki mogą liczyć na pomoc i inwestycje własnego państwa. Pozostałe państwa Europy Wschodniej są skazane na siebie. Wsparcie ze strony WE może co najwyżej uzupełnić wysiłki poszczególnych państw, bowiem wzniosłą zasadą prawa Wspólnoty jest samodzielność i suwerenność państw członkowskich.

Sytuacja Republiki Federalnej Niemiec jest dla Wspólnoty ważnym, w aspekcie prawnym i faktycznym, doświadczeniem, które mogłoby odegrać także rolę podczas wprowadzania europejskiego prawa w zakresie środowiska do Europy Wschodniej. Dlatego proces ten należy śledzić z uwagą.

Na zakończenie zauważyć wypada jeszcze, że nie można mówić o znaczeniu prawa europejskiego dla Europy Wschodniej, którego przedmiotem jest środowisko, bez stawiania kwestii gospodarczych. Integracja w zakresie polityki dotyczącej środowiska jest ściśle związana z rozwojem gospodarczym. Zbliżenie do Europy Wschodniej będzie dokonywać się dlatego wpieryw na płaszczyźnie gospodarczej. Istniejące już kontakty w tej sferze muszą ulec rozbudowie i intensyfikacji. Dopiero przy istnieniu szans na długotrwały, wspólny rozwój i współpracę w sektorze gospodarczym, otworzą się możliwości integracji politycznej, a zwłaszcza integracji w zakresie środowiska. Prognozy wspólnych działań są dobre.

Tłumaczenie: *Aleksander Fonjara*