

Bezpieczeństwo ekologiczne w ramach realizacji europejskiej i polskiej polityki ochrony środowiska

Zainteresowanie zagadnieniem bezpieczeństwa ekologicznego służy skoncentrowaniu naszej uwagi na zagrożeniach wywołanych przez niewłaściwe użytkowanie dobra, jakim jest środowisko naturalne. Bezpieczeństwo ekologiczne stanowi jeden z ważkich elementów funkcjonowania społeczeństwa na poziomie danego kraju jak również w skali globalnej. Jest tym bardziej istotne, bowiem możemy zaobserwować wciąż rosnące zagrożenia dla środowiska wywoływane zarówno przez klęski naturalne, jak również przez działanie zakładów przemysłowych, w których brak odpowiedniego przestrzegania norm prawa ochrony środowiska może wywołać, często trudno odwracalne, szkody w środowisku. Współwystępowanie tychże zagrożeń jest przedmiotem nauki o bezpieczeństwie ekologicznym¹. Z uwagi na wspomniane czynniki wpływające na poziom bezpieczeństwa ekologicznego można powiedzieć o jego dwóch nurtach. Pierwszy z nich dotyczy konieczności działań na rzecz zmniejszenia lub też całkowitej likwidacji zagrożeń spowodowanych przez skażenia oraz dewastację środowiska, a więc działania w głównej mierze wywoływane przez działalność przemysłową, drugi zaś wskazuje na potrzebę ochrony przed naturalnymi czynnikami przyrodniczymi, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa człowieka². Artykuł ten dotyczy będzie pierwszego z wymienionych czynników, a także sposobu w jaki zagadnienie bezpieczeństwa

¹ T. Poskrobko, *Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym w Polsce*, w: *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Poskrobko, Białystok 2003, s. 229.

² *Ibidem*, s. 232.



ekologicznego znajduje odzwierciedlenie w politykach ekologicznych Polski oraz Europy, w tym w regulacjach prawa wspólnotowego.



W celu przybliżenia zagadnienia bezpieczeństwa ekologicznego należy odnieść się do źródła słowa bezpieczeństwo. Słownik języka polskiego wskazuje, iż oznacza ono brak zagrożenia oraz ochronę przed nim. Można mówić o dwóch elementach składających się na pojęcie bezpieczeństwa, są nimi: gwarancja nienaruszalnego przetrwania danego podmiotu oraz jego swobodny rozwój³.

Obszerną definicję bezpieczeństwa ekologicznego formułuje H. Lisicka. Jej zdaniem zjawisko to tworzą trzy czynniki: bezpośrednie, negatywne oddziaływanie zmian ekologicznych na zdrowie i życie ludzi, po drugie napięcia, spory a nawet konflikty pomiędzy państwami w wyniku internacjonalizacji zagrożeń ekologicznych czy rywalizacji o dostęp do zasobów naturalnych, po trzecie zaś bezpośrednia, pozytywna współpraca, tworząca nowe obszary międzyrządowych i transnarodowych interakcji więzi pomiędzy państwami i narodami – w konsekwencji prowadząca do stabilizacji środowiska⁴. W definicji tej wskazano więc na czynniki, które wpływają na zmiany w środowisku, a także na zależność pomiędzy tymi zmianami, a kondycją człowieka w środowisku. Autorka wskazuje także słusznie na zależność istniejącą pomiędzy koncepcją bezpieczeństwa ekologicznego, a stosunkami międzynarodowymi⁵. W definicji tej wskazano więc na zagadnienie o charakterze podstawowym, jakim jest transgraniczny wymiar ochrony środowiska. Wiadomym jest bowiem, iż zanieczyszczenia, które powstają na terenie jednego państwa, mogą wpływać w sposób bezpośredni na stan środowiska w państwie sąsiednim. Stąd też dla zapewnienia efektywności działań w dziedzinie ochrony środowiska, a tym samym dla podwyższenia poziomu bezpieczeństwa ekologicznego, konieczne są rozwiązania podejmowane na poziomie ponadpaństwowym. Rozważając więc kwestię bezpieczeństwa ekologicznego Polski nie sposób nie odnieść

³ A. Dąbrowski, *Ochrona środowiska jako determinant bezpieczeństwa i suwerenności państwa*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, nr 1(39), 2005, s. 34.

⁴ H. Lisicka, *Polityka ochrony środowiska w polityce państwa*, w: *Polityka ekologiczna III Rzeczypospolitej*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2000, s. 34.

⁵ Podobnie jak to czyni M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 1996.





się do rozwiązań, jakie w tym względzie przyjęte zostały przez Unię Europejską. Mam tutaj na myśli nie tylko wspólną tak dla europejskiej, jak i polskiej polityki ekologicznej koncepcję zrównoważonego rozwoju, lecz także rozwiązania zawarte w prawie wtórnym Wspólnot, a wśród nich te normy, które bezpośrednio odnoszą się do przemysłu, który stanowi jedno z podstawowych źródeł potencjalnych zagrożeń dla środowiska.

Instrumenty przewidziane przez politykę ochrony środowiska na poziomie Unii Europejskiej mają za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego państwom Wspólnoty, w tym Polski. Regulacje przewidziane przez polską politykę ekologiczną odpowiadają wymaganiom nakładanym w tym względzie przez prawo wspólnotowe. Stąd też należy stwierdzić, iż istnieje możliwość wskazania tożsamy instrumentów dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Z uwagi na fakt, iż zakłady przemysłowe są podmiotami, które w najwyższym stopniu przyczyniają się do powstawania zagrożeń w sferze środowiska, normy, które ich dotyczą, powinny być w moim pojęciu traktowane jako podstawowe instrumenty dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zasadnicze znaczenie w tym względzie mają regulacje dotyczące ocen środowiskowych oraz dyrektywa Seveso, dotycząca poważnych awarii przemysłowych.

2

Rozpatrując zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego, w ramach realizacji polityk ekologicznych polskiej i unijnej, należy, po pierwsze, odnieść się do koncepcji zrównoważonego rozwoju, którą to ideę odnajdziemy w politykach. Z uwagi na fakt, iż problem bezpieczeństwa ekologicznego został zdefiniowany przez W. Michałowa⁶ jako „kształtowanie takich stosunków przyrodniczych i społecznych w obrębie naszej planety, które zapewniłyby jej wewnętrzną równowagę w sposób gwarantujący zarazem właściwe możliwości życiowe całej ludzkości i dalszy bezpieczny rozwój”, należy zauważyć, iż zagadnienie bezpieczeństwa ekologicznego w sposób bezpośredni wiąże się z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Powyższe stanowisko należy jednak rozważyć, mając po pierwsze na uwadze czynniki jakie wpływają na poziom bezpieczeństwa, po drugie zaś przybliżając koncepcję zrównoważonego rozwoju.

⁶ W. Michałow, *Problemy bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowia na Kongresie Intelktualistów w Warszawie*, „Nauka Polska”, 34, 1/2.





Odnosząc się do zagadnienia zrównoważonego rozwoju, należy przede wszystkim określić, jakie jest źródło powstania koncepcji, co spowodowało zainteresowanie tą problematyką i do jakich wniosków doprowadziło zekntknięcie się z tym zagadnieniem. Chcąc jednak zacząć rozważania dotyczące zrównoważonego rozwoju, należy najpierw określić jego definicję.

„Zrównoważony rozwój oznacza rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokojenia ich potrzeb (...). W istocie swiej rozwój stabilny oznacza taki proces zmian, w którym eksploatacja zasobów, kierunki inwestowania, kierunki postępu technicznego i zmiany instytucjonalne pozostają w harmonii i zachowują na bieżąco i na przyszłość możliwość zaspokojenia ludzkich aspiracji”⁷. Definicja ta została zawarta w raporcie przygotowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju – World Commission on Environment and Development, zwanym także raportem Brundtland⁸. Pojęcie zrównoważonego rozwoju na gruncie prawa polskiego zamieszczone jest w art. 5 Konstytucji. Zgodnie z treścią powyższego artykułu ustawy zasadniczej, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Ujęcie zasady zrównoważonego rozwoju w ustawie zasadniczej oraz nadanie jej charakteru wyznacznika dla sposobu ochrony środowiska stanowi o jej wadze, a także o wiodącej roli, jaką odgrywa w polskiej polityce ochrony środowiska. Na gruncie prawa polskiego, pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowane zostało również w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 31 stycznia 1980 roku⁹. W art. 3 pkt 3a stwierdzono, że: *rozwój zrównoważony, to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnego, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych*. Natomiast w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska¹⁰ zrównoważony rozwój

⁷ *Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991, s. 67 i 71.

⁸ Od nazwiska przewodniczącej tejże Komisji.

⁹ Dz.U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196, z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. z 2006 r. Nr 129, poz. 902.





definiowany jest w art. 3 pkt 50, jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Można więc stwierdzić, iż idea zachowania dla przyszłych pokoleń, w stanie możliwie nie naruszonym, wartości, jaką jest środowisko przyrodnicze, poprzez odpowiednie gospodarowanie zasobami naturalnymi, jest w tychże definicjach taka sama. Zrównoważony rozwój występuje jako tłumaczenie angielskiego określenia „sustainable development”. Najprawdopodobniej autorką tego pojęcia – powstałego w latach 70. ubiegłego wieku, jest Barbara Ward, założycielka International Institute for Environment and Development¹¹.

Rozwój zrównoważony stanowi odpowiedź na zagrożenia dla środowiska, jakie niesie nadmierny rozwój gospodarczy powiązany z szeroką eksploatacją zasobów naturalnych. Idea ta przewiduje możliwość wzrostu gospodarczego z równoczesnym uwzględnieniem ochrony dobra, jakim jest środowisko naturalne. Zasadniczą cechą rozwoju zrównoważonego jest więc współzależność i równoważność rozwoju gospodarczego, stanu środowiska naturalnego oraz rozwoju społecznego. Te trzy dziedziny winny, odmiennie niż dotychczas, rozwijać się w sposób uwzględniający ich wzajemne powiązania¹². Stąd też nadrzędnym celem zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej jest stworzenie czystszej, sprawiedliwej i lepiej prosperującej Europy¹³. Uwagę na istotę i cel zrównoważonego rozwoju zwrócił przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, ustalając pozytywny program dla zrównoważonego rozwoju. Stwierdził on, iż „wyzwania, które stoją dziś przed naszą planetą, są wyzwaniami globalnymi. Europa poczuwa się do odpowiedzialności. Bez wyraźnego politycznego przywództwa i zaangażowania na rzecz zmian, nasze dzieci i wnuki nie będą mogły korzystać z dobrobytu i jakości życia, którymi się obecnie cieszymy. Zmiany klimatyczne zachodzą coraz szybciej, nasze zasoby naturalne są coraz intensywniej wykorzystywane, różnorodność

¹¹ K.M. Lesiger, *Sustainable Development: A Common Challenge for North and South*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 1995, vol. 15, nr 8/9/10, s. 27–64.

¹² G. Zabłocki, *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002, s. 42.

¹³ Opracowanie dostępne na stronie: http://europa.eu/abc/europein2005/other_pl.htm (22.11.2008).





biologiczna jest zagrożona, a zmniejszenie różnic w podziale dóbr między Północą a Południem nadal stanowi ogromne wyzwanie. Jeśli chcemy zachować delikatną równowagę pomiędzy zagadnieniami gospodarczymi, społecznymi i ekologicznymi, której wymaga społeczeństwo zrównoważone, musimy natychmiast zacząć działać¹⁴.

Mając powyższe na uwadze, możliwym jest stwierdzenie, iż koncepcja bezpieczeństwa ekologicznego łączy się bezsprzecznie z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Czynniki bowiem, które wpływają na stopień zagrożenia ekologicznego państwa, do których należy stopień zanieczyszczenia generowany tak przez państwo jak i przez państwa graniczące z nim – mowa tu więc o napływających zanieczyszczeniach powietrza i wody (szacuje się, iż z ogólnej ilości osiadających na terytorium Polski zanieczyszczeń, 55% dwutlenku siarki i 75% tlenu azotu pochodzi z zagranicy)¹⁵ – są równocześnie czynnikami wskazującymi na stopień realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Stanowią one dowód istnienia praktycznego wymiaru tejże koncepcji. Bezpieczeństwo ekologiczne państwa zależy od sposobu, w jakim realizacja koncepcji zrównoważonego rozwoju znajduje w nim swój praktyczny wymiar, czyli od polityki ekologicznej tak państwa, jak i Unii Europejskiej oraz od ich strategii zrównoważonego rozwoju. Normy te bowiem kształtują koncepcję ochrony środowiska, a co za tym idzie, powinny wpływać na zwiększenie jego bezpieczeństwa ekologicznego.



Zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa polskiego w XXI wieku oraz stworzenie podstaw dla opracowania i realizacji strategii zrównoważonego rozwoju kraju, jest jednym z głównych celów Polityki ekologicznej Państwa, jak również programów ochrony środowiska, które są planistycznymi instrumentami ochrony środowiska¹⁶. Głównym celem Polityki ekologicznej Państwa jest stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska.

¹⁴ Komisja Europejska ustala pozytywny program przeglądu Strategii Zrównoważonego Rozwoju na rok 2005, Bruksela 9 lutego 2005 roku IP/05/156, podane na stronie: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/156&format=PDF&aged=1&language=PL&guilanguage=en> (22.11.2008).

¹⁵ S. Kozłowski, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin 2005, s. 170.

¹⁶ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 567.





Podstawową zasadą Polityki ekologicznej jest wspomniana wyżej, przyjęta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zasada zrównoważonego rozwoju. Polityka ekologiczna Państwa jest dokumentem o charakterze politycznym, który wyznacza kierunki dla działań w sferze ochrony środowiska. Nie stanowi ona natomiast aktu powszechnie obowiązującego prawa. Równocześnie podkreślić należy, iż postanowienia Polityki ekologicznej wiążą programy ochrony środowiska, plany gospodarki odpadami jak i działania funduszy ekologicznych¹⁷.

Polityka ekologiczna Państwa jest dokumentem uchwalanym na okres 4 lat. Pierwszy dokument o nazwie Polityka ekologiczna Państwa został opracowany w roku 1990¹⁸, a zatwierdzony przez Sejm i Senat RP w roku 1991. W 2000 roku, a więc po upływie 10 lat od chwili przyjęcia pierwszej polityki ekologicznej, sporządzono II Politykę ekologiczną Państwa, która została przyjęta przez Sejm i Senat w roku 2001. Ustala ona cele ekologiczne do 2010 i 2025 roku. II Polityka ekologiczna Państwa, jako główny cel określa zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju (mieszkańców, infrastruktury, zasobów przyrodniczych), przy założeniu, że strategia zrównoważonego rozwoju Polski pozwoli na wdrożenie takiego modelu rozwoju, który nie stworzy zagrożenia dla jakości i trwałości zasobów przyrodniczych¹⁹. II Polityka ekologiczna stanowi, iż bezpieczeństwo ekologiczne społeczeństwa i gospodarki wymaga wprowadzenia zabezpieczeń przed niekorzystnym oddziaływaniem na środowisko działalności gospodarczej prowadzonej na terenie Polski i poza jej granicami, jak również zabezpieczenia odpowiednich zasobów dyspozycyjnych wody, zaspokajających potrzeby ilościowe i jakościowe, zachowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej o pożądanym parametrach (chemiczne i fizyczne własności gleb, stosunki wodne, różnorodność biologiczna), zwiększenia lesistości kraju oraz zwiększenia powierzchni obszarów chronionych. II Polityka ekologiczna pojęciem bezpieczeństwa ekologicznego człowieka obejmuje nie tylko czyste powietrze, zdrową wodę i bezpieczną dla zdrowia żywność, lecz również możliwości rekreacji i wypoczynku oraz trwałe występowanie wszystkich stwierdzanych obecnie, dziko żyjących gatunków²⁰. III Polityka ekologiczna, sporządzona jako realizacja ustaleń ustawy z dnia 27 kwietnia

¹⁷ Ibidem, s. 570.

¹⁸ Przy jego pracowaniu wykorzystano ustalenia jakie w tym względzie poczyniono podczas Okrągłego Stołu.

¹⁹ Opracowanie dostępne na stronie: <http://www.bip.lukta.sprint.com.pl/viewattach.php/id/afe2a076cc1c075be6f79226a6d17e8a> (26.03.2009).

²⁰ Opracowanie dostępne na stronie: www.zwzs.pb.edu.pl/download/II-polityka-ekologiczna-panstwa.pdf.html (26.03.2009).





2001 roku²¹, która w art. 13–16 wprowadza obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa²², przewidziana została na lata 2003–2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007–2010. W III Polityce ekologicznej zwraca się uwagę na potrzebę utworzenia kompleksowych, wieloletnich programów badawczych ukierunkowanych na rozwiązanie najistotniejszych problemów z dziedziny ochrony środowiska o zasięgu ogólnokrajowym. Jednym z tych programów jest program Bezpieczeństwa Ekologicznego Polski i ochrona dziedzictwa przyrodniczego. Kolejna Polityka ekologiczna, przewidziana na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2014, została przedłożona przez Radę Ministrów Sejmowi RP w roku 2006, jednakże z uwagi na fakt skrócenia kadencji Sejmu, nie doszło do jej uchwalenia. Projekt powyższy nie uwzględniał jednak w wielu miejscach wymogów, jakie nakłada prawodawstwo Unii Europejskiej, stąd też zaistniała konieczność dalszych prac, a co za tym idzie, wyznaczenie nowego horyzontu czasowego. Obecnie obowiązuje więc Polityka ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016.

Rozdział IV Polityki ekologicznej Państwa stanowi o poprawie jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego. Zwrócono tu uwagę na konieczność dalszych, intensywnych prac na rzecz poprawy bezpieczeństwa ekologicznego. Działania te winny być realizowane poprzez inwestycje, służące ochronie środowiska oraz przez akcje profilaktyczne, uświadamiające o zagrożeniach, których można uniknąć²³. Zgodnie z Polityką ekologiczną Państwa na lata 2009–2012 poziom bezpieczeństwa ekologicznego łączy się z problemem przeciwdziałania poważnym awariom przemysłowym. Zagadnienie to stanowi treść dyrektywy Seveso, w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi²⁴. Dyrektywa ta w Polsce jest realizowana przez służby Inspekcji Ochrony Środowiska. Pełne dostosowanie do wymogów, jakie nakłada dyrektywa jest przewidywane na połowę 2009 roku. W ramach

²¹ Prawo ochrony środowiska, Dz.U. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271.

²² II Polityka ekologiczna Państwa, informacja dostępna na stronie: http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/polityka_ekologiczna_2003_2006.pdf (26.03.2009).

²³ Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012, z perspektywą do roku 2016, dostępna na stronie: http://www.mos.gov.pl/2aktualnosci/informacje_rp/PEPmk.pdf (26.03.2009).

²⁴ Dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 roku (Dyrektywa Seveso II) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/105/WE z dnia 16 grudnia 2003 roku zmieniająca dyrektywę Rady 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi.





bezpieczeństwa ekologicznego, Polityka ekologiczna Państwa odwołuje się także do procedur strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, w zakresie, w którym mówi o udziale w nich Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Państwowa Inspekcja Sanitarna uczestniczy bowiem w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko²⁵. Dla zapewnienia poprawy bezpieczeństwa ekologicznego, Polityka ekologiczna wskazuje konieczność ścisłej współpracy Państwowej Inspekcji Sanitarnej z Inspekcją Ochrony Środowiska, w zakresie opracowania zasad analizy ryzyka zdrowotnego dla procedur związanych z dopuszczeniem inwestycji do realizacji czy też wspólnego prowadzenia akcji edukacyjno-szkoleniowych dla służb zakładów przemysłowych i pracowników administracji publicznej w zakresie zapobiegania awariom oraz skażeniom środowiska²⁶.

Problem ocen oddziaływania środowiskowego, jak również zagadnienie dyrektywy Seveso II, stanowiąc będą przedmiot dalszej części artykułu, jako normy prawa wtórnego Wspólnot realizujące koncepcję bezpieczeństwa ekologicznego w ramach Polityki ekologicznej Unii Europejskiej.

4

Poruszając zagadnienie wspólnotowych regulacji dotyczących prawa ochrony środowiska w przedsiębiorstwach, od których przestrzegania zależy poziom bezpieczeństwa ekologicznego, należy mieć przede wszystkim na uwadze fakt, iż polityka ochrony środowiska należy do jednej z najważniejszych sfer działalności Wspólnoty. Polityka wspólnotowa w tej kwestii wyraża się zarówno poprzez Programy Działań w zakresie ochrony środowiska, jak również poprzez fakt, iż na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej problematyka ochrony środowiska została włączona w ramy polityki wspólnotowej. Nadrzędnym celem polityki ekologicznej Unii Europejskiej jest, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony środowiska. Cel ten wyartykułowany jest w art. 2 Traktatu UE. Stanowi on, iż jednym z celów Unii jest osiągnięcie

²⁵ Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227.

²⁶ Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012, z perspektywą do roku 2016, dostępna na stronie: http://www.mos.gov.pl/2aktualnosci/informacje_rp/PEPmk.pdf (26.03.2009).





trwałego i zrównoważonego rozwoju – *sustainable and balanced development*. Zasada ta, wraz z Traktatem z Maastricht, została włączona przez Wspólnoty do spisu stałych jej zadań, określając jednocześnie, jakie cele powinny w tym obszarze zostać osiągnięte.

Początkiem zwrócenia szerszej uwagi na potrzeby ochrony środowiska jest I Program Działania²⁷ w zakresie ochrony środowiska, ustanowiony na lata 1973–1976. Zanim został on uchwalony, działania Unii Europejskiej nie były spójne, ponieważ dyrektywy przez nią wydawane w tej dziedzinie stanowiły jedynie „incydentalną regulacją prawną”²⁸, biorąc przede wszystkim pod uwagę kwestie ekonomiczne, jakie związane były z problemem ochrony środowiska. I Program Działania, przyjęty przez Radę i przedstawiciele rządów państw członkowskich, szczególnie uwagę skupia na prewencyjnym charakterze działań związanych z ochroną środowiska. Nadrzędnym celem są według niego takie działania, które mają na celu powstrzymanie zanieczyszczeń, skupiając się na połączeniu tego rodzaju podejścia z rozwojem gospodarczym. Ważną zasadą wspólnotowego prawa ochrony środowiska, która powstała także na bazie I Programu, jest zasada „zanieczyszczający płaci” – *polluter pays principle*. Zasada ta przewiduje, iż koszty związane z ochroną i likwidacją szkód powstałych na skutek pewnej działalności, ma pokryć ten, kto jest ich sprawcą. Głównym celem zasady, jak twierdzi Jan H. Jans²⁹, jest więc „naliczenie zanieczyszczającemu kosztów, przez niego spowodowanych, przez które to będzie on zachęcony do zmniejszenia zanieczyszczenia i podjęcie próby znalezienia mniej szkodliwych dla środowiska produktów i technologii”.

Z punktu widzenia oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko, ważnym jest, iż I Program Działania, określając podstawowe źródła zanieczyszczeń³⁰, zaznaczył szczególną potrzebę wprowadzenia standardów emisji, które stanowić miały główny instrument kontroli zanieczyszczeń. II Program Działania przewidziany na lata 1977–1981³¹ swoje założenia również opierał na zasadzie prewencji, podkreślając, iż powinna ona być brana szerzej pod uwagę. Cel ten miał być osiągnięty poprzez

²⁷ Dz. Urz. WE 1973 C 112/1.

²⁸ H. Machińska, *Ochrona Środowiska*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2005, s. 685.

²⁹ J.H. Jans, *European Environmental Law* (2nd edition), Europa Law Publishing, Groningen 2000, s.38.

³⁰ Jak ołów, siarka, organiczny halogen, cząsteczki zawieszane, tlenki węgla, wanad, azbest, fenole.

³¹ Dz. Urz. WE 1977 C 139/1.





przewidzianą w polityce redukcję zanieczyszczeń, racjonalne wykorzystanie środowiska i zasobów naturalnych, jak też poprzez działania mające na celu poprawę jakości środowiska. II Program skupił na się na ochronie wód zarówno śródlądowych, jak i morskich³², ochronie powietrza (poprzez inwentaryzację źródeł zanieczyszczenia jak i rozpoczęciu badań nad czynnikami wpływającymi na zmniejszenie warstwy ozonowej), ochronie przed hałasem, będącym nową sferą zainteresowań prawa wspólnotowego³³. W III Programie Działania³⁴ przyjętym na lata 1982–1986 przewidziano, iż zagadnienia ochrony środowiska powinny być włączone w inne dziedziny działalności Wspólnot, stanowiąc ich integralną część. Celem programu było również wykorzystanie polityki ekologicznej jako stymulatora rozwoju przemysłu ukierunkowanego na kontrolę zanieczyszczeń³⁵. Z kolei Program IV na lata 1987–1992³⁶ włączył zagadnienie związane z ochroną środowiska do polityki ekonomicznej i społecznej Wspólnot, zwracając jednocześnie większą uwagę na skuteczność wdrożenia prawa wspólnotowego do prawa wewnętrznego państw członkowskich. Ponadto, priorytetem IV Programu było zwalczanie zanieczyszczeń przemysłowych, co stanowiło niewątpliwie odzwierciedlenie problemów, jakie w tym czasie przede wszystkim nękały państwa członkowskie³⁷. V Program stanowił wyraz idei zrównoważonego rozwoju, nosząc tytuł „Na drodze do zrównoważenia. Polityka i Program Działania WE w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Dzięki programowi, Wspólnota Europejska miała stać się „partnerem globalnym” w rozwiązywaniu problemów związanych z ochroną środowiska, która to rola zapisana została przez Radę Europejską w deklaracji podpisanej w Dublinie w roku 1990 – „The environmental imperative”³⁸ – a wyrażała się przez zainteresowanie zagadnieniami, takimi jak zmniejszenie warstwy ozonowej, zmiany klimatyczne, naruszenia równowagi biologicznej.

³² Już wcześniej Wspólnota przystąpiła do konwencji o ochronie Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami oraz do Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniami odprowadzanymi przez statki i samoloty.

³³ Zauważono bowiem, iż różnice w dopuszczalnych poziomach emisji hałasu w poszczególnych państwach członkowskich mogą wpływać na zniekształcenia wspólnotowego rynku – z uwagi na stworzenie barier o charakterze technicznym w handlu urządzeniami zabezpieczającymi przed hałasem, ochronie fauny i flory jak i rozwiązania problemu skutecznego zarządzania odpadami.

³⁴ Dz. Urz. WE 1983 C 46/1.

³⁵ H. Machińska, op. cit., s. II – 686.

³⁶ Dz. Urz. WE 1987 C 328/1.

³⁷ R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002, s. 155.

³⁸ Declaration by the European Council, Bulletin of the EC, Dublin, czerwiec 1990.





Główne sfery zadań przewidziane w programie dotyczyły przemysłu, energii (programy oszczędności energii), transportu (zwiększenie inwestycji na rzecz transportu miejskiego), rolnictwa (promowanie jego ekologicznego prowadzenia) i turystyki (zwrócenie uwagi na połączenie rozwoju tej dziedziny z zagospodarowaniem terenu). Ważnym z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest fakt, iż V Program w zakresie działalności przemysłowej odnosi się do poprawy jakości planowania, w czym zawiera się także ocena wpływu planowanych przedsięwzięć na środowisko. Dotyczy on także poprawy zarządzania wraz z kontrolą procesów produkcyjnych, zawierającą również przeglądy ekologiczne, jak i wykorzystywania najlepszych dostępnych technologii oraz stosowanie dobrowolnych umów tzw. *voluntary agreements*. VI Program Działania na lata 2001–2010³⁹ podejmuje przede wszystkim problemy, takie jak zmiany klimatu, emisje gazów – handel emisjami, ograniczenie zużycia energii wraz z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii, użycie nowoczesnych technologii, szersze korzystanie z transportu miejskiego, planowanie przestrzenne, wraz z tworzeniem parków i obszarów rekreacyjnych, ochrona przed zanieczyszczeniem Ziemi i zanikiem bioróżnorodności. By osiągnąć cele przewidziane w VI Programie, ustanowiono sieć „Natura 2000”, jak i strategię dla ochrony bioróżnorodności oraz ograniczenie dopłat bezpośrednich dla rolników nie stosujących metod ekologicznych w swojej działalności⁴⁰.

Wraz z opracowywaniem kolejnych polityk ekologicznych, potrzeba włączenia ochrony środowiska do celów i zadań Wspólnot Europejskich, a tym samym zapewnienie wyższego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego, stała się coraz bardziej widoczna. Wskazano bowiem traktatową podstawę do wydawania aktów prawnych, których celem była realizacja zadań w dziedzinie ochrony środowiska, a w jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości po raz pierwszy odwołano się do wspomnianej wartości w orzeczeniach, takich jak Komisja przeciwko Danii⁴¹ czy też orzeczeniu *Procetur de la Republique przeciwko ADBHU*⁴², w którym to stwierdzono, iż ochrona środowiska stanowi „istotny cel Wspólnoty”⁴³.

³⁹ Dz. Urz. WE 2002 L 242.

⁴⁰ H. Machińska: op. cit., s. II – 686 nast.

⁴¹ Orzeczenie 302/86, Komisja przeciwko Danii [1988], ECR – 4607.

⁴² Orzeczenie 240/83, *Procetur de la Republique przeciwko ADBHU* [1985], ECR I – 531.

⁴³ Z. Brodecki, *Ochrona Środowiska*, Warszawa 2005, s. 119.





Tytuł XIX Traktatu Wspólnot Europejskich zawiera art. 174, zgodnie z którym polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego przyczynia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych oraz promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków ochronnych, zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego. Działania Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska mają więc być oparte na zasadach przeczności, działań zapobiegawczych, naprawianiu szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz na zasadzie „zanieczyszczający płaci”, jako że celem Wspólnoty w kwestii ochrony środowiska jest wysoki poziom jego ochrony. Dodać należy, iż na podstawie art. 174 kwestia ochrony środowiska powinna być brana pod uwagę w realizacji pozostałych polityk Wspólnoty. Na podstawie art. 175 Rada ma przyznane kompetencje do podejmowania decyzji, co do działania dla osiągnięcia celów określonych w art. 174, które mają być podjęte przez Wspólnotę. Natomiast zgodnie z art. 176 nie ma przeszkody, by państwa członkowskie utrzymywały lub ustanawiały środki ochronne bardziej rygorystyczne, pod warunkiem, iż nie są one sprzeczne z Traktatem⁴⁴. Tak więc w dziedzinie ochrony środowiska, podstawą prawną są wymienione wyżej artykuły (174–176) Traktatu Wspólnot Europejskich.

System prawa wspólnotowego to wspomniane wyżej normy traktatowe, normy międzynarodowe z dziedziny ochrony środowiska, zasady europejskiego prawa wspólnotowego, prawo wtórne, instrumenty prawno-organizacyjne (agendy, monitoring, fundusze) oraz narodowe systemy ochrony środowiska⁴⁵.

W dalszej części artykułu przedstawione zostaną te z norm należących do prawa wtórnego Wspólnot, które składają się na regulacje zapewniające wyższy poziom bezpieczeństwa ekologicznego. Wśród tych norm, za najistotniejsze uznałam dyrektywę dotyczącą ocen oddziaływania publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko, a także dyrektywę dotyczącą kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi.

⁴⁴ Środki ochronne są notyfikowane Komisji.

⁴⁵ J. Sozański, *Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących w Unii*, w: *Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska*, Warszawa 2002, s. 77 i nast.





Prawo wspólnot europejskich obejmuje ponad 300 aktów prawnych w dziedzinie ochrony środowiska – rozporządzeń, dyrektyw, decyzji i zaleceń. Normami, będącymi źródłem podstawowym⁴⁶ we Wspólnocie dla regulacji zagadnień związanych z ochroną środowiska są, jak wspomniano już wyżej, dyrektywy – zwłaszcza dyrektywy ramowe. Dyrektywy można podzielić na te, które zawierają regulacje horyzontalne – a więc odnoszące się do wszystkich dziedzin prawa ochrony środowiska oraz „sektorowe”, dotyczące poszczególnych jego sfer, jak woda, powietrze, przyroda, hałas, chemikalia i biotechnologie, odpady, środowisko i przemysł oraz ochrona przed promieniowaniem⁴⁷.

Mówiąc o regulacjach horyzontalnych, należy powiedzieć o dyrektywie 85/337 oraz ją nowelizującej dyrektywie 97/11⁴⁸ o warunkach wykonywania ocen oddziaływania publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko (EIA Directive). Dyrektywa 85/337 została ponownie znowelizowana w roku 2003 dyrektywą 2003/35 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku⁴⁹, przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (dyrektywa w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i kontroli), która rozszerzyła w podanej kwestii uprawnienia udziału publicznego.

Do dyrektyw horyzontalnych należy także przyjęta w 2001 roku przez Parlament Europejski i Radę dyrektywa 2001/42⁵⁰ – będąca tzw. nową strategiczną dyrektywą dotyczącą ocen oddziaływania. Dyrektywa ta rozszerza zakres pojęciowy „ocen oddziaływania na środowisko”. Wprowadza także postanowienia proceduralne, dzięki którym zapewniane jest stworzenie ocen dla projektów i programów, mogących mieć zasadnicze znaczenie dla środowiska.

Z kolei do grupy norm wspólnotowego prawa ochrony środowiska, a dotyczących przemysłu, należą dyrektywy odnoszące się do poważnych

⁴⁶ C. Whitehead w: *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Zagadnienia ogólne*, red. J. Żurek, M. Radwan, s. XXIII.

⁴⁷ H. Machińska, op. cit., s. II – 702.

⁴⁸ Dyrektywa 85/337 Dz. Urz. WE 1985 L 175/40; Dyrektywa 97/11 Dz. Urz. WE 1997 L 73/5.

⁴⁹ Dyrektywa 2003/35 Dz. Urz. WE 2003 L 41/45 i L 156/17.

⁵⁰ Dyrektywa 2001/41 Dz. Urz. WE 2001 L197/30.





awarii powodowanych przez niektóre rodzaje działalności przemysłowej – a więc dyrektywa Seveso 82/501 następnie znowelizowana w roku 1996, otrzymując nazwę Seveso II 96/82⁵¹, której zadaniem jest zapobieganie wypadkom związanym z użyciem niebezpiecznych substancji chemicznych w przemyśle.

Podstawowe znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego, rozważając powyższe zagadnienie pod kątem zagrożeń, jakie dla środowiska niesie działalność przemysłowa, ma dyrektywa Rady w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć (Environmental Impact Assessment Directive).

Dyrektywa w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć została przyjęta w roku 1985⁵², a znowelizowana, jak to zostało wyżej zaznaczone, w roku 1997 Dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 roku poprawiająca Dyrektywę 85/337 EWG w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć⁵³. Dyrektywa 85/337EWG została znowelizowana również w roku 2003 dyrektywą 2003/35/WE, tak by mogła ona pozostawać w zgodzie z postanowieniami Konwencji z Aarhus, w szczególności jej art. 6⁵⁴ oraz art. 9 ust. 2 i 4⁵⁵ – a więc w kwestiach szerszego dostępu opinii publicznej w stosunku do kwestii ocen oddziaływania środowiskowego. Norma ta należy do wspomnianej wyżej grupy norm, która nosi nazwę horyzontalnej regulacji dotyczącej środowiska. Zawiera ona takie akty prawne, które w przeciwieństwie do legislacji sektorowej, odnoszą się nie tylko do pojedynczej sfery środowiska (pojedynczego medium – jak woda, powietrze) lecz które sprawdzają daną działalność w poszczególnych jej aspektach, biorąc pod uwagę oddziaływanie na środowisko⁵⁶. Dyrektywa EIA to równocześnie jeden z pierwszych aktów prawnych odnoszących się do ogólnych problemów środowiska.

Podstawowym celem Dyrektywy EIA jest osiągnięcie zgodności pomiędzy istniejącymi w państwach członkowskich procedurami dotyczącymi

⁵¹ Dyrektywa 96/82 Dz. Urz. WE 1996 L 10/13.

⁵² Dyrektywa 85/337 Dz. Urz. 1985 L 175/40.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Artykuł 6 Konwencji z Aarhus przewiduje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących szczególnych działalności wymienionych w załączniku I do tej Konwencji oraz działalności tam nie wymienionych, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko.

⁵⁵ Artykuł 9 ust. 2 i 4 Konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów art. 6 tej Konwencji.

⁵⁶ J.H. Jans, op. cit., s. 321.





środowiskowej kontroli prewencyjnej. Działanie takie miało doprowadzić do sytuacji, w której efekty jej funkcjonowania w poszczególnych państwach członkowskich byłyby porównywalne. Ma to niewątpliwie związek z wymogami, jakie na państwa Wspólnoty nakłada wspólny rynek. Inwestorzy bowiem w ten sposób będą mieli stworzone jednakowe warunki dla prowadzenia swojej działalności na obszarze Unii Europejskiej. Potrzeba stworzenia jednolitej normy o takim charakterze wynikała z faktu, iż od lat 70. zaczęto wprowadzać normy dotyczące ocen środowiskowych w ramach państw Wspólnoty, które różniły się co do swej treści. Zanim jednak państwa członkowskie Wspólnoty wprowadziły normy o tym charakterze, zostały one przyjęte w Stanach Zjednoczonych, a także w Australii (1972), Nowej Zelandii (1972) i Kanadzie (1973).

Ogólnym zamierzeniem dyrektywy jest umożliwienie dokonania oceny wszystkich rodzajów decyzji z punktu widzenia ich potencjalnego wpływu na środowisko. Zgodnie bowiem z dyrektywą, władze, których zadaniem jest wydawanie odpowiednich zezwoleń dla określonych przedsięwzięć, zanim tego dokonają, muszą przeprowadzić ocenę wpływu tak bezpośredniego jak i pośredniego danego przedsięwzięcia na człowieka oraz na środowisko człowieka otaczające. Przedsięwzięcie jest definiowane jako wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne ingerencje w środowisko przyrodnicze i krajobraz, łącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych⁵⁷. Ocena ta dokonywana jest zgodnie z odpowiednimi procedurami, przewidzianymi w przepisach dyrektywy.

Dyrektywa 85/337 bez wątpienia wpłynęła na rozwój jednakowych procedur we wszystkich państwach członkowskich, poprzez nałożenie obowiązku wzięcia pod uwagę aspektów środowiskowych w takich samych sytuacjach.

Ocena oddziaływania na środowisko, to zgodnie z treścią dyrektywy „środek, który daje gwarancję, iż organ podejmujący decyzje będzie miał do dyspozycji kompleksową analizę skutków środowiskowych swoich decyzji, co doprowadzi do prawidłowego ich podejmowania”⁵⁸. Oceny oddziaływania na środowisko zaliczane są do tzw. drugiej generacji instrumentów praktycznego wdrażania polityki ochrony środowiska⁵⁹.

⁵⁷ Art. 1 Dyrektywy 85/337 Dz. Urz. 1985 L 175/40

⁵⁸ Z. Brodecki, op. cit., s. 162.

⁵⁹ Projekt Phare PL 2003/005-710.05.01 „Wdrażanie dyrektywy IPPC i aspektów dyrektywy EIA”.





Dyrektywa po raz pierwszy, jak zaznaczono wyżej, została nowelizowana Dyrektywą 97/11/WE⁶⁰ z dnia 3 marca 1997 roku, zmieniającą Dyrektywę 85/337 z dnia 3 kwietnia 1997 roku, zaś ostateczny termin harmonizacji upłynął 14 marca 1999 roku. Brak działania ze strony państw Wspólnoty w przedmiocie wdrożenia tejże nowelizacji, stał się przyczyną postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w stosunku do Luksemburga⁶¹, Belgii⁶² oraz Francji⁶³. Nowelizacja z 1997 roku była niezwykle istotna z punktu widzenia udziału społeczeństwa w procedurze dokonywania ocen oddziaływania na środowisko, a zwłaszcza ze względu na niefortunne uregulowanie w Dyrektywie 85/337 dotyczące czasu, w jakim społeczeństwo mogło wypowiedzieć się odnośnie danego projektu. W podanej normie bowiem (w jej pierwotnej wersji), zgodnie z art. 6. ust. 2, powszechny dostęp do wniosku zezwalającego na inwestycję i dokumentacji dotyczącej ocen oddziaływania środowiskowego związanej z tymże wnioskiem, jak i możliwość wypowiedzenia się zainteresowanej społeczności, mógł mieć miejsce przed przeprowadzeniem inwestycji, co oznaczało, że opinia ta mogła być wyrażona także po wydaniu ostatecznej decyzji, co z punktu widzenia jej celu, nie miałyby już większego znaczenia. Gdy decyzja ostateczna została podjęta, obowiązkiem władz publicznych było powszechne udostępnienie treści tejże decyzji wraz z jej uzasadnieniem⁶⁴. Tak więc nowelizacja dokonana w roku 1997 ustaliła, iż zainteresowana społeczność ma prawo do wyrażenia swojej opinii już przed wydaniem decyzji ostatecznej⁶⁵. Ponadto nowelizacja ta dodała, iż ustalenia, czy dane przedsięwzięcie podlega ocenie oddziaływania środowiskowego, powinno być powszechnie udostępnione⁶⁶. Po drugie, rozszerzono regulację odnośnie ocen oddziaływania środowiskowego dla projektów mających wpływ nie tylko na obszar jednego państwa, lecz także oddziałujących transgranicznie. W tym też zakresie przewidziano udział zainteresowanej społeczności państwa dotkniętego potencjalnym

⁶⁰ Dz. Urz. UE. L.97.73.5.

⁶¹ Orzeczenie Komisja v. Luksemburg, C – 366/00.

⁶² Orzeczenie Komisja v. Belgia, C – 319/01.

⁶³ Orzeczenie Komisja v. Francja, C – 348/01.

⁶⁴ Art. 9 w pierwotnej wersji Dyrektywy 85/337.

⁶⁵ J. Sommer, *Nowelizacja dyrektywy 85/337/EEC w sprawie ocen oddziaływania na środowisko*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, nr 3(13)/1998, s. 59–60.

⁶⁶ Art. 4 ust. 4.





oddziaływaniem⁶⁷. Po trzecie zaś, podkreślono obowiązek wykorzystania rezultatów udziału społecznego⁶⁸.

Jak słusznie podkreśla L. Kramer⁶⁹, państwa członkowskie mają szeroką możliwość w samodzielnym ocenianiu i decydowaniu, czy dany rodzaj działalności ma znaczący wpływ na środowisko czy też nie. Dzieje się tak, gdyż art. 4 ust. 2 akapit drugi prezentowanej dyrektywy wymienia w sposób przykładowy metody, jakie mogą zastosować państwa członkowskie dla ustalenia, które spośród przedsięwzięć wymienionych w załączniku II muszą zostać poddane ocenie w rozumieniu dyrektywy. W ten sposób państwa członkowskie mogą stosować własne, a nie tylko przewidziane przez dyrektywę metody oceny danego przedsięwzięcia. Jednakże fakt, iż państwo członkowskie posiada margines swobodnego uznania, nie jest wystarczający sam w sobie do tego, aby wykluczyć dane przedsięwzięcie spod procedury oceny w rozumieniu dyrektywy⁷⁰. Orzecznictwo⁷¹ Trybunału jednoznacznie wskazuje, że w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z silnym oddziaływaniem na środowisko istnieje konieczność przeprowadzenia omawianych ocen⁷². W przeciwnym razie, margines swobodnego uznania przyznany państwom członkowskim na mocy art. 4 ust. 2 omawianej dyrektywy mógłby być przez nie wykorzystywany do uniknięcia obowiązku poddania ocenie takiego przedsięwzięcia, mimo że ze względu na jego rodzaj, jego rozmiary, lub jego lokalizację może ono wywrzeć znaczące skutki środowiskowe. W tym względzie decyzja, mocą której właściwe władze krajowe uznają, iż cechy przedsięwzięcia nie wymagają tego, aby zostało ono poddane ocenie jego wpływu na środowisko, musi zawierać w sobie lub w załączniku do niej wszelkie informacje pozwalające na ustalenie, czy jej podstawą było odpowiednie uprzednie badanie, przeprowadzone zgodnie z wymogami omawianej dyrektywy⁷³.

⁶⁷ Art. 7 ust. 3.

⁶⁸ Art. 8.

⁶⁹ L. Kramer, *EC Environmental Law* (5th edition), London 2003, s. 152.

⁷⁰ J. Sommer, *Wybrane problemy prawne związane z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z ocenami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, nr 4 (46)/2007, s. 33 nast.

⁷¹ Orzeczenia w sprawach: C – 431 /92 Komisja v. Niemcy, ECR I – 2189, C – 131/94 Komisja v. Belgia, ECR I – 2323/1996, C – 392/96 Komisja v. Irlandia, ECR I – 5901.

⁷² *Case Law Analysis: The EIA Process and the Directly Enforceable Rights of Citizens*, „Journal of Environmental Law” 2001, Vol. 13, nr 1, s. 96; Z. Bukowski, op. cit., 41.

⁷³ Orzeczenie C-87/02 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska – system informacji prawnej LEX.





Odnosząc się do wymogów, które nakłada dyrektywa, należy wymienić dostarczenie aktualnej informacji dotyczącej planowanego przedsięwzięcia w zakresie jego przewidywalnego wpływu na środowisko. Ocena oddziaływania określa, opisuje i ocenia, jakie skutki dane przedsięwzięcie będzie miało w stosunku do ludzi, fauny i flory, gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu, dóbr materialnych i dziedzictwa kultury, jak również oddziaływania pomiędzy wymienionymi elementami.

Dyrektywa przewiduje także przeprowadzenie selekcji na podstawie jej art. 4 wraz z poinformowaniem społeczeństwa o wynikach tejże selekcji. Po drugie należy na wniosek inwestora ustalić zakres informacji, które mają być dostarczone oraz zakres raportu oddziaływania środowiskowego. Konieczne są również konsultacje – z innymi organami administracji ochrony środowiska oraz konsultacje społeczne⁷⁴. Istotne jest, biorąc pod uwagę tenże wymóg, by informacje przekazywane opinii publicznej były jej wiadome odpowiednio wcześniej, by mogła ona wypowiedzieć się, jak to zostało zaznaczone wyżej, jeszcze przed wydaniem pozwolenia⁷⁵. Ponadto, konsultacje winny być przeprowadzone z innymi państwami Wspólnoty, w przypadku, gdy mowa jest o transgranicznym oddziaływaniu inwestycji⁷⁶. Podkreśla się przy tym, iż „efekt transgraniczny danego przedsięwzięcia powinien być przedyskutowany i rozwiązywany w sposób, który traktuje międzynarodową współpracę jako coś więcej aniżeli jedynie jako próbę zoptymalizowania procesu planowania w Unii Europejskiej”.

Dyrektywa była implementowana we wszystkich państwach członkowskich, jednakże w niektórych z nich ze znacznym opóźnieniem. Opóźnienie to wynikało z faktu, że nie zawsze ustawodawstwo danego państwa mogło sprostać wymaganiom nakładanym w dyrektywie – ta sama sytuacja miała miejsce w momencie przyjęcia nowelizacji do dyrektywy 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 roku. Szczególnym problemem jest także stosowanie samej dyrektywy, dlatego też dyrektywa ta stanowi jeden z najczęstszych przypadków postępowania na podstawie art. 226 TWE⁷⁷. Najwięcej zastrzeżeń budzą decyzje, zgodnie z którymi realizacja projektu ma być niezależna od jego, potencjalnie bardzo dużego, wpływu na środowisko. Podstawą jest również słaba jakość oceny wpływu na

⁷⁴ Art. 6 dyrektywy.

⁷⁵ O kwestii zmiany, którą w tym względzie wniosła nowelizacja dyrektywy, mowa była wyżej.

⁷⁶ Art. 7 Dyrektywy.

⁷⁷ Komisja, Monitorowanie i stosowanie Prawa Europejskiego, Raport 13 (1995) Dz. Urz. C250/1 a także Raport 17 i 19.





środowisko, jak i rozpoczęcie realizacji projektu zanim zostanie ta ocena przeprowadzona. Ponadto, należy wymienić wspomniane już wyżej arbitralne wyłączenia spod działania dyrektywy na podstawie upoważnienia pochodzącego z art. 4 pkt 2, dotyczącego działalności przewidzianej w Załączniku II. Pomijana jest również odpowiednia konsultacja z zainteresowaną opinią publiczną⁷⁸.

L. Kramer⁷⁹ wyróżnia główne kwestie, które mogą sprawiać problem przy stosowaniu omawianej dyrektywy. Pierwszym z nich jest jej luźny schemat i duża dyskrekcja dana organom administracyjnym przez dyrektywę, co często prowadzi do braku wdrożenia niektórych z zasad dyrektywy. Po drugie określenie wpływu na środowisko nie wymaga, zgodnie z ogólnym rozumieniem idei, żeby było ono przygotowane w formie pisemnej, jednakże trudno byłoby opisać efekty projektu w formie innej niż pisemna⁸⁰. Ostatnim zaś mankamentem normy, zdaniem L. Kramera, jest fakt, iż w treści dyrektywy nie przewidziano żadnych regularnych raportów ze strony państw członkowskich oraz ze strony Komisji, dotyczących stosowania dyrektyw. Jedynym zobowiązaniem tego rodzaju jest przewidziany w art. 11 dyrektywy obowiązek, w którym w pkt 3 znalazł się zapis, iż „Komisja po upływie pięciu lat od notyfikacji niniejszej dyrektywy przesyła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie o jej stosowaniu i skuteczności a sprawozdanie oparte jest na wspomnianej wymianie informacji”.

W Polsce kwestie dotyczące ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko reguluje ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸¹. Ustawa ta określa zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocen oddziaływania na środowisko, transgranicznego oddziaływania na środowisko oraz zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. Poprzednio dyrektywa ta była realizowana przez rozporządzenie Rady Ministrów z 24 września 2002

⁷⁸ L. Kramer, op. cit., s. 152.

⁷⁹ Ibidem, s. 153.

⁸⁰ Art. 3 stanowi bowiem, iż „ocena wpływu na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4–11, bezpośrednie i pośrednie skutki oddziaływań przedsięwzięcia na następujące elementy: ludzi, faunę i florę, glebę, wodę, powietrze, klimat i krajobraz, oddziaływanie między elementami wymienionymi w tiret pierwszym i drugim, dobra materialne i dziedzictwo kultury”.

⁸¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227.





roku w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko⁸². Wcześniej, bo już w roku 1984 roku ustawa o planowaniu przestrzennym, wraz z wydanymi do niej aktami wykonawczymi wprowadziła obowiązek dokonywania ocen oddziaływania na środowisko, które wówczas określane były jeszcze opiniami, co do inwestycji znajdujących się na dołączonej liście inwestycji „szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi”.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż koncepcja ocen środowiskowych ma za zadanie dostarczenie odpowiednim władzom informacji co do stopnia szkodliwości danego przedsięwzięcia. Ochrona środowiska jest więc zadaniem równorzędnym z innymi kwestiami, które znajdują się sferze procesów decyzyjnych podejmowanych przez władze. Istotną zaletą procedury ocen środowiskowych jest obowiązek uczestnictwa w nich opinii społecznej, co ma niewątpliwy wpływ na jej wyższą świadomość ekologiczną. Jak podkreśla J. Jerzmański⁸³, widoczny był również wpływ udziału społeczeństwa w funkcjonowaniu procedury ocen środowiskowych na utworzenie, jak i zaktywizowanie już istniejących ruchów i organizacji ekologicznych. Nie można również pominąć nieformalnej presji społeczeństwa dla zapewnienia dbałości o środowisko – jak np. publikacja listów otwartych, bojkot przedsiębiorstw o szerokim negatywnym wpływie na środowisko, presja na członków parlamentu⁸⁴. To wszystko znajduje podstawę właśnie w świadomości społeczeństwa co do możliwości uczestnictwa w procedurach dokonywania ocen oddziaływania na środowisko, a szerzej w rozbudzeniu wśród ludzi świadomości ich możliwego wpływu na procesy ochrony środowiska. Ponadto, jak to można zaobserwować na przykładzie funkcjonowania ustawy NEPA⁸⁵, tak udział społeczeństwa, jak i możliwość kontroli sądowej, stymuluje organy do podejmowania

⁸² Dz.U. z 2002 r. Nr 179, poz. 1490.

⁸³ J. Jerzmański, *Oceny oddziaływania na środowisko w międzynarodowym prawie środowiska*, „Biuletyn Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko”, listopad 1994.

⁸⁴ A. Wielgopolan, *Udział społeczny w procesie oceny oddziaływania na środowisko*, „Prawo i Środowisko”, nr 4 (36)/2003, s. 113.

⁸⁵ National Environmental Policy Act. jest to ustawa o Narodowej Polityce Ochrony Środowiska uchwalona przez kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej o Narodowej Polityce Ochrony Środowiska, która nałożyła obowiązek sporządzenia dla każdej propozycji legislacyjnej bądź każdego poważnego przedsięwzięcia raportu, omawiającego wpływ proponowanego przedsięwzięcia na środowisko, związane z nim negatywne konsekwencje dla środowiska i nieodwracalne ubytki w zasobach naturalnych oraz ewentualne alternatywne rozwiązania (Environmental Impact Statement) – informacja dostępna na stronie: <http://www.ekoinfo.pl/art.php?action=more&id=143&idg=25> (29.03.2009).





lepszyc „środowiskowo” decyzji⁸⁶. Zaletą dyrektywy jest również fakt, iż wprowadza ona jednakowe obowiązki co do przedsięwzięć tego samego rodzaju we wszystkich państwach członkowskich. Ta sama działalność jest więc traktowana w ten sam sposób, co pozostaje w zgodzie z regułami konkurencji. Powstrzymuje to więc państwa członkowskie od utrzymywania reguł, które sprzyjałyby inwestycjom za cenę mniej rygorystycznie przestrzeganych zasad ochrony środowiska⁸⁷. Jednakże w literaturze przedmiotu można odnaleźć również głosy negujące rozwiązania przewidziane przez dyrektywę. Twierdzi się bowiem, iż wbrew racjonalnemu dążeniu do zachowania konkurencyjności warunków inwestowania, postanowienia dyrektywy wpłynęły tylko na ilość obowiązków które muszą zostać spełnione⁸⁸. Często spełnianie warunków dyrektywy sprawia, iż realizacja danej inwestycji jest niewspółmiernie kosztowna, a także długotrwała, prowadząc równocześnie do obniżenia jakości prowadzonych postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko⁸⁹. Dzieje się tak np. w Polsce, gdzie ocena dokonywana jest nie dla całego przedsięwzięcia, lecz na wszystkich jego etapach.

Dyrektywa w sprawie ocen środowiskowych wpisuje się, podobnie jak dyrektywa Seveso, w nurt działań o charakterze prewencyjnym dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Ma więc za zadanie eliminację potencjalnych zagrożeń, które mogłyby wywoływać podmioty ocenom tym poddawane. Regulacje należące do prawa wtórnego, nakładając obowiązek sprawdzenia, czy działalność danego podmiotu nie wpłynie w sposób negatywny na środowisko, realizują ogólne zamierzenia Polityki ekologicznej, a tym samym zapewniają wyższy poziom bezpieczeństwa ekologicznego, bowiem zapobiegają zjawiskom mającym nagły charakter. Na skutek katastrofy przemysłowej może powstać nagłe „nadmierzalne zagrożenie” życia i zdrowia ludzi lub środowiska przyrodniczego⁹⁰. Takie rozumienie sposobu zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego ma w moim pojęciu bezpośredni związek z ograniczeniem zagrożeń, jakie dla środowiska niesie działalność zakładów przemysłowych.

⁸⁶ M. Grabowska, A. Ciechelska, *Rozwój system OOS jako instrument zarządzania ochroną środowiska*, w: *Zrównoważony rozwój – doświadczenia polskie i europejskie*, red. S. Czaja, Biblioteka „Ekonomia i Środowisko” – nr 33, Nowa Ruda 2005, s. 165.

⁸⁷ J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 140.

⁸⁸ W. Skarżyńska, *W polu, w lesie i na autostradzie*, „Rzeczpospolita”, 24.02.2003.

⁸⁹ J. Ciechanowicz-McLean, op. cit., s. 140

⁹⁰ K. Poskrobko, *Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa ekologicznego w Polsce*, „Gospodarka a Środowisko”, dostępne na stronie: www.kgsit.wse.edu.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=42 (30.03.2009).





Kolejną normą, która również należy do prawa wtórnego Wspólnot, a wpisuje się w realizację europejskiej polityki ekologicznej, tym samym w stopniu szczególnym gwarantuje zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego jest dyrektywa w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi – Dyrektywa Seveso II.

Bezpośrednie odniesienie do tej normy odnajdziemy w Polityce ekologicznej Państwa na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2016. Polityka ekologiczna odwołuje się do tejże normy w rozdziale dotyczącym bezpieczeństwa ekologicznego oraz jakości środowiska. Ma to niewątpliwie związek z celem dyrektywy, jakim jest przeciwdziałanie poważnym awariom przemysłowym. Każda tego rodzaju awaria stanowi zagrożenie dla zdrowia i życia mieszkańców zamieszkujących w pobliżu zakładu przemysłowego. Realizacja postanowień dyrektywy ma wpływać na wzrost bezpieczeństwa ekologicznego, poprzez zastosowanie środków w niej przewidzianych, a które przyczyniają się do eliminacji tychże zagrożeń.

Dyrektywa Seveso, czyli dyrektywa Rady 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 roku⁹¹ w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi w art. 1 przewiduje, iż jej celem jest zapobieganie poważnym awariom, w których istotną rolę odgrywają niebezpieczne substancje oraz ograniczenie ich skutków dla ludności i środowiska naturalnego, mając na uwadze skuteczne i konsekwentne zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska we Wspólnocie.

Dyrektywa swoją nazwę zawdzięcza miejscowości we Włoszech, gdzie w 1976 roku miał miejsce wybuch i, w konsekwencji, poważna katastrofa w zakładach chemicznych produkujących pestycydy i herbicydy, na skutek której uwolnieniu do atmosfery uległy bardzo duże ilości toksycznych i rakotwórczych substancji. Spowodowało to olbrzymie skażenie środowiska – powietrza, powierzchni Ziemi, a także wód powierzchniowych i gruntowych. Na skutek tej awarii 600 osób musiało ewakuować się ze swoich domów, a liczba poszkodowanych wyniosła ogółem około 2000 osób⁹². Z uwagi na powyższe, Wspólnota przyjęła w 1982 roku dyrektywę regulującą kwestię zagrożeń ze strony niektórych działań

⁹¹ Dyrektywa 96/82 Dz. Urz. WE z 1997 r. L 10/13.

⁹² Informacja podana na stronie internetowej: <http://zb.eco.pl/inne/prawo/psp.htm> (22.11.2008).





przemysłowych (dyrektywa Seveso)⁹³. Ze względu na dwie późniejsze katastrofy – w Bhopal⁹⁴ w Indiach w roku 1984, gdzie zginęło ponad 2500 osób oraz w 1986 w Bazylei, gdzie doszło do poważnego zanieczyszczenia Renu, dyrektywa Seveso została znowelizowana dwukrotnie w latach 1987 i 1988⁹⁵. Całościowa nowelizacja omawianej dyrektywy miała miejsce na początku lat 90., kiedy to dyrektywa 96/82 (Seveso II)⁹⁶ zastąpiła w całości dyrektywę 82/501 (Seveso). Zadaniem Dyrektywy 96/82 była również implementacja Konwencji dotyczącej Transgranicznych Efektów Wypadków Przemysłowych⁹⁷.

Struktura i koncepcja dyrektywy Seveso została w dużym stopniu powtórzona przez Dyrektywę Seveso II. Głównym celem znowelizowanej dyrektywy jest bowiem zapobieganie wypadkom przemysłowym, powiązanim z emisją niebezpiecznych chemikaliów. Zadaniem dyrektywy jest również możliwie jak największe ograniczenie konsekwencji, jakie może za sobą nieść takie zdarzenie. Na zakres nowelizacji dyrektywy miały wpływ nasilające się katastrofy w przemyśle wydobywczym. Przykładem mogą być te, do których doszło w roku 1988 w Aznalcollar (Hiszpania) i w roku 2000 w Baia Mare (Rumunia). Stąd też wymiar proponowanych przez Komisję Europejską zmian w nowelizowanej dyrektywie⁹⁸. Nie bez znaczenia był także raport dotyczący 10-letniego funkcjonowania dyrektywy Seveso (82/501), który sporządzono i opublikowano w roku 1995. Z raportu wynika, iż w ciągu tych 10 lat funkcjonowania dyrektyw miało miejsce 178 wypadków, o których poinformowano Komisję w latach 1984–1993. Oceniono, iż równocześnie doszło do około 800 wypadków, które zgodnie z postanowieniami dyrektywy powinny były być zgłoszone. Badania te ukazały, iż informacje dotyczące środowiskowych konsekwencji wypadków były rzadkie, a długoterminowe konsekwencje w ogóle nie zostały

⁹³ Dyrektywa 82/501/EWG Dz. Urz. 1982 L 230/ 1.

⁹⁴ Była to największa w świecie katastrofa ekologiczna wywołana poważną awarią przemysłową. Miała miejsce w należącej do amerykańskiej korporacji Union Carbide fabryce insektycydów w Bhopalu (Indie). Na skutek uwolnienia do otoczenia izocyjanu metylu śmierć poniosło ok. 2500 osób, a 100 tys. zostało poważnie rannych. Według The Bhopal Victim's Support Committee – organizacji pozarządowej zajmującej się pomocą ofiarom katastrofy – śmierć poniosło 15 tys. osób. Ewakuacja 200 tys. osób zapobiegła jeszcze bardziej tragicznym skutkom tej katastrofy – informacja dostępna na stronie internetowej: http://www.pfr.bialystok.pl/file?path=attachment.path&id=PUB_Aspekty_prawne_zapobiegania_katastrofom.doc (22.11.2007).

⁹⁵ Dyrektywa 87/216 [1987] Dz. Urz. WE L 85/36; Dyrektywa 88/610 [1988] Dz. Urz. WE L 336/14.

⁹⁶ Dyrektywa 96/82 Dz. Urz. WE z 1997 r. L 10/13.

⁹⁷ Decyzja Rady 98/685/WE z dnia 23 marca 1998 roku dotycząca zawarcia Konwencji o transgranicznych skutkach wypadków przemysłowych Dz. Urz. WE L 326 z 3 grudnia 1998, s. 1.

⁹⁸ Propozycja Komisji dla nowelizacji Dyrektywy 96/82, 2002, Dz. Urz. WE C 75/357.





udokumentowane. Ponadto jedynie w 20 raportach skutki wyżej wymienione uwzględniono⁹⁹.

Można więc stwierdzić, iż powodem nowelizacji dyrektywy było nie uwzględnienie w jej treści istotnych źródeł powstania zagrożeń dla środowiska. Zwłaszcza tych, które pochodzą z działalności przemysłowej. Powodem były również braki w dotychczasowym funkcjonowaniu dyrektywy. Zamierzeniem znowelizowanej dyrektywy jest więc realizacja zasady prewencji, tak aby zapobiegać wypadkom przemysłowym z udziałem niebezpiecznych substancji. Celem jest ograniczenie ich skutków dla człowieka i otaczającego go środowiska, a co za tym idzie zapewnienie w wyższym stopniu bezpieczeństwa ekologicznego. Podstawowym zadaniem dyrektywy jest zobowiązanie państw członkowskich do zagwarantowania, by prowadzący przedsiębiorstwo miał obowiązek podjęcia środków niezbędnych dla zapobieżenia poważnym awariom przemysłowym, o których mówi dyrektywa Seveso.

We wrześniu 2003 roku Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej ustaliły zmianę do dyrektywy Seveso II. Na jej podstawie ma być rozszerzona grupa obiektów, do których miałyby zastosowanie powyższa dyrektywa¹⁰⁰. Nadto, istotne zmiany dotyczą kryteriów kwalifikacyjnych, poprzez zwiększenie liczby substancji szkodliwych. Nowelizacja ta jest niewątpliwie wyrazem szerszego działania zasady prewencji, gdyż dzięki niej większa ilość zakładów będzie należała do grupy podmiotów o zwiększonym ryzyku. Zakłady, które zostały zaliczone do tejże grupy mogą przejść do grupy zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej¹⁰¹. Istotnym jest również szerszy obowiązek informowania podmiotów znajdujących się w bliskim sąsiedztwie zakładów, objętych działaniem dyrektywy Seveso.

Transpozycji dyrektywy Seveso do prawa krajowego dotyczyło orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z dnia 20 maja 1992 roku, w sprawie Komisja przeciwko Królestwu Holandii¹⁰². W orzeczeniu tym Trybunał stwierdził, iż transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie musi ko-
niecznie wymagać, by jej przepisy były włączane formalnie do tegoż

⁹⁹ L. Kramer, op. cit., s. 167.

¹⁰⁰ To rozszerzenie działania dyrektywy ma dotyczyć głównie kwestii ścieków górniczych.

¹⁰¹ R. Żuczek, *Zmiany Dyrektywy Seveso II*, Serwis internetowy eko-net, artykuł dostępny na stronie: <http://www.eko-net.pl/object.php/act/sho/oid/b3c13e5599287a1527a9ac983003850a> (22.11.2008).

¹⁰² Orzeczenie C-190/90 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Holandii ECR 1992/5/I-03265.





prawa przez stworzenie odpowiedniej normy prawnej. Prawo istniejące w państwie członkowskim może być bowiem wystarczające dla realizacji tego celu, jeżeli gwarantuje ono działanie dyrektywy w całości dostatecznie jasno i precyzyjnie. Normy obowiązujące w tym względzie w państwach członkowskich powinny stanowić jednak wystarczającą podstawę dla podmiotów indywidualnych, które chcą dochodzić swych praw przed sądami krajowymi, w ramach realizacji postanowień zawartych w dyrektywie Seveso.

Równocześnie należy mieć na uwadze, iż dyrektywa Seveso oparta jest na art. 175 TWE, stąd też państwa członkowskie mogą rozszerzyć swoje działanie również i do urzędów wyłączonych spod działania dyrektywy. Nie odnotowano jednak jak dotąd, by państwa członkowskie z takiej możliwości skorzystały.

Dyrektywa dotyczy takich instalacji, w których poziom niebezpiecznych chemikaliów występuje w ilościach przewidzianych w aneksie do dyrektywy. Obowiązkiem podmiotu prowadzącego zakład jest opracowanie raportu dotyczącego bezpieczeństwa przedsiębiorstwa, obecności niebezpiecznych chemikaliów w jego działalności, przedstawienia głównych przyczyn, które mogą stanowić zagrożenie wypadkowe w przedsiębiorstwie oraz odpowiednich systemów zarządzania, jeżeli te są dostępne¹⁰³. Co do ostatniego z wymogów wypowiedział się K. Rassmussen¹⁰⁴, który stwierdza, iż obserwacja i analiza najpoważniejszych wypadków w przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie Wspólnoty, a operujących substancjami niebezpiecznymi, dowodzi, że podstawową przyczyną wypadków stanowią braki tak w sferze zarządzania zakładem, jak i (lub) braki organizacyjne¹⁰⁵.

Wymiar materialny i proceduralny dyrektywy polega na zobowiązaniu się przez prowadzącego zakład do stworzenia polityki, która miałaby przeciwdziałać poważnym awariom¹⁰⁶, jak i do ustalenia systemu zarządzania¹⁰⁷. Efektywność systemu zarządzania wyraża się przez raport dotyczący bezpieczeństwa, sprawdzany przez kompetentne organy. Zobowiązanie to przewidziane jest w art. 7 i 9 dyrektywy. Art. 7 dyrektywy przewiduje,

¹⁰³ L. Kramer, *op. cit.*, s. 166.

¹⁰⁴ K. Rassmussen, *The experience with the major accident reporting system from 1984 to 1993*, Luxemburg 1995.

¹⁰⁵ C. Kirchsteiger, *Lesson Learnt from accidents (EUR 17733)*, Ispra 1998.

¹⁰⁶ „Major accident prevention policy”.

¹⁰⁷ C. Kirchsteiger, *op. cit.*





iz państwa członkowskie zobowiążą prowadzących zakład do sporządzania dokumentów precyzujących polityki przeciwdziałania poważnym awariom. Obowiązek dotyczy również zapewnienia właściwego wprowadzenia ich w życie. Zadaniem przedsiębiorstwa jest więc posiadanie wewnętrznego planu na wypadek zagrożenia oraz informacja właściwych władz, aby mogły one stworzyć plan zewnętrzny na wypadek tego rodzaju awarii. Osoby pozostające wewnątrz danego zakładu¹⁰⁸, które mogłyby być narażone na szkodliwe oddziaływanie w razie awarii instalacji, muszą być poinformowane o środkach bezpieczeństwa oraz o sposobie reakcji w sytuacji zagrożenia. Jeżeli zaś awaria będzie miała miejsce, wówczas prowadzący zakład zobowiązany jest do przedstawienia odpowiednim władzom dokładnej informacji o zaistniałej sytuacji oraz o środkach podjętych przeciwko powtórzeniu się takiego zdarzenia¹⁰⁹. Polityka przeciwdziałania poważnym awariom ustalona przez prowadzącego zakład jest więc przygotowana w sposób gwarantujący wysoki poziom ochrony ludności i środowiska naturalnego przy wykorzystaniu odpowiednich środków, struktur i systemów zarządzania. Dzięki instrumentom przewidzianym przez dyrektywę, istnieje możliwość zapewnienia wyższego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego nie tylko poprzez sam fakt zapobieżenia ich powstawania, lecz także poprzez nałożony na zakład przemysłowy obowiązek szybkiej reakcji w sytuacji zagrożenia oraz informowania władz o zaistnieniu sytuacji niebezpiecznej dla środowiska.

Dyrektywa ponadto w art. 9 przewiduje, iż państwa członkowskie nałożą na prowadzących zakłady przemysłowe zobowiązanie do przygotowywania sprawozdania o bezpieczeństwie w celu wykazania, iż zarówno polityka przeciwdziałania poważnym awariom oraz system zarządzania bezpieczeństwem, niezbędny do wprowadzenia jej w życie funkcjonują prawidłowo. Przedsiębiorstwa są zobowiązane również do wykazania, że niebezpieczeństwo poważnych awarii zostało zidentyfikowane jak i że podjęto niezbędne środki przeciwdziałające takim awariom. Przedsiębiorstwo musi również wykazać, iż instrumenty przez nie zastosowane zmierzają do ograniczenia negatywnych skutków awarii dla ludności i środowiska naturalnego. Ponadto należy wykazać, że zostały zachowane zasady bezpieczeństwa oraz solidności podczas projektowania, konstruowania, działania i utrzymywania każdej instalacji, magazynu, sprzętu czy infrastruktury związanej

¹⁰⁸ Instalacji.

¹⁰⁹ L. Kramer, *op. cit.*, s. 166.





z działaniem połączonym z niebezpieczeństwem poważnych awarii na terenie zakładu oraz że sporządzono wewnętrzne plany operacyjno-ratownicze. Zakład ma również obowiązek przekazania właściwym władzom informacji, umożliwiających im podjęcie decyzji dotyczących umiejscowienia nowych ośrodków lub inwestycji w okolicach istniejących zakładów.

Dyrektywa przewiduje również zobowiązanie sporządzenia przez prowadzącego zakład wewnętrznych planów operacyjno-ratowniczych dotyczących środków, jakie należy podjąć w zakładzie¹¹⁰.

Dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego istotnym jest zadanie, które dla państw członkowskich, przewiduje dyrektywa w art. 12. Zgodnie z tym artykułem, państwa członkowskie zapewniają, że w swojej polityce zagospodarowania przestrzennego lub w innych podobnych politykach uwzględnią zagadnienia dotyczące zapobiegania poważnym awariom oraz ograniczania ich skutków. Założenia te powinny być realizowane poprzez kontrolę lokalizacji nowych zakładów czy też nowych inwestycji. Państwa członkowskie ponadto muszą zapewnić, że ich polityka zagospodarowania przestrzennego lub inne podobne polityki oraz procedury służące wprowadzaniu w życie tych polityk uwzględniają potrzebę utrzymania, w dłuższej perspektywie, właściwych odległości między zakładami objętymi niniejszą dyrektywą, a obszarami mieszkalnymi, budynkami, obszarami użytku publicznego, w miarę możliwości głównymi szlakami komunikacyjnymi, obszarami wypoczynkowymi i obszarami szczególnego zainteresowania lub szczególnej wrażliwości środowiska naturalnego, a w przypadku istniejących zakładów, potrzebę wprowadzenia dodatkowych środków natury technicznej zgodnie z przepisami art. 5, aby nie powiększać niebezpieczeństwa na jakie narażona jest ludność.

Odnosząc się do obowiązków państw członkowskich, należy również podkreślić, iż dyrektywa Seveso II 96/82 zawiera szczegółowe zasady dotyczące inspekcji przeprowadzanych w przedsiębiorstwach przez odpowiednie władze, co jak zaznacza L. Kramer¹¹¹ stanowi rozwiązanie innowacyjne i raczej rzadkie wśród rozwiązań proponowanych przez wspólnotowe prawo ochrony środowiska. Nowością, nie występującą w prawie wspólnotowym wcześniej, jest również wprowadzenie obowiązku sporządzania

¹¹⁰ W przypadku nowych zakładów – przed rozpoczęciem działalności, w przypadku zakładów już istniejących, nie objętych uprzednio dyrektywą 82/501/EWG (Dz. Urz. WE z 1982 r. L 230/1) – w ciągu trzech lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1, w przypadku innych zakładów – w ciągu dwóch lat od daty ustalonej w art. 24 ust. 1.

¹¹¹ L. Kramer, *op. cit.*, s. 166.





raportów, tak dla władz kraju, w którym znajduje się dany zakład jak i dla Wspólnoty Europejskiej.

Chociaż dyrektywa Seveso II¹¹² wprost nie odwołuje się do koncepcji związanej z podejściem zintegrowanym czy oraz nie zakłada traktowania środowiska jako całości, jak to czyni dyrektywa IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*)¹¹³, zawiera jednak elementy jednakowe z tymi, które charakteryzują podejście zintegrowane, wyznaczone przez Dyrektywę IPPC. Całościowe podejście dla zapobiegania wypadkom, których dotyczy dyrektywa Seveso, wyrażone jest poprzez główne założenie dyrektywy jakim jest „ochrona człowieka w otaczającym go środowisku”¹¹⁴.

Ponadto, jak podkreśla E. Bohne¹¹⁵, do wspomnianej wyżej całościowej koncepcji zapobiegania wypadkom, których dotyczy dyrektywa, dodany został wymiar kontrolny. Zgodnie bowiem z art. 18 przedstawianej normy odpowiednie władze mają za zadanie zorganizowanie systemu inspekcji oraz innych odpowiednich środków kontroli.

Jak podsumowuje L. Kramer¹¹⁶, można stwierdzić, iż dyrektywa Seveso, znowelizowana przez dyrektywę Seveso II funkcjonuje poprawnie, aczkolwiek oczywistym jest, że nie jest możliwa dokładna ocena wpływu środka zapobiegawczego, jaki stanowi omawiana norma. Dyrektywy Seveso i Seveso II zostały również przejęte przez wiele państw trzecich, a więc poza Wspólnotą, jak też stanowiły jedno z podstawowych źródeł dla Międzynarodowej Konwencji o transgranicznych skutkach wypadków przemysłowych, do której przystąpiły Wspólnota i jej państwa członkowskie¹¹⁷. Komisja Europejska z kolei ogłosiła inicjatywę w sprawie zapobiegania wypadkom urządzeń nuklearnych, zaraz po wypadku jaki miał miejsce w Czarnobylu, która jednak nie została kontynuowana¹¹⁸.

Bezpieczeństwo ekologiczne jest elementem zarówno europejskiej, jak i polskiej polityki ekologicznej. Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego jest realizowane nie tylko poprzez odniesienie do

¹¹² Dyrektywa 2003/105/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2003 roku zmieniająca dyrektywę Rady 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi Dz. Urz. WE z 2003 r. L345/97.

¹¹³ Dyrektywa IPPC (*Integrated Pollution Prevention and Control*) 96/61 Dz. Urz. WE z. 1996 r. L 257/26.

¹¹⁴ E. Bohne, op. cit., s. 28.

¹¹⁵ Ibidem, s. 29.

¹¹⁶ L. Kramer, op. cit., s. 167.

¹¹⁷ Decyzja Rady 98/684/WE z dnia 23 marca 1998 roku dotycząca zawarcia Konwencji o transgranicznych skutkach wypadków przemysłowych.

¹¹⁸ Czwarty Program Działania § 4.3.8 oraz § 4.6.4, op. cit.





tego zagadnienia w normach o charakterze ogólnym, jakim są polityki czy też programy działania, lecz także w prawie wtórnym, zwłaszcza w normach adresowanych bezpośrednio do przedsiębiorstw, które to normy stanowią realizację zamierzeń zawartych w politykach, nadając politykom wymiar praktyczny. Najbardziej istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego jest to, w jaki sposób normy te funkcjonują w praktyce. Fakt, iż bezpieczeństwo ekologiczne znajduje odzwierciedlenie zarówno w polskiej jak i europejskiej polityce ekologicznej, podkreśla wagę zagadnienia, jednakże dopiero rzeczywista realizacja zamierzeń przewidzianych w politykach, jak i efektywność norm zawartych w prawie wtórnym pozwolą na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa ekologicznego.