

KAZIMIERZ RÓWNY

NOWA METODA BADAŃ OCHRONY ŚRODOWISKA W USA

Zaniepokojenie z powodu narastającego zanieczyszczenia środowiska naturalnego człowieka, a także z poplątanej gęstwy trudnego do opanowania prawa dotyczącego tych zagadnień, skłoniło zespół kompetentnych amerykańskich teoretyków i praktyków tej dziedziny prawa, skupionych w waszyngtońskim Instytucie Prawa Ochrony Środowiska (IPOS)¹, do wypracowania skuteczniejszych instrumentów prawnych w celu optymalnego pogodzenia potrzeb rozwoju gospodarczego z wymogami zabezpieczenia należytych warunków ludzkiej egzystencji. Ważnym bodźcem dla Autorów było także wsparcie ze strony Fundacji A. W. Mellona oraz W. i F. Hewlettów badań prowadzonych w IPOS nad reformą prawa ochrony środowiska. Efektem tych prac jest logicznie skomponowany, składający się z 17 rozdziałów, system prawa ochrony środowiska.

Nowatorstwo prezentowanej tu koncepcji wynika ze spostrzeżenia, iż prawo dotyczące zasobów naturalnych i zarządzania rozwojem przestrzennym z jednej strony oraz prawo dotyczące zmniejszania zanieczyszczeń środowiska z drugiej — rozwijały się jakby niezależnie od siebie. W związku z tym prawo, zamiast koncentrować się na zrównoważonym ekologicznie rozwoju i stosownie do tego regulować procesy wydobywania i przetwarzania surowców oraz sposoby pozbywania się odpadów, koncentrowało się na zwalczaniu zanieczyszczeń pojawiających się w końcowej fazie produkcji (*on end-of-the-pipe pollution*; s. 48). W efekcie — "podczas gdy z przerażającą liczbą ustaw wynika pogmatwana złożoność przeogromnej liczby szczegółów, wewnętrzne prawo ochrony środowiska spojone jest tylko nielicznymi zasadami" (s. 52).

Jednym z zasadniczych celów nowej metody badań jest osiągnięcie większej przejrzystości m.in. poprzez zespolenie przepisów wewnętrznych ogólniejszymi zasadami. Autorzy są świadomi swego odkrycia, pozwalającego właściwie ocenić stan i potrzeby tej dziedziny prawa.

Na czym więc polega ta nowa, tak bardzo obiecująca metoda badań prawa ochrony środowiska? Najwięcej jej istotę oddaje podtytuł dzieła: *From resources to recovery* (od zasobów do ich odzyskania), wskazujący na omawianie odnośnych norm prawnych w oparciu o rzeczywisty cykl działalności ludzkiej, tj. od wydania pozwolenia na eksploatację zasobu, jego wydobywania, przetworzenia na produkty, aż do pozbycia się ich (*disposal*). Innymi słowy

¹ *Environmental law: from resources to recovery*, red. C. Campbell-Mohn, B. Breen, J. W. Futrell, Environmental Law Institute, Hornbook Series, West Publishing Co, St. Paul Minn. 1993, ss. XXXVII+994.

— według tej metody punktem wyjścia i drogą śledzenia skuteczności norm prawnych dotyczących ochrony środowiska jest określony cykl działalności człowieka. Metoda ta pozwala lepiej przyjrzeć się poszczególnym etapom tego cyklu i ich uregulowaniom prawnym. Przy takim podejściu łatwiej uchwycić luki i sprzeczności w prawie lub inne niedoskonałości uregulowań; łatwiej spostrzec, jak przepisy prawa wzajemnie ze sobą współgrają i jakie powodują skutki na poszczególnych etapach wspomnianego cyklu. W liczącej ponad 1000 stron książce Autorzy wykazali, że metoda ta daje się jednolicie zastosować do wszelkiej działalności gospodarczej mającej związek z jakością środowiska.

W części I Autorzy zaprezentowali ogólne założenia nowej metody w odniesieniu do całego prawa ochrony środowiska (B. Breen), łącznie z historią rozwoju tego prawa i kompetencjami organów powołanych do jego egzekwowania w USA (J. W. Futrell). Omówiono tu także jego cele i instrumenty (C. Campbell-Mohn). Ponadto w trzech kolejnych częściach systemu przedstawiono prawo odnoszące się do 14 dziedzin działalności ludzkiej mającej szczególnie wpływ na środowisko naturalne.

I tak, część II dotyczy "zbieranych" płodów (*harvesting*) i zawiera rozdziały na temat rekreacji (J. M. McElfish), przyrody (K. P. Sheldon), rybołówstwa morskiego (E. V. C. Greenberg), rolnictwa (J. Haugrud) i drewna (K. L. Rosenbaum). Część III, dotycząca wykorzystywania energii, obejmuje rozdziały na temat wydajności energii (H. Schilling), energii słonecznej, energii siły wiatru i energii geotermicznej (T. A. Starrs), energii wodnej (F. R. Disheroon), energii jądrowej (D. W. Reicher), węgla (L. McBride, J. Pendergrass) oraz ropy naftowej (C. Campbell-Mohn). Na część IV składają się rozdziały o metalach (B. Breen, C. Campbell-Mohn) i chemikaliach (D. Elliot, M. Thomas).

W ograniczonych ramach recenzji nie da się omówić nawet najbardziej frapujących zagadnień i zaproponowanych w omawianym dziele sposobów ich rozwiązywania. Tytułem przykładu spróbujmy przynajmniej krótko zasygnalizować niektóre z nich. Ponieważ chodzi tu o maksymalne zapoznanie polskiego czytelnika z zastosowaniem nowej metody badań, w miarę możliwości będziemy unikać głębszego wnikania w amerykańską materię legislacyjną, chyba że okaże się to pożyteczne dla ewentualnych badań praw ochrony środowiska w Polsce.

W pierwszym rzędzie na uwagę zasługują rozdziały wprowadzające, stanowiące jakby klucz do rozważań nad prawem odnoszącym się do poszczególnych dziedzin gospodarki. Szczególne dla nas znaczenie mają dwa spośród nich: jeden — w sposób uogólniony obrazuje istotę nowej metody badań, inny — wynikające z ustawodawstwa cele i narzędzia prawne ochrony środowiska.

B. Breen podkreśla, iż większość spraw ekologicznych "w subtelny, acz realny sposób" zaczyna się na etapie wydawania decyzji o pozyskiwaniu różnych surowców. Z późniejszych wywodów wyniknie, że chodzi również o decyzje lokalizacyjne, które u nas podejmuje się zazwyczaj "niejawnie", podczas gdy w USA wręcz przeciwnie: *at the sun shine*.

Autor grupuje prawodawstwo i przeprowadza jego analizę w obrębie trzech sfer: 1) prawa odnoszącego się do wydobycia surowca (od pozwolenia

na wydobycie do jego pozyskania), w tym uregulowań: a) wyłączających pewne obszary od pozyskiwania surowców, b) dotyczących udzielania pozwoleń na eksploatację surowców, c) dotyczących procesu pozyskiwania surowców; 2) prawa odnoszącego się do zasobów w procesie ich przetwarzania w produkty, 3) prawa dotyczącego szkód wyrządzonych w środowisku i ponownej asymilacji zasobów (pozbywania się odpadów, łącznie ze użytymi produktami).

Dla nie obeznanego z tematem czytelnika pewne wątpliwości mogą powstać, gdy chodzi o pkt 2), tj. prawo odnoszące się do zasobów w procesie ich przetwarzania w produkty. *Prima facie* może bowiem powstać pytanie, w jakie to sfery "wolnej przedsiębiorczości" wkracza prawo ochrony środowiska i to w kraju o długiej tradycji w tej dziedzinie? Nie chodzi tu jednak o takie sprawy, jak kształt produktów bądź wewnętrzny inżynierski proces technologiczny (przynajmniej bezpośrednio), lecz o ograniczenie ilości odpadów powstających w procesie produkcji oraz zmniejszenie zanieczyszczenia wody i powietrza.

Narzędziami chroniącymi w tym zakresie interes ogólnospołeczny w USA są następujące ustawy: o czystym powietrzu (CAA), o kontroli zanieczyszczeń wody (FWPCA), o zdrowej wodzie pitnej (SDWA) oraz o ochronie zasobów i odzyskiwaniu surowców wtórnych (RCRA). Ustawy te, określane zbiorczo jako ustawy o zmniejszaniu zanieczyszczeń, weszły w życie w latach siedemdziesiątych i później.

Pierwsze trzy ze wspomnianych aktów prawnych upoważniają Urząd Ochrony Środowiska do ustanowienia minimalnych krajowych standardów jakości środowiska. Podobnie RCRA nakłada na wspomniany Urząd obowiązek ustanowienia minimalnych standardów technologicznych dotyczących niebezpiecznych dla środowiska odpadów, począwszy od momentu ich wytworzenia, poprzez sposoby obchodzenia się z nimi, aż do pozbycia się ich w specjalnych miejscach. Zresztą wszystkie wymienione ustawy wpływają pośrednio na proces przetwarzania surowców w produkty, gdyż proces ten musi uwzględniać określone minimalne pułapy zanieczyszczeń.

Kolejny dział dotyczy "prawa odnoszącego się do gotowych produktów". Różnica między tą grupą ustaw a poprzednią polega na tym, że pierwsza reguluje proces wytwarzania produktów, podczas gdy druga dotyczy tego, jakie produkty mogą być z określonych surowców legalnie wytwarzane i w jaki sposób mają być używane (s. 62). Wymienić tu należy *Toxic Substances Control Act* (TSCA) i *Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act* (FIFRA). Ogólnie biorąc — TSCA jest zbiorczą ustawą dotyczącą chemikaliów, których produkcja nie została uregulowana w inny sposób, zaś FIFRA normuje kwestie związane ze środkami chemicznymi do ochrony roślin i zbiorów.

Analiza wszystkich wymienionych wyżej ustaw pozwala lepiej dostrzec ich niekonsekwencje, a przez to ograniczony wpływ na osiągnięcie celów, do których zostały ustanowione. B. Breen stwierdza, iż "prawo działa lekką ręką przy pozyskiwaniu surowców ze środowiska, zaś twardą przy ich przetwarzaniu w produkty. Jest przy tym niezdecydowane, niemal usprawiedliwiające (*apologetic*) w TSCA i FIFRA w odniesieniu do tych sa-

mych wytworów, by później — gdy zużyte produkty wracają z powrotem do środowiska — stać się skrajnie rygorystyczne w stosunku do odpadów radioaktywnych, przy jednoczesnym traktowaniu innych (często równie niebezpiecznych) jako odpady 'zwykłe' [routine]". Zdaniem Autora, jedynie zwrócenie baczniejszej uwagi na sposób pobierania zasobów ze środowiska może spowodować istotne zmiany na lepsze.

Z zagadnień ogólnych warto zwrócić uwagę czytelnika na opracowanie celów i instrumentów amerykańskiego prawa ochrony środowiska, dokonane przez C. Campbell-Mohn. W wyniku szczegółowej analizy ustawodawstwa dochodzi ona do wniosku, iż prawo odzwierciedla pewną równowagę pomiędzy wartościami grupowymi a indywidualnymi wolnościami (s. 110). Autorka ustaliła i uszeregowała (według częstotliwości powoływania w ustawach) dziewięć celów ochrony środowiska². Wymieniając na pierwszym miejscu ochronę zdrowia podkreśliła, iż cel ten jest tak zasadniczy, że Urząd Ochrony Środowiska USA przez pewien czas traktował go jako swą jedyną misję. Do kolejnych ośmiu zaliczyła: skuteczność w używaniu surowców, bezpieczeństwo państwowe, estetykę i wypoczynek, zrównoważony rozwój, sprawiedliwość międzypokoleniową, stabilność społeczną, biocentryzm i wreszcie rozwój nauki i technologii.

Autorka przedstawia (w kolejności przypisywanego im znaczenia) szereg instrumentów prawnych służących ich realizacji: 1) standardy nakazowo-kontrolne (przepisy określające dopuszczalny poziom zanieczyszczeń), 2) rozwój nauki i nowych technologii, 3) tworzenie funduszy społecznych (np. na oczyszczanie z olejów i szkodliwych odpadów), 4) kary administracyjne, 5) odpowiedzialność materialna za wyrządzone szkody, 6) planowanie, 7) bodźce ekonomiczne, 8) sankcje karne, 9) obowiązkowy system rozprzestrzeniania informacji o projektach przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska, 10) zobowiązania wynikające z prawa własności lub użytkowania (np. wymaga się od przedsiębiorstw przedstawiania deklaracji negatywnej lub planu oczyszczenia zakładów przed ich zamknięciem, sprzedażą czy zmianą charakteru działalności), 11) przyjazne układy sąsiedzkie.

Nową metodą badawczą, zarysowaną w sposób uogólniony w rozdziałach wstępnych, Autorzy części szczegółowych dość konsekwentnie zastosowali w odniesieniu do wielu zagadnień objętych 12 rozdziałami części II - IV omawianego dzieła. Każdy z rozdziałów podzielony został na trzy zasadnicze fragmenty: 1) zakres geograficzny i historia działalności w określonej dziedzinie, 2) prawo ochrony środowiska dotyczące działalności "od zasobów do ich odzyskania", 3) ocena skuteczności tego prawa w osiąganiu zamierzonych celów.

Objętość poszczególnych rozdziałów zależy od regulowanej materii i jest niekiedy bardzo rozbudowana. Przykładem może tu być rozdział 9 poświęcony analizie prawa odnoszącego się do wykorzystania drewna (s. 383 - 443),

² Biorąc pod uwagę pojawiającą się u nas od czasu do czasu dyskusję nt. celów o.ś. analiza przeprowadzona przez amerykańską autorkę w tym zakresie ma również i dla nas istotne znaczenie (zob. np. recenzję W. Radeckiego opracowań I. Dobosz, S. Grzybowski i A. Wojciechowskiej, pod zbiorczym tytułem: *Zagadnienia ochrony środowiska jako dobra intelektualnego, Prace z wynalazczości i ochrony własności intelektualnej - Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego*, CMXV, PWN Warszawa-Kraków 1989, z. 51, w: *Nowe Prawo* 4/5, 1991, passim, a w szczególności s. 97 - 99.

autorstwa K. L. Rosenbauma, przedstawiający krytyczną ocenę prawa dotyczącego leśnictwa i gospodarki drzewnej. Biorąc pod uwagę, iż do niezadowolonych z obecnych uregulowań należy wiele bardzo różniących się interesami grup społecznych (drwale, leśnicy, podatnicy, prywatni posiadacze gruntów, właściciele tartaków, pracownicy ochrony środowiska), Autor zaleca znalezienie bardziej ogólnego, obiektywnego spojrzenia na ten problem.

Trudność tego zadania z punktu widzenia ochrony środowiska ilustrowana jest hipotetycznym przykładem ustawowego ograniczenia wycięcia lasu, które mogłoby spowodować uzyskiwanie innych surowców powodujących więcej szkodliwych odpadów, zużycie większej ilości energii oraz większe zanieczyszczenie powietrza i wody. Np. prawo odnoszące się do nasycania drewna podnosi koszt produktów i pośrednio zachęca do korzystania z drewna nie zabezpieczonego przed próchnieniem i insektami, a w konsekwencji zmusza do zwiększonego wycięcia lasów lub korzystania z niebezpiecznych dla środowiska materiałów zastępczych.

Z wywodów Autora wynika, że prawo nie chroni należycie lasów państwowych. Uwaga ta jeszcze w większym stopniu dotyczy lasów prywatnych. Zdaniem Autora, poszczególne stany powinny zrewidować swoje ustawodawstwo w celu większego zrównoważenia gospodarki leśnej. Według potocznego mniemania, ustawy ekologiczne dotyczące przetwórstwa drewna chronią przede wszystkim zdrowie ludzi, Autor uważa jednak, iż powinny one objąć ochroną także produktywność lasów i zrównoważenie ich zasobów.

Inną ciekawą ilustracją szczegółowego działu prawa związanego z ochroną środowiska jest ustawodawstwo dotyczące energii wodnej. Z interesujących wywodów w rozdziale 12 (s. 527 - 557) wynika, iż na ponad 658 tys. megawatów wyprodukowanej w USA energii elektrycznej w 1991 r., elektrownie wodne dostarczyły 79 tys. megawatów, tj. ponad 12% całości, z czego ponad połowę elektrownie należące do rządu federalnego. Ten ostatni fakt zasługuje na szczególne podkreślenie, jeśli weźmie się pod uwagę tradycyjne przywiązanie Amerykanów do prywatnej przedsiębiorczości, a także "rozbuchaną" prywatyzację wszystkiego, co da się sprywatyzować obecnie w Polsce.

Ponieważ od powstania Stanów Zjednoczonych żegluga na drogach wodnych należy do inżynierii wojskowej (*U.S. Corps of Engineers*), ustawa o rzekach i zatokach z 1899 r. jej też nadała prawo zatwierdzania projektów wszelkich budowli hydroelektrycznych na ciekach wodnych. Następnie w 1920 r. uchwalona została przez Kongres *Federal Power Act* i powołana *Federal Power Commission*. Zadaniem tej ostatniej było wydawanie zezwoleń i zarządzeń dotyczących projektów hydroelektrycznych. Jednakże dopiero w 1930 r. stworzono jej strukturę federalną.

Dojście w 1933 r. do władzy F. D. Roosevelta i wprowadzenie polityki "nowego ładu" znacznie pobudziło działalność w sferze budowy zapór i elektrowni wodnych. Wielką rolę w tym względzie odegrał *Public Utility Act* z 1935 r., nadający wspomnianej Komisji pełną jurysdykcję nad wszelkimi budowlami hydroelektrycznymi.

Największe zaangażowanie rządu federalnego w budowę elektrowni wodnych nastąpiło z powołaniem *Tennessee Valley Authority* i uchwaleniem

Flood Control Act (1944 r.). Wyłoniły się wówczas — do dziś aktualne — dwa zasadnicze kierunki polityki Stanów Zjednoczonych w omawianym zakresie: 1) przejście przez federację regulowania zasad budowy i użytkowania prywatnych hydroelektrowni, 2) bezpośrednie budowanie i zarządzanie największymi z nich. Od tego czasu jedyną znaczącą zmianą w tej polityce jest zwiększający się udział federalnych subsydiów i zachęt podatkowych dla rozwoju małych hydroelektrowni. Te ostatnie zmiany wiążą się z kryzysem energetycznym w początkach lat siedemdziesiątych, wiążącym się z podniesieniem przez OPEC cen importowanej ropy naftowej zasilającej wiele elektrowni w USA.

Pomimo znaczących osiągnięć Stanów Zjednoczonych w zakresie budowy hydroenergii, w omawianym rozdziale skrytykowano brak ogólnopaństwowej polityki w tej dziedzinie. Zdając sobie sprawę z niechęci społeczeństwa amerykańskiego do scentralizowanej kontroli jakiegokolwiek działalności, Autor rozdziału postuluje, aby Kongres przynajmniej określił priorytety w "konkurujących ze sobą" dyrektywach zawartych w różnych ustawach oraz ustanowił metody administracyjnego ich rozwiązywania.

Na zakończenie warto podkreślić, iż podejście "od zasobów do ich odzyskania" — oprócz zastosowań do zagadnień będących przedmiotem poszczególnych rozdziałów książki — nadaje się również do wielu innych dziedzin działalności ludzkiej (np. transportu, mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, obrony). Metoda zastosowana do analizy prawa ochrony środowiska wynika po prostu z kojarzenia codziennych poczynań ludzi (zaangażowanych zwłaszcza w procesach legislacyjnych i decyzyjnych) z wpływem ich działań na degradację środowiska. Można powiedzieć, że w pewnym sensie do tej nowej metody należy system korzystania z komputerowej bazy danych prawa ochrony środowiska (s. 875 - 890) — prowadzony przez wydawcę omawianej pracy. Można się domyślać, że praca zespołu IPOŚ nad skomputeryzowaniem omawianej dziedziny prawa miała miejsce na długo przed teoretyczną obróbką tekstu, bowiem bez usystematyzowanej bazy danych, dostępnej w każdej chwili badaczowi, trudno byłoby Autorom poruszać się we wspomnianej gmatwaninie prawa i dojść w niedługim czasie do tak znakomych wyników.

Na końcu książki, prócz systemu *data base*, dołączono wykaz wszystkich ustaw (zaczynając od postanowień Konstytucji) i przepisów wykonawczych odnoszących się do ochrony środowiska, a także wykaz orzeczeń sądowych, akronimów i indeks rzeczowy.

Lektura omawianego dzieła wzbudza podziw dla ogromu mrowczej pracy dokonanej przez zespół autorów i redaktorów całości, którym udało się wypracować i rygorystycznie zastosować we wszystkich rozdziałach nową, wielce obiecującą metodę badania i rozwijania prawa ochrony środowiska. Książka ta jest również wzorowym przykładem pracy zbiorowej. To ostatnie spostrzeżenie jest tym bardziej wymowne, że w Polsce — mimo wielu prób i zachęt (m.in. ze strony Instytutu Nauk Prawnych) - po staremu dominują raczej zbiory prac niż prace zbiorowe.

Omawiane dzieło wychodzi naprzeciw powszechnym zainteresowaniom, gdyż potrzebą większości ludzi na świecie jest wynalezienie sposobów zrów-

noważonego rozwoju gospodarczego — nie zagrażającego ich życiu i zdrowiu. W Polsce szczególna aktualność przedstawionej w tym dziele nowej metody badań wiąże się z przygotowaniem nowej ustawy-kodeksu ochrony środowiska. Myślę, że głębsze zapoznanie się przez polskich prawników z przemyśleniami specjalistów amerykańskich mogłoby znacząco ulepszyć prace nad tą ustawą.

NEW METHOD OF INVESTIGATION OF THE ENVIRONMENTAL LAW IN THE USA

S u m m a r y

The paper refers to vast collective work "Environmental Law: from resources to recovery". It describes the basic assumptions of the new concept of environmental protection which advocate the consideration of the whole of the industrial production process. In particular, the hazards of randomly granted permits allowing the excavation of natural resources, and the necessity of taking measures to prevent pollution well before the production cycle starts, are highlighted.