

JANINA CIECHANOWICZ

PRAWNOMIĘDZYNARODOWE KONCEPCJE EKOROZWOJU

I. POLITYKA EKOROZWOJU W PRAWIE I GOSPODARCE

1. Prawo a polityka ekorozwoju

Zainteresowanie Polski polityką ekorozwoju wynika z Uchwały Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 roku w sprawie polityki ekologicznej państwa¹. Ponadto Polska zobowiązała się do stosowania zasad ekorozwoju poprzez:

- podpisanie Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi (Artykuł 71 pkt 2 Układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi z dnia 16 grudnia 1991 roku stanowi że: "polityka realizacji rozwoju gospodarczego i społecznego Polski powinna kierować się zasadą trwałego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, aby wymogi ochrony środowiska były od samego początku w pełni włączone do tej polityki");
- przyjęcie dokumentów konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" w Rio de Janeiro, w tym Agendy 21,
- podpisanie i ratyfikację szeregu konwencji ekologicznych o podstawowym znaczeniu dla ochrony środowiska w skali globalnej i regionalnej oraz uczestniczenie w procesie "Środowisko dla Europy", w tym przyjęcie dokumentów Konferencji Ministrów z Lucerny w 1993 roku i z Sofii z 1995 roku.

W Uchwale Senatu RP w sprawie polityki ekologicznej państwa z dnia 4 listopada 1994 roku (Monitor Polski Nr 59, poz. 510) poddano krytycznej analizie obecny stan środowiska w Polsce. Podkreślono też interdyscyplinarność i współzależność pomiędzy stanem środowiska i restrukturyzowaną gospodarką.

Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 1994 roku została powołana Komisja do spraw Ekorozwoju. Do zadań tej Komisji należy zapewnienie integracji rozwoju gospodarczego i społecznego z potrzebami ochrony środowiska i przyrody poprzez uzgadnianie przedsięwzięć na szczeblu rządowym w ramach wdrażania polityki gospodarczej i społecznej; inicjowanie, udział w przygotowywaniu i zapewnienie koordynacji programów ekologicznych chroniących indywidualne bezpieczeństwo ekologiczne mieszkańców Polski.

W dniu 19 stycznia 1995 roku Sejm RP przyjął Uchwałę w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju (Monitor Polski Nr 4, poz. 47). Z Uchwa-

¹ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Źródła, Wrocław 1994, s. 210.

ły tej wynika szereg szczegółowych zadań Naturalnych i Leśnictwa, przez Rząd a także przez Sejm RP. Należą do nich min.: rozwój nowych instrumentów ekonomicznych w tym wprowadzenie narzutów ekologicznych od paliw, subwencji dla czystych technologii, zbywalnych praw emisji oraz rozwój innowacyjny narzędzi finansowania ochrony środowiska i przyrody². Kluczową rolę w realizacji postanowień tej uchwały ma odgrywać Komisja do spraw Ekorozwoju - organ doradczy Prezesa Rady Ministrów, koordynujący działania wszystkich resortów w dziedzinie ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego.

2. "Strategia dla Polski" a polityka ekorozwoju

W opublikowanym w 1994 roku dokumencie Rządu RP pt.: "Strategia dla Polski"³ przedstawiono nowe podejście do gospodarki. W "Strategii" zakłada się szybki wzrost gospodarczy, stabilizację systemową i makroekonomiczną oraz poprawę warunków życia. Niestety w dokumencie tym brak strategii dla ochrony środowiska. Nie ma nawet wzmianki o ekorozwoju, co jest trudne do zaakceptowania w świetle faktycznych potrzeb gospodarki narodowej, zobowiązań międzynarodowych Polski oraz globalnych trendów w tej materii. Także w najnowszej wersji "Strategii dla Polski: PAKIET 2000" przyjętej przez Radę Ministrów 16 IV 1996 roku nie wspomina się o ekorozwoju.

Zdaniem A. Budnikowskiego, K. Górki i S. Kozłowskiego, o ile można byłoby, choć z trudem, zrozumieć nieobecność problematyki ekologicznej w dokumencie programowym o horyzoncie rocznym, to nieobecność problematyki środowiskowej w dokumencie o dłuższym horyzoncie czasowym jest po prostu niedopuszczalna. Konieczne jest uwzględnienie uwarunkowań ekologicznych w odniesieniu do zagadnień: prywatyzacji, kapitału zagranicznego, konkurencyjności polskiej gospodarki, polityki przemysłowej, rolnictwa i transportu⁴.

II. MIĘDZYNARODOWE KONCEPCJE EKOROZWOJU - UJĘCIE GLOBALNE

1. Deklaracja z Rio de Janerio i Globalny Program Działań

W prawie pojęcie ekorozwoju po raz pierwszy pojawiło się w Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sztokholmie w 1972 roku, ale

² Informacja na temat realizacji Uchwały Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 roku w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju, MOS, ZNiL, maszynopis 1995.

³ "Strategia dla Polski", program gospodarczy Rządu RP, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1994; "Strategia dla Polski, PAKIET 2000", Warszawa 1996; A. Budnikowski, K. Górka, S. Kozłowski, *Koncepcja ekorozwoju w Strategii dla Polski*, Załącznik nr 5 do: *Oceny realizacji polityki ekologicznej państwa w świetle "Strategii dla Polski"*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 21 X 1994.

⁴ Zob. Strategy for Sustainable Development, proposals for a Swedish Programme, Swedish Environmental Protection Agency, Stockholm 1993, s. 28; A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge 1993, s. 291.

w swej wyraźnej postaci zostało sformułowane na II sesji Rady Zarządzającej United Nations Environment Programme - UNEP w 1975 roku.

W dwadzieścia lat po Konferencji Sztokholmskiej odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 3-4 czerwca 1992 roku Konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" określana też popularnie mianem Szczytu Ziemi. Celem konferencji było wykazanie związku między pogarszającym się stanem środowiska i rozwojem gospodarczym grożącym globalną katastrofą a także zainicjowanie pilnych działań w skali międzynarodowej, regionalnej i narodowej istotnych dla zachowania równowagi ekologicznej. W Konferencji uczestniczyli przedstawiciele 166 państw. Rezultatem Konferencji w Rio de Janeiro są⁵:

- Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju - określająca prawa oraz obowiązki państw w tym zakresie,
- Globalny Program Działań Agenda 21 - plan wskazujący w jaki sposób rozwój może zostać zrównoważony w kategoriach gospodarczych, społecznych i ekologicznych,
- Deklaracja o ochronie lasów wytyczająca kierunki zrównoważonego rozwoju lasów wszystkich typów, ich ochrony i użytkowania mających duże znaczenie dla rozwoju gospodarczego i podtrzymania wszelkich form życia na Ziemi,
- Konwencja o różnorodności biologicznej,
- Konwencja o ochronie klimatu.

Polska była uczestnikiem przygotowań i samej Konferencji w Rio de Janeiro. Istnieje duża zbieżność treści zawartych w Uchwale Sejmu RP "Polityka ekologiczna państwa" a zasadami zrównoważonego rozwoju przyjętymi w Dokumentach Końcowych Konferencji w Rio. Skłania to do wniosku, że wyniki tej Konferencji będą umacniały przyjęty w Polsce kierunek rozwoju polityki i prawa ochrony środowiska.

Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju stanowi zbiór zasad dotyczących przyszłego rozwoju. Zasady te określają prawo narodów do rozwoju oraz ustalają ich zobowiązania chroniące wspólne środowisko. Opierają się one na postanowieniach Deklaracji Sztokholmskiej z 1972 roku i w wielu miejscach są ich powtórzeniem bądź rozwinięciem⁶.

Kolejnym ważnym dokumentem przyjętym na konferencji w Rio jest Globalny Program Działań popularnie określany jako Agenda 21⁷. W treści

⁵ Tekst Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju znajduje się w: Dokumenty Końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój", Rio de Janeiro 3-4 czerwca 1992 r., Szczyt Ziemi, Warszawa 1993, s. 13 - 18. Zespoły tłumaczy napotkały wiele trudności przy przekładzie dokumentów konferencji na język polski. Najtrudniejsze okazało się znalezienie polskiego odpowiednika słów "sustainable development" tak, aby oddawał on należycie ich sens zawarty w prezentowanych dokumentach. Po dyskusjach przyjęto rozumienie "trwały i zrównoważony rozwój" oraz "zrównoważony rozwój" choć są również zwolennicy "ekorozwoju". Zresztą to ostatnie określenie jest częściej używane w literaturze polskiej niż zagranicznej.

⁶ Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, opracowali K. Kocot i K. Wolfke, wyd. III Wrocław 1976, s. 581 - 587. Omówienie zasad Deklaracji Sztokholmskiej, w: K. Kocot, *Prawnomiędzynarodowe zasady socjologii*, Warszawa 1977, s. 55 - 116; G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, Państwo i Prawo 1996, nr 1.

⁷ M. Keating, *The Earth Summits, Agenda for Change, A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*, Globalny Program Działań, Warszawa 1994, s. XII; S. Sand, *UNCED and the Development of International Environmental Law*, Journal of Natural Resources and Environmental Law, 1992 - 93, Volume 8, Number 2, s. 209 - 228; zob. także Report of the United Nations Conference on Environment and Development UN Doc. A/CONF. 151/26/Rev. 1,2 vols (1992).

tego obszernego dokumentu wskazuje się na najważniejsze globalne problemy w dziedzinie rozwoju i na sposoby ich rozwiązywania. W części pierwszej Agendy 21 przedstawia się wymiar społeczny i ekonomiczny tych problemów. W części drugiej omawia się ochronę elementów środowiska i gospodarowania nimi. Ochrona ta dotyczy atmosfery, gruntów, lasów, terenów górskich wsi i rolnictwa, oceanów i zasobów słodkowodnych, gospodarowania odpadami i toksycznymi substancjami chemicznymi. W części trzeciej omawia się działania, jakie powinny zostać podjęte przez rządy i ważne grupy społeczne: organizacje pozarządowe, związki zawodowe naukowców itp. O realizacji tych obszernych programów przesądzą niewątpliwie środki wdrażania, czemu poświęcona została czwarta część Agendy 21. Obejmują one przede wszystkim: sposoby finansowania i prawo międzynarodowe. Celem prawa międzynarodowego powinno być ustanowienie przepisów zmierzających do rozwiązywania sporów międzynarodowych w dziedzinie ekorozwoju od podejmowania, aż do wnoszenia spraw przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

W Deklaracji o ochronie lasów przedstawiono zasady gospodarki leśnej zgodnej z ekorozwojem⁸. Z deklaracji tej wynika, że poszczególne państwa mają prawo do korzystania z lasów dla celów swego społecznego i gospodarczego rozwoju. Sposób użytkowania lasów winien być planowany i zgodny z polityką danego państwa. Plany krajowe mają w szczególności chronić lasy unikatowe, a także lasy mające znaczenie dla kultury i historii.

Konwencja o różnorodności biologicznej jest bardzo ważnym dokumentem⁹. Celem tej konwencji jest ochrona różnorodności biologicznej, zrównoważone wykorzystanie jej elementów oraz sprawiedliwy i równy podział korzyści wynikający z wykorzystania zasobów genetycznych. Konwencja ta wejdzie w życie gdy ratyfikują ją parlamenty 30 państw. Polska ratyfikowała tę konwencję w 1995 roku.

Celem Konwencji o ochronie klimatu, kolejnego ważnego dokumentu podpisanego na konferencji w Rio, jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na poziomie, który nie zburzy równowagi klimatycznej na Ziemi. Kraje rozwinięte oraz kraje Europy Wschodniej winny wprowadzić w życie krajowe założenia polityki i wdrożyć posunięcia, ograniczające emisję gazów cieplarnianych. W konwencji promuje się powołanie specjalnej grupy pomocowej dla przekazywania poszczególnym państwom funduszy i technologii. Aby Konwencja ta weszła w życie musi być ratyfikowana przez co najmniej 50 państw.

Przedstawione dokumenty z Konferencji z Rio zawierają zbiór zadań i wytycznych dotyczących przyszłego rozwoju. Określają one prawo wszystkich narodów do stałego i zrównoważonego rozwoju oraz ustalają ich zobowiązania mające chronić wspólne środowisko. Najważniejszym dokumentem jest jednak Agenda 21 będąca obszernym ponad 700 stronicowym

⁸ Dokumenty Końcowe Konferencji..., s. 557 - 141.

⁹ Ustawa z dnia 31 sierpnia 1995 roku o ratyfikacji Konwencji o różnorodności biologicznej, Dz.U. Nr 118, poz. 565; S. Kozłowski, *Konwencja o różnorodności biologicznej*, Aura 1992, nr 12, dodatek ekologiczny dla szkół nr 4, s. 1 - 3; A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European...*, op. cit., s. 8 - 12, 115 - 117, 137 - 141.

programem działań służących osiągnięciu ekorozwoju we wszystkich obszarach społecznej aktywności¹⁰.

2. Finansowanie ekorozwoju w Globalnym programie Działań

W celu wdrożenia obszernych programów z zakresu ekorozwoju konieczne jest zabezpieczenie jego finansowania. Zagadnieniu temu poświęcono kilka rozdziałów w części IV Agendy 21 pt.: "Możliwości realizacyjne".

Zagadnienie finansowania jest niezwykle istotne w praktyce ponieważ w rzeczywistości decyduje ono o realizacji polityki ekorozwoju. W szczególności konieczne jest określenie:

- źródeł finansowania,
- sposobów finansowania proekologicznych programów rozwoju,
- form finansowania między innymi przez powołanie specjalnej fundacji międzynarodowej,
- wysokości nakładów finansowych potrzebnych do wprowadzenia w życie postanowień i zaleceń Konferencji w Rio,
- sposobu nadzoru wykorzystywanych środków.

Finansowanie ekorozwoju jest koniecznością, ponieważ koszty, które wynikałyby z niepodjęcia działań w tym zakresie mogłyby okazać się większe niż koszty realizacji zaleceń Agendy 21. Niepodjęcie działań ograniczy przyszłym pokoleniom możliwości wyboru dróg dalszego rozwoju. W tekście podkreśla się, że krajowe i światowe problemy ochrony środowiska są ze sobą powiązane. Oznacza to także wzajemne związki pomiędzy krajowymi i międzynarodowymi mechanizmami finansowania ekorozwoju.

Niezależnie od istniejących i funkcjonujących źródeł finansowania powinny być opracowane nowe¹¹ źródła finansowania zwłaszcza poprzez:

- a) różne formy umarzania długów innych niż zadłużenie w Klubie Paryskim, łącznie z większym wykorzystaniem zamrożonych długów,
- b) bodźce oraz mechanizmy ekonomiczne i podatkowe,
- c) ułatwienie w udzielaniu zezwoleń handlowych,
- d) nowe prognozy zdobywania funduszy i dobrowolne datki drogą prywatną z wykorzystaniem organizacji pozarządowych,
- e) przemieszczenie środków na ochronę środowiska przeznaczonych obecnie na cele zbrojeniove.

Cała akcja finansowania ekorozwoju ma być koordynowana przez agendy ONZ. Sprawą zasadniczą będzie stała ocena i nadzorowanie tego procesu tak, aby dystrybucja środków finansowych przeznaczonych na ten cel była zgodna z Globalnym Programem Działań i innymi dokumentami Konferencji "Środowisko i Rozwój".

¹⁰ M. Keating, *Globalny Program Działań*, Genewa 1993, s. X.

¹¹ Dokumenty Końcowe Konferencji..., s. 482.

III. EUROPEJSKIE KONCEPCJE EKOROZWOJU

1. Bergeriska Deklaracja Ministrów w sprawie ekorozwoju w regionie Europejskiej Komisji Gospodarczej z 1990 roku

W dniach od 14 do 16 maja 1990 roku w Bergen w Norwegii odbyła się Regionalna Konferencja: "Ekorozwój - Działania na rzecz wspólnej przyszłości", zorganizowana przez rząd Norwegii we współpracy z Europejską Komisją Gospodarczą Narodów Zjednoczonych (EKG)¹². Wzięli w niej udział ministrowie trzydziestu czterech państw regionu EKG oraz Komisarz do spraw Środowiska Wspólnoty Europejskiej. Było to kolejne regionalne spotkanie mające na celu wprowadzenie w życie postanowień Aktu Końcowego Konferencji w sprawie Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) z Helsinek, a w szczególności wniosków i zaleceń dokumentu kończącego Wiedeńskie Spotkanie KBWE (1989), Spotkanie KBWE w sprawie ochrony środowiska w Sofii (1989), Bońskiej Konferencji Współpracy Gospodarczej w Europie (1990), a także Regionalnej Strategii EKG Ochrony Środowiska i Racjonalnego Użytkowania Zasobów Naturalnych,

Na konferencji w Bergen dano wyraz przekonaniu, że sprostanie wyzwaniu, jakie stawia ekorozwój, zależy od zapewnienia przetrwania biosferze i jej ekosystemom, wymaga również działania rządów państw, współpracy tych rządów z organizacjami międzynarodowymi i pozarządowymi. Zachowania wartości środowiska nie można osiągnąć działaniem ograniczonym do poszczególnych ekosystemów, sektorów gospodarki czy regionów geograficznych, a zatem należy w to włączyć struktury międzynarodowe. Realizacja ekorozwoju na poziomach krajowych, regionalnym i ogólnoświatowym wymaga fundamentalnych zmian w wartościowaniu środowiska, zmian we wzorcach zachowania i konsumpcji, a przede wszystkim wprowadzenia:

- 1) ekonomiki rozwoju,
- 2) proekologicznego wykorzystywania energii,
- 3) proekologicznej działalności przemysłowej.

2. Koncepcje ekorozwoju w regionie Morza Bałtyckiego

2.1. Program Ochrony Morza Bałtyckiego

Program Ochrony Morza Bałtyckiego opracowany przez Koalicję Czystego Bałtyku (Coalition Clean Baltic - CCB razem ze Światowym Funduszem Ochrony Przyrody (World Fund for Nature - WWF) jest programem opartym na idei i praktyce ekorozwoju¹³. Ekorozwój, jak pisze się w przed-

¹² Ekorozwój. Działania dla wspólnej przyszłości. Materiały z konferencji ministrów ochrony środowiska, organizacji i ruchów pozarządowych w sprawie ekorozwoju w regionie Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ, Bergen, Norwegia, 8 - 16 maja 1990 r. Wydawca: Fundacja ECOBALTIC-Institute Problemów Ekorozwoju, Gdańsk 1992, s. 25.

¹³ Coalition Clean Baltic Sea Action Plan z polskim aneksem, Bydgoszcz 1992. CCB jest organizacją pozarządową. Prezentowany program powstał z inicjatywy CCB jako zapis przemysłu i wiedzy przedstawicieli piętnastu ekologicznych organizacji pozarządowych z dziesięciu krajów nadbałtyckich.

mowie do wydania polskiego, rozumieć należy jako działanie w zgodzie z programami przyrody, związanie współzależności i harmonizowanie celów ekologicznych z celami ekonomicznymi i społecznymi. Osiągnięcie celów ekologicznych jest celem nadrzędnym, lecz nie ma powodować nieakceptowanej zmiany warunków życia.

Najważniejszymi aspektami Programu Ochrony Morza Bałtyckiego są argumenty uwidaczniające potrzebę nowej polityki. Dwadzieścia lat działalności w regionie bałtyckim na rzecz ochrony wodnych ekosystemów Regionów Morza Bałtyckiego nie było w stanie zapobiec postępującej ich degradacji. Prace Komisji Helsińskiej (Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku)¹⁴ oraz Komisji Gdańskiej (Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego) okazały się niewystarczające. Ochrona Morza Bałtyckiego musi bazować na krótko- i długoterminowych programach uwzględniających zasadę ekorozwoju.

2.2. Nowa Konwencja Helsińska z 1992 roku

Szczególnie istotne znaczenie w realizacji koncepcji ekorozwoju w regionie Morza Bałtyckiego przypisać należy nowej Konwencji Helsińskiej z 1992 roku. Konwencja ta nowelizuje Konwencję o ochronie środowiska morskiego Bałtyku podpisaną w dniu 22 marca 1974 roku w Helsinkach. Uważana była ona jak dotąd za wzorcowe uregulowanie regionalne¹⁵ mające za zadanie ochronę morza regionalnego przed zanieczyszczeniami związanymi z rozwojem urbanizacji, uprzemysłowienia i nawigacji krajów nadbałtyckich.

Nowelizacja Konwencji o Ochronie Środowiska Morskiego Obszaru Morza Bałtyckiego została przyjęta na Konferencji Dyplomatycznej 9 kwietnia 1992 roku w Helsinkach przez rządy 9 państw bałtyckich: Norwegii, Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej oraz przedstawiciela Komisji Wspólnot Europejskich¹⁷.

Nowa Konwencja Helsińska promuje wykorzystanie Najlepszej Dostępnej Technologii tzw. BAT - Best Available Technology i Najlepszej Praktyki Ekologicznej tzw. BEP - Best Environmental Practise w celu eliminacji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł punktowych i rozproszonych.

W załączniku III przepisie 3 określono Najlepszą Dostępną Technologię jako najnowszy etap rozwoju procesów, urządzeń lub metod działania, które wskazują na przydatność w praktyce poszczególnego środka dla celów ograniczenia zrzutów.

¹⁴ HELGOM, 1994 - "Intergovernmental Activities in the Framework of the Helsinki Convention 1974 - 1994", Baltic Sea Environmental Proceedings No 56.

¹⁵ M. Iwanejko, *Organizacyjne formy międzynarodowej ochrony środowiska, Analiza procesu de lege ferenda*, prace z zakresu międzynarodowych stosunków społeczno-ekonomicznych, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Zeszyty Naukowe, nr 67, s. 17 - 50; A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European...*, op. cit., s. 297 - 302; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 195. Konwencja Helsińska a odnowa środowiska Morza Bałtyckiego, Gdańsk 1995.

¹⁶ Tekst Konwencji w: Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974, HELCOM, 1993.

¹⁷ *Deklaracja Morza Bałtyckiego*, Ronneby w: *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wybór tekstów źródłowych z komentarzem pod red. Teresa Łoś-Nowak, Wrocław 1994, s. 180 - 182.

Termin "Najlepsza Praktyka Ekologiczna" oznacza zastosowanie najwłaściwszej kombinacji środków mających zapewnić społeczeństwu dostęp do informacji i oświaty na temat skutków dla środowiska, wyboru poszczególnych działań lub wyboru ich użytkowania i odpadów końcowych. BEP winna stopniowo zmierzać do opracowania i późniejszego zastosowania Kodeksów Najlepszej Praktyki Ekologicznej obejmujących wszystkie aspekty działań w okresie użytkowania wyrobu. Winna też obejmować obowiązkowe etykietowanie wyrobów informujące społeczeństwo i użytkowników o ryzyku dla środowiska związanym z danym wyrobem, jego wykorzystaniem i finalnym pozbyciem się go.

Generalnym kierunkiem zmian jest dążenie do zaostrzenia reżimu prawnego związanego z zapobieganiem i eliminacją następstw wynikających z działalności gospodarczej państw, wiążących się z pogarszaniem stanu środowiska Bałtyku. Szczególnie znalazło to wyraz w zwiększeniu obszaru działania konwencji o morskie wody wewnętrzne. W porównaniu z Konwencją z 1974 roku Konwencja z 1992 roku przedstawia nową filozofię ochrony środowiska morskiego, akcentując podejmowanie kompleksowych działań w całym zlewisku Morza Bałtyckiego. Jest to istotne novum.

Postanowienia konwencji wprowadzają zasadę przeprowadzania Ocen Oddziaływania na Środowisko dla planowanej działalności gospodarczej mogącej wywierać ujemny wpływ na środowisko¹⁸. Wprowadzenie Environmental Impact Assessment - EIA formuje nowe zadania dla ustawodawstw krajowych. Ratyfikacja Konwencji jest szansą na poprawę stanu środowiska Morza Bałtyckiego i państw leżących w jego zlewni.

Korzyści z ratyfikacji Konwencji powinny być znaczne. Oprócz trudnych do ekonomicznej wyceny korzyści ekologicznych zaistnieją także wymierne korzyści ekonomiczne, takie jak: utrzymanie rybołówstwa a także związanego z nim przetwórstwa, ponadto tworzenie korzystnych warunków do rozwijania turystyki. Należy pamiętać również o korzyściach o charakterze promocyjnym dla polskich produktów, które wytwarzane zgodnie z zasadami BAT i BET będą spełniały europejskie kryteria produktów ekologicznie bezpiecznych. Ratyfikacja Konwencji podniesie pozycję Polski na arenie międzynarodowej jako kraju otwartego na pogłębianie europejskiego współdziałania w dziedzinie ochrony środowiska¹⁹.

¹⁸ Zasada ta jest zgodna z Dyrektywą Rady 85/337/EWG; w: *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1995, s. XLI. Porównaj z ustawodawstwem Polski w tym zakresie: Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 13 maja 1995 roku w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływania na środowisko, *Dziennik Ustaw* Nr 52, poz. 284.

¹⁹ J. Ciechanowicz, *Polska racja stanu a Europa Bałtycka, Ku wspólnocie Europy Bałtyckiej*, Materiały konferencji naukowej z 29 listopada 1994 roku pod red. Cz. Ciesielskiego, Gdańsk 1995, s. 75 - 84. Zob. także: *The New Baltic Security Environment Trends and Challenges*, A. Rose-Roth Seminar, Warsaw 5 - 7 May 1993, Sejm Publishing Office, Warszawa 1994, s. 11 - 17; Ing-Marie Andreasson Gren, G. Michanek, J. Ebbesson, *Economy and Law-Environmental Protection in the Baltic Region*, Uppsala 1993, s. 29; *Polski region bałtycki w europejskiej strategii ekorozwoju*, praca pod red. J. Kołodziejskiego i T. Parteki, Gdańsk 1993; J. Ciechanowicz, *Ochrona środowiska morskiego Bałtyku w świetle nowej konwencji helsińskiej z 1992 roku*, w: *Aktualne problemy prawa międzynarodowego we współczesnym świecie*, Księga pamiątkowa dla uczczenia Profesora Mariana Iwanejko, Kraków 1995, s. 219 - 228.

3. Program Działań na Rzecz Ochrony Środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej (EAP) z 1993 roku

Program Działań na Rzecz Ochrony Środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej opracowany został na wspólny wniosek ministrów ochrony środowiska państw europejskich na konferencji w Dobris w 1991 roku, a jako oficjalny dokument przyjęto go na konferencji ministerialnej w Lucernie w 1993 roku²⁰. Dokument ten przedstawia problemy ekologiczne tej części Europy i formułuje szereg zaleceń mających na celu przezwycięzenie kryzysu ekologicznego i wprowadzenie koncepcji zrównoważonego rozwoju. Zagadnienie stało się ważne, gdyż środki finansowe dostępne na realizację przedsięwzięć ekologicznych, które powinny przyczynić się do poprawy stanu środowiska w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, a także byłego ZSRR, zostaną w okresie najbliższych piętnastu lat ograniczone, zaś koszty realizacji wybranych celów ekologicznych pozostaną nadal bardzo wysokie. Program Działań adresowany jest do 19 państw byłego bloku komunistycznego. Strategia programu opiera się na trzech filarach: reformie polityki ochrony środowiska, wzmocnieniu instytucjonalnym oraz na inwestycjach w tej dziedzinie. Główne ograniczenia w realizacji polityki ekologicznej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej wynikają przede wszystkim z ograniczeń finansowych i niedostatecznej infrastruktury instytucjonalnej.

Specyficznym problemem dla Europy Środkowej i Wschodniej jest wpływ przemian gospodarczych na ochronę środowiska. Kształt polityki i inwestycji z zakresu ochrony środowiska w tym regionie jest zdeterminowany przez ważne przemiany gospodarcze, którymi są: procesy przekształceniowe, nowe rozwiązania instytucjonalne i masowe podejmowanie działalności gospodarczej. W przeszłości działalność produkcyjna wiązała się ze znacznym marnotrawieniem zasobów i surowców. Obecnie wszelkie inicjatywy, które przyczyniają się do bardziej wydajnego wykorzystania energii, surowców mineralnych i wody, wpłynąć powinny na zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza i wód. Te zmiany strukturalne wymagają czasu. Ich wpływ na ochronę środowiska uwidoczni się za 10 - 15 lat poprzez zmniejszenie się średniej ilości zanieczyszczeń wytwarzanych na jednostkę produktu końcowego.

Specjalną uwagę należy poświęcić ekologicznym aspektom przekształceń własnościowych. Obecnie prywatyzacja staje się jednym z filarów transformacji systemowej Polski. Z punktu widzenia ochrony środowiska budzi ona wiele emocji, od nadziei, że nowi właściciele będą lepiej dbać o interesy środowiska po obawy, że stanie się wręcz odwrotnie. Jedną z najważniejszych kwestii, która powinna zostać rozwiązana przy zmianach własnościowych jest ustanowienie jasnych zasad odpowiedzialności za szkody ekologiczne w przeszłości, jak również uznanie nowego właściciela odpowiedzialnego za wszystkie bieżące emisje. W wielu przypadkach rządy

²⁰ J. Spyryka, *Program działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Druk Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994, s. 2. *Program Działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej*. Skrócona wersja dokumentu przyjętego na konferencji ministerialnej w Lucernie, Szwajcaria 28 - 30 kwietnia, 1993 roku, Croatia 1994.

państw winny być gotowe do wzięcia na siebie ciężaru odpowiedzialności za szkody zaistniałe w przeszłości. W celu oddzielenia zanieczyszczeń przeszłych od bieżących należałoby przeprowadzać w procesie prywatyzacji przeglądy ekologiczne. Praktyka w Polsce dowodzi, że obecnie obowiązujące przepisy prawne nie zabezpieczają interesów ochrony środowiska podczas procesu prywatyzacyjnego. Dotyczy to przede wszystkim transferu zobowiązań ekologicznych na nowych właścicieli prywatyzowanych przedsiębiorstw. Zdaniem Sobolewskiego²¹ nasze dotychczasowe doświadczenia wskazują na uznaniowy charakter stosowania przepisów prawnych, stosowane praktyki prywatyzacyjne przyczyniają się do:

- przerzucania odpowiedzialności ekologicznej na słabe ekonomicznie przedsiębiorstwa utworzone z pozostałego majątku,
- braku stymulacji do zrealizowania przedsięwzięć proekologicznych przez nowopowstałe przedsiębiorstwa.

Reasumując w Programie Działań... przyjętym w Lucernie sformułowano kluczowe zalecenia dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Państwa te winny ustanowić priorytety we wdrażaniu polityki ekorozwoju poprzez inwestowanie w przedsięwzięcia proekologiczne, przynoszące korzyści zarówno dla gospodarki, jak i dla środowiska.

IV. ZAGADNIENIA EKOROZWOJU W USTAWODAWSTWIE POLSKIM I W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Zagadnienia ekorozwoju w ustawodawstwie Polski

W ustawodawstwie polskim podstawy prawne dla wprowadzenia polityki ekorozwoju znajdują się w uchwałach Sejmu i Senatu dotyczących polityki ekologicznej, a także w art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 7.07.1994 roku (Dz.U. Nr 89 poz. 415). Wymienione akty prawne nie precyzują treści koncepcji ekorozwoju²², która pomimo tego doczekała się licznych opracowań ekonomistów zmierzających do sprecyzowania jej treści w nawiązaniu do warunków naszego kraju.

Wprowadzenie w art. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stwierdzenia, że ustawa ta określa "...zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania, przyjmując ekorozwój jako podstawę tych działań..." jest zarazem wprowadzeniem "ekorozwoju" do polskiego porządku normatywnego. Analizując obowiązującą ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jednolity: Dziennik Ustaw Nr 49, poz. 196, zmiana 1995 rok; Dziennik Ustaw Nr 90, poz. 466), pamiętać należy o tym, że uchwalona ona została z myślą o regulacji zachowań w odmiennym systemie gospo-

²¹ M. Sobolewski, *Polityka ekologiczna państwa w świetle zaleceń Programu Działań na rzecz ochrony środowiska dla Europy Środkowej i Wschodniej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994, s. 5.

²² Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska, Komentarz pod red. J. Sommera, Wrocław 1995, s. 14.

darczym i społecznym oraz w warunkach innej niż obecnie organizacji życia publicznego. Ustawodawca w 1980 roku w Polsce nie mógł proklamować ekorozwoju jako podstawy konstrukcyjnej ustawy; bo tej zasady po prostu nie znał. Została ona wyartykułowana znacznie później. Jednakże należy przychylić się do tego poglądu, że przy wykładni przepisów tej ustawy²³ możemy odwołać się do zasady ekorozwoju, tym bardziej, że werbalne brzmienie art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nie jest tej zasadzie przeciwstawne. Możemy tak uczynić przyjmując dynamiczną (obiektywną) metodę wykładni, gdzie chodzi o ustalenie treści przepisów poprzez odwołanie się do warunków kulturowych i społecznych istniejących w chwili dokonywania interpretacji. Dokonując takiej interpretacji uwzględnia się poglądy dominujące w nauce prawa, w orzecznictwie sądowym, a także w nauce, jeżeli chodzi o te elementy normy prawnej, których treść formułujemy opierając się na ustaleniach nauk innych niż nauki prawne.

2. Zagadnienia ekorozwoju w Układzie Stowarzyszeniowym Polski ze Wspólnotami Europejskimi

Polska zobowiązała się do wprowadzenia koncepcji ekorozwoju do swojego ustawodawstwa przede wszystkim poprzez podpisanie Układu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi, Układ ten obliguje rząd Polski do podjęcia działań dostosowujących system naszego prawa do prawa Unii Europejskiej. Zbliżenie przepisów prawnych obejmuje wiele dziedzin: w tym gospodarkę i ochronę środowiska. Tworzony przez ponad 30 lat system prawny Wspólnot Europejskich jest konstrukcją rozbudowaną, złożoną i wielowarstwową. Na system ten składa się tysiące aktów normatywnych. W zakresie ochrony środowiska jest ich ponad 200.

W przedmiocie współpracy gospodarczej Wspólnoty i Polska ustanawiają, że wzajemna współpraca ma na celu przyczynianie się do rozwoju Polski. Polityka skierowana na realizację rozwoju gospodarczego i społecznego Polski, a w szczególności polityka odnosząca się do przemysłu, powinna kierować się zasadą stałego, zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest zagwarantowanie, by wymogi ochrony środowiska naturalnego były od samego początku w pełni włączone do tej polityki (art. 71 Układu Europejskiego)²⁴. Dwie generalne zasady:

- 1) integralność rozwoju gospodarczego z wymogami ochrony środowiska, i
 - 2) trwały rozwój społeczny,
- stanowią kierunki wzajemnej współpracy w poszczególnych dziedzinach gospodarki.

²³ Jak wyżej, s. 12 - 13.

²⁴ Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku; Urząd Rady Ministrów, Biuro do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1994, s. 199 - 200; J. Ciechanowicz, *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Wspólnot Europejskich*, Prawo Morskie, T. IX, Gdańsk 1995, s. 135 -150.

Analiza art. 130 R Traktatu Rzymskiego²⁵ pozwala zauważyć, że problematyka ochrony środowiska jest istotnym elementem tworzenia wspólnego rynku i współpracy gospodarczej z państwami trzecimi. Wobec powyższego, także współpraca gospodarcza WE z Polską musi być realizowana z uwzględnieniem problematyki ochrony środowiska. Problematyka ta została szczegółowo przedstawiona w art. 80 Układu Europejskiego. W artykule tym wymienia się kierunki wzajemnej współpracy. Podkreśla się również to, że walka z pogarszającym się stanem środowiska będzie przedsięwzięciem priorytetowym.

Prawo ochrony środowiska Wspólnot Europejskich ma swoją podstawę zarówno w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, jak i w Jednolitym Akcie Europejskim z 1987 roku, oraz w Traktacie o Unii Europejskiej z 1991 roku. Nie dokonując głębszej analizy wymienionych wyżej umów międzynarodowych należy podkreślić to, że na ich podstawie można wskazać zasady polityki ekologicznej WE. Są to: zasada prewencji, zasada likwidacji szkód przede wszystkim u źródła ich powstania, zasada zanieczyszczający płaci, a także zasada włączania wymogów dotyczących ochrony środowiska do polityki prowadzonej w sferze rozwoju gospodarczego i społecznego, czyli ekorozwoju. Cele WE w dziedzinie ochrony środowiska formułowane są w pięcioletnich programach działań na rzecz środowiska. Ostatni V Program Działania na lata 1994 - 2000 stanowi podstawę ekorozwoju we Wspólnocie Europejskiej.

W dokumencie Komisji Wspólnot Europejskich "Ku zrównoważonemu rozwojowi"²⁶ wyraz "zrównoważony" ma w zamierzeniu odzwierciedlać politykę i strategię ciągłego rozwoju gospodarczego i społecznego bez szkody dla jakości środowiska i zasobów naturalnych, od których zależy kontynuowanie działalności człowieka i jego dalszy rozwój. W dokumencie tym przedstawiono, definicję zrównoważonego rozwoju. Jest nim rozwój, który zaspokaja terażniejsze potrzeby bez poświęcania zdolności przyszłych pokoleń do zaspokajania ich potrzeb²⁷. Definicja powyższa jest tak pojemna i nieostra, że bardzo trudno precyzyjnie określić zakres i treść wdrażania ekorozwoju. Jest oczywiste, że ekorozwój w takim ujęciu nie jest celem, który może być osiągnięty w krótkiej czy też średniej perspektywie czasu a jedynie w perspektywie długookresowej. W różnych regionach Wspólnoty istnieje zresztą zróżnicowana sytuacja gospodarcza i ekologiczna.

Polska ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska na poziomie zasad ogólnych wykazuje zbieżność z przedstawionymi wyżej zasadami ochrony środowiska zawartymi w prawie Unii Europejskiej. Jednakże główny ciężar adaptacji prawa wspólnotowego do prawa polskiego został przesunięty na akty wykonawcze w tym zakresie. Dotyczy to: ochrony powietrza, gospodarki odpadami, ocen oddziaływania na środowisko, nadzwyczajnych zagrożeń środowiska, hałasu, chemikaliów, promieniowania. Także inne ustawy związane ze stanem środowiska jak prawo wodne, ustawa o lasach,

²⁵ Prawo Wspólnot Europejskich, Dokumenty i orzecznictwo, Warszawa 1994, s. 33 i nast.

²⁶ Program Wspólnot Europejskich w zakresie polityki działań w dziedzinie ochrony środowiska, Warszawa 1995, s. 3.

²⁷ A. Kiss, D. Shelton, *Manual of European...*, op. cit., s. 36.

o przyrodzie, prawo geologiczne i górnicze wymagają zmian i dostosowania do prawa europejskiego. Dostosowanie prawa obejmuje też przepisy techniczne i normy standaryzacyjne. W krajach Unii Europejskiej są one określone jako najlepsze dostępne technologie lub najlepsze praktyki ekologiczne. Ich zastosowanie wymusza oddolnie postęp techniczny. Jest to bardzo ważne dla przyszłych procesów inwestycyjnych. Chodzi o to, aby każdy nowo-wybudowany zakład czy przedsiębiorstwo odpowiadały wymogom ekologicznym aby były to inwestycje proekologiczne.

LEGAL AND INTERNATIONAL CONCEPTIONS OF ECO-DEVELOPMENT

Summary

The article presents the basic premises of eco-development policy in law and economy, the European conceptions of eco-development and a global view of international concepts of eco-development - with particular focus on the "Rio de Janeiro Declaration", the "Global Action Programme", the "Bergen Declaration" (1990), the "Programme for Protection of the Baltic Sea", the "New Helsinki Convention" (1992), the "Programme of Action for Environment Protection in Central and Eastern Europe" (EAP, 1993). Against this background the author discusses Poland's policies and legislation in the matter, and examines the practical and legal problems of adjusting Polish norms to the obligatory law of the European Union.