

Dostosowywanie polskiego prawa ochrony środowiska do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej

Kraje przystępujące do Unii Europejskiej muszą dostosować swój system prawny do obowiązujących tam standardów. Jest to o tyle trudne, iż przepisy, które wprowadzane były na Zachodzie przez kilkadziesiąt lat (począwszy od lat 50.) nowi członkowie muszą wdrożyć u siebie w przeciągu kilku lat. Polski rząd deklaruje, że nasz kraj będzie gotowy do członkostwa w roku 2002.

Transpozycja, czyli proces zmiany ustaw, zasad i procedur tak, by odpowiadały wymogom UE, jest kluczowym elementem w procesie dostosowywania. Istotne są jeszcze dwa czynniki: zapewnienie instytucji i środków finansowych dla wdrażania przepisów oraz środki kontroli i egzekucji. Wszystko to ma na celu osiągnięcie stanu zgodności prawa krajowego ze wspólnotowym.

Pierwszym etapem w procesie dostosowywania musi być porównanie norm krajowych ze wspólnotowymi. Trzeba stwierdzić, czy w kraju istnieje prawodawstwo w badanej dziedzinie, a jeśli tak, to w jakim stopniu odpowiada wymogom Unii Europejskiej – całkowicie, częściowo, czy też z nimi koliduje.

Państwo kandydujące do Unii samo ustala, czy w celu dostosowania należy zmieniać obowiązujące przepisy, czy też zastąpić je całkowicie nowymi. Zależy to oczywiście od stopnia zgodności. Jeżeli mamy do czynienia ze wspólnotowymi rozporządzeniami to obowiązują one bezpośrednio w państwach członkowskich. W formie rozporządzeń wydano około 10% aktów prawnych UE.

Ważne jest również przeprowadzanie szkoleń i działalność informacyjna tak, aby w jak największym stopniu usprawnić

wprowadzanie w życie nowych norm. Działania te powinny być skierowane zarówno do urzędników, jak i do podmiotów pozarządowych, których dotyczyć będą wprowadzane przepisy (np. przedsiębiorców, organizacji pozarządowych).

Wydany przez Komisję Europejską przewodnik dostosowywania prawa udziela odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące zasad transpozycji. Oto niektóre z nich:

Dla osiągnięcia celów dyrektywy rząd musi zastosować wiążące środki administracyjne. Istotą dyrektyw jest bowiem ich wiążący charakter.

Przy wdrażaniu dyrektyw dopuszczalne jest pozostawienie obowiązujących dotychczas krajowych aktów prawnych. Wystarczy tylko je zmienić. Nie jest więc konieczne każdorazowe zastępowanie starych aktów prawnych nowymi (aczkolwiek czasami może to być niezbędne).

Nie jest konieczna transpozycja przepisów „słowo w słowo”. Przepisy prawa wewnętrznego mogą mieć inne brzmienie, muszą jednak w pełni odzwierciedlać zasady wspólnotowe. Czasami konieczne może być nawet większe niż np. w dyrektywie uszczegółowienie w celu jej skutecznego wdrożenia (np. dotyczące środków administracyjnych).

Rząd zwykle może sam wybrać formę sankcji, tak aby zapewnić skuteczność transponowanego przepisu.

Państwa mogą przyjąć w prawie wewnętrznym surowsze od wspólnotowych standardy ekologiczne. Zasada ta ma jednak swoje ograniczenia.

Wspólnotowe rozporządzenia nie podlegają dostosowaniu, jednak w celu ich wdrożenia państwa muszą podjąć określone działania administracyjne.

Poziom zbieżności polskiego prawa ochrony środowiska ze wspólnotowym jest różny w poszczególnych obszarach. Najwyższa

zbieżność występuje

w prawodawstwie dotyczącym przyrody, wydobywania minerałów oraz odpadów. Nieco gorzej jest w dziedzinie ochrony powietrza i wody przed zanieczyszczeniami. Za najmniej dostosowane uznaje się regulacje dotyczące chemikaliów i hałasu. Istnieją także dziedziny prawa europejskiego nie mające swojego odpowiednika w Polsce, np. eco-labeling, czyli odpowiednie oznaczanie produktów. Wysokich nakładów inwestycyjnych wymagać będzie wdrożenie przepisów dotyczących gospodarki ściekami.

Obecna ustawa o ochronie środowiska, mimo że wielokrotnie nowelizowana, nie odzwierciedla w pełni standardów Unii Europejskiej. Ponieważ przepisy w niej zawarte dotyczą niemal wszystkich działów prawa ochrony środowiska, przewiduje się konieczność wprowadzenia nowej ustawy o ochronie środowiska w związku z wchodzeniem Polski do UE. Jej projektu spodziewać się można w roku 2000.

Wspólnotowe prawo ekologiczne jest gałęzią prawa, która bardzo szybko ewoluuje. Sytuacja taka wymaga więc ciągłego, uważnego śledzenia tego procesu przez osoby, które zajmują się tworzeniem i zmienianiem prawa w Polsce. Znaczną uwagę trzeba poświęcać także projektom rozporządzeń i dyrektyw.

Uwagę zwraca się na jeszcze jeden fakt. Z jednej strony oficjalne wypowiedzi przedstawicieli administracji unijnej stawiają przyjęcie całego *acquis communautaire* jeszcze przed przystąpieniem do Unii jako warunek członkostwa. Z drugiej jednak podkreśla się fakt, że wspólnotowe normy ekologiczne przewidywane były dla państw o wysoko rozwiniętych gospodarkach, bogatych i nowoczesnych. Jest to bardzo kosztowny model ochrony środowiska. Dla biedniejszych krajów Europy Środkowej, przechodzących transformację gospodarczą, niekoniecznie musi być on najlepszy i najskuteczniejszy, choćby dlatego, że kraje te borykają się z nieco innymi problemami ekologicznymi, niż kraje Zachodu.

Integracja polskiego prawa ochrony środowiska ze wspólnotowym

przebiega w wielu obszarach. Wyróżnia się następujące: ochrona czystości powietrza, wód, postępowanie z odpadami, ochrona przyrody, ochrona przed nadmiernym hałasem, zagadnienia związane z genetycznie modyfikowanymi organizmami, chemikaliami, bezpieczeństwem radiologicznym, zanieczyszczeniami przemysłowymi oraz prawem geologicznym i górniczym. W poszczególnych obszarach poziom dostosowania jest różny, więc praca nad transpozycją prawa będzie w zależności od tego zróżnicowana. Zarówno polskie jak i europejskie przepisy mają na celu zapobieganie lub ograniczanie wprowadzania do powietrza substancji szkodliwych. W obszarze dotyczącym zanieczyszczeń z pojazdów silnikowych polskie jak i unijne prawo opiera się na ustaleniach regulaminów EKG ONZ.163 Różnice jednak są znaczne. Przede wszystkim w Polsce nie ma zastosowania zasada BAT (najlepszej dostępnej technologii). Pomędzy polskimi a wspólnotowymi przepisami dotyczącymi spalania paliw istnieje szereg rozbieżności (np. dotyczących zawartości siarki w niektórych paliwach)

Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa wymienia trzy priorytety dotyczące jakości powietrza.

Dyrektywa w sprawie oceny i zarządzania jakością powietrza wymaga opracowania programów we współpracy z przedstawicielami poszczególnych sektorów gospodarki.

Programy te miałyby na celu wdrożenie strategii zapobiegania zanieczyszczaniu powietrza. Przewiduje się opracowanie programów:

- redukcji SO₂ i pyłów w energetyce i ciepłownictwie komunalnym,
- redukcji SO₂ i pyłów w pozostałych sektorach gospodarki,
- redukcji NO_x w energetyce, ciepłownictwie, przemyśle oraz transporcie,
- rozpowszechniania ciepłownictwa komunalnego w oparciu o układy skojarzonej produkcji ciepła i energii elektrycznej,

- energooszczędności uwzględniającego lokalne źródła energii,
- redukcji lotnych związków organicznych,
- wdrażania dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom,
- określenia zasad instytucjonalnych i organizacyjnych, koniecznych dla wdrażania powyższych programów,
- zidentyfikowania i opracowania programów naprawczych dla obszarów, na których przekroczone są standardy jakości powietrza.

Część rozwiązań występujących w dyrektywie w sprawie oceny i zarządzania jakością powietrza wprowadzono do polskiego prawa nowelizacją ustawy o ochronie środowiska, część będzie wprowadzona wraz z przepisami wykonawczymi do niej.¹⁶⁴ Uwagę zwraca się na brak w polskim prawie wymogów ustalania wartości progowych oraz alertowych stężeń. Brak także zadowalającego poziomu dostosowania do dyrektywy w sprawie ograniczenia emisji do powietrza niektórych zanieczyszczeń z dużych obiektów energetycznego spalania paliw.

Podobna sytuacja występuje w przypadku dwóch innych dyrektyw: w sprawie zapobiegania zanieczyszczaniu powietrza przez nowe zakłady spalania odpadów komunalnych oraz dyrektywy w sprawie spalania niebezpiecznych odpadów. Nowelizacja obowiązujących aktów prawnych przybliżyła je do standardów wspólnotowych, aczkolwiek pełną harmonizację przewiduje się osiągnąć po wejściu w życie nowej ustawy o ochronie środowiska oraz opracowanych do niej aktów wykonawczych.

Dostosowaniu podlegać powinien także system monitoringu jakości powietrza. Zwraca uwagę brak w prawie polskim zinstytucjonalizowanych programów poprawy sytuacji, np. osiągnięcia pewnych standardów misji.

W opisanych przypadkach, w celu wdrożenia przepisów europejskich do prawa polskiego, potrzebna będzie zmiana obowiązujących ustaw i rozporządzeń oraz wprowadzenie nowych.

Trzeba będzie też uwzględnić istniejące projekty zmian dyrektyw dotyczących powietrza w Unii Europejskiej.

Źródła:

Przewodnik dostosowania prawa do prawa Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony środowiska. Dokument roboczy Komisji Europejskiej [inform/przewodnik /przewodnik.html](http://inform/przewodnik/przewodnik.html)

Ibidem

Stan dostosowania polskiego prawa do prawa ochrony środowiska w Unii Europejskiej (stan na 15 lipca 1998 r.)

M. Gwiazdowski, M. Sobolewski, Dostosowanie polskiego prawa ekologicznego do prawodawstwa Unii Europejskiej – wybrane zagadnienia, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Kwiecień 1998, s. 4

Ibidem, s. 4-5

Narodowy Program... op. cit. Rozdział 23, s. 48-54

Ibidem, s. 16-20

Ibidem, s. 12-16

Raport zawierający ocenę stopnia dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 15 rozdziału 4.22 pt. Ochrona środowiska.

Jeśli potrzebujesz pomocy w napisaniu pracy z zakresu ochrony środowiska, to polecamy serwis [pisanie prac](http://pisanie.prac) - prace z ekologii i innych kierunków pisane na (prawie) każdy temat.