

GLOBALNE PRAWO ŚRODOWISKA

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA



**JANINA
CIECHANOWICZ-MCLEAN**

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

GLOBALNE PRAWO ŚRODOWISKA

Moim Rodzicom

JANINA
CIECHANOWICZ-MCLEAN

GLOBALNE PRAWO
ŚRODOWISKA

PODSTAWOWE ZAGADNIENIA

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
Gdańsk 2021

Recenzent
dr hab. Adam Habuda

Redaktor Wydawnictwa
Katarzyna Ambroziak

Projekt okładki i stron tytułowych
Studio Spectro

Skład i łamanie
Mariusz Szewczyk

Publikacja sfinansowana z działalności statutowej
Katedry Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Gdańskiego

© Copyright by Uniwersytet Gdański
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-161-1

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel.: 58 523 11 37; 725 991 206
e-mail: wydawnictwo@ug.edu.pl
www.wyd.ug.edu.pl

Księgarnia internetowa: www.kiw.ug.edu.pl

Druk i oprawa
Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot
tel. 58 523 14 49

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Wstęp	9
Rozdział 1. Wprowadzenie do globalnego prawa środowiska	13
1. Ochrona środowiska w prawie międzynarodowym	13
2. Światowa Organizacja Środowiska	15
3. Globalny charakter problemów ekologicznych	16
4. Transgraniczne problemy środowiskowe o wymiarze ekonomicznym	18
Rozdział 2. Geneza koncepcji globalnego prawa środowiska	21
1. Miejsce globalnych problemów środowiskowych w prawie międzynarodowym publicznym	21
2. Instytucjonalizacja zarządzania środowiskiem jako całością w stosunkach międzynarodowych	27
3. Prawo do środowiska dobrej jakości jako cel globalnego prawa środowiska	30
4. Globalne prawo środowiska a prawo do zrównoważonego rozwoju	33
5. Wspólnota globalna – problemy globalne – globalne rządy prawa	37
Rozdział 3. Zasady globalnego prawa środowiska	39
1. Istota i rozwój globalnego prawa środowiska	39
2. Przedmiot Globalnego Paktu na rzecz Środowiska	45
3. Zasady prawa środowiska zawarte w projekcie Globalnego Paktu na rzecz Środowiska	47
4. Prawo do środowiska jako prawo człowieka trzeciej generacji	49
5. Ochrona środowiska jako obowiązek <i>ius cogens</i> w prawie międzynarodowym	52
Rozdział 4. Ochrona środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej a globalne problemy środowiska	55
1. Etapy rozwoju polskiego prawa środowiska	55

2. Aktualne problemy ochrony środowiska związane z działalnością gospodarczą w świetle zasady zrównoważonego rozwoju	57
3. Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce	61
4. Zasady ogólne korzystania ze środowiska wywodzące się z Konstytucji RP	64
 Rozdział 5. Ochrona środowiska morskiego jako przykład globalizacji w prawie międzynarodowym	69
1. Wieloaspektowość globalizacji	69
2. Globalizacja prawa	70
3. Globalne przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska morskiego	71
4. Konwencja o prawie morza jako przykład prawa globalnego	74
5. Tanie bandery – negatywny przejaw globalizacji w prawie morza	77
6. Globalny Zintegrowany System Informacji Żeglugowej (GISIS)	79
7. Odpowiedzialność państw za szkody wyrządzone w środowisku morskim	80
 Rozdział 6. Ochrona klimatu jako współczesny problem globalny	95
1. Konwencja klimatyczna z 1992 r.	95
2. Polska a międzynarodowe zobowiązania redukcyjne emisji gazów cieplarnianych	101
3. Prawnofinansowe instrumenty ochrony klimatu	103
4. Projekt nowego porozumienia klimatycznego	107
5. Zasada globalizmu i inne zasady zawarte w porozumieniu paryskim	115
6. Skutki prawne wynikające z ratyfikacji porozumienia paryskiego dla państw-stron	120
 Rozdział 7. Prawnomiędzynarodowa ochrona przed szkodami jądrowymi	125
1. Pojęcie szkody jądrowej w prawie i praktyce międzynarodowej	125
2. Transgraniczność jako cecha szczególna szkody jądrowej	132
3. Szkoła jądrowa a szkoda w środowisku	134
 Rozdział 8. Kierunki rozwoju globalnego prawa środowiska	139
1. Zrównoważony rozwój – kluczowa koncepcja globalizacji	139
2. Glokalizacja w prawie ochrony środowiska i wszechobecny problem odpadów	143
3. Odpowiedzialność za środowisko, czyli urzeczywistnianie sprawiedliwości ekologicznej – Environmental Justice	149
4. Prawo człowieka do życia w odpowiednim ekologicznie środowisku	151
 Literatura	157

Wykaz ważniejszych skrótów

AAU	Assigned Amount Unit (jednostki przyznanej emisji)
CDM	Clean Development Mechanism (mechanizm czystego rozwoju)
CSD	Commission on Sustainable Development (Komisja Zrównoważonego Rozwoju)
CSR	<i>corporate social responsibility</i> (społeczna odpowiedzialność biznesu)
FOC	<i>flags of convenience</i> (tzw. tanie bandery)
GEF	Global Environment Facility (Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska)
GIS	Green Investment Scheme (System Zielonych Inwestycji)
GISIS	Global Integrated Shipping Information System (Globalny Zintegrowany System Informacji Żeglugowej)
HELCOM	Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku/Komisja Helsińska
IMO	International Maritime Organization (Międzynarodowa Organizacja Morska)
INDC	Intended Nationaly Determined Contributions (dobrowolne zobowiązania krajowe dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Międzynarodowy Zespół do spraw Zmian Klimatu)
ITF	International Transport Workers' Federation (Międzynarodowa Federacja Transportowców)

JI	Joint Implementation (mechanizm wspólnych wdrożeń)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
MEA	Multilateral Environmental Agreements (wielostronne umowy środowiskowe)
MODM	Międzynarodowa Organizacja Dna Morskiego
MTS	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.)
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area (szczególnie wrażliwe obszary morskie)
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UNEP	United Nations Environment Programme (Program Narodów Zjednoczonych do spraw Ochrony Środowiska)
u.z.s.ś.	ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1862)
WTO	World Trade Organization (Światowa Organizacja Handlu)

Wstęp

Koncepcja nowego prawa globalnego zrodziła się z krytyki prawa międzynarodowego, a jeszcze bardziej z kryzysu tego prawa, któremu towarzyszy nieadekwatność współczesnej nauki prawa międzynarodowego publicznego w rozwiązywaniu współczesnych problemów globalnych i w wyjaśnianiu zjawiska globalizacji. Stąd musimy zastosować nowe narzędzia opisu rzeczywistości – nie podmiotowe, a przedmiotowe. Podstawowym źródłem kryzysu prawa międzynarodowego jest jego nieuzasadniony dziś redukcjonizm podmiotowy¹. Polega on na uznaniu państwa za podstawowy i uprzywilejowany podmiot prawa międzynarodowego. W konsekwencji tego stanowiska przyznano zagadnieniu suwerenności, a zwłaszcza suwerenności terytorialnej, kluczową rolę w nauce prawa międzynarodowego. Tymczasem jesteśmy świadkami dokonujących się w skali międzynarodowej przemian polegających na trosce o powszechne dobra wspólne, takie jak: morza, klimat, ochrona przed szkodami jądrowymi, prawa człowieka do środowiska ekologicznie odpowiedniej jakości. Współczesna doktryna prawa międzynarodowego łączy problematykę wspólnego dziedzictwa ludzkości z koncepcją praw człowieka. Takim wspólnym dziedzictwem ludzkości jest dno mórz i oceanów poza granicami jurysdykcji państwowej, na którym gospodarowanie i zarządzanie nimi musi uwzględniać ochronę środowiska morskiego. Również prawo państwa do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi musi uwzględniać zachowanie ich dla obecnych i przyszłych pokoleń. Dla nich należy też chronić klimat przed

¹ M. Dybowski, M. Romanowski, *Próba interpretacji prawa globalnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, R. 76, z. 4, s. 42.

zmianami. Przedmiotem wspólnej troski społeczności międzynarodowej jest jakość otaczającego nas środowiska. Zabiegają o to państwa, organizacje międzynarodowe, a także, może najbardziej, społeczność międzynarodowa.

Wyraz tego znajdujemy w konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r.² Dzięki temu aktowi społeczeństwo stało się ważnym graczem, aktorem i podmiotem w stosunkach międzynarodowych. Otrzymało możliwość udziału w kształtowaniu i ochronie środowiska w wymiarze międzynarodowym poprzez prawo dochodzenia swoich roszczeń płynących z prawa podmiotowego do czystego, zdrowego środowiska; otrzymało też dostęp do wymiaru sprawiedliwości i dostęp do informacji. Odwróciła się tendencja zawężania podmiotowości prawnej w prawie międzynarodowym tylko do państw³.

Środowisko stało się przedmiotem uniwersalnym (można powiedzieć globalnym) oraz ważnym z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Obowiązki społeczności międzynarodowej wobec środowiska, obok terroryzmu, imigrantów, pandemii, zdominowały prawo międzynarodowe w XXI w.

Książka o globalnym prawie środowiska jest wyrazem mojej refleksji nad materialnymi źródłami prawa globalnego w przedmiocie ochrony środowiska. O ile globalizacja jako współczesne zjawisko w stosunkach gospodarczych i handlowych zamieniła się w deglobalizację, o tyle w ochronie środowiska globalizacja się umocniła. Świadczą o tym m.in. wystąpienia Greta Thunberg i Ala Gore'a w obronie klimatu, medialna walka z plastikiem na morzach i oceanach świata, wszechobecna prewencja i zabezpieczenia przed skutkami jądrowymi po zdarzeniach w Czarnobylu i Fukushima. W koncepcji globalnego prawa środowiska podmiotem jest ludzkość – *humanitas*, przedmiotem zaś ochrona elementów środowiska koniecznych dla utrzymania życia człowieka na Ziemi. Stąd też pojawiła się moja próba przedstawienia podstawowych zagadnień dotyczących globalnego prawa środowiska.

² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus w Danii w dniu 25 czerwca 1998 r. (konwencja z Aarhus) (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706).

³ R. Domingo, *The New Global Law*, Cambridge 2011, s. 54.

Wspomniałam wyżej o deglobalizacji. Pod względem ekonomicznym i politycznym wchodzimy w erę deglobalizacji. Przerwały się łańcuchy międzynarodowych dostaw podzespołów i komunikacji. Jednym z elementów globalizacji była międzynarodowa kooperacja produkcyjna – jedną część produkowano w Chinach, inną w Malezji, a jeszcze inną w Pakistanie. Obecny kryzys wywołany pandemią COVID-19 pokazał, że uzależnienie gospodarek od międzynarodowych dostaw może być niebezpieczne. Wiele państw europejskich, które sprowadzały sprzęt medyczny czy lekarstwa z Chin, doszło do przekonania, że będą je produkować u siebie i zrobią zapasy. Konsekwencją tego będzie protekcjonizm. Ten kryzys pokazał również, że ani Stany Zjednoczone, ani Chiny nie mogą przewodzić we współczesnym świecie i Europa musi liczyć sama na siebie. Tak więc kryzys okazał się argumentem za deglobalizacją, gdyż współzależność państw stała się niewygodna dla nich samych. Natomiast w kwestii ochrony środowiska globalizacja się wzmacnia, ponieważ środowisko jest jedno i nie zna granic. Zanieczyszczenie środowiska ma charakter transgraniczny. Ochrona klimatu przed zmianami, ochrona mórz przed zanieczyszczeniami i inne podobne zagadnienia są ponadnarodowe. Dlatego też, jak pisze Tadeusz Gadkowski, analiza współczesnych traktatów środowiskowych uprawnia do sformułowania tezy, że tworzenie i funkcjonowanie wielu instytucji współpracy, jak np. organizacje międzynarodowe, jest wyrazem tendencji rozwojowej międzynarodowego prawa środowiska⁴. Tendencja ta szczególnie nasiliła się w latach siedemdziesiątych XX w. Proces ten oznaczał uchwalenie uniwersalnych i regionalnych konwencji w odniesieniu do środowiska w ogóle, jak również do jego elementów składowych.

Praca ta jest efektem moich wieloletnich przemyśleń w zakresie międzynarodowego prawa środowiska i nie ulega dla mnie wątpliwości, że zainteresowanie globalnym prawem środowiska będzie rosło, ponieważ ochrona środowiska jest priorytetowa dla naszego przetrwania na Ziemi i to niezależnie od koniunktury gospodarczej.

⁴ T. Gadkowski, *Nowe instytucje współpracy w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych na przykładzie międzynarodowego prawa ochrony środowiska* [w:] *System Narodów Zjednoczonych z polskiej perspektywy*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2017, s. 251. Zob. również R. Rosicki, *Ogólna charakterystyka międzynarodowego prawa ochrony środowiska*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 3, <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/ssp/article/view/9978/9570> [dostęp: 4.06.2020]; G. Grabowska, *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, s. 59–80.

Rozdział 1

Wprowadzenie do globalnego prawa środowiska

1. Ochrona środowiska w prawie międzynarodowym

Dwadzieścia lat po konferencji w Rio de Janeiro, która odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 r. pod nazwą Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”, określanej popularnie jako Szczyt Ziemi, w tym samym mieście została zorganizowana konferencja „Rio +20”. Celem tej pierwszej było wykazanie związku między pogarszającym się stanem środowiska i rozwojem gospodarczym grożącym globalną katastrofą. Inicjowała ona pilne działania w skali międzynarodowej, regionalnej i krajowej istotne dla zachowania równowagi przyrodniczej. W konferencji uczestniczyli przedstawiciele 166 państw. Rezultatem tego światowego spotkania były:

- deklaracja z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju (tzw. deklaracja z Rio) określająca prawa i obowiązki państw w tym zakresie;
- Globalny Program Działań – Agenda 21;
- deklaracja o ochronie lasów;
- konwencja o zachowaniu różnorodności biologicznej;
- konwencja o ochronie klimatu.

Przedstawione dokumenty zawierają zbiór zasad i wytycznych dotyczących przyszłego zrównoważonego rozwoju świata. Określają one prawo wszystkich narodów do trwałego rozwoju oraz ustalają ich zobowiązania mające chronić wspólne środowisko. Szczególnie ważnym dokumentem jest Agenda 21, będąca obszernym programem działań służących osiągnięciu zrównoważonego rozwoju we wszystkich obszarach społecznej aktywności. Dokument ten był

bezpośrednio po konferencji wdrażany w wielu krajach, miastach i gminach. W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia Agenda 21 była wprowadzana i w Norymberdze, i w Gdańsku oraz w większości gmin nadmorskich w Polsce. Traktowana była jako nadrzędny cel do osiągnięcia w gminnych planach ochrony środowiska⁵.

Istotne znaczenie ma też deklaracja z Rio wprowadzająca 27 zasad dotyczących przyszłego zrównoważonego rozwoju. Zasady te określają prawo narodów do rozwoju oraz ustalają ich zobowiązania chroniące wspólne środowisko. W dużej mierze opierają się one na postanowieniach tzw. deklaracji sztokholmskiej z 1972 r.⁶ oraz na zasadach prawa międzynarodowego i w wielu miejscach są ich powtórzeniem bądź rozwinięciem. Przykładem mogą być tu popularne zasady, takie jak: zasada prewencji, zasada uspołeczniania ochrony środowiska, zasada przeczności, zasada „zanieczyszczający płaci”, zasada zrównoważonego rozwoju i wiele innych.

Deklaracja z Rio, jako dokument o charakterze *soft law*, nie ma wiążącej mocy prawnej, a jednak pomimo tego wywarła duże znaczenie jako swego rodzaju „kodyfikacja” zasad ogólnych prawa ochrony środowiska i jest punktem odniesienia dla wielu wiążących aktów prawa międzynarodowego i krajowego oraz wyroków trybunałów międzynarodowych. Nie należy jednak mylić tych określeń z kodyfikacją i postępowym rozwojem prawa międzynarodowego, o czym pisał profesor Zdzisław Galicki jako członek Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ⁷. Każda z tych zasad, mimo upływu ponad dwudziestu lat od ich ustanowienia, zachowuje nadal swoją aktualność. Deklaracja z Rio może być brana pod uwagę przy rozstrzyganiu sporów przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS). Na integralność ochrony

⁵ J. Ciechanowicz, *Prawna ochrona środowiska w gminach nadmorskich*, Gdańsk 1996, rozdz. 1.

⁶ Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska człowieka, przyjęta w Sztokholmie w dniu 16 czerwca 1972 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238).

⁷ Z. Galicki, *Organizacja Narodów Zjednoczonych i rozwój prawa międzynarodowego* [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa 2006, s. 365–374 oraz *idem*, *Nowe wyzwania dla społeczności międzynarodowej i prawa międzynarodowego – doświadczenia Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ*, maszynopis, Warszawa 2000, s. 13.

środowiska z rozwojem ekonomicznym wskazał MTS w 1997 r. w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros⁸.

Rodzi się zatem pytanie – czy prawo międzynarodowe dysponuje w XXI w. efektywnymi instrumentami rozwiązywania globalnych problemów środowiskowych i jaki jest charakter tych instrumentów?

2. Światowa Organizacja Środowiska

Od lat trwają próby instytucjonalizacji zarządzania środowiskiem w stosunkach międzynarodowych poprzez powołanie globalnej organizacji środowiskowej z kompetencjami analogicznymi do tych, jakie w międzynarodowym prawie gospodarczym ma Światowa Organizacja Handlu (World Trade Organization, WTO). Proponuje się powołanie Światowej Organizacji Środowiska poprzez odpowiednie przekształcenie Programu Narodów Zjednoczonych do spraw Ochrony Środowiska (United Nations Environment Programme, UNEP). Roli tej nie spełniają bowiem utworzone po 1992 r. Komisja Zrównoważonego Rozwoju działająca w strukturze ONZ (Commission on Sustainable Development, CSD) ani też Fundusz na rzecz Globalnego Środowiska (Global Environment Facility, GEF). Powinna zostać powołana organizacja rządowa o charakterze powszechnym, wówczas można by uczynić bardziej efektywnym międzynarodowe prawo środowiska. Obecnie rolę takiej organizacji przejęła Światowa Organizacja Handlu, która zajmuje się ochroną środowiska w kontekście wymiany handlowej i stosunków gospodarczych. Międzynarodowe konwencje mające chronić środowisko są często czynnikiem utrudniającym handel międzynarodowy. WTO wypracowuje jednak takie standardy wolnego handlu, które w pełni gwarantują przestrzeganie międzynarodowych wielostronnych umów środowiskowych (Multilateral Environmental Agreements, MEA). Takie umowy, np. pomiędzy Unią Europejską a Australazją, uzależniają wzajemne obroty handlowe od przestrzegania standardów ochrony środowiska czy jakości i bezpieczeństwa żywności w stosunkach wzajemnej wymiany handlowej.

⁸ Zob. *Gabčíkovo-Nagymaros Project between Hungary and Slovakia*, <https://www.icj-cij.org/en/case/92> [dostęp: 11.06.2020]; M. Kenig-Witkowska, *Reviewing Principles of International Environmental Law from the Rio +20 Perspective*, „Studia Iuridica” 2012, vol. 54, s. 91–108.

3. Globalny charakter problemów ekologicznych

Niektóre problemy ekologiczne są ze swej natury globalne. Freony uwalniane do atmosfery przyczyniają się do globalnego ocieplenia poprzez zanikanie warstwy ozonowej niezależnie od miejsca, w którym są emitowane. Przepisy prawa nakazują zatem zmianę procesów produkcyjnych w odniesieniu do lodówek i dezodorantów oraz benzyny bezołowiowej. W szczególności widoczne jest to w konwencji wiedeńskiej o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r.⁹ oraz protokole montreal skim w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 r.¹⁰

Podobnie emisja dwutlenku węgla przyczynia się do ogólnosiwiatowych zmian klimatycznych. Skutki tego są globalne, stąd też można sobie z nimi poradzić jedynie poprzez globalną współpracę, co wynika z konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.¹¹ Przepisy wyraźnie zobowiązują państwa do tego, aby nałożyły na prowadzących działalność obowiązki mające na celu redukcję emisji CO₂ poprzez wdrażanie najlepszych dostępnych technik oraz przestrzeganie norm emisyjnych. W tym celu wprowadzono obrót jednostkami przyznanej emisji AAU, System Zielonych Inwestycji (Green Investment Scheme, GIS), a także zasady realizacji mechanizmu wspólnych wdrożeń (Joint Implementation, JI). Stosowanie wymienionych instrumentów w prawie międzynarodowym i unijnym wpływa na bezpieczeństwo ekologiczne społeczności międzynarodowej, ale też na bezpieczeństwo ekonomiczne. Te sprzężenia zwrotne wskazują na konieczność nowego spojrzenia na prawo ochrony środowiska, które dawno już wyszło poza zachowawczą, konserwatorską ochronę przyrody na rzecz aktywnego zarządzania obszarami chronionymi, krajobrazem i klimatem. Dziś rządzi ono gospodarką. W tym stanie rzeczy tworzy się nowy obszar badawczy – „gospodarcze prawo środowiska”, które łączy poprzez instrumenty finansowe prawo

⁹ Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r. (konwencja ozonowa) (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 488).

¹⁰ Protokół montreal ski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, sporządzony w Montrealu dnia 16 września 1987 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 98, poz. 490).

¹¹ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, podpisana 9 maja 1992 r. w Rio de Janeiro (konwencja klimatyczna/United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC).

ochrony środowiska z prawem gospodarczym, a prawo gospodarcze z prawem ochrony środowiska. Handel uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest tego najlepszym przykładem. Pokazuje on, że aktywna ochrona środowiska zmierza w stronę sterowania procesami gospodarczymi, wolność gospodarcza zaś jest coraz bardziej „ubezwłasnowalniana” poprzez konieczność ochrony środowiska. Prawo klimatyczne łamie dotychczasowe schematy – z jego nazwy wynika, że dotyczy ono spraw przyrodniczo-fizycznych, ale w gruncie rzeczy jego przepisy mają charakter gospodarczy.

Warto wyodrębnić tu kilka zasad prawa klimatycznego, takich jak:

- zasada niepewności zmian klimatu;
- zasada gospodarczego zróżnicowania państw walczących ze zmianami klimatu;
- zasada zrównoważonego rozwoju;
- zasada odpowiedzialności międzypokoleniowej;
- zasada przeczności;
- zasada dobrego sąsiedztwa;
- zasada współpracy międzynarodowej;
- zasada redukcji gazów cieplarnianych.

Zasady te artykułowane są w aktach prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego. W konwencji w sprawie zmian klimatu z 1992 r. wprowadzono specyficzny rodzaj odpowiedzialności – odpowiedzialność ważoną, która oznacza, że główną odpowiedzialność za system klimatyczny Ziemi ponoszą państwa rozwinięte. To one mają wprowadzać nowe technologie i realizować „zielone inwestycje”, ponieważ dysponują odpowiednimi środkami w tym celu; ponoszą też odpowiedzialność historyczną za zaistniałą sytuację poprzez przyspieszony rozwój gospodarczy i dużą antropopresję na środowisko.

Obecnie siłą napędową gospodarki światowej powinna być energetyka odnawialna, w mniejszym stopniu zaś energetyka konwencjonalna, ta ostatnia bowiem ma zbyt negatywny wpływ na system klimatyczny Ziemi.

Rodzi się zatem pytanie – czy eksploatacja wspólnych globalnych zasobów pozostaje w interesie publicznym, czy tylko w interesie ekonomicznym? Dobra dzielone przez wszystkich członków społeczności międzynarodowej, takie jak morza i oceany, przestrzeń kosmiczna i atmosfera, a według niektórych również światowe zasoby genetyczne powinny być eksploatowane/użytkowane

zgodnie z interesem publicznym. Tymczasem w przypadku Gazociągu Północnego na Morzu Bałtyckim zwyciężył interes ekonomiczny dwóch państw, co zostało potem błędnie zinterpretowane jako zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej, oczywiście z pozostawionymi w cieniu zagadnieniami ochrony środowiska półzamkniętego morza regionalnego, jakim jest Bałtyk.

4. Transgraniczne problemy środowiskowe o wymiarze ekonomicznym

Wiele problemów ekologicznych ma charakter transgraniczny, ponieważ przekraczają one granice państw sąsiedzkich. Planowany przekop Mierzei Wiślanej, który ma być zlokalizowany w strefie nadgranicznej, podlega procedurze postępowania w sprawach transgranicznego oddziaływania na środowisko na podstawie konwencji z Espoo z 1991 r.¹² o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Rosja jako strona narażona na ewentualne skutki negatywne tej inwestycji ma pełne prawo do otrzymania od Polski oceny oddziaływania budowy przekopu na środowisko. Także konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r.¹³ wprowadza zintegrowaną ochronę środowiska morskiego i lądowego w zlewisku tego morza. W związku z tym budowa przekopu może naruszyć nasze wzajemne porozumienia z Rosją z 1992 r. o współpracy i pomocy sąsiedzkiej.

Tego typu transgraniczne problemy pojawiają się w wielu częściach świata i stanowią techniczne, polityczne oraz prawne problemy zbliżone do tych o charakterze globalnym. Są one jednak szybciej rozwiązywalne niż problemy o charakterze globalnym.

Warto się zastanowić, czy nadmierna eksploatacja zasobów to problem lokalny, czy globalny. Przykładowo, koncesje na poszukiwanie i wydobywanie gazu łupkowego nadal są wydawane, pomimo negatywnych praktyk wydobywczych m.in. w Stanach Zjednoczonych i Republice Południowej Afryki (o pozytywnych praktykach można mówić w kontekście wydobycia

¹² Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r. (Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110).

¹³ Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (konwencja helsińska) (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346).

tego gazu w Kanadzie i w Niemczech). Czy interes ekonomiczny przegrywa w tym wypadku z ochroną środowiska, czy też nie? W Polsce koncesje na działalność gospodarczą w zakresie eksploatacji gazu łupkowego wydaje Minister Klimatu i Środowiska – to klasyczny przykład z zakresu gospodarczego prawa środowiska. Innymi przykładami nadmiernej eksploatacji zasobów są niezrównoważone praktyki rolne, degradacja i erozja gleby, wycinanie lasów, zatrucie rzek oraz wiele innych problemów ekologicznych wynikających z procesów urbanizacji i industrializacji.

Powstaje pytanie, czy przypadkiem kwestie ochrony środowiska nie zostały sztucznie wyodrębnione w nauce prawa, bowiem z punktu widzenia ich rozwiązywania bardziej przynależą one do spraw gospodarczych. Obecnie w życiu społeczno-politycznym mocniej akcentuje się problematykę gospodarczą niż ekologiczną. Tę ostatnią podkreśla się w odniesieniu do edukacji ekologicznej dzieci i młodzieży. Konieczność udziału tej grupy użytkowników środowiska została dostrzeżona w deklaracji z Rio poprzez popieranie wszelkich inicjatyw w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz poprzez udział we wszystkich poziomach i stadiach procesu decyzyjnego. Rozwijana jest edukacja formalna i nieformalna, zawodowa i ustawiczna na wszystkich poziomach dla zrównoważonego rozwoju. To ogromny i trwały dorobek Szczytu Ziemi po dwudziestu latach od jego zakończenia¹⁴. Pozostałe zasygnalizowane zagadnienia z zakresu ochrony środowiska, które są nadal wszechobecne, zostały sprowadzone do wymiaru finansowego i gospodarczego. Mają one charakter bardziej życzeniowy niż realny. Być może w następnym dwudziestoleciu wdrożone zostaną uchwały przyjęte na konferencji „Rio +20” w 2012 r.¹⁵

¹⁴ K. Równy, *Rio +20. Postulaty organizacji pozarządowych przed światową konferencją w sprawie zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 1(69), s. 43–47.

¹⁵ *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro, 20–22 June 2012, A/CDONF.216/16.

Prof. dr hab. Janina Ciechanowicz-McLean pracuje jako nauczyciel akademicki w Uniwersytecie Gdańskim od 45 lat, ostatnio w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego i Ochrony Środowiska, którą kierowała przez ponad 20 lat. Specjalizuje się w międzynarodowym prawie ochrony środowiska, gospodarczym prawie środowiska i prawie klimatycznym. Jest autorką ponad 400 publikacji: monografii, podręczników i artykułów z tego zakresu. Pełniła funkcję prodzikana Wydziału Prawa i Administracji, prorektora Uniwersytetu Gdańskiego i rektora Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej w Koszalinie. Jest członkiem organizacji naukowych, w tym Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego, Komisji Prawa Morskiego Polskiej Akademii Nauk, Gdańskiego Towarzystwa Naukowego. Za swoją działalność została nagrodzona Złotym Krzyżem Zasługi, Złotą Odznaką Związku Nauczycielstwa Polskiego, Medalem Komisji Edukacji Narodowej.

Jest to pierwsza w Polsce publikacja zwięzła przedstawiająca globalne prawo środowiska, jego problemy, zasady, regulacje i tendencje rozwojowe. Autorka dokonała syntezy i kompleksowo ujęła bardzo rozległy i zróżnicowany obszar ponad 500 aktów prawnych wchodzących w zakres badanej problematyki. Książka dotyczy jakości życia w otaczającym nas środowisku i w związku z tym jest adresowana nie tylko do prawników, ale także do przedstawicieli różnych zawodów oraz studentów studiów uniwersyteckich, rolniczych i politechnicznych.