

Andrzej Wasilewski

Prawna problematyka ochrony środowiska w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej : (kwestia granic związania państw członkowskich prawem WE)

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 183-208

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Andrzej Wasilewski**

**PRAWNA PROBLEMATYKA
OCHRONY ŚRODOWISKA
W ZWIĄZKU Z PRZYSTĄPIENIEM POLSKI
DO UNII EUROPEJSKIEJ
(KWESTIA GRANIC ZWIĄZANIA
PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PRAWEM WE) ****

1. WPROWADZENIE

Z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE), zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, prawo unijne będzie w Polsce „stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Co więcej, z chwilą wstąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej (WE), będzie miał wobec niej zastosowanie, podobnie jak wobec wszystkich pozostałych państw członkowskich (PC) Wspólnoty, art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), w którym sformułowane zostały dwie podstawowe zasady prawa wspólnotowego – zasada solidarności oraz zasada lojalności, wedle których: „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne i szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnotcie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmo-

* Prof. dr hab. Andrzej Wasilewski – kierownik Katedry Prawa Ochrony Środowiska, Uniwersytet Jagielloński

** Uzupełniona wersja referatu przedstawionego na zorganizowanej przez Zespół Prawa Ochrony Środowiska Instytutu Nauk Prawnych PAN pierwszej ogólnopolskiej konferencji katedr i zakładów prawa ochrony środowiska (Duszniki Zdrój 16–17.10.2003 r.).

wania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”¹.

Ponieważ prawo WE stanowi przy tym „autonomiczny porządek prawny”, stąd powstaje zasadnicze pytanie dotyczące wzajemnego stosunku: z jednej strony – tego autonomicznego „wspólnotowego porządku prawnego”, a z drugiej strony – „porządków prawnych poszczególnych PC”². Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) sformułowana została w tym kontekście „zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem państw członkowskich”³, wedle której – w wyniku powstania wspólnotowego porządku prawnego – suwerenność PC podlega ograniczeniu w takim zakresie, w jakim stanowione i stosowane są przepisy TWE, a w konsekwencji – w tym zakresie PC nie mogą swymi jednostronnymi działaniami naruszać wspólnotowego porządku prawnego. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, która odnosi się w szczególności do „pierwszeństwa stosowania” tego prawa (zarówno prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego), nie przesądza jednak sama przez się w sposób generalny kwestii dalszego „obowiązywania” norm prawa krajowego, które odbiegają od norm prawa wspólnotowego⁴. Tym niemniej, ETS podkreślił wyraźnie, że: „(...) stosownie do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, przepisy traktatowe oraz bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów wspólnotowych mają nie tylko ten skutek w stosunku do prawa wewnętrznego PC, że już w wyniku samego wejścia w życie tych przepisów wspólnotowych każdy obowiązujący przepis prawa krajowego, który jest z nimi sprzeczny, nie może być stosowany, lecz również – z tej przyczyny, że akty prawne prawa wspólnotowego stanowią priorytetową część składową porządku prawnego każdego PC – stanowią one tym samym przeszkodę dla skutecznego wydawania nowych krajowych aktów prawodawczych, o ile byłyby one niezgodne z prawem wspólnotowym”⁵. Jakkolwiek w danym wypadku ETS wskazał na wynikające z zasady pierwszeństwa ograniczenie, jakie dotyczy także organów PC

¹ Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 529 i n., Nb. 1300 i n.

² Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2002 r., s. 229 i n.

³ Por. ETS: orzeczenie z 15.7.1964 r., sprawa 6/64 *Costa-ENEL* [1964] ECR 1251; a także C. Mik, op. cit., s. 550 i n., Nb. 1347 i n. oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 230 i n.

⁴ Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 231 i n.

⁵ Por. ETS: orzeczenie z 9.3.1978 r., sprawa 106/77 *Simmenthal II* [1978] ECR 629 (pkt. 17–18); por. także: C. Mik, op. cit., s. 552 i n., Nb. 1352 i n.; oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 234 i n.

sprawujących kompetencje w zakresie stanowienia prawa, to jednak praktycznie ma ono szczególne znaczenie zwłaszcza dla organów stosujących prawo, a więc organów administracji publicznej oraz organów wymiaru sprawiedliwości (sądów)⁶. Konsekwencją „zasady pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego” jest bowiem to, że zarówno organy administracyjne, jak i sądy PC⁷, które są powołane do interpretacji (wykładni) prawa krajowego oraz oceny jego zgodności z prawem wspólnotowym, mają obowiązek odmowy zastosowania każdej normy prawa krajowego w sytuacji, gdy stwierdzą, że jest ona niezgodna z prawem wspólnotowym. W tym sensie powiada się, że stosowanie i wykonywanie prawa wspólnotowego należy „na co dzień” właśnie do organów władzy wykonawczej oraz organów władzy sądowniczej PC, jakkolwiek organy administracyjne – w przeciwieństwie do sądów (art. 234 TWE) – nie mają możliwości występowania do ETS z pytaniami wstępnymi⁸. Natomiast ETS, jako najwyższa instancja sądowa WE, jakkolwiek nie proceduje z własnej inicjatywy, to jednak na wniosek upoważnionych podmiotów (art. 226, art. 227 i art. 234 TWE), jest właściwy do dokonania w każdym wypadku prawnie wiążącej oceny tego, czy PC (jego organy) zastosowało prawo wspólnotowe prawidłowo i w sposób zgodny z „zasadą efektywności”⁹.

Mając powyższe na uwadze oraz zważywszy, że przedmiotem działania WE jest realizacja określonej polityki wspólnotowej także

⁶ Por. C. Mik, op. cit., s. 555 i n., Nb. 1361 i n.; oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 232–234.

⁷ Por. ETS: orzeczenie z 22.6.1989 r., sprawa 103/88 *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano* [1989] ECR 1839.

⁸ Por. na temat m.in.: S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)* [w:] M. Seweryński, Z. Hajn (red.), *Studia Prawno-Europejskie*, t. VI, Łódź 2002 r., s. 71 i n. oraz sformułowana tamże następująca refleksja: „Można mieć bowiem wątpliwości, czy również od organów administracyjnych należy wymagać, aby samodzielnie decydowały o odmowie zastosowania obowiązujących ustaw i wydawały akty administracyjne oparte bezpośrednio na normach prawa wspólnotowego. Warto zauważyć, że organy administracyjne są zobowiązane do działania na podstawie i w ramach ustaw. W żadnym państwie członkowskim organy administracyjne nie mają kompetencji do odmowy zastosowania norm ustawowych w razie stwierdzenia ich niezgodności z konstytucją tego państwa. Miałyby być natomiast wyposażone w analogiczne kompetencje w razie niezgodności (czy trafnie ocenionej?) norm ustawy, a nawet konstytucji z prawem wspólnotowym. Dodać jeszcze trzeba, że organy administracyjne państw członkowskich nie mogą (w odróżnieniu od sądów) wystąpić do ETS z wnioskiem o dokonanie interpretacji norm prawa wspólnotowego, co pozwoliłoby następnie na ocenę tego, czy rzeczywiście normy prawa krajowego są niezgodne z prawem wspólnotowym” (s. 90).

⁹ Por. S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000 r., s. 27 i n.

„w dziedzinie środowiska naturalnego” (art. 2 w związku z art. 3 ust. 1 lit. l oraz art. 174 TWE), jest oczywiste, że członkostwo we Wspólnocie Europejskiej zobowiązuje każde PC do ścisłego przestrzegania nie tylko przepisów prawnych prawa pierwotnego i prawa wtórnego, lecz także dotychczasowego dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*) również wtedy, gdy PC realizują cele i zadania z zakresu szeroko rozumianej problematyki ochrony środowiska.

Generalnie rzecz ujmując można równocześnie stwierdzić, że wedle prawa wspólnotowego podział kompetencji pomiędzy WE a PC oparty został na formule prawnej „wyjątek-zasada”, która rozumiana jest w ten sposób, że WE korzystać może z kompetencji do wydawania prawnie wiążących aktów (generalnych lub indywidualnych) wówczas, gdy przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) wyraźnie upoważniają jej organy do podejmowania tego typu działań (por. art. 5 oraz art. 7 w związku z art. 202, art. 211 i art. 249, a także art. 308 w związku z art. 2 i art. 3 TWE, a ponadto art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE), czyli w ściśle określonym zakresie („zasada ograniczonego upoważnienia”). W konsekwencji oznacza to, że domniemanie prawne przemawia w tym zakresie co do zasady na rzecz „autonomii wewnętrznego porządku prawnego PC”¹⁰.

2. PRAWO WSPÓLNOTOWE OCHRONY ŚRODOWISKA

2.1. UWAGI WSTĘPNE

Pierwotnie TWE nie wspominał wprost o celach WE w zakresie problematyki ochrony środowiska, a mimo to była ona wielokrotnie przedmiotem regulacji wtórnego prawa wspólnotowego, tworzonego zwykle w trybie określonym wówczas w art. 235 TWE (obecnie art. 308 TWE). Dopiero z chwilą wejścia w życie tzw. Jednolitego Aktu Europejskiego (w 1987 r.) do TWE wprowadzone zostały wyraźne postanowienia dotyczące określenia celów i zadań WE w dziedzinie „środowiska

¹⁰ Por. na ten temat szerzej w szczególności: H. D. Jarass, *Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und die Folgen für die Mitgliedstaaten*, Bonn 1997, s. 4 i n.; Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, wyd. 2, Luchterhand 2002, art. 5 TWE, Nb. 8 i n.; C. Mik, op. cit., s. 271 i n., Nb. 699 i n.; A. Wyrozumka, *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2002 r., s. 288 i n.

naturalnego” (art. 130r – art. 130t – obecnie art. 174 – art. 176 TWE oraz art. 100a – obecnie art. 95 TWE). Natomiast w aktualnym stanie prawnym problematyka ochrony środowiska jest przedmiotem regulacji zarówno w TUE (Preambuła oraz art. 2 TUE, a także na gruncie prawa wtórnego w stosunku do TUE¹¹), jak i w TWE (w szczególności w art. 2, art. 3 ust. 1 lit. l, art. 6 i art. 174 – 176 oraz art. 95 TWE oraz w licznych aktach prawnych prawa wtórnego, które wydawane były lub są na podstawie upoważnień wynikających z przepisów TWE)¹². Zakres tej regulacji jest niezwykle szeroki i przedmiotowo ogromnie zróżnicowany. Generalnie rzecz ujmując, regulacja ta charakteryzuje się jednak tym, że ani przepisy TUE, ani też przepisy TWE (i to tak przepisy prawa pierwotnego, jak i przepisy prawa wtórnego) nie przyznają PC żadnych nowych kompetencji¹³, bowiem zasadniczo PC korzystają z własnych kompetencji w ramach przysługującej im suwerenności państwowej. Natomiast przepisy wspólnotowe, określając lub konkretyzując obowiązki PC w zakresie realizacji celów WE, wyznaczają tym samym (w sposób pozytywny lub w sposób negatywny) granice, jakich PC nie powinny przekraczać korzystając z przysługującej im suwerenności, a to z uwagi na pierwszeństwo prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego PC („granice związania PC prawem wspólnotowym”). Stąd, z chwilą przystąpienia Polski do UE sprawą o pierwszorzędym znaczeniu, zarówno w sensie prawnym, jak i w sensie praktycznym będzie nie tylko świadomość, ale i ugruntowana wiedza (*sic!*) – w szczególności osób pełniących funkcje publiczne (zarówno w organach władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej i władzy sądowniczej¹⁴) – na temat charakteru i zakresu tego typu zobowiązań i ograniczeń, z jakimi władze publiczne PC muszą się liczyć sprawując swoje kompetencje – w danym wypadku w związku z realizacją celów w dziedzinie ochrony środowiska. Podstawowa charakterystyka prawna tego typu zobowiązań lub ograniczeń suwerenności PC w zakresie realizacji celów w dziedzinie ochrony środowiska przedstawia się jak następuje.

¹¹ Por. w szczególności wydaną na podstawie art. 29, art. 31 lit. e oraz art. 34 ust. 2 TUE tzw. decyzję ramową 2003/80/WSiSW Rady z 27.1.2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne, O.J. 2003, L 29/55.

¹² Na temat rozwoju wspólnotowej regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska por. A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000 r., s. 507 i n.

¹³ Wbrew pozorom dotyczy to także takich przepisów TWE, jak np. art. 95 ust. 4–5 i ust. 10 oraz art. 176 TWE.

¹⁴ Por. w tym kontekście także: ETS, orzeczenie z 30.9.2003, sprawa C-224/01 *Gerhard Köbler* [2003] ECR I-10239.

2.2. PROBLEMATYKA OCHRONY ŚRODOWISKA JAKO PRZEDMIOT REGULACJI PRAWA PIERWOTNEGO

2.2.1. ZASADA OGRANICZONEGO I SZCZEGÓLNEGO UPOWAŻNIENIA WE

Organy UE oraz organy WE są upoważnione do działania i wydawania wiążących aktów prawnych jedynie w wypadku, gdy wyraźne przepisy TUE lub TWE przyznają im tę kompetencję (art. 5 TUE oraz art. 5 ust. 1 TWE). Wskazuje na to cały szereg przepisów, pośród których wymienić można w tym kontekście w szczególności art. 7 ust. 1 zdanie końcowe, art. 202, art. 211, art. 249 i n., czy art. 308 w związku z art. 2 i art. 3 TWE. Wprawdzie zasada ta odnoszona jest także do takich działań organów WE, które nie wywołują skutku prawnie wiążącego (*soft law* – np. art. 211 – drugi myślник TWE), ale należy mieć na uwadze równocześnie i to, że w praktyce przyjmuje się, iż poza kompetencjami wyraźnie powierzonymi przepisami TWE organy WE korzystają także z tzw. kompetencji domniemanych, których sprawowanie w sposób rozsądny uzasadnione jest koniecznością realizacji celów lub funkcji WE, a stwarza potrzeby wykorzystania procedury postępowania określonej w art. 308 TWE¹⁵.

2.2.2. KOMPETENCJE WE W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA (ART. 174 – ART. 175 ORAZ ART. 6 TWE)

Zasadniczo podstawę prawną dla realizacji celów i zadań z zakresu ochrony środowiska stanowią przepisy art. 174 – art. 175 TWE. Art. 174 TWE określa przy tym: a) cele i zadania WE w dziedzinie środowiska naturalnego (art. 174 ust. 1 TWE); b) zasady polityki środowiskowej WE (art. 174 ust. 2 TWE); c) nakaz uwzględniania przy opracowywaniu polityki środowiskowej określonych przesłanek, w tym także „gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów” (art. 174 ust. 3 TWE), a także nakaz współpracy międzynarodowej WE w zakresie ochrony środowiska (art. 174 ust. 4 TWE). Jakkolwiek w art. 174 TWE (dawniej art. 130r TWE) pojawia się w tym kontekście cały szereg pojęć lub zwrotów niedookreślonych, to jednak powszechnie uważa się, że właśnie w tym przepisie

¹⁵ Por. H. D. Jarass, op. cit., s. 7–12; C. Mik, op. cit., s. 274 i n., Nb. 705 i n.; A. Wyrozumska, op. cit., s. 288 i n.

TWE określone zostały prawnie wiążące kryteria realizowanych przez WE celów i zadań w zakresie ochrony środowiska, przy stosowaniu których organom wspólnotowym przysługuje wprawdzie odpowiedni zakres „uznania” („swobody decydowania”), jednakże podlega ono kontroli prawnej sprawowanej przez ETS¹⁶.

Równocześnie w art. 175 TWE określone zostały trojakiemu rodzaju kompetencje WE dla realizacji celów środowiskowych, a mianowicie: a) ogólna kompetencja do decydowania „o działaniu służącym osiągnięciu celów określonych w art. 174” (art. 175 ust. 1 TWE); b) szczególna kompetencja do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska w określonych obszarach – działań o charakterze fiskalnym; środków mających wpływ na „zagospodarowanie przestrzenne, – zarządzanie ilościowe zasobami wodnymi, w sposób pośredni lub bezpośredni wpływające na dostępność tych zasobów, – przeznaczenie gruntów, z wyjątkiem kwestii zarządzania odpadami” oraz „środków wpływających znacząco na wybór PC między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię” (art. 175 ust. 2 TWE); c) kompetencja do uchwalania tzw. programów działania określających cele priorytetowe (art. 175 ust. 3 TWE).

Należy przy tym podkreślić, że jakkolwiek w art. 174 i art. 175 TWE w ogóle brak jest definicji użytego w tych przepisach pojęcia „środowiska”, a z kolei w aktach wspólnotowego prawa wtórnego jest ono definiowane w sposób niejednolity (różnie, stosownie do potrzeby określenia zakresu stosowania danego aktu), to jednak nie ma wątpliwości co do tego, że na gruncie prawa wspólnotowego pojęcie to należy rozumieć szeroko i zawsze w sposób zgodny z zasadą *effet utile*¹⁷.

¹⁶ Por. w szczególności: ETS, orzeczenie z 14.7.1998 r., sprawa C-284/95 *Safty Hi-Tech* [1998] ECR I-4301 (pkt 34, pkt 38 i pkt 55) oraz orzeczenie z 14.7.1998 r., sprawa C-341/95 *Bettati* [1998] ECR I-4355 (pkt 32, pkt 36 i pkt 53), w których – badając zgodność art. 5 rozporządzenia Rady nr 3093/94 z 15.12.1994 r. w sprawie substancji powodujących zmniejszenie warstwy ozonowej (O.J. 1994, L 333/1) z ówczesnym brzmieniem art. 130r TWE (obecnie art. 174 TWE) – ETS stwierdził, że nie doszło w danym wypadku do popełnienia „oczywistego błędu w ocenie”, a tym samym co najmniej pośrednio potwierdził, iż dyspozycja art. 130r TWE (art. 174 TWE) nie zostaje naruszona w sytuacji, gdy określony akt prawa wtórnego nie ma na celu ochrony środowiska w całości, lecz służy realizacji tylko niektórych celów w tym zakresie (np. ochronie warstwy ozonowej) oraz że obowiązek zapewnienia „wysokiego poziomu ochrony” wskazuje na „wysoki”, a nie na „najwyższy możliwy” stopień ochrony. Por. także: A. Epiney, *Die umweltpolitische Handlungsprinzipien in art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben? Zu den Urteilen des EuGH in dem Rs. C-284/95, C-341/95 vom 14.7.1998*, „Natur und Recht” 1999, s.181 i n.

¹⁷ Por. W. Kahl, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes” im EWG-Vertrag*, „Augsburger Rechts-

Z kolei w art. 6 TWE (uprzednio w art. 130r ust. 2 zdanie drugie TWE) sformułowana została na gruncie pierwotnego prawa wspólnotowego prawnośrodowiskowa tzw. klauzula przekrojowa, która wskazuje na szczególne znaczenie polityki środowiskowej dla realizacji celów i zadań WE. Art. 6 TWE stanowi mianowicie: „Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, o których mowa w art. 3, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”. Wprawdzie, w wyniku zmian wprowadzonych w życie Traktatem Amsterdamskim, aktualnie w wielu przepisach prawa pierwotnego znaleźć można podobne sformułowania nakazujące uwzględnianie realizacji także innych celów poza ochroną środowiska (tzw. klauzule integrujące – np. w odniesieniu do kultury art. 151 ust. 4 TWE, w odniesieniu do ochrony zdrowia ludzkiego art. 152 ust. 1 TWE, w odniesieniu do ochrony konsumentów art. 153 ust. 2 TWE, czy w odniesieniu do współpracy na rzecz rozwoju art. 178 TWE), tym niemniej poświęcona specjalnie „wymogom ochrony środowiska naturalnego” dyspozycja art. 6 TWE, który pomieszczony został w części pierwszej TWE – pośród „Zasad” TWE, ma znaczenie bezwzględnie obowiązującej dyrektywy interpretacyjnej, która pełnić ma na gruncie prawa wspólnotowego dwie funkcje: po pierwsze – funkcję integracyjną, mającą zapewnić, aby cele i zadania ochrony środowiska były uwzględniane przy podejmowaniu wszelkich działań i to we wszystkich obszarach aktywności wspólnotowej; oraz po drugie – funkcję kompromisową, a więc zobowiązującą do unikania – na ile to tylko możliwe – w różnych dziedzinach polityki wspólnotowej takich regulacji i działań, które z punktu widzenia ich skutków mogłyby uniemożliwiać lub istotnie utrudniać realizację wspólnotowych celów i zadań środowiskowych. Tym niemniej, wyrażona w art. 6 TWE klauzula przekrojowa nie może być jednak interpretowana, jako zasada bezwzględnego pierwszeństwa, a w razie wątpliwości nawet obowiązku swoistego domniemania na rzecz „ochrony środowiska naturalnego” – należy ją natomiast rozumieć raczej jako obowiązek prawny uwzględniania i „wyważania” w każdym wypadku interesów „ochrony środowiska naturalnego” w sposób równorzędny z innymi interesami Wspólnoty¹⁸.

studien”, t. 17, Heidelberg 1993 r., s. 13 i n. oraz s. 219 i n.; Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess – M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 174 TWE, pkt 8 i n.

¹⁸ Por. na ten temat: Ch. Calliess, *Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex Art. 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1998, s. 565, a także tytułem przykładu: ETS, orzeczenie z 7.11.1991 r., sprawa C-17/90 *Pinaud Wieger* [1991] ECR I-5253 (pkt 11) oraz orzeczenie z 19.5.1992 r., sprawa C-195/90 *Komisja v. Niemcy* [1992] ECR I-3141

2.2.3. KOMPETENCJA WE W ZAKRESIE ZBLIŻANIA USTAWODAWSTW PC (ART. 94 – ART. 97 TWE)

Stosownie do dyspozycji art. 249 TWE, w celu wykonania swych zadań, a więc również w celu wykonania zadań w zakresie ochrony środowiska, organy WE: „uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie”, przy czym: „rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich PC”; natomiast „dyrektywa wiąże każde PC, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”; a z kolei „decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana; natomiast „zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.

Niezależnie jednak od tego, art. 94 TWE stanowi, że Rada WE: „uchwala dyrektywy w celu zbliżenia tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych PC, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku” (np. w zakresie standardów środowiskowych lub w celu harmonizacji przepisów technicznych istotnych z punktu widzenia rozwoju wspólnego rynku, w tym także realizacji celów ochrony środowiska). Dodatkowe możliwości proceduralne korzystania z tego typu kompetencji określa ponadto art. 95 TWE. Te generalne upoważnienia Rady WE do „zbliżenia ustawodawstw PC”, są niezależne od kompetencji organów WE do wydawania „zupełnie nowych przepisów” prawa wtórnego na podstawie innych norm kompetencyjnych TWE. Kompetencje z art. 94 i art. 95 TWE przysługują Radzie WE wówczas, gdy w określonej sytuacji w PC istnieją już określone regulacje prawne i z tej przyczyny zachodzi potrzeba ich „harmonizacji”, bowiem „ma to bezpośredni wpływ na ustanowienie i funkcjonowanie wspólnego rynku”. Upoważnienie z art. 94 i art. 95 TWE interpretowane jest przy tym (z uwagi na zasadę *effet utile*) bardzo szeroko, skoro przyjmuje się, że Rada WE ma kompetencję do podjęcia działań w celu harmonizacji prawodawstw PC nawet wówczas, gdy w PC formalnie rzecz biorąc nie obowiązują wprowadzić w określonym zakresie żadne przepisy prawne, które w zróżnicowany sposób regulowałyby tę samą materię prawną, tym niemniej istnieje w tym względzie choć-

(pkt 33), w których ETS stwierdził, że liberalizacja transportu towarowego „normalnie” może nastąpić jedynie w ramach wspólnej polityki transportowej, która obok problemów gospodarczych i społecznych uwzględniła również „problemy ekologiczne”; Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess – M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 6 TWE, pkt 6 i n. oraz pkt 19 i n.).

by określona praktyka administracyjna lub pojawiają się nawet wstępne projekty przyszłych przepisów. Także w takiej sytuacji przyjmuje się, iż w celu zapobiegania ewentualnym rozbieżnościom możliwa jest harmonizacja prawa PC, która w tym wypadku służyć powinna wprowadzeniu uprzedniej gwarancji „zbliżenia ustawodawstw” w sprawach dotyczących szeroko rozumianego „wspólnego rynku”, w tym także problematyki „ochrony środowiska”¹⁹. Z kolei art. 96 TWE (w przeciwieństwie do art. 94 i art. 95 TWE) służyć ma podejmowaniu nie tyle prewencyjnych, co raczej „represyjnych” działań przez WE wobec PC w sytuacji, gdy w konkretnym wypadku niezbędne jest „zbliżenie ustawodawstw” z uwagi na powstałe zagrożenie realizacji celów wspólnego rynku.

2.2.4. KOMPETENCJA WYJĄTKOWA WE (ART. 308 TWE)

Wreszcie, art. 308 TWE (dawniej art. 235 TWE) stanowi, że: „Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne dla osiągnięcia w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania”. Ta nadzwyczajna norma kompetencyjna stwarza także możliwość podejmowania stosownych działań służących realizacji celów ochrony środowiska i rzeczywiście była wielokrotnie wykorzystywana jako podstawa prawna dla wydawania licznych aktów prawa wtórnego z zakresu ochrony środowiska, zwłaszcza w okresie przed wejściem w życie Jednolitego Aktu Europejskiego, którym wprowadzone zostały do prawa pierwotnego odrębne normy kompetencyjne upoważniające do podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska (art. 130r oraz art. 130s TWE – obecnie art. 174 i art. 175 TWE)²⁰. Przy czym, zważywszy na to, że – w wyniku szerokiej interpretacji normy kompetencyjnej sformułowanej w art. 175 w związku z art. 174 TWE – aktualnie w zasadzie wszelkie działania WE z zakresu ochrony środowiska mogą być podejmowane w oparciu o upoważnienie określone w tych przepisach, art. 308 TWE praktycznie nie musi być obecnie wykorzystywany

¹⁹ Por. na ten temat: W. Kahl, w: Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 94 TWE; C. Mik, op. cit., s. 600 i n., Nb. 1453 i n.; A. Wyrozumska, op. cit., s. 295 i n.

²⁰ Dość wspomnieć w tym kontekście o dyrektywie Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (O.J. 1985, L 175/40) zmienionej następnie dyrektywą Rady 97/11/WE z 3.3.1997 r., O.J. 1997, L 73/5.

w wypadku realizacji celów z zakresu ochrony środowiska, a już jeżeli to raczej zupełnie wyjątkowo²¹.

2.3. GRANICE ZWIĄZANIA PC PRAWEM WSPÓLNOTOWYM PRZY PODEJMOWANIU DZIAŁAŃ W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA

2.3.1. POJĘCIE „KOMPETENCJI WYŁĄCZNYCH” ORAZ „KOMPETENCJI KONKURENCYJNYCH” NA GRUNCIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Na potrzebę rozróżniania na gruncie prawa wspólnotowego tzw. kompetencji wyłącznych oraz tzw. kompetencji konkurencyjnych wskazuje art. 5 ust. 2 TWE, który stanowi w szczególności, iż: „W dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą pomocniczości (...)”. I jakkolwiek rozróżnienie to nie jest jednolicie rozumiane ani w piśmiennictwie prawniczym, ani też w orzecznictwie ETS²², to jednak zasadniczo można przyjąć, że o tzw. wyłącznych kompetencjach WE można mówić wówczas, gdy w określonym zakresie prawo pierwotne WE już z góry wyklucza możliwość stanowienia przez PC prawa krajowego (np. w zakresie prawa organizacyjnego WE lub też w zakresie zawierania umów międzynarodowych przez WE). Zasadniczo na gruncie prawa wspólnotowego brak jest tego typu wyłączeń, które dotyczyłyby bezpośrednio problematyki ochrony środowiska.

Natomiast o tzw. konkurencyjnych kompetencjach WE mowa jest zwykle wtedy, gdy przepisy WE (zasadniczo prawa pierwotnego, ale także prawa wtórnego) przyznają wprawdzie WE określone kompetencje, ale nie wykluczają jednocześnie z góry możliwości stanowienia lub stosowania w tym samym zakresie (w danym wypadku: w zakresie prawa ochrony środowiska) prawa krajowego PC. W wypadku tzw. kompetencji konkurencyjnych prawo może być stanowione i stosowane w określonym zakresie zarówno przez WE, jak i przez PC, z tym jednakże zastrzeżeniem, że stanowienie prawa krajowego przez PC jest

²¹ Por. na ten temat: W. Kahl, op. cit., s.14 i n.

²² Por. H. D. Jarass, op. cit., s. 24 i n. oraz powołane tamże piśmiennictwo i orzecznictwo, w nawiązaniu do którego autor ten czyni dodatkowo rozróżnienie pomiędzy tzw. kompetencjami wyłącznymi „pierwotnymi” (*competances exclusives par nature*) oraz „wtórnymi” (*competances exclusives par exercise*); Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 5 TWE, pkt 18 i n.; C. Mik, op. cit., s. 280 i n., Nb. 719 i n.; A. Wyrozumska, op. cit., s. 292 i n.

wykluczone, jeżeli z przepisów prawa wspólnotowego (zwłaszcza z przepisów wspólnotowego prawa wtórnego) wynika, że w określonej sytuacji prawo to wywołuje wobec prawa krajowego PC tzw. skutek wyłączający. Z reguły skutek taki jest następstwem wykluczenia możliwości stanowienia lub stosowania prawa krajowego PC przez przepisy wspólnotowego prawa wtórnego, a to ze względu na wynikającą z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego normę kolizyjną, wedle której wszelkie kolizje pomiędzy prawem wspólnotowym WE a prawem krajowym PC muszą być rozstrzygane na rzecz prawa wspólnotowego (art. 10 TWE). Oczywiście, ocena, czy tego rodzaju kolizja prawa krajowego PC z prawem wspólnotowym w ogóle ma miejsce, jest możliwa jedynie w konkretnym wypadku (*ad casum*), a bogate w tym względzie orzecznictwo ETS pozwala także na bliższe określenie kryteriów ocen, jakie w takich wypadkach przesądzają o skutku wyłączającym (zwłaszcza, gdy chodzi o związaną 'celem' i 'zamierzonym rezultatem' dyrektyw wspólnotowych)²³.

2.3.2. KLAUZULE TZW. WZMOCNIONEJ OCHRONY W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWIE KRAJOWYM PC

2.3.2.1. ART. 95 UST. 4 I UST. 5 TWE

Art. 95 ust. 4 i ust. 5 TWE²⁴ wprowadza możliwość utrzymania obowiązującej w PC odmiennej regulacji prawnej w zakresie ochrony środowiska także wówczas, gdy jest ona niezgodna z przepisami wchodzącego później w życie wtórnego prawa wspólnotowego, mającego na celu harmonizację prawa, o której mowa w art. 94 TWE. Art. 95 ust. 4

²³ W tym kontekście w prawie wspólnotowym nawiązuje się także do znanej prawa amerykańskiemu doktryny „*pre-emption*”. Por. H. D. Jarass, op. cit., s. 27 i n.; Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 5 TWE, pkt 28 i n.; C. Mik, op. cit., s. 283 i n., Nb. 725 i n.; A. Wyzomska, op. cit., s. 292 i n.

²⁴ Art. 95 ust. 4 i ust. 5 TWE stanowią: „4. Jeśli po przyjęciu przez Radę i Komisję środka harmonizującego PC uzna za niezbędne utrzymanie przepisów krajowych uzasadnionych ważnymi względami w art. 30 lub dotyczącymi ochrony środowiska naturalnego, lub środowiska pracy, notyfikuje je Komisji, wskazując powody ich utrzymania. 5. Ponadto, bez uszczerbku dla ust. 4, jeśli po przyjęciu przez Radę i Komisję środka harmonizującego PC uzna za niezbędne wprowadzenie przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego PC, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego, notyfikuje ono Komisji projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia”. Por. także: Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 95 TWE, pkt 13 i n. oraz pkt 20 i n.; C. Mik, op. cit., s. 600 i n., Nb. 1454 i n.; A. Wyzomska, op. cit., s. 295 i n.

TWE ma na celu uniknięcie sytuacji, w której wprowadzenie w życie nowych regulacji wspólnotowych z zakresu ochrony środowiska miałyby powodować konieczność obniżenia obowiązujących już w niektórych PC wyższych standardów ochrony środowiska (stąd wprowadzona tym przepisem tzw. *escape clause*). Oczywiście, PC korzystając z tej możliwości (zachowania własnych, już obowiązujących wyższych standardów środowiskowych) nie może naruszać zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 2 TWE)²⁵, czyli powinno czynić z niej użytek jedynie wtedy, gdy to jest niezbędne dla efektywnej realizacji celów ochrony środowiska. W szczególności, korzystanie przez PC z upoważnienia, o którym mowa w art. 95 ust. 4 TWE, nie może być wykorzystywane w celu niedopuszczalnej dyskryminacji lub wprowadzenia ograniczeń w funkcjonowaniu wolnego rynku wspólnotowego (np. poprzez wprowadzenie dodatkowych obciążeń, które miałyby dotyczyć towarów sprowadzanych z innych PC). Stąd w art. 95 ust. 6, ust. 7 i ust. 9 TWE określona została równocześnie procedura mająca służyć kontroli wykorzystywania tego upoważnienia przez PC i udzielenia formalnego zezwolenia w tym zakresie²⁶.

Z kolei, w art. 95 ust. 5 TWE dopuszczona została możliwość także późniejszego wprowadzenia przez PC do prawa krajowego dalej idących wymagań w zakresie ochrony środowiska, aniżeli wymagania określone prawem wspólnotowym, jednakże pod warunkiem, że spełnione zostaną następujące przesłanki prawnomaterialne: a) wprowadzenie określonych odstępstw w PC jest uzasadnione „ze względu na specyficzny problem tego PC”; b) problem ten „pojawił się po przyjęciu środka harmonizującego”; c) potrzebę wprowadzenia odrębnych przepisów krajowych oparto „na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego”. Także i w tym wypadku obowiązuje procedura prawna określona w art. 95 ust. 6 i nast. TWE wraz z obowiązkiem uzyskania stosownego zezwolenia.

2.3.2.2. ART. 176 TWE

Natomiast, wedle art. 176 TWE (dawniej: art. 130t TWE): „Środki ochronne dopuszczone na podstawie art. 175 nie stanowią przeszkody dla PC w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych

²⁵ Por. także stanowiący załącznik do TWE – Protokół Nr 30 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

²⁶ Por. w szczególności znamienne w tym względzie orzeczenie ETS z 17.5.1994 r., sprawa C-41/93 *PCP v. Francja v. Komisja* [1994] ECR I-1829 (zwłaszcza pkt 35 i n.) oraz późniejszą powtórną decyzję Komisji w tej samej sprawie (O.J. 1992, C 334/8).

środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym Traktatem. Są one notyfikowane”. Oznacza to, że na podstawie art. 176 TWE w krajowym porządku prawnym PC mogą być obowiązywać regulacje odrębne tylko w stosunku do tych przepisów prawa wspólnotowego, które wprowadzone zostało w życie na podstawie art. 175 TWE w związku z art. 174 TWE i to po warunkiem, że będą one lepiej służyły realizacji wspólnotowych celów ochrony środowiska, w tym wysokiego poziomu ochrony, a równocześnie będą zgodne z zobowiązaniami PC wynikającymi z przepisów TWE (art. 10 TWE). Jednakże z powyższego wynika równocześnie, że art. 176 TWE formalnie dopuszcza możliwość „przełamania” tzw. skutku wyłączającego, jaki wynikać może z przepisów wtórnego prawa wspólnotowego dotyczących realizacji celów ochrony środowiska, o ile przepisy te wydane zostały na podstawie art. 175 TWE²⁷.

2.3.2.3. UPOWAŻNIENIA WYNIKAJĄCE Z PRZEPISÓW PRAWA WTÓRNEGO

Także przepisy wspólnotowe prawa wtórnego dopuszczają jednak niejednokrotnie możliwość wprowadzania przez PC do prawa krajowego odstępstw od wprowadzanych przez nie regulacji. Nie jest to oczywiście możliwe w wypadku, gdy dyrektywa środowiskowa ma na celu tzw. harmonizację zupełną, ani też w wypadku, gdy ma na celu tzw. harmonizację opcyjną lub minimalną, jeżeli odstępstwo od niej w prawie wewnętrznym PC mogłoby spowodować naruszenie gwarantowanych przepisami TWE podstawowych wolności. Jednakże możliwość taka istnieje np. w wypadku tych aktów wtórnego prawa wspólnotowego, które zawierają w swej treści wyraźnie sformułowaną tzw. klauzulę derogacyjną, upoważniającą do wprowadzenia odmiennej regulacji w określonej kwestii (np. art. 9 dyrektywy Rady z 2.4.1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków²⁸ oraz art. 16 dyrektywy Rady 92/43 z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory²⁹ dopuszczają w ściśle określonych sytuacjach oraz pod pewnymi warunkami derogację przepisów tych dyrektyw, przy czym z reguły w takich wypadkach PC obowiązane jest informować Komisję Europejską, ewentualnie także inne PC, o podjętych w tym zakresie działaniach, bądź w celu ich notyfikacji, bądź też w celu uzyskania ich formalnej akceptacji).

²⁷ Por. Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 176 TWE, pkt 4 i n.

²⁸ O.J. 1979, L 103/1 z późn. zm.

²⁹ O.J. 1992, L 206/7 z późn. zm.

2.3.3. KLAUZULE UPOWAŻNIAJĄCE PC DO PODEJMOWANIA TZW. ŚRODKÓW TYMCZASOWYCH

Ponadto, w sytuacjach szczególnych (nadzwyczajnych) PC zostały z mocy wyraźnych przepisów prawa pierwotnego – art. 95 ust. 10 w związku z art. 30³⁰ oraz art. 174 ust. 2 drugi akapit TWE³¹ – upoważnione do tego, aby ze względu na potrzebę zabezpieczenia skutecznej realizacji celów ochrony środowiska wprowadzić do prawa krajowego PC stosowne tzw. tymczasowe środki prawne, a więc rozwiązania prawne doraźne, które uzasadnione są ze względu na zaistniałą w konkretnym wypadku sytuację lub czasowo obowiązujące odstępstwa od regulacji określonych przepisami wspólnotowego prawa wtórnego (tzw. klauzule ochronne), które *nota bene* podlegają równocześnie szczególnej procedurze kontrolnej WE. W tych wypadkach, które bliskie są tzw. stanom wyższej konieczności, PC nie podejmuje jednak działań w granicach własnych suwerennych kompetencji, lecz występuje w roli powiernika (fiduciarusza) WE, czyli tzw. rzecznika interesu WE³².

2.3.4. REALIZACJA CELÓW OCHRONY ŚRODOWISKA PRZEZ PC W ZAKRESIE NIE UREGULOWANYM PRZEZ PRAWO WSPÓLNOTOWE

Natomiast w zakresie problematyki ochrony środowiska, która w ogóle nie została objęta wyraźną regulacją prawa wspólnotowego, należy stanąć na stanowisku, że PC związane jest swymi zobowiązaniami traktatowymi określonymi zarówno w art. 6 TWE (klauzula przekrojowa), jak i w art. 10 TWE (zasada solidarności i zasada lojalności)³³. Poza sytuacjami, gdy istnieje obowiązek bezpośredniego stosowania (implementacji lub stosowania) wtórnego prawa wspólnotowego (rozporządzenia lub dyrektywy), daleko idące konsekwencje prawne i praktyczne dla sprawowania przez PC suwerennej władzy krajowej

³⁰ Por. W. Kahl [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 95 TWE, pkt 43 i n.

³¹ Ch. Calliess [w:] ibidem, art. 174 TWE, pkt 37.

³² Por. W. Kahl [w:], ibidem, art. 10 TWE, pkt 38.

³³ Na temat oddziaływania zwrotnego prawa WE na prawo krajowe PC (ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony środowiska) por. A. Epiney, *Grundlagen und Überblick* ([w:] 3. Kapitel – *Beachtung von Gemeinschaftsrecht bei nationalen Maßnahmen zum Umweltschutz*) [w:] H. W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, t. I: *Allgemeines Umweltrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1998, § 30, s. 927 i n., s. 941–942.

(ustawodawczej – wykonawczej – sądowniczej) wynikają z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego i obowiązku jego skutecznej (efektywnej) realizacji. Nabiera to praktycznie szczególnego znaczenia w miarę nieuchronnego i coraz dalej idącego wzajemnego „krzyżowania się” lub „przenikania” regulacji prawa wspólnotowego oraz prawa wewnętrznego PC, a w konsekwencji wzmagających się różnorodnych „oddziaływań zwrotnych” pomiędzy tymi porządkami prawnymi. Oczywiście, rodzić to musi (dla wszystkich organów PC) sytuację określonej „niepewności” (choć nie „konfliktu”), gdy chodzi o wzajemne relacje pomiędzy zakresem stosowania przez nie zasady pierwszeństwa oraz formalnie zakładaną autonomią PC w zakresie nie objętym wprost regulacjami wspólnotowymi. I tak dla przykładu: art. 28 TWE (uprzednio art. 30 TWE)³⁴, w świetle którego całe prawo wewnętrzne PC należy oceniać także z punktu widzenia wspólnotowego zakazu stosowania pomiędzy PC tzw. ograniczeń ilościowych lub innych „środków o skutku równoważnym”³⁵, co dotyczy tak wytwarzania, jak i sposobu wykorzystywania produktów – a to oznacza obowiązek oceny środków stosowanych w prawie krajowym także z punktu widzenia tzw. „koniecznych wymagań” i w tym zakresie przestrzegania zasady proporcjonalności. Zakaz z art. 28 TWE dotyczy przy tym także tych dziedzin, w których „nie ma jeszcze” wspólnotowego prawa wtórnego³⁶. Trudno jest jednak nieraz ustalić, co to oznacza w praktyce w odniesieniu do konkretnej sytuacji – inaczej aniżeli w wypadku, gdy wspólnotowe prawo wtórne już obowiązuje, skoro wówczas prawo krajowe zostaje formalnie „zablokowane” (tzw. skutek wyłączający) przez prawo wspólnotowe. Dodatkowo należy mieć przy tym na względzie i to, że zakaz sformułowany w art. 28 TWE ma w odniesieniu do problematyki ochrony środowiska charakter względny w tym sensie, że stosując go należy brać także pod uwagę istniejące różnice regionalne (art. 174 ust. 2 TWE), co pozostaje

³⁴ Art. 28 TWE stanowi: „Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między PC”.

³⁵ Por. U. Becker, *Von „Danssonville” über „Cassis” zu „Keck” – Der Begriff des Maßnahmen gleicher Wirkung in art. 30 EGV*, „Europarecht” 1994, s. 162 i n.

³⁶ Por. dla przykładu: ETS, orzeczenie z 9.7.1992 r., sprawa C-2/90 *Komisja v. Belgia* (tzw. sprawa walońska), [1992] ECR I-4431, w którym ETS – nawiązując do art. 130r ust. 2 TWE (aktualnie art. 174 ust. 2 TWE) i sformułowanej tamże zasady naprawiania szkód środowiskowych przede wszystkim „u źródła” ich powstania – stanął jednak na stanowisku, że w danym wypadku zasada ta nie mogła usprawiedliwić wprowadzonego przez PC zakazu wwozu odpadów do Walonii w celu ich przetwarzania w tym regionie, bowiem była ona sprzeczna z zakazem dyskryminacji sformułowanym w art. 30 TWE (aktualnie art. 28 TWE).

zresztą w ścisłym związku ze wspólnotową zasadą pomocniczości (art. 5 TWE)³⁷.

Okazuje się więc, że tam gdzie brak jest regulacji wspólnotowej lub gdzie ona jest, ale ma charakter jedynie „załączkowy” lub „fragmentaryczny” (dotyczy to także w wielu wypadkach problematyki ochrony środowiska), a w grę wchodzi właściwie tylko krajowa regulacja prawna („*in the purely national law sphere*”), to art. 10 TWE może być stosowany wobec PC jedynie „akcesoryjnie”³⁸. Ale art. 10 TWE stanowi równocześnie także autonomiczną podstawę prawną umożliwiającą konkretyzację „obowiązków PC” do podejmowania określonych zachowań lub ich zaniechania w związku z realizacją celów środowiskowych. Przepis ten nie zobowiązuje wprawdzie PC do realizacji jakiejś własnej polityki środowiskowej, skoro ma charakter akcesoryjny względem innych norm TWE, ale ponieważ zachowanie PC może mieć wpływ na „jakość środowiska”, a ten problem jest „celem” WE określonym w art. 174 ust. 1 TWE, to należy stanąć na stanowisku, że zachowania PC podlegają ocenie także z tego punktu widzenia³⁹.

³⁷ Art. 174 ust. 2 TWE stanowi w szczególności, że: „Polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. (...)”. Por. także: Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 174 TWE, pkt 13 i n. W tym kontekście wskazać można także na orzeczenie ETS z 17 III 1993 r., sprawa C-155/91 *Komisja v. Rada WE* [1993] ECR I-939 (pkt 13 i pkt 19–21), w którym oddalając skargę Komisji Europejskiej, w której zarzuciła ona Radzie WE, iż wydana przez nią dyrektywa Rady 91/156/EWG z 18.3.1991 r. w sprawie zmiany dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów (O.J. 1991, L 78/32) jest dotknięta wadą nieważności, ponieważ została ona wydana w oparciu o art. 130r ust. 2 TWE (aktualnie: art. 174 ust. 2 TWE) zamiast w oparciu o art. 100e TWE (aktualnie: art. 195 TWE), pomimo że dyrektywa ta ogranicza wolność handlu odpadami, ETS stwierdził między innymi, że wymagania ochrony środowiska uzasadniają wprowadzenie do prawa wspólnotowego wyjątków w stosunku do zasady wolności handlu odpadami, bowiem zgodnie z art. 130r ust. 2 TWE (aktualnie: art. 174 ust. 2 TWE) w zakresie realizacji celów polityki środowiskowej obowiązuje zasada usuwania naruszeń w pierwszym w tym względzie możliwie „u źródła”, tak aby zapewnić przyjęcie, obróbkę i usunięcie odpadów; stąd wydanie tej dyrektywy nie na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 100a TWE (aktualnie: art. 95 TWE), lecz na podstawie art. 130s TWE (aktualnie: art. 175 TWE) było zasadne i tym samym nie byłoby zasadne stwierdzenie jej nieważności.

³⁸ W. Kahl [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 10 TWE, pkt 13 i n.

³⁹ Por. M. Schröder, *Beachtung gemeinschaftsrechtlicher Grundsätze für den Umweltschutz bei nationalen Maßnahmen* [w:] H. W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, t. I: *Allgemeines Umweltrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1998, § 31, s. 943 i n. oraz J. Schwarze, A. Hatje, *Gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des nationalen Rechts – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts* [w:] H. W. Rengeling (red.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, t. I: *Allgemeines Umweltrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 1998, § 33, s. 1007 i n.

3. PROBLEMATYKA OCHRONY ŚRODOWISKA A REALIZACJA INNYCH CELÓW WE PRZEZ PC

Dyspozycja art. 6 TWE nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że w przepisie tym sformułowana została norma nakazująca uwzględnienie w ramach wszystkich polityk WE celów ochrony środowiska wskazanych w art. 174 TWE, a w konsekwencji zobowiązuje to również PC do takiego kształtowania i stosowania prawa krajowego, które respektować będzie także ten wymóg wspólnotowy⁴⁰. Znalazło to już zresztą wielokrotnie wyraz także w orzecznictwie ETS.

W tym kontekście, jedynie tytułem przykładu (na zasadzie *pars pro toto*) można wskazać na niektóre orzeczenia ETS. I tak, w zakresie problematyki zamówień publicznych przedmiotem rozstrzygnięcia w orzeczeniu wstępnym ETS C-513/99 z 17.9.2002 r. (w sprawie *Concordia Bus Finlandia*)⁴¹ była odpowiedź na pytanie prawne w sprawie interpretacji użytego w art. 36 ust. 1 dyrektywy 92/50/EWG z 18.6.1992 r. w sprawie koordynacji zamówień publicznych w zakresie świadczenia usług⁴² zwrotu normatywnego „gospodarczo najkorzystniejsza oferta”⁴³ pytania Finlandii C-513/99. Otóż, w postępowaniu dotyczącym zamówień publicznych kwestią kluczową jest przyznanie zamówienia, po wykluczeniu tych ofert, które posiadają braki formalne lub materialne). Przy czym, wedle dyrektyw dotyczących zamówień publicznych, zamawiający albo formułuje w zamówieniu wyłącznie kryterium najniższej ceny, albo też – gdy zamówienie dotyczy oferty gospodarczej – formułuje różne kryteria oceny związane z konkretnym zamówieniem. W dyrektywach w sprawie zamówień publicznych obok

⁴⁰ Por. Ch. Calliess [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 6 TWE, pkt 19 i n. Por. na ten temat także: sporządzony 18.6.2003 r. tekst: „*Gesamtbericht der EU 2002*” – *Kapitel IV „Unionsbürgerschaft und Lebensqualität”* – *Abschnitt 4. „Umwelt”* (3/47) – „*Einbeziehung der Umweltbelange in die anderen Politikbereiche*” (w: <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/de/2002/pg0002.htm>).

⁴¹ [2002] ECR I-07213.

⁴² O.J. 1992, L 209/1.

⁴³ Por. odpowiednio także: art. 26 dyrektywy 93/36/EWG z 14.6.1993 r. w sprawie koordynacji zamówień publicznych w zakresie dostaw, O.J. 1993, L 199/1; art. 30 dyrektywy 93/37/EWG z 14.6.1993 r. w sprawie koordynacji zamówień publicznych na roboty budowlane, O.J. 1993, L 199/54; oraz art. 34 dyrektywy 93/38/EWG z 14.6.1993 r. w sprawie koordynacji zamówień publicznych w dziedzinie zaopatrzenia w wodę, energię i w zakresie komunikacji oraz w dziedzinie telekomunikacji, O.J. 1999, L 1999/84.

kryterium ceny wymienia się liczne inne kryteria (w szczególności: czas dostawy, czas wykonania, koszty eksploatacji, zobowiązania w zakresie części zamiennych, bezpieczeństwo zaopatrzenia, estetyka i celowość świadczenia, wartość techniczna, obsługa klientów i pomoc techniczna, rentowność, jakość i cena), mające łącznie stanowić podstawę oceny oferty, która uznana zostanie za „gospodarczo najkorzystniejszą”. W rozpoznawanej sprawie chodziło zaś o to, że gmina, która rozpiła przetarg na zorganizowanie miejskiej komunikacji autobusowej, przy ocenie zgłoszonych ofert, w związku z badaniem korzyści gospodarczych (ekonomicznych), oceniając zgłoszenia przyznawała dodatkowe punkty także z tytułu „zmniejszenia emisji dwutlenku azotu oraz emisji hałasu przez planowane do wykorzystywania w tym celu pojazdy”. W związku z tym pojawiło się pytanie, czy pojęcie „oferty gospodarczo najkorzystniejszej” należy wiązać z kwestią oceny takiej „korzyści gospodarczej” w odniesieniu do samego zamawiającego, czy też chodzi o każdą wymierną wielkość „korzyści gospodarczej” w sensie ogólnym, a nie tylko taką korzyść, jaką odniesie bezpośrednio sam zamawiający⁴⁴. W danym wypadku chodziło więc w istocie o odpowiedź na pytanie, czy kryterium oceny „korzyści gospodarczej” może być także kryterium „ochrony środowiska”, skoro dyrektywy w ogóle wprost nie wspominają ani o „ochronie środowiska”, ani też o „obowiązku brania pod uwagę interesów środowiskowych”. Otóż ETS stanął na stanowisku, że przy odpowiedzi na to pytanie należy mieć na uwadze dyspozycję art. 6 TWE (czyli tzw. klauzulę przekrojową) w związku z 174 TWE oraz aktualnie także w związku treścią art. 37 Karty Podstawowych Praw UE⁴⁵, które wskazują na obowiązek zapewnienia „wysokiego poziomu ochrony środowiska” i „poprawę jego jakości”. W konsekwencji, w omawianym orzeczeniu ETS stanął na stanowisku, że przy ocenie „najkorzystniejszej gospodarczo” oferty zamawiający powinien brać pod uwagę także kryteria „ochrony środowiska” w takim zakresie w jakim: a) mają one związek z przedmiotem oferty, b) nie powodują tego, że zamawiający miałyby nieograniczoną swobodę w podjęciu decyzji zamówienia, c) zostały wyraźnie wymienione w wykazie warunków określonej usługi lub w samym ogłoszeniu zamówienia, d) zostały sformułowane w sposób

⁴⁴ *Nota bene*, tak właśnie problem ten ujęty został w dokumencie Komisji pt. „Informacje interpretacyjne w sprawie możliwości brania pod uwagę interesów środowiskowych przy rozdziale zamówień publicznych” COM (2001) 274 z 4.7.2001 r., s. 21, (O.J. 2001, C 333/12 i n.

⁴⁵ Art. 37 Karty Praw Podstawowych UE stanowi: „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą stać się częścią składową polityki Unii i muszą być zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju”.

uwzględniający wszystkie istotne zasady podstawowe prawa wspólnotowego, a w szczególności nie naruszają zakazu dyskryminacji⁴⁶. ETS podkreślił przy tym, że nie każde kryterium oceny musi mieć charakter czysto gospodarczy, aby umożliwić zamawiającemu ocenę oferty jako „gospodarczo najkorzystniejszej”, bowiem może to wynikać także z innych wymienionych w dyrektywach o zamówieniach publicznych kryteriów, jak np. z wymienionego w dyrektywach kryterium „estetyki”⁴⁷.

Z drugiej jednak strony regulacje krajowe PC zmierzające do realizacji wspólnotowych celów z zakresu ochrony środowiska naturalnego w żadnym razie nie mogą naruszać innych postanowień TWE, a w szczególności nie mogą one powodować dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 12 TWE). Niestety, orzecznictwo ETS w tym względzie nie zawsze jest jednak konsekwentne. Ilustruje to dobrze zestawienie orzeczeń w dwóch sprawach: w sprawie *Outokumpu Oy*⁴⁸ oraz w sprawie „Preussen-Elektra AG”⁴⁹. W sprawie *Outokumpu Oy* sąd fiński zwrócił się do ETS z pytaniem wstępnym dotyczącym dopuszczalności różnicowania przez PC podatku akcyzowego, bowiem wedle prawa fińskiego wysokość tego podatku dotyczącego energii elektrycznej została zróżnicowana dla krajowych producentów energii elektrycznej w zależności od sposobu produkcji tej energii – w szczególności energia elektryczna pochodząca z tzw. odnawialnych źródeł energii (np. elektrowni wodnych) podlegała niższym stawkom podatku aniżeli energia pochodząca ze źródeł nieodnawialnych (np. elektrowni atomowych). Natomiast energia elektryczna importowana z zagranicy była poddana jednolitej stawce tego podatku, a więc bez zróżnicowania w zależności od źródeł

⁴⁶ *Nota bene*, o dopuszczalności uwzględnienia kryteriów ochrony środowiska mowa była także już we wcześniejszych orzeczeniach ETS – por. w tej kwestii: M. Bungenberg, *Die Berücksichtigung des Umweltschutzes bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, „Neue Verwaltungszeitschrift” 2003, s. 315 oraz A. Fischer, R. Barth, *Europäisches Vergaberecht und Umweltschutz. Zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*, „Neue Verwaltungszeitschrift” 2002, s. 1184 i n.

⁴⁷ Warto na marginesie wspomnieć także, że w związku z proponowanymi przez Parlament Europejski zmianami dotyczącymi projektu nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Radu w sprawie koordynacji zamówień publicznych w dziedzinie zaopatrzenia w wodę, energię i komunikacji oraz usług pocztowych Komisja Europejska 14 VIII 2003 r. przedstawiła swoje pisemne stanowisko w tej kwestii (COM (2003) 501), w którym podkreśliła konieczność uwzględniania w procedurze zamówień publicznych także kryterium „ochrony środowiska” i to w ujęciu wskazanym w powyższym orzeczeniu ETS, sprawa C-513/99.

⁴⁸ ETS, wyrok z 2.4.1998, sprawa C-213/96 [1998] ECR I-1777 (pkt 19 i n.; pkt 29 – pkt 31; pkt 35; pkt 38 i n.; pkt 41).

⁴⁹ ETS, wyrok z 13.3.2001 r., sprawa C-379/98 [2001] ECR I-2099 (pkt 54; pkt 58; pkt 65 – pkt 66; pkt 73 – pkt 76; pkt 79 – pkt 80).

wytwarzanie tej energii, jakkolwiek stawka podatku w tym wypadku została ustalona na poziomie stawki „pośredniej” pomiędzy najwyższą i najniższą stawką podatku za energię wytwarzaną w kraju. Występujący w niniejszej sprawie Adwokat Generalny Jacobs proponował zaakceptowanie tego rozwiązania krajowego co do zasady, wyrażając opinię, że celem tej regulacji jest dążenie do jak najmniejszego obciążenia środowiska skutkami wytwarzania energii elektrycznej w PC, co zgodne jest ze wspólnotowymi celami ochrony środowiska. Równocześnie Adwokat Generalny dał wyraz opinii, że jeśli nawet w danym wypadku mamy do czynienia z ubocznymi skutkami dyskryminacyjnymi przyjętego przez PC rozwiązania podatkowego wobec innych państw, to właśnie w imię realizacji celów ochrony środowiska na „niewielka dyskryminacja” dotycząca energii elektrycznej importowanej z innych krajów WE powinna być tolerowana, bowiem w przeciwnym razie – wobec braku możliwości dokonania jednoznacznych ustaleń w kwestii sposobu wytwarzania energii elektrycznej importowanej z zagranicy PC – należałoby odstąpić także od możliwości stosowania zróżnicowania wysokości podatku za energię elektryczną wytwarzaną w kraju w zależności od źródeł jej wytwarzania, co byłoby ze szkodą dla realizacji celów ochrony środowiska. Jednakże ETS nie podzielił tego poglądu, lecz stanął na stanowisku, że jest dopuszczalne różnicowanie stawek podatku za wyroby tego samego rodzaju (tutaj: energię elektryczną) w oparciu o kryteria obiektywne, czyli zgodne z dyspozycją art. 90 TWE⁵⁰, chodzi tutaj bowiem o realizację ważnego celu WE („ochronę środowiska”). Z tym jednak, że podatek wyższy za importowaną z innych krajów WE energię elektryczną aniżeli najniższy podatek za taką energię produkowaną w danym PC uznany być musi za przejaw dyskryminacji, bowiem zróżnicowania takiego nie może usprawiedliwiać okoliczność, że istnieją utrudnienia w ustaleniu sposobu wytwarzania importowanej energii elektrycznej i to tym bardziej, gdy przepisy krajowe PC w ogóle nie przewidują dla importerów tej energii możliwości wykazania źródeł jej pochodzenia (sposobu jej wytwarzania), w celu zastosowania niższej stawki podatkowej. W konsekwencji, ETS stanął na stanowisku, że w danym wypadku PC przekroczyło dopuszczalne przez prawo wspólnotowe granice uznania i naruszyło art. 90 TWE⁵¹. Tymczasem diametralnie odmienne stanowisko zajął ETS w porówny-

⁵⁰ Art. 90 ust. 1 TWE stanowi: „Żadne PC nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych PC podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe”.

⁵¹ Por. na ten temat: A. Epiney, *Neuere Rechtsprechung des EuGH zum allgemeinen Verwaltungs-, Umwelt- und Gleichstellungsrecht*, „Neue Verwaltungszeitschrift” 2000, s. 36 i n. (s. 40).

walnej sytuacji w sprawie *Preussen-Elektra AG*. W tym wypadku ETS stwierdził mianowicie, że: „zobowiązanie do zakupu energii elektrycznej pochodzącej z tzw. odnawialnych źródeł energii (...) po cenie minimalnej, która jej producentowi daje korzyść gospodarczą, stwarzającą gwarancję wysokiego zysku bez potrzeby ponoszenia jakiegokolwiek ryzyka, jakie mógłby on ponosić bez takiej regulacji prawnej”⁵², nie stanowi naruszenia zakazu wynikającego z art. 92 TWE (obecnie: art. 87 TWE), ponieważ: (a) „Na gruncie orzecznictwa Trybunału tylko takie korzyści są traktowane jako pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie w rozumieniu art. 92 ust. 1 TWE, które udzielane są bezpośrednio lub pośrednio ze środków państwowych. Przyjęte w tym przepisie rozróżnienie pomiędzy pomocą „udzieloną przez Państwo lub przy użyciu zasobów państwowych” nie oznacza mianowicie, że pojęcie „pomocy” obejmuje wszelkie korzyści, jakie gwarantuje Państwo, niezależnie od tego, czy pomoc ta polega na uzyskaniu korzyści finansowanej ze środków państwowych, czy też polega ona na tym, że przepisy wprowadzają państwową gwarancję korzyści dla wskazanych lub stworzonych publicznych lub prywatnych instalacji”; (b) „art. 92 TWE stanowi tym samym zupełny zakaz dotyczący objętych nim działań państwowych, a art. 5 TWE (...) nie może być wykorzystywany w celu rozszerzenia zakresu stosowania art. 92 TWE na nie objęte tym przepisem inne działania państwowe”; (c) tak więc: „prawna regulacja PC, na podstawie której prywatne przedsiębiorstwa zaopatrzenia w energię elektryczną zostają zobowiązane do tego, aby dokonywać zakupu wytwarzanej na ich obszarze działania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł po cenach minimalnych, które skalkulowane zostały powyżej rzeczywistej wartości ekonomicznej tej energii, przy czym regulacja ta przesądza o tym, że wynikające z niej obciążenia finansowe zostają rozłożone pomiędzy przedsiębiorstwa zaopatrzenia w energię elektryczną oraz podmioty prywatne dysponujące siecią energetyczną, nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 92 ust. 1 TWE”; (d) należy równocześnie wziąć pod uwagę i to, że: „jeżeli wykorzystanie odnawialnych źródeł energii do wytwarzania energii elektrycznej wspierane jest poprzez tego rodzaju regulację prawną, jak niemiecka ustawa, to służy to ochronie środowiska, ponieważ przyczynia się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, (...) a tym samym wchodzi tu w grę cele priorytetowe,

⁵² Na gruncie prawa niemieckiego taka regulacja prawna została wprowadzona § 4 ust. 1 ustawy z 7.12.1990 r. w sprawie zaopatrzenia sieci publicznej w prąd elektryczny z odnawialnych źródeł energii (BGBl. 1990 I s. 2633 – w brzmieniu wprowadzonym w życie art. 3 ust. 2 ustawy z 24.4.1998 r. w sprawie nowej regulacji prawa energetycznego – BGBl. 1998 I s. 730).

których realizację przyjęła na siebie Wspólnota i Państwa Członkowskie na podstawie Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (...). Polityka ta ma równocześnie na celu ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin. Poza tym, wymagania ochrony środowiska, zgodnie z art. 130r ust. 2 podustęp 1 zdanie trzecie TWE (obecnie: art. 174 ust. 2 podustęp 1 TWE), muszą być brane pod uwagę przy ustalaniu i realizacji innych polityk wspólnotowych. W Traktacie Amsterdamskim pojawia się to postanowienie w nieco zmienionej postaci w art. 6 TWE w tytule pierwszym – „Zasady podstawowe”; (e) natomiast na marginesie tego uzasadnienia ETS zauważył ponadto, że ponieważ „z natury rzeczy” pochodzenia energii elektrycznej, szczególnie gdy chodzi o źródło jej wytworzenia, nie można określić po jej dostarczeniu do sieci przesyłowej lub rozdzielczej, dlatego Komisja „w swej przedłożonej 31.5.2000 r. propozycji dyrektywy 2000/C 311 E/22 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej wspierania wytwarzania prądu z odnawialnych źródeł energii na wewnętrznym rynku energetycznym (O.J. 2000, C 311 E, s. 320)⁵³ wyraziła pogląd, że niezbędne jest wprowadzenie systemu certyfikatów pochodzenia energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, które będą wzajemnie uznawane przez poszczególne Państwa Członkowskie, aby praktycznie móc zapewnić handel tą energią”⁵⁴.

Oba powołane wyżej orzeczenia ETS (dotyczące oceny zgodności z prawem wspólnotowym wprowadzonych przez PC w prawie krajowym preferencji dla energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii) trafnie skomentował D.H. Scheuing, który stwierdził w tym kontekście, że: „Tym samym ETS różnie osądził dwie dyskryminujące regulacje prawne państw członkowskich, dotyczące wspierania eko-prądu. Okoliczność, że w jednym wypadku chodziło o opodatkowanie, a w drugim o zobowiązanie do zakupu po cenie minimalnej, umożliwia wyjaśnienie tej różnicy w tak samo znikomym stopniu, jak i fakt przedstawienia w międzyczasie przez Komisję Europejską propozycji w sprawie certyfikatów pochodzenia energii elektrycznej. Raczej należy wziąć pod uwagę to, iż Adwokat Generalny Jacobs już w sprawie *Outokumpu* sugerował Trybunałowi, aby ten z racji wzrastającego znaczenia ochrony środowiska zmienił swoje dotychczasowe orzecznictwo

⁵³ *Nota bene*, wydaną w międzyczasie dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27.9.2001 r. (O.J. 2001, L 283/33), która obowiązuje w krajach WE od 27.10.2003 r. (art. 9 tej dyrektywy).

⁵⁴ Por. także: M. Faber, *Die Vereinbarkeit des Stromeinspeisungsgesetzes und des Erneuerbare-Energien-Gesetzes mit dem primären Europarecht*, „Natur und Recht” 2002, nr 3 s. 140 i n.

dotyczące art. 95 TWE (obecnie: art. 90 TWE) i aby zaakceptował związaną z fińską regulacją prawną dotyczącą eko-prądu marginalną dyskryminację zagranicznego eko-prądu. Ale w owym czasie nie mógł on znaleźć uznania dla swej propozycji. Ten sam Adwokat Generalny wezwał następnie Trybunał w sprawie *Preussen-Elektra* do tego, aby w tym wypadku – ze względu na podkreśloną w międzyczasie w sposób szczególny w art. 6 TWE doniosłość ochrony środowiska – wyjaśnił, że również bezpośrednio dyskryminujące środki podejmowane ze względu na ochronę środowiska będą mogły zostać usprawiedliwione; jednakże należałoby uprzednio jeszcze sprawdzić, czy zawarte w niemieckiej regulacji prawnej wyłączenie importowanego eko-prądu z przywileju stosowania ceny minimalnej nie idzie zbyt daleko i przez to nie narusza zasady proporcjonalności. Wydaje się, że tym razem ETS bardziej wysłuchał Adwokata Generalnego Jacobsa. Jakkolwiek ETS w swym orzeczeniu w sprawie *Preussen-Elektra* ETS nie zawarł wprost wyjaśnienia w kwestii przestrzegania zasady proporcjonalności. To jednak w rozstrzygnięciu tym ETS poszedł nawet dalej aniżeli wynikało to ze stanowiska Adwokata Generalnego, bowiem w pełnym zakresie zaaprobował dyskryminującą regulację niemiecką, a tym samym w sposób dorumiany potwierdził jej proporcjonalność⁵⁵.

4. REFLEKSJA KOŃCOWA

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że przepisów prawa wspólnotowego, także w zakresie, w jakim dotyczą one problematyki ochrony środowiska – ich sensu (znaczenia) oraz doniosłości, nie można wyklądać i stosować z punktu widzenia kontekstu prawa krajowego PC, lecz z punktu widzenia celów i kontekstu porządku prawnego WE. W przeciwnym razie, każdy kraj mógłby je interpretować i stosować przy uwzględnieniu własnego punktu widzenia (własnych prawnie chronionych interesów). Co więcej, interpretacja i stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem ETS, powinna nawiązywać do ich brzmienia, systematyki, sensu i celu, ze względu na osiągnięcie którego zostały one przyjęte, a nawet niekiedy

⁵⁵ D. H. Scheuing, *Europäisches Umweltverfassungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung des EuGH*, [w:] K. P. Dolde (red.), *Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU)*, Berlin 2001, s. 157–158.

przy uwzględnieniu 'historii' (okoliczności) ich powstania. Szczególnym wariantem interpretacji prawa wspólnotowego, uwzględniającej 'sens i cel' regulacji prawnej, jest przy tym interpretacja zorientowana na tzw. „*effet utile*”, tzn. taka interpretacja i stosowanie tych przepisów, które sprzyjać ma „praktycznej skuteczności” ich stosowania, a nie koniecznie „możliwie największej ich skuteczności”, co w zakresie realizacji celów ochrony środowiska ma szczególnie znaczenie.

Powyższe dyrektywy prawne dotyczące metod interpretacji i stosowania prawa wspólnotowego są niezwykle doniosłe dla wszystkich władz PC – także dla władzy ustawodawczej, a nie tylko dla władzy wykonawczej i sądowniczej PC. Przy czym, granice wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym (np. postanowieniami dyrektyw) determinuje potrzeba wyważenia pomiędzy zasadą efektywności prawa wspólnotowego oraz zasadą pewności prawa. W tym zakresie także stanowienie, interpretacja i stosowanie prawa krajowego (w tym również tzw. pojęć niedookreślonych) musi być zgodna nie tylko „z literą”, ale i z całym dorobkiem (*acquis communautaire*) prawa wspólnotowego, co wymaga nie tylko jego gruntownej znajomości, ale i ciągłego śledzenia jego rozwoju – tak w odniesieniu do zmian we wspólnotowym prawie stanowionym, jak i w odniesieniu do praktyki jego stosowania. W wypadku krajów przystępujących do Unii Europejskiej⁵⁶ warto zwrócić

⁵⁶ Por. ETS, wyrok z 18.12.1997, sprawa C-129/96 *Pytanie prawne belgijskiej Rady Stanu w sprawie „Inter-Environnement Wallonie ASBL”* [1997] ECR I-7411 (pkt 43-pkt 46), w którym ETS (w kontekście implementacji i stosowania przepisów ramowej dyrektywy Rady 75/442 w sprawie odpadów, w wersji po jej zmianie dyrektywą Rady 91/156) stwierdził w szczególności, że w okresie czasu przeznaczonym na implementację dyrektywy PC jest obowiązane podjąć wszystkie niezbędne środki gwarantujące, że cel określony dyrektywą zostanie osiągnięty w dacie, gdy zacznie ona obowiązywać; jakkolwiek więc PC nie są zobowiązane do wprowadzenia wymaganych dyrektywą środków jej realizacji przed upływem tego terminu, to jednak powinny zaniechać w tym czasie zaniechać wydawania jakichkolwiek przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić realizacji celów określonych tą dyrektywą. Por. na ten temat: M. Ruffert [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *Kommentar...*, art. 249, pkt 95 i n. oraz Nb. 108 wraz z przypisem 373. W tym kontekście, aktualnie wskazać można przykładowo na następujące akty wspólnotowe z zakresu ochrony środowiska, które mieć musi na uwadze polski prawodawca, także przed upływem terminu wyznaczonego dla ich implementacji: po pierwsze – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z 27.1.2001 r. dotyczącą oceny wpływów na środowisko niektórych planów i programów (O.J. 2001, L 197/30), której termin implementacji w prawie wewnętrznym PC (*terminus ad quem*) wyznaczony został na 21.7.2004 r. (art. 13); po drugie – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE z 25.6.2002 r. w sprawie oceny i zwalczania hałasu w otoczeniu (O.J. 2002, L 189/12), której termin implementacji w prawie wewnętrznym PC wyznaczony został na 18.7.2004 r. (art. 14); po trzecie – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/4/WE z 28.1.2003 r. w sprawie dostępu opinii publicznej do

w tym kontekście uwagę także na niełatwy problem tzw. „uprzedniej skuteczności” wtórnego prawa wspólnotowego – w szczególności dyrektyw, które dopiero w przyszłości mają obowiązywać (*leges imperfectae*), wobec przyjęcia w praktyce wspólnotowej założenia „związania PC celem dyrektywy” już od chwili jej wejścia w życie (opublikowania w Dzienniku Urzędowym WE), a nie dopiero od daty jej obowiązywania (ustalonego terminu końcowego jej implementacji do prawa krajowego).

informacji o środowisku i w sprawie uchylecia dyrektywy 90/313/EWG Rady (O.J. 2003, L 94/49), której termin implementacji w prawie wewnętrznym PC wyznaczony został na 14.2.2005 r. (art. 10); po czwarte – dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z 26.5.2003 r. w sprawie udziału społeczeństwa w opracowywaniu określonych planów i programów związanych z ochroną środowiska i w sprawie zmian dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do sądów (O.J. 2003, L 156/17), której termin implementacji w prawie wewnętrznym PC wyznaczony został na 25.6.2005 r. (art. 6); oraz po piąte – decyzję ramową Rady 2003/80/WE z 27.1.2003 r. w sprawie ochrony środowiska przez prawo karne (O.J. 2003, L 29/55), której termin implementacji w prawie wewnętrznym PC wyznaczony został na 27.1.2005 r. (art. 10).