

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska



ClientEarth
Prawnicy dla Ziemi

Warszawa, maj 2018

Sugerowany sposób cytowania: Kenig-Witkowska M. (2018), Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska, Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi, Warszawa.

Autorka: Prof. zw. dr hab. Maria Magdalena Kenig-Witkowska
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego

Opracowanie redakcyjne oraz informacje przy zdjęciach:
Ilona Jędrasik, Anna Frączyk, Michał Zabłocki

Korekta językowa: Maciej Szklarczyk

Opracowanie graficzne: Sylwia Urbańska

Wydawca:
Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
ul. Żurawia 45, 00-680 Warszawa

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła
© Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
© Prof. zw. dr hab. Maria Magdalena Kenig-Witkowska

ISBN: 978-83-938296-8-2

Prof. zw. dr hab. Maria Magdalena Kenig-Witkowska
Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska

Z przedmową Rzecznika Praw Obywatelskich
Dr Adama Bodnara
oraz Prezesa Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
Dr Marcina Stoczkiewicza

Warszawa, maj 2018

SPIS TREŚCI

Słowo wstępu	3
1. Dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich	3
2. Dr Marcin Stoczkiewicz, Prezes Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi	6
I. Wprowadzenie	9
1. Jak powstawał projekt Paktu	10
2. Biała Księga „Ku Globalnemu Paktowi dla Środowiska”	12
II. Konstrukcja projektu Paktu	19
1. Preambuła	19
2. Dyspozycja	20
3. Klauzule końcowe	23
III. Przegląd zasad skodyfikowanych w projekcie Paktu	25
1. Zagadnienia wprowadzające	25
2. Zasady	26
3. Mechanizm monitorowania	36
IV. Wstępne pytania i komentarze	41

W ciągu ostatnich 100 lat z powierzchni naszej planety zniknęło 200 gatunków kręgowców. Naukowcy nazywają ten proces szóstym wielkim wymieraniem. Po raz pierwszy jednak odpowiada za niego tylko jeden gatunek – człowiek. Jednym z gatunków zagrożonym wyginięciem jest lew afrykański, którego populacja tylko w ciągu ostatnich 20 lat spadła o około 30%. Lwy giną przede wszystkim w wyniku polowań oraz zabijane przez hodowców bydła.



SŁOWO WSTĘPU

DR ADAM BODNAR,
RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dużą wagę przywiązuje do kwestii ochrony środowiska. Ochrona środowiska i kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju jest uznawane za jedno z zadań państwa (art. 5 Konstytucji). Konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie mogą być ograniczane ze względu na konieczność ochrony środowiska (art. 31 ust. 3). W kontekście prawa do zdrowia, ustawa zasadnicza przewiduje szczególnie obowiązek państwa polegający na zapobieganiu negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4). Przewiduje ona także gwarancje dotyczące prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3), jak również obowiązek władz publicznych dbania o przyszłe pokolenia i zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego (art. 74 ust. 1).

Z powyższych postanowień można wywieść wniosek, że Konstytucja RP jest jednocześnie – przynajmniej na poziomie normatywnym – Konstytucją dla Czystego Środowiska. Ochrona środowiska jest wartością nie tylko samą w sobie, ale służy realizacji praw obywatelskich, szczególnie do życia w czystym środowisku przez obecne i przyszłe pokolenia, jak również do dbania o nie – poprzez stałe zasięganie informacji o jego stanie. Stąd też postulat upodmiotowienia praw jednostki do życia w czystym środowisku – będący jedną z przewodnich tez projektu Globalnego Paktu dla Środowiska – może być wywodzony także z naszego porządku konstytucyjnego.

Stan środowiska wpływa bardzo istotnie na stan zdrowia społecznego, a nawet na prawo do życia, gdyż zanieczyszczenie powietrza uważane jest za największy czynnik szkodzący zdrowiu ludzkiemu wywołany oddziaływaniem środowiskowym. Z kolei brak czystej wody, zdatnej do picia i celów higienicznych, w połączeniu ze zmianami klimatycznymi jest bardzo istotnym czynnikiem migracji, oddziałującym na swobodę przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania przez człowieka. Zmiany klimatyczne wywołane zanieczyszczeniem środowiska powodują ogromne obciążenia budżetowe, poczynając od instalacji uzdatniających wodę czy powietrze oraz instalacji do przerobu i utylizacji odpadów, a kończąc na remontach infrastruktury drogowej i przesyłowej związanych z przyspieszonym tempem jej zużycia na skutek zmienionych warunków termicznych i wodnych.

Stawia to na porządku dziennym konieczność upodmiotowienia prawa każdej jednostki do życia w zdrowym środowisku, z umożliwieniem społeczeństwu podejmowania realnych działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego i warunków życia jednostki ludzkiej. W praktyce jednak urzeczywistnienie tych zasad może być trudne. Dobrym przykładem może być nieefektywność istniejących już narzędzi prawnych. Chociażby, w orzecznictwie sądów administracyjnych istnieją wątpliwości co do możliwości bezpośredniego powoływania się na postanowienia Konwencji z Aarhus, a przez



”

Konstytucja RP jest – przynajmniej na poziomie normatywnym – Konstytucją dla Czystego Środowiska. Ochrona środowiska jest wartością nie tylko samą w sobie, ale służy realizacji praw obywatelskich

organizacje społeczne zgłaszane są zarzuty co do jej niepełnej implementacji.¹

Postanowienia Konwencji z Aarhus wprowadzają zaś powszechne prawo do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, planów, programów i wytycznych politycznych mających znaczenie dla środowiska. Konwencja z Aarhus niezależnie od jej podpisania i ratyfikowania przez Rzeczpospolitą Polską stanowi także element unijnego porządku prawnego. Z tego powodu wiąże wszystkie organy administracyjne i sądowne orzekające w sprawach ochrony środowiska oraz uprawnia każdego do poszukiwania ochrony sądowej gwarantowanych przez unijny porządek praw na podstawie art. 47 Karty Praw Podstawowych (co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE²).

Dla ochrony środowiska znaczenie ma codzienna krajowa praktyka. Z doświadczeń Biura RPO wynika, że znacząca część norm prawa ochrony środowiska stosowana być może przez organy administracji wyłącznie z urzędu, wykluczając możliwość wiążącego domagania się przez jednostkę wszczęcia odpowiedniej procedury. Problemem pozostaje także uczestnictwo jednostki w już trwającym postępowaniu. Legitymacja do czynnego uczestnictwa oparta jest na wykazaniu interesu prawnego, wywodzonego – z wyżej wskazanych względów – nie z podmiotowego prawa do życia w czystym środowisku, ale z praw rzeczowych do nieruchomości.

W Polsce problemem są również niedostatki regulacyjne w pewnych dziedzinach. W szczególności dotyczy to emisji odorów. RPO od ponad 10 lat domaga się, niestety bezskutecznie, wprowadzenia wiążących norm emisji. W takiej sytuacji jedynym narzędziem na gruncie polskiego prawa ochrony środowiska wydaje się – w zakresie walki z odorami – art. 364 Prawa ochrony środowiska, norma pozwalająca wstrzymać działalność powodującą zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi³. Razi także brak skuteczności przepisów funkcyjnych w innych obszarach. Przykładowo, postępowanie z art. 115a Prawa ochrony środowiska (określenie dopuszczalnych norm emisji hałasu) powinno być – jak się wydaje – prostym stwierdzeniem przekroczenia dopuszczalnych norm przez właściwy organ. W praktyce, postępowania prowadzone w oparciu o tę regulację potrafią trwać latami (w jednej z tego rodzaju spraw, do której przystąpił RPO, postępowanie trwało przez około pięć lat – sprawa kilkakrotnie krążyła między organami obu instancji – a zakończyło się „tak wcześnie” tylko dlatego, że pełnomocnik strony uchybił terminowi do wniesienia skargi na decyzję administracyjną, zobowiązującą przedsiębiorcę do dotrzymania odpowiednich norm emisji).

Praktyka pokazuje, że normy dotyczące środowiska są dalece niewystarczające i w walce o prawo do życia w zdrowym środowisku jednostka musi się posilkować również niepewnymi narzędziami cywilnoprawnymi (ochrona dóbr osobistych, ochrona posiadania). W procesie cywilnym pojawia się bowiem inny problem: o ile sądy często przyznają rację powodowi, o tyle – poza uzyskaniem odszkodowania i/lub zadośćuczynienia od podmiotu odpowiedzialnego za naruszenie – orzeczenia sądowe zakazujące lub nakazujące określone zachowanie (zmierzające do likwidacji lub ograniczenia oddziaływania) są niezwykle trudno egzekwowalne.

1 „Shadow Report z wykonania Konwencji z Aarhus” Fundacji Greenmind, 2016: greenmind.pl/nasze-dzialania/projekty/shadow-report-z-wykonania-konwencji-z-aarhus/ (dostęp 13.03.2018).

2 Por. wyrok w sprawie C-243/15: Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín.

3 Zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1157/17 oraz II OSK 2524/17.

Rozbieżności między wartościami konstytucyjnymi a praktyką są także wychwytywane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wprawdzie Europejska Konwencja Praw Człowieka nie chroni prawa do środowiska *per se*, jednak w orzecznictwie Trybunału w Strasburgu wyraźnie podnosi się, iż możliwość korzystania z wielu praw konwencyjnych uzależniona jest od odpowiedniego stanu środowiska naturalnego. Z tego względu na tle takich praw jak prawo do życia, prawo do sądu czy prawo do poszanowania życia prywatnego Trybunał akcentuje obowiązek władz publicznych do chronienia jednostek przed negatywnymi oddziaływaniami przedsięwzięć przemysłowych i infrastrukturalnych na ich środowisko życia.

Obowiązkowi temu odpowiada potrzeba zapewnienia – w ramach krajowego porządku prawnego – instrumentów, za pomocą których jednostka może skutecznie uczestniczyć w procedurach inwestycyjnych i kontrolnych dotyczących działalności wiążącej się z nadmiernym oddziaływaniem na jej środowisko życia albo domagać się zlikwidowania lub ograniczenia takiej działalności, ewentualnie przyznania jej odpowiedniego odszkodowania bądź zadośćuczynienia. Również nieefektywność procedur dotyczących szkodliwych oddziaływań na środowisko skutkować może naruszeniem konkretnych praw i wolności, w tym także prawa do życia. Efektem są orzeczenia Trybunału w Strasburgu, także w sprawach polskich, które pociągają za sobą odpowiedzialność odszkodowawczą państwa, a następnie wymagają szeregu zmian ustawowych i praktycznych. W ten sposób Trybunał w Strasburgu na praktycznych przykładach pokazuje, że prawa człowieka mogą mieć konkretny wymiar w kontekście ochrony prawa do środowiska.

Powyższe uwagi skłaniają do następujących tez. Konstytucja RP oraz wiążące Polskę umowy międzynarodowe stwarzają szerokie gwarancje ochrony prawa do środowiska, także w kontekście ochrony praw indywidualnych. Niestety codzienna praktyka i różnego rodzaju niedoskonałości proceduralne, prawne, ale także mentalne utrudniają rzeczywiste dochodzenie uprawnień w tym zakresie. Globalny Pakt dla Środowiska stwarza nadzieję na ponowną głęboką dyskusję na te tematy. Stwarza szansę na to, aby podmiotowe prawo do życia w czystym środowisku nie było jedynie deklaracją, ale umożliwiło skuteczne korzystanie z instrumentów prawnych. Dzięki temu także Konstytucja RP nie będzie w tym obszarze jedynie deklaracją, lecz będzie miała szansę stać się prawdziwą Konstytucją dla Czystego Środowiska. «



DR MARCIN STOCZKIEWICZ,
PREZES FUNDACJI CLIENTEARTH
PRAWNICY DLA ZIEMI

”

Środowisko, jako dobro wspólne, przegrywa najczęściej z indywidualnym prawem własności i swobodą działalności gospodarczej

Dane naukowe, wskazujące na wymieranie gatunków, zmiany klimatyczne oraz zanieczyszczenie powietrza, potwierdzają, że żyjemy w czasach kryzysu ekologicznego w skali kraju, kontynentu i planety. Gdy zdamy sobie sprawę z głębokości tego kryzysu, w sposób naturalny powstaje pytanie o jego źródła. Oprócz tych mających charakter głównie społeczny i ekonomiczny, należy także wskazać na niesatysfakcjonującą ochronę środowiska w systemie prawnym, w którym funkcjonujemy.

Deficyt zglobalizowanych standardów ochrony środowiska w warunkach zglobalizowanej gospodarki może prowadzić m.in. do tzw. efektu ucieczki emisji oraz do intensywnego niszczenia środowiska w tych miejscach na świecie, gdzie brakuje norm, są one bardzo słabe albo nieszanowane.

Innym, prawnym źródłem kryzysu ekologicznego jest nierównowaga uprawnień gospodarczych i środowiskowych. W sporach dotyczących ochrony środowiska w ogromnej większości stoją przeciwko sobie: po jednej stronie dobro środowiska, a po drugiej takie wartości chronione prawnie jak wolność działalności gospodarczej i ochrona własności. Słusznie w większości cywilizowanych systemów prawnych współczesnego świata wolność działalności gospodarczej jest wolnością obywatelską, prawo własności zaś – prawem jednostki. Z drugiej strony ochrona środowiska najczęściej ujmowana jest jako obowiązek państwa, a nie prawo podmiotowe. Ochrona środowiska zostaje niejako pozostawiona władzom publicznym. Jeśli władze, w szczególności ustawodawcza i sądownicza, są jej przychylnie, to można spodziewać się regulacji i działań silnie chroniących środowisko. Jeśli zaś ekologia nie jest priorytetem władz, to możliwa jest daleko idąca deregulacja i obniżanie standardów środowiskowych. Nierównowaga uprawnień oznacza, że środowisko, jako dobro wspólne, przegrywa najczęściej z indywidualnym prawem własności i swobodą działalności gospodarczej.

Należy wspomnieć także o takich mankamentach prawa ochrony środowiska jak: (1) niska skuteczność instytucjonalnych rzeczników środowiska jako dobra wspólnego, (2) ograniczone uprawnienia proceduralne społeczeństwa, (3) dwuznaczna rola administracji, na której spoczywa główny ciężar ochrony środowiska, a która nierzadko prowadzi do jego zanieczyszczenia przy realizacji innych celów publicznych, a także (4) niska efektywność wdrażania prawa środowiskowego.

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska wychodzi naprzeciw niektórym z zarysowanych wyżej problemów. Jego artykuł 1 ma wprowadzać podmiotowe prawo do środowiska. Według projektu Paktu: „Każda osoba ma prawo do życia w środowisku adekwatnym dla jej zdrowia, dobrostanu, godności kultury i spełnienia”. Pakt ma w zamierzeniu autorów prowadzić do prawnomiędzynarodowej kodyfikacji podstawowych zasad prawa ochrony środowiska, co może być pierwszym krokiem w kierunku globalizacji standardów ochrony środowiska.

ClientEarth uczestniczy w pracach nad Globalnym Paktem dla Środowiska poprzez udział w grupie roboczej naszych ekspertów – dyrektora wykonawczego ClientEarth Jamesa Thorntona oraz doradców: profesora Nicolasa de Sadeleera i profesor Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej.

W niniejszej publikacji prezentujemy Państwu opracowanie „Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska” autorstwa wybitnej znawczynie między-

narodowego prawa środowiska – wspomnianej profesor Marii Magdaleny Kenig-Witkowskiej.

Wejście w życie Porozumienia paryskiego w sprawie zmian klimatu pozwala wyrazić nadzieję, że społeczność międzynarodowa przyjmie także Globalny Pakt dla Środowiska jako prawnie wiążący akt prawa międzynarodowego. «



MARIA MAGDALENA KENIG-WITKOWSKA

profesor nauk prawnych, profesor zwyczajny Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka wielu publikacji w zakresie międzynarodowego i europejskiego prawa środowiska. Ekspert i konsultant w zakresie prawa środowiska m.in. takich organizacji międzynarodowych, jak UNEP, UNDP, UNECA, EU oraz instytucji rządowych. Laureatka nagrody im. Profesora Manfreda Lachsa oraz Nagrody Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia naukowe. Wykładowca na uniwersytetach w Europie, Afryce, Azji oraz w USA. Przewodnicząca Rady Programowej fundacji „Społeczeństwo Obywatelskie”. Członkini grupy ekspertów przygotowujących Projekt Paktu dla Środowiska (Group of Experts for the Pact).

Rzeki to jedne z najbogatszych ekosystemów na świecie. W efekcie ich degradacji spowodowanej m.in. przez zanieczyszczenie, regulacje koryt czy budowy tam, zagrożony jest dobrobyt wielu społeczności, a licznym gatunkom zwierząt i roślin grozi wyginięcie.



I. WPROWADZENIE

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska został przedstawiony publicznie 24 czerwca 2017 r. na Sorbonie, w obecności prezydenta Republiki Francuskiej Emmanuela Macrona. Wydarzeniu na Sorbonie przewodniczył Laurent Fabius, przewodniczący Rady Konstytucyjnej Republiki Francuskiej, a wśród mówców byli m.in.: Ban Ki-Moon, Arnold Schwarzenegger, Mary Robinson, Anne Hidalgo, Laurence Tubiana, Manuel Pulgar-Vidal, Jeffrey Sachs, Paul Polman i wielu innych.

Projekt Paktu jest wynikiem pracy grupy około 100 ekspertów z całego świata, koordynowanej przez Klub Prawników (Club des juristes) francuskiej Rady Konstytucyjnej (*mutatis mutandis* odpowiednik Trybunału Konstytucyjnego), zaproszonych do konsultacji przez Laurenta Fabius, Przewodniczącą Rady Konstytucyjnej, który zainicjował prace nad Paktem, i który w 2015 r. niewątpliwie przyczynił się do sukcesu Porozumienia Paryskiego¹. Konsultacje trwały od marca do lipca 2017 r. i odbywały się w kilku etapach. Zakończyły się publicznym przedstawieniem projektu na Sorbonie. Zanim projekt Paktu stanął na porządku dziennym 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów

¹ Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Porozumienie paryskie w sprawie zmian klimatu – refleksje ze stanowiska prawa międzynarodowego”, w: B. Krzan (red.), „Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci profesora Jana Kolasy”, Warszawa 2016, s. 174-189; zob. też M.M. Kenig-Witkowska, „Porozumienie paryskie – nowy mechanizm ochrony klimatu”, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2017, nr 1, s. 117-125.

Zjednoczonych w Nowym Jorku, odbyła się konferencja naukowa na Uniwersytecie Columbia, która miała na celu szerszą promocję Paktu.

Na 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ projekt Globalnego Paktu dla Środowiska przedstawił i referował prezydent Francji Emmanuel Macron. Przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego ONZ Miroslav Lajčák komentując przedstawioną propozycję Globalnego Paktu stwierdził, że zasługuje ona na uwagę oraz rozważenie ze strony państw członkowskich ONZ i innych zainteresowanych podmiotów. Jego zdaniem inicjatywa jest krokiem w kierunku wzmocnienia spójności oraz integracji obszernego korpusu istniejących porozumień i instrumentów prawnych dotyczących środowiska. Dlatego też państwa członkowskie powinny rozważyć odpowiednie opcje dla przyjęcia formy ewentualnego Paktu, mając na uwadze fakt, że w obrocie prawnomiędzynarodowym funkcjonuje ponad 500 wielostronnych umów dotyczących środowiska. Jego zdaniem państwa powinny spojrzeć na inicjatywę przyjęcia Paktu z szerokiej perspektywy, którą daje zasada zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem trzech jego filarów, tzn. gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Dlatego też projekt Paktu dla środowiska powinien być oceniany z perspektywy osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDG*). Zdaniem przewodniczącego Lajčáka cały system Narodów Zjednoczonych, społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny, akademicy i inne właściwe podmioty powinny być włączone w tę ambitną inicjatywę, ponieważ to jest kluczem do wypracowania pożądanego efektu dla założonych w projekcie celów Paktu.

Warto zauważyć, że wśród wielu państw popierających ten projekt na 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ znalazła się Polska².

1. JAK POWSTAWAŁ PROJEKT PAKTU

Projekt Globalny Pakt dla Środowiska jest wynikiem zbiorowej pracy kilkudziesięciu ekspertów z zakresu prawa ochrony środowiska, reprezentujących prawie 40 państw współpracujących przez kilka miesięcy nad wytypowaniem i określeniem fundamentalnych zasad międzynarodowego prawa środowiska, które mogłyby być przedmiotem kodyfikacji w wielostronnej umowie międzynarodowej. Prace te koordynowała Komisja ds. Środowiska „Club des juristes” Rady Konstytucyjnej Francji. Ostateczny projekt Paktu przyjęto w dniu 30 czerwca 2017 r.

Projekt Paktu odzwierciedla podejście do fundamentalnych zasad prawa środowiska wypracowane przez międzynarodową grupę ekspertów reprezentujących różne kultury prawne i co ważne, pochodzących z krajów o bardzo różnych ekosystemach. Projekt miał więc szansę uwzględnić różnorodność potrzeb i wyzwań charakteryzujących środowisko w różnych regionach świata, z perspektywy różnych systemów prawnych ochrony środowiska. Eksperci mieli za zadanie opracowanie założeń Paktu, który miał być tekstem krótkim, precyzyjnym i zdolnym do stania się przedmiotem konsensu między państwami, pomimo istnienia m.in. różnic ekonomicznych, społecznych, kulturowych, a także różnic w środowisku naturalnym.

² Zob. „SDSN September 2017 Events Summary”, <http://unsdsn.org/news/2017/10/03/sdsn-september-2017-events-summary/> (dostęp 13.03.2018)

Aby zrealizować to zadanie, eksperci wzięli pod uwagę przede wszystkim najbardziej reprezentatywne akty międzynarodowego prawa środowiska oraz praktykę implementacyjną państw i instytucji międzynarodowych, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym, wybierając najczęściej powoływane zasady i najczęściej używane sformułowania tych zasad oraz dążąc do wypracowania przepisów o możliwie ogólnym charakterze, które miałyby jednak określoną treść prawną.

Zadaniem grupy ekspertów było też przygotowanie tekstu o wyraźnej wartości dodanej z perspektywy rozwoju międzynarodowego prawa środowiska. Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska został tak skonstruowany, aby ułatwić jego realizację w politykach krajowych, a co za tym idzie: w przepisach prawa krajowego. Dlatego starano się stworzyć równowagę między prawami i obowiązkami w formułowaniu przepisów projektu, biorąc pod uwagę wiele okoliczności, m.in. szczególną sytuację krajów rozwijających się. To dlatego jego zakres podmiotowy obejmuje podmioty nie tylko państwowe, ale także niepaństwowe, które mają ważną rolę do odegrania we wdrażaniu prawa środowiska.

Głównym celem projektu Paktu jest skodyfikowanie podstawowych zasad międzynarodowego prawa środowiska, więc w efekcie zasad, które znajdują się u podstaw procesu zarządzania środowiskiem, a których rozwój jest m.in. wynikiem narastającej w społeczności międzynarodowej świadomości globalnego charakteru środowiska i jego problemów³. Pojęcie zarządzania globalnym środowiskiem, tak jak jest ono powszechnie używane w doktrynie i praktyce prawa, nie jest kategorią precyzyjnie zdefiniowaną. Generalnie uważa się, że obejmuje ono swym znaczeniem zarówno proces tworzenia prawa, jak i jego stosowania⁴. Część doktryny międzynarodowego prawa środowiska uważa, że termin ten jest przede wszystkim kategorią opisową, wskazującą na konieczność całościowego, z punktu widzenia podmiotów zarządzających, podejścia do problemów zarządzania materią środowiska w skali globalnej. Koncepcja globalnego zarządzania środowiskiem znajduje silne poparcie w doktrynie postępującej się udokumentowanymi argumentami o niezadowalających efektach prób sektorowego rozwiązywania problemów środowiska.

Począwszy od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia w praktyce międzynarodowego prawa środowiska można obserwować tendencje do centralizowania procesów, a w ich efekcie do centralizowania instytucji zarządzania środowiskiem na szczeblu państwowym, regionalnym i na poziomie międzynarodowym. I tak, na poziomie międzynarodowym obserwujemy dynamiczny rozwój wielostronnych porozumień, które mają na celu rozwiązywanie problemów środowiska w skali globalnej. Z oczywistych powodów jest to najmniej rozwinięty funkcjonalnie poziom zarządzania środowiskiem i równocześnie najbardziej wymagający ustrukturyzowania. Pozostawanie przy tradycyjnym, niesystemowym podejściu do norm międzynarodowego prawa środowiska przyczynia się do pogłębiania jego fragmentacji i negatywnie wpływa na egzekwowanie podstawowej zasady rządzącej prawem środowiska, czyli jego zachowania i ochrony, zwłaszcza w świetle realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Mając to na uwadze, zarówno praktyka, jak i doktryna prawa środowiska podkreślają trudności, na jakie napotyka holistyczne podejście do zagadnień ochrony środowiska jako jednolitej całości. Problemy te powracają wciąż w odnawianych dyskusjach

Eksperci mieli za zadanie opracowanie założeń Paktu, który miał być tekstem krótkim, precyzyjnym i zdolnym do stania się przedmiotem konsensu między państwami, pomimo istnienia m.in. różnic ekonomicznych, społecznych, kulturowych, a także różnic w środowisku naturalnym.

3 Zob. na ten temat np. D. Bodansky, „The Legitimacy of International Environmental Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law”, „American Journal of International Law”, 1999, 93, s. 569.

4 Więcej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe”, Warszawa 2011, rozdział III.

np. na temat powołania światowej organizacji o kompetencjach o charakterze ogólnym, która zajmowałaby się środowiskiem⁵.

W doktrynie prawa międzynarodowego pojęcie międzynarodowego zarządzania środowiskiem funkcjonuje w zasadzie jako kategoria polityczno-prawna. W sferze mechanizmu działania dotyczy ona istniejącej siatki instytucji zajmujących się środowiskiem, począwszy od poziomów krajowych, przez instytucje regionalne, po instytucje o zasięgu globalnym, oraz systemu aktów prawnych funkcjonujących na tych poziomach. Warto zauważyć, że pomimo szerokich rozważań prowadzonych w literaturze prawa środowiska na temat modelu zarządzania globalnym środowiskiem, nie potrafiono określić elementów optymalnego poziomu zarządzania środowiskiem na tym poziomie, co ma niewątpliwie wpływ na koncepcje jego prawnej konstrukcji. Rozwój wielostronnych porozumień międzynarodowych dotyczących środowiska dokonuje się bez uzgodnionego podejścia do zasad zarządzania środowiskiem. Dlatego też globalny system zarządzania ma postać zbioru podsystemów kierujących się odmiennymi i odmiennie rozumianymi ogólnymi zasadami. Państwa dają temu wyraz w dyskusjach prowadzonych np. na konferencjach stron różnych traktatów. Wielostronne porozumienia środowiskowe zawierane na różnych poziomach powodują, że globalne zarządzanie środowiskiem, którego poszczególne problemy są powiązane, czyni ten proces coraz bardziej skomplikowanym. Projekt Paktu wychodzi z próbą rozwiązania tego problemu, kodyfikując ogólne zasady wspólne dla obrotu prawnego dotyczącego środowiska, co w praktyce powinno przyczynić się do systemowego uporządkowania i usprawnienia procesów globalnego zarządzania środowiskiem.

2. BIAŁA KSIĘGA „KU GLOBALNEMU PAKTOWI DLA ŚRODOWISKA”

Tzw. białe księgi są dokumentami, które często towarzyszą działaniom prawotwórczym różnych zaangażowanych i zainteresowanych podmiotów, wyjaśniając powody podjęcia inicjatywy prawotwórczej w danej przestrzeni prawnej, jak też jej generalne cele. Białe księgi pozwalają również śledzić tok rozumowania autorów aktu prawnego i *ratio legis* dla przyjęcia określonej treści i formy danego aktu / dokumentu. Podobne założenia towarzyszą też opublikowaniu Białej Księgi w sprawie projektu Globalnego Paktu dla Środowiska, która nie tylko pokazuje perspektywę przestrzeni prawnej, w której projekt został opracowany, ale równocześnie jest rodzajem komentarza do przepisów, które na etapie projektu wciąż mają jeszcze charakter otwarty.

Autorzy Białej Księgi towarzyszącej promocji Paktu zwrócili uwagę zarówno na szereg zjawisk we współczesnym międzynarodowym prawie środowiska, które stanowią *ratio legis* dla proponowanych przepisów, jak też na elementy umocowujące projekt Globalnego Paktu w obecnym korpusie norm międzynarodowego prawa środowiska, jako gałęzi powszechnego prawa międzynarodowego. Z tej perspektywy Biała Księga zawiera również argumentację na rzecz zasadności podjęcia prac nad przygotowaniem Paktu i jego przyjęciem, ujętą w pięciu rozdziałach, których treść nawiązuje do ta-

Białe księgi pozwalają poznać tok rozumowania autorów aktu prawnego oraz zapoznać się z uzasadnieniem przyjęcia określonej treści i formy aktu lub dokumentu.

⁵ Na temat debaty o światowej organizacji, która zajmowałaby się środowiskiem, zob. np. F. Bierman, S. Bauer (red.), „A World Environmental Organization: Solution or Treat for Effective Environmental Governance?”, Aldershot 2005.

kich zagadnień jak: 1/ diagnoza stanu współczesnego międzynarodowego zarządzania środowiskiem; 2/ proliferacja i fragmentacja międzynarodowego prawa środowiska; 3/ Pakt jako instrument harmonizacji zasad międzynarodowego prawa środowiska; 4/ *ratio legis* dla przyjęcia porozumienia prawnie wiążącego; 5/ charakter i funkcje Paktu w obrocie prawnomiędzynarodowym.

Ad 1/ Projekt Paktu jest dokumentem odpowiadającym współczesnej dynamice międzynarodowego prawa ochrony środowiska z perspektywy globalnego podejścia do zarządzania środowiskiem opartego na katalogu skodyfikowanych zasad tego prawa. W propozycji katalogu zasad odniesiono się do tych zawartych przede wszystkim w tych aktach tzw. miękkiego prawa, które znalazły szerokie uznanie w społeczności międzynarodowej, tj. w Deklaracjach sztokholmskiej z 1972 r. i z Rio de Janeiro z 1992 r., Światowej Karcie Przyrody z 1982 r., oraz do celów zrównoważonego rozwoju.

Jak napisano w Białej Księdze, celem Paktu jest kodyfikacja głównych zasad prawa środowiska zawartych w różnych dokumentach o charakterze *soft law*, która w przyszłości ma odegrać taką rolę, jaką Pakty Praw Człowieka z 1966 r. odegrały w odniesieniu do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., poprzez nadanie tym zasadom mocy prawnie wiążącej.

Jak dowodzi praktyka obrotu prawnomiędzynarodowego, na obecnym etapie rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska konieczne jest nadanie nowego impulsu zarządzaniu środowiskiem, zawierającego się w zasadzie integracji. Podczas szczytu ONZ na temat zrównoważonego rozwoju we wrześniu 2015 r. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło dokument „Agenda 2030 na rzecz Zrównoważonego Rozwoju”, opierający się na siedemnastu celach zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*). Należy zauważyć, że SDG są częścią rzeczywiście nowej globalnej strategii, ponieważ nie ustanawiają zobowiązań sektorowych, ale formułują cele do osiągnięcia we wszystkich sektorach objętych koncepcją SDG. Chociaż cele te same w sobie nie mają mocy wiążącej, to ustanawiają wspólne ramy dla działania wszystkich podmiotów funkcjonujących w obrocie społeczno-gospodarczym, począwszy od poziomu krajowego przez regionalny do globalnego.

Zasadność odwołania się do tych właśnie dokumentów w Białej Księdze poparto argumentami wynikającymi m.in. z obserwowanej w obrocie prawnym dynamiki konstytucjonalizacji zasad odnoszących się do środowiska na poziomie konstytucji krajowych i uznawania tych zasad jako prawnie wiążących w orzecznictwie sądów krajowych, w tym sądów najwyższych. W ten sposób prawnomiędzynarodowe zasady ochrony środowiska w skali globalnej są wzmacniane przez odpowiednie przepisy zawarte w konstytucjach krajowych⁶.

Zdaniem autorów Białej Księgi zjawisko konstytucjonalizacji zasad prawa środowiska jest mocnym argumentem na rzecz ich kodyfikacji. Od czasu przyjęcia w 1972 r. Deklaracji sztokholmskiej duża liczba państw włączyła do swoich konstytucji przepisy dotyczące środowiska; niektóre z nich wyraźnie ustanawiają prawo do zdrowego / adekwatnego / odpowiedniego środowiska dla wszystkich obywateli. Są to zarówno przepisy prawa materialnego, jak też prawa proceduralne, takie jak np. tradycyjne już prawo do informacji, publiczny udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do sprawiedliwości w sprawach środo-

”

Od czasu przyjęcia w 1972 r. Deklaracji sztokholmskiej duża liczba państw włączyła do swoich konstytucji przepisy dotyczące środowiska, niektóre z nich wyraźnie ustanawiają prawo do odpowiedniego środowiska dla wszystkich obywateli

6 Por. na ten temat: J.R. May, E. Daly (red.), „Environmental Constitutionalism”, Cheltenham–Camberley–Northampton (MA) 2016; J.R. May, E. Daly, „Global Environmental Constitutionalism”, Cambridge 2016; jak również „Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism”, UNEP 2014, <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20766/judicial-handbook-environmental-constitutionalism.pdf?sequence=3> (dostęp 13.03.2018).

Pogarszająca się kondycja środowiska i ograniczona skuteczność prawa środowiska są przedmiotem coraz większej troski społeczności międzynarodowej.

wiska, które często towarzyszą konkretnym zobowiązaniom materialno-prawnym. Praktyka państwa pokazuje, że ten kierunek działań jest powszechny.

Funkcjonowanie niektórych zasad dotyczących środowiska odzwierciedlonych w projekcie Globalnego Paktu w krajowych przepisach konstytucyjnych odzwierciedla rosnący konsens w tym przedmiocie. Orzecznictwo sądów krajowych, a zwłaszcza orzecznictwo sądów najwyższych jest dodatkowym instrumentem prawnym w procesie rozwoju tych zasad, ponieważ wpływa na cały krajowy system prawny. Kodyfikując podstawowe zasady, które mają zostać wdrożone również na poziomie krajowym, Globalny Pakt dla Środowiska będzie wspierać pożądany proces konstytucjonalizacji praw i obowiązków różnych podmiotów względem środowiska.

Ad 2/ Autorzy projektu Paktu dążyli do wypracowania dokumentu, co do treści którego byłaby zgoda oparta na licznych przykładach respektowania przepisów zawartych w deklaracjach zasad, popartych zarówno przez państwa, jak też społeczeństwa obywatelskie, na rzecz przestrzegania fundamentalnych zasad dotyczących środowiska.

Projekt kodyfikacji zasad międzynarodowego prawa środowiska jest wynikiem rosnącej świadomości światowej społeczności oraz procesu dojrzewania i rozwoju norm międzynarodowego prawa środowiska. Pogarszająca się kondycja środowiska i ograniczona skuteczność prawa środowiska są przedmiotem coraz większej troski społeczności międzynarodowej. Prawo środowiska, którego dynamizm i elastyczność przez długi okres były jego największą zaletą, co manifestowało się setkami porozumień w tej dziedzinie, doświadcza obecnie często negatywnych skutków własnych osiągnięć w postaci rozproszonego systemu ochrony. Dlatego też normatywna i instytucjonalna fragmentacja tego prawa jest wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej na drodze do unifikacji fundamentalnych zasad prawa środowiska.

Przekonywając o zasadności kodyfikacji zasad prawa środowiska autorzy Białej Księgi dokonują perspektywicznego przeglądu generalnych aktów prawnych o charakterze *soft law* zawierających owe zasady. Powszechnie uważa się rok 1972 za oficjalny początek nowoczesnego międzynarodowego prawa środowiska. W tym roku konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych na temat środowiska człowieka przyjęła deklarację zawierającą dwadzieścia sześć zasad, które miały uregulować zarządzanie środowiskiem, i które wciąż pełnią taką rolę budując świadomość społeczności międzynarodowej w tym przedmiocie. Przyjęta w 1982 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ Światowa Karta Przyrody podąża za przykładem Deklaracji z 1972 r. w przedmiocie założeń filozoficznych dotyczących podstaw ochrony środowiska. Mimo że jest to również dokument o charakterze miękkiego prawa, to jednak z jego przepisów wyraźnie wynika, że stanowi kolejny etap w przedmiocie ochrony środowiska i konieczności przestrzegania fundamentalnych zasad dotyczących tej ochrony. W zasadniczej zgodności z tymi dokumentami pozostaje Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r., tzw. Deklaracja w sprawie Środowiska i Rozwoju. Deklaracja zawiera w przepisach dwudziestu siedmiu artykułów fundamentalne zasady międzynarodowego środowiskowego prawa. Obok zasad wymienionych w Deklaracji sztokholmskiej, Deklaracja z Rio de Janeiro wprowadza również nowe zasady, takie jak zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter-pays principle* – PPP) i zasadę ostrożności. Dokument ten, wciąż o charakterze miękkiego prawa, pełni rolę głównego czynnika w rozwoju międzynarodowego prawa środowiska. Wiele z jego zasad zostało włączonych do późniejszych instrumentów prawnych, co wskazuje na ich znaczenie prawne w przedmiocie koordynacji norm prawa środowiska.

Dziesięć lat po konferencji w Rio de Janeiro, wyniki odbywającego się w 2002 r. w Johannesburgu światowego szczytu nt. zrównoważonego rozwoju były rozczarowujące dla tych, którzy oczekiwali w jego wyniku wzmocnienia zasad zawartych w Deklaracji z Rio. Trwający od konferencji sztokholmskiej długi proces potwierdzania, umacniania i rozpowszechniania zasad w ww. aktach prawa miękkiego wskazuje na oczekiwanie społeczności międzynarodowej w kwestii kodyfikacji zasad międzynarodowego prawa środowiska. Należy zauważyć, że już w 1987 r. do tzw. raportu Bruntland dołączono Aneks zawierający streszczenie proponowanych zasad prawa ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, przyjęty przez grupę ekspertów Światowej Komisji na rzecz Środowiska i Rozwoju (World Commission on Environment and Development). Kolejno, w 1995 r. Grupa Ekspertów ds. identyfikacji zasad prawa międzynarodowego dla zrównoważonego rozwoju (działająca dla Komisji Zrównoważonego Rozwoju ONZ) przedstawiła raport w sprawie zasad odnoszących się do środowiska⁷. Kolejną próbę skonstruowania katalogu zasad zawiera Deklaracja z New Delhi w sprawie zasad prawa międzynarodowego dotyczącego zrównoważonego rozwoju, podjęta przez Stowarzyszenie Prawa Międzynarodowego w 2002 r., które ma swój znaczący udział w tym procesie⁸. Również wkład Międzynarodowej Unii Ochrony Przyrody (IUCN) w tym przedmiocie jest nie do przecenienia. W 1995 r. organizacja zaproponowała projekt Międzynarodowego Paktu na rzecz Środowiska i Rozwoju. Dokument ten jest ciągle uaktualniany (najnowsza wersja z 2015 r.). Oprócz potwierdzenia w nim fundamentalnych zasad prawa środowiska, w tym w szczególności zasady nieregresji, wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i zasady ostrożności, jego intencją było zebranie sektorowych aspektów ochrony środowiska w jeden instrument prawny.

Projekt Globalnego Paktu dla Środowiska opiera się więc na serii poprzednich działań, jest swego rodzaju zwieńczeniem dotychczasowych wysiłków społeczności międzynarodowej w tym przedmiocie.

Ad 3/ W zamyśle twórców Pakt ma stać się narzędziem harmonizacji i spójności międzynarodowego prawa środowiska. Ma być też środkiem minimalizującym skutki normatywnej proliferacji wielostronnych porozumień dotyczących środowiska, prowadzącej do fragmentacji i zarządzania ad hoc kwestiami środowiska, oraz remedium na brak spójności w zobowiązaniach środowiskowych wynikających z różnych instrumentów prawnych.

Jednym z głównych zadań Globalnego Paktu dla Środowiska jest systemowe uporządkowanie zasad międzynarodowego prawa środowiska. Wykonanie tego zadania jest zasadniczo ważne dla recepcji tego projektu, ponieważ międzynarodowe prawo środowiska charakteryzuje się wysokim stopniem proliferacji i fragmentacji. Poza kilkunastoma generalnymi dokumentami o charakterze powszechnym, takimi jak deklaracje, które nie mają mocy prawnie wiążącej, w przestrzeni prawnomiędzynarodowej funkcjonują setki sektorowych porozumień wielostronnych, zawieranych w celu ochrony albo przywracania poszczególnych sektorów środowiska. Ich mnogość, jak też brak koordynacji systemowej i trudne do określenia priorytety prowadzą do osłabienia ich skuteczności



Pakt ma stać się narzędziem harmonizacji i spójności międzynarodowego prawa środowiska

7 Zob. „Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development”, UN Doc. E/CN.17/1996/17/Add.1; „Final Report of the Expert Group Workshop on International Environmental Law Aiming at Sustainable Development” (4 October 1996) UN Doc. UNEP/IEL/WS/3/2. Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Koncepcja «sustainable development» w prawie międzynarodowym”, „Państwo i Prawo”, 1998, z. 8.

8 Zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotycząca zrównoważonego rozwoju, przyjęta na 70. konferencji International Law Association (New Delhi, 2002)”, w: K. Równy, J. Jabłoński (red.), „Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska”, Warszawa 2002.



Wielostronne porozumienia środowiskowe są zawierane na różnych poziomach, co komplikuje globalne zarządzanie środowiskiem

w ochronie środowiska, m.in. dlatego że często nie uwzględniają potrzeb innych sektorów środowiska i tworzą mieszaninę zachodzących na siebie regulacji, wywołując niepożądane efekty w procesie ich implementacji.

Autorzy Białej Księgi wskazują, że główną wadą sektorowego podejścia do ochrony środowiska jest jego ograniczoność. Międzynarodowe prawo środowiska promując współpracę międzynarodową jako sposób na radzenie sobie społeczności międzynarodowej z globalnymi problemami środowiska, paradoksalnie próbuje te problemy rozwiązywać fragmentarycznie, podczas gdy badania naukowe dowodzą współzależności wszystkich aspektów ochrony środowiska.

Jak dowodzi praktyka, rozwój korpusu wielostronnych porozumień międzynarodowych dotyczących środowiska dokonuje się bez uzgodnionego podejścia strategicznego. Dlatego prawo środowiska jawi się jako sfragmentaryzowany system prawny, dający w efekcie zbiór podsystemów kierujących się różnymi i różnie rozumianymi ogólnymi zasadami.

Wzrost liczby porozumień środowiskowych czyni ich wprowadzanie w życie coraz trudniejszym. Państwa często dają temu wyraz, zwłaszcza podczas dyskusji na konferencjach stron różnych traktatów. Ten normatywny dynamizm powoduje, że wielostronne porozumienia środowiskowe są zawierane na różnych poziomach, co czyni jeszcze bardziej skomplikowanym globalne zarządzanie środowiskiem. Globalny Pakt dla Środowiska wychodzi z próbą rozwiązania tego problemu. Zawarcie w Pakcie ogólnych zasad wspólnych dla prawa środowiska, które funkcjonują już w obrocie prawnych dotyczącym środowiska, przyczyni się do systemowego uporządkowania tej gałęzi prawa międzynarodowego. Przyjmowane później sektorowe porozumienia byłyby interpretowane z perspektywy ogólnych zasad, jako ich deklinacja w sektorowych polach regulacji. W ten sposób proponowane zasady miałyby charakter powszechny i funkcje horyzontalne w odniesieniu do systemu międzynarodowego prawa środowiska.

Ad 4/ Pakt, jako dokument o mocy wiążącej, wzmocni skodyfikowane zasady, będzie stanowić źródło pewności prawa, jak też utrwali istniejące standardy zasad międzynarodowego prawa środowiska; ponadto przyczyni się do bezpośredniej skuteczności zasad i do postępowego rozwoju prawa międzynarodowego.

Autorzy Białej Księgi słusznie podkreślają, że określone wymogi ochrony środowiska, zwłaszcza z perspektywy nadążania za osiągnięciami naukowymi, prowadzą do przyjmowania różnych aktów prawnych – w formie rekomendacji, programów, deklaracji, decyzji międzynarodowych organizacji, kart, kodeksów postępowania, wytycznych itp. – nie wykazujących cech źródeł prawa międzynarodowego, które Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekając bierze pod uwagę, zgodnie z przepisem art. 38 swojego Statutu; chyba że Trybunał zastosuje art. ust. 2 Statutu i postanowi zainspirować się zasadami miękkiego prawa. Warto jednak pamiętać, że akty nie mając wartości prawnie wiążącej *per se*, mają jednak znaczenie prawne, co dopuszcza interpretacja art. 38 ust. 2 Statutu Trybunału. Te akty prawne często odzwierciedlają wysoki, powszechny poziom zgody w przedmiocie ich stosowania; zwłaszcza deklaracje Organizacji Narodów Zjednoczonych, ponieważ odwołanie do nich znalazło się w wielu wiążących instrumentach prawnych na poziomie państw, jak też w prawnie wiążących instrumentach prawa międzynarodowego.

Fakt, że państwa już przyjęły w praktyce niektóre standardy *soft law* zawarte w projekcie Paktu, jest zdaniem autorów projektu odzwierciedleniem

procesu formowania się norm zwyczajowych⁹. Zwyczaj międzynarodowy powstaje z dwóch elementów – zgody państw na praktykę i uznania tej praktyki za prawo. Wprawdzie międzynarodowe prawo środowiska jest stosunkowo młodą gałęzią prawa, podczas gdy zwyczaj formuje się w długim okresie czasu i w oparciu o powtarzającą się praktykę państw, ale – jak piszą autorzy Białej Księgi – niektóre zasady zwyczajowe tego prawa zostały już zidentyfikowane, jak na przykład zasada 21 Deklaracji sztokholmskiej ustanawiająca zakaz wyrażania szkody w środowisku innego państwa, która to zasada została uznana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (ICJ) w opinii doradczej z 8 lipca 1996 r. w sprawie legalności użycia broni jądrowej¹⁰ i w orzeczeniu z 20 kwietnia 2010 w sprawie Pulp Mills¹¹.

Zgodnie z poglądami doktryny i oceną praktyki, podstawowe powszechnie uznawane zasady międzynarodowego prawa środowiska zawarte są przede wszystkim w instrumentach miękkiego prawa. Potrzeba ich skodyfikowania w instrumencie prawnie wiążącym – ze względu na skuteczność zobowiązań prawnomiędzynarodowych – jest oczywista. Transpozycja fundamentalnych zasad do norm prawnie wiążących w Globalnym Pakcie dla Środowiska wniesie znaczącą wartość dodaną dla prawa środowiska przez nadanie im charakteru powszechnie wiążącego. Ich kodyfikacja pozwoli również na rozwiązanie wielu problemów związanych z powoływaniem się na nie przed sądami, również krajowymi, jako na podstawę dochodzenia praw przez jednostki.

Zdaniem twórców projektu Paktu dla Środowiska proponowany katalog zasad prawnie wiążących skutecznie uzupełni luki w systemowym podejściu do prawa środowiska. Jak słusznie podkreślają autorzy Białej Księgi, sądy krajowe są najlepszym miejscem, w którym orzeczenia będą uwzględniały krajową specyfikę w ustalaniu znaczenia ogólnych zasad zawartych w Pakcie, orzekając w sprawach dotyczących zgodności zachowań państwa z tymi zasadami.

Włączenie zasad międzynarodowego prawa środowiska do prawnie wiążącego porozumienia o powszechnym zasięgu zapewni ich bezpośrednią skuteczność, w zależności od tego, jak prawo międzynarodowe jest wprowadzane do prawa krajowego. W ten sposób, jak piszą autorzy Białej Księgi, Pakt dla Środowiska i Deklarację z Rio de Janeiro z 1992 r. mogą połączyć podobne związki proceduralne wynikające z natury aktów prawnych, jak te łączące Pakty Praw Człowieka z 1966 r. i Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r. Jak pamiętamy, Powszechna Deklaracja ma formę rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, a więc charakter *soft law*. Pakty Praw Człowieka są prawną transpozycją Powszechnej Deklaracji, mają charakter prawnie wiążący, a jednostki mogą się powoływać na nie przed sądami. Projekt Paktu ma podobne ambicje w materii dotyczącej środowiska.

Ad 5/ Pakt ma być, w zamyśle jego twórców, instrumentem żywym i ewoluującym, zaprojektowanym, aby wspierać działania na rzecz środowiska zarówno na poziomach krajowych, jak i międzynarodowym. Globalny Pakt dla Środowiska został zaprojektowany jako instrument, którego zadaniem jest ujednoczenie i strukturyzacja prawa środowiska w dłuższej perspektywie czasu. Dlatego też przepisy Paktu sformułowane są możliwie ogólnie i tworzą raczej szeroką kategorię wymogów prawnych niż katalog szczegółowo sfor-

9 Zob. na temat koncepcji formowania się norm zwyczajowych: A. Pellet, „Le droit international du développement”, „Politique Étrangère”, 1978, 43 (5), ss. 635-637.

10 ICJ Rep. 1996.

11 ICJ Rep. 2010.



Przyjęcie Paktu sprawi, że abstrakcyjne zobowiązania nabiorą konkretnego kształtu

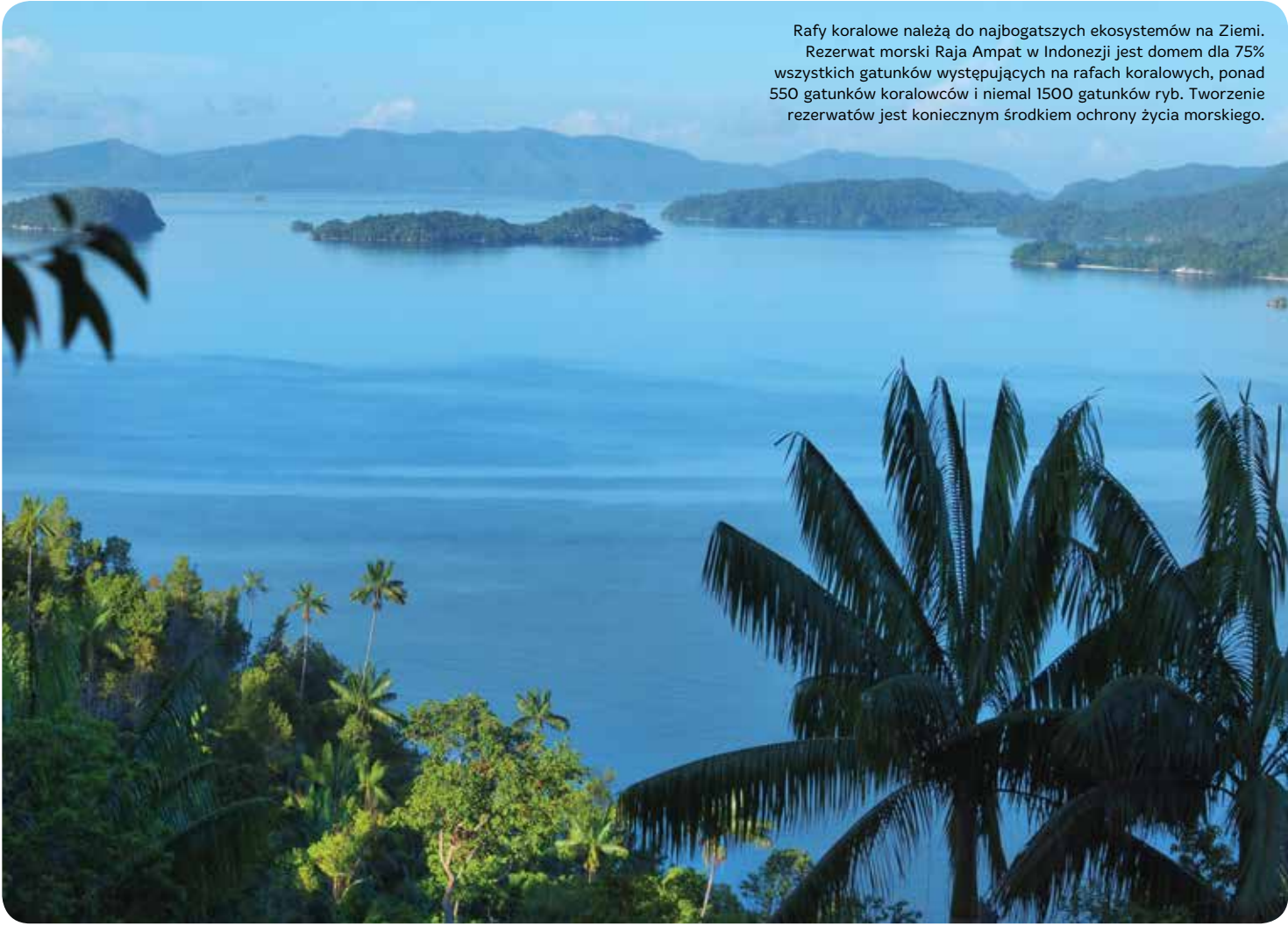
mułowanych zasad. W tym sensie, ogólnie sformułowane zasady będą wskazówkami we wprowadzaniu szczegółowo określonych i konkretnych norm. Ich ogólny charakter sprawia, że stanowią narzędzie pozwalające na ich stosowanie do indywidualnych potrzeb i wymogów danego środowiska. Jak słusznie podkreślają autorzy Białej Księgi, tak sformułowane zasady zdecydowanie powinny ułatwić negocjacje w kwestii przyjęcia projektu Paktu. Ich otwartość, jak również ich abstrakcyjny i ogólny charakter pozwolą na ich przystosowanie w czasie i w przestrzeni do różnych warunków, z perspektywy różnych systemów prawnych, politycznych i kulturowych różnych państw.

Przyjęcie Paktu wprowadzającego ogólne zasady spowoduje, że przepisy w nim zawarte będą przedmiotem implementacji, której efektem będzie nadanie konkretnego kształtu abstrakcyjnym zobowiązaniom zawartym w Pakcie, również w drodze orzecznictwa sądów. Sędziowie skonfrontowani z problemem odnoszącym się do przepisów Paktu będą musieli precyzyjnie ustalać zawartość danego przepisu, wytyczać kontury pojęć i przystosowywać je do danych okoliczności. Prawo orzecznicze z kolei będzie używane przez innych uczestników obrotu prawnego, przyczyniając się w ten sposób do wzbogacenia i uaktualnienia standardów prawnych zasad skodyfikowanych w Pakcie.

Jak podkreślają autorzy Białej Księgi, jednym z głównych celów Globalnego Paktu dla Środowiska jest wzmocnienie efektywności zasad prawa środowiska m.in. przez zmianę ich statusu z zasad soft law na zasady hard law w drodze przyjęcia wielostronnego traktatu. Dlatego też Paktowi musi towarzyszyć mechanizm monitorujący, który zapewni skuteczność jego przepisów. Jak wiadomo, prawo międzynarodowe proponuje szeroki wachlarz mechanizmów monitorujących, które kontrolują wprowadzenie norm, z najbardziej rygorystycznym poziomem kontroli, którym jest kontrola sądowa.

Ten sposób kontroli przestrzegania prawa nie zawsze jest wystarczający i efektywny, zwłaszcza z perspektywy podmiotów indywidualnych, ponieważ w rzeczywistości zasady zawarte w Pakcie będą głównie implementowane na poziomie państw. Monitorowanie działalności legislacyjnej państwa jest generalnie sprawą dyskrecyjną władz państwowych, wymagającą rozważenia nie tylko kwestii prawnych, ale też politycznych, gospodarczych i społecznych. Dlatego też krajowa kontrola sądowa ma zasadniczy wpływ na stosowanie norm Paktu w praktyce krajowej i powinna mieć charakter stały oraz systemowy.

Dlatego też autorzy Paktu, wprowadzając niesądowy mechanizm monitorujący przestrzeganie postanowień Paktu, postrzegają Komitet Monitorujący przede wszystkim jako forum dla wymiany poglądów między podmiotami zainteresowanymi i włączonymi w proces ochrony środowiska. Autorzy Białej Księgi przytaczają szereg przykładów pozytywnego funkcjonowania tego rodzaju mechanizmów w procesie kontroli zgodności praktyki państw z normami traktatu. Ponieważ tego rodzaju instytucje mają kompetencje do wydawania zaleceń, ich praktyka przyczynia się do wypracowywania rodzaju doktryny administracyjnej, prowadzącej do interpretacji przepisów w procesie ich implementacji. Ponadto mogą promować tzw. dobre praktyki aktualnie funkcjonujące w różnych państwach w związku ze stosowaniem zasad prawa środowiska.



Rafy koralowe należą do najbogatszych ekosystemów na Ziemi. Rezerwat morski Raja Ampat w Indonezji jest domem dla 75% wszystkich gatunków występujących na rafach koralowych, ponad 550 gatunków koralowców i niemal 1500 gatunków ryb. Tworzenie rezerwatów jest koniecznym środkiem ochrony życia morskiego.

II. KONSTRUKCJA PROJEKTU PAKTU

Konstrukcja projektu Paktu jest przykładem klasycznej struktury wielostronnego porozumienia międzynarodowego. Projekt otwiera preambuła, która mimo że nie jest *sensu stricto* częścią przepisów wiążących Paktu (te zawarte są w dyspozycji), daje cenne informacje na temat podstawy aksjologicznej, celów i zadań Paktu. Może zatem odgrywać kluczową rolę w jego interpretacji zgodnie z brzmieniem przepisu art. 31 ust. 2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

I. PREAMBUŁA

W preambule zostały zawarte podstawowe powody, dla których powstał projekt Paktu. Wymienia ona w tym względzie rosnące zagrożenia dla środowiska i konieczność zareagowania na nie na szczeblu globalnym, aby lepiej chronić środowisko. Przywołano również podstawowe akty prawne, jak Deklarację sztokholmską z 1972 r. i Deklarację z Rio de Janeiro z 1992 r., Światową Kartę Przyrody z 1982 r., dokument przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 25 września 2015 r. pt. „Cele zrównoważonego rozwoju”, Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r., oraz

Porozumienie paryskie z 2015 r. Zwrócono też uwagę na wymagający natychmiastowego działania fakt, że nasza planeta traci w sposób bezprecedensowy elementy swojej różnorodności. Podkreślono również konieczność potwierdzenia zasady, że używając zasobów naturalnych powinniśmy zapewnić ekosystemom zdolność do samoodnowienia, w tym zdolność do ochrony bioróżnorodności i zapewnienia dobrostanu człowieka. Preambuła przypomina, że wyzwania, które stawiają przed nami zagrożenia na naszej planecie, wymagają bliskiej współpracy i podejmowania działań zgodnie z zasadą wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności oraz możliwości wynikających z uwarunkowań krajowych.

Preambuła przypomina również o wzajemnych powiązaniach między ochroną środowiska a prawami człowieka, ochroną praw ludności tubylczej, sprawiedliwością międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową. Podkreśla rolę podmiotów niepaństwowych w ochronie środowiska i przypomina o żywotnej roli kobiet w realizowaniu celów zrównoważonego rozwoju. Podkreśla fundamentalną rolę nauki i edukacji na tych polach. Preambuła wskazuje również na prawdziwie globalną ambicję Paktu, jaką jest dążenie do unifikacji zasad prawa środowiska.

2. DYSPOZYCJA

KILKA UWAG NA TEMAT KATEGORII ZASAD PRAWA ŚRODOWISKA

W dyspozycji, zgodnie z intencjami twórców projektu Paktu dla Środowiska, artykuły od 1 do 21 kodyfikują zasady zawarte w przepisach pod następującymi tytułami¹²:

- Artykuł 1. Prawo do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku;
- Artykuł 2. Obowiązek dbania o środowisko;
- Artykuł 3. Integracja i zrównoważony rozwój;
- Artykuł 4. Sprawiedliwość międzypokoleniowa;
- Artykuł 5. Zapobieganie;
- Artykuł 6. Ostrożność / przezorność;
- Artykuł 7. Szkoda środowiskowa (w środowisku);
- Artykuł 8. Zanieczyszczający płaci;
- Artykuł 9. Dostęp do informacji;
- Artykuł 10. Publiczny udział;
- Artykuł 11. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska;
- Artykuł 12. Edukacja i szkolenie;
- Artykuł 13. Badania i innowacyjność;
- Artykuł 14. Rola podmiotów innych niż władza publiczna / niż państwo;
- Artykuł 15. Skuteczność norm dotyczących środowiska;
- Artykuł 16. Zdolność do odnawiania ekosystemu (przywracania stanu pierwotnego);
- Artykuł 17. Nieregresywne podejście do istniejącego poziomu ochrony środowiska;
- Artykuł 18. Współpraca;
- Artykuł 19. Konflikty zbrojne;
- Artykuł 20. Zróżnicowanie krajów;
- Artykuł 21. Monitorowanie wdrażania Paktu.

¹² Ponieważ brak jest polskiego tłumaczenia projektu Globalnego Paktu dla Środowiska, tłumaczenie tytułów poszczególnych przepisów pochodzi od autorów tego tekstu.

Ponieważ z Białej Księgi wynika, iż zasadniczym celem Globalnego Paktu dla Środowiska jest kodyfikacja zasad prawa środowiska, warto zastanowić się, o jakim rodzaju zasad myśleli twórcy projektu, zwłaszcza że wyraźnie wskazują oni na ich źródła. Gdyby przyszło wymienić generalną zasadę międzynarodowego prawa środowiska, czyniącą to prawo partykularnym porządkiem w systemie prawa międzynarodowego, to należałoby niewątpliwie wskazać na zasadę imperatywu ochrony środowiska. Można jedynie żałować, że formuła tej zasady zawarta w zasadzie 4 Deklaracji z Rio de Janeiro, mimo upływu niemal 20 lat od konferencji w Rio, wciąż nie stanowi *ratio legis* dla wszelkich środków podejmowanych przez państwa w obrocie prawnomiędzynarodowym.

Generalnie można stwierdzić, że w praktyce współpracy państw w dziedzinie środowiska od co najmniej trzech dziesięcioleci rysują się dwie tendencje. Z jednej strony mamy do czynienia ze wciąż rosnącą świadomością członków społeczności międzynarodowej o konieczności ochrony środowiska w skali globalnej, z drugiej zaś z ich niechęcią do przyjmowania zobowiązań prawnie wiążących. Stąd bierze się w obrocie prawnomiędzynarodowym tak wielka różnorodność aktów prawnych o nieokreślonym charakterze. Ceną, którą płaci społeczność międzynarodowa za taki stan rzeczy, jest niejasny charakter wynikających z nich zobowiązań. Status prawny tych norm staje się tym bardziej istotny, gdy chodzi o praktykę orzecniczą sądów krajowych i międzynarodowych¹³.

W literaturze od lat podejmowane są próby określenia charakteru prawnego tych zasad zawartych w różnego rodzaju deklaracjach, zaleceniach, kodeksach itp.¹⁴ Paradoksalnie, przegląd praktyk zawartych w różnych raportach, jak też w wypowiedziach doktryny prawa międzynarodowego nie pozwala na wyprowadzenie ogólniejszych wniosków co do charakteru prawnego zasad zawartych w tych dokumentach. Przeważa pogląd, że wprawdzie w wielu zasadach można znaleźć powtórzenie norm prawa pozytywnego, ale generalnie zasady zawarte w deklaracjach, wytycznych itp. należałoby zaklasyfikować do kategorii aktów prawnych o względnym poziomie normatywności.

W literaturze podejmowane są interesujące próby zastosowania systemowej koncepcji norm R. Dworkina dla określenia charakteru norm funkcjonujących w międzynarodowym prawie środowiska. Oceniając użyteczność tej koncepcji z pozycji jej zastosowania dla określenia charakteru prawnego tzw. norm niepełnych czy norm o względnym poziomie normatywności międzynarodowego prawa środowiska, niektórzy przedstawiciele doktryny uważają, że zasady zawarte w takich normach przede wszystkim wpływają na proces prawotwórczy i sposoby interpretacji prawa. Zaś elementem decydującym o ich charakterze prawnym jest fakt wprowadzenia ich do dyspozycji traktatu międzynarodowego. Wprowadzone do traktatu zasady nabierają charakteru wiążącego dla jego stron i mogą osiągnąć status normy zwyczajowej, jeżeli powszechna praktyka państw dostarczy dowodów, że była zgodna z tymi za-



Generalną zasadą międzynarodowego prawa środowiska niewątpliwie powinien być imperatyw ochrony środowiska

13 Zob. sprawa projektu Gabčíkovo-Nagymaros, ICJ 92/1997. Na temat praktyki sądów w tej materii zob. „Compendium of Summaries of Judicial Decisions in Environment Related Cases (With Social Reference to Countries in South Asia)”, SACEP/UNEP/NORAD Regional Symposium on the Role of the Judiciary in Promoting the Role of Law in the Area of Sustainable Development, Colombo, Sri Lanka, 4-6 July 1997.

14 Zob. „Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development”, UN Doc. E/CN.17/1996/17/Add.1; „Report of the Expert Group Workshop on International Law Aiming at Sustainable Development”, UN Doc. UNEP/IEL/WS/3/2; „ILA New Delhi Declaration on Principles of International Law relating to Sustainable Development”, UN Doc. A/57/329. Zob. też W. Lang, „UN Principles and International Law”, „Max Planck Yearbook of United Nations Law”, 1999 (3); W. Lang (red.), „Sustainable Development and International Law”, London 1995; P. Sands, „Principles of International Environmental Law”, Cambridge 2003; F.L. Morrison, R. Wolfrum, „International, Regional and National Environmental Law”, The Hague 2000; N. de Sadeleer, „Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules”, Oxford 2002.

Tylko w XX wieku liczebność populacji foki pospolitej w Bałtyku spadła z około 5000 osobników do zaledwie kilkuset w latach 70-tych. Obecnie ich liczebność nieznacznie rośnie, ale wciąż podlega ścisłej ochronie gatunkowej. Foki pełnią kluczową rolę w zachowaniu równowagi ekosystemu Morza Bałtyckiego.



sadami i towarzyszyło jej *opinio iuris* biorących udział w tej praktyce państw¹⁵. Dostarczenie takich dowodów jest bardzo trudne w świetle konieczności przedstawienia obiektywnego dowodu na taką okoliczność. Dlatego też istnieją w doktrynie prawa środowiska daleko idące rozbieżności co do istnienia zasad w międzynarodowym prawie środowiska, które uzyskały status normy prawa zwyczajowego, żeby tylko przypomnieć wciąż trwające na ten temat dyskusje dotyczące charakteru prawnego zasady ostrożności czy zapobiegania.

Dla oceny charakteru prawnego zasad należy wziąć pod uwagę dwie okoliczności: ustalić, czy dany przepis ma charakter normatywny i czy ma on charakter prawnie wiążący. Jeżeli ustalenia co do obydwóch pytań są pozytywne – mamy do czynienia z normą prawa lub zasadą prawa, w rozumieniu norm powszechnego prawa międzynarodowego, z których wynikają podstawowe prawa i obowiązki państw lub innych podmiotów prawa. Jeżeli tylko odpowiedź na pierwsze pytanie jest pozytywna – mamy do czynienia z tzw. miękkim prawem. Jeżeli odpowiedź na żadne pytanie nie jest pozytywna, nie mamy do czynienia z instrumentami o charakterze normatywnym, lecz wyrażającymi politykę państw w danej dziedzinie, która nie została przełożona na normy prawnomiędzynarodowe.

Stosując konstrukcję odróżniania polityk od zasad prawa i norm prawa, doktryna wskazuje na decydujące kryterium odpowiedzialności dającej się wywieść z treści danej normy, jako jeden ze sposobów wyróżnienia norm o charakterze

15 U. Beyerlin, „Transfrontier Environmental Protection, and General International Law”, „Law and State”, 1991, vol. 43.

wiążącym¹⁶. Niewątpliwie jednak na gruncie prawa międzynarodowego pierwszym i podstawowym kryterium będzie ustalenie, czy dana zasada ma charakter normatywny, drugim zaś, czy została zawarta w traktacie międzynarodowym lub czy spełnia wymogi dla jej zakwalifikowania jako normy prawa zwyczajowego.

Dokumentem mającym reprezentatywny charakter z punktu widzenia ustalenia charakteru prawnego zawartych tam zasad jest niewątpliwie Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 r., przyjęta w trakcie Szczytu Ziemi, ponieważ jako akt *soft law* zyskała konsensus niemal całej społeczności międzynarodowej na określenie ram pożądanego postępowania. Zawarte w niej przepisy stanowią zaakceptowany przez społeczność międzynarodową katalog zasad o w miarę określonej pozycji normatywnej, potwierdzonej ich obecnością w aktach prawa pozytywnego lub zwyczajowego. Dlatego też Deklaracja z Rio de Janeiro stała się zasadniczym punktem odniesienia dla twórców projektu Globalnego Paktu dla Środowiska.

Przegląd zasad w niej zawartych pokazuje, że wiele z norm, które były określane w doktrynie jako zasady prawa, okazywało się w istocie normami prawnymi, jak np. zasada zapobiegania szkodom o charakterze transgranicznym, konieczność dokonywania oceny oddziaływania na środowisko czy, w ograniczonym zakresie, zasada „zanieczyszczający płaci” (PPP). I chociaż zakres materialny tych zasad nie jest jeszcze dostatecznie precyzyjnie określony, to można już obecnie wyprowadzić z nich zobowiązania prawne, ponieważ wzywają do podejmowania działań dla osiągnięcia określonego celu.

Przepis międzynarodowego prawa środowiska można uznać za normę prawa międzynarodowego, jeżeli staje się częścią obowiązującego prawa traktatowego lub gdy praktyka państw potwierdza jego wiążący charakter. Większe trudności następuje próba zakwalifikowania tego, co jest zasadą prawa, a co zasadą polityki. I tak np. zasada wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności wydaje się mieć status zasady prawa, podczas gdy np. zasada *sustainable development* pozostaje na poziomie koncepcji politycznej, dającej podstawy aksjologiczne dla rozwoju norm również w obszarze prawa środowiska. Nakreślenie linii rozdzielającej zasady prawa od zasad pozostających na poziomie wytycznych politycznych w prawie środowiska jest istotne z punktu widzenia określenia poziomu zobowiązań państw. Nie można jednak ignorować faktu, że nie ma to większego znaczenia, ponieważ w praktyce międzynarodowej *soft law* w tej dziedzinie ma, jak w żadnej innej dziedzinie prawa międzynarodowego, ogromny wpływ na zachowania państw, m.in. dlatego że pozostają one pod przemożnym wpływem społecznych mechanizmów kontrolnych¹⁷.

3. KLAUZULE KOŃCOWE

Przepisy artykułów od 22 do 26 są typowymi dla porozumień międzynarodowych klauzulami końcowymi. I tak art. 22 stanowi, że Sekretarz Generalny lub Dyrektor Wykonawczy UNEP (Programu Środowiskowego ONZ) będzie wypełniać funkcje Sekretariatu dla stron Paktu. Językami autentycznymi Paktu są:

Nakreślenie linii rozdzielającej zasady prawa od zasad pozostających na poziomie wytycznych politycznych w prawie środowiska jest istotne z punktu widzenia określenia poziomu zobowiązań państw.

16 Zob. U. Beyerlin, „Different Types of Norms In International Environmental Law: Policies, Principles, and Rules”, w: D. Bodansky, J. Brunnee, E. Hey (red.), „The Oxford Handbook of International Environmental Law”, Oxford 2007, s. 425 i nast.

17 Ibidem.

arabski, chiński, angielski, francuski, rosyjski i hiszpański. Funkcję depozytariusza Paktu będzie pełnił Sekretarz Generalny ONZ.

Art. 23 Paktu jest typową klauzulą ratyfikacyjną. Pakt będzie otwarty do ratyfikacji, zatwierdzenia lub przystąpienia – dla państw i organizacji międzynarodowych.

Art. 24 dotyczy wejścia w życie (trzy miesiące po złożeniu ostatniego wymaganego do wejścia w życie dokumentu ratyfikacyjnego, zatwierdzenia, przyjęcia lub przystąpienia). Art. 25 zaś reguluje procedurę wypowiedzenia Paktu, zgodnie z którą Pakt można wypowiedzieć w formie pisemnej, trzy lata po jego wejściu w życie. Wypowiedzenie skutkuje rok po dacie złożenia notyfikacji o wypowiedzeniu (model zaczerpnięty z Porozumienia paryskiego).

Aż 92% mieszkańców Ziemi mieszka na obszarach notujących przekroczenia norm jakości powietrza. Według Światowej Organizacji Zdrowia jest to przyczyną co dziesiątej śmierci. Główne źródła zanieczyszczeń to transport drogowy, elektrownie i elektrociepłownie węglowe, instalacje przemysłowe, spalanie odpadów komunalnych i rolniczych oraz domowe paleniska. W Polsce domowe piece są odpowiedzialne za połowę emisji pyłu zawieszonego i niemal 90% emisji benzo(a)pirenu do powietrza.



III. PRZEGLĄD ZASAD SKODYFIKOWANYCH W PROJEKCIE PAKTU

1. ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Projekt Paktu składa się z 26 artykułów. Z punktu widzenia jego konstrukcji warto zauważyć, że formuła przyjęta dla przepisów zawartych w części dyspozycyjnej Paktu, która kodyfikuje zasady, nie odnosi się bezpośrednio do charakteru przepisów i nie nazywa ich zasadami. Raczej przedstawia szeroko rozumiane instytucjonalno-prawne kierunki rozwoju polityki państw w dziedzinie środowiska, a w konsekwencji międzynarodowego prawa środowiska. Materiałem prawnym używanym w tym celu są zidentyfikowane i wybrane konstrukcje zasad zawartych zarówno w aktach *soft law*, jak i w przepisach norm traktatowych, bez przesądzania o ich charakterze prawnym i o kierunkach ich rozwoju.

Taki był zresztą cel prac grupy ekspertów – wyjaśnienie i ustalenie aktualnego katalogu przepisów, które powszechnie nazywa się zasadami, mające na

uwadze ich prawny charakter w procesie rozwoju i stosowania. Można powiedzieć, że 25. rocznica Deklaracji z Rio przypadająca w 2017 r. stanowiła znakomitą okazję do podjęcia działań konsolidujących zasady prawa środowiska o różnym charakterze prawnym i różnym stopniu nasycenia normatywnością, w postaci wielostronnego porozumienia międzynarodowego – Globalnego Paktu dla Środowiska.

Zgodnie z intencjami twórców projektu Paktu dla Środowiska artykuły od 1 do 20 kodyfikują następujące zasady¹⁸: prawo do życia w ekologicznie odpowiednim środowisku (art. 1); obowiązek dbania o środowisko (art. 2); integracji i zrównoważonego rozwoju (art. 3); sprawiedliwości międzypokoleniowej (art. 4); zapobiegania (art. 5); ostrożności / przezorności (art. 6); naprawiania szkód w środowisku (art. 7); „zanieczyszczający płaci” (art. 8); dostępu do informacji (art. 9); publicznego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska (art. 10); dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (art. 11); zapewnienia edukacji i szkolenia (art. 12); promocji badań i innowacyjności w dziedzinie środowiska (art. 13); udziału podmiotów niepaństwowych (art. 14); zapewnienia skuteczności norm dotyczących środowiska (art. 15); *resilience* – zapewnienia zdolności do odnawiania ekosystemu (art. 16); nieregresywnego podejścia do istniejącego poziomu ochrony środowiska (art. 17); współpracy (art. 18); ochrony środowiska w czasie konfliktów zbrojnych (art. 19); wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności (art. 20).

Pierwsze dwa przepisy projektu Paktu dla Środowiska, tj. art. 1 i art. 2 kodyfikujące prawo do życia w ekologicznie właściwym środowisku i obowiązek dbania o środowisko, stanowią dwa filary Paktu i tworzą podstawę dla szeregu horyzontalnych zasad już umocowanych w prawie środowiska. Na tej podstawie Pakt wymienia szereg praw i obowiązków o wymiarze horyzontalnym, w tym obowiązki ogólne, prawa proceduralne i zasady przewodnie polityk publicznych. Można więc powiedzieć, że te dwa przepisy tworzą solidną bazę dla argumentów popierających pogląd, iż projekt Paktu daje podstawy do uznania go za element kodyfikacji trzeciej generacji praw człowieka.

Chociaż większość przepisów Paktu stanowią zasady, które już mają umocowanie w normach traktatowych powszechnego międzynarodowego prawa środowiska, jego ambicją jest również przyczynianie się do postępowego rozwoju prawa międzynarodowego, o którym stanowi m.in. zasada 13 Deklaracji z Rio de Janeiro. Dlatego Pakt zawiera również zasady, które są w mniejszym stopniu rozpoznawalne w obrocie prawnomiędzynarodowym.

Projekt Paktu daje podstawy do uznania prawa do życia w odpowiednim środowisku i obowiązek dbania o środowisko za element kodyfikacji trzeciej generacji praw człowieka.

2. ZASADY

Przepis artykułu 1 i zarazem pierwszy filar projektu Globalnego Paktu dla Środowiska kodyfikuje prawo do życia we właściwym ekologicznie (odpowiednim ekologicznie) środowisku, które to prawo jest, obok obowiązku dbania o środowisko, jednym z dwóch filarów Paktu. Przepis ów stanowi, że każda osoba ma prawo do życia w środowisku adekwatnym do jej stanu zdrowia, dobrostanu, poczucia godności, kultury i oczekiwań. Prawo to było wyraźnie wyartykułowane w Deklaracji sztokholmskiej (zasada 1), jak też, w bardziej generalny spo-

18 Na określenie zasad użyto nazw najczęściej stosowanych w polskiej nauce prawa środowiska.

sób, w Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 r. (zasada 1). Prawo to znalazło się w konstytucjach wielu państw i jest obecnie uznane za zasadę ogólną prawa środowiska.

W stosunku do podobnego przepisu zawartego w Deklaracji sztokholmskiej sformułowanie zawarte w Deklaracji z Rio ma bardziej ogólny charakter, ponieważ nie odwołuje się już do podstawowego charakteru tego prawa. Przepis ten pozostaje przede wszystkim w kręgu zasad politycznych, ze względu na trudności w określeniu jego zakresu przedmiotowego oraz podmiotów odpowiedzialnych. Trudności te powodują, że jego przełożenie na język standardów prawnych, poza proceduralnymi, jest zasadniczo utrudnione przez brak definicji środowiska. Nie można jednak nie dostrzec jego wpływu na proces kształtowania się normy zwyczajowej przez powszechne wprowadzenie przepisu o prawie do środowiska (zdrowego, adekwatnego, odpowiedniego itp.) do konstytucji krajowych i do traktatów międzynarodowych o bardzo różnym zakresie przedmiotowej regulacji, jak np. międzynarodowe prawo pracy czy tych dotyczących robotników migrujących i ich rodzin, handlu, ludów tubylczych, konfliktów zbrojnych, niebezpiecznych odpadów, zdrowia publicznego¹⁹. Prawo do odpowiedniej jakości środowiska kodyfikują również regionalne akty praw człowieka, jak Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Protokół dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, dotyczący praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, czy Europejska konwencja o dostępie do informacji, publicznym udziale w podejmowaniu decyzji i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska (tzw. Konwencja z Aarhus)²⁰. Warto również wspomnieć, że kilkadziesiąt konstytucji państwowych zawiera przepisy gwarantujące różnie sformułowane prawo do środowiska²¹. Przy okazji należy podkreślić, że Konwencja z Aarhus kodyfikuje wyłącznie proceduralne prawo do dostępu do informacji, publicznego udziału i dostępu do wymiaru sprawiedliwości we wskazanych w jej tytule kwestiach. Nie kodyfikuje więc podmiotowego materialnego prawa do środowiska i jego zakresu rzeczowego, które z perspektywy przepisów Konwencji pozostają poza jej zakresem regulacji.

Drugi filar Paktu zawarto w **artykule 2** i dotyczy obowiązku dbania o środowisko. W świetle jego przepisów, na każdym państwie, instytucji prawa międzynarodowego, osobie fizycznej i prawnej, publicznej lub prywatnej spoczywa obowiązek troski o środowisko. W tym znaczeniu, każdy przyczynia się na swoim poziomie funkcjonowania w społeczności, począwszy od szczebla lokalnego po międzynarodowy, do zachowania, ochrony i odnowienia środowiska oraz integralności ekosystemów na Ziemi. Podobne, chociaż nie zawsze sformułowane tak jak w art. 2 Paktu zobowiązanie, zawierające jednak jego elementy, które należy interpretować w szerszym kontekście prawa międzynarodowego, można znaleźć w wielu innych aktach prawnych, jak np. art. 192 Konwencji Prawa Morza z 1982 r. czy art. 2 Konwencji genewskiej z 1979 r. w sprawie



Na każdym państwie, instytucji prawa międzynarodowego, osobie fizycznej i prawnej, publicznej lub prywatnej spoczywa obowiązek troski o środowisko

19 Zob. np. „Convention Concerning Protection of Workers Against Occupational Hazardous in the Working Environment Due to Air Pollution, Noise and Vibration”, Geneva, 20 June 1977; „Convention Concerning Occupational Safety and Health and the Working Environment”, Geneva, 22 June 1981; „International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families, 18 December 1990, 30 ILM 1521; „The General Agreement on Tariffs and Trade” (GATT); „ILO Convention Concerning Indigenous Peoples in Independent Countries”, 27 June 1989, 28 ILM 1382; „Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949 relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)”, Geneva, 8 June 1977, 16 ILM 1391; „Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal”, Basel, 22 March 1989, 28 ILM 657; „The WHO Framework Convention on Tobacco Control”, Geneva, 21 May 2003 (tekst na stronie: www.who.int/features/2003/08/en – dostęp 13.03.2018).

20 Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Prawo do środowiska w prawie międzynarodowym”, „Państwo i Prawo”, 2000, nr 8.

21 Zob. UN Doc. E/CN.4Su.2/1994/9, „Human Rights and Environment, Final Report of the Special Rapporteur”, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, ECOSOC, Commission on Human Rights.



Prawo do rozwoju musi sprawiedliwie łączyć „rozwojowe” i „środowiskowe” potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń, a ochrona środowiska powinna stanowić integralną część działań związanych z procesami rozwoju

transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości. Czyni tak również Deklaracja sztokholmska w przepisach artykułów 2, 3, 4 i 7 czy Deklaracja z Rio de Janeiro w przepisie zasady 2, która potwierdza międzynarodowy i transgraniczny zakres tej zasady stanowiąc, że państwa, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych i zasadami prawa międzynarodowego, są odpowiedzialne za zapewnienie, że działalność prowadzona w ramach ich prawa lub kontroli nie spowoduje zniszczeń środowiska naturalnego innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami narodowych uregulowań prawnych. W powiązaniu z zasadą 7 Deklaracji z Rio państwa muszą współpracować w celu „zachowania, ochrony i przywracania integralności ekosystemu Ziemi”.

Projekt Paktu przyjął ogólną formułę tej zasady, aby zagwarantować możliwie szeroki zakres zobowiązań wynikających z nakazu dbania o środowisko. Nakaz ten dotyczy wszystkich podmiotów, a więc państw i podmiotów niepaństwowych, a także podmiotów prywatnych, w tym każdej osoby fizycznej i prawnej, tak jak to określa art. 2.

Artykuł 3 Paktu poświęcony jest zasadzie integracji i zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*). Jego przepis stanowi, że strony Paktu mają obowiązek włączenia wymogów środowiska do wszystkich polityk na etapie planowania i wdrażania, na poziomie międzynarodowym i krajowym, szczególnie w celu promowania walki ze zmianami klimatu, ochrony oceanów i utrzymywania bioróżnorodności. Projekt Paktu wyraźnie wskazuje na integracyjny charakter normy ewentualnie wynikającej z wdrożenia koncepcji *sustainable development*. Warto zauważyć, że sformułowanie zasady integracji i zrównoważonego rozwoju zawarte w art. 3 projektu Paktu jest bliskie podejściu do zrównoważonego rozwoju jako celu do osiągnięcia, jak to przedstawia Traktat z Lizbony w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w powiązaniu z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawierającym tzw. klauzulę integracyjną²².

Konieczność osiągnięcia zrównoważonego rozwoju stała się kluczowa w przedmiocie międzynarodowego zarządzania środowiskiem od proklamowania koncepcji na szczycie w Rio de Janeiro w 1992 r., i rozwinięta w postaci 17 celów zrównoważonego rozwoju przyjętych w 2015 r. Globalny Pakt dla Środowiska konkretyzuje cele zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*) jako zasadę integracyjną w prawie środowiska, włączając SDG do każdej polityki publicznej, w tym polityki rozwoju, jak również do wzorców produkcji i konsumpcji.

Jej znaczenie wynikające z treści zasad 3, 4 i 8 Deklaracji z Rio de Janeiro zakłada, że prawo do rozwoju musi być wypełniane tak, aby sprawiedliwie połączyć „rozwojowe” i „środowiskowe” potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń, a ochrona środowiska powinna stanowić nierozłączną część działań związanych z procesami rozwoju.

Dotychczasowa praktyka państw w niewielkim jednak stopniu wskazuje na normatywny charakter koncepcji *sustainable development*, chociaż została zapisana w kilku traktatach międzynarodowych, jak np. w Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych z 1992 r. w sprawie zmian klimatu, która w art. 3 i 4 stanowi, że strony-państwa mają prawo i powinny promować trwały rozwój. Sformułowanie przepisu art. 3 projektu Paktu bierze pod uwagę przede wszystkim dyskrecjonalny charakter działań państwa w tej materii, a więc jest rodzajem wskazówki interpretacyjnej przepisów traktatu i sposobu jego wdrażania. Odwołanie do kon-

22 Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „The Concept of Sustainable Development in the Policy and Law of the European Union”, „Journal of Comparative Urban Law and Policy”, 2017, vol. I, s. 64 i nast.

Życiu peruwiańskich Indian z plemienia Asháninka zamieszkujących wioskę Tsiquireni, na brzegu rzeki Ene, zagraża planowana budowa zapory wodnej Pakitzapango. Organizacja International Rivers pomaga mieszkańcom Tsiquireni i innym społecznościom w walce ze szkodliwymi inwestycjami rzecznyymi, chroniąc ludzi i cenne biosystemy.



cepcji zrównoważonego rozwoju znajdujemy również np. w Konwencji z 1992 r. o różnorodności biologicznej (art. 8), Porozumieniu paryskim z 2015 r. (art. 7(1) i 7(9)), Porozumieniu z Marakeszu z 1994 r. (preambuła) i w wielu innych aktach prawnych, również tzw. *soft law*, jak Karta Ziemi z 2000 r.

W doktrynie powszechnie uważa się, że koncepcja zrównoważonego rozwoju nie ma charakteru normatywnego, a jedynie wskazuje na zintegrowane podejście do spraw środowiska, człowieka i zagadnień rozwoju. Jeżeli spojrzeć się na praktykę stosowania koncepcji *sustainable development*, zwłaszcza na fakt nominalnego często wpisania jej do aktów prawa międzynarodowego oraz na fakt, że Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros²³ nie podjął w swoich rozważaniach wątku koncepcji *sustainable development*, to w pełni uzasadniony jest pogląd, że koncepcja trwałego rozwoju nie ma jeszcze zdefiniowanej pozycji normatywnej w prawie międzynarodowym²⁴. Jej przydatność w rozwoju norm międzynarodowego prawa środowiska bywa oceniana np. w kategoriach „normy modyfikującej”, która ma na celu rozstrzygnięcie konfliktu norm. Jeżeli sądy powołują się na nią w orzeczeniach, koncepcja *sustainable development* przybiera cechy normatywne, co, jak się wydaje, może być właściwe jedynie dla systemu prawnego *common law*²⁵.

Zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej zawarta w **artykule 4** Paktu

”
Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie ma charakteru normatywnego, a jedynie wskazuje na zintegrowane podejście do spraw środowiska, człowieka i zagadnień rozwoju

23 ICJ Rep. 92/1997.

24 P. Sands, „International Courts and the Application of the Concept of Sustainable Development”, „Max Planck Yearbook of United Nations Law”, 1999 (3), s. 389.

25 V. Lowe, „Sustainable Development and Unsustainable Arguments”, w: A. Boyle, D. Freestone (red.), „International Law and Sustainable Development”, Oxford 1999, s. 31 i nast.

Obowiązek zapobiegania szkodom w praktyce obejmuje dwa obowiązki: zapobiegania szkodom oraz informowania innych państw w przypadku działań, które mogą powodować szkody na ich terytorium.

dotyczy, podobnie jak w przypadku zasady integracyjnej, dążenia do uzyskania horyzontalnego wpływu na prawo środowiska, ponieważ stanowi, że zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej wpływa na decyzje dotyczące środowiska. Obecne pokolenia muszą zapewnić, że ich decyzje i działania nie przeszkadzają w realizowaniu potrzeb przyszłym pokoleniom. O konieczności sprostania „aspiracjom” lub „potrzebom” przyszłych pokoleń wspomniano już w Deklaracji sztokholmskiej z 1972 r. (w artykule 1). Kapitał międzypokoleniowy jest wymieniony w załączniku do raportu Bruntland z 1987 r., w zasadach dotyczących ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, takich jak zasada równości międzypokoleniowej. Przepisy tego rodzaju znalazły się we wszystkich głównych porozumieniach międzynarodowych na rzecz ochrony środowiska, m.in. w Deklaracji z Rio de Janeiro, Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa i dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, i wielu innych.

Artykuł 5 Paktu dotyczy obowiązku zapobiegania szkodom środowiskowym, który to obowiązek jest powszechnie uznany w prawie międzynarodowym; w Pakcie podkreśla się zarówno jego wymiar transgraniczny, jak i wewnętrzny. Przepis ten stanowi, że należy podjąć konieczne środki dla zapobieżenia szkodzie w środowisku. Państwa mają obowiązek zapewnić, by działalność prowadzona w ramach ich jurysdykcji lub nadzoru nie spowodowała szkód w środowisku innych państw lub obszarów znajdujących się poza granicami ich jurysdykcji krajowej; a także podjąć środki zapewniające, że instrument oceny oddziaływania na środowisko będzie zastosowany do zamierzonych działań na etapie planu lub projektu, które będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko. W szczególności, państwa powinny mieć na uwadze efekty takich działań, planów i programów, na które wyrażają zgodę lub w które się angażują, z perspektywy obowiązków dochowania należytej staranności.

Obowiązek zapobiegania szkodom jest obecny w wielu umowach międzynarodowych, jak np. w Konwencji Prawa Morza z 1982 r. (art. 192), Konwencji z Espoo z 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (preambuła i art. 2), Konwencji z 1992 r. o różnorodności biologicznej i w wielu innych aktach prawnych, w tym również w zasadach 2, 13, 18 i 19 Deklaracji z Rio de Janeiro. W praktyce obejmuje on dwa obowiązki: zapobiegania szkodom (Deklaracja z Rio, zasada 2) oraz informowania innych państw w razie sytuacji wyjątkowej lub, bardziej ogólnie, w przypadku działań, które mogą powodować szkody na terytorium innych państw (Deklaracja z Rio, zasady 18 i 19).

Artykuł 6 poświęcony jest zasadzie ostrożności, stosującej się do sytuacji, gdy brak pewności naukowej sytuuje daną kwestię w granicach potencjalnego ryzyka. Zasada ostrożności jest szeroko wpisana do międzynarodowych i krajowych aktów prawnych. Pakt przyjmuje formę zasady ostrożności, która gwarantuje jej odpowiednią artykulację w związku z zasadą zapobiegania.

Obydwie zasady bywają łączone i analizowane wspólnie, a niektórzy przedstawiciele doktryny prawa środowiska uważają, że można ich używać zamiennie²⁶. Zdaniem innych, zasada zapobiegania nie należy mylić z zasadą ostrożności, która w istocie swej ma działanie głębiej sięgające w źródła ochrony środowiska²⁷. Kierowanie się zasadą zapobiegania nakazuje bowiem podjęcie działania w przedmiocie ochrony środowiska na najwcześniejszym,

26 Zob. L. Kramer, „EC Environmental Law”, wyd. VII, London 2011, s. 23.

27 Zob. J.H. Jans, „European Environmental Law”, Groningen 2000, s. 35.

a w istocie na każdym etapie podejmowania środków. Natomiast istota zasady ostrożności zakłada, że brak dowodów naukowych co do możliwości występowania jakiegoś zjawiska czy procesu nie stanowi powodu niepodejmowania działań w celu uniknięcia potencjalnie poważnych i nieodwracalnych szkód. Nie można jednak nie zauważyć genetycznego związku istniejącego między obydwoma zasadami, wynikającego z realizacji nadrzędnego celu ochrony środowiska, na który wskazują m.in. przepisy zasady 15 Deklaracji z Rio de Janeiro.

Zasada ostrożności została wpisana do wielu prawnie wiążących aktów prawa międzynarodowego, takich m.in. jak Konwencja wiedeńska z 1985 r. o ochronie warstwy ozonowej (preambuła), Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych z 1992 r. w sprawie zmian klimatu (art. 3), Protokół kartageński z 2000 r., o bezpieczeństwie ekologicznym, do Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r. (art. 10 i 11). Zasada ostrożności wpisana jest również do wielu aktów prawa miękkiego, jak np. Zasady z Oslo dotyczące zmian klimatu z 2015 r. (zasada 1) czy projekt Międzynarodowego paktu na rzecz prawa człowieka do środowiska z 2016 r. (International Covenant on the Human Right to the Environment).

Artykuł 7 dotyczy szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu. Przepis w pierwszej części jest sformułowany dość ogólnie stanowiąc, że należy podjąć odpowiednie środki zaradzające szkodom w środowisku. Brak adresata tego obowiązku pozwala na domniemanie, że art. 7 należy interpretować w świetle przepisu art. 2 Paktu, stanowiącego o powszechnym obowiązku dbania o środowisko. Część druga art. 7 stanowi o zobowiązaniu państwa-strony Paktu do notyfikowania innym państwom wystąpienia klęski żywiołowej lub innego rodzaju nagłych zdarzeń, które mogą spowodować nagłe groźne skutki dla środowiska. Państwa są zobowiązane do współpracy i pomocy w tym względzie. Deklaracja sztokholmska w zasadzie 22 i zasada 13 Deklaracji z Rio de Janeiro stanowią o zasadzie odpowiedzialności, co oznacza, że państwa powinny wprowadzać przepisy prawne dotyczące naprawienia szkód w środowisku, ale także powiadamiać o takich szkodach inne państwa, które mogą zostać dotknięte szkodą, oraz nakładają na nie obowiązek współpracy.

Wobec braku ogólnej normatywnej definicji środowiska, które jest rozumiane bardzo szeroko, ogólne pojęcie szkody w środowisku rozumiane jest równie szeroko. Pojęcie szkody jest na ogół definiowane na potrzeby każdego traktatu indywidualnie i dotyczy szkody w takich elementach składających się na pojęcie środowiska, jak flora, fauna, gleba, woda, szeroko pojęte warunki klimatyczne, dziedzictwo kulturalne i naturalne, wartości krajobrazowe. Pytaniem podstawowym jest więc na gruncie konkretnego przypadku pytanie o definicję szkody w środowisku. Z praktyki traktatowej państw i z przeglądu stanowisk doktryny wynika wielorakie podejście do tego zagadnienia. Wąska definicja tego pojęcia obejmuje szkodę ograniczoną do składników naturalnych środowiska; szersza zaś dotacza do składników naturalnych takie elementy, jak dziedzictwo kulturowe, wartości krajobrazowe czy walory wypoczynkowe środowiska. Żadna z tych koncepcji nie zawiera elementu szkody na osobie czy własności.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na zagadnienie relacji między pojęciami szkody a zanieczyszczenia środowiska, ponieważ wiele traktatów dotyczących środowiska używa obydwu terminów. Charakterystyczne, że przepisy w większości dość precyzyjnie ustalają pojęcie zanieczyszczenia, traktując pojęcie szkody w kategoriach ogólnych.

”

Zasada ostrożności zakłada, że brak dowodów naukowych co do możliwości występowania jakiegoś zjawiska czy procesu nie stanowi powodu niepodejmowania działań w celu uniknięcia potencjalnie poważnych i nieodwracalnych szkód



Państwo ma obowiązek zapobiec szkodzie w środowisku i powstrzymać się od działań, które mogą spowodować taką szkodę

Nasuwa się więc wniosek o dość problematyczną skuteczność zastosowania klasycznej koncepcji odpowiedzialności państwa w prawie międzynarodowym do szkody w środowisku²⁸. Z orzecznictwa Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości można wywieść zasadę, że państwo ma obowiązek zapobiec szkodzie w środowisku i powstrzymać się od działań, które mogą spowodować taką szkodę. Trybunał potwierdził zasadę, że normą prawa zwyczajowego jest obowiązek poszanowania środowiska innych państw lub środowiska pozostającego poza jurysdykcją jakiegokolwiek państwa²⁹.

Artykuł 8 dotyczy odpowiedzialności według zasady „zanieczyszczający płaci”, która oznacza, że zanieczyszczający musi ponosić koszty zanieczyszczeń, w zgodzie z zasadą 16 Deklaracji z Rio i wieloma porozumieniami międzynarodowymi. Wspomniana w powyższym zdaniu zasada 16 stanowi, że władze krajowe muszą dołożyć wszelkich starań, aby promować wewnątrzpaństwowe pokrycie kosztów naprawy środowiska oraz użycie instrumentów ekonomicznych biorących pod uwagę podejście, iż zanieczyszczający, generalnie, powinien ponosić wszelkie koszty zanieczyszczeń, mając na uwadze interes publiczny oraz niezakłócony międzynarodowy handel i proces inwestowania. Przez wielu autorów owa zasada 16 nie jest uznawana za normę prawną ze względu na jej niezdefiniowany podmiot³⁰. Również kompromisowa formuła tej zasady zawarta w Deklaracji z Rio de Janeiro wskazuje na wątpliwości państw co do jej charakteru prawnego na poziomie standardów obowiązujących w stosunkach międzynarodowych. Dlatego też część doktryny uważa, że PPP nie ma charakteru normy prawa zwyczajowego³¹.

Niewątpliwie jednak zasada „zanieczyszczający płaci” ma charakter normatywny. Została ona wypracowana jako metoda alokacji kosztów związanych z kontrolą zanieczyszczeń środowiska w 1974 r. przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która potwierdziła jej fundamentalny charakter i znaczenie dla praktyki państw członkowskich organizacji³². Zgodnie z zaleceniem OECD koszty zanieczyszczeń powinny być pokrywane przez zanieczyszczającego, który może przerzucić je na konsumenta. Koszty te nie powinny być jednak subsydiowane przez państwo.

Wprowadzenie przepisu o zasadzie PPP do Deklaracji z Rio de Janeiro uczyniło z niej zasadę o charakterze powszechnym, a nie tylko odnoszącą się do państw na odpowiednio wysokim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zasada PPP została włączona do wielu aktów prawa międzynarodowego i do praktyki wewnętrznej wielu państw. Celem, jaki jej przyświeca, jest uczynienie odpowiedzialnym zanieczyszczającego, a nie obciążenie go później wspólną odpowiedzialnością za działania innych podmiotów zanieczyszczających. Przepisanie kosztów naprawienia szkody jednemu zanieczyszczającemu jest konsekwencją faktu, że zanieczyścił on środowisko³³.

28 Zob. np. art. 1 Konwencji o odpowiedzialności międzynarodowej za szkody wyrządzone przez statki kosmiczne, z 1972 r.

29 Zob. na ten temat M.M. Kenig-Witkowska, „Prawno międzynarodowa odpowiedzialność za szkody transgraniczne w środowisku. Uwagi na marginesie projektu Zasad dotyczących alokacji strat wynikających ze szkód transgranicznych spowodowanych działalnością transgraniczną”, w: J. Menkes (red.), „Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania”, Warszawa 2006, s. 311 i nast.

30 Zob. np. L. Kramer, „EC Environmental Law”, op. cit.

31 Innego zdania jest np. A. Kiss, por. A. Kiss, D. Shelton, „Guide to International Environmental Law”, Leiden 2007.

32 „OECD Council Recommendation on Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies”, C (72) 128 (1972); „OECD Recommendation on Implementation of the Polluter-Pays Principle”, C (74) 223 (1974).

33 Zob. H. Smets, „Wyjątki od zasady «zanieczyszczający płaci»”, w: J.C. Masclet (red.), „Wspólnota Europejska a środowisko naturalne. Konferencja w Angers”, Lublin 2006, s. 273 i nast. Stosowanie zasady PPP dotyczy: 1/ kosztów działań prewencyjnych i walki z zanieczyszczeniami ustalonych przez władze publiczne, włącznie z opłatami za świadczone usługi; 2/ kosztów spowodowanych przez zanieczyszczającego i działań rekompensujących (tzn. kosztów odszkodowań ofiarom działań oczyszczających i rehabilitacji zanieczyszczonego środowiska); 3/ kosztów wpłat dokonanych przez zanieczyszczającego na rzecz władz publicznych z tytułu zanieczyszczeń, takich jak mandaty, kompensacje, kary, podatki, kupno licencji itp.; 4/ części kosztów działań administracyjnych zarządzania środowiskiem.

Wielu autorów piszących o prawie środowiska zwraca uwagę, że treść i stosowanie zasady PPP wciąż pozostaje otwarte dla interpretacji, w szczególności w odniesieniu do rodzaju i granicy kosztów³⁴. Nie oznacza to, że zasada PPP nie ma charakteru normy prawnej, nawet jeżeli wziąć pod uwagę jej dość „miękką” formułę zawartą w zasadzie 16 Deklaracji z Rio.

Artykuły 9, 10 i 11 dotyczą zobowiązań proceduralnych w zakresie dostępu do informacji, podejmowania decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiska. Prawa te są wymienione w wielu różnych aktach prawa międzynarodowego dotyczących środowiska, zarówno o charakterze *soft law*, jak Deklaracja z Rio (zasada 9), jak też wiążących umowach międzynarodowych, jak Konwencja z Aarhus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa i dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (art. 1, 6, 7, 8, 9), Porozumienie paryskie z 2015 r. (art. 12) oraz wiele innych, w tym akty *soft law*, jak np. Karta Ziemi z 2000 r., Deklaracja ILA z New Delhi z 2002 r. czy projekt Międzynarodowego paktu na rzecz prawa człowieka do środowiska z 2016 r. (art. 8 i 9). Praktyka ich stosowania również na poziomie krajowym umocowuje je w katalogu zasad prawa środowiska.

Z wyżej wymienionych artykułów Paktu wynika po pierwsze, że każda osoba ma prawo dostępu do informacji w sprawach środowiska, bez potrzeby wykazania swojego interesu. Władza publiczna ma obowiązek gromadzenia takich informacji i udostępniania ich opinii publicznej.

Każda osoba ma też prawo do udziału w procesie podejmowania decyzji, środków, planów, programów oraz innych działań, na poziomie polityk i środków prawnych przyjmowanych przez władze publiczne, które mają znaczący wpływ na środowisko. Udział społeczeństwa oznacza prawo do wyrażenia opinii w trakcie podejmowania decyzji zgodnie z Deklaracją z Rio (zasada 10).

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest ściśle związany ze skutecznością Paktu. Zgodnie z przepisem art. 10 Paktu, strony zapewnią funkcjonowanie skutecznego i dostępnego wymiaru sprawiedliwości, w tym do środków administracyjnych, włączając w to zaradzenie i naprawienie szkód. Biorąc pod uwagę fakt, że zasada ta będzie stosowana w krajach o różnych systemach sądowych, w Pakcie zawarto sformułowanie na tyle ogólne, że pozwala na uszanowanie tradycji narodowych w tym względzie.

Artykuł 12 dotyczy obowiązku kształcenia i szkolenia w przedmiocie ochrony i zachowania środowiska, potwierdzonego w wielu konwencjach (np. Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r. (art. 13), Porozumienie paryskie z 2015 r. (art. 12)), a także w instrumentach prawa miękkiego, jak np. Deklaracja sztokholmska (zasada 19). Trzeba pamiętać, że edukacja środowiskowa to podstawowe elementy zasady zrównoważonego rozwoju (SDG – cel 4).

Zgodnie z art. 12 Paktu strony zapewnią jak najszerszy zasięg edukacji środowiskowej nie tylko dla młodego pokolenia, ale też dla dorosłych. Jej celem jest wyrobienie w społeczeństwie odpowiedzialnych zachowań w przedmiocie ochrony i polepszenia jakości środowiska. Strony Paktu zapewniają swobodę wypowiedzi i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska. Wymogi dotyczące edukacji zawarte w tym przepisie Paktu przyczyniają się nie tylko do powstawania świadomości środowiskowej (indywidualnej i zbiorowej), ale także świadomości dotyczącej skutecznego egzekwowania praw i obowiązków

Każda osoba ma prawo dostępu do informacji w sprawach środowiska, bez potrzeby wykazania swojego interesu. Każda osoba posiada też prawo do udziału w procesie podejmowania decyzji, które mają znaczący wpływ na środowisko, jak i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

34 Zob. P. Sands, „Principles...”, op. cit., s. 282.



Jedno z następstw ocieplenia klimatu stanowi wzrost poziomu morza, powodowany przede wszystkim topnieniem lądolodów i lodowców znajdujących się na lądzie lub dnie morskim. Naukowcy wskazują, że stopnienie lodowców Grenlandii podniosłoby poziom wody o 7 metrów, lodowców Antarktydy Zachodniej o 5 metrów, a całości lądolodu Antarktydy – o około 60 metrów.

w materii środowiska. Generalnie można powiedzieć, że zasada ta ma na celu kształtowanie polityki publicznej.

Artykuł 13 służy realizacji podobnego celu. Deklaruje bowiem obowiązek promowania badań nad ekosystemami i wprowadzania innowacji w tym przedmiocie. Państwa mają promować, zgodnie ze swoimi najlepszymi możliwościami, rozwój najlepszej wiedzy o ekosystemach. Państwa-strony mają obowiązek współpracy w tym przedmiocie, z uwzględnieniem wymiany naukowej i technologicznej, włączając innowacje technologiczne. Zasada ta jest wpisana w treść wielu aktów prawa międzynarodowego, takich jak np. Konwencja w sprawie transgranicznego przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości z 1979 r. (art. 3 i 4), Konwencja Prawa Morza z 1982 r. (art. 200), Wiedeńska konwencja o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r. (art. 4), Protokół montrealski z 1987 r. w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (art. 9), Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (art. 4.1 i art. 5), Konwencja z 1992 r. o różnorodności biologicznej (art. 1), Porozumienie paryskie z 2015 r. (art. 10.1, 10.2, 10.5). Nawiązują do niej również Deklaracja z Rio (zasada 9) i Deklaracja sztokholmska (zasady 12 i 20).

Artykuł 14 określa zasadniczą rolę podmiotów niepaństwowych i podmiotów lokalnych w realizacji zasad ochrony środowiska wynikających z Paktu. Przepis ten stanowi, że strony Paktu podejmą niezbędne środki, aby zachęcić podmioty niepubliczne, społeczeństwo obywatelskie, podmioty gospodarcze, miasta i regiony do wzięcia udziału w procesie ochrony środowiska. Do nadania tej zasadzie walorów aplikacyjnych stosuje się przepisy takich aktów prawa miękkiego jak: Deklaracja z Johannesburga z 2002 r. (zasady 27 i 29); Mię-

dzynarodowe standardy ISO 26000, wskazówki dotyczące odpowiedzialności społecznej z 2010 r.; Zasady OECD dla Kompanii Międzynarodowych 2011; Rezolucja ONZ A/69/L.85, *Objectives of Sustainable Development* z 2015 r.; oraz wiele innych, jak też takie umowy międzynarodowe jak np. Konwencja z 1992 r. o różnorodności biologicznej (art. 10(e)).

Artykuł 15 mówi ogólnie o obowiązku państw-stron zapewnienia skuteczności norm dotyczących środowiska zgodnie z zasadą 11 Deklaracji z Rio de Janeiro, Paktu IUCN w wersji z 2015 r., projektu Międzynarodowego paktu na rzecz prawa człowieka do środowiska z 2016 r. Podstawą zasady jest wymóg zarówno przyjęcia, jak i wdrożenia koniecznych środków prawnych, które, jak można wyinterpretować z art. 1, zapewnią realizację standardów prawa człowieka do ekologicznie właściwego środowiska w świetle zasady obowiązku dbania o środowisko wszystkich podmiotów wymienionych w art. 2 projektu Paktu. Omawiany przepis projektu Paktu stanowi, że strony mają obowiązek przyjęcia skutecznych przepisów prawa środowiska i zapewnienia efektywnej i uczciwej ich implementacji oraz skuteczności.

Przy okazji interpretacji tej zasady warto zwrócić uwagę na pomijane często w analizach doktryny brzmienie drugiego zdania zasady 11 Deklaracji z Rio, zawierające w sobie element zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności, które paradoksalnie może pozostawać w sprzeczności z zasadą sprawiedliwości międzypokoleniowej.

W artykułach 16 i 17 przedstawiono dążenia autorów projektu Paktu do promowania zasady postępującego i postępowego (z perspektywy rozwoju nowych technologii) rozwoju prawa środowiska m.in. przez kodyfikację zasady dotyczącej wzmacniania zdolności ekosystemów do odnawiania (zasada *resilience*) i zasady nieregresywności. Zasada *resilience* wywodzi się z koncepcji „poprawy” środowiska zawartej w Deklaracji sztokholmskiej (zasada 1) lub z ducha Światowej Karty Przyrody z 1982 r. Zgodnie z tą zasadą, polityka w dziedzinie środowiska przełożona na środki prawne podejmowane przez władze państwowe musi zmierzać nie tylko do naprawy szkód w środowisku, ale także do wzmocnienia zdolności ekosystemu do samoodnawiania się i znalezienia równowagi w funkcjonowaniu ekosystemów.

Artykuł 17 stanowi, że strony powstrzymają się od przyjmowania norm i podejmowania działalności, których efektem jest redukcja globalnego poziomu ochrony środowiska gwarantowana przez aktualne przepisy prawa. Zasada nieregresywności nie jest w istocie nowa w działaniach prawotwórczych. Jej elementy są obecne w Deklaracji sztokholmskiej w zasadzie 1 czy w Porozumieniu paryskim w art. 4(3) stanowiącym, że nowe, kolejne zobowiązania państw w przedmiocie redukcji emisji będą większe niż poprzednio zgłoszone. Zasada nieregresji zakazuje władzom publicznym stanowienia prawa w celu obniżenia istniejącego wcześniej poziomu ochrony. Koncepcja ta obejmuje zakaz przyjmowania nowych przepisów w celu zmniejszenia poziomu ochrony i mniej korzystnych dla środowiska.

Artykuł 18 potwierdza obowiązek współpracy na rzecz ochrony środowiska w skali globalnej. Przepis ten nawiązuje do Deklaracji z Rio de Janeiro (zasada 14 i 18), Deklaracji sztokholmskiej (zasada 7 i 27), Konwencji Prawa Morza z 1982 r. (art. 123, 198), Konwencji z 1992 r. w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych (preambuła), Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r. (art. 14e) i wielu innych.

Omawiany przepis stanowi, że strony Paktu mają obowiązek współpracy na rzecz zachowania, ochrony, odtworzenia integralności ekosystemu na Zie-

”

Polityka w dziedzinie środowiska musi zmierzać nie tylko do naprawy szkód w środowisku, ale także do wzmocnienia zdolności ekosystemu do samoodnawiania się i znalezienia równowagi w funkcjonowaniu ekosystemów

Strony Paktu mają obowiązek współpracy na rzecz zachowania, ochrony, odtworzenia integralności ekosystemu na Ziemi.

mi w dobrej wierze i w duchu partnerstwa globalnego w celu implementowania przepisów Paktu. Wymóg współpracy jest skierowany do całego systemu zarządzania środowiskiem i zakłada, że państwa działają razem w celu zachowania, ochrony i przywrócenia integralności ekosystemów. Przepis ten wskazuje na konieczność promowania prawdziwie międzynarodowej solidarności na rzecz środowiska, zakorzenionej w społeczności potężzonej solidarnością żywych istot.

Aby określić wartość normatywną **artykułu 18**, warto pierwszą część przepisu oddzielić od reszty jego treści. Druga część tego przepisu stanowi w istocie sformułowanie znanej powszechnemu prawu międzynarodowemu zasady obowiązku współpracy w dobrej wierze i w duchu globalnego partnerstwa³⁵. Jednakże ze względu na wysoce abstrakcyjną formułę wyrażającą zasadę współpracy, należy uznać, że mamy do czynienia raczej z normą prawną niż z zasadą, ponieważ dotyczy działania skierowanego na uzyskanie określonego rezultatu.

Artykuł 19 rozciąga zasadę ochrony środowiska na sytuacje konfliktów zbrojnych, zgodnie z zasadą 24 Deklaracji z Rio. Omawiany przepis stanowi, że państwa podejmą działania chroniące środowisko w czasie konfliktów zbrojnych, zgodnie z normami powszechnego prawa międzynarodowego w tej materii. Z tej perspektywy rysują się zagadnienia dotyczące: 1/ zakresu obowiązywania traktatowych norm międzynarodowego prawa środowiska w czasie konfliktów zbrojnych; 2/ zakresu ogólnych zasad ochrony środowiska w normach międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych; 3/ zakresu szczególnych zasad ochrony środowiska w normach międzynarodowego prawa konfliktów zbrojnych³⁶.

Jednak najbardziej pilnym problemem do regulacji jest ochrona środowiska w czasie zbrojnych konfliktów wewnętrznych, ponieważ środowisko właśnie w czasie takich konfliktów jest najbardziej narażone na degradację i nieodwracalne szkody. Nie należy tracić też z pola widzenia negatywnego wpływu działalności wojska na środowisko również w czasie pokoju.

Niektóre z tych problemów są objęte przepisami traktatów dotyczących prawa konfliktów zbrojnych. Do innych mają zastosowanie krajowe systemy ochrony środowiska. Nie ulega jednak wątpliwości, że działalność sektora wojskowego w czasie pokoju wpływa na środowisko, a konsekwencje tych działań mają często skutek transgraniczny, wtedy zaś należą już do domeny powszechnego prawa międzynarodowego. Perspektywa konfliktu wartości chronionych w kontekście zachowania i ochrony środowiska oraz działań związanych z sektorem wojskowym okazuje się zatem nie być wyłącznie krajową. Problemy te należy postrzegać w następującej zależności wynikającej z zasad międzynarodowego prawa środowiska: sektor wojskowy, chroniący najbardziej żywotny interes każdego państwa, jakim jest jego bezpieczeństwo, jest jednocześnie jednym z najbardziej potencjalnie degradujących jego środowisko, a więc stwarzającym zagrożenia dla tego społeczeństwa i jego przyszłych pokoleń. Taka perspektywa pokazuje, że interpretacja przepisu art. 19 powinna brać pod uwagę wymogi wynikające z zasady zrównoważonego rozwoju.

Artykuł 20 kodyfikuje zasadę wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności, zgodnie z zasadami 9, 10, 12 i 23 Deklaracji sztokholmskiej oraz zasa-

35 Ibidem, s. 249.

36 Szerzej na ten temat zob. M.M. Kenig-Witkowska, „Działania militarne i ochrona środowiska – pominięty aspekt zrównoważonego rozwoju”, w: Z. Galicki, A. Gubrynowicz (red.), „Międzynarodowe prawo ochrony środowiska XXI wieku”, Warszawa 2013, s. 175 i nast.

dami 6, 7 i 11 Deklaracji z Rio. Również wiele porozumień międzynarodowych i aktów prawa miękkiego stosuje tę zasadę, by wymienić tylko Konwencję Prawa Morza z 1982 r. (preambuła), Konwencję wiedeńską o ochronie warstwy ozonowej z 1985 r. (preambuła), Protokół montreali z 1987 r. w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową (art. 5 i 10.1), Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (preambuła, art. 3), Konwencję o różnorodności biologicznej z 1992 r. (art. 20), Protokół z Kioto z 1997 r. do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (art. 10 i 13(4)), Porozumienie paryskie z 2015 r. (art. 2.2, art. 4(3, 4, 5, 6, 19), art. 9.3), Deklarację ILA z New Delhi z 2002 r. w sprawie zasad prawa międzynarodowego odnoszących się do zrównoważonego rozwoju czy zasady z Oslo z 2015 r. dotyczące zmian klimatu.

Przepis art. 20 stanowi, że uwzględnione zostaną szczególne potrzeby krajów rozwijających się, w szczególności najmniej rozwiniętych i tych, których sytuacja jest szczególna ze względu na warunki „środowiskowe”. Dalej przepis ów zakłada stosowanie zasady wspólnej, ale zróżnicowanej odpowiedzialności i brania pod uwagę zróżnicowanych możliwości ze względu na istniejące różnice w sytuacji państw.

Zasada uwzględnienia szczególnej sytuacji krajów rozwijających się w konstruowaniu zobowiązań prawnomiędzynarodowych służy celowi zapewnienia równości w stosunkach międzynarodowych. Opiera się ona na wniosku wynikającym z funkcjonowania społeczności międzynarodowej, że państwa osiągnęły różne poziomy rozwoju i wniosły różny wkład zarówno w ochronę, jak i w degradację środowiska, chociaż zarówno doktryna, jak też praktyka prawa środowiska krytykuje od dawna wprowadzanie różnych kategorii podmiotów do prawa środowiska i optuje za ujednoczeniem do jednej kategorii podmiotów tego prawa.

3. MECHANIZM MONITOROWANIA

Jednym z głównych celów Paktu jest konsolidacja zasad prawa środowiska. Przejście od miękkiego prawa do norm prawnie wiążących za pomocą takiego instrumentu jak Pakt ma na celu wzmocnienie skuteczności zasad regulujących obrót prawny w dziedzinie środowiska m.in. przez możliwość powoływania się na nie przed sądami krajowymi i międzynarodowymi. Dlatego poza kodyfikacją zasad, Paktowi musi towarzyszyć mechanizm monitorowania, który m.in. ma zagwarantować efektywne ich wdrożenie, zanim sprawy związane z aplikacją tychże zasad trafią do sądu.

W związku z tym na podstawie **artykułu 21** ustanowiony zostaje komitet niezależnych ekspertów, którego zadaniem jest ułatwianie stronom Paktu wywiązywania się ze zobowiązań zawartych w Pakcie, zamiast stosowania penalizacji i procedur sądowych, zgodnie z zasadą przejrzystości i biorąc pod uwagę różnorodność sytuacji w różnych krajach.

Jak wynika z praktyki obrotu prawnomiędzynarodowego w dziedzinie środowiska, wybór mechanizmu pozasądowego i ułatwiającego wywiązywanie się ze zobowiązań w oparciu o system monitorowania wydaje się odpowiedni dla wyzwań stawianych przed prawem ochrony środowiska. Takie rozwiązanie zapewnia niezbędną elastyczność, zdolność dostosowywania się i skuteczność wdrażania zasad zawartych w przepisach projektu Paktu. Mechanizm zawarty w artykule 21 bezpośrednio nawiązuje do podobnych mechanizmów znanych



Zapewnieniu równości w stosunkach międzynarodowych służy zasada uwzględnienia szczególnej sytuacji krajów rozwijających się

międzynarodowemu prawu środowiska, tzw. mechanizmu zgodności (*mechanisms of compliance*).

Wypracowanie takich mechanizmów można uznać za jedno z najbardziej znaczących osiągnięć odnotowywanych przez doktrynę i praktykę międzynarodowego prawa środowiska. Pojawienie się w traktatach specjalnych procedur na wypadek zaistnienia niezgodności praktyki państw z postanowieniami traktatu (procedury w przypadkach *non-compliance*) uważa się za postęp na drodze do efektywności norm prawa środowiska. Ich zasadniczą cechą jest to, że nie wprowadzają elementu prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państwa za nieprzestrzeganie prawa. Mają przede wszystkim służyć poprawie funkcjonowania przepisów traktatu i to nie tylko wtedy, gdy o takiej niezgodności zawiadomiła instytucje traktatu inna strona albo gdy instytucje same powzięły taką informację, ale też gdy strona nieprzestrzegająca przepisów traktatu sama informuje instytucje traktatu o niezgodności swojej praktyki z jego normami.

Procedury w przypadku *non-compliance* są obecnie tak często stosowane w międzynarodowym prawie środowiska, że doktryna dość powszechnie uznaje ich obecność w porozumieniach wielostronnych za przejaw standardowej praktyki w przestrzeganiu norm tego prawa. Mechanizm wprowadzony po raz pierwszy przez Protokół montrealski został wpisany do wielu umów międzynarodowych dotyczących środowiska, jak np. Konwencja bazylejska z 1987 r. o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych³⁷; Protokół z Kioto z 1997 r. do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r. (art. 18); Konwencja z Aarhus z 1998 r. o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (art. 15)³⁸; Protokół z 1994 r. dotyczący ograniczenia emisji siarki oraz Protokół z 1991 r. dotyczący ograniczenia lotnych substancji organicznych lub ich przeptywów transgranicznych do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości³⁹; Protokół z Kartagenu z 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa biologicznego (art. 214) do Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r.; Konwencja z 1998 r. w sprawie procedury zgody po uprzednim poinformowaniu w międzynarodowym handlu niektórymi niebezpiecznymi substancjami chemicznymi i pestycydami (art. 18) i inne.

Generalnie, celem procedur stosowanych w sytuacji niezgodności praktyki państwa z przepisami traktatu jest ułatwienie stronie traktatu zastosowania się do jego przepisów przez udzielanie porad technicznych lub prawnych dotyczących implementacji albo też bardzo konkretnej pomocy, jak np. w postaci transferu technologii, budowaniu instytucji, pomocy w konstruowaniu planu działania dotyczącego osiągnięcia zgodności itp. Tak zorganizowane „procesy naprawcze” są najbardziej skuteczne w sytuacji, gdy mamy do czynienia z otwartym zgłoszeniem przez państwo faktu niezgodności swojego postępowania z przepisami traktatu. Praktyka stosowania przedmiotowej procedury dowodzi, że państwa mogą na ogół liczyć na konstruktywną współpracę ze strony instytucji zarządzających traktatem.

Procedury stosowane w przypadkach niezgodności są dość ogólnie określone oraz stosunkowo mało sformalizowane, dlatego też z perspektywy zabez-

Mechanizm zgodności uznawany jest za jedno z najbardziej znaczących osiągnięć międzynarodowego prawa środowiska i skutkuje wzrostem efektywności norm.

37 Decyzja Konferencji Stron V/16, UNEP/CH.5/29 z 19 grudnia 1999 r.

38 Decyzja Spotkania Stron I/7 z 23 października 2002 r. o powołaniu Komitetu ds. przestrzegania Konwencji.

39 Decyzja 1992/7 Organu Wykonawczego Konwencji (www.unece.org).

pieczeń prawnych mogą budzić szereg wątpliwości, z których najważniejszą jest pytanie, czy procedury te nie zamykają możliwości skorzystania z systemu pokojowego rozstrzygnięcia sporów przewidzianego przez prawo międzynarodowe. Standardowo stosowaną w traktatach formułą jest klauzula stanowiąca, że procedura *non-compliance* nie narusza zasady pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych.

Prawdopodobnie ze względu na cel Paktu zakładający, że zawarte w nim ogólne zasady będą służyły jako ramy dla wypełnienia ich treścią w poszczególnych sytuacjach i będą przedmiotem interpretacji przez sądy, nie zawarto takiej klauzuli w projekcie Paktu. Ponadto, podstawą procedury w przypadku *non-compliance* jest rozwiązywanie problemów implementacyjnych w sposób niekonfrontacyjny, co na ogół odbija się pozytywnie na funkcjonowaniu systemów normatywnych ochrony środowiska. Z lektury Białej Księgi wynika, że zasady zawarte w Pakcie będą przedmiotem interpretacji sądów na różnych szczeblach, w tym sądów międzynarodowych, a Pakt kieruje się zasadą powszechnego prawa międzynarodowego o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych przy pomocy sposobów zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Zarówno praktyka, jak i doktryna międzynarodowego prawa środowiska wskazują, że największą zaletą stosowania procedury w przypadku niezgodności praktyki państw z przepisami traktatu jest dobrowolne uznanie decyzji głównej instytucji administrującej traktatem, zwykle konferencji czy spotkania stron traktatu. Gdyby przyjęcie decyzji miało mieć charakter obowiązkowy, korzystniejszym byłoby prawdopodobnie skorzystanie przez stronę z proceduralnych gwarancji przypisanych formalnym sposobom rozwiązywania sporów.

Odpowiedź na pytanie o skuteczność procedur przewidzianych do zastosowania w przypadkach niezgodności praktyki państw z normami traktatu nie jest jednoznaczna. Część doktryny stoi na stanowisku, że źródła nieprzestrzegania norm w dziedzinie środowiska bardziej leżą po stronie braku możliwości lub zasobów państw niż są wynikiem ich złej woli. I dlatego właśnie mało sformalizowany charakter tych procedur ma znaczenie przy ocenie skuteczności różnych instrumentów używanych w procesie przestrzegania przepisów traktatów z dziedziny środowiska⁴⁰. Adwersarze tego poglądu krytykują go z pozycji doktryny realizmu politycznego w ocenie zachowań państw w stosunkach międzynarodowych sugerując, iż państwa w procesie negocjacji traktatów dotyczących środowiska niemal od początku zdają sobie sprawę z nieuchronności pozostawania w sprzeczności z jego normami. Autorzy ci przywołują również przykłady gałęzi prawa środowiska, które funkcjonują dzięki praktykom stosowania sankcji za nieprzestrzeganie jego norm⁴¹.

Praktyka obrotu prawnomiędzynarodowego nie pozwala doktrynie na sformułowanie jednoznacznych wniosków w tym przedmiocie. Opierając się na tych samych przypadkach analizujący je autorzy wyciągają przeciwne wnioski. Z prowadzonej dyskusji wynika, że procedury *non-compliance* przewidziane na okoliczność niezgodności praktyki państwa z przepisami traktatu mogą być wysoce skuteczne, ale równie skuteczne jest zagrożenie sankcjami za nieprzestrzeganie norm traktatowych, chociażby tylko w postaci utraty korzyści płynących z ich przestrzegania.

”

Zasady zawarte w Pakcie będą przedmiotem interpretacji sądów różnego szczebla. Pakt kieruje się zasadą powszechnego prawa międzynarodowego o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych

40 Zob. E.L. Miles et al. (red.), „Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence”, Cambridge 2002.

41 Zob. prezentowane poglądy w: R. Wolfrum, „Means of Ensuring Compliance and Enforcement of International Environmental Law”, „Collected Courses of the Hague Academy of International Law”, 1998, 272 (9).

Powstaje więc pytanie: dlaczego państwa odwołują się do procedur *non-compliance* jako alternatywy dla procedur załatwiania sporów znanych powszechnemu prawu międzynarodowemu? Wielu przedstawicieli doktryny wyraża przekonanie, że praktyczna skuteczność procedur związanych z oceną zgodności lub niezgodności postępowania państw z przepisami traktatu wynika ze szczególnego charakteru norm prawa środowiska, które charakteryzują się często technicznym charakterem albo są dość ogólnie sformułowane. Powoduje to, że niekiedy trudno jest precyzyjnie ustalić, czy rzeczywiście mamy do czynienia z faktem niezgodności działań państwa z przepisami norm traktatu. Dlatego też procedury *non-compliance* mogą okazać się bardziej skuteczne w procesach wdrażania norm prawa środowiska niż sięganie do typowych klauzul załatwiania sporów znanych prawu międzynarodowemu publicznemu zwyczajowo zawieranych w traktatach. Tym bardziej że w dziedzinie środowiska państwo w zasadzie łamie prawo międzynarodowe „pośrednio”, tzn. przez działania podmiotów indywidualnych. Z tej perspektywy państwo jest w pewnym sensie wtórnym podmiotem odpowiedzialnym, którego główna odpowiedzialność odnosi się do źle przeprowadzonego procesu wprowadzenia norm prawnomiędzynarodowych do krajowych porządków prawnych i kontroli ich przestrzegania.

Praktyka obrotu prawnomiędzynarodowego w dziedzinie środowiska pokazuje często, iż to, co na pierwszy rzut oka wydawać się może działaniem niezgodnym z prawem, może w rzeczywistości okazać się jedynie różnicą w interpretacji normy prawnej. Dlatego też słusznym wydaje się dość powszechnie prezentowany w doktrynie pogląd, że powszechne prawo międzynarodowe raczej nie jest dostatecznie dobrze wyposażone w instrumenty zapewniające skuteczność ochrony środowiska.

Warto też zauważyć, że istnieją co najmniej dwa elementy procedur *non-compliance* dające im przewagę nad innymi sposobami zapewnienia skuteczności wdrażania norm międzynarodowego prawa środowiska: umożliwienie działań wyprzedzających przez identyfikowanie problemów zgodności czy niezgodności z normami oraz położenie nacisku na element naprawczy, co powoduje, że państwa dość chętnie korzystają z takich mechanizmów.



Rosnąca temperatura powierzchni oceanów, postępujące zakwaszenie ich wód, a także zanieczyszczenia spowodowane działalnością człowieka stanowią główne przyczyny blaknięcia koralowców, a w konsekwencji obumierania raf koralowych. Szacuje się, że w wyniku działalności człowieka, w ciągu 100 lat bezpowrotnie zniknie 70% raf koralowych.

IV. WSTĘPNE PYTANIA I KOMENTARZE

Żaden projekt wielostronnej umowy międzynarodowej nie jest na tyle doskonały, żeby nie budzić wątpliwości nie tylko prawników, ale też polityków. To oni pierwsi przesądzą w istocie o jej losie, ponieważ ostateczny efekt negocjacji umowy jest wynikiem przede wszystkim kompromisu układających się stron, z których każda ma swoje indywidualne interesy, a efekt końcowy w postaci zgody na przyjęcie dokumentu do dalszych etapów procesu negocjacji jest decyzją zapadającą na najwyższych szczeblach politycznych państwa. Rzecz oczywista uwaga ta dotyczy również projektu Globalnego Paktu dla Środowiska, którego przedmiot – środowisko – jest trudny do zdefiniowania w kategoriach prawnych, zwłaszcza że ukazuje on szerszą perspektywę regulacji w kontekście troski społeczności międzynarodowej o stan dobra wspólnego.

Nic więc dziwnego, że już wstępna analiza projektu Paktu dla Środowiska nasuwa pewne wątpliwości i pytania, które mogą pojawić się przy stole negocjacyjnym. Niektóre z nich wyrazili już uczestnicy wspomnianej na wstępie konferencji zorganizowanej przez Columbia Center on Sustainable Investment 20 września 2017 r., która to konferencja była rodzajem naukowej promocji projektu Paktu, zanim został on przedstawiony społeczności międzynarodowej na 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴².

”

Globalny Pakt dla Środowiska ukazuje szerszą perspektywę regulacji w kontekście troski społeczności międzynarodowej o stan dobra wspólnego

42 World Leader Discuss a Global Pact for the Environment, by Nathan Lobel, 26 September 2017.



Projekt Paktu
zmierza
do wzmocnienia
i ujednoczenia
istniejących
porozumień
i instrumentów
międzynarodowych
dotyczących
środowiska

Dla większości dyskutantów biorących udział w konferencji nie ulegało wątpliwości, że należy podjąć więcej działań w celu ochrony środowiska zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Potwierdzano również konieczność przyjęcia prawnie wiążącego dokumentu, który mógłby, zawierając podstawowe zasady, posłużyć unifikacji prawa środowiska. Zwracano też uwagę na pozytywny wpływ Paktu na operacyjną stronę koncepcji zrównoważonego rozwoju. Podniesiono także kwestię pozytywnego wpływu holistycznego charakteru Paktu na rozwój tzw. zielonego audytu, w takich obszarach zarządzania, jak handel, inwestycje, własność intelektualna.

Dyskutanci zastanawiali się też nad potrzebą skodyfikowania zasad tzw. miękkiego prawa, zważywszy na fakt, że takie porozumienia, jak Deklaracje sztokholmska z 1972 r. i z Rio de Janeiro z 1992 r., zawarte w akcie o charakterze soft law, wciąż będą wskazówką dla twórców prawa i wzorcem zachowań dla sektora prywatnego. Ich atrakcyjność polega na tym, że nie stanowią obciążenia politycznego dla państw, wynikającego z zagrożenia odpowiedzialnością za niewywiązywanie się ze zobowiązania prawnomiędzynarodowego. Z krytyką spotkało się sformułowanie w kategoriach praw człowieka prawa do ekologicznie właściwego poziomu środowiska. Podnieszono też kwestie przykładania zbyt dużego znaczenia do mocy wiążącej Paktu, a pominięto nieco kwestię skuteczności wprowadzania w życie jego przepisów. Dlatego też postulowano wprowadzenie systemu zachęt i mechanizmów kontrolnych dla uczynienia jego przepisów bardziej skutecznymi. W dyskusji pojawiały się też głosy wzywające do promocji Paktu, podkreślające jego potencjał dla ochrony globalnego środowiska i holistycznego nim zarządzania.

Na 72. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ projekt Globalnego Paktu dla Środowiska przedstawił i referował prezydent Francji Emmanuel Macron. Pierwszy komentarz polityczny pochodził od przewodniczącego Zgromadzenia Ogólnego ONZ Miroslava Lajčáka, który komentując przedstawiony projekt Paktu stwierdził, że zasługuje on na uwagę i rozważenie ze strony państw członkowskich ONZ i innych zainteresowanych podmiotów. Jego zdaniem inicjatywa Paktu jest krokiem w kierunku wzmocnienia spójności i integracji obszernego korpusu istniejących porozumień i instrumentów międzynarodowych dotyczących środowiska. W związku z tym państwa członkowskie powinny rozważyć odpowiednie opcje dla formy ewentualnego porozumienia, nie tracąc z pola widzenia ponad pięciuset wielostronnych umów regulujących tę dziedzinę stosunków międzynarodowych. Przewodniczący ZO ONZ zachęcał państwa do spojrzenia na inicjatywę Paktu z szerokiej perspektywy celów zrównoważonego rozwoju i zastanowienia się w tym kontekście nad trzema filarami zrównoważonego rozwoju, tzn. gospodarczym, społecznym i środowiskowym, oraz ich niepodzielnością z perspektywy zasad zawartych w projekcie Paktu i osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju (SDG). Przewodniczący wystąpił z ideą poparcia inicjatywy przyjęcia projektu Paktu przez system Narodów Zjednoczonych, społeczeństwo obywatelskie, sektor prywatny, akademików i inne właściwe podmioty, które powinny być włączone w tę ambitną inicjatywę. Ich włączenie jest kluczem do wypracowania efektu pożądanej transformacji struktury prawa środowiska na wszystkich szczeblach.

Wiele problemów prawnych związanych z projektem Paktu wkrótce po jego promocji wstępnie zwerbalizowała Susan Biniaz w dziesięciu pytaniach doty-

czących Paktu⁴³. Podstawowa kwestia, która ma wpływ na wiele stawianych pytań, dotyczy celów, których osiągnięciu ma służyć proponowany Pakt dla Środowiska. Ponieważ projekt, jak dotąd, nie spotkał się z wieloma komentarzami doktryny⁴⁴ i praktyki, do stawianych pytań można się odnieść w zasadzie tylko z perspektywy komentarza zawartego w Białej Księdze pt. „Ku Globalnemu Paktowi dla Środowiska”.

Z przeglądu przepisów projektu Paktu oraz związanych z nim dokumentów, w tym Białej Księgi, wynika, że podstawowym celem Globalnego Paktu jest utworzenie ogólnego, jednolitego i spójnego korpusu wiążących zasad prawnych, w przeciwieństwie do obecnie funkcjonującego sfragmentaryzowanego korpusu zasad o różnym charakterze, w większości o statusie *soft law*. Ten generalny cel Paktu należałoby przeanalizować z perspektywy pytania o to, czy Pakt ma szansę przyczynić się do jego osiągnięcia. W kontekście analizowanej treści Białej Księgi dotyczącej projektu Paktu niewątpliwie może pojawić się pytanie o to, czy pożądane jest ujednoczenie korpusu zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska, ponieważ, jak to często podnoszą autorzy Białej Księgi, problemy środowiska są bardzo zróżnicowane i trudne do sprowadzenia do wspólnego mianownika również z perspektywy obowiązku jego ochrony. Przyznają oni, że z tego faktu wynika zarówno jeden z głównych atutów prawa środowiska, jak też jego słabość. Wprawdzie przeważająca ilość prawnomiędzynarodowych instrumentów ochrony środowiska jest zaprojektowana w sposób zindywidualizowany, dostosowany do rozwiązania konkretnego problemu, ale równocześnie „gubią” one z pola widzenia kompleksowość zagadnień związanych z ochroną środowiska, prowadząc do nakładania się zobowiązań. Wprowadzenie katalogu prawnie wiążących zasad stwarza potencjalne możliwości zaradzenia tego rodzaju problemom.

Rzecz jasna, nie ma obiektywnych mierników porównawczych, które pozwoliłyby ostatecznie ocenić wartość jednego czy drugiego podejścia i jego skuteczność. Twórcom projektu chodziło jednak o to, by w gąszczu różnego rodzaju zasad o różnym charakterze znaleźć przepisy, które pozwolą na systemowe podejście również do bardzo partykularnych zagadnień, a co za tym idzie: na uniknięcie nakładających się na siebie zobowiązań w przypadku ich kolizji.

Kwestia ewentualnego przekształcenia zasad *soft law* w normy prawnie wiążące nie eliminuje tych pierwszych z obrotu prawnomiędzynarodowego. Ewentualne wątpliwości co do standardów prawnych poszczególnych zasad będą mogły być rozstrzygane przez sądy. Np. zasada ostrożności, która dla wielu państw oznacza jedynie wskazówkę dla rozumienia natury merytorycznej zobowiązania w przypadku, gdy nauka nie dostarcza ostatecznych dowodów, dla innych ma charakter prawnie wiążący. Podobnie zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej, która w wielu przypadkach praktyki państw jest postrzegana jako standard uwrażliwiający decydentów politycznych na potrzeby wykraczające poza potrzeby obecnych pokoleń. Dlatego też zawsze

Większość instrumentów ochrony środowiska odnosi się do konkretnego problemu. W konsekwencji przyjęte rozwiązania tracą możliwość kompleksowego podejścia do zagadnień w tym obszarze.

43 S. Biniak, „10 Questions to ask about the proposed Global Pact for the Environment”, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School. Autorka stawia następujące pytania (niektóre z nich opatruje komentarzem): 1/ Jaki jest cel/cele Paktu? 2/ Czy Pakt dotyczy obowiązków państw w stosunku do innych państw? Do własnych obywateli? Obydwu rodzajów obowiązków?; 3/ Jaki jest zamierzony zakres Paktu?; 4/ Pytania dotyczące pojęć; 5/ Jaki jest związek między Paktem a innymi porozumieniami międzynarodowymi? 6/ Skąd wywodzą się przepisy Paktu? 7/ Czy Pakt odnosi się do rzeczywistych przyczyn nieadekwatnej ochrony środowiska? 8/ Czy ogólne zasady zawarte w Pakcie pomogą rozwiązać konkretne międzynarodowe problemy środowiska? 9/ Jaka może być postawa państw w kwestii negocjacji Paktu? 10/ Jakie są koszty możliwości wynegocjowania Paktu?

44 Zob. jeden z pierwszych komentarzy autorstwa profesora Jana Glazewskiego, „Towards a Global Pact for the Environment”, Institute of Marine & Environmental Law, University of Cape Town.

będą wątpliwości co do przypadków niejednoznacznie sformułowanych standardów zasad służących jako podstawa do opracowania przepisów prawnie wiążących.

Jak słusznie zauważa Susan Biniaz, osiągnięcie celów Globalnego Paktu w zakresie ustanowienia norm prawnie wiążących, na które można się będzie powoływać również w sądach krajowych, przynajmniej częściowo zależy od systemów krajowych porządków prawnych i nie zawsze związane jest z implementacją norm prawa międzynarodowego. Natomiast krajowa skuteczność prawa w wyniku implementacji przyjętych zobowiązań międzynarodowych zależy od bardzo wielu czynników, w tym od podmiotów, które są w ten proces zaangażowane.

W związku z tym powstaje pytanie, czy przepisy Paktu mają odzwierciedlać prawa i obowiązki tylko stron Paktu, czy też szerzej kodyfikować prawo międzynarodowe? Celem Paktu jest kodyfikacja zasad; państwa niebędące stronami w Pakcie i tak będą brały udział w tworzeniu praktyki, a więc zwyczajów w tym przedmiocie. Również sądy międzynarodowe będą brały udział w tym procesie, wyjaśniając zasady i utrwalając je w orzecznictwie⁴⁵. Temu celowi ma służyć zgodnie z wyjaśnieniami Białej Księgi, *mutatis mutandis* mechanizm monitorujący, w tym tzw. mechanizm w sytuacji *non-compliance*.

Przy okazji warto zauważyć, że Pakt nie przewiduje mechanizmów załatwiania sporów wynikających z jego interpretacji i stosowania, chociaż rzeczą oczywistą jest, że do przestrzegania przepisów Paktu stosuje się zasady powszechnego prawa międzynarodowego. Na marginesie tej uwagi nasuwa się refleksja związana z likwidacją izby do spraw środowiska Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, która np. w swoich opiniach doradczych mogłaby pełnić rolę swoistego „trybunału konstytucyjnego” w związku z aplikacją i interpretacją przepisów Paktu.

W procesie negocjacji państwa będą zapewne domagały się rozważenia i wyjaśnienia określonego dość ogólnie zamierzonego zakresu podmiotowego i materialnego każdego z postanowień. Przedyskutowanie tych kwestii jest istotne nie tylko ze względu na jasność zobowiązania, ale także z perspektywy zasady wzajemności zobowiązań stron Paktu. Nie wydaje się, aby obowiązek szeroko rozumianego dbania o środowisko, a w związku z tym przestrzegania przepisów prawa środowiska na każdym poziomie przez podmioty wymienione w art. 2 projektu Paktu i wynikająca z tego odpowiedzialność – miały wyłącznie charakter krajowy. Obowiązek ten nie wynika również wyłącznie z norm odnoszących się do szerokiego aspektu obowiązków mających za podstawę standardy zasady integracyjnej.

W związku z tym powstaje pytanie, czy Pakt ma bezpośrednio regulować zachowania jednostek. Generalnie podmiotami prawa międzynarodowego są państwa, ale też inne podmioty wyposażone zgodnie z wolą państw w podmiotowość. Nie jest już niczym szczególnie niezwykłym, że porozumienie międzynarodowe nakłada obowiązki bezpośrednio na osoby fizyczne i prawne, jak to wynika z art. 2 projektu Paktu. Coraz częściej podmioty indywidualne są podmiotami prawa międzynarodowego. Umowy międzynarodowe często czynią jednostki nie tylko podmiotami-beneficjentami praw, ale też zobowiązują państwa, aby wymagały od swoich obywateli odpowiedniego działania lub zaniechania.

Nie jest niezwykłym, że porozumienie międzynarodowe nakłada obowiązki bezpośrednio na osoby fizyczne i prawne; coraz częściej podmioty indywidualne są podmiotami prawa międzynarodowego.

45 Od pewnego czasu w doktrynie prawa międzynarodowego toczy się dyskusja na temat roli sądów krajowych i międzynarodowych w umacnianiu zasad prawa międzynarodowego. Zob. na ten temat np. P. Sands, „Climate Change and the Rule of Law: Adjudicating the Future in International Law. Public Lecture”, United Kingdom Supreme Court, 17 September 2015.

Ekspansja i intensyfikacja rolnictwa znacząco wpływa na zubożenie różnorodności biologicznej różnych regionów świata. Lasy i torfowiska Indonezji stanowią jedne z najbardziej zróżnicowanych gatunkowo ekosystemów na świecie. W ostatnich latach ich miejsce w coraz większym stopniu zajmują jednak przemysłowe uprawy ryżu oraz plantacje palm olejowych.



Spójrzmy z tej perspektywy na treść art. 1 o prawie do życia w środowisku ekologicznym, pytając jak Susan Biniaz, czy prawo to ma być przestrzegane przez każdą ze stron Paktu w odniesieniu do własnych obywateli, czy również do obywateli innych stron Paktu? Dezyderat sformułowania przepisu art. 1 w kategoriach właściwych dla norm praw człowieka jest niewątpliwie wart rozważenia, zwłaszcza w kontekście wciąż powracającej koncepcji skodyfikowania tzw. trzeciej generacji praw człowieka obejmującej prawo człowieka do środowiska.

Niektóre przepisy prowokują do zgłoszenia postulatu o ich jaśniejsze sformułowanie, ponieważ są, jak np. przepis art. 6 (przezorność) czy art. 7 (szkoda w środowisku), sformułowane w stronie biernej. W tym kontekście nasuwa się uwaga, że być może połączenie zasady przezorności (art.6) z zasadą zapobiegania (art. 5) pozwoliłoby na łatwiejsze wyartykułowanie podmiotu odpowiedzialnego za ich wdrażanie i zredagowanie odpowiedniego przepisu w stronie czynnej, zwłaszcza że obydwie zasady są ze sobą genetycznie powiązane, a w wielu aktach prawnych występują łącznie.

Ta wątpliwość związana jest z ogólnym przedmiotem regulacji, czyli środowiskiem. Definicja środowiska jest od dawna przedmiotem rozważań doktryny prawa środowiska bez konstruktywnych konkluzji, poza podstawowym wnioskiem, że środowisko jest kategorią generalną w odniesieniu do tego, co nas otacza. Niektóre akty prawa międzynarodowego definiują wprawdzie środowisko dla potrzeb własnej regulacji, ale próby konstruowania na tej podstawie definicji środowiska skutkują stosowaniem konstrukcji *pars pro toto*. Może to dać w efekcie szerokie pole do manipulacji, co w wielu przy-

”

Definicja środowiska jest od dawna przedmiotem rozważań. Dotychczas udało się tylko ustalić, że środowisko jest kategorią generalną w odniesieniu do tego, co nas otacza

padkach udowadniają orzeczenia sądów. Nie wydaje się, żeby w tego rodzaju porozumieniu, jak Pakt kodyfikujący zasady, które będą przedmiotem interpretacji przez sądy, konieczna była konstrukcja takiej definicji. Zwłaszcza że w odniesieniu do funkcjonujących w obrocie prawnym zasad zawartych np. w Deklaracji z Rio de Janeiro z 1992 r. wątpliwości co do przedmiotu regulacji rzadko są podnoszone.

Jak wskazuje Susan Biniaz, wiele przepisów zawartych w projekcie ma szeroki zakres, co może rodzić istotne kwestie interpretacyjne w kontekście norm prawnie wiążących, np. jakie są „wymagania ochrony środowiska” (art. 3) czy jakie są „potrzeby” przyszłych pokoleń (art. 4). Kolejne pytania dotyczą takich problemów jak: definicja szkody w środowisku (art. 5 i 7); znaczenie terminu „skuteczne prawo ochrony środowiska” (art. 15); pojęcie środków niezbędnych do przywrócenia różnorodności i możliwości ekosystemów, aby powstrzymać zniszczenie i degradację środowiska (art. 16); jaki jest globalny poziom ochrony środowiska zagwarantowany przez obowiązujące prawo (art. 17). Odpowiedzi na te pytania w założeniach twórców Paktu będą formułowały przede wszystkim orzecznictwo i procedura zgodności wdrażania przewidziana w art. 21, odgrywające zasadniczą rolę w interpretacji przepisów Paktu.

Artykułowane jest również pytanie o to, jaki jest związek między Paktem a innymi porozumieniami sektorowymi⁴⁶. Do oceny tych relacji będą miały zastosowanie normy prawa traktatów. Ale też możliwe jest doprecyzowanie tej kwestii w czasie negocjacji. Ustanowienie ogólnych zasad o charakterze wiążącym będzie służyć jako ramy odniesienia dla rozwoju przyszłych polityk w przedmiocie ochrony środowiska, a co za tym idzie: dla stanowienia prawa. Inspirując różne poziomy zarządzania środowiskiem ramy Paktu posłużą osiągnięciu wertykalnego efektu obowiązywania zawartych w nim generalnych zasad. W tym kontekście przepisy Paktu w zamyśle jego projektodawców mają stać się punktem odniesienia dla dynamiki prawotwórczej, jak również praktyki orzeczniczej w procesie interpretacji norm już istniejących, w tym zasad uznanych za prawnie wiążące. Tym samym przyczynią się do uporządkowania systemowego międzynarodowego prawa środowiska.

Pakt, a może raczej użyte w nim sformułowania mogą oczywiście nasuwać wiele wątpliwości, które jeżeli nie zostaną wyjaśnione np. w procesie negocjacji, mogą prowadzić do zamieszania prawnego. Jak słusznie zauważa Susan Biniaz, artykuł 3 Paktu odwołuje się do walki ze zmianami klimatu i wiele jego przepisów mogłoby potencjalnie odnosić się również do indywidualnych zobowiązań redukcyjnych państw (*nationally determined contributions* – NDC). W tym kontekście powstają uzasadnione pytania o to, czy zgodnie z przepisami Paktu można by wymagać od państwa-strony Porozumienia paryskiego zapewnienia, że jego indywidualne zobowiązanie redukcyjne (NDC) bierze pod uwagę zasadę sprawiedliwości międzypokoleniowej (art. 4), zasadę zapobiegania szkodom w środowisku (art. 5), jak też zasady integracyjną i zrównoważonego rozwoju (art. 3) oraz zasadę zakazującą wyrządzania szkód w środowisku innych państw lub obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową (art. 5)? Tak sformułowane pytania oczywiście mogą paść przy stole negocjacyjnym. Nie wchodząc w szczegóły dyskusji na temat relacji między przepisami różnych traktatów z perspektywy norm pra-

46 Zob. Statement on behalf of the Group of 77 and China by Ms. Sheyam Elgarf, First Secretary of the Permanent Mission of Egypt to the United Nations, on agenda item 14, at the informal consultations on the draft resolution entitled „Development of a Global Pact for the Environment”, New York, 22 January 2018, <http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180122c> (dostęp 22.03.2018)

wa traktatów, nie wydaje się, żeby rozwiązanie tej kwestii mogło zaważyć na przyjęciu Paktu.

Wątpliwości budzi też przepis Artykułu 17 projektu dotyczy zakazu regresji, czyli zakazu powrotu do poprzedniego, niższego poziomu ochrony. W związku z tym przepisem można np. zastanawiać się nad potencjalnym naruszeniem tej zasady przez strony konwencji CITES w związku ze zmianami na listach załączników. Ponadto, czy w świetle tego przepisu na poziomie krajowym nigdy nie będzie można zmniejszyć poziomu ochrony w żadnym sektorze środowiska? Odpowiedź na te pytania wydaje się o tyle retoryczna, o ile rozumie się treść zasady *pacta sunt servanda*, bowiem odstępstwo od niej skutkuje złamaniem zobowiązania międzynarodowego. Chyba że strony zadecydują o zgodnej z prawem międzynarodowym rewizji traktatu. Przy pytaniu o inne czynniki, które byłyby istotne przy podejmowaniu takich decyzji, należałoby ponownie przeanalizować doktrynę zasady *rebus sic stantibus*.

Niezwykle ważne byłoby również wyjaśnienie, jaki wpływ na inne umowy miałyby mieć przepis artykułu 20 Paktu dotyczący zróżnicowania podmiotów. Nawet gdyby wyjaśniono, że nie będzie to miało wpływu na obowiązujące umowy, powinno to być jasno sformułowane w przepisie Paktu.

Oczywistym założeniem Paktu wynikającym m.in. z alarmujących raportów dotyczących degradacji środowiska w skali globalnej jest to, że globalne zarządzanie środowiskiem zostałoby wzmocnione poprzez przyjęcie umowy prawnie wiążącej o szerokim zasięgu z ogólnie sformułowanymi zasadami. Z pragmatycznego punktu widzenia porozumienie o charakterze ogólnym jest lepsze dla systemowego podejścia do zarządzania środowiskiem niż umowy sektorowe; ponadto, porozumienie prawnie wiążące, nawet o charakterze generalnym, daje większą pewność prawa niż deklaracje o niewiążącym charakterze. Pojawiające się w tym kontekście pytanie o to, czy fakt ewentualnego przyjęcia Paktu wpłynąłby na podstawowe przyczyny niewystarczającej ochrony środowiska, wydaje się być stawiane nieco poza przedmiotem regulacji i celami stawianymi przez ten projekt. Pakt, poza sformułowaniami związanymi z podstawowym jego celem, którym jest kodyfikacja zasad w przedmiocie ochrony środowiska, nie odnosi się do zagadnienia przyczyn niewystarczającej tej ochrony, chyba że chodzi tu o takie przyczyny, jak proliferacja i fragmentacja norm międzynarodowego prawa środowiska. Jeżeli nawet uznać te powody za zasadnicze dla niewystarczającego poziomu ochrony środowiska, to na tle szerokiego i otwartego katalogu przyczyn wymienianych przez doktrynę stanowią one zaledwie margines odnoszący się do standardu prawnego norm. I jak się wydaje, Pakt zawierający ogólne i wiążące zasady nie ma ambicji rozwiązywania wszystkich problemów związanych z ochroną środowiska i jej niewystarczającym poziomem. Dynamiczny rozwój prawa środowiska pokazuje, że są one i zapewne będą wciąż rozwiązywane na poziomach regulacji sektorowych. Przyjęcie Paktu zawierającego ogólnie sformułowane zasady o funkcjach horyzontalnej unifikacji norm pozwoli na ich systemową interpretację, a więc przyczyni się do zwiększenia efektywności prawa w procesach ochrony środowiska.

Jedno z najczęściej nasuwających się pytań dotyczy stosunku państw do propozycji nowej umowy międzynarodowej⁴⁷. Pozytywny stosunek do Paktu części państw, a zatem jego przyszłe przyjęcie, może wynikać z przeświad-



Pakt jako umowa wiążąca i o szerokim zasięgu wzmocniłby globalne zarządzanie środowiskiem

47 Ibidem.

czenia, że nowe porozumienie międzynarodowe z szeroko sformułowanymi przepisami prawnymi będzie wywierać nacisk na społeczność międzynarodową w kierunku zrealizowania postulatu skutecznej ochrony środowiska w skali globalnej.

Państwa mające negatywny stosunek do projektu Paktu mogą jednak chcieć włączyć bezpośrednio lub pośrednio postanowienia Paktu do swoich porządków prawnych ze względu na postępujący rozwój norm międzynarodowego prawa środowiska w związku z realizacją celów zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie wiele państw wahających się w kwestii przystąpienia najprawdopodobniej będzie tłumaczyło swoje wątpliwości takimi argumentami, jak np. niepewność związana z charakterem norm, ponieważ zazwyczaj kodyfikacja dotyczy norm prawa zwyczajowego, z ich zakresem podmiotowym i przedmiotowym, jak też poziomem uwzględnienia aspektu praw człowieka w perspektywie ochrony środowiska.

Problemem, który należałoby rozwiązać jednoznacznie w kontekście projektu Paktu, jest zagadnienie jego wpływu na istniejące umowy międzynarodowe i na umowy zawierane w przyszłości. Jak słusznie zauważa Susan Biniaz, państwa mają zawsze ograniczone pole negocjacji związanych z kwestiami dotyczącymi środowiska, ze względu przede wszystkim na priorytety polityczne trudne do pogodzenia z wymogami środowiska. Jak pokazuje praktyka, pytania o priorytety są uzasadnione i niekwestionowane, jeżeli nie dotyczą zasadniczej kwestii pogarszającej się jakości środowiska z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Z tej perspektywy nie do końca słuszne jest pytanie o sens negocjacji w sprawie projektu Globalnego Paktu, które prawdopodobnie będą dość kontrowersyjne, czasochłonne i pochłaniające środki materialne. Pytanie to powinno być może stać się przedmiotem ekonomicznej analizy międzynarodowego prawa środowiska. Jak do tej pory, chyba tylko endogeniczny system stanowienia prawa Unii Europejskiej odpowiada pozytywnie na pytanie o najlepszy, z perspektywy ekonomiki procesowej, sposób stanowienia prawa obejmujący większą grupę państw.

Na kolejne pytanie, o to, czy istnieje lepsza alternatywa dla Paktu dla Środowiska, biorąc pod uwagę faktyczne utrudnienia i przeszkody na drodze do wzmocnienia globalnej ochrony środowiska, odpowiedź może być tylko bardzo ogólna. W zakresie, w jakim państwa zdecydują się na zawarcie nowego, szeroko zakrojonego porozumienia, powinny one zadbać o to, by istniała jasność między nimi co do jego celu (celów), jego zobowiązań i zamierzonego skutku prawnego, w tym w odniesieniu do innych międzynarodowych porozumień o charakterze sektorowym.

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi

Jesteśmy prawnikami zajmującymi się ochroną środowiska. Łącząc prawo, naukę i politykę publiczną tworzymy strategie i narzędzia, które pomagają mierzyć się z największymi problemami środowiska naturalnego.

Przy przygotowaniu informacji na zdjęciach korzystano z portali:

www.thegreatprojects.com,

www.internationalrivers.org,

www.kkpr4.net,

www.fokarium.com,

www.new.who.int,

www.naukaoklimacie.pl,

www.eea.europa.eu.

Zdjęcia:

Okładka: Alto Crew/altocrew.com/Unsplash,

str.2.: Joel Herzog, "https://unsplash.com/photos/pQmu6_4VDal",

str. 9 i str. 29.: Tomás Muñita/www.internationalrivers.org,

str. 19.: Ilona Jędrasik,

str. 22.: Kace Rodriguez/www.kacerodriguez.com/ Unsplash,

str. 25.: pxhere.com,

str. 34.: Colin Rex/colinrex.com/ Unsplash; str. Jeremy Bishop/jeremybishopphotography.com/Unsplash,

str. 45.: Iswanto Arif/<http://instagram.com/iswanarif>/ Unsplash.

