

Magdalena Michalak

Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

Zasada przezorności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?

Istota zasady przezorności

Zasada przezorności, zwana również zasadą ostrożności, w obecnych czasach wydaje się być jedną z podstaw zarządzania ryzykiem i jego prawną regulacją. Ta stosunkowo młoda zasada przez długi czas ze względu na swój niejasny, a jednocześnie restrykcyjny charakter nierzadko była pomijana w procesach decyzyjnych władz publicznych. W obliczu jednak coraz bardziej skomplikowanych i mniej przewidywalnych zagrożeń nie można już traktować jej z lekceważeniem.

Zasada ta wywodzi się z prawa niemieckiego i w latach 70. ubiegłego wieku została włączona do regulacji prawnej dotyczącej ochrony powietrza. W ujęciu niemieckim wymaga wczesnego (czy też wyprzedzającego) zapobiegania potencjalnym szkodom w środowisku zgodnie z osiągnięciami techniki i przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, co oznacza, że łączy się z wymogiem wczesnego wykrywania zagrożeń poprzez prowadzenie kompleksowych i zharmonizowanych badań¹. Do międzynarodowego porządku prawnego zasada ta weszła dzięki Deklaracji z Rio w 1992 r.² Zgodnie z 15 punktem tego aktu, państwa powinny zastosować podejście zapobiegawcze w celu ochrony środowiska w miarę ich własnych możliwości, a tam, gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi zmianami, brak całkowitej naukowej pewności nie może być powodem opóźniania efektywnych działań, których realizacja zapobiegłaby degradacji środowiska. Do unijnego porządku

¹ J. Peel, *The Precautionary Principle in Practice. Environmental Decision-Making and Scientific Uncertainty*, The Federation Press, Sydney 2005, s. 16.

² Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój”, Rio de Janeiro 1992, Szczyt Ziemi, Warszawa 1993.

prawnego zasada przezorności została wprowadzona w 1992 r. na mocy traktatu z Maastricht jako jedna z podstawowych zasad polityki ochrony środowiska. Obecnie jej źródłem jest art. 191 ust. 2 TFUE, który wskazuje, iż polityka UE „w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«³. W prawie unijnym brak jest jednak definicji omawianej zasady. Co więcej, jej dość nieostry, a jednocześnie bardzo restrykcyjny charakter powoduje, że jej interpretacja i, w większym jeszcze stopniu, praktyczne stosowanie, może generować poważne problemy. W celu wypełnienia owej luki i ułatwienia właściwej realizacji zasady przezorności Komisja Europejska podjęła próbę wskazania spójnej jej interpretacji i przygotowała pewne wytyczne dotyczące jej stosowania. Odzwierciedlenie owych prac stanowi Komunikat KE dotyczący stosowania zasady ostrożności⁴. Komisja wskazała w nim m.in., iż omawiana zasada znajduje zastosowanie w przypadku, gdy „dowody naukowe są niewystarczające, niejednoznaczne lub niepewne, a wstępna ocena naukowa wskazuje, że występują racjonalne przesłanki wskazujące na istnienie uzasadnionych obaw, że potencjalnie niebezpieczne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzi, zwierząt lub roślin może być niezgodne z wybranym dla Wspólnoty poziomem ochrony”⁵.

Można uznać, że koncepcja przezorności przyjęta zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie unijnym opiera się na trzech podstawowych elementach – potencjalnej przyszłej szkodzie, uzasadnionych, naukowych podstawach podejrzeń oraz obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych przed uzyskaniem pewności naukowej co do istniejącego zagrożenia⁶. Zasada przezorności wyznacza w rezultacie model podejmowania decyzji w sytuacji, gdy nauka nie wskazuje w sposób jednoznaczny, czy i w jakim momencie należy wprowadzić środki mające na celu przeciwdziałanie ryzyku⁷. Może ona stanowić pewnego rodzaju odpowiedź na nową sytuację, w której postęp technologiczny jest tak szybki, iż nie nadąża za nim ani pełna weryfikacja zagrożeń, ani tym bardziej mających je eliminować przepisów prawnych. Chodzi zatem o minimalizację poważnego ryzyka, zanim zostanie ono z całą pewnością rozpoznane. Ponadto za niezwykle ważny element omawianej za-

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (OJ C 326, 26.10.2012, s. 47–390).

⁴ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r. dotyczący stosowania zasady ostrożności, KOM(2000) 1 wersja ostateczna.

⁵ Ibidem, s. 2.

⁶ K. Garnett, D. J. Parsons, *Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law*, „Risk Analysis” 2017, nr 37(3), s. 503.

⁷ W ten sposób M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3, s. 142–143.

sady, wpływający istotnie na jej praktyczne zastosowanie, choć niewynikający wprost z samych zapisów Deklaracji z Rio czy TFUE, należy uznać przezczenie ciężaru dowodu nieszkodliwości działalności, której oddziaływanie nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, na podmiot ją podejmujący⁸.

Praktyczne znaczenie zasady przezorności

Zasada przezorności tradycyjnie uznawana jest za jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska i potencjalnie dotyczy wszelkiej działalności, której możliwe negatywne oddziaływanie na środowisko nie zostało jeszcze w pełni rozpoznane. Można jednak sformułować tezę, iż jej zasięg jest obecnie szerszy. Wiąże się to z pojawianiem się wielu nowych, niezwykle skomplikowanych i trudnych do całkowitej weryfikacji zagrożeń nie tylko dla środowiska, ale również, a może przede wszystkim, dla człowieka – jego zdrowia i życia⁹. W rezultacie zakres jej zastosowania jest dość rozległy – Komisja Europejska wskazała, że obok polityki ochrony środowiska obejmuje on również politykę ochrony konsumentów, żywności oraz zdrowie ludzi, zwierząt i roślin.

W praktyce zasada przezorności wpływa na procesy decyzyjne w dziedzinach związanych z takimi zagadnieniami, jak zmiany klimatu, produkcja żywności genetycznie modyfikowanej, energii, w szczególności energii jądrowej, czy też produktów leczniczych i farmaceutycznych. Jest ona skierowana do szerokiego grona podmiotów na poziomie unijnym i krajowym. Jej realizacja wymaga zaangażowania m.in. Komisji Europejskiej, szeregu agencji unijnych, jak również różnego rodzaju podmiotów krajowych, zarówno władzy ustawodawczej, jak i organów administracji. Znajduje ona zastosowanie w procesie decyzyjnym w odniesieniu do środków indywidualnych, jak też generalnych, a przede wszystkim, choć nie tylko, w zakresie autoryzacji produktów czy zezwolenia na prowadzenie działalności, które mogą generować zagrożenie dla wskazanych wyżej wartości. Powinna być uwzględniana m.in. przy opracowywaniu i zatwierdzaniu planów i programów, podejmowaniu decyzji w sprawach administracyjnych związanych z ochroną środowiska, życia i zdrowia ludzi, a także przy ich wykonywaniu, tj. realizacji wszelkich działań, które mogą w sposób istotny oddziaływać na te wartości.

Należy podkreślić, że zasada przezorności nie wskazuje w sposób bezpośredni rozstrzygnięcia czy konkretnych środków, jakie powinny być każdora-

⁸ Szerzej na ten temat zob. B. Rakoczy, *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 91 i nast.

⁹ Ów szerszy zakres zastosowania omawianej zasady uznawany jest również przez sądy unijne, czemu dały wyraz w wielu sprawach, zob. np. wyroki SPI z dnia 11 września 2002 r., sygn. akt T-70/99 i T-13/99, Zb. Orz. 2002 II-3495 i II-3305.

zowo przyjmowane w przypadku zaistnienia sytuacji niepewności naukowej. Nie został wypracowany uniwersalny model, w oparciu o który powinna być ona wprowadzana w życie – w centrum zainteresowania pozostaje nie tylko sam wynik postępowania, ale także, a może nawet przede wszystkim jego przebieg, a w dalszej kolejności również kontrola procesu decyzyjnego. Można zauważyć, że ta ostatnia dotyczy m.in. takich aspektów jak to, w jaki sposób przyjmowane środki są uzasadniane czy też jakie czynniki są brane pod uwagę przy ich przygotowywaniu.

Wydaje się, iż nie sposób przemilczeć faktu, iż omawiana zasada może być wykorzystywana w celu uzasadnienia irracjonalnych, arbitralnych lub protekcyjnych środków i wprowadzania coraz dalej sięgających restrykcyjnych regulacji działalności gospodarczej. Nie wskazując wyraźnych, jednoznacznych rozwiązań i jednocześnie „ujawniając się” w sytuacji braku pewności naukowej dotyczącej potencjalnych zagrożeń związanych z określonymi rodzajami działalności czy produktami, może ona prowadzić do sytuacji, w których władze krajowe czy też inne podmioty podejmujące decyzje polityczne mogą opierać się na nie do końca potwierdzonych informacjach naukowych jedynie w celu ochrony własnego rynku czy rodzimych producentów. Krytycy podejścia opartego na zasadzie przezorności wskazują również, że może ona prowadzić do daleko idących ograniczeń, zwłaszcza w odniesieniu do innowacyjnych produktów i działań, podczas gdy ich negatywny wpływ jest czysto hipotetyczny¹⁰. W odpowiedzi na owe zarzuty można zaznaczyć, że w celu wyeliminowania owej potencjalnej luki na poziomie UE Komisja Europejska wskazała w swoim komunikacie kryteria wprowadzania tego typu regulacji w sposób niedyskryminacyjny i obiektywnie uzasadniony¹¹. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości UE, podobnie jak i sama Komisja wymaga, aby środki prawne przywołujące zasadę przezorności nie były oparte na czysto hipotetycznych rozważaniach czy prostych niepotwierdzonych przypuszczeniach naukowych¹². Co więcej, należy tu zwrócić uwagę na fakt, iż zasada przezorności w praktyce nie wymaga przyjmowania podejścia opartego na wymogu braku jakiegokolwiek ryzyka, lecz zobowiązuje właściwe organy do przyjmowania środków mających na celu „eliminację ryzyka lub jego minimalizację do poziomu akceptowalnego”¹³, co nie pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia generowanych przezeń ograniczeń, w tym ograniczeń w odniesieniu do szeroko pojętych innowacji.

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat np. M. Ahteensuu, *Defending the Precautionary Principle against Three Criticisms*, „Trames-Journal of the Humanities and Social Sciences” 2007, nr 11(4), s. 366–381; M. Karlsson, *The Precautionary Principle, Swedish Chemicals Policy and Sustainable Development*, „Journal of Risk Research” 2006, nr 9(4), s. 337–350.

¹¹ Zob. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 17 i nast.

¹² Takie stanowisko przyjął TSUE, m.in. w wyroku z dnia 9 września 2003 r., sygn. akt C-236/01, Zb. Orz. 2003 I-08105.

¹³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 7.

Akceptowalny poziom ryzyka

Ze względu na mało precyzyjny i jednocześnie złożony charakter omawianej zasady jej interpretacja i praktyczne stosowanie generuje wiele trudności. Co więcej, powołanie się na nią prowadzi niekiedy do wzrostu zakresu uznania organów przyjmujących środki mające na celu jej realizację. Wynika to m.in. z tego, że nie wskazuje ona jednego rozwiązania uniwersalnego, które byłoby właściwe we wszystkich przypadkach niepewności naukowej¹⁴. Choć ów wzrost uznania może budzić wątpliwości z punktu widzenia racjonalności, to skutki stosowania zasady przezorności, jak wskazuje Piotr Krajewski, należy jednak oceniać „w kontekście głębokich zmian kulturowych, które w ostatnich dziesięcioleciach XX w. podważyły fundamenty postnowoczesnego społeczeństwa, promując nowe cele i nowe wartości”¹⁵. Zmiany te dotyczą m.in. charakteru zagrożeń, możliwości oszacowania ryzyka i osiągalnego stopnia pewności w tym zakresie, ale także relacji między nauką a prawem i polityką. W świetle nowych zagrożeń, coraz szybszego postępu technologicznego i wykorzystywania nie do końca przewidywalnych, jeśli chodzi o długofalowe skutki, metod i instrumentów, takich jak np. inżynieria genetyczna i procesy biotechnologiczne wykorzystujące organizmy modyfikowane genetycznie czy stosowanie antybiotyków jako dodatków do pasz dla zwierząt hodowlanych, które prowadzą do uodpornienia bakterii na ich działanie, podejście oparte na przezorności wydaje się być coraz bardziej uzasadnione, nawet jeśli prowadzić może do wprowadzania daleko idących ograniczeń w zakresie swobód gospodarczych. Należy tu również podkreślić, że jednym z założeń zasady przezorności jest minimalizacja ryzyka grożącego wartościom, takim jak środowisko, życie i zdrowie ludzkie do poziomu „akceptowalnego”. Jak wskazano w dokumentach ONZ, „całkowita naukowa pewność nie istnieje”¹⁶, w związku z czym w praktyce odrzuca się warunek zerowego ryzyka, który *de facto* uniemożliwiałoby realizację niemal wszelkich inwestycji¹⁷. Jak wskazuje Komisja Europejska, ustalenie akceptowalnego poziomu ryzyka to decyzja o charakterze politycznym, a nie naukowym i należy

¹⁴ Szerzej ten temat zob. M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 202.

¹⁵ P. Krajewski, *Justice and Accountability as a Basis for Sustainable Development – the Case of International Environmental Law*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development” 2012, nr 1(7), s. 19.

¹⁶ United Nations Environment Program. *The World Environment 1972-1992*, Londyn 1992, s. 706.

¹⁷ Podejście takie zostało przyjęte również w orzecznictwie sądów unijnych, zob. np. wyrok SPI z dnia 11 września 2002 r., sygn. akt T-13/99, Zb. Orz. 2002 II-3305 czy wyrok SPI z dnia 9 września 2011 r., sygn. akt T-257/07, Zb. Orz. 2011 II-5827.

ona do właściwych organów władzy¹⁸, które muszą odróżniać analizę ryzyka (która ma charakter naukowy) od zarządzania ryzykiem (które ma charakter polityczny). W rezultacie przy podejmowaniu decyzji dotyczącej akceptowalnego poziomu ryzyka powinny one brać pod uwagę nie tylko wymogi wynikające z zasady przezorności (tj. uwzględniać istniejące wątpliwości co do naukowego potwierdzenia danego zagrożenia), ale również inne czynniki, nie tylko o charakterze naukowym. Jak wskazuje Nicolas de Sadeleer, „kontekst instytucjonalny, społeczny i gospodarczy powinien odgrywać decydującą rolę w określaniu progów, powyżej którego ryzyko jest uznawane za niedopuszczalne”¹⁹. Oznacza to, że przed przyjęciem regulacji prawnych w dziedzinach nacechowanych brakiem pewności naukowej konieczne jest przeprowadzenie przez właściwe organy analizy kosztów i zysków (*cost-benefit analysis*) oraz odpowiednie zrównoważenie interesów. *Właściwe władze muszą odpowiednio wyważyć korzyści i negatywne skutki* wynikające z przyjęcia planowanych środków prawnych, w szczególności tych wprowadzających ograniczenia wolności, w tym wolności gospodarczej.

Przykład praktycznego zastosowania podejścia opartego na zasadzie przezorności – ochrona obszarów Natura 2000

Wydaje się, że przyjęcie podejścia opartego na zasadzie przezorności w sposób wskazany powyżej powinno mieć miejsce we wszystkich dziedzinach. Należy zauważyć, że w obecnych czasach zakres ten jest potencjalnie bardzo szeroki. W przypadku wprowadzania na rynek innowacyjnych produktów, które mogą oddziaływać poważnie na zdrowie ludzkie czy środowisko, wydaje się to oczywiste. Brak pewności naukowej może dotyczyć nie tylko samych produktów, ale także pewnych typów działalności, które co do zasady zostały zbadane, jednakże niepewność wciąż występuje w przypadku umieszczenia danej działalności w pewnym specyficznym kontekście, np. w przypadku realizacji inwestycji na specjalnych obszarach ochrony siedlisk, tj. na obszarach Natura 2000. Szczególna lokalizacja inwestycji może bowiem generować nowe zagrożenia, których ryzyko zaistnienia nie jest w pełni ustalone. Z tego też powodu zasada przezorności jest jednym z elementów reżimu tzw. ochrony naturowej, tj. ochrony wymaganej na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory²⁰, zwanej też dyrektywą siedliskową.

¹⁸ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r., s. 13–15 i 22.

¹⁹ N. de Sadeleer, *The Precautionary Principle Applied to Food Safety – Lessons from EC Courts*, „European Journal of Consumer Law” 2009, nr 1, s. 156.

²⁰ Dz.Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992, s. 7–50.

Podstawowym elementem ochrony obszarów Natura 2000 jest ocena habitatowa wprowadzona w art. 6 ust. 3 dyrektywy, zgodnie z którym „każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny [...] właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren”. Dla podmiotów realizujących inwestycje istotne będzie przede wszystkim ustalenie, czy w przypadku planowanych przedsięwzięć przeprowadzenie takiej oceny będzie konieczne, na co wpływ może mieć właśnie realizacja zasady przezorności. W prawie unijnym bowiem, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, jej zastosowanie wymagane jest już, choć nie tylko, na etapie decydowania o obowiązku przeprowadzenia oceny habitatowej. Ocena ta jest wymagana już w przypadku zaistnienia możliwości oddziaływania na obszary Natura 2000, co oznacza, że nie jest konieczne, aby istniała pewność jego wystąpienia, lecz jedynie takie ryzyko²¹. Należy jednak podkreślić, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, ryzykiem oddziaływania generującym obowiązek przeprowadzenia oceny będzie jedynie ryzyko oddziaływania przedstawiającego charakter istotny, a jego istnienie należy stwierdzić wówczas, gdy na podstawie obiektywnych informacji nie można wykluczyć, że plan lub przedsięwzięcie będzie wpływać w taki właśnie sposób na dany teren. W rezultacie należy uznać, że w przypadku, gdy skutki planu lub przedsięwzięcia są w pełni przewidywalne i ze wstępnej oceny wynika, iż nie może ono znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000, można zezwolić na jego realizację bez konieczności przeprowadzenia oceny habitatowej²². Z drugiej strony, w sytuacji, gdy skutki danego planu lub przedsięwzięcia nie są w pełni rozpoznane i nie można wykluczyć, że będą one znaczące, właściwy organ powinien nakazać przeprowadzenie tejże oceny.

Ponadto zastosowanie zasady przezorności konieczne jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE, także na dalszym etapie, tj. przeprowadzania oceny habitatowej i podejmowania decyzji co do dopuszczalności realizacji danego planu lub przedsięwzięcia. Zasada ta wymagać będzie od organu wydającego zezwolenie na realizację badanej inwestycji uwzględnienia wszelkich następstw dla obszarów Natura 2000 i podjęcia

²¹ Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r., sygn. akt C-127/02, Zb. Orz. 2004 I-7405.

²² K. Gruszecki, *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010 s. 240.

działań, które będą zapobiegać lub ograniczać je do stanu akceptowalnego minimum. Warunkiem wydania zezwolenia będzie w rezultacie uzyskanie pewności, iż dana inwestycja nie będzie wywoływać negatywnych skutków dla obszaru, którego dotyczy. Jest to możliwe jedynie *wówczas*, gdy z naukowego punktu widzenia brak będzie racjonalnych wątpliwości, że skutki takie nie wystąpią. W rezultacie należy uznać, że omawiana zasada implikować będzie brak możliwości realizacji inwestycji, jeśli nie zostanie uzyskana pewność co do tego, iż nie wpłynie ona niekorzystnie na obszary Natura 2000. W praktyce z punktu widzenia podmiotów gospodarczych może się to okazać niezwykle uciążliwym i daleko idącym ograniczeniem. Związany z zasadą przezorności „odwrócony ciężar dowodu” spowoduje bowiem konieczność udowodnienia przez podmiot planujący realizację danych działań, że nie spowodują one istotnego niekorzystnego oddziaływania na obszary Natura 2000. W przypadku, gdy nie zdoła on dowieść braku takiego oddziaływania, przedsięwzięcie nie będzie mogło zostać zrealizowane²³.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że zasada przezorności nie będzie wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 każdego planu lub przedsięwzięcia bądź uniemożliwiać realizację jakichkolwiek inwestycji na tych terenach. Po pierwsze, sam fakt, że określone działanie może w pewien sposób wpływać na dany teren, nie stanowi wystarczającej przesłanki dla konieczności przeprowadzenia oceny siedliskowej. Ponadto obowiązek dokonania oceny nie oznacza zakazu realizacji inwestycji. Możemy bowiem mieć do czynienia z sytuacją, gdy z wstępnego oszacowania lub też z samej oceny wynika, iż ryzyko oddziaływania danego działania na obszary Natura 2000 nie istnieje, nie dotyczy oddziaływania o charakterze istotnym czy też oddziaływanie to nie jest niekorzystne. Co więcej, trzeba zwrócić uwagę na wyjaśniany wcześniej aspekt praktycznego zastosowania zasady przezorności, jakim jest wymaganie, aby generowane danymi działaniami zagrożenie nie przekraczało poziomu akceptowalnego, który nie jest równoznaczny z zerowym poziomem ryzyka. Jak wskazano wyżej, poziom „akceptowalny” wyznaczany jest przez właściwe organy przy uwzględnieniu potencjalnego zagrożenia dla środowiska, ale również innych czynników. Co więcej, przyjmowanie środków prawnych w oparciu o zasadę przezorności powinno być poprzedzone analizą kosztów i zysków. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, analiza taka oznacza oszacowanie strat i korzyści wynikających z danej działalności i powinna uwzględniać zarówno aspekty ekonomiczne, jak i społeczne²⁴. W przypadku ochrony obszarów Natura 2000 można uznać, że na uwzględnienie wskazanych czynników i przepro-

²³ Szerzej na ten temat zob. M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna...*, s. 203.

²⁴ Tak w streszczeniu Komunikatu (KOM(2000) 1 wersja ostateczna) dotyczący stosowania zasady ostrożności, <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>> (dostęp: 13.06.2017).

wadzenie analizy kosztów i zysków pozwolić może art. 6 ust. 4 dyrektywy. Zezwala on bowiem, w drodze wyjątku, na realizację inwestycji, które mogą w sposób istotny oddziaływać na obszary Natura 2000, jeśli brakuje rozwiązań alternatywnych, a plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. W rezultacie jeżeli okaże się, że analiza kosztów i zysków, uwzględniająca potencjalne zagrożenie, jak również względy gospodarcze i społeczne o charakterze zasadniczym, przemawia za realizacją przedsięwzięcia, zezwolenie na nie będzie mogło zostać wydane. Art 6 ust. 4 dyrektywy i przewidziana w nim analiza pozwolić może więc na ustalenie innego niż wynikający z samych czynników naukowych akceptowalnego poziomu ryzyka.

Podsumowanie

Omówione powyżej regulacje są przykładami stosowania w UE podejścia opartego na zasadzie przezorności. Jej niezwykle silny wpływ widoczny jest coraz bardziej także w innych obszarach działań, których wpływ na środowisko czy też zdrowie ludzkie jest nie do końca przewidywalny. Wskazać tu można takie dziedziny, jak chociażby prawo klimatu, prawo żywnościowe czy farmaceutyczne.

Krytycy regulacji i – szerzej ujmując – procesów decyzyjnych władz publicznych przywołujących zasadę przezorności wskazują, że przyjmowane w oparciu o nią środki wydają się zmierzać w kierunku odejścia (zwłaszcza systemie prawnym UE, ale i jej państw członkowskich) od „domniemania wolności” opierającego się na założeniu, że każda działalność jest dopuszczalna, chyba że zostanie wykazane, iż powoduje ona niemożliwe do zaakceptowania szkody, a właściwe organy, w oparciu o dowody owej szkodliwości, wprowadzą zakaz takiej działalności. Zasada przezorności zakłada bowiem niedopuszczalność działalności (a przynajmniej działalności dotychczas niepodejmowanej), co do której nieszkodliwości nie ma pewności²⁵. Jej zastosowanie może w rezultacie przyczynić się do odwrotu od panującego do tej pory fundamentu wolności we wskazanym wyżej rozumieniu i być hamulcem rozwoju²⁶. Należy tu jednak stwierdzić, że choć domniemanie takie wydaje się słuszną drogą w kontekście dążenia do rozwoju i innowacyjności, to w sytuacji pojawiania się coraz bardziej skomplikowanych i poważnych zagrożeń może okazać się nie zawsze możliwe do zaakceptowania.

²⁵ L. Bergkamp, *Biotech Food and the Precautionary Principle under EU and WTO Law*, Hunton & Williams, Brussels 2001, s. 6.

²⁶ N. M. Sachs, *Rescuing the Strong Precautionary Principle from Critics*, “University of Illinois Law Review” 2011, s. 1299.

Należy przyznać, iż rzeczywiście działania, których praktyczne zastosowanie omawianej zasady dotyczy, często mają charakter innowacyjny i przyjęcie opartego na niej podejścia wymagać będzie, aby przed ich realizacją oszacowane zostało niesione przez nie ryzyko powodowania szkód dla zdrowia lub środowiska. Należy jednak podkreślić, że aby podjęcie takich działań było możliwe, nie jest konieczne, aby podmiot je realizujący wykazał, że nie generują one żadnego ryzyka, lecz jedynie, że ryzyko to jest na poziomie akceptowalnym. Ustalenie tego ostatniego obejmuje ocenę naukowo-techniczną, jak też ekonomiczną analizę kosztów i korzyści oraz względów politycznych, takich jak np. akceptowalność przez opinię publiczną. Powinien być on więc ustalany przy uwzględnieniu nie tylko potencjalnego zagrożenia, ale również innych czynników, w tym czynników społecznych czy ekonomicznych, co pozwolić ma na zachowanie racjonalności przyjmowanych środków. Ponadto należy podkreślić, że środki wprowadzane w oparciu o zasadę przezorności nie mają (z założenia) charakteru permanentnego. Komisja Europejska wymaga, po pierwsze, aby nie były one przyjmowane na podstawie niepotwierdzonych przypuszczeń naukowych, a po drugie, aby były stale weryfikowane z uwzględnieniem nowych danych naukowych. Oznacza to, iż także po przyjęciu owych instrumentów konieczne jest monitorowanie stanu wiedzy dotyczącej danego zagadnienia i w razie potrzeby stosowna doń modyfikacja środków prawnych²⁷.

Na koniec należy wyjaśnić, że podejście oparte na przezorności zwykle będzie raczej jedynie odwlekać w czasie możliwość realizacji planowanych działań – do momentu uzyskania określonego stanu wiedzy w zakresie potencjalnych zagrożeń. Jeśli osiągnięty z czasem stan wiedzy będzie wskazywał, że generowane przez dane działania ryzyko znajduje się już na poziomie akceptowalnym, będą one mogły zostać podjęte. Jeśli natomiast będzie on niewątpliwie potwierdzać, iż rzeczywiście generować będą one poważne, niemożliwe do zaakceptowania negatywne skutki dla zdrowia lub życia ludzkiego czy też środowiska – wówczas brak możliwości ich realizacji nie będzie już wynikał z omawianej zasady.

Biorąc pod uwagę powyższe, słuszne wydaje się stwierdzenie, iż pomimo krytyki formułowanej w odniesieniu do założeń zasady przezorności oraz zarzutów dotyczących jej nienaukowego charakteru, wobec istniejących obecnie niebezpieczeństw zagrażających środowisku, jak też życiu i zdrowiu ludzi, stosowanie opartego na niej podejścia stanowi rozwiązanie racjonalne, a sama zasada przezorności nie powinna być postrzegana jako hamulec rozwoju.

²⁷ Konieczność weryfikacji środków przyjmowanych w oparciu o zasadę przezorności podkreśla także TSUE, zob. np. w wyroku z dnia 19 stycznia 1994 r., sygn. akt C-435/92, Zb. Orz. 1994 I-67.

Literatura

- Ahteensuu M., *Defending the Precautionary Principle against Three Criticisms*, "Trames-Journal of the Humanities and Social Sciences" 2007, nr 11(4).
- Bergkamp L., *Biotech Food and the Precautionary Principle under EU and WTO Law*, Hunton & Williams, Brussels 2001.
- Bojar-Fijałkowski T., *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Cherka M., Elżanowski F. M., Swora M., Wąsowski K. A., *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Garnett K., Parsons D. J., *Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law*, "Risk Analysis" 2017, nr 37(3).
- Karlsson M., *The Precautionary Principle, Swedish Chemicals Policy and Sustainable Development*, "Journal of Risk Research" 2006, nr 9(4).
- Krajewski P., *Justice and Accountability as a Basis for Sustainable Development – the Case of International Environmental Law*, "Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development" 2012, nr 1(7).
- Michalak M., *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016.
- Peel J., *The Precautionary Principle in Practice. Environmental Decision-Making and Scientific Uncertainty*, The Federation Press, Sydney 2005.
- Rakoczy B., *Ciężar dowodu w polskim prawie ochrony środowiska*, Wolters Kluwer Polska 2010.
- Sachs N. M., *Rescuing the Strong Precautionary Principle from Critics*, Vol. 2011.
- Sadeleer N. de, *The Precautionary Principle Applied to Food Safety – Lessons from EC Courts*, "European Journal of Consumer Law" 2009, nr 1.
- Talik M., *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 3.

Summary

Precautionary principle in the European Union – brake on development or the most rational path?

Key words: precaution, risk, hazard, cost-benefit analysis.

One of the European Union's important principles of environmental and health policy in the XXI century is the precautionary principle. It calls for early measures to avoid and mitigate uncertain damages. It also is said to be one of the most troublesome EU principles and often criticized for its vagueness and possible adverse effects. This article discusses the implications of the precautionary principle for the EU environmental and health regime and methods of its implementation. It also provides analysis of this principle

from the point of view of its possible criticism and reactions to it in order to answer the question whether the precautionary exigences constitute unacceptable barrier to development or should it be declared the most rational approach in the face of new potential dangers.