

prof. dr hab. Piotr Korzeniowski

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Ochrony Środowiska w Katedrze Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2138-8609>).

Zasada prewencji jako instrument realizacji celów dyrektywy 2008/98/WE w sprawie odpadów

Słowa kluczowe: prawo gospodarowania odpadami, zasada prewencji, cele regulacji prawnych, prawo unijne, zasady ogólne prawa ochrony środowiska

Ważnym zagadnieniem o dużym znaczeniu praktycznym oraz teoretycznym dotyczącym gospodarowania odpadami, przed którym stoi obecnie prawodawca unijny, jest utworzenie spójnego systemu celów aktów prawnych, do których zalicza się w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19.11.2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającą niektóre dyrektywy¹. Ogólny cel w europejskim prawie gospodarowania odpadami, zgodny z zasadą prewencji w postaci zapobiegania powstawaniu odpadów, zakłada istnienie wielu celów mu podporządkowanych. Finalny cel tego prawa został sformułowany w art. 9 dyrektywy 2008/98/WE ogólnikowo i dlatego wymaga on daleko idącego uszczegółowienia w prawie krajowym. W artykule poddano analizie cele dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE, których realizację zapewnia zasada prewencji oraz zbadano, w jaki sposób kształtuje ona i modyfikuje proces stosowania przepisów prawa UE dotyczących gospodarki odpadami. W tekście tej publikacji wyróżnić można wątki: teoretyczny metodologiczny i praktyczny. Teoretyczna warstwa tej publikacji wiąże się najściślej z metodologiczną. Oczywiście wyodrębnienie to jest względne i ma cel wyłącznie porządkujący. Hipotezy badawcze przedstawione w tym artykule wywodzą się z zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Praktyczne wnioski zostały sformułowane z różnych punktów widzenia.

1. Wprowadzenie

Bezpośrednim impulsem do napisania niniejszego artykułu było stosowanie celów dyrektyw prawa UE dotyczących gospodarowania odpadami w procesie wykładni sądowej przepisów prawa polskiego. W uwagach wstępnych, które znalazły się we wprowadzeniu, zamierzam wskazać na cele i zadania, jakie przyświecały mej pracy.

Ważnym zagadnieniem o dużym znaczeniu praktycznym oraz teoretycznym dotyczącym gospodarowania odpadami, przed którym stoi obecnie prawodawca unijny, jest utworzenie spójnego systemu celów aktów prawnych, do których zalicza się w szczególności dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów. Normy tej dyrektywy

wymagają wprowadzania (implementowania, transponowania) do prawa krajowego².

Europejskie prawo gospodarowania odpadami jest zbiorem przepisów prawa o zbliżonej funkcji i celach regulacji prawnych dotyczących stosunków społecznych i gospodarczych związanych z postępowaniem z odpadami w UE. Potrzeba wyodrębnienia takiego działu europejskiego prawa ochrony środowiska wynika z postępującej specjalizacji przedmiotu regulacji prawnych odnoszących się do prawa ochrony środowiska. Działy europejskiego prawa ochrony środowiska tworzone są m.in. dla realizacji określonych celów związanych z ochroną środowiska³. Duże znaczenie mają w szczególności cele gospodarcze

¹ Dz.Urz. UE L 312, s. 3 – dalej dyrektywa 2008/98/WE lub ramowa dyrektywa.

² S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 190.

³ Por. M. Górski, *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005, s. 34–35.

i społeczne regulacji prawnych dotyczących gospodarowania odpadami. Ten dział europejskiego prawa ochrony środowiska został wyodrębniony głównie ze względu na przedmiot regulacji (gospodarowanie odpadami). Stwierdzenie istnienia europejskiego prawa gospodarowania odpadami w systemie europejskiego prawa ochrony środowiska oraz stopnia wewnętrznego jego zespolenia jest szczególnie ważne z punktu widzenia procesu sądowego stosowania prawa krajowego. Polega on na takim doborze i powiązaniu wzajemnych celów regulacji prawnych (prawa krajowego i prawa europejskiego), że w efekcie tworzą one określoną całość. Stosowanie każdej z tych części łącznie powinno przyczynić się do osiągnięcia celu nadrzędnego, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴. Termin „wysoki poziom ochrony środowiska” wielokrotnie występuje w prawie, poczynając od prawa międzynarodowego, prawa pierwotnego UE poprzez prawo pochodne UE, a kończąc na prawie wewnętrznym państw członkowskich. Istnienie tego terminu w systemie prawa ochrony środowiska nie jest kwestionowane. Niejednoznaczna jednak pozostaje jego treść i zakres⁵. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska” rozumiane jest najczęściej jako jeden z celów ogólnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska⁶. Powiązanie celu ogólnego w postaci zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska z zasadami ogólnymi prawa ochrony środowiska dostrzegł Trybunał Sprawiedliwości w wyroku C-461/17, *Holohan*⁷.

Definicja legalna gospodarowania odpadami znajduje się w art. 3 pkt 9 dyrektywy 2008/98/WE⁸. W każdej dziedzinie europejskiego prawa ochrony środowiska możemy wyodrębnić cele i przedmiot regulacji. W tych ramach zarówno nauka, jak i praktyka prawa formułują własne cele. Inne bowiem założenia ma nauka, a inne praktyka. Powiązanie celów europejskiego prawa gospodarowania odpadami musi się dokonywać w pionie (np. dyrektywa ramowa i dyrektywy sektorowe europejskiego prawa gospodarowania odpadami) i w poziomie (w ramach poszczególnych dziedzin europejskiego prawa ochrony środowiska). Powiązania pionowe regulacji prawnych w ramach europejskiego prawa gospodarowania odpadami dotyczą: celów dyrektywy 2008/98/WE z celami innych dyrektyw, do których zaliczam: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z 4.07.2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE)⁹, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18.09.2000 r. w sprawie pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁰, dyrektywę 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.12.1994 r. w sprawie opakowań

i odpadów opakowaniowych¹¹, dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.09.2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylającą dyrektywę 91/157/EWG¹², dyrektywę 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającą dyrektywę 2004/35/WE¹³, dyrektywę Rady 96/59/WE z 16.09.1996 r. w sprawie unieszkodliwiania polichlorowanych bifenyli i polichlorowanych trifenyli (PCB/PCT)¹⁴, dyrektywę Rady 1999/31/WE z 26.04.1999 r. w sprawie składowania odpadów¹⁵.

Powiązania poziome dotyczą: celów dyrektywy 2008/98/WE z celami takich regulacji prawnych jak: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24.11.2010 r. w sprawie emisji przemysłowych¹⁶ (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola)¹⁷, dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹⁸, dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.05.2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE¹⁹, dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG²⁰.

Porównywanie celów, ich wartościowanie w europejskim prawie gospodarowania odpadami jest niezwykle utrudnione²¹. Nie występują bowiem obiektywne kryteria dla przeprowadzenia tego rodzaju ocen na gruncie regulacji prawnych ani mierniki racjonalności celów w prawie. J. Wróblewski wskazuje, że: „Pierwszym elementem modelu jest założenie celu, sprecyzowanego w dostatecznym stopniu dla wyboru środków służących jego realizacji. Cel działalności prawodawczej określam ogólnie jako «stan rzeczy», który prawodawca chce lub powinien realizować. Prawodawca ma albo jeden cel (monoteizm), albo więcej celów (politeizm). Dogodnym uproszczeniem rozważań modelowych byłoby przyjęcie, że prawodawca ma jeden cel, gdyż wówczas unika się zagadnień stosunków między różnymi celami i ich wpływu na wybór środków”²².

W europejskim prawie gospodarowania odpadami ważne znaczenie ma stopień racjonalności celów oraz środki i metody osiągnięcia danego celu. Racjonalizacja w procesie tworzenia prawa powinna dotyczyć nie tylko celów, ale także instrumentów ich realizacji takich jak np. zasada prewencji. Ważne znaczenie dla jurysdykcji państw członkowskich ma uregulowanie

4 Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 – dalej TFUE.

5 Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020, s. 44–65.

6 Wyrok TS z 22.06.2022 r., C-661/20, Komisja Europejska przeciwko Republice Słowackiej, EU:C:2022:496.

7 Wyrok TS z 7.11.2018 r., C-461/17, Brian Holohan i in. przeciwko An Bord Pleanála, EU:C:2018:883.

8 Art. 3 pkt 9 został zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z 30.05.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE L 150, s. 109) – dalej dyrektywa 2018/851, zmieniającego niniejszą dyrektywę z dniem 4.07.2018 r.

9 Dz.Urz. UE L 197, s. 38.

10 Dz.Urz. WE L 269, s. 34.

11 Dz.Urz. WE L 365, s. 10.

12 Dz.Urz. UE L 266, s. 1.

13 Dz.Urz. UE L 102, s. 15.

14 Dz.Urz. WE L 243, s. 31.

15 Dz.Urz. WE L 182, s. 1.

16 Zob. też M. Górski, *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/7, s. 28–30.

17 Dz.Urz. UE L 334, s. 17.

18 Dz.Urz. WE L 197, s. 30.

19 Dz.Urz. WE L 156, s. 17.

20 Dz.Urz. WE L 41, s. 26.

21 Por. M. Lazor, *Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami*, cz. 1, „Studia Administracyjne” 2021/2, s. 50–53.

22 J. Wróblewski, *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985, s. 135–136.

w prawie UE kryteriów i metod klasyfikacji celów aktów prawnych pod kątem zapobiegania zagrożeniom spowodowanym przez odpady. Trybunał Sprawiedliwości, dokonując wykładni pojęcia „odpady”, odwołuje się bardzo często do celu dyrektywy, w której to pojęcie występuje²³.

Od strony normatywnej problem ten jest trudny i skomplikowany. Skalę trudności i złożoności tego zagadnienia potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości²⁴ oraz sądów krajowych państw członkowskich²⁵. Już w samym pojęciu prawnym „odpady” kryje się niebezpieczeństwo wielu interpretacji²⁶, nie mówiąc o takim zagadnieniu jak np. procedura utraty statusu odpadów. Dotychczasowe próby rozwiązania tych problemów uwzględniały w pierwszej kolejności potrzebę stosowania zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. W istocie realizacja celów wynikających z analizowanej w tym artykule ramowej dyrektywy dokonywana jest w prawodawstwie krajowym państw członkowskich, które przyjmują odpowiednie regulacje prawne oraz stwarzają warunki sprzyjające ich stosowaniu²⁷. S. Żmuda zwraca uwagę, że zmiany zasad gospodarowania w środowisku powinny przejawiać się „uświadomieniem sobie przez czynniki gospodarcze faktu zależności egzystencji gatunku ludzkiego od przyrody, co powinno zmienić sposób wykorzystywania jej zasobów. Droga do osiągnięcia tego celu prowadzi m.in. przez: [...] – działalność produkcyjną bez odpadów”²⁸.

Ogólny cel w europejskim prawie gospodarowania odpadami, zgodny z zasadą prewencji w postaci zapobiegania powstawaniu odpadów, zakłada istnienie wielu celów mu podporządkowanych. Finalny cel tego prawa został sformułowany w art. 9 dyrektywy 2008/98/WE ogólnikowo i dlatego wymaga on daleko idącego uszczegółowienia. W tym celu należy uwzględnić w pierwszej kolejności definicję legalną pojęcia „zapobieganie”, która znajduje się w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2008/98/WE²⁹.

W załączniku IV do dyrektywy 2008/98/WE wskazano przykłady środków służących zapobieganiu powstawaniu odpadów, o których mowa w art. 29 tej dyrektywy. Są one podzielone na trzy grupy i obejmują: 1) środki, które mogą mieć wpływ na warunki ramowe związane z wytwarzaniem odpadów; 2) środki, które mogą mieć wpływ na fazę projektu, produkcji i dystrybucji; 3) środki, które mogą mieć wpływ na fazę konsumpcji i użytkowania. Dla prawidłowej wykładni art. 29 dyrektywy 2008/98/WE konieczne jest rozpisanie celu w postaci zapobiegania powstawaniu odpadów jako celu finalnego gospodarowania odpadami na wiele celów (środków) o różnych stopniach zależności między nimi. Można w celu finalnym określonym w art. 9 tego aktu prawnego wyodrębnić cele

pierwszoplanowe i dalsze. Ważne jest jednak, aby cele te były zgodne z piramidą celów zakładającą ich hierarchizację³⁰ (art. 4 ust. 1 dyrektywy 2008/98/WE). Zgodnie z treścią tego przepisu następująca hierarchia postępowania z odpadami ma zastosowanie jako kolejność priorytetów w przepisach prawa i polityce dotyczących zapobiegania powstawaniu odpadów oraz gospodarowania odpadami: a) zapobieganie; b) przygotowywanie do ponownego użycia; c) recykling³¹; d) inne metody odzysku, np. odzysk energii; oraz e) unieszkodliwianie³².

2. Zasady ogólne unijnego prawa ochrony środowiska

W art. 191 ust. 2 TFUE (art. 174 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską³³) uregulowano zasady ogólne polityki Unii w zakresie ochrony środowiska³⁴. Są to jednocześnie zasady ogólne europejskiego prawa gospodarowania odpadami. Polityka ochrony środowiska, najpierw Wspólnoty, a następnie UE, kształtuje się od 1973 r., kiedy to Pierwszy program działań w dziedzinie ochrony środowiska³⁵ określił szczegółową listę działań, jakie należało podjąć wobec szerokiego zakresu problemów związanych z zanieczyszczeniem³⁶. Sformułowano wtedy 11 zasad ogólnych obowiązujących w kolejnych programach działania³⁷. Obecnie programy ochrony środowiska UE tworzą ramy przyszłych działań we wszystkich obszarach polityki w dziedzinie środowiska³⁸. Stosując zasady ogólne wymienione w art. 191 ust. 2 TFUE, należy pamiętać, że powinny one realizować cele określone w art. 191 ust. 1 TFUE. Teza ta została sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości³⁹.

W procesie sądowej wykładni europejskiego prawa gospodarowania odpadami zasadą prewencji można definiować jako pewien typ instrumentu prawnego. W istocie tej zasady chodzi o ogólną ochronę prewencyjną przed odpadami⁴⁰. Mogą to być również określonego rodzaju rozwiązania instytucjonalne, charakteryzowane zgodnie z treścią tej zasady. Należy podkreślić, że w języku prawniczym zasada prewencji nie musi oznaczać dyrektywy postępowania, może to być również nazwa pewnego sposobu ukształtowania instytucji prawnej. M. Kordela zwraca uwagę na rolę zasad w tworzeniu, interpretacji

23 Wyrok TS z 12.12.2013 r., sprawy połączone C-241/12 i C-242/12, Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV i Belgian Shell NV, EU:C:2013:821.

24 Wyrok TS z 18.12.2007 r., C-195/05, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2007:807.

25 Wyrok NSA z 12.11.2019 r., II OSK 3190/17, LEX nr 2754916.

26 Zob. szerzej L. Nowak, *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznaustwa*, Warszawa 1973, s. 32–34.

27 Por. M. Górski, *Problemy wdrażania prawa unijnego do polskiego prawa wewnętrznego i praktyki stosowania przepisów wewnętrznych na przykładzie regulacji dotyczących postępowania z odpadami* [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 195–204.

28 S. Żmuda, *Spoleczne konsekwencje zagrożenia środowiska człowieka* [w:] *Spoleczne cele ochrony środowiska*, red. J. Pietrucha, Katowice 1976, s. 23.

29 Art. 3 pkt 12 lit. c został zmieniony przez art. 1 pkt 3 lit. e dyrektywy 2018/851.

30 Zob. szerzej A. Pires, G. Martinho, *Waste hierarchy index for circular economy in waste management*, „Waste Management” 2019, t. 95, s. 298–305.

31 Por. D.C. Wilson, C. Velis, Ch. Cheeseman, *Role of informal sector recycling in waste management in developing countries*, „Habitat International” 2006/4, s. 800.

32 Por. wyrok TS z 8.05.2019 r., C-305/18, Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus” (VAS) i „Movimento Legge Rifiuti Zero per l’Economia Circolare” Aps przeciwko Presidente del Consiglio dei Ministri i in., EU:C:2019:384, pkt 39 oraz pkt 1 sentencji.

33 Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37.

34 Zob. szerzej J.H. Jans, *Stop the Integration Principle?*, „Fordham International Law Journal” 2011/5, s. 1542 i n.

35 Dz.Urz. WE C 112 z 1973 r., s. 1.

36 Zob. też A. Sikora, *Europejski Zielony Ład – wyzwania zielonej transformacji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/2, s. 7–9.

37 C. Whitehead, *Ochrona środowiska w ramach systemu prawnego Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. J. Żurek, tłum. K. Brzózka, E. Nowak, W. Strojny, R. Tertil, M. Walczak, Warszawa 1994, s. XXXI–XXXII.

38 Zob. też A. Sikora, *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/2, s. 5–7.

39 Wyrok TS z 16.06.2022 r., C-65/21 P, SGL Carbon SE i in. przeciwko Komisji Europejskiej, EU:C:2022:470.

40 Por. R. Mikosz, *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991, s. 15–20.

i stosowaniu prawa, podnosząc, że: „Realizacja nakazu dokonywania wykładni «uzgadniającej» brzmienie wyinterpretowanej normy z zasadami tworzy jedną z dróg likwidacji sprzeczności w systemie”⁴¹. Zgodnie z tym założeniem wykładnia „uzgadniająca” powinna prowadzić (ale nie musi) do rozwoju całości systemu europejskiego prawa gospodarowania odpadami.

3. Model prawny zasady prewencji w unijnym prawie gospodarki odpadami

Proces tworzenia prawa unijnego powinien opierać się na modelach realizujących określone cele i wynikających z nich założeniach regulacji prawnych. Dla przykładu, chcąc poprawić poziom ochrony środowiska w gospodarowaniu odpadami, możemy zbudować określony model prawny zasady prewencji oparty na pewnych kryteriach realizujących cele gospodarowania odpadami w ochronie środowiska. Model taki powinien mieć także uzasadnienie naukowe⁴². W budowaniu modelu zasady prewencji w europejskim prawie gospodarowania odpadami obok czynników natury prawnej prawodawca powinien uwzględnić uwarunkowania gospodarcze, techniczne, społeczne i polityczne związane z postępowaniem z odpadami. Założenia modelu prawnego zasady prewencji powinny stanowić syntezę tez postawionych w obszarach badań realizowanych także w naukach ekonomicznych i technicznych⁴³. J. O’Shaughnessy, uważa, że: „Jest dziś modne definiować model tak szeroko, by obejmował każdą fizyczną lub abstrakcyjną reprezentację problemu”⁴⁴.

Problematyka omawiana w tej części publikacji była także wcześniej analizowana w innych moich monografiach dotyczących prawa gospodarki odpadami⁴⁵. Zasada prewencji powinna być podstawą działań polegających na zapobieganiu szkodzącym czynnikom zewnętrznym wobec środowiska. Funkcja tej zasady stanowi zabezpieczenie realizacji w prawie celów prewencyjnych przy pomocy instytucji oraz instrumentów prawnych⁴⁶. Funkcja ta pokazuje także tendencję przesuwania akcentów w prawie ochrony środowiska na realizację celów prewencyjnych oraz szerszego stosowania zasady przyczynowości⁴⁷. Środki prewencyjne w rozumieniu działań zapobiegających powstaniu czynnika szkodzącego, w przeciwieństwie do środków represyjnych, mają w prawie ochrony środowiska coraz większe zastosowanie. Ogólna podstawa prawna zasady prewencji znajduje się w art. 191 ust. 2 TFUE. W zasadzie prewencji prawodawca unijny kładzie główny nacisk na zapobieganie negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, którego źródłem są odpady. Działania polegające na ponownym użyciu produktów mogą być również przykładem zastosowania

zasady prewencji w prawie UE dotyczącym postępowania z odpadami⁴⁸.

4. Zasada prewencji w dyrektywie 2008/98/WE w sprawie odpadów

Wśród organów tworzących prawo UE, Parlament Europejski ma zasadniczą funkcję w kształtowaniu źródeł unijnego pochodnego prawa gospodarowania odpadami. Według S. Biernata „źródłami prawa pochodnego są akty poszczególnych instytucji WE (funkcjonujących także jako instytucje UE w II i III filarze), a także rozmaite umowy zawierane przez Wspólnoty, albo przez państwa członkowskie. Granice między prawem pierwotnym i pochodnym, a także przynależność pewnych aktów do prawa Unii Europejskiej w ogóle, mogą niekiedy budzić wątpliwości”⁴⁹.

Parlament Europejski najczęściej dąży do takiego sposobu wyznaczenia celów dyrektyw, stosując zasadę, według której przy racjonalnym wyznaczaniu celów należy postępować w ten sposób, że w pierwszej kolejności stwierdza się, jakie cele mogą być realizowane zgodnie z występującymi warunkami. Prawodawca unijny powinien wyznaczać w dyrektywie tylko takie cele, które mogą być realizowane w danych okolicznościach, czyli możliwe do wykonania przez dostępne warunki i potencjalne środki działania. C. Mik wskazuje, że: „Dyrektywa jest aktem wiążącym każde państwo członkowskie – jej adresata co do rezultatu, który ma być osiągnięty. Pozostawia ona zarazem władzom krajowym kompetencję co do wyboru formy i sposobów. [...] W efekcie rezultatem nazywać powinniśmy urzeczywistnienie wszystkich merytorycznych przepisów dyrektywy w kontekście ogólnego zamierzonego celu, wyrażonego w tym akcie”⁵⁰. Cele, jakie stawia dyrektywa 2008/98/WE, wynikają wprost z zasad uregulowanych w art. 191 ust. 2 TFUE⁵¹.

Warto podkreślić, że ramowa dyrektywa w sprawie odpadów przyjęta została na podstawie strategii tematycznej w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu⁵². Przedmiotowa strategia obejmuje zintegrowane i holistyczne podejście do gospodarki odpadami, które powinno doprowadzić do uproszczenia procedur prawnych dotyczących gospodarki odpadami.

5. Podsumowanie

Oceniając zasadę prewencji jako narzędzie realizacji celów ramowej dyrektywy w sprawie odpadów, dotykamy w zasadzie zagadnienia teorii i praktyki europejskiego prawa gospodarowania odpadami. Realizowane są w ten sposób dwa modele regulacji prawnych: reaktywny oraz prewencyjny. Pierwszy z nich realizuje cel w postaci eliminacji bądź minimalizowania zanieczyszczeń

41 M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 19.

42 Por. P. Korzeniowski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 43.

43 Zob. M. Nowakowska, *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977, s. 48 i n.

44 J. O’Shaughnessy, *Metodologia decyzji*, przeł. T. Mroczkowski, Warszawa 1975, s. 204.

45 Zob. szerzej P. Korzeniowski, *Model...*, s. 51–57.

46 Zob. szerzej A.G. Wibisana, *Three principles of environmental law: the polluter-pays principle, the principle of prevention, and the precautionary principle* [w:] *Environmental Law in Development Lessons from the Indonesian Experience*, red. M. Faure, N. Niessen, Cheltenham–Northampton 2006, s. 37–40.

47 P. Korzeniowski, *Pozwolenie...*, s. 101–102.

48 Zob. szerzej D. Lazarevic, N. Buclet, N. Brandt, *The influence of the waste hierarchy in shaping European waste management: the case of plastic waste*, „Regional Development Dialogue” 2010/2, s. 124–148.

49 S. Biernat, *Źródła...*, s. 182.

50 C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 498–499.

51 Zob. szerzej D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU Environmental Law and Policy*, Oxford 2016, s. 40–62.

52 Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów. Strategia tematyczna w sprawie zapobiegania powstawaniu odpadów i ich recyklingu*, COM(2005) 666 final.

spowodowanych przez odpady. Drugi oparty jest na celu obejmującym zintegrowane działania zapobiegające powstawaniu odpadów⁵³. Stosowanie zasady prewencji jako instrumentu realizacji celów dyrektywy ramowej powinno przyczynić się do rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym poprzez pozyskiwanie z odpadów zasobów o jak najwyższej jakości. Celem horyzontalnym wynikającym z treści zasady prewencji jest stopniowe przechodzenie do zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarki, opartej na nowocześniejszych rozwiązaniach. W ramach tych działań niezbędna będzie zmiana przepisów UE dotyczących postępowania z odpadami. Chciałbym jednocześnie podkreślić, że sprawy i problemy, którymi zajmowałem się w tej publikacji, są sprawami aktualnymi w orzecznictwie, których znaczenie będzie stale rosło. Zmiany w europejskim prawie gospodarowania odpadami tworzą obiektywną konieczność prowadzenia dyskusji naukowej na temat sposobów realizacji celów dyrektyw w prawie krajowym.

Abstract

prof. dr hab. Piotr Korzeniowski

The author is head of the Sub-department of Environmental Protection Law, Department of Administrative Law and Administrative Science, Faculty of Law and Administration, University of Lodz, Poland, and a judge of the Supreme Administrative Court of the Republic of Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2138-8609>).

The Principle of Prevention as an Instrument for Achieving the Objectives of Directive 2008/98/EC on Waste

Keywords: waste management law, principle of prevention, objectives of legal regulation, EU law, general principles of environmental law

An important question of great practical and theoretical importance in the field of waste management, which the EU legislature is facing at present, is the creation of a coherent system of regulatory objectives of legal acts, including, in particular, Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. The general objective of European waste management law, which is consistent with the principle of the prevention of waste production, presupposes the existence of a large number of lower-level objectives. The ultimate objective of this law was formulated in rather general terms in Article 9 of Directive 2008/98/EC, therefore it requires expressing in considerably more detailed terms in national law. This article analyses the objectives of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council, whose achievement is guaranteed by the principle of prevention, and examines the manner in which it organises and modifies the process of implementing provisions of EU law on waste management. The publication follows several threads: a theoretical one, a methodological one, and a practical one. The theoretical layer of this publication is most closely related to the methodological one. Of course, that distinction is relative and has only a systematizing objective. The research hypotheses presented in this article have their origin in the general principles of environmental law. The practical conclusions have been formulated from different points of view.

Bibliografia / References

- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.
- Górski M., *Gospodarowanie odpadami w świetle wymagań prawa wspólnotowego i polskiego prawa wewnętrznego*, Poznań 2005.
- Górski M., *Kształtowanie emisji ze źródeł punktowych z emitorów przemysłowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017/7.
- Górski M., *Problemy wdrażania prawa unijnego do polskiego prawa wewnętrznego i praktyki stosowania przepisów wewnętrznych na przykładzie regulacji dotyczących postępowania z odpadami* [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
- Jans J.H., *Stop the Integration Principle?*, „Fordham International Law Journal” 2011/5.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Model prawny systemu gospodarowania odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Korzeniowski P., *Pozwolenie emisyjne w prawie ochrony środowiska*, Warszawa 2020.
- Langlet D., Mahmoudi S., *EU Environmental Law and Policy*, Oxford 2016.
- Lazarevic D., Buclet N., Brandt N., *The influence of the waste hierarchy in shaping European waste management: the case of plastic waste*, „Regional Development Dialogue” 2010/2.
- Lazor M., *Wybrane aspekty odtwarzania celów w prawie gospodarki odpadami*, cz. 1, „Studia Administracyjne” 2021/2.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Mikosz R., *Prewencyjna ochrona praw rzeczowych*, Katowice 1991.
- Nowak L., *Interpretacja prawnicza. Studium z metodologii prawoznawstwa*, Warszawa 1973.
- Nowakowska M., *Teorie badań. Ujęcia modelowe*, Warszawa 1977.
- O’Shaughnessy J., *Metodologia decyzji*, przeł. T. Mroczkowski, Warszawa 1975.
- Pires A., Martinho G., *Waste hierarchy index for circular economy in waste management*, „Waste Management” 2019, t. 95.
- Sikora A., *Europejski Zielony Ład – wyzwania zielonej transformacji*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/2.
- Sikora A., *Konstytucjonalizacja ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021/2.
- Wasilewski A., *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000.
- Whitehead C., *Ochrona środowiska w ramach systemu prawnego Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Prawo ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, red. J. Żurek, tłum. K. Brzózka, E. Nowak, W. Strojny, R. Tertil, M. Walczak, Warszawa 1994.
- Wibisana A.G., *Three principles of environmental law: the polluter-pays principle, the principle of prevention, and the precautionary principle* [w:] *Environmental Law in Development Lessons from the Indonesian Experience*, red. M. Faure, N. Niessen, Cheltenham–Northampton 2006.
- Wilson D.C., Velis C., Cheeseman Ch., *Role of informal sector recycling in waste management in developing countries*, „Habitat International” 2006/4.
- Wróblewski J., *Teoria racjonalnego tworzenia prawa*, Ossolineum 1985.
- Żmuda S., *Společné konsekwence zagrażenia środowiska człowieka* [w:] *Společné cele ochrany prostředí*, red. J. Pietrucha, Katowice 1976.

⁵³ Zob. szerzej A. Wasilewski, *Koncepcja zintegrowanej ochrony środowiska w prawie Wspólnoty Europejskiej* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 507–520.