

Katarzyna Sulimierska *

OCHRONA ŚRODOWISKA W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA PRZYKŁADZIE ROZPORZĄDZENIA REACH

1. Zagadnienia wprowadzające

1.1. Działalność gospodarcza a ochrona środowiska

Prawo ochrony środowiska, pomimo tego, że jest dziedziną prawa stosunkowo młodą, to jednak należy do jednych z tych najdynamiczniej rozwijających się. Na taki stan rzeczy ma przede wszystkim wpływ szybki rozwój cywilizacyjny, za którym próbują nadążyć odpowiednie regulacje prawne. Prawo ochrony środowiska musi często niejako rywalizować ze względami ekonomicznymi, które w dzisiejszych czasach są wysuwane na pierwsze miejsce. Dlatego też przepisy związane z ochroną środowiska naturalnego muszą nie tylko regulować rzeczywiste zagrożenia, ale także swoim zakresem wybiegać na tyle naprzód, aby obejmować również zagrożenia potencjalne. Ważne jest zatem odpowiedzenie na pytanie w jakim zakresie powinna zostać uregulowana działalność gospodarcza, aby mogła być uznana za bezpieczną dla środowiska. Zakres taki ogólnie wskazuje już sama Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowiąc w art. 5, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa czło-

* Mgr Katarzyna Sulimierska – prawnik w Kancelarii Salans D. Oleszczuk Kancelaria Prawnicza Sp.k.; uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

wieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”¹.

Dla określenia zakresu pojęcia bezpiecznego wykonywania działalności gospodarczej trzeba przede wszystkim określić cechy, które łączą ją z ochroną środowiska². Należy zatem zauważyć, że środowisko jest nie tylko źródłem surowców, ale także składowiskiem odpadów³. Dlatego też ograniczona ilość zasobów oraz przestrzeni, a także dbałość o bezpieczeństwo ekologiczne sprawia, że działalność gospodarcza słusznie jest poddawana ograniczeniom.

Na potrzebę bezpiecznego wykonywania działalności ustawodawca wskazał również w ustawie z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 18, przedsiębiorca „jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska”⁴. Należy bowiem zauważyć, że działalność gospodarcza w różnym stopniu zagraża środowisku naturalnemu. Łączy się ona z eksploatacją zasobów przyrody oraz ze szkodliwym działaniem na poszczególne elementy środowiska. Stąd też ochronie podlegają: powierzchnia ziemi i kopaliny, wody śródlądowe i środowisko morskie, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, walory krajoznawcze oraz wypoczynkowe, zieleń w miastach i wsiach. Środowisko jest chronione przed hałasem i wibracjami, odpadami i innymi zanieczyszczeniami, czy też promieniowaniem. W tych obszarach, a także w działalności inwestycyjnej oraz przy konstrukcji i eksploatacji maszyn i urządzeń, przedsiębiorcy podlegają licznym obowiązkom związanych z ochroną środowiska, a także ograniczeniom w gospodarczym korzystaniu z jego zasobów. Ponoszą też związane z tym opłaty oraz podlegają szerokiej odpowiedzialności cywilnej, karnej i administracyjnej. Wykonywanie tych obowiązków jest przedmiotem kontroli sprawowanej w szczególności przez Inspekcję Ochrony Środowiska oraz przez organy gminy⁵.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

² J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13.

³ J. Machowski, *Problemy prawne ochrony środowiska*, Warszawa 2000, s. 141; J. Ciechanowicz-McLean, op.cit., s. 13.

⁴ Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz.U. Nr 173 poz. 1807.

⁵ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2006, s. 416.

1.2. Zasada zrównoważonego rozwoju

Najnowsze regulacje prawne, zarówno w prawie polskim, jak i w europejskim oraz międzynarodowym, wprowadziły rewolucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju⁶. Zasada zrównoważonego rozwoju oznacza taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym wykorzystanie nieodwracalnych zasobów środowiska będzie wykazywało tendencję malejącą⁷. Innymi słowy rozwój jest wówczas uważany za zrównoważony, kiedy stan poszczególnych zasobów na głowę pozostaje niezmienny lub też wzrasta⁸. Głównym założeniem tej zasady jest zatem takie wykorzystanie odnawialnych i nieodnawialnych zasobów naturalnych, które nie naruszy środowiska. Chodzi więc przede wszystkim o zwiększenie efektywności wykorzystania zasobów oraz odmaterializowanie gospodarki. Zasada zrównoważonego rozwoju, powołana w art. 5 Konstytucji RP zacytowanym powyżej, stanowi fundamentalną, konstytucyjną zasadę ustrojową w Polsce.

Ustawodawca polski podjął próbę zdefiniowania pojęcia zrównoważonego rozwoju w ustawie z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹. Stosownie do definicji legalnej zawartej w art. 3 pkt 50 P.o.ś przez zrównoważony rozwój należy rozumieć „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”. Należy jednak zauważyć, że według licznych autorów pojęcie zrównoważonego rozwoju nie powinno być w ogóle zdefiniowane¹⁰, ale pełnić w prawie ochrony środowiska taką

⁶ Pojęcie zrównoważonego rozwoju sformułowane zostało po raz pierwszy na III Sesji Zarządzającej Programu Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych (UNEP) w 1975 r. Problematyka zrównoważonego rozwoju stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania utworzonej jesienią 1983 r. Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju. Efektem jej prac był opublikowany 1987 r. raport „Nasza wspólna przyszłość”. Przez zrównoważony rozwój rozumiano w nim „rozwój, który zaspokaja potrzeby obecne, nie pozbawiając przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb”. Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 8.

⁷ J. Ciechanowicz-McLean, op.cit., s. 15.

⁸ Z. Brodecki (red.), *Ochrona Środowiska*, Warszawa 2005, s. 31–32.

⁹ Ustawa z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j.: Dz.U. 2006 r., Nr 129 poz. 902.

¹⁰ J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 48; W. Skarżyńska, M. Bojarski, M. Bar, J. Boć, K. Nowacki, J. Jerz-

rolę, jaką pełnią zasady współzycia społecznego w prawie cywilnym. Takie stanowisko oparte jest na założeniu, że jakakolwiek próba zdefiniowania tego pojęcia jest z góry skazana na niepowodzenie, nie tylko ze względu na złożoność tej koncepcji, ale przede wszystkim na fakt, że obejmuje ona nie tylko problemy prawa ochrony środowiska, ale także zawiera w sobie liczne aspekty społeczne, ekonomiczne itp.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju ma zatem na celu wprowadzenie równowagi pomiędzy prowadzeniem działalności gospodarczej a potrzebą ochrony środowiska.

1.3. Ochrona środowiska na szczeblu Unii Europejskiej

Liczne zagrożenia współczesności można odsunąć lub nawet rozwiązać za pomocą negocjacji i traktatów (zbrojenia, zagrożenie wojną nuklearną), jednakże inne zagrożenia, takie jak zagrożenie środowiska naturalnego, wymagają zamiany stylu życia i hierarchii wartości. Najważniejszym wyzwaniem na tej drodze jest zatem znalezienie wspólnej podstawy, umożliwiającej porozumienie i ustalenie wspólnej hierarchii wartości w skali globalnej. W granicach swoich kompetencji¹¹ Wspólnota Europejska oraz państwa członkowskie prowadzą współpracę z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w celu wprowadzenia jednolitego modelu ochrony środowiska.

1.3.1. Katalog zasad

Zasady polityki ekologicznej związane są ściśle z określonymi celami wyznaczonymi przepisami TUE oraz TWE. Jednym z celów, które stawia sobie Unia Europejska jest osiągnięcie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Katalog zasad, którymi należy się kierować przy tworzeniu polityki ochrony środowiska został określony w art. 174 TWE, wskazując na zasadę wysokiego poziomu ochrony, przezorności, prewencji, naprawiania szkody

mański, M. Górski, J. Jendrośka, E. Kaleta-Jagiełło, J. Rotko, T. Tatomir, A. Lipiński, *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 1045.

¹¹ Reguła kompetencyjna określona w art. 5 TWE stanowi, że „Wspólnota działa w ramach kompetencji przyznanych niniejszym Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych.” W ramach podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie wyróżnia się kompetencje wyłączne i kompetencje konkurencyjne. Kompetencja wyłączna oznacza, że dana tematyka należy wyłącznie do kompetencji Wspólnoty, a kompetencje konkurencyjne to kompetencje należące zarówno do Wspólnoty, jak i do państw członkowskich. Ochrona środowiska stanowi kompetencje konkurencyjną. Z. Bukowski, op.cit., s. 20.

u źródła, zasadę „zanieczyszczający płaci” oraz podejmowanie przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych norm. Dodatkowo w art. 5 TWE określono zasadę subsydiarności, a w art. 6 TWE zasadę integracji.

1.3.1.1. Zasada prewencyjności

Na szczególną uwagę zasługuje zasada prewencyjności, łączona często z zasadą ostrożności¹², która dotyczy zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko u źródła zanieczyszczeń. Zasada ta ma znaczenie priorytetowe w polityce ekologicznej, znajdując odzwierciedlenie w wielu programach działania oraz w aktach prawnych¹³. Zakresem podmiotowym obejmuje ona nie tylko wszystkie osoby fizyczne, ale także jednostki organizacyjne mogące spowodować degradację środowiska. Przejawia się przede wszystkim w konieczności opracowania i wdrożenia wielu instrumentów ochrony środowiska, w tym w szczególności oceny oddziaływania na środowisko zarówno inwestycji, jak i polityk, planów, programów oraz stosowanych substancji. Występuje ona także w szeregu szczegółowych przepisów dotyczących ochrony środowiska, nakładając na podmioty powodujące zanieczyszczenia obowiązek stosowania urządzeń ochronnych, a także dokonywania stosownych rejestracji.

1.3.1.2. Zasada subsydiarności

Na realizację działań przez Wspólnotę w zakresie ochrony środowiska ma również niebagatelny wpływ zasada subsydiarności określona w art. 5 TWE. Pierwotnie zasada ta była adresowana wyłącznie do sfery ochrony środowiska, z czasem jednak stała się zasadą odnoszącą się do tych dziedzin, które nie podlegają wyłącznej kompetencji Wspólnoty, także jednak do prawa ochrony środowiska. Zgodnie z nią „Wspólnota w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”. Mamy tu do czynienia z kryterium negatywnym, niewystarczającą realizacją celów przez państwa członkowskie oraz kryterium pozytywnym, lepszą realizacją celów na

¹² J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 514.

¹³ *Ibidem*, s. 514.

poziomie wspólnotowym¹⁴. Ideą przewodnią tej zasady jest założenie, że z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań mogą one być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę, przy założeniu, że działania Wspólnoty nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów określonych w TWE.

1.3.2. Regulacja na poziomie Wspólnoty

Działania na poziomie Wspólnoty są często środkiem zapewniającym przyjęcie jednolitych standardów i stosowania jednakowego prawa środowiska we wszystkich państwach członkowskich. Kompleksowa regulacja zagadnień związanych z ochroną środowiska jest zatem niezbędna w celu ujednolicenia przepisów prawnych na poziomie wspólnotowym. W tym zakresie szczególne znaczenie odgrywiają rozporządzenia, które wprowadzają dokładnie te same wymogi we wszystkich państwach członkowskich, jako że obowiązują one bezpośrednio w państwach członkowskich i mają pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym¹⁵. Rozporządzenia zapewniają zatem, że właściwe regulacje prawne, koncepcje, zawartość i czas ich wprowadzania są zsynchronizowane i wprowadzane na obszarze całej UE, dzięki czemu cele polityki w dziedzinie ochrony środowiska mogą być szybciej i skutecznie osiągnięte przez działania na poziomie Wspólnoty, w ramach całej Unii, w odniesieniu do całego jej ekosystemu. Dlatego też wspólnotowe prawo ochrony środowiska dotyczy niemal wszystkich sektorów ochrony środowiska w unijnym obszarze obrotu prawnego¹⁶.

2. Rozporządzenie REACH

Jedną z najnowszych kompleksowych regulacji z dziedziny prawa ochrony środowiska dotyczy chemikaliów. Kierując się zasadą przezorności dnia 13.2.2001 r. Komisja Europejska opublikowała Białą Księgę dotyczącą przyszłej polityki w zakresie chemikaliów mającą na celu zwiększenie ochrony ludzi i środowiska przed zagrożeniami tymi substancjami. Ponadto celami nowej polityki w zakresie chemikaliów jest dążenie do zastąpienia najbardziej niebezpiecznych substancji przez mniej niebezpieczne istniejące alterna-

¹⁴ Z. Bukowski, op.cit., s. 19.

¹⁵ Na państwach członkowskich ciąży obowiązek stworzenia właściwych instytucji i odpowiednich procedur.

¹⁶ M. Keing-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 84.

tywne substytuty, zwiększenie stanu wiedzy o zagrożeniach powodowanych przez wszystkie występujące na rynku substancje, przeniesienie odpowiedzialności za testy i ocenę ryzyka z władz publicznych na przemysł, wprowadzenie systemu zatwierdzania najbardziej niebezpiecznych substancji oraz zwiększenie dostępu do informacji o chemikaliach¹⁷.

System REACH znany jest w powszechnym obrocie jako rozporządzenie, którego podstawowymi elementami jest rejestracja (ang. *Registration*) substancji chemicznych, ocena (ang. *Evaluation*) dokumentacji technicznej oraz ocena substancji, udzielanie zezwoleń (ang. *Authorisation*) na wykorzystywanie substancji i preparatów chemicznych (ang. *Chemicals*) do produkcji i obrotu, czyli rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego WE nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów z 18.12.2006 r.¹⁸ Z rozporządzeniem tym nierozdzielnie związana jest pochodząca z tego samego dnia dyrektywa 2006/121/WE zmieniająca dyrektywę Rady 67/548/EWG w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych w celu dostosowania jej do rozporządzenia REACH¹⁹.

2.1. Przesłanki stworzenia systemu REACH

Celem systemu REACH jest zastąpienie około 40²⁰ różnych aktów prawnych, tworzonych na przestrzeni kilku dekad, usprawnionym i ulep-

¹⁷ J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków*, Warszawa 2008, s. 1.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywę Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE z 18.12.2006 r., O.J. L. 396 z 30.12.2006 r.

¹⁹ Dyrektywa 2006/121/WE zmieniająca dyrektywę Rady 67/548/EWG w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania substancji niebezpiecznych w celu dostosowania jej do rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów z 18.12.2006 r., O.J. L. 396 z 30.12.2006 r.

²⁰ ECHA, *Co to jest system REACH?*, http://reach.jrc.it/about_reach_pl.htm (25.6.2008 r.).

szonym rozporządzeniem. W ramach dotychczasowego systemu kontroli chemikaliów w Unii Europejskiej istniały odrębne reguły dla tzw. substancji „istniejących” oraz substancji „nowych”. Przez substancje „istniejące” rozumiano wszystkie substancje, które były obecne na europejskim rynku w latach 1971–1981²¹, czyli ponad 100 tysięcy substancji, które zostały wymienione w sporządzonym w 1981 r. wykazie substancji EINECS, natomiast za substancje „nowe” uznano wszelkie substancje, które pojawiły się na rynku europejskim po 19.9.1981 r. System ten nie spełnił pokładanych w nim nadziei z uwagi na fakt, iż obowiązek szczegółowych badań dotyczył jedynie substancji „nowych”, a substancje „istniejące” mogły być wprowadzane na rynek bez konieczności przeprowadzania kosztownych badań niezbędnych dla oceny ich wpływu na zdrowie ludzi oraz na środowisko naturalne. Uniemożliwiło to zatem skuteczną kontrolę ryzyka stwarzanego przez te substancje. Rozporządzenie REACH zmieniło dotychczasową sytuację, wprowadzając szereg zmian mających na celu usprawnienie zarządzania i kontroli ryzyka obrotu chemikaliami na terenie Unii Europejskiej. Przede wszystkim podział na regulacje odnoszące się do substancji „istniejących” i „nowych” został zastąpiony wspólnym systemem. Należy jednak zauważyć, że inne przepisy odnoszące się do substancji chemicznych (np. dotyczące kosmetyków, detergentów) lub przepisy powiązane (np. dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy dla pracowników mających do czynienia z chemikaliami, bezpieczeństwa produktów oraz produktów budowlanych), które nie zostały zastąpione przez rozporządzenie REACH, nadal obowiązują. System REACH został bowiem tak zaprojektowany, aby nie kolidować z innymi przepisami dotyczącymi substancji chemicznych.

2.2. Zakres obowiązywania rozporządzenia REACH

Rozporządzenie REACH wchodząc w życie 1.6.2007 r.²² nałożyło nowe obowiązki na producentów oraz importerów substancji chemicznych wykonujących swoją działalność gospodarczą w granicach Unii Europejskiej. Przede wszystkim rozporządzenie nałożyło ogólny obowiązek rejestracji na

²¹ Substancje, które podlegały spisowi EINECS musiały być wprowadzone do obrotu do rzeczywistych celów handlowych między 1.1.1971 r. a 18.9.1981 r. Pkt II.1.a Decyzji Komisji z 11.5.1981 r. ustanawiającej kryteria, według których dostarczane są przez Państwa Członkowskie do Komisji informacje dotyczące spisu substancji chemicznych (81/437/EWG).

²² Zdecydowana większość przepisów stosuje się od dnia 1.6.2008 r. (dotyczy to tytułów II, III, V, VI, VII, XI oraz XII, a także art. 128 i 136). Przepis art. 135 stosuje się od 1.8.2008 r., a przepisy tytułu VIII i załącznika XVII stosuje się od 1.6.2009 r.

producentów oraz importerów substancji²³, w ich postaci własnej lub jako składnika jednego lub większej liczby preparatów²⁴ lub wyrobów²⁵, w ilości co najmniej 1 tony rocznie. Co więcej, odmowa lub brak rejestracji, chyba że taka rejestracja nie jest to wymagana, oznacza, że substancja nie będzie dopuszczona do produkcji ani do importu w granicach UE, czego wyrazem jest jedno z głównych założeń rozporządzenia – „brak danych, brak obrotu”.

2.2.1. Zakres przedmiotowy

W zasadzie system REACH dotyczy wszystkich substancji chemicznych: nie tylko tych używanych w procesach przemysłowych, ale również w życiu codziennym, na przykład w produktach do czyszczenia, w farbach oraz w takich przedmiotach, jak ubrania, meble i urządzenia elektryczne. Należy jednak zauważyć, że istnieją wyjątki od obowiązku rejestracji dotyczące między innymi substancji, których wprowadzenie do obrotu jest regulowane innymi równoważnymi przepisami. Przykładowo dotyczy to produktów leczniczych oraz żywności i paszy, lub substancji, o których wiadomo, że nie są niebezpieczne lub stwarzają znikome zagrożenie dla zdrowia lub środowiska takich jak woda²⁶. Rozporządzenie nie ma również zastosowania do substancji radioaktywnych objętych dyrektywą Rady 96/29/Euratom z 13.5.1996 r. ustanawiającą podstawowe normy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego²⁷, do substancji w ich postaci

²³ Zgodnie z art. 3 pkt 1 rozporządzenia przez substancje należy rozumieć „pierwiastek chemiczny lub jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność i skład substancji”.

²⁴ Zgodnie z art. 3 pkt 2 rozporządzenia przez preparat należy rozumieć „mieszaninę lub roztwór składający się z dwóch lub większej liczby składników”.

²⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 3 rozporządzenia przez wyrób należy rozumieć „przedmiot, który podczas produkcji otrzymuje określony kształt, powierzchnię, konstrukcję lub wygląd zewnętrzny, co decyduje o jego funkcji w stopniu większym niż jego skład chemiczny”.

²⁶ Załącznik IV do rozporządzenia obejmuje listę substancji, dla których wystarczające informacje wskazują, że powodują one minimalne ryzyko spowodowane ich właściwościami i które, w związku z tym są wyłączone z rejestracji. Substancje te są również wyłączone z Tytułów V (dalszy użytkownik obowiązki) i VI (ocena) rozporządzenia. Wiele substancji występujących w Załączniku IV występuje w przyrodzie. Ponadto Załącznik V obejmuje substancje, dla których uważa się, że rejestracja jest nieodpowiednia lub niepotrzebna.

²⁷ O.J. L 159 z 29.6.1996 r., s. 1.

własnej, jako składników preparatu lub w wyrobach, które znajdują się pod nadzorem celnym – pod warunkiem, że nie są one poddawane obróbce ani przetwarzaniu – i które są tymczasowo magazynowane lub znajdują się w wolnych obszarach celnych lub w składach wolnocłowych i mają zostać reeksportowane lub są w trakcie przewozu tranzytowego, do półproduktów niewyodrębnionych, do przewozu substancji niebezpiecznych i substancji niebezpiecznych w preparatach niebezpiecznych transportem kolejowym, drogowym, żegluga śródlądową, drogą morską lub powietrzną oraz do odpadów. Dodatkowo pod pewnymi warunkami wyłączone z obowiązku rejestracji są również polimery²⁸.

2.2.2. Zakres podmiotowy

Zgodnie z rozporządzeniem, zadania Komisji Europejskiej, która do tej pory była odpowiedzialna za nadzór nad substancjami chemicznymi oraz przekazywaniem instytucjom UE stosownych informacji oraz danych, przejęła nowo utworzona Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA) oraz podmioty produkujące lub importujące takie substancje. To właśnie do producentów, importerów i dalszych użytkowników należy obecnie zagwarantowanie, że substancje, które produkują, wprowadzają do obrotu lub stosują, nie wpływają w sposób szkodliwy na zdrowie człowieka ani na środowisko. Ciężar odpowiedzialności za dokonywanie oceny ryzyka oraz badania danej substancji został zatem przeniesiony z władz na przemysł. Producenci i importerzy zobowiązani zostali do dokonania rejestracji substancji, a dalsi użytkownicy i dystrybutorzy zostali włączeni do systemu kontroli chemikaliów, dzięki czemu informacja o ryzyku stwarzanym przez substancje znajdzie się w całym łańcuchu dostaw. Taka konstrukcja powoduje, że podmiot gospodarczy chcąc wprowadzić na rynek substancje chemiczną jest zobowiązany do dokonania oceny ryzyka stwarzanego podczas jej stosowania oraz zapewnienia, że ryzyko to może być kontrolowane i zarządzane w odpowiedni sposób. Podmiot taki, producent lub importer, będzie również odpowiedzialny za

²⁸ Polimery zwolnione są z rejestracji i oceny. Niemniej jednak, monomery stosowane do otrzymywania polimerów powinny być rejestrowane, jeżeli są one wytwarzane lub importowane w ilościach 1 tony lub więcej rocznie na producenta lub importera. Jeżeli są one wytwarzane lub importowane w ilościach 10 ton lub więcej, wymagana będzie Ocena Bezpieczeństwa Chemicznego, która będzie obejmowała cały cykl życia monomeru, łącznie z jego włączeniem do polimeru i ewentualnym usuwaniem. ECHA, *Frequently Asked Questions on REACH by Industry*, czerwiec 2008, wersja 2.2.

zebranie informacji niezbędnych do przeprowadzenia oceny ryzyka, co w wielu przypadkach sprowadzi się do konieczności przeprowadzenia badań substancji. Obowiązek ten znajduje również swoje odzwierciedlenie w art. 4 P.o.ś stosownie do którego „powszechne korzystanie ze środowiska przysługuje z mocy ustawy każdemu” (...) jednakże „korzystanie ze środowiska wykraczające poza ramy korzystania powszechnego, może być w drodze ustawy” ograniczone. A zatem pomimo tego, że każdemu podmiotowi jest zapewniony dostęp do środowiska, oraz do korzystania z jego zasobów, jeśli takie korzystanie wykracza poza ramy korzystania powszechnego to może zostać ograniczone. Słusznie zatem rozporządzenie nakłada na podmioty gospodarcze korzystające ze środowiska, w ten sposób że zajmują się produkcją lub importem substancji chemicznych, obowiązek oceny ryzyka jakie stwarza stosowanie takiej substancji. Prowadzenie bowiem działalności, która stanowi zagrożenie, nawet potencjalne, dla środowiska naturalnego, oraz dla życia ludzkiego powinno się wiązać z odpowiednimi obowiązkami po stronie podmiotów ją prowadzących.

2.3. Obowiązek rejestracji

Należy także przyjrzeć się samemu procesowi rejestracji jako obowiązkowi nałożonemu na producentów i importerów substancji, których przewidywany roczny obrót jest równy lub większy od 1 tony. Rozporządzenie REACH przewiduje rejestrację zarówno substancji już obecnych na rynku, tzw. „substancji wprowadzonych”, jak i substancji niewprowadzonych – nowych w bazie danych Europejskiej Agencji Chemikaliów²⁹. W odniesieniu do substancji już wprowadzonych rozporządzenie przewiduje tzw. rejestrację wstępną oraz rejestrację właściwą. W przypadku rejestracji właściwej substancji wprowadzonych, rozporządzenie przewiduje, przedłużone terminy, w których substancja powinna zostać zarejestrowana. Terminy te są uzależnione od rocznego tonażu, wielkości produkcji lub importu, oraz od właściwości samej substancji. Obowiązek rejestracji rozłożono na 11 lat licząc od daty wejścia w życie przepisów rozporządzenia, tj. do 1.6.2018 r. Konsekwentnie w pierwszej kolejności, do 1.12.2010 r., zarejestrowane powinny być substancje, których roczny obrót przekracza 1000 ton, substancje zaklasyfikowa-

²⁹ Według danych Komisji Europejskiej rejestracji podlega ok. 30 tys. substancji, J. Cabaj, *Bruksela naciska w sprawie REACH*, „Rzeczpospolita” z 23.5.2008 r.

ne jako rakotwórcze, mutagenne lub działające szkodliwie na rozrodczość produkowane lub importowane w ilościach co najmniej 1 tony rocznie oraz substancje zaklasyfikowane jako działające bardzo toksycznie na organizmy wodne, które mogą powodować długo utrzymujące się niekorzystne zmiany w środowisku wodnym, a wyprodukowane lub importowane w ilości co najmniej 100 ton rocznie. W dalszej kolejności do 1.6.2013 r. powinny zostać zarejestrowane substancje chemiczne produkowane lub importowane w ilościach co najmniej 100 ton rocznie, a następnie do 1.6.2018 r. substancje chemiczne produkowane lub importowane w ilościach co najmniej 1 tony rocznie, z zastrzeżeniem, że powyższe poziomy odnoszą się do produkcji lub importu osiągniętego co najmniej raz po 1.6.2007 r. Należy jednak zauważyć, że aby skorzystać z terminu przedłużonego, należało dokonać rejestracji wstępnej w okresie od 1.6.2008 r. do 1.12.2008 r.³⁰

Inaczej sytuacja wygląda w stosunku do substancji nowych, gdzie rejestracja właściwa musi zostać dokonana przed rozpoczęciem ich produkcji lub przed pierwszym importem.

2.3.1. Rejestracja wstępna

Rejestracja wstępna polega na przedstawieniu Europejskiej Agencji Chemikaliów podstawowych danych takich jak: nazwa substancji, dane osobowe zgłaszającego, przewidywany termin rejestracji właściwej i zakres wielkości obrotu³¹. W przypadku wstępnego niezarejestrowania substancji do 1.12.2008 r., zgodnie z art. 28 ust 6 rozporządzenia możliwa jest wstępna rejestracja, tylko wówczas gdy, substancja po raz pierwszy zostanie wyprodukowana lub importowana w ilości co najmniej 1 tony rocznie lub po raz pierwszy wyrób zawierający substancję wprowadzoną, która będzie wymagała rejestracji, wprowadzony zostanie po ostatecznym terminie rejestracji wstępnej, czyli po 1.12.2008 r. W tym przypadku rejestracja wstępna musi być przeprowadzona w ciągu 6 miesięcy od daty pierwszej produkcji lub importu i nie później niż w ciągu 12 miesięcy przed upływem odpowiedniego terminu dla rejestracji właściwej.

Podmiot, który nie skorzystał z rejestracji wstępnej, powinien dokonać rejestracji właściwej od razu po 1.12.2008 r., a co więcej do czasu zarejestrowania takiej substancji nie powinna być ona produkowana ani wprowadzana do obrotu.

³⁰ Art. 28 ust. 2 rozporządzenia.

2.3.2. Substancje nowe

Inaczej ma się sytuacja w odniesieniu do podmiotów, które nie dokonały rejestracji wstępnej substancji niewprowadzonych, nowych lub też mają dopiero zamiar wprowadzić takie substancje do obrotu. Rozporządzenie nie narzuca tutaj konkretnego terminu rejestracji, jednakże – zgodnie z zasadą „brak danych–brak obrotu”, do momentu, gdy substancja nie zostanie zarejestrowana, nie będzie mogła być wykorzystywana w obrocie. Pomimo więc, że rozporządzenie nie narzuca konkretnego terminu, do którego substancja powinna zostać zarejestrowana, pośrednio nakłada ograniczenie o charakterze ekonomicznym – brak możliwości produkcji, wprowadzania do obrotu i stosowania do momentu jej zarejestrowania³².

2.3.3. Rejestracja właściwa

Wyrazem zasady ostrożności w omawianym rozporządzeniu jest zatem przede wszystkim obowiązek rejestracji właściwej substancji³³, a także w stosunku do niektórych substancji również obowiązek uzyskania zezwolenia³⁴, nałożony na producentów, importerów i dalszych użytkowników do których należy zagwarantowanie, że substancje, które produkują, wprowadzają do obrotu lub stosują, nie wpływają w sposób szkodliwy na zdrowie człowieka, ani na środowisko. Dodatkowo dla celów rejestracji wymagane będzie złożenie dokumentacji technicznej zawierającej informacje dotyczące właściwości i zastosowań substancji, jej klasyfikacji oraz zalecenia określające sposoby bezpiecznego stosowania substancji. Zebranie odpowiedniej dokumentacji na temat danej substancji pozwoli przede wszystkim na ocenę ryzyka stwarzanego podczas jej stosowania. Chodzi również o zapewnienie, że

³¹ Art. 28 ust. 1 rozporządzenia.

³² M. Połujkis, *Jakie obowiązki od 1 czerwca mają przedsiębiorcy z branży chemicznej*, „Gazeta Prawna” z 3.6.2008 r.

³³ Zgodnie z art. 9 rozporządzenia z obowiązku rejestracji zwolniono przez okres pięciu lat substancje produkowane na terytorium Wspólnoty lub importowane w celu badań dotyczących produktów i procesu produkcji oraz ich rozwoju, prowadzonych przez producenta lub importera osobiście lub we współpracy z nabywcami wyszczególnionymi na liście nabywców oraz w ilościach ograniczonych do potrzeb badań dotyczących produktów i procesu produkcji oraz ich rozwoju.

³⁴ Załącznik XIV będzie zawierał listę substancji podlegających procedurze udzielania zezwoleń. Zgodnie z art. 57 rozporządzenia, w szczególności mogą zostać włączone do Załącznika XIV m. in. substancje spełniające kryteria klasyfikacji jako rakotwórcze, mutagenne, działające szkodliwie na rozrodczość kategorii 1 lub 2 zgodnie z dyrektywą 67/548/EWG.

ryzyko to może być kontrolowane i zarządzane w odpowiedni sposób. Zebranie informacji niezbędnych do oceny takiego ryzyka będzie się zatem często wiązać z koniecznością przeprowadzenia odpowiednich badań³⁵. Dodatkowo zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia, gdy przewidywany roczny obrót substancją wynosi co najmniej 10 ton, producent lub importer musi sporządzić raport bezpieczeństwa chemicznego³⁶.

Zdaje się zatem, że naczelną zasadą, którą kieruje się system REACH jest prosta: im bardziej dana substancja jest szkodliwa i im w większej ilości wprowadzana na rynek, tym więcej potrzebnych jest badań i zezwoleń.

3. Wnioski

W dobie szybkiego rozwoju gospodarki, kiedy to względy ekonomiczne są często przedkładane ponad dbałość o środowisko naturalne, rola państwa sprowadza się do strzeżenia równowagi pomiędzy wolnością gospodarczą a prawem obywateli do życia w czystym środowisku. Ponieważ jednak niemożliwością wydaje się zamknięcie tych dwóch praw i wolności w granicach jednego państwa, pojawia się potrzeba stworzenia regulacji o wymiarze transgranicznym, na szczeblu międzynarodowym.

Z możliwością osiągnięcia korzyści z prowadzenia działalności gospodarczej wiąże się zatem obowiązek spełnienia przez podmioty prowadzące taką działalność gospodarczą mniej lub bardziej licznych obowiązków. Choć przesłanki nałożenia tych obowiązków mogą być różne, często mają one na względzie, przynajmniej w swoim pierwotnym zamierzeniu, ochronę życia ludzkiego lub właśnie ochronę środowiska. Założenie jest bowiem takie, że prowadzenie działalności gospodarczej przez jeden podmiot, nie może nadto wpływać na prawa i wolności pozostałych obywateli, a w tym na prawo do życia w czystym środowisku. Dlatego też podmioty ingerujące w prawa innych muszą się liczyć z tym, że korelatem tego uprawnienia będą nałożone na nich dodatkowe obowiązki, często mające wymiar finansowy. Z taką sytu-

³⁵ M. Andryjewski, *Rozporządzenie REACH – istotne zmiany przepisów dotyczących chemikaliów*, „Biuletyn Euro Info”, lato 2006.

³⁶ Zgodnie z art. 1 ust 3 rozporządzenia dokument ten powinien zawierać ocenę zagrożeń dla zdrowia człowieka, środowiska, wynikających z właściwości fizykochemicznych oraz ocenę trwałości, zdolności do biokumulacji i toksyczności (PBT) oraz bardzo dużej trwałości i bardzo dużej zdolności do biokumulacji (vPvB).

acją spotkamy się w rozporządzeniu REACH, którego wejście w życie spowodowało nałożenie na podmioty gospodarcze produkujące lub importujące substancje chemiczne licznych obowiązków, których wypełnienie wiąże się dodatkowo z poniesieniem przez te podmioty znacznych kosztów³⁷.

Mechanizm zastosowany w rozporządzeniu REACH, polegający na tym, że przedsiębiorcy są zobowiązani do przeprowadzania badań substancji, zanim te zostaną wprowadzone do obrotu, lub w przypadku substancji już wprowadzonych, aby umożliwić im pozostanie w obrocie, jest dobrym wyrazem zasady zrównoważonego rozwoju. Pomimo więc, że dla tych podmiotów gospodarczych wypełnianie nałożonych na nich obowiązków wiązać się będzie z wielkimi kosztami³⁸, to przewidywane korzyści materialne wynikające ze zredukowania kosztów leczenia wielu chorób powodowanych przez niebezpieczne chemikalia oraz obniżenia kosztów usuwania zanieczyszczeń środowiska naturalnego są wielokrotnie wyższe. Oceniając bowiem system stworzony przez rozporządzenie REACH trzeba mieć przede wszystkim na względzie, że u jego podłoża leży ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego.

³⁷ J. Cabaj, *Kłopoty z chemikaliami*, „Rzeczpospolita” z 20.12.2007 r. – „wzrost kosztów dla największych przedsiębiorstw sięgnie ok. 2 proc, ale w przypadku małych firm może wynieść od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. [...] dla wielu mniejszych firm wdrożenie REACH będzie równoznaczne z zakończeniem produkcji bądź importu”. J. Cabaj, *Bruksela...*, „50 mln euro będzie kosztować koncern chemiczny BASF dostosowanie się do wymogów REACH. Dla wszystkich należących spółek do grupy Ciechu, koszty mają wynieść 14 mln euro”.

³⁸ Istnieje jednak możliwość uproszczenia procedury rejestracji i obniżenia jej kosztów poprzez wspólne złożenie danych wielu rejestrujących (art. 11 rozporządzenia).