



dr Marcin Pchałek

Autor jest Członkiem Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko przy Regionalnym Dyrektorzem Ochrony Środowiska w Warszawie (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4295-9060>).

Przesłanki efektywnej implementacji dyrektyw wymagających oceny oddziaływania na środowisko Europejskiej Sieci Transportowej

Słowa kluczowe: efektywność prawa, implementacja dyrektyw UE, ochrona środowiska

Rok 2024 stanowi częściowe zwieńczenie pozornie przełomowego etapu rewizji kluczowych polityk Unii Europejskiej. Pozorność ta wynika ze znaczących dysproporcji co do zakresu i jakości danych wejściowych opracowanych przez Komisję Europejską na potrzeby kolejnego cyklu polityki transportowej, ochrony klimatu oraz ochrony przyrody. Dysproporcje te dotyczą w znacznej mierze dokumentów analitycznych, statystycznych i metodologicznych. Paradoksalnie największa aktywność przejawiała się w związku z przygotowaniami do przyjęcia rozporządzenia 2024/1679 w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej¹. Nowe rozporządzenie TEN-T dokonało jednak kosmetycznych zmian w zakresie przepisów integrujących kolizyjne aspekty polityki transportowej i ochrony przyrody. Tym samym instrumenty ekonomiczne wykorzystywane na potrzeby analiz wariantowych oraz analiz kosztów i korzyści pozostały poza zakresem regulacji. Analizy te mają odbywać się wciąż na zasadach ogólnych, czyli w trybie przepisów dyrektyw wyznaczających ramy postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Niniejszy artykuł poświęcony został diagnozie oraz zdefiniowaniu kryteriów efektywności przedmiotowych dyrektyw w warunkach postępującego chaosu legislacyjnego. Szczególną uwagę poświęcono skutkom zróżnicowania przepisów oceny oddziaływania na środowisko na normy o charakterze proceduralnym oraz materialnym, a także kwestiom integracji i spójności analizowanego systemu. W wyniku przeprowadzonych badań opracowano uniwersalny katalog przesłanek decydujących o racjonalizacji dynamiki legislacyjnej, równoważeniu kolizyjnych interesów publicznych oraz o zdolności organów administracji w zakresie wdrażania przepisów o charakterze interdyscyplinarnym.

1. Wprowadzenie

Wbrew zobowiązaniom wynikającym z aktów przyjętych w początkowej fazie rozwoju sieci TEN-T Komisja nie opracowała stosownych wytycznych w zakresie godzenia interesów rozwoju infrastrukturalnego z ambicjami w zakresie odtworzenia stanu równowagi przyrodniczej.

Niniejszy tekst stanowi rozwinięcie i uszczegółowienie tez postawionych w ramach artykułu *Prawo środowiska Unii Europejskiej a rozwój śródlądowych dróg wodnych*, opublikowanego w 2019 r. na łamach „Europejskiego Przeglądu Sądowego”². Z perspektywy upływu pięciu lat należy uznać, że stan prawny oraz rozwój instrumentów metodologicznych w zakresie łagodzenia konfliktów na styku infrastruktura – środowisko nie uległy istotnej zmianie. Tym razem autor postanowił jednak przenieść poziom analiz na płaszczyznę teoretycznoprawną oraz

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z 13.06.2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniające rozporządzenia (UE) 2021/1153 i (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz.Urz. UE L 2024/1679) – dalej rozporządzenie TEN-T.

² M. Pchałek, *Prawo środowiska Unii Europejskiej a rozwój śródlądowych dróg wodnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/11, s. 18.

posłużyć się studium TEN-T w celu opracowania kryteriów efektywności dyrektyw o charakterze interdyscyplinarnym, wymagających wzięcia interesów publicznych przy pomocy takich instrumentów ekonomicznych jak analiza wielokryterialna czy analiza kosztów i korzyści.

Prawodawstwo unijne w zakresie ochrony środowiska naturalnego od lat 80. XX wieku kształtuje mechanizmy, których celem jest bilansowanie tempa rozwoju gospodarczego i infrastrukturalnego. Kontrola ta odbywa się zarówno na poziomie planowania strategicznego (dokumenty przyjmowane na wszystkich szczeblach podziału administracyjnego kraju), jak i na poziomie indywidualnych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Każdy nowy plan lub program³ należy poddać strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (dalej: SOOŚ), jeśli przewiduje ramy dla realizacji przedsięwzięć wymagających oceny indywidualnej (dalej: OOŚ)⁴.

Oceny strategiczne oraz indywidualne tworzą hierarchiczny (wertikalny) system mający dążyć do realizacji wiodącej zasady prawa ochrony środowiska, czyli zasady zrównoważonego rozwoju⁵. Zasada ta z założenia powinna służyć urzeczywistnieniu sprawiedliwości społecznej w ujęciu międzypokoleniowym. Nadzór nad jej realizacją w ramach procedur SOOŚ/OOŚ mają sprawować organy ochrony środowiska, organy inspekcji sanitarnej, organizacje ekologiczne oraz podmioty korzystające ze statusu strony postępowania administracyjnego (w praktyce narażonych na znaczące negatywne oddziaływania)⁶.

Co do głównej metody badawczej zastosowanej w niniejszym artykule należy wskazać na analizę uwarunkowań efektywności dyrektyw konstytuujących system ocen oddziaływania na środowisko.

Skuteczność prawa administracyjnego, stanowiąca podstawowe kryterium jego oceny, poddawana jest rozważaniom prawnym na poziomie struktury i treści zespołu norm tworzących prawo, a także na poziomie funkcjonowania tego zespołu norm. Z uwagi na charakter unijnego aktu prawnego, jakim jest dyrektywa, ocena skuteczności powinna obejmować płaszczyznę metod, środków i form transpozycji oraz sferę prawa w działaniu (płaszczyzna aplikacyjna). Równolegle ocenie poddano formę i stopień integracji zewnętrznej pomiędzy przepisami analizowanych dyrektyw. Przepisy te w praktyce mają charakter komplementarny i tylko holistyczne spojrzenie na dany system normatywny może stworzyć podstawy do efektywnej implementacji. Jak podkreślono w doktrynie prawa ochrony środowiska, integralność regulacji zabezpiecza przed dezorganizacją i dysfunkcjonalnością systemu prawa, zapewnia przejrzystość i komunikatywność regulacji oraz eliminuje luki prawne i sprzeczności⁷.

2. Rozwój metodologii ocen oddziaływania na środowisko rewizji sieci TEN-T

Rozwój infrastruktury transportowej wiąże się w kompleksowym ujęciu ze znaczącymi emisjami gazów cieplarnianych, zaburzeniem równowagi przyrodniczej z uwagi na fragmentację środowiska oraz z obniżeniem klasy stanu ekologicznego wód płynących. Rozporządzenie TEN-T zakłada, że wdrażanie omawianej polityki na szczeblu państw członkowskich musi odbywać się zgodnie z przepisami o ocenach oddziaływania na środowisko. Przepis art. 5 ust. 3 rozporządzenia TEN-T wskazuje konkretnie, że są to przepisy dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁸, ramowej dyrektywy wodnej⁹, dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko¹⁰, dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa¹¹ oraz dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹².

Początki XXI w. wiązały się z dynamicznym rozwojem instrumentów metodologicznych na styku infrastruktura transportowa – środowisko inicjowanym przez Komisję Europejską.

3 Pojęcia „plan” i „program” zostały zdefiniowane w art. 46 ust. 1 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112). W treści tych pojęć mieszczą się zarówno dokumenty z zakresu zagospodarowania przestrzennego, polityk rozwoju różnych szczebli oraz wszystkich polityk sektorowych, które wyznaczają ramy dla realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do polityk sektorowych zalicza się plany i programy w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu (programem strategicznym jest np. Polityka transportowa na poziomie danego państwa UE).

4 Przedsięwzięciem jest element sieci transportowej, np. budowa odcinków drogi szybkiego ruchu łączącej węzłowe punkty z perspektywy rozbudowy sieci w skali makro. Przedsięwzięcia objęte obligatoryjnie lub fakultatywnie wymogiem OOŚ określa rozporządzenie Rady Ministrów z 10.09.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. poz. 1839 ze zm.).

5 Zasada ta została proklamowana w ramach uchwały Konferencji Sztokholmskiej z 14.06.1972 r. dotyczącej naturalnego środowiska człowieka (§ 1). Jedyny oficjalny tekst dostępny jest w języku angielskim na stronie Organizacji Narodów Zjednoczonych, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment.pdf* (dostęp: 10.04.2024 r.). Polski ustawodawca nadal zrównoważonemu rozwojowi rangę zasady konstytucyjnej (art. 74 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Jej treść została najszerzej rozwinięta w definicji ustawy z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.) – dalej p.o.ś. Zgodnie z definicją z art. 3 pkt 50 p.o.ś. przez zrównoważony rozwój rozumie się „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”.

6 Szerzej na temat organów ochrony środowiska zob. D. Trzcińska, *Właściwość rzeczowa regionalnego dyrektora ochrony środowiska [w:] Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 375–406 oraz D. Trzcińska, N. Tucholska, M. Żurawik-Paszkowska, *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016, *passim*.

7 Szerzej na ten temat zob. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności i struktury*, Wrocław 2005, s. 81.

8 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21.05.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.Urz. WE L 206, s. 7) – dalej dyrektywa siedliskowa.

9 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327, s. 1) – dalej RDW lub ramowa dyrektywa wodna.

10 Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27.06.2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.Urz. WE L 197, s. 30) – dalej dyrektywa SOOŚ.

11 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30.11.2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.Urz. UE L 20 z 2010 r., s. 7) – dalej dyrektywa ptasia.

12 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1) – dalej dyrektywa OOŚ.

Przez kolejne dwie dekady aktywność ta nie była już dostrzegalna¹³. Należy podkreślić, że bez wysoko rozwiniętych instrumentów metodologicznych wdrażanie przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko można uznać praktycznie za niemożliwe. Instrumenty te mają postać multidyscyplinarnych dokumentów eksperckich w postaci podręczników dobrych praktyk. Z jednej strony pozwalają one inwestorom lub organom planistycznym na opracowanie dokumentacji o odpowiedniej jakości merytorycznej. Z drugiej strony w celach kontrolnych korzystają z nich organy prowadzące procedury ocenowe¹⁴.

W 2020 r. Komisja zaproponowała zmianę rozporządzenia TEN-T w celu lepszego wsparcia modernizacji transgranicznej infrastruktury energetycznej UE oraz osiągnięcia celów Europejskiego Zielonego Ładu¹⁵. Zmienione (obecnie uchylone już) rozporządzenie TEN-T ((UE) 2022/869)¹⁶ miało przyczynić się do osiągnięcia celów UE w zakresie transformacji polityki energetycznej¹⁷.

Polityka klimatyczna UE w ujęciu *sensu stricte* obejmuje pakiet ponad 20 aktów prawa wtórnego o charakterze rozporządzeń i dyrektyw. W tym ujęciu mieszczą się przepisy z zakresu transportu niskoemisyjnego, jakości paliw czy

promowania paliw alternatywnych. W ujęciu *sensu largo* polityka klimatyczna UE realizowana jest m.in. za pośrednictwem przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko. W przypadku braku przepisów materialnych *sensu stricte* ograniczanie zmian klimatu w ramach polityki transportowej realizowane jest w szczególności poprzez analizę wariantową w toku postępowania SOOŚ planów i programów. Analiza ta powinna mieć postać rzetelnych porównań międzygałęziowych, przyjmując za główny cel ograniczenie emisji gazów cieplarnianych¹⁸. Oficjalne źródła Rady Unii Europejskiej podają, że: „Dekarbonizacja transportu jest kluczowa dla realizacji unijnych celów klimatycznych. Unijne przepisy mają nadać mobilności bardziej zrównoważony charakter, a równocześnie zapewnić połączenia w całej UE”¹⁹. W świetle informacji pochodzących ze źródeł Komisji Europejskiej wynika, że: „Obecnie emisje z transportu stanowią około 25 proc. łącznych emisji gazów cieplarnianych w UE i ich wartość wzrosła w ostatnich latach”²⁰.

Tytułem zakończenia niniejszego rozdziału należy wskazać, że system monitoringu emisji CO₂ ze źródeł rozproszonych (a do takich źródeł należy transport) jest analogicznie rozproszony jak jego źródła. W dotychczasowym rozumieniu „monitoring emisji” odnosi się wyłącznie do operacji lotniczych i morskich²¹. W pozostałym zakresie obowiązuje jedynie regulacja dyrektywy w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju²². Po nowelizacji z 14.12.2022 r. nakłada ona obowiązek obliczania śladu węglowego nie tylko na duże przedsiębiorstwa, lecz także na małe i średnie. Obliczanie śladu węglowego firmy opiera się na standardzie Greenhouse Gas Protocol (GHG Protocol) opracowanym przez World Resources Institute (WRI) oraz World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)²³.

13 *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SEA) planów z zakresu infrastruktury transportowej*, (dokument niedatowany); *SEA dla korytarzy transportowych: wnioski wyciągnięte z porównania metod pięciu państw członkowskich*, Bruksela 2001; *SEA w Sektorze Transportowym, Przegląd legislacji i praktyki w państwach członkowskich UE*, Bruksela 2000; komunikat Komisji, *Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego* SEK(2007) 374, COM(2007) 135 final. Jednym z nielicznych przykładów w literaturze specjalistycznej jest artykuł T. Fischer, *Strategic environmental assessment and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2006/3, s. 183–197.

14 Z kolei wytyczne opracowane w ciągu ostatnich lat cechują się bardzo wysokim poziomem ogólności. Zob. Raport Komisji Europejskiej, *Support study for the impact assessment accompanying the proposal for a Regulation/Directive on streamlining measures for swifter implementation of the projects of common interest on the Trans European Transport Network*, Final Report, Brussels 2018, s. 27.

15 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski Zielony Ład* (COM(2019) 640 final).

16 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/869 z 30.05.2022 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, zmiany rozporządzeń (WE) nr 715/2009, (UE) 2019/942 i (UE) 2019/943 oraz dyrektyw 2009/73/WE i (UE) 2019/944 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 347/2013 (Dz.Urz. UE L 152, s. 45, ze zm.).

17 Aby osiągnąć neutralność emisyjną, wszystkie światowe emisje gazów cieplarnianych będą musiały zostać zrównoważone przez pochłanianie dwutlenku węgla. Zob. *Czym jest neutralność emisyjna i jak możemy ją osiągnąć do 2050 r.?*, https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/10/story/20190926STO62270/20190926STO62270_pl.pdf (dostęp: 10.04.2024 r.). Na mocy Porozumienia Paryskiego UE zobowiązała się do ograniczenia do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 40% poniżej poziomów z 1990 r. W 2021 r. cel ten został zmieniony na redukcję o co najmniej 55% do 2030 r. oraz osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r. Porozumienie paryskie zostało przyjęte przez 196 stron podczas konferencji w sprawie zmiany klimatu (COP21), która odbyła się w grudniu 2015 r. w Paryżu. Porozumienie zatwierdzono decyzją Rady (UE) 2016/1841 z 5.10.2016 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (Dz.Urz. UE L 282, s. 1). Zob. Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9.05.1992 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238). W jej świetle zmiany klimatu „oznaczają zmiany w klimacie spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, która zmienia skład atmosfery ziemskiej i która jest odróżniana od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach” (art. 1 ust. 2).

18 Zob. C. Macharis, A. de Witte, J. Ampre, *The Multi-Actor, Multi-Criteria Analysis Methodology (MAMCA) for the Evaluation of Transport Projects: Theory and Practice*, „Journal of Advanced Transportation” 2008/2, s. 183–202. Zagadnienie wyceny kosztów i korzyści środowiskowych w ramach analizy wariantowej wiąże się z problematyką monetaryzacji usług ekosystemów, która do dnia dzisiejszego nie doczekała się konkretnych propozycji co do praktyki stosowania wycen. Podejmowane próby wyceny wartości korzyści uzyskiwanych dzięki prawidłowemu funkcjonowaniu ekosystemów uwzględniały dotychczas wartości wyrażone głównie w charakterze niepieniężnym, co znacznie utrudnia uzasadnione analizy wielokryterialne – zob. A. Freeman, *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*, New York 2014, *passim*, a także R. De Groot i in., *Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units*, „Ecosystem Services” 2012/1, s. 50–61.

19 <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/clean-and-sustainable-mobility/> (dostęp: 29.07.2024 r.).

20 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_pl (dostęp: 29.07.2024 r.).

21 W trybie rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2018/2066 z 19.12.2018 r. w sprawie monitorowania i raportowania w zakresie emisji gazów cieplarnianych na podstawie dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz zmieniającego rozporządzenie Komisji (UE) nr 601/2012 (Dz.Urz. UE L 334, s. 1).

22 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z 26.06.2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywę Rady 78/660/EEG i 83/349/EEG (Dz.Urz. UE L 182, s. 19, ze zm.), *Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD*.

23 <https://ghgprotocol.org/calculation-tools-and-guidance> (dostęp: 29.07.2024 r.). Ślad węglowy to miara emisji gazów cieplarnianych uwalnianych do atmosfery przez konkretną osobę, organizację, produkt lub działalność, za: L.A. Wright, S. Kemp, I.M. Williams, *‘Carbon footprint’: Towards a universally accepted definition*, „Carbon Management” 2011/1, s. 61–72.

Co istotne, organizacje te oferują narzędzia do obliczania śladu węglowego generowanego w ramach jednostek administracyjnych na prawach miasta²⁴. Obowiązki w tym zakresie nie zostały uregulowane w prawie UE, co w kontekście zjawiska „miejskiej wyspy ciepła” należy uznać za istotną lukę prawną²⁵.

3. Efektywność implementacji dyrektyw o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście rewizji sieci TEN-T

3.1. Uwarunkowania implementacji dyrektywy SOOŚ oraz dyrektywy OOS

Specyfiką dyrektyw SOOŚ oraz OOS jest w szczególności fakt, że odnoszą się do oceny oddziaływania na wszystkie komponenty środowiska. Z perspektywy nauk prawnoadministracyjnych za kluczową okoliczność należy uznać jednak to, że ich przepisy mają charakter proceduralny. Charakter proceduralny przepisów dyrektywy oznacza, że określają one m.in. tryb postępowania przed właściwymi organami administracji, charakter formalny i sekwencję czynności procesowych, kwestie współdziałania organów opiniujących lub uzgadniających oraz status podmiotów biorących udział w postępowaniu. Dyrektywy te określają również, jaki jest formalny zakres materiału dowodowego.

W kontekście przedmiotu niniejszych badań należy podkreślić, że przepisy proceduralne nie definiują warunków dopuszczalności przyjęcia planu lub programu albo wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Przesłanki dopuszczalności, o ile zostały ustalone wobec danego elementu środowiska, znajdują zastosowanie, jeżeli w toku postępowania stwierdzono zagrożenie dla realizacji obowiązujących celów ochrony²⁶. Co istotne, cele te wyrażone zostają w formie standardów jakości elementów środowiska o charakterze ilościowym (mierzalnym) lub jakościowym (klauzula ochronna)²⁷.

Dyrektywa OOS w art. 2 ust. 2 jasno zaleca (ale nie nakazuje) integrację lub ujednolicenie procedur pomiędzy powiązanymi dyrektywami, które przyczyniłyby się do podniesienia poziomu ekonomiki procesowej oraz harmonizacji instrumentów prawnych. W płaszczyźnie kilku dyrektyw środowiskowych

o charakterze proceduralnym już ponad dwie dekady temu badania IMPEL podkreśliły potrzebę scalenia pokrywających się elementów postępowań takich jak udział społeczny, czynności wyjaśniające w zakresie rozstrzygnięć co do wspólnego stanu faktycznego, a także zaleciły utworzenie zintegrowanych baz danych o ujednoliconym formacie informacji²⁸.

Z perspektywy niniejszych badań ważniejsza jest jednak integracja dyrektyw proceduralnych z przepisami materialno-prawnymi. Przeprowadzone analizy wykazały, że spośród wszystkich elementów środowiska szczególnym reżimem objęto wyłącznie elementy przyrody ożywionej. Mowa o dyrektywie siedliskowej, na podstawie której tworzone specjalne obszary ochrony siedlisk (SOOS) oraz dyrektywie ptasiej powołującej obszary specjalnej ochrony ptaków (OSOP). Dyrektywa siedliskowa objęła ochroną samoistne siedliska, gatunki roślin i zwierząt oraz ich ostoje i siedliska, a także jednolite części wód, ekosystemy wodne i od wód zależne, które stanowiły przedmiot ochrony w ramach sieci Natura 2000²⁹. W przypadku naruszenia integralności SOOS lub OSOP albo zagrożenia dla spójności sieci uruchamiany jest reżim przepisów materialnych z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

Wraz z wejściem w życie w 2004 r. ramowej dyrektywy wodnej analogicznym statusem ochronnym objęte zostały również elementy biologiczne stanu wód płynących (ryby, roślinność przybrzeżna) oraz stan hydromorfologiczny rzek. W tym przypadku procedura z art. 4 ust. 7 RDW znajduje zastosowanie w sytuacji istotnego naruszenia charakterystyki fizycznej rzeki (istotne przekształcenie koryta, w tym strefy brzegowej, wynikające np. z zabudowy regulacyjnej)³⁰.

Treść przesłanek z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz art. 4 ust. 7 RDW jest bardzo zbliżona³¹. Zakładają one, że realizacja zamierzeń inicjatora planu lub przedsięwzięcia zagrażających celom wskazanych dyrektyw dopuszczalna jest pod następującymi warunkami:

- za realizacją planu lub przedsięwzięcia przemawia nadrzędny interes publiczny uchylający interesy ochrony środowiska³²;

24 https://ghgprotocol.org/calculation-tools-and-guidance#tools_for_countries_and_cities_id (dostęp: 29.07.2024 r.).

25 „Miejska wyspa ciepła (MWC) jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech klimatu miasta. Termin ten określa obszary zurbanizowane charakteryzujące się wyższą temperaturą niż otaczające je tereny pozamiejskie. Słowo «wyspa» nawiązuje do obrazu izoterm (linie na mapie łączące punkty o jednakowej temperaturze), których wartości maleją ku krańcom miasta. Wykreślone na planie przypominają swym kształtem wyspę, często będącą częścią archipelagu poprzecinanego «morzem» chłodniejszych obszarów peryferyjnych” – zob. <https://www.gov.pl/web/wuf11/miejska-wyspa-ciepła-czyli-dlaczego-w-obszarach-zurbanizowanych-jest-goraco-i-co-zrobic-zeby-bylo-chłodniej> (dostęp: 29.07.2024 r.).

26 Na temat celów ekologicznych z perspektywy aksjologii prawa zob. D. Trzcińska, *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 387–401.

27 W świetle definicji z art. 3 pkt 34 p.o.ś. poprzez standardy jakości środowiska rozumie się dopuszczalne poziomy substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy. Szerzej na ten temat zob. D. Trzcińska, *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016, s. 375–402.

28 Zob. *Interrelationship between IPPC, EIA, SEVESO Directives and EMAS Regulation. Final report*, Brussels 1998. The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL) jest stowarzyszeniem organów ochrony środowiska państw członkowskich.

29 Gatunki roślin i zwierząt oraz rodzaje zbiorowisk roślinnych objętych ochroną wskazano w załącznikach do dyrektyw siedliskowej i ptasiej.

30 Granicznym standardom jakości dla wszystkich elementów biologicznych oraz hydromorfologicznych poświęcony został w całości raport z projektu badawczo-rozwojowego – M. Pchalek (red.), *Ocena wsteczna stanu jednolitych części wód na potrzeby indywidualnej analizy zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną projektów współfinansowanych z funduszy unijnych*, Warszawa 2014.

31 Przy czym art. 4 ust. 7 RDW nie znajduje zastosowanie w toku SOOŚ, co zostanie szerzej omówione w kolejnym punkcie.

32 „Interes mogący uzasadniać [...] realizację planu lub przedsięwzięcia winien być jednocześnie «publiczny» i «nadrzędny», co oznacza, że jego waga winna być na tyle duża, by można było go przeciwstawić nakreślonym przez tę dyrektywę celowi ochrony siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny, w tym ptactwa, i flory” (wyrok z 11.09.2012 r., Nomarchiakí Aftodioikisi Aitolioakarnanias i in. przeciwko Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon i in., C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 121). Co więcej Trybunał podkreślił, iż: „Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału można dopuścić jedynie wtedy, gdy jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, gdy jest odpowiednie dla zagwarantowania realizacji zamierzonego przez nie celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia” – wyrok z 29.04.2021 r., C-480/19, Veronsaaijen oikoudenvallontayksikkö (Dochody uzyskane od UCITS), EU:C:2021:334, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

- względem danych zamierzeń brak jest racjonalnych wariantów alternatywnych korzystniejszych dla środowiska³³;
- wdrożone zostaną wszelkie środki minimalizujące oddziaływanie (uzasadnione technicznie i ekonomicznie);
- w stosunku do nieuniknionych szkód w środowisku wdrożone zostaną działania kompensacyjne w celu zachowania równowagi przyrodniczej³⁴.

W przypadku relacji dyrektywy siedliskowej (art. 6 ust. 4) oraz ramowej dyrektywy wodnej (art. 4 ust. 7) z procedurami SOOŚ i OOŚ brak zintegrowanego podejścia wynika jasno z wykładni literalnej. O ile przesłanki materialne dyrektywy siedliskowej odnoszą się zarówno do planów i programów (poziom makro), jak i przedsięwzięć, o tyle przesłanki ramowej dyrektywy wodnej odnoszą się wyłącznie do konkretnych inwestycji (poziom lokalny). W tym przypadku mamy do czynienia z niepełną integracją horyzontalną, która ma zasadniczy wpływ na poziom efektywności ramowej dyrektywy wodnej³⁵.

Na dowód tego, że stanowisko autora nie jest w danym temacie odosobnione, warto przytoczyć wnioski przedstawione w ramach jednego z artykułów podsumowujących Konferencję Sędziów w Barcelonie (2013). Autorzy artykułu wyrażają pogląd, w świetle którego przepisy dyrektywy SOOŚ oraz dyrektywy OOŚ jako akty pozbawione własnego reżimu materialnoprawnego powinny być traktowane jako niskiej jakości normy administracyjne, których efektywność aplikacyjna zależy wyłącznie od kompetencji organów administracji³⁶.

33 Co się tyczy kosztów ekonomicznych środków, które mogą być brane pod uwagę w ramach badania alternatyw, z uwagi na ścisłą wykładnię art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, nie można dopuścić, by sam koszt ekonomiczny takich środków mógł mieć decydujące znaczenie dla wyboru rozwiązań alternatywnych na podstawie tego przepisu (wyrok z 14.01.2016 r., C-399/14, Grüne Liga Sachsen e.V. i in. przeciwko Freistaat Sachsen, EU:C:2016:10, pkt 77). Z kolei w wyroku z 16.07.2020 r., C-411/19, WWF Italia Onlus i in. przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri i Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), Trybunał zwrócił uwagę, iż „art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wymaga, aby niekorzystne oddziaływanie na integralność specjalnego obszaru ochrony, nawet jeśli jest uzasadnione, było dozwolone jedynie wtedy, gdy jest rzeczywiście nieuniknione, to znaczy w braku rozwiązań alternatywnych” (EU:C:2020:580, pkt 40).

34 W opinii Trybunału ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych alternatywnych rozwiązań wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie na określonym terenie. Ponadto, aby określić charakter ewentualnych środków kompensujących, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu [wyroki: z 20.09.2007 r., C-304/05, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:2007:532, pkt 83; z 17.04.2018 r., C-441/17, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Puszcza Białowieńska), EU:C:2018:255, pkt 191 i przytoczone tam orzecznictwo]. Stanowiska co do warunków stosowania środków minimalizujących i kompensacyjnych przedstawiała także KE w ramach wydawania opinii z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej (organ państwa członkowskiego musi wystąpić o taką opinię w toku postępowania SOOŚ/OOŚ, jeśli zagrożone są gatunki lub siedliska z listy priorytetowych) – zob. L. Krämer, *The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, „Journal of Environmental Law” 2009/1, s. 59–85.

35 J. Carter, J. Howe, *The Water Framework Directive and the Strategic Environmental Assessment Directive: Exploring the linkages*, „Environmental Impact Assessment Review” 2006/3, s. 287–300.

36 Y. Scannell, A. Cox, *Interaction between the EIA Directive and Articles 6.3 and 6.4 of the Habitats Directive*, Judicial Conference Barcelona, http://www.era-comm.eu/Cooperation_national_judges_environmental_law/module_2/11.pdf (dostęp: 10.04.2024 r.), Konferencja „Interaction between the Environmental Impact Assessment & the Nature Directive”, Barcelona, 23–25.10.2013 r.

3.2. Uwarunkowania implementacji ramowej dyrektywy wodnej

Akceptacja realiów prawnych dotyczących zarządzania obszarami Natura 2000 była dla większości państw członkowskich dużym wyzwaniem. W szczególności w przypadku takich krajów jak Rzeczpospolita Polska, której środowisko naturalne cechowało się relatywnie niskim poziomem przekształceń antropogenicznych. Z perspektywy czasu okazało się, że proces ten miał jedynie charakter przygotowawczy przed sprawdzianem z implementacji ramowej dyrektywy wodnej. Nie dość, że wprowadzała ona rewolucję w filozofii gospodarowania wodami, to jej efektywne wdrażanie zależne było od czynników logistycznych oraz metodologicznych. Należy przyjąć, że problemy natury bazowej (w szczególności sieć monitoringu stanu wód) dotyczyły większości państw przystępujących do UE, poczynwszy od 2004 r. Różnica pomiędzy polityką nowych członków Unii a polityką państw starej „piętnastki” była jednak zasadnicza. Podczas gdy te pierwsze dążyły do maksymalnego wykorzystania środków unijnych na cele szeroko rozumianych technicznych ingerencji w naturalne walory rzek (głównie budowę przeciwpowodziowe), druga grupa rozpoczynała proces renaturyzacji przekształceń dokonanych w poprzednich dekadach.

Trwający obecnie cykl planistyczny (2022–2027) miał zasadniczo zakończyć proces osiągania celów środowiskowych ramowej dyrektywy wodnej. Notabene pierwotnie miały one zostać osiągnięte w roku 2015. Ramowa dyrektywa wodna przewidywała jednak furtki, które wyjątkowo miały pozwalać na odraczanie tego terminu (odstępstwa (derogacje) z art. 4 ust. 4 i 5 RDW). Z perspektywy równo 20 lat obowiązywania regulacji mającej stanowić przełom w zarządzaniu wodami wiadomo już, że furtki te w okolicznościach deficytu informacji zostały wykorzystane w odwrotnym od zamierzonego celu. Na potrzeby obecnego cyklu Państwowy Monitoring Środowiska był w stanie zapewnić kompletne dane odnośnie do elementów biologicznych dla 451 jednolitych części wód, co stanowi 14,5% ogólnej liczby wyznaczonych jednostek podziału rzek (3116). Ponieważ derogacje z art. 4 ust. 4 i 5 RDW dotyczyły w znacznej mierze części wód nieobjętych monitoringiem lub monitoring ten miał charakter częściowy, uzasadnienia materialnych przesłanek derogacji oparte były na danych fikcyjnych pochodzących z wygenerowanych ekspercką metodą ekstrapolacji. W takiej też postaci zostały uwzględnione w planach gospodarowania wodami w obszarach dorzeczy (PGWoD).

Z perspektywy zasad techniki legislacyjnej oraz zasad ogólnych prawa proces przyjęcia (PGWoD) należy uznać za wzorcowy przykład naruszenia zasady pewności prawnej. Ramowa dyrektywa wodna nie zawiera żadnych sformułowań co do mocy prawnej PGWoD w porządkach prawnych państw członkowskich. Niemniej obejmuje ona w śladowym zakresie postanowienia, które muszą mieć walor prawa powszechnie obowiązującego. Mowa tu m.in. o derogacjach z art. 4 ust. 4 i 5 RDW, które mają charakter *lex specialis* względem przepisów w zakresie stanu jakościowego wód. Tyle że w tym przypadku błąd leży po stronie prawodawcy unijnego, który nie był do końca świadomy skutków prawnych, jakie muszą wywołać niektóre z postanowień planów gospodarowania wodami. W pozostałym zakresie (czyli w ponad 90%) plany nie mają charakteru normatywnego, tylko beletrystyczny. Używając niniejszej parafrazy, autor ma na myśli, że z uwagi na zakres przedmiotowy

PGWoD określony w ramowej dyrektywie wodnej, „podejście opisowe” oraz „tabelaryczne” staje się nieuniknione. Pierwsze plany gospodarowania wodami nie stanowiły w Polsce źródła prawa powszechnie obowiązującego. Taki stan prawny podważał jednak możliwość realizacji celów ramowej dyrektywy wodnej. Komisja Europejska postawiła wówczas pozaproceduralny warunek, w efekcie którego w II cyklu planistycznym PGWoD zatwierdzane było w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, a w obecnym cyklu w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W tym kontekście „beletrystyczny” charakter dokumentu rodzi istotne problemy z perspektywy zasad techniki prawodawczej oraz formatu Dziennika Ustaw. Autor podkreśla te zagadnienia z uwagi na pełnienie roli eksperta w toku uzgodnień międzyresortowych oraz w szczególności z Rządowym Centrum Legislacyjnym (RCL). W trakcie kilku narad uzgodnieniowych RCL nie widziało możliwości przyznania waloru prawa powszechnie obowiązującego dokumentowi o charakterze planistycznym. Z kolei format Dziennika Ustaw nie uwzględniał możliwości publikacji zestawień tabelarycznych o strukturze optymalnej z perspektywy ramowej dyrektywy wodnej. Analogiczna sytuacja dotyczy planów zarządzania ryzykiem powodziowym. Niemniej presja polityczna oraz ryzyko wstrzymania przez UE finansowania kluczowych przedsięwzięć z zakresu gospodarki wodnej sprawiły, że „beletrystyka” może jednak spełniać kryteria rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”³⁷.

W kontekście oceny integracji zewnętrznej aktów prawa wtórnego z pewnością nie zostanie pominięta kwestia realizacji dotychczasowych zamierzeń rządu w kontekście spełnienia przesłanek z art. 4 ust. 7 RDW³⁸. Zgodnie z zasadą hierarchizacji SOOŚ i OOŚ, wyrażoną w art. 5 ust. 2 dyrektywy SOOŚ, należy przyjąć, że planowane włączenie wszystkich odcinków Odry i Wisły do sieci TEN-T³⁹ powinno zostać objęte wymogami art. 4 ust. 7 RDW już na poziomie polityki krajowej. W innym przypadku nie jest możliwe uchwycenie istotności oddziaływań skumulowanych i wielkoskalowych wynikających z kaskadyzacji tych rzek⁴⁰. Istotność tej luki powinna być interpretowana na przykładzie tzw. efektu barierowego wyeksponowanego w uzasadnieniu jednego z wyroków WSA w Rzeszowie. Jak zaznaczył Sąd, inwestor zobowiązany jest zminimalizować wszystkie negatywne oddziaływania, do których

należy m.in. przerwanie drożności rzeki dla migracji ryb dwuśrodowiskowych⁴¹. Równie restrykcyjnie do kwestii pogorszenia elementów stanu wód podchodzi Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, i to właśnie w kontekście jego orzeczenia organy zarządzające wodami zabezpieczały się derogacjami w najszerszym możliwym zakresie, a braki systemowe niestety im tylko sprzyjały⁴². Tak też „Artykuł 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód w dacie przewidzianej w tej dyrektywie”⁴³.

3.3. Uwarunkowania implementacji dyrektywy siedliskowej i ptasiej

W świetle dostępnych danych „szacuje się, że kompletna sieć Natura 2000 obejmie więcej niż 20% terenów lądowych Unii Europejskiej. Mając na uwadze polityczne znaczenie rozwoju sieci TEN-T, w szczególności w zakresie projektów priorytetowych, należy przyjąć fragmentację wielu obszarów o wysokim statusie ochronnym w wyniku realizacji infrastruktury liniowej (drogi i koleje), a także opuszczenie siedlisk w związku z oddziaływaniem akustycznym”⁴⁴.

W świetle art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przesłanki ograniczonej dopuszczalności mają zastosowanie w sytuacji, gdy realizowany plan lub przedsięwzięcie może naruszyć integralność SOOS lub OSOP (czyli jego strukturę i funkcje ekologiczne), a także gdy zagraża spójności sieci. Spójność sieci sprowadza się zasadniczo do tzw. łączności ekologicznej (z ang. *ecological connectivity*), która zapewnia przepływ genów pomiędzy różnymi populacjami. Z perspektywy przetrwania gatunku jest to warunek kluczowy. Jednak nawet gdy integralność jest zagrożona, plan lub przedsięwzięcie i tak może zostać zrealizowane (po udowodnieniu braku wariantów alternatywnych oraz zapewnieniu kompensacji przyrodniczej). Analogicznie do art. 4 ust. 1 RDW, Trybunał również poważnie podchodzi do przesłanek z art. 6 ust. 4, podkreślając,

37 Dz.U. z 2016 r. poz. 283.

38 Europejskie Porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzone w Genewie 19.01.1996 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1137). Konwencję ratyfikowała również Unia Europejska, a jej przepisy zostały transponowane do porządku prawnego Unii Europejskiej poprzez rozporządzenie TEN-T.

39 Zgodnie z uchwałą nr 79 Rady Ministrów z 14.06.2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030” (M.P. poz. 711) docelowo drogi wodne E-30 (w tym Odrzańska Droga Wodna), E-40 i E-70 powinny stać się elementami korytarzy transportowych sieci bazowej TEN-T (Bałtyk – Adriatyk i Morze Północne – Bałtyk).

40 Zob. *Strengths and weaknesses of the Water Framework Directive (WFD)*. IGB Policy Brief, Berlin 2019, s. 5; D. Szatten i in., *Possibilities of inland waterway transport development on the Lower Vistula River from 2020–2030, considering River Basin Management Plans*, „Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin” 2019/59, s. 120–126, a także wytyczne KE, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive and the Floods Directive: Guidance Document no. 36 Exemptions to the Environmental Objectives according to Article 4(7)*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Union, 2017.

41 Zob. B. Belletti i in., *Broken rivers*, „Nature”, December 2020, s. 436.

42 W uzasadnieniu wyroku z 18.06.2015 r., II SA/Go 280/15, LEX nr 1937314, WSA w Gorzowie Wlkp. stwierdził, że w przedłożonym raporcie OOŚ przeanalizowano wariant inwestycyjny oraz wariant alternatywny. Wariant inwestycyjny różni się od wariantu alternatywnego jedną bardzo znaczącą kwestią, tzn. możliwością realizacji inwestycji z jednoczesną budową przepławki dla ryb. Rzeka wymieniona została w programie, którego celem jest przywrócenie możliwości migracji populacji ryb dwuśrodowiskowych. Stąd też tak istotne jest zastosowanie środków minimalizujących oddziaływanie stopnia w postaci przepławki.

43 Zob. wyrok TS z 1.07.2015 r., C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2015:433, w ramach którego Trybunał przedstawił wykładnię przesłanek, jako warunków realizacji nowych przedsięwzięć zagrażających stanowi wód (sentencja końcowa).

44 Zob. H. Byron, L. Arnold, *TEN-T and Natura 2000: The way forward an assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000*. Final report, Sandy 2008, s. 20.

że przesłanka zachowania integralności obszaru lub spójności sieci „wymaga weryfikacji, czy ponad wszelką wątpliwość w wyniku realizacji planu lub przedsięwzięcia nie dozna uszczerbku komplet cech ekologicznych gwarantujących zachowanie lub odtworzenie chronionych dóbr przyrodniczych”⁴⁵.

W przypadku negatywnego oddziaływania na siedliska lub gatunki o znaczeniu priorytetowym dla wspólnoty w toku postępowania w sprawie zgody na realizację przedsięwzięcia opinię musi wyrazić Komisja Europejska. Jest to dość nietypowy przypadek formalnego udziału instytucji UE w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ państwa członkowskiego. Jednak w tym przypadku KE ma ku temu wyraźną podstawę prawną w art. 34 ust. 2 ustawy z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody⁴⁶. Wytyczne KE oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości są jednak w tym zakresie wyczerpujące i dostatecznie przyswojone przez organy ochrony środowiska państw Unii z dłuższym stażem członkowskim.

Oceniając stopień „sieciowego” konfliktu na granicy TEN-T i Natura 2000, warto wskazać, że rozwój transportu lądowego (drogi i koleje) pozostawia większe pole kompromisu aniżeli w przypadku śródlądowych dróg wodnych. Wynika to z faktu, że inwestycje w zakresie dróg wodnych nie dają możliwości wariantowania lokalizacyjnego. Z kolei analizy lokalizacyjne lądowych korytarzy transportowych pozwalają na unikanie kolizji do momentu, w którym realizacja wariantu proekologicznego będzie nieproporcjonalnie kosztowna lub niewykonalna technicznie.

Co istotne, wariantowanie lokalizacyjne już dawno przestało być w Polsce traktowane jako abstrakcyjny etap oceny oddziaływania na środowisko. Stało się tak z uwagi na linię orzeczniczą zainicjowaną przez WSA w Warszawie w sprawie Doliny Rospudy. W wyroku uchylającym uzgodnienie decyzji środowiskowej WSA stwierdził, że wobec błędnego określenia uwarunkowań formalnoprawnych nie została przeprowadzona przez organ administracji właściwa analiza możliwych innych przebiegów obwodnicy Augustowa w kontekście potrzeby zapewnienia ochrony dóbr przyrodniczych. Co więcej, nie można uznać w świetle zgromadzonej dokumentacji, że uzgodnione warianty (estakada lub tunel) są wariantami optymalnymi⁴⁷. Aczkolwiek to za sprawą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości mokradła doliny Rospudy (ewidentny katalizator efektu cieplarnianego) wciąż można podziwiać z perspektywy kajaku aniżeli estakady. Prawdziwą niezawisłością sędziowską i bystrym wywodem wykazał się wówczas skład orzekający, konsekwentnie stosując zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, co więcej, w okolicznościach mocno dyskusyjnych, bowiem

odnoszących się do uzasadnienia tzw. natychmiastowego skutku tego prawa w nowym państwie członkowskim⁴⁸. Nie do końca spójne w tej kwestii orzecznictwo Trybunału pozwoliło jednak na selekcję wyroków ujętych w skardze organizacji ekologicznych, na które bez żadnych skrupułów powołał się WSA, wydając następnie postanowienie o wstrzymaniu wykonalności pozwolenia na budowę⁴⁹.

4. Wnioski

Podstawowym celem niniejszego artykułu była diagnoza okoliczności faktycznych i prawnych, które determinują efektywność implementacji dyrektyw konstytuujących system ocen oddziaływania na środowisko planów i przedsięwzięć. Do realizacji tego celu wykorzystano praktyczny dorobek doktryny prawa ochrony środowiska, w tym orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, dokumenty metodologiczne opracowywane na poziomie aplikacyjnym oraz dostępną wiedzę ekspercką z zakresu ocen oddziaływania na środowisko.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego artykułu krytycznie oceniają konstrukcję unijnego systemu SOOŚ/OOŚ, w szczególności z uwagi na brak prawidłowej integracji przepisów o charakterze proceduralnym i materialnym. W tym zakresie należy również wskazać na ewidentne kolizje celów aktów prawa wtórnego wdrażających konkurencyjne dziedziny pozostające w zakresie kompetencji dzielonej (transport *vs.* ochrona środowiska).

Analogicznie brak adekwatnych do współczesnej wiedzy wytycznych metodologicznych albo utrudnia, albo wręcz uniemożliwia przeprowadzenie procesu rewizji sieci TEN-T, która realizowałaby cele nadrzędnych polityk UE takich jak polityka klimatyczna.

W powyższym kontekście rekomenduje się, by KE opracowała proporcjonalne do rangi tematu wytyczne w zakresie dobrych praktyk ocen środowiskowych dedykowanych wyłącznie rewizji sieci TEN-T. Należy w nich uwzględnić podejście do gradacji analiz, poczynwszy od SOOŚ dla dokumentów strategicznych szczebla krajowego, skończywszy na OOŚ indywidualnych przedsięwzięć. W postulowanym podejściu kluczową

45 *Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites – A Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC*, Brussels 2001; *Nature and biodiversity cases ruling of the European Court of Justice*, Brussels 2006. Szerzej na temat metodologii oceny istotności oddziaływań dróg na spójność sieci Natura 2000 zob. T. Sitzia, T. Campagnaro, S. Grigolato, *Ecological risk and accessibility analysis to assess the impact of roads under Habitats Directive*, „Journal of Environmental Planning and Management”, online version, 2016.

46 Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.

47 WSA w Warszawie w wyroku z 26.04.2007 r., IV SA/Wa 2319/06, LEX nr 307447. Z uwagi na odpadnięcie postanowienia uzgadniającego (wyrok uprawomocnił się 22.08.2007 r.) WSA w Warszawie w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych uchylił w wyroku z 10.12.2007 r., IV SA/Wa 1167/07, LEX nr 516635, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla obwodnicy Augustowa.

48 Wyrok WSA w Warszawie z 26.04.2007 r., IV Sa/Wa 2319/06, LEX nr 307447.

49 Wyrok TS z 18.06.1998 r., C-81/96, *Burgemeester en wethouders van Haarlemmerliede en Spaarnwoude i in. przeciwko Gedeputeerde Staten van Noord-Holland*, EU:C:1998:305. Zob. też wyrok TS z 7.01.2004 r., C-201/02, *The Queen, na wniosek Delena Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, EU:C:2004:12, pkt 45. „Jeżeli chodzi o zasadę ochrony zaufania (w tym ochronę praw nabytych), to jak wynika z orzecznictwa Trybunału, ekspektatywy lub uprawnienia powstałe przed przystąpieniem mogą być chronione tylko w zakresie, w którym wspólnotowa regulacja to dopuszcza, a więc w sytuacjach nieuregulowanych wyczerpująco, poza tym zakres ochrony nie może podważać zamierzonych skutków prawa wspólnotowego” – zob. L. Kaleda, *Przejście prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie – zagadnienia przejściowe i międzyczasowe*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2003, s. 196. Co do wspomnianej meandryzacji orzecznictwa Trybunału, można wskazać na pozostający w opozycji wyrok TS z 23.03.2006 r., C-209/04, *Komisia Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Austrii*, EU:C:2006:195. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie znalazł jednak analogii do wskazanego wyroku z uwagi na uwarunkowania prawa krajowego, tj. brak związania organu ustaleniemi miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także ustanowienie instytucji nowej zgody na realizację przedsięwzięcia w postaci decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji.

kwestią jest opracowanie wskaźników istotności oddziaływania dla poszczególnych szczebli planowania, a także określenie przesłanek dla poszczególnych szczebli planistycznych, które będą decydowały o kierunku analiz na niższych szczeblach oraz wskazywały, w jakich okolicznościach należy odstąpić od procedowania dokumentu w całości lub w części. Aspekt prawnego związania wynikami analiz skutkuje jasnym wskazaniem szczebla planistycznego, na którym możliwa staje się odmowa zgody na realizację dokumentu strategicznego.

Należy również zwrócić uwagę, że pomimo rozwoju metodologii w zakresie ocen oddziaływania na poszczególne elementy środowiska w ciągu ostatnich dwóch dekad nie odnotowano żadnego postępu odnośnie do standaryzacji wag na potrzeby analiz wielokryterialnych. Wciąż w tym zakresie dominuje zasada szerokiej swobody, skutkująca zróżnicowanym podejściem do ważenia interesów społecznych, ekonomicznych i środowiskowych.

W opinii autora efektywne wdrażanie dyrektyw o charakterze interdyscyplinarnym, wymagających stosowania instrumentów analitycznych z zakresu odrębnych specjalizacji naukowych, wymaga podjęcia działań konsekwentnie stosowanych przez wszystkie podmioty i instytucje zaangażowane w proces implementacji. Wskazane jest, aby postulowane działania były realizowane zgodnie z następującymi zasadami:

- w przypadku projektowania lub nowelizacji dyrektyw na poziomie UE należy dokonać diagnozy w zakresie zasadności zintegrowania procedowanej inicjatywy z aktami powiązаныmi w aspekcie proceduralnym lub materialnoprawnym w celach: a) uzupełnienia luki prawnej lub sprostowania przepisów budzących wątpliwości interpretacyjne; b) ustalenia relacji pomiędzy określonymi normami komplementarnych aktów; c) wzmocnienia danego obszaru regulacji poprzez jasne i precyzyjne nawiązanie do norm materialnych; d) konsolidacji rozproszonych norm proceduralnych; e) podniesienia efektywności projektowanych lub obowiązujących norm;
- klarowność systemu normatywnego powinna ograniczyć zakres swobody interpretacyjnej oraz rozbieżności interpretacyjnych w celu zminimalizowania konieczności precyzowania intencji legislacyjnych UE w ramach orzecznictwa TSUE oraz sądów krajowych;
- jeśli pomimo klarowności systemu wdrażanie dyrektyw wymagałoby jednak specjalistycznego wsparcia metodologicznego, wówczas powinno zostać ono zapewnione przez KE na jak najwcześniejszym etapie, z zastrzeżeniem uzgodnienia z państwami członkowskimi obszarów regulacji wymagających wsparcia; zasada ta dotyczy przepisów, które: a) ustanawiają nowe obszary regulacji; b) wprowadzają nowe instrumenty prawne wymagające instrukcji co do metod i form implementacji; c) wprowadzają przepisy stanowiące część szerszego obszaru normatywnego oraz wskazane jest doprecyzowanie intencji prawodawcy co do zasad współoddziaływania określonych norm;
- jeśli z oceny skutków regulacji wyniknie konieczność utworzenia nowego systemu instytucjonalnego, technicznego lub zdigitalizowania danych, należy rozważyć etapowe wdrażanie nowej regulacji oraz zapewnienie w razie uzasadnionej potrzeby finansowania lub współfinansowania tworzenia całości lub części systemu ze środków UE;
- w świetle powyższej rekomendacji okres *vacatio legis* powinien pozwalać na przeprowadzenie zharmonizowanego procesu transpozycji, w ramach którego KE

przeprowadziłaby ocenę gotowości na zasadach programu *refit*; ocena ta miałaby na celu dokonanie korekt w projektach transponujących nowe przepisy lub/ oraz intensyfikację wsparcia pozanormatywnego;

- zapewnienie zharmonizowanego podejścia do wdrażania nowych przepisów jest szczególnie istotne w przypadku, gdy realizacja ustanowionego na ich podstawie celu zależy od współmiernego poziomu skutecznej implementacji na przestrzeni całej UE; zasada dotyczy takich obszarów jak np. polityka klimatyczna UE.

Abstract

dr Marcin Pchalek

The author is a member of the Environmental Impact Assessment Committee at the Regional Director for Environmental Protection in Warsaw, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4295-9060>).

Prerequisites for Effective Implementation of Directives Requiring Environmental Impact Assessment of Trans-European Transport Network

Keywords: effectiveness of law, implementation of EU directives, environmental protection

Year 2024 marks the partial culmination of a seemingly groundbreaking stage in the revision of key EU policies. The seemingness is a result of gross disproportionality in the scope and quality of input data developed by the European Commission for the needs of the next planning cycle as regards transport, climate protection and nature conservation policies. This disproportionality refers predominantly to analytical, statistical and methodological documents. Paradoxically, the biggest activity was associated with the preparatory works concerning adoption of regulation 2024/1679 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network. However, as regards conflicting elements of the transport policy and nature conservation, the new TEN – T regulation has introduced only superficial amendments. In effect economical tools concerning variant analysis and cost & benefit estimations remain beyond the scope of any regulation. These analyses will be still based on the general provisions establishing environmental impact assessment scheme. The article focuses on the diagnosis and definition of the criteria for the effectiveness of the above mentioned directives in the conditions of progressing legislative chaos. Special attention has been paid to the impact of differentiation of provisions pertaining to the environmental impact assessment on procedural and substantive norms as well as the integrity and coherency of the system in question. Such approach allowed to elaborate a universal catalogue of conditions which determine sustainable legislative dynamicity, rationality of collision rules in relation to conflicted public interests as well as capacity of administrative authorities as regards decision making in interdisciplinary cases.

Bibliografia/References

- Belletti B. i in., *Broken rivers*, „Nature”, December 2020.
 Byron H., Arnold L., *TEN-T and Natura 2000: The way forward an assessment of the potential impact of the TEN-T Priority Projects on Natura 2000. Final report*, Sandy 2008.
 Carter J., Howe J., *The Water Framework Directive and the Strategic Environmental Assessment Directive: Exploring the linkages*, „Environmental Impact Assessment Review” 2006/3.

De Groot R. i in., *Global estimates of the value of ecosystems and their services in monetary units*, „Ecosystem Services” 2012/1.
 Fischer T., *Strategic environmental assessment and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance*, „Impact Assessment and Project Appraisal” 2006/3.

Freeman A., *The measurement of environmental and resource values: theory and methods*, New York 2014.

Kaleda L., *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie – zagadnienia przejściowe i międzyczasowe*, „Prawo i Praktyka Gospodarcza”, Warszawa 2003.

Krämer L., *The European Commission’s Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive*, „Journal of Environmental Law” 2009/1.

Macharis C., de Witte A., Ampre J., *The Multi-Actor, Multi-Criteria Analysis Methodology (MAMCA) for the Evaluation of Transport Projects: Theory and Practice*, „Journal of Advanced Transportation” 2008/2.

Pchalek M. (red.), *Ocena wsteczna stanu jednolitych części wód na potrzeby indywidualnej analizy zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną projektów współfinansowanych z funduszy unijnych*, Warszawa 2014.

Pchalek M., *Prawo środowiska Unii Europejskiej a rozwój śródlądowych dróg wodnych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/11.

Scannell Y., Cox A., *Interaction between the EIA Directive and Articles 6.3 and 6.4 of the Habitats Directive*, Judicial Conference Barcelona, http://www.era-comm.eu/Cooperation_national_judges_environmental_law/module_2/11.pdf (dostęp: 10.04.2024 r.).

Sitzia T., Campagnaro T., Grigolato S., *Ecological risk and accessibility analysis to assess the impact of roads under Habitats Directive*, „Journal of Environmental Planning and Management”, online version, 2016.

Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności i struktury*, Wrocław 2005.

Szatten D. i in., *Possibilities of inland waterway transport development on the Lower Vistula River from 2020–2030, considering River Basin Management Plans*, „Scientific Journals of the Maritime University of Szczecin” 2019/59.

Trzcińska D., *Cele ekologiczne jako elementy aksjologii w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów morskich* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

Trzcińska D., *Sprawiedliwość ekologiczna w obszarze zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska z perspektywy standardów emisji i jakości środowiska* [w:] *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, red. T. Bojar-Fijałkowski, Gdańsk 2016.

Trzcińska D., *Właściwość rzeczowa regionalnego dyrektora ochrony środowiska* [w:] *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzonych jej zadań*, red. T. Bąkowski, Warszawa 2015.

Trzcińska D., Tucholska N., Żurawik-Paszkowska M., *Organy ochrony środowiska w Polsce i Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.

Wright L.A., Kemp S., Williams I.M., *‘Carbon footprinting’: Towards a universally accepted definition*, „Carbon Management” 2011/1.

REKLAMA



Prawo.pl

 Wolters Kluwer

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy. Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.

