

*Adam Erechemla\**

## **Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska**

### **Traktatowa podstawa ochrony środowiska**

Jednolity Akt Europejski<sup>1</sup> (JAE) nadał ochronie środowiska rangę polityki wspólnotowej, a Wspólnota otrzymała legitymizację traktatową do działań w zakresie ochrony środowiska, w tym kompetencje do zawierania umów międzynarodowych. Wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) przepisy (obecnie: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE), Tytuł XIX „Środowisko naturalne”)<sup>2</sup>, określiły cele polityki Wspólnoty w tym zakresie i zasady, na których się ona opiera. Są to zasady: ostrożności, stosowania działań zapobiegawczych i naprawy szkód w środowisku przez sprawcę oraz subsydiarności. Od czasu obowiązywania JAE do 1 listopada 1993 r. zasada subsydiarności dotyczyła tylko ochrony środowiska. Wprowadzenie Traktatem z Maastricht zasady subsydiarności jako zasady ustrojowej Wspólnoty, z równoczesnym uchyceniem art. 130, ust. 4, spowodowało, że uzyskała ona walor ogólny, powodując rozszerzenie obowiązku badania kompetencji Wspólnoty, z punktu widzenia tej zasady, także na pozostałe dziedziny działania jej organów.<sup>3</sup> Zasada

---

\* Mgr **Adam Erechemla** – prawnik i ekolog, ekspert Polskiej Izby Ekologii w dziedzinie prawa ochrony środowiska.

<sup>1</sup> Jednolity Akt Europejski bywa też nazywany Traktatem Luksemburskim.

<sup>2</sup> *Dokumenty europejskie. Tom 3*, opr. A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, Lublin 1999, s.243-247.

<sup>3</sup> B.Irańska, *Podstawy prawne działania wspólnoty europejskiej w prawie techniki genetycznej* w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S.Biernat, Kraków 2000, s.524-525.

wywodząca się z prawodawstwa środowiskowego, powiększyła więc ogólny dorobek prawny.

Zapobiegawczy charakter ma zawarty w art. 174 TWE nakaz uwzględniania przy przygotowywaniu polityki ochrony środowiska potencjalnych zysków i kosztów działań lub ich braku. Również umieszczona tam klauzula zabezpieczająca, zezwalająca państwom na podejmowanie środków tymczasowych z powodów pozaekonomicznych, ma działanie prewencyjne.

Zasada (reguła) przezorności (ostrożności), dotyczy sytuacji, gdy ewentualne zagrożenie środowiska może, lecz nie musi wystąpić.

Określona w art. 174 TWE zasada działań zapobiegawczych, czyli prewencji, zaczęła formalnie obowiązywać po wejściu w życie zmian, wprowadzonych przez Jednolity Akt Europejski. Dotyczy ona wspólnotowej polityki ochrony środowiska, a więc i prawa tworzonego w ramach tej polityki. Uznać należy, że zasady wymienione w art. 174 TWE mają moc prawnie wiążącą dla stanowienia prawa i żaden akt prawa wspólnotowego nie może być z nimi sprzeczny. Inna sytuacja istnieje w przypadku aktów nie mających mocy prawnej, takich jak niektóre plany i programy. Są one często uzależnione od kontekstu gospodarczego, społecznego a przede wszystkim od możliwości technologicznych, poziomu wiedzy a nawet etyki. Wartości te nie zawsze pozwalają na stosowanie zasady prewencji. Nie znaczy to jednak, że można ograniczyć dążenie do maksymalizacji zachowań prewencyjnych.

Art. 174 wyraźnie rozróżnia zasadę działań zapobiegawczych (prewencji) i zasadę ostrożności. Zasady te nie są w Traktacie zdefiniowane. Art. 174 dopuszcza podejmowanie środków tymczasowych w działaniach harmonizacyjnych, z powodów pozaekonomicznych, jeżeli odpowiadają one zasadom: ostrożności, działań zapobiegawczych, przede wszystkim u źródła naprawiania szkód wyrządzonych środowisku, i zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Klauzula ta wzmacnia skuteczność przyjętych ustaleń. Środki tymczasowe podlegają kontroli Wspólnoty.

Art. 174, ust. 3 wymienia środki, które muszą być brane pod uwagę przy opracowywaniu polityki Wspólnoty dotyczącej ochrony środowiska. Należą do nich:

- dostępne dane naukowo-techniczne,
- warunki środowiska naturalnego w różnych regionach Wspólnoty,
- potencjalne zyski i koszty działań lub ich brak,

- gospodarczy i społeczny rozwój Wspólnoty jako całości oraz równomierny rozwój jej regionów.

Wspólnota przed wydaniem przepisów o ochronie środowiska musi więc ocenić, czy proponowany przepis jest zgodny z wszystkimi czterema parametrami. Może to stanowić dość istotne ograniczenie skuteczności jej działania w dziedzinie ochrony środowiska.<sup>4</sup>

Art. 176 TWE pozwala państwom członkowskim na wprowadzanie i stosowanie ostrzejszych środków ochrony niż przewidziane przez Wspólnotę. Ciekawy jest fakt, że ten właśnie przepis poddawany jest surowej krytyce, jako rzekomo stwarzający możliwości powstania barier dla swobodnego przepływu towarów w granicach Unii.<sup>5</sup>

Zasady polityki ekologicznej nie muszą być transponowane dokładnie tak, jak zostały zapisane w TWE. Ich zadaniem jest pomoc w zrozumieniu celów tej polityki i prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska oraz interpretacji i dostosowaniu aktów prawnych WE.<sup>6</sup> Załączona do JAE Deklaracja w sprawie art. 130 Traktatu EWG stwierdza, że działania Wspólnoty w sferze środowiska naturalnego nie mogą ingerować w politykę narodową odnoszącą się do zasobów energetycznych. Polityka ta ma niewątpliwe znaczenie dla ochrony środowiska i zapis ów ogranicza wspólnotowe kompetencje dotyczące środowiska.

Ponadto JAE zainicjował działania mające bezpośredni lub pośredni wpływ na ochronę środowiska i tworzenie prawa wspólnotowego. W jego wyniku nastąpiło w szczególności:

1. Rozszerzenie zakresu problemów, co do których Rada Ministrów mogła podejmować decyzje kwalifikowaną większością głosów (nie zaś, jak uprzednio, jednomyślnie).
2. Wzmocnienie Parlamentu poprzez przekazanie mu szerszych uprawnień legislacyjnych – a przez to przyspieszenie procesów decyzyjnych.
3. Wzajemne uznanie norm przez państwa członkowskie Wspólnoty.
4. Umocnienie inicjatyw prowadzących do unii ekonomicznej i monetarnej.
5. Zintensyfikowanie wspólnych badań naukowych.

---

<sup>4</sup> J.Barcz, A.Koliński, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 1991, s.45.

<sup>5</sup> J.Kotas, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska*, <http://www.cezr.org.pl/index.php?srodek=ps>

<sup>6</sup> D.Pyć, *Traktaty w: Ochrona środowiska*, red. Z.Brodecki, Warszawa 2005, s.212.

6. Podniesienie konkurencyjności przemysłów Wspólnot.
7. Unifikacja prawa socjalnego.
8. Rozszerzenie programów związanych z ochroną środowiska.<sup>7</sup>

W dziedzinie ochrony środowiska JAE nie wprowadził ani głosowania większościowego, ani współpracy z Parlamentem Europejskim (czyli dwóch głównych elementów reformy instytucjonalnej na mocy JAE). Realizacja działań w tej dziedzinie oraz ich finansowanie pozostały w gestii państw członkowskich. Został zatem utrzymany wcześniej ustalony podział kompetencji, wedle których Wspólnota podejmuje kroki ustawodawcze, natomiast odpowiedzialność za ich wcielenie w życie, z wyjątkiem niektórych projektów pilotażowych lub badawczych, ponoszą państwa członkowskie.<sup>8</sup>

Z punktu widzenia wspólnotowego prawa gospodarczego najistotniejsze znaczenie mają oczywiście te części Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE), a więc byłego Traktatu EWG, które normują korzystanie z fundamentalnych swobód Jednolitego Rynku i tzw. polityki wspólnotowe.<sup>9</sup> Obecnie TWE w art. 2<sup>10</sup> przyjmuje ochronę środowiska za jedno z zadań Wspólnoty, realizowanych w ramach Wspólnego Rynku, Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wspólnych polityk. Ponieważ artykuł ten wyraźnie stanowi o poprawie jakości środowiska, jako jednym z celów Wspólnoty, każdy podjęty w tym zakresie środek musi zmierzać do poprawy istniejącego stanu środowiska. Z przepisów TWE wynika, że wysoki poziom ochrony ma być osiąganym nie tylko przez pojedyncze państwa, ale przez wszystkich członków Unii.<sup>11</sup> Polityka w zakresie ochrony środowiska wymieniona jest także w art. 3<sup>12</sup> jako działanie zmierzające do ochrony środowiska. Działania te art. 6<sup>13</sup> nakazuje włączyć do określenia i realizacji polityki Wspólnoty, w szczególności w celu popierania trwałego rozwoju. Traktat czyni zatem integrację ochrony środowiska z politykami branżowymi (sektorowymi) jedną z klu-

---

<sup>7</sup> J.Olszewski, *Prawo Unii Europejskiej*, Przemysł 1998, s.44-45.

<sup>8</sup> H.Letkiewicz, *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 2/2001, s.47.

<sup>9</sup> A.Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s.11.

<sup>10</sup> Ibidem, s.103.

<sup>11</sup> M.Kenig-Witkowska, *Prawo środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s.52.

<sup>12</sup> Ibidem, s.103.

<sup>13</sup> Ibidem, s.107.

czowych zasad Wspólnoty Europejskiej.<sup>14</sup> Traktatowy obowiązek uwzględniania tej problematyki we wszystkich politykach ma charakter prewencyjny i jako z góry założony cel, determinuje treść polityk i programów.

Na mocy Traktatu z Nicei, podpisanego 26 lutego 2001 r., wprowadzone zostały pewne modyfikacje w art. 175, ust. 2. W części tej jest mowa o zakresie spraw objętych podejmowaniem decyzji przez Radę na zasadzie jednomyślności. I tak, do kwestii o naturze fiskalnej dołączono środki wpływające na: planowanie przestrzenne miast i wsi, ilościowe zarządzanie zasobami wodnymi, bezpośrednio bądź pośrednio oddziałujące na dostępność tych zasobów. Jednocześnie wyłączono spod tej procedury wykorzystanie gruntów z wyłączeniem zarządzania odpadami.<sup>15</sup> Do Aktu Końcowego Konferencji w Nicei włączona została Deklaracja w sprawie art. 175 TWE, w której strony wyraziły wolę działań na rzecz odgrywania przez UE wiodącej roli w promowaniu ochrony środowiska w skali wspólnotowej i globalnej. Zaleciły wykorzystanie w tym celu możliwości stworzonych przez Traktat wraz z instrumentami rynkowymi i promocję trwałego rozwoju.

Sam Traktat z Nicei jest kolejnym dowodem, że reforma prawa pierwotnego UE biegnie ciągle zbyt wolno w stosunku do potrzeb politycznych. Podkreśla się również widoczną od dłuższego czasu i ciągle nie zrealizowaną konieczność kontynuowania procesu upraszczania prawa pierwotnego i czynienia go bardziej czytelnym dla obywateli.<sup>16</sup>

Do ochrony środowiska w związku z regulacją traktatową odnosi się więc podstawowe reguły prawne dotyczące celów, organizacji i funkcjonowania Unii Europejskiej.

Art. 30 TWE wprowadza możliwość uchylecia zakazu ograniczeń ilościowych w imporcie, eksporcie i tranżycie z powodu uwzględniania zasad moralności publicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt i roślin, jak również własności przemysłowej, handlowej i majątku narodowego o określonej wartości. Pewne aspekty ochrony środowiska są zawarte w ochronie życia i zdrowia ludzi, zwierząt i roślin,

---

<sup>14</sup> J.Jendrośka, *Ocena strategiczna w Polsce: odrębna procedura czy integralna część procesu planowania*, s.1, <http://cpe.eko.org.pl>

<sup>15</sup> H.Letkiewicz, *Podstawy prawne wspólnotowej polityki ekologicznej (II)*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3/2001, s.55.

<sup>16</sup> S.Hambura, M.Muszyński, *Traktat z Nicei z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s.25.

a także w ochronie dóbr narodowych (aczkolwiek w ograniczonym zakresie).<sup>17</sup> Art. 81 za niezgodne ze Wspólnym Rynkiem uznaje porozumienia naruszające zasadę wolnej konkurencji. Działania na rzecz ochrony środowiska mogą korzystać z możliwości, jakie stwarza art. 81, ust. 3, jeśli zmierzają one do promowania postępu technicznego i gospodarczego lub polepszenia produktów.<sup>18</sup>

Do prawa pierwotnego zalicza się też ogólne zasady prawa wspólnotowego. Te spośród nich, które mają wpływ na ochronę środowiska to:

- a) zasada subsydiarności;
- b) zasada solidarności;
- c) zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec porządków prawnych państw członkowskich;
- d) zasada bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku respektowania prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych.<sup>19</sup>

Zasada subsydiarności jest istotna dla prewencyjnych działań w zakresie ochrony środowiska, która należy do kompetencji dzielonych. Unia wkracza więc wtedy, gdy państwa same nie mogą rozwiązać problemu, zrealizować zadań lub zapobiec niewłaściwym skutkom. Istotną sprawą jest wtedy uruchomienie odpowiednich funduszy. Ważne w tym zakresie znaczenie ma również zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Prawo to tworzone jest zgodnie z doświadczeniami wielu państw, a zjawiska środowiskowe są w większym wymiarze ponadgraniczne.

### **Zasada prewencji**

Spółeczności i państwa chronią środowisko dla siebie i dla przyszłych pokoleń. Mówi się wręcz o wypożyczeniu środowiska od naszych następców. Prawo jest podstawowym instrumentem realizacji polityki ochrony środowiska.<sup>20</sup> R.Sobański,<sup>21</sup> pisząc o nowym wyzwaniu, jakim dla prawa jest ochrona środowiska naturalnego,

---

<sup>17</sup> J.Sommer, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka”, nr 3/2000, s.56.

<sup>18</sup> Ibidem, s.57.

<sup>19</sup> S.Kierdel, *Podstawy prawne ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, „Prawo i Środowisko”, nr 4/2004, s.71.

<sup>20</sup> J.Ciechanowicz, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 1999, s.9.

<sup>21</sup> R.Sobański, *Kultura prawna Europy*, „Studia Europejskie”, nr 1/1998, s.126.

stwierdził, że chyba po raz pierwszy w historii myśli prawnej pojawił się problem, czy w imię przyszłych pokoleń można ograniczyć prawa konkretnych osób żyjących dziś. Uzasadniał również, że nie jest to problem jedynie moralny, lecz prawny. B.Poskrobko uznał zabezpieczenie prawa współczesnych i przyszłych pokoleń do życia w środowisku zbliżonym do stanu wykształconego w procesie ewolucji za jedno z podstawowych zadań współczesnego prawa ochrony środowiska. Prawo ma również rozstrzygać konflikty między interesami obecnych i przyszłych pokoleń w zakresie korzystania z zasobów naturalnych.<sup>22</sup> Ponieważ niszczenie środowiska przyrodniczego zachodzi w określonych warunkach społeczno-gospodarczych, to właśnie prawo może ustanowić mechanizmy, które będą zdolne tak pokierować stosunkami społecznymi, by przyroda nie uległa dalszemu niszczeniu.<sup>23</sup>

Działania związane z ochroną środowiska zawsze nakierowane były na przyszłość, chociażby dlatego, że zazwyczaj nie przynoszą natychmiastowych skutków. Początków prawa dotyczącego ochrony środowiska w Europie można doszukiwać się w starożytności. Prawodawca Solon proponował wprowadzenie zakazu uprawiania ziemi na stromych stokach, aby zapobiec erozji; Pizystrat wprowadził premie dla rolników, którzy sadzili drzewa oliwne, wyrównując w ten sposób straty spowodowane wyrębem lasów i nadmiernym wypasem.<sup>24</sup>

Znaczenie wywodzącego się z łacińskiego *preventio* terminu „prewencja” dobrze oddaje polskie pojęcie „zapobieganie”. Oznacza ono działanie zmierzające do niedopuszczenia do powstania konkretnego skutku. Termin ten bywa używany w połączeniu z drugim słowem, określającym przedmiot działań zapobiegawczych. „Prewencja” jest terminem od dawna używanym w doktrynie prawa karnego.

D.Pyć zasadę prewencji łączy z pojęciem równowagi przyrodniczej, ponieważ w celu utrzymania bądź zachowania optymalnego stanu środowiska, należy przestrzegać ogólnego obowiązku podejmowania działań lub zaniechań.<sup>25</sup>

We współczesnym teoretycznym rozumieniu zasada prewencji zakłada konieczność zapobiegania negatywnym oddziaływaniom na

---

<sup>22</sup> B.Poskrobko, *Podstawy użytkowania i ochrony środowiska*, Białystok 1987, s.100.

<sup>23</sup> Z.Karczun, L.Indeka, *Ochrona środowiska*, Warszawa 1996, s.332.

<sup>24</sup> N.Davies, *Europa*, Kraków 1998, s.131.

<sup>25</sup> D.Pyć, op.cit., s.133.

środowisko u źródła ich powstania zamiast neutralizowania ich negatywnych skutków. Prewencja wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań, opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stosowania optymalnych technologii niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska, wiąże się z zakazem pogarszania jego stanu.<sup>26</sup>

Zasada prewencji w ochronie środowiska nazywana jest też zasadą aktywnej polityki.<sup>27</sup> Określenie takie może jednak odnosić się również do innych zasad polityki ekologicznej. M.Górski<sup>28</sup> uznał zasadę prewencji za podstawową wytyczną w systemie prawa ochrony środowiska. Przyjął dwie formy jej realizacji:

- podstawową, która zakłada zdecydowane pierwszeństwo działań niedopuszczających do powstania szkody,
- minimalną, zakładającą zmniejszanie szkodliwych działań.

Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej zakłada wysoki poziom tej ochrony i akty prawne powinny takowy przyjmować. Poziom minimalny może być przyjęty tam, gdzie niemożliwe jest stosowanie podstawowej zasady prewencji ze względów technologicznych, społecznych czy w wyjątkowych przypadkach ekonomicznych. Konieczne jest wtedy prawne określenie działań zmierzających do uzyskania wysokiego poziomu ochrony, np. zalecenie stosowania najlepszych dostępnych technik.

Prewencja, jako zasada, nie określa konkretnych działań. Instrumenty jej realizacji określone są zazwyczaj ogólnie w dyrektywach, decyzjach i rozporządzeniach, a bardziej szczegółowo w aktach implementujących. Są to: oceny, zezwolenia, koncesje, procedury, systemy nakazów i zakazów, plany i programy.

### **Zasada (reguła) ostrożności (przezorności)**

Z zasadą prewencji łączy się reguła ostrożności. Komisja Europejska w komunikacie „Projekt deklaracji zasad przewodnich w zakresie zrównoważonego rozwoju”<sup>29</sup> określiła zasadę ostrożności jako przyjmowanie ostrożnego podejścia dla uniknięcia potencjalnego niebezpieczeństwa dla zdrowia ludzi lub dla środowiska, a także

---

<sup>26</sup> M.Górski, *Zasada prewencji w prawie ochrony środowiska*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LII/1995, s.28.

<sup>27</sup> *Jak budować program ekorozwoju. T.1*, red. T.Borys, <http://www.eko.org.pl/fk/porad/ogolne/tom1p2.htm>

<sup>28</sup> M.Górski, *Prawo ochrony środowiska i recykling*, w: *Sprzątanie świata - Polska 20-22 września 2002. Informator 2002*, s.17, <http://www.naszaziemia.pl>

<sup>29</sup> KOM(2005) 218 z dnia 25.5.2005.



podejmowanie działań zapobiegawczych, w sytuacji istnienia obiektywnych, naukowych wątpliwości. Za jej źródło przyjmowane są często traktaty międzynarodowe z początku XX w. Jej powszechność związana jest jednak z prawem wewnętrznym państw europejskich z lat osiemdziesiątych XX w. Państwa te przeniosły je na forum międzynarodowe.<sup>30</sup>

Reguła ostrożności w wymiarze międzynarodowym została po raz pierwszy sformułowana w 1987 r. przez OECD, a następnie na konferencjach w 1989 r. i 1990 r. dotyczących ochrony Morza Północnego. W dokumentach tych przyjęto zobowiązania dość daleko idące, stwierdzając, że działania zapobiegające zanieczyszczeniu morza powinny być podejmowane nawet w sytuacjach, gdy nie ma naukowo dowiedzionego związku pomiędzy emisją zanieczyszczeń a negatywnymi efektami występującymi w środowisku, natomiast istnieją co do tego podejrzenia.<sup>31</sup>

Jak wspomniano, zasada (reguła) ostrożności pojawiła się w prawie wspólnotowym wraz z zasadą prewencji w art. 174 TWE. Próby ustalenia jej treści można podjąć analizując prawo wtórne a także Komunikat Komisji dotyczący zasady ostrożności.<sup>32</sup> Komunikat oprócz określenia celów, podania podstaw oraz czynników powodujących rekurs, określił wskazówki stosowania zasady ostrożności. Nie zdefiniował jej, lecz odwołał się do wielu istniejących już definicji, m.in. w dokumentach z Rio, konwencjach dotyczących bioróżnorodności i klimatu. Komisja stwierdziła, że działania związane z realizacją zasady ostrożności mogą być podjęte po łącznym spełnieniu trzech warunków: dokonanej ocenie naukowej, ocenie potencjalnej szkodliwości dla środowiska i ocenie zakresu niepewności naukowej.

M.Kenig-Witkowska<sup>33</sup> uważa, że zasada ostrożności dotyczy tego, co w literaturze prawa środowiska nazywa się zarządzaniem ryzykiem. Podaje za Komisją, że powinno ono opierać się na następujących pięciu zasadach:

- 1/ proporcjonalności między przyjętym środkiem i wybranym poziomem ochrony,
- 2/ niedyskryminacji w procesie stosowania środka,

---

<sup>30</sup> M.Kenig-Witkowska, op.cit., s.90.

<sup>31</sup> M.Górski, op.cit., s.28.

<sup>32</sup> KOM(2000) 1 z dnia 2.2.2000 r.

<sup>33</sup> M.Kenig-Witkowska, op.cit., s.95-96.

- 3/ zgodności przyjętych środków ze środkami już przyjętymi w podobnych sytuacjach, albo przy zastosowaniu podobnego podejścia,
- 4/ przeanalizowaniu korzyści i kosztów wynikających z podjęcia lub niepodjęcia działań,
- 5/ obowiązku dostarczenia dowodu naukowego.

M.Kenig-Witkowska stwierdza, że brak wyraźnych wskazań co do rozumienia pojęcia „przyjęcie właściwego środka”, w przypadku używania wytycznych z Komunikatu jako wskazówek dla prawodawców i sądów, jest słabym punktem Komunikatu. Uznaje, że dostarcza on praktycznych wskazówek dotyczących stosowania zasady ostrożności.

Stosowanie zasady przezorności powinno być powiązane z analizą ryzyka i korzyści. Nie obowiązuje bezwzględny paradygmat zakazu podejmowania ryzyka przy korzystaniu z zasobów naturalnych, z wyjątkiem ścisłych rezerwatów. Niezbędne jest więc dokonanie *ex ante* oceny ryzyka i korzyści<sup>34</sup> przy podejmowaniu decyzji o korzystaniu ze środowiska. Istnieją jednak korzyści i straty środowiskowe, które trudno wartościować. Należy ograniczać decyzje nie poparte pomiarami i starannymi szacunkami.<sup>35</sup>

M.Talik przyjęła, że zasada przezorności wyznacza model podejmowania decyzji w obszarach ochrony środowiska, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności, w którym nauka nie jest postrzegana jako ostateczny arbiter, jednoznacznie wskazujący czy i kiedy powinno nastąpić wprowadzenie odpowiednich środków przeciwdziałających ryzyku, lecz w którym w centrum podejmowania decyzji umiejscowiony zostaje obowiązek zidentyfikowania i należytego uwzględnienia obszarów tzw. naukowej niepewności.<sup>36</sup> Autorka dokonała również analizy pojęć „zasada prewencji” i „zasada przezorności”, odnosząc je do pojęć: „naukowa niepewność”, „ryzyko” i „potencjalne ryzyko”. Uznała, że otwarty i niedookreślony charakter tych pojęć uniemożliwia wytyczenie jednoznacznych granic pomiędzy obiema zasadami.

Ekonomiści zasadę przezorności wyprowadzają z koncepcji teorii gier. Koresponduje ona z tzw. strategią minimaksową, to jest stra-

---

<sup>34</sup> A.Woś, *Ekonomika odnawialnych zasobów naturalnych*, Warszawa 1995, s.97 i nast.

<sup>35</sup> Więcej: J.Winpenny, *Wartość środowiska. Metody wyceny ekonomicznej*, Warszawa 1995, rozdz. III.

<sup>36</sup> M.Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko”, nr 3/2005, s.142-143.

tegią minimalizującą najgorszy możliwy wynik. Z pozoru zasada ta stanowi tylko ogólne ostrzeżenie, żeby spodziewać się niekorzystnego przebiegu wydarzeń. Jednakże wynika z niej wiele pożytecznych konsekwencji. Jedną z nich to ustanowienie minimalnych standardów bezpieczeństwa, kiedy mamy do czynienia z materiałami czy technologiami, których wpływ na środowisko i zdrowie nie jest do końca zbadany.<sup>37</sup> Część badaczy uznaje obecnie teorię gier za działą teorii decyzji, a nawet za nadrzędną w stosunku do niej.<sup>38</sup> W konsekwencji ekonomiści zasadę przezorności próbują ująć w ramy matematyczne.

Ekologizacja ekonomii doprowadziła do powiązania z nią etyki ekologicznej, do podstawowych założeń której należy troska o bazę rozwojową przyszłych pokoleń, a więc niewątpliwie działania prewencyjne wobec środowiska.<sup>39</sup>

### **Ocena wpływu na środowisko niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć**

Zasada prewencji została wprowadzona do katalogu zasad prawa wspólnotowego w związku z dyrektywą 85/337/EWG<sup>40</sup> w sprawie oceny skutków dla środowiska niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć.<sup>41</sup> Podstawą traktatową wydania dyrektywy były artykuły 100 i 235 TWE.<sup>42</sup> Art. 235 upoważnia Radę do działań niezbędnych do realizacji celów Wspólnoty i pomimo braku uprawnień w Traktacie był wielokrotnie stosowany przy uchwalaniu aktów dotyczących ochrony środowiska. Dyrektywa stwierdza, że trzy pierwsze programy działań dotyczące ochrony środowiska podkreślają znaczenie zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła. Potwierdza potrzebę uwzględniania skutków dla środowiska w możliwie najwcześniejszej fazie, w procesach planowania technicznego i przy podejmowaniu decyzji. Dyrektywa wprowadziła procedury oceniające takie skutki, czyli oceny oddziaływania na środowisko. Procedury te mają swój pierwowzór w prawie amery-

---

<sup>37</sup> H.Folder, L.Gabel, H.Opschoor, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 1996, s.180.

<sup>38</sup> S.Sobieski, *Elementy teorii gier (Materiały do zajęć)*, Łódź 2005, s.5.

<sup>39</sup> Więcej: J.Famielec, *Straty i korzyści ekologiczne w gospodarce narodowej*, Warszawa-Kraków 1999.

<sup>40</sup> O.J., L 175, 5.07.1985, s.40.

<sup>41</sup> D.Pyć, op.cit., s.135.

<sup>42</sup> Obecnie art. 94 i art. 308.

kańskim, w ustawie z 1969 r. dotyczącej polityki wobec środowiska. Procedura przyjęta w dyrektywie dotyczy podejmowania decyzji zatwierdzających przedsięwzięcia inwestycyjne.

Katalog definicji przyjętych w dyrektywie obejmuje: „przedsięwzięcie”, „inwestora” i „zezwozenie inwestycyjne”. Nie zawiera definicji „oceny wpływu (oddziaływania) na środowisko”. Definicję taką ustaliła dopiero dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko.<sup>43</sup> Zgodnie z tą definicją „ocena wpływu na środowisko oznacza przygotowanie sprawozdania dotyczącego środowiska, przeprowadzanie konsultacji, uwzględnienie sprawozdania dotyczącego środowiska i wyników konsultacji przy podejmowaniu decyzji i dostarczenie informacji na temat decyzji zgodnie z art. 4-9”.

„Przedsięwzięciem”, w rozumieniu dyrektywy, jest wykonanie prac budowlanych, instalacji lub układów oraz inne wkroczenie w otoczenie przyrodnicze i krajobraz, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Użycie pojęć „wykonanie” i „wkroczenie” wskazuje na to, że zakres działań obejmuje fizyczną realizację. O ile zakres pojęcia „wykonanie” jest dość oczywisty, to „wkroczenie” wymaga interpretacji. Nie będzie wkroczeniem wprowadzenie ekstensywnego użytkowania na dzikiej łące, ale przeznaczenie jej pod intensywną uprawę spełnia warunki załącznika II. Wykorzystanie pod budowę np. ogrodzenia, 10 m<sup>2</sup> terenu rezerwatu na pewno jest wkroczeniem. Przyjąć można, że wszelkie uszczuplenie terenów przyrodniczo cennych, niezależnie od powierzchni jest wkroczeniem. Ocena powinna więc być – w warunkach polskich – wykonywana, w niektórych przypadkach, przed wydaniem decyzji o zmianie przeznaczenia gruntu.

Za „inwestora” dyrektywa uznała wnioskującego o zgodę na prywatne przedsięwzięcie lub organ publiczny inicjujący przedsięwzięcie. Może więc być nim zarówno osoba fizyczna, jak i prawna.

W myśl dyrektywy „zezwozeniem inwestycyjnym” jest decyzja właściwego organu lub organów upoważniająca inwestora do wykonania przedsięwzięcia. „Decyzja” jest określeniem umownym i obejmuje wszelkie dokumenty upoważniające inwestora, zezwolenia, koncesje, upoważnienia.

Spod działania dyrektywy wyłączone zostały przedsięwzięcia, których szczegółowe rozwiązania zostały zatwierdzone specjalnym,

---

<sup>43</sup> O.J., L 197, 21.7. 2001, s.157.

krajowym aktem prawnym, ponieważ jej cele mają być osiągnięte w procesie ustawodawczym. Wyłączono również przedsięwzięcia służące obronie narodowej. Dano też państwom możliwość wyłączenia w wyjątkowych sytuacjach niektórych przedsięwzięć spod postanowień dyrektywy, wprowadzając obowiązek wcześniejszego poinformowania o tym Komisji. W przypadku świadomości państwa o potencjalnym niekorzystnym, transgranicznym oddziaływaniu przedsięwzięcia, musi ono informacje o nim wysłać do państwa zagrożonego. Zakres tych informacji powinien być zgodny z informacjami przekazanymi własnym obywatelom. Informacje takie muszą być również przekazane na żądanie państwa, które uzna się za narażone na niekorzystne oddziaływanie. Realizacja obowiązku informacji o zagrożeniu, spoczywającego na państwie, należy do organu określonego w ustawach ustrojowych.

Procedurze ocen oddziaływania na środowisko podlegają dwie kategorie projektów inwestycyjnych:

1/ Załącznik I określa projekty, które obligatoryjnie podlegają ocenie oddziaływania na środowisko. Są to wyłącznie duże inwestycje: rafinerie, elektrownie, składowiska odpadów radioaktywnych, kombinaty wytopu metali, zintegrowane instalacje chemiczne, porty, autostrady i składowiska oraz spalarnie odpadów niebezpiecznych.

2/ Załącznik II wymienia projekty, dla których wykonanie oceny oddziaływania na środowisko jest uzależnione od uznania państw. Wymieniono tu 12 grup zawierających łącznie ponad 80 przedsięwzięć. Poszczególne przedsięwzięcia określone są niekiedy bardzo ogólnie, np. restrukturyzacja posiadłości ziemskich. Nie stwarza to państwom ograniczeń przy wskazywaniu inwestycji do wykonania oceny oddziaływania na środowisko, a szczególnie przy ustaleniu wielkości (np. mocy produkcyjnej), od których inwestycja podlega ocenie. Załącznik II obejmuje też przedsięwzięcia wymienione w załączniku I, gdy podlegają modyfikacji w celach rozwojowych lub są realizowane wyłącznie, lub głównie w celu opracowania, lub wypróbowania nowych technologii i produktów oraz używane przez okres do 1 roku.

Wymienione w obu załącznikach przedsięwzięcia dotyczą wyłącznie realizacji inwestycji: przemysłowych, rolniczych i infrastrukturalnych.

Informacje oceniające oddziaływanie na środowisko, które powinien, zgodnie z art. 5 dyrektywy 85/337, dostarczyć inwestor to, oprócz opisów przedsięwzięcia i oszacowania emisji:

- a/ opis rozpatrzonych wariantów: powinien zawierać uzasadnienie wyboru, przy uwzględnieniu skutków dla środowiska,
- b/ opis elementów środowiska narażonych na oddziaływanie: przy czym są to oprócz elementów środowiska naturalnego, elementy środowiska antropogenicznego: architektura i archeologia, a także krajobraz i wzajemne powiązania pomiędzy nimi,
- c/ opis potencjalnych skutków przedsięwzięcia wynikających z jego istnienia, korzystania z zasobów, emisji zanieczyszczeń, uciążliwości i unieszkodliwiania odpadów,
- d/ opis metod zastosowanych przy prognozowaniu w celu oceny skutków dla środowiska.

Opisy wymienione w punktach c i d potraktowane zostały szeroko i obejmują skutki, które można podzielić wg następujących kryteriów:

- 1/ kryterium czasu: skutki krótko-, średnio- i długookresowe,
- 2/ kryterium trwałości: skutki trwałe i czasowe,
- 3/ kryterium oceny: skutki pozytywne i negatywne,
- 4/ kryterium wpływu: skutki bezpośrednie, pośrednie, wtórne i kumulatywne.

Ponadto przedstawione muszą być informacje o zamierzonych działaniach mających na celu zapobieganie, zmniejszanie oraz kompensowanie znaczących szkodliwych oddziaływań. Dopełnieniem informacji jest wskazanie niedostatków technicznych lub/i naukowych, napotkanych przy opracowywaniu informacji.

Ograniczenie treści dostarczonej informacji wynika z art. 10, który zabrania naruszania przez realizację postanowień dyrektywy zobowiązań organów krajowych do zachowania tajemnicy handlowej i przemysłowej oraz zabezpieczenia interesu publicznego. Ograniczenia te mogą wynikać z wszelkich przepisów krajowych, decyzji administracyjnych oraz przyjętych praktyk prawnych. Pod pojęciem „praktyk prawnych” należy, w tym przypadku, rozumieć prawo zwyczajowe, które powstaje w wyniku długotrwałej, powszechnie przyjętej praktyki. Zwrócić należy uwagę, że zastosowanie prawa zwyczajowego nie może w żadnym przypadku derogować lub ograniczać norm dyrektywy. Jest to szerszy problem, wymagający badań związanych z implementacją dyrektyw.

Informacje dostarczone przez inwestora mają stanowić materiał do oceny bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia dla środowiska. Ich treść determinuje wynik oceny, nie ma jednak wpływu na procedurę. Odpowiedzialność za rzetelność i komplet-

ność dostarczonych danych wynika z przepisów krajowych. Niespełnienie wymogów dotyczących dostarczanych informacji zawsze musi skutkować niezakończeniem procedury oceny, a w konsekwencji brakiem możliwości wydania zezwolenia na realizację inwestycji.

Wszystkie informacje muszą być ponadto streszczone w języku nietechnicznym. Ma to związek z tzw. uspołecznieniem procesu podejmowania decyzji. Dyrektywa nakłada obowiązek udostępnienia społeczeństwu w określonym czasie wniosku i dostarczonych informacji.

Dyrektywa Rady 97/11/WE<sup>44</sup> z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG wprowadziła przepisy wyjaśniające, uzupełniające i poprawiające zasady procedur oceny w celu zapewnienia bardziej zharmonizowanego i efektywnego stosowania dyrektywy. Potwierdziła możliwość ustanowienia przez państwa bardziej rygorystycznych przepisów. Zezwoliła państwom członkowskim na ustanawianie progów lub kryteriów określających przedsięwzięcia, które muszą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko oraz upoważniła je do żądania przedstawienia rozwiązań alternatywnych. Wyjaśniła też, że istnienie kryterium lokalizacji nie nakazuje automatycznego stosowania procedur oceny w przypadku dyrektywy ptasiej i habitatowej (będzie o tym mowa w dalszej części tekstu). Dyrektywa wskazała też, że Wspólnota podpisała Konwencję o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z dnia 25 lutego 1991 r., co zobowiązuje do wzmocnienia przepisów w celu uwzględnienia inwestycji międzynarodowych. Państwa zostały zobowiązane również do wydawania opinii na temat informacji, jakie mają być dostarczone, jeżeli żąda ich wykonawca. Przyjąć należy, że opinia taka z pewnością jest wiążąca, a jej zmiana, w przypadku ustalenia nowych okoliczności, wymaga wznowienia postępowania.

Dyrektywa nałożyła obowiązek przekazywania przez państwo członkowskie, na którego terytorium planowana jest inwestycja, innemu państwu członkowskiemu wniosku o zezwolenie i informacji o przedsięwzięciu. Następuje to po informacji zainteresowanego państwa o zamiarze wzięcia udziału w procedurze.

Dyrektywa zmieniająca była kolejnym etapem zharmonizowania prawa dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko. Uwzględniła sprawozdanie z realizacji dyrektywy 85/337, które Komisja zob-

---

<sup>44</sup> O.J., L 73, 14.3.1997, s.5.

wiązana była przedłożyć po upływie 5 lat od jej notyfikacji. Sprawozdanie zostało przyjęte przez Komisję w 1993 r. Upłynęło więc około 4 lat od przyjęcia sprawozdania do wydania dyrektywy zmieniającej. Przewlekłość wspólnotowych procedur legislacyjnych utrudnia dostosowanie prawa do postępów nauki i technologii, a ponadto hamuje zmiany w państwach członkowskich.

Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w sporządzaniu niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE<sup>45</sup> wprowadziła do dyrektywy 85/337/EWG zapis przyznający prawo do sądu. Skorzystać z niego mogą osoby mające wystarczający interes lub podnoszące wadliwość prawa. Przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem zakwestionowana może być materialna i proceduralna legalność decyzji, aktów lub zaniechań. Etapy, na jakich można skorzystać z takiej procedury, określają państwa członkowskie.

### **Strategiczna ocena wpływu na środowisko**

Dyrektywą „strategicznej oceny środowiska” (SEA)<sup>46</sup> nazywana jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Zdecydowano się w niej na model, który na pierwszy rzut oka wyraźnie wzorowany jest na OOS przedsięwzięć,<sup>47</sup> nawet przyjęta ostatecznie nazwa dyrektywy odwzorowana została z dyrektywy 85/337. Jest to o tyle uzasadnione, że dyrektywa ta w ostateczności swoim zakresem objęła tylko plany i programy, bez wytycznych polityki.<sup>48</sup>

Dyrektywa wprowadza ocenę wpływu na środowisko planów i programów, w tym współfinansowanych przez Wspólnotę Europejską, przygotowanych przez organy krajowe, regionalne i lokalne lub tylko przyjmowanych przez te organy oraz wymaganych przez ustawy przepisów administracyjnych lub wykonawczych. Wylicze-

---

<sup>45</sup> O.J., L 156, 15.6.2003, s.17.

<sup>46</sup> SEA - *Strategic Environmental Assessment*.

<sup>47</sup> Obie oceny przewidują podobny sposób ustalania rodzajów działalności podlegającej ocenie oraz zbliżone zasady procedury.

<sup>48</sup> J.Jendrońska, *Ocena strategiczna...*, op.cit., s.4.



nie zawiera wiele planów dotyczących m.in. rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, turystyki, telekomunikacji, zagospodarowania przestrzennego i użytkowania gruntów. Wyłączone są z niego plany służące obronie narodowej i cywilnej oraz współfinansowane w ramach bieżących okresów programowania<sup>49</sup> Funduszy Strukturalnych i wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych. Należy jednak wspomnieć, że zarówno rozporządzenie Rady 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych,<sup>50</sup> jak i rozporządzenie Rady 1257/1999/WE z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,<sup>51</sup> przewidują oceny odnoszące się do środowiska. Również rozporządzenie Rady nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiające Fundusz Spójności<sup>52</sup> stanowi, że pomoc z tego funduszu musi być zgodna z ochroną środowiska naturalnego, która obejmuje oceny wpływu na środowisko.

J.Jendrośka za godne uwagi uważa określenie „umocowania prawnego” dokumentu strategicznego wymagającego oceny. Dyrektywa ma zastosowanie bowiem nie tylko do planów i programów, których wykonywanie jest przewidziane przez przepisy ustawowe czy też szerzej – przepisy powszechnie obowiązujące, ale też i do tych, których wykonywanie wynika z przepisów administracyjnych. Wytyczne do dyrektywy wyraźnie wskazują, iż chodzi tutaj o przepisy, które mają charakter oficjalny i są wiążące dla danych organów lub podmiotów, choć niekoniecznie wiążące dla wszystkich innych podmiotów. Chodzi tutaj więc o przepisy wewnętrzne administracji w rodzaju zarządzeń czy uchwał, ale też przepisy typu statutów instytucji nie będących organami, ale pełniących zadania lub funkcje publiczne.<sup>53</sup> Zwraca również uwagę na brak dokładnej definicji programów i planów, w związku z czym może być stosowana do rozmaitych dokumentów w różnych krajach. Stosowanie dyrektywy do dokumentów mających podstawę ustawową, ale i administracyjną, przy braku ich definicji, skutkować może bardzo szero-

---

<sup>49</sup> Bieżący okres programowania obejmuje lata 2000-2006. Do następnego okresu programowania będą miały zastosowanie przepisy dyrektywy 2001/42.

<sup>50</sup> O.J., L 160, 26.6.1999, s.1.

<sup>51</sup> O.J., L 160, 26.6.1999, s.80.

<sup>52</sup> O.J., L 130, 25.5.1994, s.1.

<sup>53</sup> J.Jendrośka, *Dyrektywa 2001/42/WE o ocenach oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów*, „Problemy Ocen Środowiskowych”, nr 4/2002.

kim zakresem przedmiotowym, ale i powodować dowolność interpretacyjną, a w konsekwencji wybiórcze stosowanie.

Szczególnie wiele kłopotów budzić może ustalenie, które to plany i programy wytyczają ramy dla przyszłych indywidualnych pozwoleń. Jak słusznie podkreśla się w literaturze, przy szerokim ujęciu może to oznaczać objęcie wymogiem ocen praktycznie wszystkich planów i programów, przy wąskim zaś jedynie bardzo nielicznych.<sup>54</sup> Nie do końca jasne wskazówki wynikają w tym zakresie z analizy załączników do dyrektywy.

Konieczność regulacji prawnej dotyczącej ocen planów i programów na poziomie wspólnotowym dyrektywa uzasadnia zapewnieniem wysokiego poziomu ochrony środowiska, przy czym mówi o minimalnych ramach oceny. Rozwiązania szczegółowe pozostawia państwom członkowskim. Wymogi dyrektywy, będącej aktem proceduralnym, mogą być włączone do istniejących procedur lub uwzględnione w nowych. Ocena przewidziana przez dyrektywę to cała procedura, a nie tylko końcowy raport. Plany lub programy dotyczące inwestycji określonych w załącznikach do dyrektywy 85/337/EWG oraz wymagających oceny zgodnie z dyrektywą siedliskową, powinny być poddawane regularnej ocenie, jako stwarzające potencjalne zagrożenie dla środowiska. Gdy dotyczą małych obszarów lub nieznacznych modyfikacji planów i programów, decyzję o poddaniu ocenie podejmują państwa członkowskie. Nieprecyzyjne określenia: „małe obszary” i „niewielkie modyfikacje” pozostawiają państwom dodatkową swobodę w podejmowaniu decyzji, poszerzając zakres zasady subsydiarności. Obowiązek konsultacji społecznych i przyjęcie dla jego realizacji odpowiedniego czasu, mają zagwarantować, oprócz przejrzystości, wiarygodność i właściwy zakres ocen. Dyrektywa nie stawia wymogów formalnych dotyczących podmiotów przeprowadzających ocenę. Realizacja zasady wysokiego poziomu ochrony środowiska, obowiązująca we Wspólnocie, wymaga jednak, aby wykonawcy posiadali możliwie najodpowiedniejsze kwalifikacje.

Dyrektywa przewiduje obowiązkowe konsultacje ze społeczeństwem oraz z organami ochrony środowiska. W określonych przypadkach konieczne są też konsultacje z innymi państwami. Zawarta w art. 2d dyrektywy definicja „społeczeństwa” przejęta jest z Konwencji z Aarhus. W ślad za Konwencją wyraźnie nakazuje się tutaj przyznanie uprawnień również organizacjom ekologicznym, tzn.

---

<sup>54</sup> Ibidem.

tym, które działają na rzecz ochrony środowiska.<sup>55</sup> Zagwarantowanie udziału organizacji ekologicznych ma znaczenie dla jakości oceny oddziaływania na środowisko i związanych z tym działań prewencyjnych. Plany lub programy oceniane muszą być wieloaspektowo i potencjał do takiej oceny może mieć organizacja, a w wyjątkowych jedynie przypadkach zainteresowana pojedyncza osoba. Rozwiązanie takie daje podstawy do przyjęcia wysokiego stopnia prawdopodobieństwa kompleksowości działań cennych. Krąg zainteresowanych konsultacjami nie jest dowolny, lecz określają go państwa, uwzględniając osoby, których dotyczy lub może dotyczyć proces decyzyjny, a także osoby mające interes prawny. Regulacje dotyczące konsultacji oraz informowania organów i społeczeństwa muszą być przy tym szczegółowo określone. Tryb konsultacji nie jest określony i w poszczególnych państwach będzie wynikał z prawa krajowego lub lokalnego. Państwa mają jedynie obowiązek umożliwienia społeczeństwu zapoznania się – odpowiednio wcześniej – z projektem planu lub programu oraz raportem.

Dyrektywa 2001/42/WE używa określenia raport środowiskowy (*environmental report*), nie przyjętego w dyrektywie 85/337/EWG. Ma on zawierać racjonalnie wymagane informacje, uwzględniające aktualny stan wiedzy i metody oceny zawartości programu lub planu w odniesieniu do różnych etapów procesu oceny. Państwa mają dbać o jakość raportów i powiadamiać Komisję o podjętych w tym zakresie środkach. Każda ocena wymaga raportu.

Bardzo istotne znaczenie dla prewencji ma obowiązek monitorowania znaczących wpływów planów i programów na środowisko w czasie ich realizacji. Daje to możliwość podjęcia odpowiednio wcześniej działań zaradczych. Dyrektywa zezwala na wykorzystanie w tym celu istniejącego systemu monitoringu.

### **Ocena dotycząca obszarów Natura 2000**

System obszarów chronionych „Europejska sieć ekologiczna Natura 2000” tworzony jest na podstawie dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony naturalnych siedlisk oraz dzikiej flory i fauny (dyrektywa habitatowa lub siedliskowa)<sup>56</sup> oraz dyrektywy 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikich ptaków (dyrektywa pta-

---

<sup>55</sup> J.Jendrośka, M.Bar, *Prawo ochrony środowiska: podręcznik*, Wrocław 2005, s.358.

<sup>56</sup> O.J., L 206, 22.7.1992, s.7.

sia).<sup>57</sup> W celu zapewnienia, że stan wyznaczonych obszarów Natura 2000 nie będzie ulegał pogorszeniu, dyrektywa habitatowa przewiduje specjalną procedurę zatwierdzania realizacji planów i przedsięwzięć mogących mieć wpływ na te obszary. Istotnym instrumentem tej procedury jest tzw. ocena habitatowa, czyli specjalna procedura oceny oddziaływania na siedliska.<sup>58</sup> Ocenę określają postanowienia ustępów 3 i 4 art.6 dyrektywy 92/43/EWG. Podlegają jej wszystkie plany lub przedsięwzięcia niezwiązane bezpośrednio z zagospodarowaniem obiektu, ale mogące oddziaływać na obszar, utworzone na podstawie dyrektyw habitatowej i ptasiej. Dotyczy to oddziaływania pojedynczych planów i przedsięwzięć, jak również oddziaływania łącznego. Interpretacji pojęć „plan” i „program”, w ujęciu dyrektywy habitatowej, dokonała w 2000 r. Komisja Europejska, w tekście wyjaśniającym, zatytułowanym „Zarządzanie obszarami Natura 2000”.<sup>59</sup> Komisja, zgodnie z art. 211 TWE ma obowiązek udzielania zaleceń lub opinii w sprawach stanowiących przedmiot Traktatu, jeżeli ten wyraźnie to przewiduje lub jeżeli Komisja uzna to za niezbędne. W przypadku przedmiotowego dokumentu Komisja zastrzegła w jego treści, że jest on tylko odzwierciedleniem opinii służb Komisji i nie jest obowiązujący. Państwa zaś posiadają swobodę wyboru sposobu wdrażania praktycznych instrumentów dyrektywy, pod warunkiem, że służą one jej głównemu celowi.

Komisja uznała, że istnieją dwa argumenty za przyjęciem szerokiej interpretacji definicji „planu” i „projektu”:

1/ dyrektywa nie ogranicza zakresu tych pojęć poprzez odwołanie się do ich specyficznych kategorii; ograniczenie stanowią tylko okoliczności istotnego wpływu na obszar,

2/ art. 6 ust. 2 nakazuje krajom podejmowanie działań prowadzących do unikania pogorszenia stanu siedlisk; wąska interpretacja pojęć „plan” i „program” ogranicza środki do zrównoważenia potrzeb ochronnych i szkodliwych działań, co może być przyczyną działań nieproporcjonalnych lub sprzecznych. Jako uzasadnienie szerokiej definicji „projektu”, przedmiotowy dokument wskazuje również analogię z definicją „projektu” z dyrektywy 85/337/EWG, która za takowy uznaje: wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji – inne interwencje w otoczenie naturalne i krajobraz, włącznie z wydobyciem zasobów mineralnych. Za przyjęciem analo-

---

<sup>57</sup> O.J., L 103, 25.4.1979, s.1.

<sup>58</sup> J.Jendrośka, M.Bar, op.cit., s.360.

<sup>59</sup> Tekst polski: <http://www.lkp.org.pl/n2k/zarzadzanie/index.html>

gii przemawia ciągłość polityki ochrony środowiska Wspólnoty i stojącego na jej straży prawa.

Odnośnie do „planów” Komisja uznała za element decydujący o stosowaniu do nich artykułu 6 – więź pomiędzy treścią inicjatywy a możliwością jej istotnego oddziaływania na obszar. Uznała również, że jeżeli plan zawiera więcej projektów, dokonanie oceny planu nie zwalnia od oceny poszczególnych projektów.

Ocenie podlega każdy plan i program mogący w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000. Przedsięwzięcia, realizowane w wyniku planu lub programu, nie muszą być lokowane na obszarze. Decydujące jest kryterium „oddziaływania w istotny sposób”.

Oddziaływanie musi być rozpatrywane w odniesieniu do założeń ochronnych. Wymóg ten ma zasadniczy wpływ na treść oceny i powoduje, że jest ona węższa od oceny przyjętej na podstawie dyrektywy 85/337/EWG. Zgodę na realizację planu lub przedsięwzięcia wydają kompetentne władze krajowe, po upewnieniu się, że nie będzie on bezpośrednio wpływał na dany obszar.

Zwrot „krajowy” użyty został w tym wyrażeniu obok zwrotu „wspólnotowy” lub „międzynarodowy”. Wobec tego odwołuje się on nie tylko do urzędów centralnych, ale również do regionalnych i lokalnych, które są uprawnione do podejmowania decyzji w sprawie planów lub przedsięwzięć. Działania w tym zakresie może podejmować również odpowiedni organ sądowiczy, jeśli jest uprawniony do podejmowania decyzji w sprawie tego typu planów bądź przedsięwzięć, w celu wypełnienia założeń art. 6 ust. 3.<sup>60</sup>

Literalna analiza art. 6 ust. 3 wskazuje na pozostawienie decyzji co do konsultacji społecznych ocenie władz. Jednakże niewątpliwe jest, że przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie przyjąć trzeba odniesienie do Konwencji z Aarhus i dyrektywy 85/337/EWG. Jeżeli jednak plan lub projekt musi zostać zrealizowany, ze względu na nadrzędny interes publiczny – w tym społeczny lub gospodarczy – państwo członkowskie musi podjąć działania kompensujące, niezbędne do zapewnienia spójności obszaru. Jeśli obszar zamieszkiwany jest przez gatunek o priorytetowym znaczeniu, jedyne względy, na które można się powołać, to zdrowie ludzkie lub bezpieczeństwo publiczne, pozytywne skutki o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska oraz – po wyrażeniu zgody przez Komisję – inne przy-

---

<sup>60</sup> M.Behnke, M.Kistowski, A.Toszecki, *System oceny oddziaływania na środowisko w granicach obszarów Europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 w wybranych krajach Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Gdańsk 2004, s.10.

czynny związane z imperatywem nadrzędnego interesu publicznego. W obecnym stanie świadomości ekologicznej społeczeństw, trudno będzie jednak znaleźć interes społeczny lub gospodarczy, nadrzędny w stosunku do ochrony przyrody. Trudność stanowi brak jednoznacznej interpretacji pojęcia „nadrzędnego interesu społecznego”. Za jedyny pewnik można uznać, że interes ten musi zaspokajać szersze i długoterminowe potrzeby społeczne, równoważące bezpowrotną lub długotrwałą utratę siedlisk lub gatunków na określonym obszarze, a nie może nim być jedynie interes służący firmom lub osobom fizycznym. Jednak ze względu na brak w pełni jednoznacznej interpretacji, co może prowadzić do konfliktów i nieporozumień, ostateczna decyzja o dopuszczeniu działania musi być zatwierdzona przez Komisję Europejską (DG Środowisko), łącznie z zatwierdzeniem zaproponowanych środków kompensujących, jeśli zgoda na podjęcie działań zostanie wydana.<sup>61</sup>

Pojęcie „spójność obiektu” należy interpretować szeroko, mając na uwadze zarówno spójność struktury (terenu), jak i funkcji ekologicznej. Jest to uzasadnione zawartymi w art. 3 dyrektywy siedliskowej celami tworzenia sieci Natura 2000, jakimi są zachowanie siedlisk naturalnych i siedlisk gatunków w stanie sprzyjającym ochronie w ich naturalnym zasięgu lub tam, gdzie należy odtworzenie takiego stanu. W związku z tymi celami ocena powinna uwzględniać nie tylko istniejący stan siedlisk, ale i przydatność terenu dla restytucji gatunków.

Przyjmuje się powszechnie, że wymogi oceny z artykułu 6 wprowadzają podejście etapowe. Komisja Europejska sugeruje następujące etapy oceny: rozpoznanie, ocena właściwa, ocena rozwiązań alternatywnych, ocena w przypadku, gdy brak jest rozwiązań alternatywnych i utrzymują się negatywne oddziaływania.<sup>62</sup>

Ponieważ wiele przedsięwzięć, mogących potencjalnie oddziaływać na obszar Natura 2000, będzie również objętych dyrektywą 85/337/EWG Komisja zaleca stosowanie procedur powszechnie przyjętych w ramach OOS:

---

<sup>61</sup> M.Kistowski, *Oceny oddziaływania na środowisko na obszarach Natura 2000, w warunkach polskich, na tle doświadczeń Unii Europejskiej*, „Problemy Ocen Środowiskowych”, nr 1/2004.

<sup>62</sup> Zgodnie z: Wytyczne metodyczne dotyczące przepisów artykułu 6(3) i (4) dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG, Komisja Europejska, DG Środowisko, <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>

- przeprowadzenie selekcji przedsięwzięć podlegających ocenie przy wykorzystaniu obligatoryjnej listy zamieszczonej w załączniku I dyrektywy lub listy fakultatywnej z załącznika II,
- ustalenie zakresu raportu OOS,
- konsultacje organu przeprowadzającego ocenę z innymi organami administracji i konsultacje społeczne,
- podanie do publicznej wiadomości dokumentów wymienionych w art. 9 ust.1.

Biorąc również pod uwagę, że zakres dyrektywy 2001/42/WE obejmuje wszelkie plany oceniane na podstawie artykułu 6 dyrektywy siedliskowej, Komisja uważa, że tam gdzie przedsięwzięcia lub plany wchodzi w zakres działań objętych przepisami dyrektywy OOS<sup>63</sup> lub SOOS,<sup>64</sup> oceny przewidziane w art. 6 mogą stanowić część tych ocen. Jednakże w ramach raportu, oceny te powinny być wyróżnione i wskazane.

Sytuacje, w których formalne wniesienie wniosku o wydanie zezwolenia na realizację projektu nastąpiło przed upływem terminu na transpozycję dyrektywy 79/409/EWG, nie wymagają, zgodnie z orzecznictwem ETS, wykonania oceny oddziaływania na środowisko. Swoje stanowisko w tej sprawie Trybunał potwierdził w dniu 23 marca 2003 r.<sup>65</sup> Kryterium czasu wniesienia wniosku decyduje bowiem o pewności prawnej. Ponadto za argument popierający tezę Trybunał uznał fakt, że dyrektywa siedliskowa dotyczy w większości projektów na dużą skalę, których realizacja wymaga długiego okresu. Tym samym, nie byłoby właściwe, by procedury wszczęte na poziomie i zgodnie z prawem krajowym, były obciążane i opóźniane szczególnymi wymogami wynikającymi z dyrektywy.

Oceny przewidziane w art. 6 dyrektywy siedliskowej, są niezwykle istotnym instrumentem dla wspólnotowej polityki ochrony środowiska, ponieważ mają zapobiec wpływowi antropopresji na cały system obszarów chronionych. Istotnym mankamentem jest chociażby brak w dyrektywie siedliskowej postulatu dotyczącego działań w przypadku oddziaływań transgranicznych. Granice obszarów Natura 2000 nie pokrywają się bowiem z granicami państw, w tym

---

<sup>63</sup> Dyrektywa 85/337/EWG.

<sup>64</sup> Dyrektywa 2001/42/WE.

<sup>65</sup> ETS, wyrok z dn. 23.03.2006 r. w sprawie Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii, C-209/04.

pozaunijnych. Brak ten może być częściowo uzupełniony przez stosowanie niektórych konwencji międzynarodowych.

### **Oceny oddziaływania na środowisko związane z funduszami pomocowymi**

Wspomniane rozporządzenia: 1260/1999/WE dotyczące Funduszy Strukturalnych i 1257/1999/WE dotyczące pomocy dla terenów wiejskich, przewidują wykonanie oceny tzw. *ex ante*, odnoszącej się do planów i programów związanych z pozyskiwaniem środków pomocowych.

W przypadku wsparcia z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR), niezbędne plany rozwoju wsi zawierają ocenę przedstawiającą oczekiwane skutki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne oraz wpływ na zatrudnienie. Użycie wyrażenia „oczekiwane” wyklucza element przezorności. Ocena środowiskowa jest jednym z elementów bardziej kompleksowej oceny.

Rozporządzenie 1260/1999/WE ustala, że pomoc w ramach Funduszy Strukturalnych ma formę jednolitych dokumentów programowych. Elementem dokumentu jest między innymi ocena oddziaływania na stan środowiska. Ponadto, gdy państwo lub organ zarządzający uznają, że fundusze współfinansować będą duży projekt muszą dostarczyć Komisji informacje pozwalające na ocenę wpływu na środowisko oraz realizację zasady przezorności i zasady działania zapobiegawczego. Komisja oceniając projekt, bierze pod uwagę wynik oceny wpływu na środowisko.

W celu ustalenia skuteczności, strukturalna pomoc Wspólnoty objęta jest oceną *ex ante*, która obok konkurencji, zatrudnienia i innowacyjności zawiera ocenę środowiskową. Określa ona sytuację środowiskową regionu, szczególnie tych sektorów środowiska, które objęte mają być znaczącą pomocą. Ponadto dokonuje ustaleń związanych ze zgodnością planu pomocy z krótko- i długoterminowymi celami środowiskowymi na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Ocena określać powinna sytuację środowiskową w sposób policzalny i przewidywać wpływ pomocy na tę sytuację. Zalecenie „policzalności” jest zgodne z przyjętym przez rozporządzenie zaleceniem kwantyfikacji. Rozporządzenie nakazuje państwom członkowskim wprowadzenie rozwiązań gwarantujących wiarygodność oceny, co związane jest z następstwami finansowymi uzależnionymi – niekiedy w znaczący sposób – od oceny wpływu na środowisko.



W sprawozdaniu dotyczącym okresu finansowania kończącego się w 2006 r., Komisja stwierdziła, że oceny *ex ante* oddziaływania na środowisko przeprowadzane w bieżącym okresie, kończącym się w 2006 r., wywarły pozytywny wpływ na jakość programów dofinansowywanych z Funduszy Strukturalnych dzięki przyjęciu bardziej rozbudowanego podejścia w porównaniu z poprzednim okresem (do 2000 r.). W szczególności w ocenach uwzględniano nie tylko określone cele, ale również ich uzasadnienie (sprawdzano czy są to właściwe cele) i najlepsze sposoby ich osiągnięcia. W przypadku oceny *ex ante* bardzo ważne jest określenie jasnego związku między rezultatami, wynikami i wywieranym wpływem, a także związków przyczynowych zachodzących pomiędzy tymi elementami.<sup>66</sup>

### Wdrażanie dyrektyw dotyczących ocen

Parlament Europejski w opublikowanym 24 marca 2006 r. sprawozdaniu na temat rocznego raportu Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego za lata 2003 i 2004<sup>67</sup> stwierdził, że dyrektywy dotyczące ocen oddziaływania na środowisko należą do powodujących powtarzające się problemy we wdrażaniu, o czym świadczy znaczna liczba petycji na ten temat. W Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska istnieje odrębna jednostka ds. naruszeń przepisów, która odgrywa istotną rolę w procesie centralizacji polityki wdrażania w sektorze środowiska. Przyjąć można, że problemy z wdrożeniem stwarza różnorodność warunków środowiskowych w państwach członkowskich, a przyczyna nie tkwi w zawilej i niezrozumiałej konstrukcji dyrektyw. W sprawozdaniu Parlament wyraził zaniepokojenie faktem, że jednostka ds. naruszeń przepisów zatrudnia jedynie dwóch pracowników zajmujących się tą problematyką w 10 nowych krajach członkowskich.

Na treść wspólnotowych aktów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, od początku lat 90. XX wieku, wpływ miały światowe tendencje, którym formalny charakter nadała Konwencja z Espoo.<sup>68</sup> Konwencja jest pierwszym aktem międzynarodowym w całości poświęconym ocenom oddziaływania na środowisko. Powi-

---

<sup>66</sup> Sprawozdanie Komisji: Powiązania pomiędzy dyrektywą o strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko a funduszami wspólnotowymi (KOM(2006)639 z 27.10.2006).

<sup>67</sup> AG-0089/2006 – wersja ostateczna.

<sup>68</sup> Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25 lutego 1991 r. (Dz.U. z 1999 r. nr 96, poz.1110).

tana była zatem z wielkimi nadziejami, jako porozumienie państw, które wyraźnie przesuwają punkt ciężkości w europejskiej polityce ochrony środowiska z działań technicznych na przedsięwzięcia prewencyjne.<sup>69</sup> Konwencja weszła w życie 10 września 1997 r., ratyfikowało ją do kwietnia 2005 r. 39 państw i Wspólnota Europejska.

Założeniem Konwencji jest stworzenie ram proceduralnych umożliwiających rozpatrywanie czynników ekologicznych już we wczesnej fazie procesu podejmowania decyzji, przez zastosowanie ocen oddziaływania na środowisko na wszystkich odpowiednich szczeblach administracji.<sup>70</sup> Konwencja zdefiniowała „ocenę oddziaływania na środowisko” jako krajową procedurę szacowania prawdopodobnego oddziaływania planowanej działalności na środowisko. „Oddziaływanie” zaś określiła jako wszelki skutek planowanej działalności dla środowiska z uwzględnieniem zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimatu, krajobrazu i pomników historii lub innych budowli albo wzajemnych oddziaływań między tymi czynnikami; obejmuje ono również skutki dla dziedzictwa kultury lub dla warunków społeczno-gospodarczych, spowodowane zmianami tych czynników. „Oddziaływanie transgraniczne” ma miejsce na terenie podlegającym jurysdykcji strony, a jego przyczyna jest w całości lub częściowo położona na terenie podlegającym jurysdykcji innej strony. Nie może mieć ono wyłącznie charakteru globalnego. Podpisany został protokół do Konwencji o ocenach strategicznych (Protokół SEA). W 1992 r. zawarte zostały dwie inne konwencje dotyczące oddziaływań transgranicznych:

- 1/ Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych,
- 2/ Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych.

Obie Konwencje uzupełnione zostały Protokołem w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych. Zawiera on obok części ogólnej i materialno-prawnej wiele przepisów proceduralnych.<sup>71</sup>

Oceny oddziaływania na środowisko są bardzo istotnym elementem prewencyjnej ochrony środowiska. Uwzględnianie elementów

---

<sup>69</sup> J.Jendrośka, M.Bar, op.cit., s.195.

<sup>70</sup> J.Ciechanowicz, op.cit., s.180.

<sup>71</sup> Więcej: M.Bar, *Protokół REKG ONZ w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych. Komentarz*, Wrocław 2003.

ostrożności zwiększa ich zakres i znaczenie. Wspólnotowy system ocen jest zgodny z treścią i duchem Konwencji z Espoo.

### **Abstract**

#### **Assessments of environmental impact as an example of application of the principle of prevention in the Community environmental protection law**

The Single European Act has raised the issues of environmental protection to the status of the Community policy, defining its aims and basic principles that have been as follows: the principle of caution, repair of a damage to the environment caused by a perpetrator, the subsidiary rule and prevention. The latter one presupposes the necessity to inhibit negative impact upon the environment at its origin rather than just to alleviate the damage already done.

The rule of prevention provides for no particular action. Legal instruments of its application are stipulated for in normative acts: assessments, permits, systems of bans, plans and programmes. The rule of prevention is linked with the rule of caution applied when scientific assessment given no reason to believe there is any threat. The prevention principle has been introduced into secondary law by the Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment, the Directive 2001/42/EC – “the strategic environment assessment” directive – on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. The “habitat” Directive 92/43/EEC provides for the procedure of approval of executed plans and undertakings influencing the Natura 2000 areas.

The European Parliament, in a report on the inspection of implementation of the Community law in 2003 and 2004, published in 2006, concluded that in practice the implementation of the directives providing for the assessment of the environmental impact faced serious problems.

The assessment the environmental impact is of vital importance in the context of preventive protection and proper promotion of the caution component is necessary to improve their range and effects.