

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji

Mgr Mateusz Muchel

AUTOREFERAT  
ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

**Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście  
transgranicznym jako instrument prawa ochrony  
środowiska Unii Europejskiej**

**Promotor:**

prof. dr hab. Robert Grzeszczak

**Promotor pomocniczy:**

dr hab. Jerzy Jendrośka, prof. UO

**Recenzenci:**

dr hab. Dorota Pyć, prof. UG

dr hab. Zbigniew Bukowski, prof. UKW

Warszawa, kwiecień 2022 r.

## 1. Temat rozprawy i uzasadnienie jego wyboru

Rozwój gospodarczy niesie za sobą korzyści dla dużej części społeczeństwa, ale także szereg zagrożeń dla zasobów środowiskowych. W związku z tym ochrona środowiska stała się jednym z kluczowych zagadnień polityki państw i przedmiotem uwagi społeczeństw, a w konsekwencji stanowi istotny przedmiot prawodawstwa. Cele ochrony środowiska naturalnego w znacznym stopniu podlegają realizacji w obrębie przepisów prawa, dzięki czemu zyskują rangę normatywną i podlegają administracyjnej i sądowej kontroli stosowania. Prawo przewiduje więc określone instrumenty, których funkcją jest urzeczywistnianie założeń i potrzeb ochrony środowiska. Przykładem tego jest ocena oddziaływania na środowisko (EIA), jako kluczowy instrument prewencyjnej oceny jednostkowego przedsięwzięcia pod względem wpływu na środowisko przed etapami budowy i eksploatacji. Współczesne, umiędzynarodowione procesy gospodarcze niosą za sobą coraz większą skalę, jak i specyficzny zakres przedsięwzięć infrastrukturalnych, których wpływ na środowisko wykracza poza jurysdykcję jednego państwa. Kompleksowe badanie oddziaływań środowiskowych w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na realizację danego projektu często wymaga rozszerzenia procedury o kontekst transgraniczny, tak aby uniknąć fragmentarycznej oceny środowiskowej, nieuwzględniającej skutków określonego działania występujących poza granicami państwa, na terenie którego ma zostać zrealizowane przedsięwzięcie<sup>1</sup>. Ważnym celem transgranicznej oceny jest również zapewnienie partycypacji społecznej po stronie państwa narażonego na oddziaływania transgraniczne.

Zagadnienie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko zasługuje na odrębne podjęcie w ramach rozprawy doktorskiej z kilku powodów. Tematyka funkcjonowania tego typu procedury na gruncie prawa Unii Europejskiej wciąż nie doczekała się szerszego i w efekcie pogłębionego odniesienia w doktrynie polskiej. Tymczasem w ostatnich latach obserwowana jest istotna zmiana w charakterystyce i skali projektów podlegających transgranicznej ocenie w UE, które coraz częściej obejmują jurysdykcje wielu państw. W tym kontekście warto zauważyć, że na poziomie unijnym rozwinęły się procesy decyzyjne odnoszące się do projektów transgranicznych, które wpływają na funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego UE (tj. projekty wspólnego zainteresowania - PCI). Na zakres analizy niniejszej rozprawy doktorskiej wpłynęły także działania legislacyjne związane z ochroną klimatu w Unii

---

<sup>1</sup> Ch. M. Kersten, *Rethinking Transboundary Environmental Impact Assessment*, The Yale Journal of International Law, Vol. 34, s. 173; M. A. Bekhechi, J. R. Mercier, *The Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessments*, World Bank Publications 2002, s. 5.

Europejskiej. W piśmiennictwie naukowym, zarówno polskim jak i anglojęzycznym, nie odnoszono się dotychczas do ewentualnego powiązania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z realizacją celów polityki klimatycznej Unii Europejskiej, związanych z Europejskim Zielonym Ładem<sup>2</sup>.

Najczęściej przyjmowaną perspektywą badawczą w obszarze oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym stanowi ujęcie prawnomiędzynarodowe. Jest to historycznie związane z rozwojem oceny oddziaływania na środowisko, wyrastającej z dorobku międzynarodowej polityki i prawa ochrony środowiska. Ponadto z samej istoty rzeczy ocena transgraniczna odnosi się do sfery relacji międzypaństwowych. Trzeba jednak zauważyć, że prawo Unii Europejskiej, z uwagi na swoją systemową autonomię, tak względem prawa międzynarodowego, jak i krajowego, podział kompetencyjny pomiędzy UE a państwa członkowskie, a także specyfikę unijnego procesu legislacyjnego, jest niezwykle interesującym i naukowo atrakcyjnym obszarem funkcjonowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Mając powyższe na uwadze intencją przygotowania niniejszej rozprawy doktorskiej stało się przyjęcie perspektywy badawczej związanej z obszarem prawa unijnego. W tak ujętym temacie rozprawy i wyznaczonym nim zakresie badawczym niezbędne było jednak wyjście od kontekstu międzynarodowego rozwoju badanego instrumentu prawnego. Poprzez przyjęcie przez UE zobowiązań prawnomiędzynarodowych kontekst ten oddziałuje bowiem na kształt, praktykę stosowania i interpretację unijnego prawodawstwa związanego z oceną oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Zasadniczą osią badawczą rozważań i przyjętych hipotez pozostał jednakże system instytucjonalno-prawny Unii Europejskiej.

Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jest ujmowana przede wszystkim jako procedura, która zakłada współdziałanie: państwa, na terytorium którego planowane jest przedsięwzięcie, oraz państwa sąsiedniego, którego środowisko może być narażone na negatywne skutki realizacji projektu. Celem tej współpracy jest zapobieganie transgranicznym szkodom środowiskowym poprzez dostarczenie ram proceduralnych do oceny oddziaływań i wyznaczeniu środków ich uniknięcia lub kompensacji. Jednak w ostatnich latach dynamika rozwoju projektów infrastrukturalnych dowiodła, że funkcjonowanie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym może wykraczać poza schemat bilateralny i coraz częściej wymaga precyzyjnych ram koordynacji i wspólnej, całościowej oceny środowiskowej ze strony więcej niż dwóch zaangażowanych państw (np. inwestycje

---

<sup>2</sup> J. Jendrośka, M. Reese, L. Squintani, *Towards a new legal framework for sustainability under the European Green Deal*, *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, Volume 19, Issue 2 June 2021.

takie jak: Nord Stream 1 i Nord Stream 2. Dotyczy to sytuacji, w której przedsięwzięcie przebiega przez więcej, niż jedno państwo i oddziałuje na większą grupę państw. Odnosi się to także do wielkoskalowych projektów, wymagających ingerencji w zasoby wspólne, takie jak obszary morskie. W ślad za tym należy również dostrzec, że europejskie procesy integracyjne, związane zwłaszcza z jednolitym rynkiem wewnętrznym, wpłynęły na stworzenie unijnych ram regulacyjnych zmierzających do integracji infrastrukturalnej państw członkowskich. Spowodowało to rozwój systemu wsparcia projektów na poziomie UE, które w założeniu mają przyczyniać się do powiązania sektorów gospodarczych tworzących jej rynek wewnętrzny. Na tym tle, jako istotny problem do przeanalizowania w pracy doktorskiej, rozpoznano brak obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (a także SEA) dla decyzji podejmowanych na poziomie UE, zwłaszcza przez Parlament Europejski i Komisję Europejską w ramach listy projektów PCI<sup>3</sup>. Wdrożenie tego rodzaju procedury umożliwiłoby całościowe uwzględnienie wszystkich wymiarów oddziaływania w skali całej UE, w tym również na zasoby dzielone.

W obrębie wyzwań, które stały się uzasadnieniem dla przeanalizowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w UE, znajduje się także polityka klimatyczna Unii Europejskiej. Jej cele pociągają za sobą istotne zmiany w obrębie unijnej legislacji środowiskowej. Ma to służyć dostosowaniu prawa UE do osiągnięcia celów zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie („EGD”). Unijne prawo odnoszące się do oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym nie zostało dotychczas odpowiednio znowelizowane, ani też nie zaproponowano wniosku legislacyjnego w tym zakresie. Jednocześnie legislacja unijna dotycząca realizacji EGD zawiera kryteria oceny działalności, które mogą stopniowo osłabiać, lub wręcz wypierać stosowanie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Dotyczy to przede wszystkim kryterium „nie czyn poważnej szkody” – DNSH, jako warunku zgodności danego działania, czy projektu z prawem środowiska UE. W tym świetle w rozprawie doktorskiej podjęto próbę określenia, w jaki sposób ocena oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej mogłaby zostać włączona do unijnej polityki w dziedzinie klimatu, aby wspomagać realizację celów klimatycznych UE. Jest to zagadnienie o istotnym znaczeniu, zwłaszcza wobec skali zmian w prawie UE, dotyczących włączenia do regulacji unijnych narzędzi związanych z przeciwdziałaniem i adaptacją do zmian klimatu (Europejski Zielony Ład i pakiet „Fit for 55”).

---

<sup>3</sup> A. Anapyanova, *Conference report: The Strategic Environmental Assessment Directive: joy or sadness at the 20th birthday?*, Environmental Law Network International Review, 2021.

Zagadnienie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jest szeroko podejmowane w międzynarodowej literaturze przedmiotu<sup>4</sup>. W ramach polskiej literatury na szczególną uwagę zasługuje monografia A. Kosieradzkiej-Federczyk, w której zawarto ustalenie, że funkcjonowanie oceny oddziaływania na środowisko w prawie unijnym wciąż nie stanowi powszechnie przyjmowanej perspektywy badawczej<sup>5</sup>. Uznając słuszność tej obserwacji należy powtórzyć, że zagadnienie rozszerzonego wymiaru instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej, czyli ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, także nie znalazło właściwego miejsca w literaturze przedmiotu. Za taką próbę można uznać pracę S. Marsdena oraz T. Koivurova, przy czym nie podjęto tam szerszej analizy funkcjonowania instrumentu w prawie unijnym<sup>6</sup>. Zamiast tego znaczną część rozważań poświęcono na przedstawienie perspektywy i doświadczeń poszczególnych państw członkowskich.

Mając powyższe na względzie wartością naukową niniejszej rozprawy doktorskiej uczyniono przeniesienie ciężaru rozważań dotyczących oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z najczęściej przyjmowanej w tym zakresie perspektywy międzynarodowej na poziom unijny, rozumiany jako poziom instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej jako całości, nie zaś poszczególnych państw członkowskich. Obejmuje to przestrzeń normatywną i instytucjonalną prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej. Waler nowości niniejszej rozprawy doktorskiej odniesiono także do szerokiego podjęcia tematyki oceny oddziaływania na środowisko multijurydykcyjnych projektów wielkiej skali, obejmujących zwłaszcza projekty PCI. Problem skuteczności istniejących ram prawnych oceny oddziaływania na środowisko w UE wobec tego typu inwestycji nie został dotychczas szerzej potraktowany w piśmiennictwie naukowym.

## **2. Hipotezy, pytania badawcze i metody badawcze**

Podstawowym celem niniejszej rozprawy doktorskiej jest weryfikacja głównej hipotezy, która zakłada, że relewantne, unijne ramy prawne pozwalają uznać ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym za horyzontalny instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Istotne było w tym zakresie określenie konstytuowanej

---

<sup>4</sup> Zob. np. J. H. Knox, *The Myth and Reality of Transboundary Environmental Impact Assessment*, *The American Journal of International Law* Vol. 96, No. 2, 04. 2002, ss. 291-319.

<sup>5</sup>A. Kosieradzka-Federczyk, *Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawnomiędzynarodowe*, Warszawa 2019, s. 121.

<sup>6</sup> S. Marsden, T. Koivurova (red.), *Transboundary Environmental Impact Assessment in the European Union*, Londyn-Nowy Jork, 2011.

treści oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym i następnie przedstawienie specyfiki unijnego prawa ochrony środowiska. Na tym tle wskazane zostały ramy prawne funkcjonowania transgranicznej oceny w Unii Europejskiej. Kolejnym elementem rozważań było przedstawienie wymiarów potencjalnego rozszerzenia instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, w świetle wyzwań prawa Unii Europejskiej, co mogłoby zapewnić realizację funkcji horyzontalnej poprawy ochrony środowiska w UE. Dotyczy to zwłaszcza konieczności ustanowienia przepisów przewidujących prowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym na płaszczyźnie instytucjonalnej UE i powiązania jej z unijną legislacją klimatyczną. Jak wynika z powyższego - problem badawczy rozprawy dotyczył zatem określenia genezy, charakteru normatywnego i funkcji oceny oddziaływania na środowisko jako instrumentu horyzontalnego prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej.

W rozprawie postawiono również hipotezy pomocnicze i sformułowano służące ich weryfikacji pytania badawcze. Pierwsza z nich zakłada, że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym stanowi proceduralny instrument prewencyjnej polityki środowiskowej, służący realizacji wywodzącej się z prawa międzynarodowego zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych (*no-harm-rule*). Druga hipoteza pomocnicza zasadza się na stwierdzeniu, że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej jest obecnie uregulowana zbyt wąsko i ramowo. Transgraniczna ocena w UE powinna zostać rozszerzona, aby precyzyjniej obejmować całokształt ochrony środowiska w Unii Europejskiej, zgodnie z funkcją horyzontalnego instrumentu prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Transgraniczna ocena jako instrument prawa UE stosowana jest obecnie na podstawie dyrektywy EIA pomiędzy państwami członkowskimi UE, z uwzględnieniem postanowień Konwencji z Espoo jako *aquis* środowiskowego. Transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jako instrument unijnego prawa ochrony środowiska nie przewiduje odpowiednich ram proceduralnych dla oddziaływania pochodzącego z państw spoza UE. Ponadto nie przewiduje proceduralnych form oceny ogólnounijnej i nie odpowiada na dynamikę unijnego prawa ochrony środowiska związanej ze złożonymi projektami multijurysdykcyjnymi i koniecznością uwzględniania ochrony klimatu (Europejski Zielony Ład).

Proces weryfikacji pierwszej hipotezy pomocniczej został przeprowadzony poprzez określenie genezy i treści zwyczajowo warunkowanej procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Przyjęcie takiej koncepcji badań pozwolił na

wskazanie funkcji oceny transgranicznej jako instrumentu horyzontalnego prawa ochrony środowiska UE. Obejmowało to określenie zakresu i treści obowiązku oceny transgranicznej wynikającej z: zasady *no-harm rule* oraz aktów prawa UE, które przewidują obowiązki transgraniczne związane z ochroną środowiska. Wskazanie powiązań, ale też niespójności pomiędzy tymi procedurami a oceną oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, pozwoliło wykazać, w jaki sposób w prawie UE realizowana jest zasada niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych.

Kolejna hipoteza pomocnicza odnosiła się do przedstawienia zakresu regulacji oraz praktyki stosowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w świetle kompleksowości wpływania na poprawę warunków środowiskowych w odniesieniu do całokształtu ochrony środowiska w UE. Zbadano zatem, czy ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej jest stosowana jednolicie i czy wymaga stworzenia procedur na poziomie instytucjonalnym UE. Powiązano to z problemem braku podstaw prawnych do podejmowania transgranicznej oceny na poziomie instytucji unijnych. Podjęto również próbę rozstrzygnięcia, czy ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym zapewnia realizację celów ochrony środowiska w UE. Przedmiotem rozważań w tym kontekście uczyniono obserwowaną aktualnie dynamikę prawa UE w obszarze ochrony środowiska. Odnosi się ona do wspomnianych wcześniej złożonych projektów, mających charakter multijurysdykcyjny, w tym także projektów PCI (zintegrowanymi aktualnie z celami polityki klimatycznej UE) i wyzwań związanych z realizacją Nowego Zielonego Ładu.

### **3. Treść i struktura rozprawy**

Rozprawa doktorska obejmuje 239 stron i 545 przypisów. Składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, podsumowania zawierającego wnioski i odniesienia do hipotez badawczych, bibliografii zawierającej wykaz literatury, wykazu wykorzystanego orzecznictwa sądowego (z podziałem na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości oraz międzynarodowych sądów arbitrażowych), wykazu wykorzystanych źródeł prawa (podzielonego na akty prawa międzynarodowego oraz akty prawa Unii Europejskiej) wykazu innych przywoływanych dokumentów oraz stron internetowych.

W rozdziale I przedstawiono ewolucję polityki ochrony środowiska. Umożliwiło to nakreślenie koncepcyjnego i programowego podłoża rozwoju prewencyjnej polityki

środowiskowej. Kluczowe w tym wymiarze okazało się określenie determinantów rozwoju problematyki środowiskowej na poziomie międzynarodowym. Istotne było odniesienie do jurydyzacji problematyki środowiskowej<sup>7</sup>, która polega na przenoszeniu zamierzeń programowych na płaszczyznę prawną, w celu zagwarantowania realizacji określonych kierunków polityki ochrony środowiska. Ustalenia w tym względzie dostarczają podstaw teoretycznych proceduralnego ujmowania prewencji środowiskowej, czego konsekwencją stał się rozwój wewnątrzpaństwowej oceny oddziaływania na środowisko, oraz następnie jej rozszerzenia transgranicznego.

Rozdział II posłużył przedstawieniu doktrynalnych źródeł konstrukcji oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do jej transgranicznego wymiaru, obejmującego wpływ transgraniczny. Ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznych posiada bowiem podłoże doktrynalne, wynikające ze zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych (*no-harm-rule*). Przedstawienie genezy, zakresu i treści tej zasady ma na celu wyeksponowanie głównych elementów, które warunkują obowiązek i sposób przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Ustalenie powyższego posłużyło do zbadania zgodności obowiązywania, a także praktyki stosowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej, ze zwyczajową zasadą niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych.

W rozdziale III przybliżono normatywne ramy funkcjonowania i cele oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej. W tej części rozprawy zasadniczym zamierzeniem badawczym było uchwycenie uwarunkowań prawnych oraz celów unijnej polityki ochrony środowiska, których realizację wspomagają zasady prawa ochrony środowiska UE. Na tym tle zaprezentowano unijną architekturę instytucjonalno-prawną, a także podstawy prawne funkcjonowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej. Rozdział III ma zasadnicze znaczenie dla zrozumienia specyfiki prawnej ochrony środowiska w UE, a tym samym uchwycenia swoistości badanego instrumentu. W tej części pracy poruszono problematykę elementów charakterystycznych instrumentów prawnych unijnego prawa ochrony środowiska. Przybliżono ich kategoryzację oraz przykłady w prawie ochrony środowiska UE. Kluczowe dla weryfikacji hipotezy głównej rozprawy doktorskiej okazało się wskazanie konstytutywnych cech instrumentów horyzontalnych prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Następnie

---

<sup>7</sup> R. Grzeszczak, *Jurydyzacja praw człowieka w Unii Europejskiej* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, Warszawa 2014, s. 596-603.



przeanalizowano ramy prawne oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w prawodawstwie UE.

Rozdział IV poświęcony został analizie środowiskowych procedur transgranicznych w prawie Unii Europejskiej. Ta część rozprawy doktorskiej zawiera ustalenia, czy ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej posiada odpowiedni zakres powiązań konstrukcyjnych, normatywnych, terminologicznych i celowościowych z innymi procedurami transgranicznymi prawa wtórnego Unii Europejskiej, które odnoszą się do sektorowych instrumentów ochrony środowiska. Dotyczą one współpracy środowiskowej państw członkowskich w ujęciu transgranicznym, z pewnym udziałem instytucji UE (głównie KE). Wzorcem analizy uczyniono zwyczajową zasadę niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Intencją badawczą tego rozdziału jest dostrzeżenie, w jakich regulacjach i w jaki sposób prawo unijne przyjęło i realizuje zwyczajową zasadę niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Sprawdzenie tego miało na celu określenie, w jakim stopniu prawo UE odpowiada badanej zasadzie w świetle ewolucji znaczeniowej zasady *no-harm rule*, wynikającej z orzecznictwa MTS.

W rozdziale V zbadano zakres unijnych przepisów poświęconych ocenie oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z perspektywy coraz częściej realizowanych w Unii Europejskiej projektów wielkiej skali, o charakterze multijurysdykcyjnym, tj. przebiegających przez wiele państw członkowskich lub oddziałujących na zasoby wspólne (np. obszary morskie). W tym rozdziale pracy określono poziom integracji przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z systemem TEN-E i projektami wspólnego zainteresowania (PCI), które obejmują coraz bardziej złożone i osadzone w celach całej UE złożone projekty wielkiej skali. Ponadto przedstawiono dynamikę unijnej legislacji związanej z realizacją celów polityki klimatycznej UE, co posłużyło do przeanalizowania kwestii potencjalnego włączenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym do realizacji unijnej agendy klimatycznej.

#### **4. Ustalenia badawcze**

Celem rozprawy doktorskiej było zweryfikowanie hipotezy głównej, która stwierdza, że aktualne ramy prawne Unii Europejskiej pozwalają uznać ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym za horyzontalny instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Dodatkowo postawiono dwie hipotezy pomocnicze. Problem badawczy rozprawy dotyczył określenia genezy, charakteru normatywnego i funkcji oceny

oddziaływania na środowisko jako instrumentu horyzontalnego prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Na podstawie przedstawionych rozważań postawione hipotezy zostały zweryfikowane pozytywnie.

W konsekwencji w pracy wykazano, że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym czerpie swoje podstawy z dwóch głównych wymiarów – programowego i doktrynalnego. W tym pierwszym za determinantę rozwoju badanego instrumentu należy uznać międzynarodową politykę ochrony środowiska. Znajduje ona swoje początki w reakcji na skutki rozwoju gospodarczego, który skutkował zauważalnymi szkodami w środowisku naturalnym<sup>8</sup>. Proces formułowania polityki ochrony środowiska odbywał się przede wszystkim na kanwie multilateralnych konferencji programowych, spośród których kluczowe znaczenie należy przypisać Konferencji Sztokholmskiej z 1972 r. oraz Szczytowi Ziemi w Rio de Janeiro z 1992 r. Dokumenty wypracowane na obu konferencjach podkreślały konieczność zapewnienia prewencyjnego podejścia do ochrony środowiska i minimalizowania ryzyka wystąpienia szkód środowiskowych.

Zgodnie z tym, co przedstawiono w rozdziale I rozprawy doktorskiej, w okresie rozwoju międzynarodowej polityki ochrony środowiska pożądane wzorce postępowania państw w obszarze ochrony środowiska formułowane były w postaci niewiążących zasad i deklaracji<sup>9</sup>. Jednocześnie dokumenty programowe wskazywały na konieczność zawarcia celów i potrzeb ochrony środowiska w prawodawstwach państwowych<sup>10</sup>. W ślad za tym prawo stało się narzędziem realizacji celów ochrony środowiska, co stanowi o swoistego rodzaju jurydyzacji zagadnień środowiskowych. W tym procesie istotne znaczenie zyskały gwarancje proceduralne ochrony środowiska. Dostrzeżono potrzebę związania organów państwowych, wydających zgody na realizację przedsięwzięć, obowiązkiem przeprowadzenia ustandaryzowanej, i co ważne, prewencyjnej procedury oceny oddziaływania na środowisko takich przedsięwzięć.

Amerykańska ustawa NEPA, a także kolejne przyjmowane w państwach wewnętrzne procedury oceny oddziaływania na środowisko odpowiadają wskazaniom Deklaracji z Rio de Janeiro, która w zasadzie 17. przewiduje obowiązek kontroli potencjalnych oddziaływań projektów, przedstawiających niekorzystny wpływ na środowisko. Jednocześnie procedura

---

<sup>8</sup> R. Sanchez-Rodriguez, J. Pacyna, K. O'Brien, M. Fragkias, L. Rosentrater, J. Weichselgartner, *Introduction to the "Global Environmental Change, Natural Disasters, Vulnerability and their Implications for Human Security in Coastal Urban Areas" Issue*, [w:] Magazine of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change: The Implications of Global Environmental Change for Human Security in Coastal Urban Areas, Bonn 2007, s. 2.

<sup>9</sup> P. Dupuy, *Soft Law and the International Law of the Environment*, 12 Michigan Journal of International Law 420 (1991), s. 431-435.

<sup>10</sup> P. H Sand, *Kaleidoscope: International Environmental Law After Rio*, 4 European Journal of International Law, 1993, s. 382.

oceny oddziaływania na środowisko zyskała również kontekst transgraniczny, związany z oceną oddziaływań wykraczających poza państwo, na terytorium którego planowane jest przedsięwzięcie. Wyrazem tego jest zasada 18. Deklaracji z Rio de Janeiro. Najistotniejszym odzwierciedleniem tendencji do unormowania transgranicznej procedury oceny oddziaływania na środowisko służyło zawarcie w 1991 r. w Espoo Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Przytoczona umowa międzynarodowa stała się kluczowym źródłem prawnomiędzynarodowych zobowiązań w zakresie prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym na etapie planowania i zatwierdzania inwestycji. Realizowało to zasadnicze założenia prewencji środowiskowej, jako jednego z głównych postulatów międzynarodowej polityki ochrony środowiska.

Drugi filar instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym ma charakter doktrynalny. Wynika ze zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych (*no-harm rule*). Począwszy od rozstrzygnięcia arbitrażowego w sprawie *Trail Smelter*, a następnie w ramach orzecznictwa MTS, zasada niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych podlegała swoistej ewolucji<sup>11</sup>. W pierwszym etapie (sprawa *Trail Smelter*) zasada miała charakter reaktywny i dotyczyła zasadności ograniczenia pełnej suwerenności terytorialnej ze względu na szkody w środowisku innego państwa. Odnosiła się do sfery odpowiedzialności za powstałe szkody, regulując równowagę praw suwerennych państw. W drugim etapie zasada niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych została rozszerzona o obowiązek pozytywnego działania w formie przeciwdziałania szkodom środowiskowym. Miało to swoją genezę w osiągnięciach programowych międzynarodowej polityki ochrony środowiska.

Funkcja prewencyjna zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych znalazła swoje odzwierciedlenie w treści Deklaracji z Rio de Janeiro (kontynuującej zasadnicze założenia Deklaracji Sztokholmskiej). Pozwoliło to na umiejscowienie procedury oceny oddziaływania na środowisko jako realizacji *no-harm rule*. Jak wskazano w rozdziale II wpłynęło to również na późniejszy rozwój interpretacji zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (opinia doradcza ws. legalności groźby lub użycia broni jądrowej, sprawa

---

<sup>11</sup> M. Jervan, *The Prohibition of Transboundary Environmental Harm. An Analysis of the Contribution of the International Court of Justice to the Development of the No-Harm Rule*, PluriCourts Research Paper No. 14-17, 2014, s. 16; O. McIntyre, *The Proceduralisation and Growing Maturity of International Water Law*, *Journal of Environmental Law*, January 2010, s. 489; E. Hofmann, *The No Harm Rule and the Principle of Prevention: Two Sides of the Same Coin*, *Protecting the Environment for Future Generations – Principles and Actors in International Law*, International Symposium on Environmental and Technology Law, 29-30 October 2015, s.24.

*Gabčíkovo-Nagymaros*). W wyrokach *Pulp Mills* oraz *San Juan River*, MTS stworzył ramy współczesnej treści i konstytutywnych elementów procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Można uznać, że wskazane rozstrzygnięcia stanowią o trzecim etapie rozwoju *no-harm rule*. Dotyczy to mianowicie powiązania zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych z zasadą należytej staranności dochowywaną poprzez ocenę ryzyka wystąpienia transgranicznych szkód w środowisku innego państwa oraz na terenach jurysdykcji dzielonej. Zasada niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych stanowi materialną podstawę obowiązku przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, jako proceduralnego środka oceny ryzyka i dochowania należytej staranności.

W związku z przedstawieniem genezy oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, wynikającej z podstaw programowych i doktrynalnych, wykazano prawdziwość pierwszej hipotezy pomocniczej. Zakładała ona, że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym stanowi proceduralny instrument prewencyjnej polityki środowiskowej, służący realizacji wywodzącej się z prawa międzynarodowego zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych (*no-harm-rule*).

W rozprawie doktorskiej zaznaczono, że Unia Europejska, jako autonomiczny system prawny, posiada również autonomiczne przepisy odnoszące się do ochrony środowiska<sup>12</sup>. Pozostają one silnie zdeterminowane celem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony oraz znaczeniem zasad prawa, w tym zasady prewencji i zasady przezorności<sup>13</sup>. Prawo ochrony środowiska UE przewiduje określone instrumenty prawne realizacji celów ochrony środowiska<sup>14</sup>. Dotyczą one działań sektorowych oraz horyzontalnych. Instrumenty proceduralne prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Instrumenty horyzontalne odnoszą się do całego środowiska i są wspólne wszystkim zasobom chronionym. Dotyczą głównie sfery proceduralnej i związane są z prewencyjną ochroną środowiska. Taki charakter normatywny ma na celu zagwarantowanie kompleksowego wpływu na poprawę warunków środowiskowych w UE, tj. w odniesieniu do całokształtu ochrony środowiska, m.in. poprzez zwiększenie

---

<sup>12</sup> A. Epiney, *Environmental principles*, [w:] R. Macrory (red.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law; A High Level of Protection?*, Groningen 2006, s. 20–21.

<sup>13</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, s. 8.

<sup>14</sup> M. Alberton, *Environmental Protection in the EU Member States: Changing Institutional Scenarios and Trends*, *L'Europe en Formation*, 2012/1, ss. 287-300.

zaangażowania i uprawnień podmiotów które powinny zostać zaangażowane w kwestie środowiskowe.

Jak wskazano w rozdziale III Unia Europejska, jako strona Konwencji z Espoo, jest związana jej przepisami (jako część *acquis communautaire*), lecz przede wszystkim posiada własną regulację oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Zawiera się ona w art. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko („dyrektywa EIA”). Przepis ten należy ocenić jako ramowy, co siłą rzeczy powoduje rozproszenie i dowolność oceny na gruncie poszczególnych państw członkowskich. Stosunkowo nieliczne rozstrzygnięcia TSUE związane z transgraniczną oceną oddziaływania na środowisko potwierdzają ograniczony zakres zastosowania tego instrumentu w prawie UE. Ponadto specyficzna, złożona struktura prawa UE nie sprzyja spójnej i jednolitej praktyce stosowania instrumentu<sup>15</sup>. Wymiar normatywny art. 7 dyrektywy EIA dotyczy obowiązków transgranicznych pomiędzy państwami członkowskimi. W żaden sposób nie odniesiono się w nim do problematyki oddziaływania transgranicznego pochodzącego z państw spoza UE. Dodatkowo dyrektywa EIA nie przewiduje wzorca postępowania w zakresie oddziaływań na zasoby dzielone (np. obszary morskie). Przepisy dyrektywy EIA odnoszące się do oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznej nie dostarczają ponadto precyzyjnych ram proceduralnych dla przypadków występowania większej ilości zaangażowanych państw członkowskich, co dotyczy zwłaszcza projektów multijurysdykcyjnych. Co istotne, obowiązek oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, zawarty w dyrektywie EIA, w zasadzie nie pociąga za sobą żadnej integrującej, czy nadzorczej roli Komisji Europejskiej. Przede wszystkim transgraniczna ocena w UE nie ma wymiaru ogólnounijnego i z tego względu w prawie unijnym nie ma podstaw proceduralnych do oceny projektów wywierających wpływ środowiskowy na cele ochrony środowiska właściwe dla całej Unii Europejskiej (np. projekty PCI).

Biorąc pod uwagę przedstawione w rozdziale III cechy horyzontalnych instrumentów prawnych unijnego prawa ochrony środowiska stwierdzono, że ocena oddziaływania na środowisko odpowiada przypisanym kryteriom. Po pierwsze, uregulowana jest jako rozwinięcie wewnętrznej oceny oddziaływania na środowisko w dyrektywie EIA. Jej celem jest prewencyjne zagwarantowanie ram proceduralnych do zwiększenia zaangażowania

---

<sup>15</sup> S. Marsden, *Transboundary Environmental Impact Assessment in European Law*, [w:] S. Marsden, T. Koivurova, *Transboundary Environmental Impact Assessment in the European Union*, Londyn i Nowy Jork 2011, s. 39.

podmiotów, które powinny uczestniczyć w ochronie środowiska. Zakres transgranicznej oceny, poprzez powiązanie z treścią przedmiotową wewnętrznej oceny oddziaływania na środowisko (załącznik IV dyrektywy EIA) odnosi się do wszystkich obszarów sektorowych regulacji ochrony środowiska w prawie Unii Europejskiej. W świetle tego należy przesądzić o prawdziwości hipotezy głównej, stwierdzającej, że aktualne ramy prawne Unii Europejskiej pozwalają uznać ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym za horyzontalny instrument prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej.

Przeprowadzona w rozdziale IV analiza innych niż badany instrument prawny obowiązków współpracy transgranicznej w kwestiach środowiskowych, które przewiduje prawo wtórne UE, wykazała, że opierają się ona na podejściu prewencyjnym. Spełniają co do zasady główne założenia zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Nie są jednak dostatecznie powiązane z przepisami dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Zawierają także elementy tworzące pole do nieścisłości, arbitralności i sporów. Z tego powodu obowiązki transgraniczne w legislacji środowiskowej UE powinny być w możliwie wysokim stopniu zintegrowane z ocenami oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym oraz, tam gdzie to możliwe, poddane narzędziom jednolitej procedurze, prowadzonej na poziomie instytucjonalnej UE (czego przykładem może być unijny reżim związany z kontrolą transgranicznego przemieszczania odpadów). Jednocześnie zidentyfikowane, że transgraniczne procedury środowiskowe prawa Unii Europejskiej nie w pełni spełniają kryterium należytej staranności, wynikające z orzeczniczych wymogów związanych ze stosowaniem zwyczajowej zasady niewyrządzania transgranicznych szkód środowiskowych. Na ogół nie gwarantują bowiem państwom potencjalnie dotkniętym oddziaływaniem transgranicznym gwarancji proceduralnych porównywalnych do tych przewidzianych w procedurach wewnętrznych oraz nie przewidują wszelkich możliwych środków współpracy transgranicznej. Dotyczy to zwłaszcza możliwości żądania przez państwo członkowskie potencjalnie dotknięte oddziaływaniem procedury konsultacji.

Na obecnym etapie rozwoju prawodawstwa środowiskowego oceny transgraniczne projektów multijurydykcyjnych odbywają się w sposób niejednolity i doraźny. Z tego powodu dla tego rodzaju projektów prawo Unii Europejskiej stosowane jest punktowo i niejednolicie. Zgodnie z tym, co przedstawiono w rozdziale V pracy doktorskiej, często występującą sytuacją jest także fragmentaryzacja oceny projektów wielkoskalowych. Przykładem tej problematyki są procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym dla projektów Nord Stream 1 i Nord Stream 2. W tych przypadkach dyrektywa EIA w zasadzie w ogóle nie

przystawała do specyfiki oceny transgranicznej projektu, który miał charakter multijurysdykcyjny<sup>16</sup>. Co istotne, prawo Unii Europejskiej nie pozwoliło na ogólnounijną ocenę projektu, uwzględniającą całościowy wpływ projektu na cele prawa i interesy Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy nie zmienił się, a prowadzenie projektów wielkiej skali o charakterze multijurysdykcyjny w Unii Europejskiej nadal odbywa się w sposób niedookreślony, przy niejasnym i dowolnym powoływaniu przepisów Konwencji z Espoo i dyrektywy EIA. Za przykład może posłużyć procedura oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym projektu Baltic Pipe, którego raport środowiskowy wykazuje taką prawidłowość.

Można zatem stwierdzić, że prawo Unii Europejskiej nie umożliwia stosowania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w sposób, który zagwarantowałby całościową ocenę projektów (przede wszystkim multijurysdykcyjnym) pod względem celów Unii Europejskiej w dziedzinie środowiska w tym zwłaszcza zapewnienia wysokiego poziomu ochrony. Biorąc pod uwagę rozwój projektów wielkiej skali, który wyraża się chociażby w unijnym systemie TEN-E i projektach PCI brak możliwości oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym na poziomie instytucjonalnym UE ogranicza możliwość pełnego zastosowania celów unijnego prawa ochrony środowiska. Dodatkowo występująca aktualnie tendencja do integracji unijnej legislacji z celami klimatycznymi UE wyrażonymi w Europejskim Zielonym Ładzie otwiera nową płaszczyznę analizy stanu obecnego i pożądanych kierunków jeśli chodzi o ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej.

W obecnych ramach prawnych oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznych w UE badanie wpływu danego projektu na klimat jest określone nieostro i nie zapewnia obligatoryjnej oceny pod względem konkretnych celów klimatycznych UE. Przepisy dyrektywy EIA nie zostały dotychczas uwzględnione w procesie integracji prawa UE zmierzającej do osiągnięcia neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Może to stanowić możliwość rozszerzenia i zwiększenia znaczenia oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w prawie ochrony środowiska Unii Europejskiej, przy założeniu, że zapewnione zostaną ramy oceny transgranicznej na poziomie całej UE. Polem do takiej integracji mogłoby być powiązanie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z kryterium DNSH, które staje się obecnie w prawie Unii Europejskiej wzorcem zgodności danego działania z celami unijnego prawa ochrony środowiska i klimatu.

---

<sup>16</sup> D. Langlet, *Nord Stream, the Environment and the Law: Disentangling a Multijurisdictional Energy Project*, Scandinavian Studies in Law 59, January 2014.

Wszystkie rozważania związane ze analizą normatywną przepisów oceny oddziaływania oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w UE oraz ich stosowania w obliczu dynamiki prawa ochrony środowiska UE prowadzą do wniosku związanego z prawdziwością drugiej hipotezy pomocniczej wskazanej na wstępie niniejszej rozprawy doktorskiej. Zakładała ona, że ocena oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym w Unii Europejskiej jest obecnie uregulowana zbyt wąsko i ramowo.

Transgraniczna ocena w UE powinna zostać rozszerzona, aby precyzyjniej obejmować całokształt ochrony środowiska w Unii Europejskiej, zgodnie z charakterystyką horyzontalnych instrumentów prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Transgraniczna ocena funkcjonuje bowiem obecnie jako instrument wewnątrz UE, tj. pomiędzy państwami członkowskimi. Nie obejmuje przy tym oddziaływania pochodzącego z państw spoza UE oraz dotyczącego obszarów dzielonych. Ponadto nie przewiduje proceduralnych form oceny ogólnounijnej i nie odpowiada na dynamikę unijnego prawa ochrony środowiska związanej z projektami multijurysdykcyjnymi i celami klimatycznymi UE (Europejski Zielony Ład). Konieczna jest zatem rewizja dyrektywy EIA, która dostarczy precyzyjnych ram prawnych do prowadzenia ustandaryzowanej całościowej oceny projektów złożonych wielkiej skali, które przebiegają przez państwa członkowskie Unii Europejskiej. Dotyczy to także integracji systemu TEN-E oraz projektów PCI, które powinny zostać objęte koherentnym systemem generalnej oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Klimat, jako zjawisko o charakterze transgranicznym, powinien stać się szeroko i precyzyjnie ujętym przedmiotem oceny wpływu określonych projektów na środowisko. Przepisy dyrektywy EIA powinny zostać zintegrowane z kryterium DNSH i służyć jako jeden z instrumentów prewencyjnej oceny przedsięwzięć również pod względem zgodności z unijnymi celami klimatycznymi.