

**OCENA ODDZIAŁYWANIA  
NA ŚRODOWISKO.  
WĘZŁOWE ZAGADNIENIA  
PRAWNOMIĘDZYNARODOWE**

---

Agata Kosieradzka-Federczyk



Warszawa 2019

**OCENA ODDZIAŁYWANIA  
NA ŚRODOWISKO.  
WĘZŁOWE ZAGADNIENIA  
PRAWNOMIĘDZYNARODOWE**  
Agata Kosieradzka-Federczyk

*Publikacja ukazała się dzięki wsparciu*

Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania



*Recenzja naukowa*

dr hab. Z. Cieślak, prof. UKSW

dr hab. M. Nyka, UG

*Druk*

Sowa Sp. z o.o.

ul. Raszyńska 13

05-500 Piaseczno

*ISBN*

**978-83-61551-28-7**

---

## Spis treści

Skróty .....	5
Zagadnienia wstępne .....	9
Rozdział 1. Pozycja i rozwój oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym.....	27
1.1. Wprowadzenie .....	27
1.2. Uwarunkowania rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym .....	27
1.3. Ocena oddziaływania na środowisko a uwarunkowania prawa międzynarodowego.....	36
1.4. Ocena oddziaływania na środowisko jako efekt modernizacji ekologicznej.....	44
1.5. Rozwój oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze geograficznym .....	47
1.6. Rozwój oceny oddziaływania w zakresie przedmiotowym .....	51
1.7. Wzajemny wpływ rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym i krajowym .....	62
1.8. Podsumowanie.....	64
Rozdział 2. Charakterystyka prawna oceny oddziaływania na środowisko.....	65
2.1. Wprowadzenie .....	65
2.2. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w aktach prawa międzynarodowego.....	65
2.3. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w działalności organizacji międzynarodowych.....	68
2.4. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w doktrynie.....	69
2.5. Ocena oddziaływania na środowisko w procesie decyzyjnym .....	74
2.6. Ocena oddziaływania na środowisko a inne instrumenty analizy wpływu na środowisko.....	81
2.7. Ocena oddziaływania na środowisko - definicja.....	86
2.8. Podsumowanie.....	88
Rozdział 3. Determinanty rozwoju oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym .....	89
3.1. Wprowadzenie .....	89
3.2. Geneza i podstawy oceny oddziaływania w USA .....	90
3.3. Ocena oddziaływania a konferencje międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska.....	104
3.4. Ocena oddziaływania a działalność organizacji międzynarodowych .....	113
3.5. Ocena oddziaływania a działalność międzynarodowych instytucji finansowych .....	129
3.6. Podsumowanie.....	141
Rozdział 4. Ocena oddziaływania na środowisko a zasady i instytucje prawa międzynarodowego .....	145
4.1. Wprowadzenie .....	145
4.2. Zasada niedyskryminacji .....	147
4.3. Zrównoważony rozwój w prawie międzynarodowym.....	149

4.4. Zasada niewyrządzania szkody (transgranicznej).....	156
4.5. Zasada prewencji .....	163
4.6. Zasada przezorności .....	167
4.7. Zasada dobrego sąsiedztwa i zasada współpracy.....	172
4.8. Podsumowanie.....	176
Rozdział 5. Międzynarodowe podstawy oceny oddziaływania na środowisko .....	179
5.1. Wprowadzenie .....	179
5.2. Akty końcowe międzynarodowych konferencji .....	180
5.3. Akty dotyczące ochrony przyrody .....	188
5.4. Akty dotyczące ochrony wód .....	206
5.5. Akty dotyczące ochrony powietrza.....	217
5.6. Akty międzynarodowe w zakresie zmian klimatu .....	219
5.7. Inne akty regionalne .....	223
5.8. Akty dotyczące ochrony terenów poza jurysdykcją państw oraz Arktyki .....	237
5.9. Zwyczaj jako źródło przeprowadzenia EIA.....	241
5.10. Sądy i trybunały międzynarodowe .....	248
5.11. Podsumowanie.....	251
Rozdział 6. Struktura oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym.....	253
6.1. Wprowadzenie .....	253
6.2. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania.....	255
6.3. Scoping i zakres oceny oddziaływania na środowisko .....	264
6.4. Notyfikacja i konsultacje .....	268
6.5. Udział społeczeństwa.....	273
6.6. Decyzja finalna .....	279
6.7. Monitoring i audyt porealizacyjny.....	282
6.8. Podsumowanie.....	287
Rozdział 7. Rola oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym.....	291
7.1. Wprowadzenie .....	291
7.2. Ocena oddziaływania jako instrument identyfikacji i koordynacji interesów ....	292
7.3. Uspołecznienie procesów decyzyjnych .....	294
7.4. Promowanie współpracy i przejrzystości w relacjach międzynarodowych .....	300
7.5. Skuteczność i efektywność oceny oddziaływania na środowisko .....	306
7.6. Podsumowanie.....	311
Zakończenie.....	313
Wykaz aktów i orzecznictwa .....	321
Bibliografia.....	335

## Skróty

Skróty dotyczące dokumentów:

- Deklaracja Sztokholmska, alternatywnie: Deklaracja z 1972 r. – Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972
- Deklaracja z Rio – Rio Declaration on Environment and Development (Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju)
- Goals and Principle z 1987 r., alternatywnie: Wytyczne UNEP z 1987 r. – Goals and principles of environmental impact assessment, 1987
- II konwencja helsińska – Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r.
- Helsińska Konwencja EKG ONZ z 1992 r. – Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach dnia 17 marca 1992 r.
- Konwencja afrykańska z 2003 r. – African Convention on the conservation of nature and natural resources, revised version, Maputo, 11 July 2003
- Konwencja barcelońska – Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, Barcelona, 16 February 1976
- Konwencja bońska – Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r.
- Konwencja Cieków Wodnych ONZ – Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, New York, 21 May 1997
- Konwencja kuwejcka – Kuwait Regional Convention For Co-Operation On The Protection Of The Marine Environment From Pollution, 24 April 1978
- Konwencja limska – Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, Lima, 12 November 1981
- Konwencja kartageńska – Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena, 24 March 1983
- Konwencja o ochronie Morza Czarnego – Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution, Bucharest, 21 April 1992

- Konwencja o ochronie środowiska w Centralnej Azji – Framework Convention on Environmental Protection for Sustainable Development in Central Asia, Ashgabat, 22 November 2006
- Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki – Convention for Co-Operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region, Abidjan, 23 March 1981
- Konwencja ramsarska – Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe psectwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r.
- Konwencja w sprawie zmian klimatu – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.
- Konwencja wiedeńska z 1985 r. – Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r.
- Konwencja z Aarhus – Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.
- Konwencja z Noumea – Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Nouméa, 24 November 1986
- Konwencja z Espoo – Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r.
- Międzyrządowe porozumienie w sprawie jakości powietrza z 1991 r. – Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada on Air Quality, Ottawa, 13 March 1991
- Porozumienie o współpracy dotyczącej Nilu – Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework, Entebbe, 14 May 2010
- Protokół kijowski – Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r.
- Protokół madrycki z 1991 r. – Protokół o ochronie środowiska do Układu w sprawie Antarktyki, sporządzony w Madrycie dnia 4 października 1991 r.

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)

Układ w sprawie Antarktyki z 1959 r. – Układ w sprawie Antarktyki podpisany

w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r.

Wytyczne UNEP z 1978 r. – Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States

Pozostałe:

ASEAN – Association of South-East Asian Nations (Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej)

CEQ – Council on Environmental Quality (Rada do spraw jakości środowiska)

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

EIA – Environmental Impact Assessment (ocena oddziaływania na środowisko)

EBRD – European Bank for Reconstruction and Development (Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju)

EIS – Environmental Impact Statement

EKG ONZ – Europejska Komisja Gospodarcza Organizacji Narodów Zjednoczonych

EMAS – Eco-Management and Audit Scheme (System Ekozarządzania i Audytu)

FONSI – Finding of No Significant Impact

GEF – Global Environment Facility

IAIA – International Association for Impact Assessment

ILC – International Law Commission (Komisja Prawa Międzynarodowego)

IMO – International Maritime Organisation (Międzynarodowa Organizacja Morska)

MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości

NEPA – the National Environmental Policy Act

OECD – the Organisation for Economic Co-operation and Development  
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)

ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych

PiP – Państwo i Prawo

SEA – Strategic Environmental Assessment (strategiczna ocena oddziaływania na środowisko)

UNDP – United Nations Development Programme

UNEP – United Nation Environmental Program (Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych)

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
(Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury)

USAID – the United States Agency for International Development

WHO – World Health Organisation (Światowa Organizacja Zdrowia)



## Zagadnienia wstępne

Uzasadnienie podjęcia badań nad oceną oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym – wybór tematu pracy<sup>1</sup>

Wykorzystanie w prawie międzynarodowym instrumentu oceny oddziaływania na środowisko można przedstawić, odwołując się do poglądu M. Pietrasia, zgodnie z którym reakcją na umiędzynaradawianie problemów dotyczących środowiska jest umiędzynaradawianie działań służących ich rozwiązywaniu<sup>2</sup>. Ochrona przed zanieczyszczeniem środowiska stanowi jeden z głównych problemów międzynarodowego prawa ochrony środowiska, a ocena oddziaływania na środowisko uznawana jest dzisiaj za jeden z podstawowych instrumentów prewencyjnej polityki środowiskowej<sup>3</sup>, mający temu zanieczyszczeniu zapobiegać. R.V. Bartlett powstanie oceny oddziaływania nazywa największą innowacją polityki ochrony środowiska XX w.<sup>4</sup>

U podstaw decyzji o podjęciu badań w zakresie oceny oddziaływania na środowisko legło przekonanie o konieczności analizy tego instrumentu jako konstrukcji prawnej, przyjmując prawo międzynarodowe jako perspektywę badawczą. Oceny oddziaływania na środowisko są analizowane przede wszystkim przez pryzmat regulacji krajowych, stanowiących bezpośrednią podstawę do przeprowadzania procedury ocenowej. Ich rola w tym zakresie pozostanie niekwestionowana. Wyodrębnienie się prawnomiędzynarodowej ochrony środowiska doprowadziło do umiędzynarodowienia instrumentów związanych z ochroną środowiska, czego ocena oddziaływania jest bardzo dobrym przykładem. Praca niniejsza stanowi zatem wkład w systematyzację pojęć wykorzystywanych zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym. Porządkujący charakter publikacji współtworzy jej specyfikę. Analiza skupia się na wybranych zagadnieniach prawa międzynarodowego mających znaczenie dla wyjaśnienia istoty i znaczenia oceny oddziaływania na środowisko.

---

<sup>1</sup> Przedstawione w monografii poglądy stanowią wyłącznie poglądy Autorki pracy i nie mogą być utożsamiane stanowiskami organów, w których pracuje.

<sup>2</sup> M. Pietraś, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin 2007, s. 438.

<sup>3</sup> Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska*, Toruń 2005, s. 287.

<sup>4</sup> R.V. Bartlett, *Policy and Impact Assessment: An Introduction*, *Impact Assessment Bulletin* 1988/6, s. 73–74, za: B. Sadler, *Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, final report of the international study of the effectiveness of environmental assessment, Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment, Ministry of Supply and Services Ottawa 1996, s. 24.

Potrzeba uporządkowania kwestii terminologicznych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, jak również jej zasadniczych elementów, których – wskazując kolejne motywy podjęcia badań w tytułowym zakresie – nie można pominąć, stanowi nie tylko naukową konieczność, ale także wstępny warunek jakichkolwiek analiz poświęconych temu zagadnieniu. Zbudowanie odpowiedniej siatki pojęciowej, w tym wyjaśnienie zasadniczego pojęcia – oceny oddziaływania na środowisko, jako instrumentu ochrony środowiska – pozwoli na prowadzenie dalszego wywodu naukowego. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę z jednej strony brak definicji legalnej oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym, a z drugiej – znaczną liczbę definicji tego instrumentu zawartych w aktach niemających statusu źródła prawa międzynarodowego oraz w doktrynie.

Wyznaczenie pola badawczego przez odwołanie się również do prawa międzynarodowego, a nie (tylko) do międzynarodowego prawa ochrony środowiska jest zabiegiem celowym. Umożliwia spojrzenie na nie, eksponując aspekty, które je łączą, a nie dzielą. Prawo międzynarodowe *sensu largo* jest wysoce złożonym systemem normatywnym. Posiada niezwykle skomplikowaną strukturę wewnętrzną, pozwalającą ująć w niej szereg gałęzi lub podsystemów porządku prawnomiędzynarodowego, w tym m.in. międzynarodowe prawo ochrony środowiska<sup>5</sup>.

Szerokie ujęcie odpowiada znaczeniu, jakie ma ocena oddziaływania na środowisko. Bez wątplenia stanowi ona instrument ochrony środowiska<sup>6</sup>. Antycypując dalsze rozważania, można zauważyć, że jest to nie tylko ochrona środowiska. Ocena oddziaływania na środowisko może odgrywać również rolę przy

---

<sup>5</sup> T. Wasilewski, Stosunek wzajemny Porządek międzynarodowy. Prawo międzynarodowe. Europejskie prawo wspólnotowe. Prawo krajowe, Toruń 2009, s. 67-68. Pojęcie „międzynarodowe prawo ochrony środowiska” będzie rozumiane zgodnie z definicją zaproponowaną przez J. Ciechanowicz-McLean, jako ogół norm prawa międzynarodowego oraz utworzonych przez nie instytucji, które wprost lub choćby pośrednio służą ochronie środowiska. Podstawowe zadanie, jakie przed nim stoi, dotyczy tworzenia kompromisowych rozwiązań łączących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności państw z koniecznością korzystania ze wspólnego środowiska oraz koniecznością rozwoju społeczno-gospodarczego – J. Ciechanowicz-McLean, Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?, [w:] P. Korzeniowski (red.), Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska, Łódź 2015, s. 62.

<sup>6</sup> Pojęcie „instrument prawny” jest często używane, ale nie zostało zdefiniowane jednoznacznie. Natomiast w doktrynie termin „instrument prawny” jest używane w odniesieniu do regulacji o różnych formach i szerokim zakresie, które służą osiągnięciu założonego celu (zob. M. Roliński, Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red. nauk.), Instrumenty prawne ochrony przyrody, Lublin 2016, s. 115). Odpowiada to również znaczeniu słownikowemu pojęcia „instrument” – sposób, zasada jakiegoś działania, środek służący realizacji czegoś (Słownik języka polskiego PWN, M. Szymczak (red.), Warszawa 2001, s. 746).

kształtowaniu relacji między państwami, i właśnie ten aspekt uzasadnia przeniesienie rozważań na poziom prawa międzynarodowego<sup>7</sup>.

Pomimo wyodrębnienia międzynarodowego prawa ochrony środowiska jako gałęzi prawa międzynarodowego<sup>8</sup> można wskazać zagadnienia łączące oba porządki prawne. Należą do nich m.in. metoda regulacji, źródła prawa międzynarodowego i jego struktura. Oznacza to, że rozważania zawarte w pracy obejmujące te elementy, będą odnosiły się zarówno do prawa międzynarodowego, jak również do międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>9</sup>. Odwołanie do międzynarodowego prawa ochrony środowiska będzie natomiast zasadne w szczególności w odniesieniu do zasad tego prawa, które wprost są związane z problemami ekologicznymi. Gałąź ta wykorzystuje zasady właściwe prawu międzynarodowemu, rozwijając jednocześnie własne zasady, co stanowiło m.in. jeden z kilku argumentów podnoszonych w dyskusjach naukowych przemawiających za jej wyodrębnieniem. Podsumowując, można zauważyć, że istniejące odrębności międzynarodowego prawa ochrony środowiska, pozwalające kwalifikować je jako gałąź porządku prawnomiędzynarodowego, nie uzasadniają jednak poglądu o jego całkowitej autonomiczności. Zapożyczało ono pewne koncepcje bezpośrednio z prawa międzynarodowego bądź, jako stosunkowo młoda gałąź, z innych gałęzi, zmodyfikowało je bądź twórczo rozwinęło, przystosowując do własnych potrzeb.

Doniosły w skutkach, patrząc z perspektywy niniejszej pracy, jest brak wykształcenia w obszarze międzynarodowej ochrony środowiska jednej instytucji międzynarodowej o charakterze globalnym, stanowiącej forum dyskusyjne dla problemów dotyczących środowiska oraz stanowiącej instytucję tworzącą prawo w tym zakresie. Oddziałuje to w sposób bezpośredni na proces tworzenia prawa, również w wymiarze osiągnięcia globalnych porozumień przyczyniających się do rozwiązania powszechnie występujących problemów. Ponadto kwestie dotyczące ochrony środowiska są wpisane w zakresy innych zagadnień podlegających regulacji prawnomiędzynarodowej, takie jak lotnictwo czy rolnictwo, w tym produkcja

---

<sup>7</sup> Aspekt ten zostanie rozwinięty w ostatnim rozdziale niniejszej pracy.

<sup>8</sup> Odwołanie się do powszechnego prawa międzynarodowego jest uzasadnione również tym, że nie można stwierdzić, aby jakakolwiek gałąź prawa międzynarodowego stała się niezależna od tego prawa. Powyższa opinia znajduje potwierdzenie w stanowiskach prezentowanych w doktrynie. Zdaniem M. Stępnia o żadnej z gałęzi nie można powiedzieć, aby stała się niezależnym systemem prawa – M. Stępień, *Jednolitość stosowania prawa międzynarodowego*, [w:] A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Aksjologia współczesnego prawa międzynarodowego*, Wrocław 2011, s. 279.

<sup>9</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide to International Environmental Law*, Leiden–Boston 2007, s. 1.

żywności, handel międzynarodowy rozumiany ogólnie, nie tylko w wymiarze *stricte* związanym ze środowiskiem<sup>10</sup>.

Jednym z uwarunkowań o charakterze gwarancyjnym skuteczności prawa międzynarodowego, w tym również gałęzi ochrony środowiska, jest prawidłowe rozumienie instrumentów przez nie stosowanych. W sytuacji wielości źródeł odwołujących się do tego samego instrumentu pierwszą trudnością, jaką napotka każde państwo, będzie konieczność odkodowania jego treści. Nawet przy założeniu, że poszczególne akty prawne regulują dany instrument komplementarnie, co ma miejsce w przypadku oceny oddziaływania na środowisko, pojawia się konieczność odkodowania szczególnych wymogów wynikających z różnych aktów prawnych. Przenosząc powyższą myśl na grunt pracy, oznacza to, że dla prawidłowego stosowania oceny oddziaływania w krajowym porządku prawnym nie wystarcza znajomość regulacji dotyczących tego instrumentu zawartych w jednej konwencji. Tylko stworzenie całościowego obrazu regulacji prawnomiędzynarodowych pozwoli na prawidłowe stosowanie oceny oddziaływania w prawie krajowym. W tym aspekcie, poprzez analizę ram prawnomiędzynarodowych, praca stanowi wkład do rozwoju oceny oddziaływania również w prawie krajowym.

Próba analizy wymogów międzynarodowych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko z perspektywy państwa prowadzi do identyfikacji co najmniej kilku aktów międzynarodowych, których jest stroną, a zawierających zobowiązanie do stosowania tego instrumentu. Globalny zasięg mają Konwencja o różnorodności biologicznej, Konwencja NZ o prawie morza czy też Konwencja w sprawie zmian klimatu. Do tego należy uwzględnić konwencje o zasięgu regionalnym (np. Konwencja z Espoo, Konwencja z Aarhus<sup>11</sup>), jak również akty bilateralne. Przeprowadzenie oceny oddziaływania z zachowaniem regulacji międzynarodowych będzie wymagało uwzględnienia wymogów wynikających z każdego ze zidentyfikowanych aktów międzynarodowych.

Otwiera to kolejne pytanie o relacje pomiędzy tymi aktami prawnymi. Państwa będące stroną konwencji o zasięgu globalnym, tworząc akt o charakterze regionalnym czy lokalnym, powinny uwzględniać treść aktu globalnego w tym znaczeniu, że nie powinny wprowadzać regulacji utrudniających osiągnięcie celu konwencji globalnej, a tym bardziej nie powinny zawierać postanowień

---

<sup>10</sup> Instrumenty pozwalające ograniczać wpływ handlu na środowisko w wymiarze międzynarodowym wyodrębnia i szczegółowo analizuje M. Nyka, *Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018.

<sup>11</sup> Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.

przeciwnych, uniemożliwiających jego wykonanie. Charakter prawa międzynarodowego sprawia, że tworząc regulacje regionalne, państwa trzecie, czyli państwa niebędące stroną umowy, nie będą związane jej postanowieniami. Ustalenie relacji pomiędzy poszczególnymi aktami nastąpi poprzez odwołanie się do charakteru aktów prawnych i wypracowanych stanowisk doktryny w tym zakresie. Będzie stanowiło tylko w pewnym zakresie porządkowanie występujących współzależności, niezbędne przy poszukiwaniu odpowiedzi na cele ustalone w pracy.

W doktrynie prawa polskiego pierwszą publikacją monograficzną o ocenach oddziaływania na środowisko było opracowanie autorstwa M. Behnke oraz M. Pchałka<sup>12</sup>, którego celem uczyniono przeprowadzenie analizy porównawczej regulacji oceny oddziaływania na środowisko obowiązujących na gruncie prawa wspólnotowego i polskiego. Druga część publikacji dostarcza cennych praktycznych interpretacji obowiązujących przepisów.

Szeroko rozumianej problematyce ocen oddziaływania na środowisko została poświęcona monografia G. Dobrowolskiego pt. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*<sup>13</sup>. Przedstawia ona dogłębną charakterystykę prawną tej, jakże istotnej, tytułowej decyzji wydawanej w postępowaniu inwestycyjno-budowlanym, określającej wymagania stawiane projektowanej inwestycji względem środowiska. W monografii poruszono również aspekty procedury poprzedzającej wydanie decyzji, w tym oceny oddziaływania na środowisko. Analiza prowadzona jest z perspektywy rozstrzygnięcia końcowego. Pole badawcze ograniczono do prawa polskiego.

Rozbudowaną genezę oceny oddziaływania w prawie polskim przedstawił W. Radecki, upatrując pierwszych załączków tego instrumentu w prawodawstwie z połowy lat siedemdziesiątych XX w.<sup>14</sup>

Inne publikacje monograficzne dotyczące ocen oddziaływania analizie poddają rozwiązania przyjęte w prawie polskim, a ponadto ukierunkowane są na przedstawienie wybranych jednostkowych problemów związanych z ocenami

---

<sup>12</sup> M. Pchałek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.

<sup>13</sup> G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

<sup>14</sup> Autor wymienia ustawę z 24 października 1974 r. – Prawo wodne (Dz.U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) oraz ustawę z 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229, ze zm.) – W. Radecki, *Ocena oddziaływania na środowisko*, [w:] W. Radecki (red. nauk.), *Instytucje prawa ochrony środowiska, Geneza – rozwój – perspektywy*, Warszawa 2010, s. 252–253.

oddziaływania na środowisko. Nie podejmują one próby całościowej systematyki tej problematyki ani ujmowania jej w ramy teoretyczno-prawne<sup>15</sup>.

Powyższa analiza wskazuje, że w doktrynie polskiej problematyka dotycząca oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu teoretycznoprawnym nie cieszy się dużą popularnością, co sprawia, że wiele problemów badawczych pozostaje nierozwiązanych. O ile można wymienić publikacje monograficzne analizujące ocenę oddziaływania na środowisko z perspektywy prawa polskiego, o tyle zupełnie brakuje podobnych analiz dotyczących ocen oddziaływania na środowisko w ujęciu prawa międzynarodowego.

W tej sytuacji warto dokonać zwięzłego przeglądu dorobku doktryny międzynarodowego prawa ochrony środowiska w zakresie publikacji anglojęzycznych. Chociaż jest ona znacząca, to zdecydowana większość ma charakter poradników<sup>16</sup>, wyjaśniających, jak prawidłowo przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko. Opisują one szczegółowo, jak należy przeprowadzać ocenę oddziaływania na poszczególne elementy środowiska, czy też zasadność stosowania określonych rozwiązań metodologicznych. Tego rodzaju publikacje powstawały zwykle z inicjatywy UNEP, UNDP, Banku Światowego, instytucji bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w ochronę środowiska w ujęciu międzynarodowym. Biorąc pod uwagę występujące, często uniwersalne, problemy związane z właściwym przeprowadzeniem oceny oddziaływania, nie można pomijać ich znaczenia dla doskonalenia procedury ocenowej, a przez to wzmocnienia ochrony środowiska. Ich przegląd prowadzi do wniosku, że kwestie dotyczące oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym zasługują na ciągłe rozwijanie.

---

<sup>15</sup> Np. B. Rakoczy (red. nauk.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017; A. Barczak, M. Łazor, A. Ogonowska, *Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami*, Warszawa 2018.

<sup>16</sup> Aspekty teoretyczne poruszali m.in.: P. Wathern (ed.), *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, London–New York 1990; Ch.H. Eccleston, F. March, *Global environmental policy: concepts, principles and practice*, Boca Raton–London–New York 2010; K. Bastmeijer, T. Koivurova (eds.), *Theory and practice of transboundary environmental impact assessment*, Leiden–Boston 2008; N. Craik, *International law of Environmental Impact Assessment. Process, substance and integration*, Cambridge 2008; S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental Impact Assessment: retrospect and prospect*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, issue 4, 2007; R.V. Bartlett, P. A. Kurian, w oparciu o perspektywę polityczną, wyróżniają sześć modeli oceny oddziaływania na środowisko – por. R.V. Bartlett, P. A. Kurian, *The theory of environmental impact assessment: implicit models of policy making*, *Policy and Politics*, vol. 27, no. 4, 1999; D.P. Lawrence analizuje ocenę oddziaływania z perspektywy pięciu teorii planistycznych – D.P. Lawrence, *Planning Theories and Environmental Impact Assessment*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, issue 6, December 2000, natomiast E. Leknes wykorzystuje trzy teorie odnoszące się do procesu planistycznego: E. Leknes, *The Role of EIA in the decision-making process*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21, issue 4, 2001.

Bezpośrednią inspirację do podjęcia tej tematyki badawczej stanowiła monografia naukowa N. Craika, *The International Law of Environmental Impact Assessment* (Międzynarodowe prawo oceny oddziaływania na środowisko, tł. własne)<sup>17</sup>. Skupia się ona przede wszystkim na analizie regulacji prawnomiędzynarodowych, mając na celu ustalenie, na ile regulacje zawarte w tym prawie odnoszą się do kwestii proceduralnych, a na ile – do materialnoprawnych. Wynik badania jednoznacznie wskazuje na podejście proceduralne dotyczące oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym. Poza analizą pozostaje szersze ujęcie instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym, co z kolei stanowi zasadnicze pole badawcze niniejszej pracy.

#### Cel pracy oraz metody badawcze

Próbę określenia charakteru oraz analizę instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu węzłowych zagadnień w prawie międzynarodowym z uwzględnieniem międzynarodowego prawa ochrony środowiska, uczyniono zasadniczym celem prowadzonych badań. W ramach ustalenia teoretycznoprawnych założeń oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym uwaga powinna zostać skierowana na zagadnienia, które dotąd nie były przedmiotem refleksji ze strony teorii prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Teza przyjęta w pracy to: ocena oddziaływania na środowisko stanowi międzynarodowy instrument prewencyjnej ochrony środowiska genetycznie związany z prawem krajowym, o uporządkowanej strukturze wewnętrznej. Konsekwencją umiędzynarodowienia jest zarówno powszechne wykorzystanie oceny oraz cele realizowane przez ten instrument, które wykraczają poza ochronę środowiska.

Mając powyższe na względzie, zasadniczemu celowi badawczemu rozprawy podporządkowano ważkie naukowo cele pośrednie, którym przypisano bardziej szczegółowy charakter. U podstaw przyjęcia takiego założenia legło przekonanie, że jedynie łączna ich realizacja przyczyni się do zbudowania całościowej charakterystyki oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym. Urzeczywistnienie tak sformułowanego zasadniczego celu rozprawy zostanie oparte o realizację celów pośrednich, do których należy zaliczyć:

---

<sup>17</sup> N. Craik, *International Law of Environmental Impact Assessment. Process, substance and integration*, Cambridge 2008.

1. Umiejscowienie oceny oddziaływania w instrumentarium ochrony środowiska i prawa międzynarodowego;
2. Przegląd i uporządkowanie procesu rozwoju oceny oddziaływania z perspektywy wymiaru geograficznego oraz zakresu przedmiotowego oceny;
3. Zbadanie genezy oceny oddziaływania w prawie krajowym, a następnie zidentyfikowanie czynników, które doprowadziły do umiędzynarodowienia tego instrumentu;
4. Analizę cech charakterystycznych oceny oddziaływania w aktach prawa międzynarodowego i innych dokumentach oraz doktrynie, co pozwoli na sformułowanie definicji tego instrumentu stanowiącej podstawę dalszych analiz;
5. Analizę oceny oddziaływania jako elementu procesu decyzyjnego, przede wszystkim odwołanie się do zasadniczych celów realizowanych przez ocenę oddziaływania w ramach przy podejmowaniu decyzji odnośnie realizacji działania;
6. Zbadanie wzajemnych interakcji (związków) tego instrumentu z zasadami i instytucjami międzynarodowego prawa, w tym międzynarodowego prawa ochrony środowiska;
7. Rekonstrukcje etapów procedury oceny oddziaływania na środowisko występujących w prawie międzynarodowym;
8. Identyfikację różnych ról odgrywanych przez ocenę oddziaływania w prawie międzynarodowym.

Wyniki badań zaprezentowane w pracy są doniosłe również z perspektywy relacji innych systemów, tj. prawa międzynarodowego i prawa krajowego. W odniesieniu do relacji prawa międzynarodowego i prawa krajowego zasada *pacta sunt servanda*, stanowiąc podstawową gwarancję stabilności relacji międzynarodowych<sup>18</sup>, nakazuje przestrzeganie przez państwo zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Wzmacnia ją zakaz powoływania się na prawo wewnętrzne jako podstawę uchylania się od wypełniania tych zobowiązań<sup>19</sup>.

Obserwując relację między prawem międzynarodowym a krajowym z punktu widzenia praktyki państw, zauważa się, że państwa w różny sposób zapewniają efektywność zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego w krajowych

---

<sup>18</sup> M. Kałduński, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2017, s. 160 i n.

<sup>19</sup> J. Pieńkos, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Kraków 2004, s. 44; Wasilewski T., *Stosunek...*, s. 99 i n.



porządkach prawnych. Zwykle przyjmują one bezpośrednie stosowanie zwyczaju międzynarodowego. Natomiast stosowanie umów – pośrednie albo bezpośrednie – zależy od normy prawa krajowego<sup>20</sup>.

Ze względu na realny wpływ, jaki wywiera międzynarodowe prawo ochrony środowiska na krajowe porządki prawne, w doktrynie, wśród różnych koncepcji, zaproponowano postrzeganie obu porządków prawnych przez pryzmat łączących je więzi, a nie jako dwóch oddzielnych systemów<sup>21</sup>. Taka też koncepcja zostanie wykorzystana w dalszej części pracy.

Pole badawcze obejmuje zainteresowanie prawa międzynarodowego dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, jako instrumentu krajowego, jak również tzw. transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko. Przegląd dorobku doktryny dotyczącego oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym jednoznacznie wskazuje, że problematyka naukowa koncentruje się wokół transgranicznej oceny oddziaływania. Poświęcanie większej uwagi ocenom transgranicznym może wynikać z szerszych podstaw prawnych w prawie międzynarodowym, co do zasady interesującym się regulowaniem stosunków pomiędzy państwami. Moim zdaniem przyjęcie takiej perspektywy pozostaje z uszczerbkiem dla pierwszego zagadnienia i jest niezasadne z kilku powodów.

Ocena oddziaływania na środowisko jako instrument prawa krajowego, jak również transgraniczna ocena oddziaływania nie mogą być postrzegane jako dwa oddzielne instrumenty ochrony środowiska, lecz jako jeden instrument służący ochronie środowiska. Przykład dużego zainteresowania oceną oddziaływania jako przedmiotem regulacji w krajowym porządku prawnym stanowi Deklaracja z Rio<sup>22</sup>. W zasadzie 17. odwołuje się do oceny oddziaływania jako krajowego instrumentu<sup>23</sup>. Biorąc pod uwagę wpływ tego dokumentu na międzynarodowe prawo ochrony środowiska, regulację należy traktować jako poważny punkt odniesienia w toku dalszych analiz.

---

<sup>20</sup> J. Piętkos, *Prawo międzynarodowe...*, s. 45.

<sup>21</sup> J.B. Eisen, *From Stockholm to Kyoto and Back to the United States: International Environmental Law's Effect on Domestic Law*, *University of Richmond Law Review*, vol. 32, issue 5, art. 3, 1998, s. 1440.

<sup>22</sup> Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992 (Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju), United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26, <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>; dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>23</sup> Przykładami innych aktów międzynarodowych wyróżniających przeprowadzenie oceny oddziaływania na terytorium własnego kraju oraz terytorium innych krajów są Ramowa Konwencja o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Centralnej Azji (art. 7 ust. 2) i Porozumienie o współpracy dotyczącej Nilu (art. 9 ust. 1; Framework Agreement on the Nile River Basin Cooperative, Entebbe, 14 May 2010, [www.nilebasin.org](http://www.nilebasin.org), dostęp: 27.02.2019 r.).

Relację między oceną oddziaływania „krajową” oraz „transgraniczną” można ustalić odwołując się do istoty oceny oddziaływania na środowisko, jaką jest poszerzenie w procesie decyzyjnym wiedzy decydentów o kwestie możliwego oddziaływania na środowisko planowanego do realizacji działania. Właściwie ustalone oddziaływanie powinno objąć całość środowiska, bez względu na granice polityczne wyznaczające zakres jurysdykcji poszczególnych państw. Jeżeli wynik szacowania możliwych oddziaływań będzie wskazywał na oddziaływanie wykraczające poza granice jurysdykcyjne państwa, wówczas otwiera się przestrzeń do przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania.

Pierwotną regulacją powinna pozostawać tzw. krajowa ocena oddziaływania na środowisko. Przyjęcie krajowych regulacji dotyczących oceny oddziaływania jako elementu obowiązkowego w procesie decyzyjnym stanowi niezbędny warunek dla rozwinięcia procedury w kierunku przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania. Przedstawione ujęcie relacji w ramach oceny oddziaływania nie determinuje w żaden sposób rozwiązań prawnych przyjmowanych w poszczególnych państwach. Poza zakresem analizy pozostaje kształt regulacji normatywnych przyjmowanych w krajowych porządkach prawnych.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej relację tzw. krajowej oceny oddziaływania oraz transgranicznej oceny oddziaływania, użycie w dalszej części pracy wyrażenia „krajowa ocena oddziaływania na środowisko” będzie uzasadnione tylko w sytuacji, gdy konieczne będzie zaakcentowanie krajowych regulacji.

Prawo międzynarodowe obejmuje dwie, jakże różne, domeny: prawa traktatowego, na które składa się coraz liczniejsza grupa wielostronnych, ale również dwustronnych, porozumień. Stały się one częścią prawa poprzez zachowanie wymogu procedowania, odpowiednich ratyfikacji. W takim ujęciu, domena ta jest stosunkowo stabilna, a przez to przejrzysta.

Trudniejsza w interpretacji jest – podlegająca swoistej dynamice zmian – domena zwyczaju w prawie międzynarodowym. Dla rozwoju ochrony środowiska, materii ciągle stosunkowo młodej w międzynarodowej ochronie, ma to znaczenie. Cecha ta powoduje trudności w zakwalifikowaniu określonego zachowania państwa do zwyczaju, co wiąże się m.in. z nabyciem przekonania przez samo państwo, że określone postępowanie traktuje jako prawo<sup>24</sup>.

Rozwój oceny oddziaływania wyznacza powszechna obecność tego instrumentu w przestrzeni prawa międzynarodowego. Tworzą ją bezpośrednie dyskusje na forum, podczas spotkań, konferencji dotyczących ochrony środowiska, jak również

---

<sup>24</sup> W. Lang, UN-Principles and international Environmental law, Max Planck Yearbook Of United Nations Law, vol. 3, 1999, s. 170.

odwoływanie się do ocen oddziaływania w aktach należących do obszaru międzynarodowej ochrony środowiska, bez względu na ich charakter prawny. Mogą być to zarówno akty wiążące, jak też mające charakter deklaracji. W tym kontekście powstaje pytanie, na ile obowiązki przeprowadzenia oceny oddziaływania może zostać wywiedziony ze zwyczaju.

Przedstawienie rozwoju oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym wymaga ujęcia syntetycznego, to znaczy przedstawienia poszczególnych elementów jako tworzących całość, wspierających wspólnie rozwój tego instrumentu. Analiza każdego z nich oddzielnie nie pozwoli na zbudowanie obrazu całościowego, lecz jedynie fragmentarycznego. Instrument w postaci oceny oddziaływania na środowisko pojawia się w licznych dokumentach dotyczących ochrony środowiska, realizuje również różne zasady międzynarodowej ochrony środowiska. Na znaczenie wykorzystywania oceny oddziaływania jako instrumentu mającego chronić środowisko zwracają uwagę organizacje międzynarodowe. Tylko całościowe ujęcie pozwala na właściwą prezentację jego wieloaspektowości.

Poza polem badawczym zakreślonym dla niniejszej pracy znalazło się prawo unijne. Chociaż jest ono zaliczane do prawa międzynarodowego, to jednak specyficzne uwarunkowania sprawiają, że cechują je znaczące odrębności<sup>25</sup>. Sprawa określenia relacji między oboma porządkami prawnymi jest przedmiotem sporów naukowych. Z jednej strony uznawane jest, w stosunku do prawa międzynarodowego, za autonomiczny system prawny. Nie brakuje też stanowisk traktujących prawo unijne jako część ogólnego systemu prawa międzynarodowego<sup>26</sup>. W doktrynie można również napotkać koncepcje kompromisowe, w ramach których proponuje się uznać, że autonomia prawa Unii Europejskiej nie wyklucza przynależności prawa unijnego do prawa międzynarodowego. Wówczas prawo unijne mogłoby zostać uznane za subsystem prawa międzynarodowego, autonomiczny i działający w oparciu o własne reguły<sup>27</sup>.

Relacje pomiędzy oboma porządkami prawnymi stanowią, same w sobie, atrakcyjne pole badawcze, cieszące się zainteresowaniem doktryny. Dla uzasadnienia pozostawienia poza niniejszym opracowaniem analizy z zakresu prawa unijnego istotne jest to, że szczególny status Unii Europejskiej jako organizacji

---

<sup>25</sup> Patrz np. M. Stępień, *Systemowość prawa europejskiego*, Poznań 2008, s. 196.

<sup>26</sup> A. Wiśniewski, *Prawo Międzynarodowe Publiczne a Prawo Unii Europejskiej*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012, s. 367–368.

<sup>27</sup> A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie. Konferencja Katedr Prawa Międzynarodowego, Karpacz, 15–18 maja 2002*, Wrocław 2003, s. 73.

międzynarodowej<sup>28</sup> określają zarówno dalekosiężne, ambitne i szerokie pod względem przedmiotowym cele, jak też zaawansowane metody i instrumenty integracji<sup>29</sup>. Charakterystyczny wyróżnik na tle prawa międzynarodowego stanowią cele integracyjne tej organizacji<sup>30</sup>. Do cech oddających istotę prawa zalicza się autonomię tego prawa, bezpośrednią wewnątrzpaństwową skuteczność oraz prymat wobec prawa krajowego<sup>31</sup>.

Szczególony status prawa unijnego kształtuje również pozycję oceny oddziaływania na środowisko, w konsekwencji zauważone odrębności będą prowadzić do innych wniosków dotyczących roli i znaczenia ocen oddziaływania w prawie Unii Europejskiej. To one zadecydowały o wyłączeniu z niniejszego szerszego szczegółowego opracowania ocen oddziaływania w prawie unijnym<sup>32</sup>. Nie oznacza to, że od strony naukowej tematyka ta ma mniejsze znaczenie. Wręcz przeciwnie, zarówno rola tego instrumentu w unijnym prawie ochrony środowiska, doświadczenia państw w stosowaniu tego instrumentu, jak też postępująca integracja w zakresie szczegółowości przyjmowanych rozwiązań w dyrektywie ocenowej<sup>33</sup>, tworzą inne, nowe pole badawcze i zasługują na docenienie w ramach oddzielnej, szczegółowej publikacji naukowej.

Konsekwentnie w pracy używane są wyrażenia „państwo narażone” i „państwo pochodzenia”. Terminologia została zaczerpnięta z Konwencji z Espoo i zastosowana do przypadków dotyczących oddziaływania poza granice państwa, bez względu na terminologię poszczególnych konwencji. W transgranicznej ocenie oddziaływania na środowisko państwo pochodzenia oznacza to państwo planujące do realizacji działania, którego oddziaływanie nie zamyka się w terenie objętym

---

<sup>28</sup> J. Barcik, Charakter prawny Unii Europejskiej, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 25.

<sup>29</sup> C. Mik, Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne, [w:] J. Kranz (red.), Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska, Warszawa 2006, s. 80.

<sup>30</sup> J. Kolasa, Unia Europejska na tle rozwoju prawa i społeczności międzynarodowej, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), Prawo..., s. 176.

<sup>31</sup> J. Galster, Status prawny Unii Europejskiej, [w:] J. Glaster (red.), Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu, Toruń 2006, s. 108; M. Alt, M. Szpunar, Prawo europejskie, Warszawa 2005, s. 42 i n.

<sup>32</sup> Ze względu na przyjętą strukturę pracy, w ramach której uwzględniono prezentację organizacji międzynarodowych wykorzystujących oceny oddziaływania w swojej działalności, zasadne było przedstawienie Unii Europejskiej, jako organizacji odgrywającej znaczącą rolę w kształtowaniu tego instrumentu.

<sup>33</sup> Odwołanie w pracy do dyrektywy ocenowej oznacza odwołanie do aktualnej treści dyrektywy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko. Pierwsza dyrektywa dotycząca ocen oddziaływania na środowisko – dyrektywa 85/337/EWG – została zmieniona: dyrektywą 97/11/WE, dyrektywą 2009/31/WE, dyrektywą 2003/35/WE. Następnie przyjęty w dyrektywie 2011/52/WE tekst skonsolidowany, został zmieniony dyrektywą 2014/52/WE.

jurysdykcją lub kontrolą tego podmiotu. Państwo narażone oznacza to państwo, które znajduje się w zasięgu oddziaływania planowanego do realizacji działania<sup>34</sup>.

Kolejna kwestia terminologiczna wymagająca uwagi to określenie aktywności będącej przedmiotem indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko. Trudność wynika z posługiwania się w wersjach anglojęzycznych tekstów aktów prawnych różnymi terminami – *activity*<sup>35</sup>; *project*<sup>36</sup>; *development activity and project*<sup>37</sup>; *development project*<sup>38</sup>; *measure*<sup>39</sup>; *actions, activities and projects*<sup>40</sup>. Z perspektywy omawianych zagadnień można przyjąć, że za odmiennymi określeniami nie kryją się znaczące różnice dotyczące treści. W pracy dla określenia przedmiotu oceny oddziaływania na środowisko użyte zostały odpowiedniki angielskich wyrazów w języku polskim: projekty, aktywności, działania, mając na uwadze przede wszystkim poprawność stylistyczną. Również w tym wypadku nie występują takie różnice znaczeniowe, które uzasadniałyby wprowadzenie odmiennej terminologii.

Określenie „przedsięwzięcie” odnosi się do przedmiotu oceny oddziaływania na środowisko w prawie unijnym. Zostało ono zdefiniowane w dyrektywie ocenowej oraz rozwinięte w orzecznictwie. Dla uniknięcia wątpliwości terminologicznych

---

<sup>34</sup> Odpowiednio art. 1 ii) konwencji z Espoo definiując „stronę pochodzenia”, a art. 1 iii) – „stronę narażoną”; Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110.

<sup>35</sup> Konwencja kuwejcka, art. XI, lit. a (Kuwait Regional Convention For Co-Operation On The Protection Of The Marine Environment From Pollution, 24 April 1978, 1140 UNTS 133); Konwencja limska, art. 8 ust. 2 lit. a (Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, Lima, 12 November 1981, International Environmental Legal Materials and Treaties 981:85); Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki, art. 13 ust. 2 (Convention for Co-Operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region, Abidjan, 23 March 1981, 20 ILM 746, 1981).

<sup>36</sup> Konwencja o ochronie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej, art. 11 ust. 1 (Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and of the Gulf of Aden Environment, Jeddah, 14 February 1982, 9 EPL 56, 1982); Konwencja z Noumea, art. 16 ust. 2 (Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Nouméa, 24 November 1986, 26 ILM 38, 1987).

<sup>37</sup> Konwencja afrykańska z 2003 r., art. XIV ust. 2 lit. a (African Convention on the conservation of nature and natural resources, revised version, Maputo, 11 July 2003, 2003 International Environmental Legal Materials and Treaties 52).

<sup>38</sup> Konwencja kartageńska, art. 12 ust. 1 i 2 (Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena, 24 March 1983, 22 ILM 221, 1983).

<sup>39</sup> Konwencja Cieków Wodnych ONZ, art. 12 (Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, New York, 21 May 1997, 36 ILM 700 (1997), Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie pozażeglownego użytkowania międzynarodowych cieków wodnych); Porozumienie o współpracy dotyczącej Nilu, art. 9 ust. 1.

<sup>40</sup> Międzyrządowe porozumienie w sprawie jakości powietrza z 1991 r., art. V, Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada on Air Quality, Ottawa, 13 March 1991, 30 ILM 676 (1991).

starano się zrezygnować z używania wyrazu „przedsięwzięcie” w innym kontekście niż dotyczącym prawa unijnego oraz konwencji z Espoo.

W pracy poddano analizie przede wszystkim materiał normatywny, na który składają się zarówno traktaty oraz inne akty należące do „twardego prawa”, jak też różnego rodzaju deklaracje, opinie, które kwalifikuje się do „prawa miękkiego”. W pracy wykorzystano stanowiska podmiotów prawa międzynarodowego, piśmiennictwo oraz orzecznictwo sądów i trybunałów międzynarodowych, wraz z opiniami sędziowskimi, odnoszące się do oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym, jak również dorobek doktryny dotyczący oceny oddziaływania jako instrumentu ochrony środowiska. Tam, gdzie było to uzasadnione, wykorzystane zostały również pozaprawne aspekty dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, jak też dorobek doktryny z tego zakresu.

W literaturze silnie akcentowany jest instrumentalny charakter metod badawczych, które mają stanowić właściwe narzędzie do realizacji sprecyzowanych i świadomie ukształtowanych zadań<sup>41</sup>. Zwraca się również uwagę na służebną rolę metody badawczej wobec badanego przedmiotu. Innymi słowy, przyjęty cel pracy, jak i jej układ determinują wybór i zastosowanie określonych metod badawczych<sup>42</sup>.

Metody badawcze przyjęte w ramach opracowania nie ograniczają się do metod tradycyjnie wykorzystywanych w naukach prawnych. Biorąc pod uwagę złożoność wybranego tematu badawczego, ograniczenie się przy jego prezentacji do jednej metody nie doprowadziłoby do realizacji założonych celów. Konieczne było sięgnięcie do kilku z nich i dobranie metody pozwalającej rozwiązać określony problem. Realizacja założonego celu pracy wymagała wykorzystania metody prawnodogmatycznej, ukierunkowanej na badanie prawa obowiązującego. Dotyczy to przede wszystkim źródeł prawnomiędzynarodowych oceny oddziaływania na środowisko, jak również ich treści dotyczących tego instrumentu. Biorąc pod uwagę fakt, że znaczna część problematyki poruszanej w pracy znacząco wykracza poza analizę tekstu prawnego, metoda ta, chociaż istotna dla analizy podstaw normatywnych, mogła zostać wykorzystana do wybranych analiz. Odwołanie się do twierdzeń przedstawicieli doktryny i unormowań prawa międzynarodowego byłoby niewystarczające. Dlatego też konieczne stało się wykorzystanie innych metod.

---

<sup>41</sup> K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976, s. 30.

<sup>42</sup> J. Wróblewski, *Wybrane zagadnienia metodologiczne dogmatyki prawa*, [w:] J. Wróblewski (red.), *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej, Łódź 27-28 marca 1980 r.*, Warszawa–Kraków–Łódź 1982.

Metoda komparatystyczna została wykorzystana w dwóch obszarach. Chociaż bezpośrednim celem pracy nie były badania prawno-porównawcze, analiza oceny oddziaływania z wykorzystaniem węzłowych zagadnień wymagała odniesienia bądź do różnych regulacji prawa międzynarodowego (w większym zakresie), bądź do prawa krajowego oraz unijnego (wybrane wątki). Zastosowanie metody komparatystycznej było niezbędne do ustalenia relacji pomiędzy różnymi aktami prawa międzynarodowego.

Pojawiające się w niniejszej pracy elementy historyczne, w części dotyczącej powstania oceny oddziaływania w prawie Stanów Zjednoczonych oraz rozwoju tego instrumentu w wymiarze międzynarodowym zostały przedstawione z wykorzystaniem metody historyczno-prawnej.

Uchwycenie istoty oceny oddziaływania w płaszczyźnie międzynarodowej wymagało prześledzenia praktyki działania organizacji międzynarodowych, jak również instytucji finansowych.

Przed przejściem do zasadniczych rozważań dotyczących oceny oddziaływania na środowisko należy poczynić jedno zastrzeżenie: opracowanie nie ma na celu wyczerpującego omówienia każdej zasygnalizowanej kwestii prawa międzynarodowego. Ze względu na postulat zwięzłości i klarowności wyводу należało zrezygnować z rozwijania innych rozważań niż te bezpośrednio związane z realizacją wyznaczonych celów. W takim też kontekście należy odbierać odesłania do istniejącego dorobku doktryny odnośnie do problemów teoretycznoprawnych, które chociaż stanowią punkt odniesienia w prowadzonych rozważaniach, ich rozwiązywanie nie stanowi celu pracy.

## Układ rozprawy

Dla osiągnięcia wyznaczonych wyżej celów badań (zasadniczego oraz szczegółowych), rozwiązania sformułowanego problemu badawczego, monografia została podzielona na siedem rozdziałów. Każdy rozdział zawiera wprowadzenie oraz podsumowanie.

Pierwszy rozdział ma charakter wprowadzający. Przedstawia on ewolucję omawianego instrumentu w prawie międzynarodowym. Ocena oddziaływania została przedstawiona w odniesieniu do charakterystyki prawa międzynarodowego – tych wybranych cech, które mają znaczenie z perspektywy tego instrumentu. Ponadto w rozdziale zawarta została ewolucja oceny oddziaływania w ujęciu geograficznym oraz w zakresie przedmiotowym. Z tym ostatnim wiąże się powstanie strategicznej oceny oddziaływania, której analiza kończy rozważania zawarte w rozdziale.

Drugi rozdział przedstawia charakterystykę prawną oceny oddziaływania. Definicję tego instrumentu, sformułowaną w podsumowaniu, poprzedza przegląd definicji zawartych w aktach prawa międzynarodowego, wypracowanych w ramach organizacji międzynarodowych oraz w doktrynie. Ponadto ocena oddziaływania została przedstawiona z perspektywy procesu decyzyjnego, z uwzględnieniem roli, jaką w nim pełni. W rozdziale zawarto również porównanie oceny oddziaływania do innych instrumentów powiązanych z ochroną środowiska bądź analizujących wpływ określonych działań na środowisko.

Tematyka kolejnego rozdziału skupia się na przedstawieniu determinant rozwoju oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym. W rozdziale zostały wyodrębnione i przedstawione cztery z nich: (1) powstanie i główne założenia pierwszej regulacji dotyczącej oceny oddziaływania, tj. NEPA. Podrozdział ten pokazuje również trudności krajowe związane ze stosowaniem oceny w pierwszym okresie, tuż po uchwaleniu aktu. Odwołanie się do pierwszej regulacji krajowej jest niezbędne dla lepszego zrozumienia istoty tego instrumentu w prawie międzynarodowym; (2) obecność tego instrumentu podczas konferencji międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska; (3) wkład w rozwój tego instrumentu wybranych organizacji międzynarodowych; (4) działalność międzynarodowych instytucji finansujących. Ostatnia determinanta, tj. obecność oceny w aktach prawa międzynarodowego, innych niż te omówione w czwartym rozdziale, została uczyniona przedmiotem oddzielnego, szóstego rozdziału.

W piątym rozdziale zostały przedstawione związki oceny oddziaływania z zasadami i instytucjami prawa międzynarodowego, przede wszystkim należące do gałęzi międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Omówiono wybrane zasady: niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju, niewyrządzania szkody transgranicznej, prewencji, przezorności, dobrego sąsiedztwa oraz współpracy.

Piąty rozdział został dedykowany tematyce międzynarodowych podstaw oceny oddziaływania na środowisko. Skupia się na prezentacji różnych aktów, przede wszystkim konwencji, które posługują się analizowanym instrumentem. Pokazuje on przede wszystkim szerokie wykorzystanie oceny w aktach o różnym zakresie przedmiotowym, tj. dotyczącym zarówno ochrony różnorodności biologicznej, ochrony mórz, rzek, powietrza, dotyczących zmian klimatu, jak też ochrony terenów znajdujących się poza jurysdykcją. W rozdziale zasygnalizowano również wkład sądów i trybunałów międzynarodowych w rozwój omawianego instrumentu. Odniesienia do orzecznictwa znajdują się w całej pracy.

Szósty rozdział przedstawia ocenę oddziaływania jako uporządkowaną procedurę. Została ona podzielona na sześć etapów: wszczęcie postępowania, scoping oraz zakres oceny oddziaływania, notyfikacje oraz konsultacje, udział



społeczeństwa, decyzja zezwalająca na realizację inwestycji oraz monitoring i audyt porealizacyjny.

W ostatnim rozdziale została omówiona rola oceny oddziaływania poza ochroną środowiska. Zostały w nim poruszone następujące zagadnienia: ocena oddziaływania jako instrument pozwalający na identyfikację interesów występujących w związku z realizacją ocenianego działania; przyczyniający się do uspołeczniania procesów decyzyjnych; jako instrument promujący współpracę i wprowadzający przejrzystość w relacjach międzypaństwowych. Ostatnie zagadnienie merytoryczne dotyczy skuteczności oraz efektywności oceny oddziaływania, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wybrane pole badawcze, tj. prawo międzynarodowe.

Zakończenie pracy wraz z podsumowaniami przedstawionymi w poszczególnych rozdziałach zawiera odniesienie do tezy głównej i tez częściowych przyjętych w pracy.



# 1. Pozycja i rozwój oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym

## 1.1. Wprowadzenie

Rozważania na temat oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu międzynarodowym należy rozpocząć od przedstawienia ogólnych uwarunkowań dotyczących prawa międzynarodowego, które tworzyły otoczenie do rozwoju tego instrumentu. Sama istota oceny stanie się przedmiotem rozważań w następnym rozdziale. Wybrana kolejność nie jest przypadkowa. Płaszczyzna prawnomiędzynarodowa stanowi punkt odniesienia rozważań zawartych w dalszej części pracy, stąd to ona zasługuje na przedstawienie w pierwszej kolejności. Zagadnienia poruszane w rozdziale będą dotyczyły genezy oceny oddziaływania na tle kształtującej się świadomości międzynarodowej odnośnie charakteru ponadnarodowego problemów dotyczących środowiska.

Osadzenie prawnomiędzynarodowe wybranego instrumentu ochrony środowiska wymaga przybliżenia charakterystyki prawa międzynarodowego oraz odniesienia jej uwarunkowań do samego instrumentu. Ponadto konieczne jest wprowadzenie dotyczące rozwoju oceny oddziaływania zarówno w wymiarze geograficznym, jak i przedmiotowym. Pozwoli to na analizę relacji dotyczących porządków prawnomiędzynarodowego oraz krajowego w zakresie oceny oddziaływania.

Znacząca liczba wątków zaprezentowanych w rozdziale ma charakter wprowadzający. Część z nich zostanie rozwinięta w dalszej części, a pozostałe będą stanowiły konieczne tło rozważań związanych z oceną oddziaływania.

## 1.2. Uwarunkowania rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym

Na rozwój i szerokie wykorzystanie oceny oddziaływania na środowisko złożyło się kilka czynników stymulujących, tych samych, które stanowiły podstawę rozwoju międzynarodowej oceny oddziaływania na środowisko. Po pierwsze to powojenny rozwój dużych projektów infrastrukturalnych, takich jak zapory rzeczne, autostrady, elektrownie jądrowe. Negatywne skutki środowiskowe przez nie wywoływane częściowo przesłoniły zapowiadane korzyści<sup>43</sup>. Często były to skutki pogarszające

---

<sup>43</sup> L.K. Caldwell opisuje m.in. pogarszający się stan zdrowia wskutek ekspozycji na powietrzne testy broni jądrowej – L.K. Caldwell, Implementing policy through procedure: impact assessment and the

warunki życia lokalnej społeczności, poprzez zanieczyszczenie środowiska negatywnie wpływające na zdrowie ludzi<sup>44</sup>.

Ruchy prośrodowiskowe narodziły się w krajach rozwiniętych – jako opozycja w stosunku do niczym nieskrępowanego rozwoju gospodarczego. W sytuacji pogarszania się stanu środowiska podkreślały bezpośredni związek, jaki występuje pomiędzy jakością warunków życia człowieka a czystym środowiskiem. Rozwój mediów pozwolił na szybkie rozpowszechnianie wiadomości o kolejnych katastrofach wywołanych złym stanem środowiska, przyczyniając się do budowania świadomości ekologicznej. Wzrost powszechnego zainteresowania stanem środowiska oddziaływał na różne sfery, w tym na podmioty kreujące politykę rozwoju. Wpływ wywierany na tworzących prawo doprowadził do początków regulacji mających na celu osiągnięcie takiego rozwoju, który bierze pod uwagę problematykę zanieczyszczenia środowiska, jak też zwiększa ochronę zasobów naturalnych<sup>45</sup>.

S.E. Gaines łączy wzrost świadomości uzasadniającej potrzebę ochrony środowiska z rozwojem technologicznym, pozwalającym na rozpoznanie związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy określonymi rodzajami zanieczyszczeń a degradacją środowiska, jaką wywołują. Kraje wysokorozwinięte, po wprowadzeniu krajowych regulacji chroniących środowisko, skierowały uwagę na tereny poza jurysdykcją państw, gdzie stan środowiska również znacząco pogarszał się<sup>46</sup>.

Ocena skutków środowiskowych projektów planowanych do realizacji – jako instrument wazenia skutków środowiskowych w procesie decyzyjnym – jest obecna, w różnych formach, w narodowych porządkach prawnych w niemal połowie krajów na świecie<sup>47</sup>, w międzynarodowych instytucjach finansowych (np. Bank Światowy) oraz w prawie międzynarodowym. Odwołanie się do oceny oddziaływania na

---

National Environmental Policy Act, [w:] A.J. Porter, J.J. Fittipaldi (eds.), *Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century*, Atlanta 1998, s. 8.

<sup>44</sup> B.D. Clark, *Environmental impact assessment (EIA): scope and objectives*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson (eds.), *Perspectives on environmental impact assessment: proceedings of the annual training courses on environmental impact assessment*, Dordrecht–Boston–Lancaster 1984, s. 3.

<sup>45</sup> E. Louka, *International Environmental Law – Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge 1 ed. 2006, s. 18.

<sup>46</sup> S.E. Gaines, *Rethinking Environmental Protection, Competitiveness, and International Trade*, University of Chicago Legal Forum, vol. 1997, issue 1, article 9, 1997, s. 232 i n.

<sup>47</sup> Liczba krajów, które przyjęły rozwiązania podobne do ocen oddziaływania, jest różna. US CEQ podaje dane o 80 krajach, Canter o ponad 100, a J. Cronin i R.F. Kennedy Jr. – ponad 125. Jednocześnie M.D. Gelfand przywołuje dane, z których wynika, że oceny oddziaływania na środowisko w 1972 r. były przedmiotem ok. 30 aktów prawnych, podczas gdy dwadzieścia lat później, w 1992 r., takich aktów było już ok 885 – za Ch.H. Eccleston, F. March, *Global...*, s. 114.

środowisko w Deklaracji z Rio czy globalnych konwencjach z zakresu ochrony środowiska: o różnorodności biologicznej, Konwencji w sprawie zmian klimatu<sup>48</sup> oraz w Konwencji NZ o prawie morza<sup>49</sup>, sprawia, że przystępując do wymienionych aktów bądź w inny sposób je akceptując, zdecydowana większość państw zobowiązała się do stosowania tego instrumentu<sup>50</sup>. Jego powstanie łączy się z rokiem 1969 – uchwaleniem *National Environmental Policy Act* (NEPA) przez Kongres USA.

Od samego początku, a następnie przez kilkadziesiąt lat obowiązywania, ocena oddziaływania na środowisko, jako instrument ochrony środowiska, współkreowała krajową i międzynarodową politykę ochrony środowiska, stając się jednym z narzędzi służących realizacji zrównoważonego rozwoju, a obecnie – również instrumentem wykorzystywanym w polityce mającej przeciwdziałać zmianom klimatu. Instytucjonalizacja oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym następowała poprzez odwoływanie się do tego instrumentu podczas światowych konferencji poświęconych ochronie środowiska, włączanie oceny oddziaływania do tekstów wiążących i niewiążących aktów prawa międzynarodowego, wprowadzanie procedury oceny oddziaływania jako wymogu uzyskania finansowania udzielanego przez międzynarodowe instytucje finansowe. Proces pozwolił na ustabilizowanie znaczenia oraz uporządkowanie terminologiczne odnoszące się do tego instrumentu.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę tempo rozwoju – ocena oddziaływania stanowi jeden z najbardziej dynamicznych instrumentów. C.W. Christopher wzrost znaczenia oceny w prawie międzynarodowym nazywa zjawiskiem wyjątkowym, w tym sensie, że jej rozwój nie został narzucony przez akty prawa międzynarodowego<sup>51</sup>, co potwierdza zaprezentowany w dalszej części pracy przebieg dyskusji dotyczących opracowania treści takich dokumentów, jak

---

<sup>48</sup> Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238.

<sup>49</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543.

<sup>50</sup> R. Morgan wskazuje, że 191 ze 193 członków ONZ jest związanych bądź krajowymi bądź międzynarodowymi regulacjami dotyczącymi ocen oddziaływania na środowisko za: A. Morrison-Saunders, F. Retief, *Walking the Sustainability Assessment talk – progressing the practice of Environmental Impact Assessment (EIA)*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 36, September 2012, s. 34.

<sup>51</sup> C.W. Christopher, *Success by a thousand cuts: the use of Environmental Impact Assessment in addressing climate change*, *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 9, 2008, s. 553.

Deklaracja Sztokholmska<sup>52</sup> czy Światowa Karta Przyrody<sup>53</sup> i wielu innych. Podczas prac niektóre państwa, przed włączeniem do treści dokumentów oceny oddziaływania na środowisko, silnie protestowały, a ich stanowisko często przesądzało o ostatecznym kształcie dokumentów (np. Deklaracja Sztokholmska). Nie przeszkodziło to w żaden sposób rozwojowi oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym, albowiem konieczność włączania skutków środowiskowych w proces decyzyjny, ze względu na rosnące problemy wywołane degradacją środowiska w skali międzynarodowej, stała się oczywista, bez względu na prezentowane stanowisko niektórych państw.

Niezaprzeczalny jest fakt, że kolejne kraje czy instytucje, przyjmując procedurę oceny skutków środowiskowych działań do własnych rozwiązań, czerpały z rozwiązań prawnych oraz z doświadczeń związanych z wdrażaniem tych regulacji, dodając jednocześnie rozwiązania dopasowane do indywidualnych uwarunkowań. Odzwierciedlały one przede wszystkim wsparcie polityczne<sup>54</sup>, potrzeby społeczno-gospodarcze, kulturowe, środowiskowe, związane z położeniem geograficznym kraju, stopniem rozwoju (czy były to kraje rozwijające się, czy rozwinięte) i wiele innych. Modyfikacje mogły mieć również za cel wprowadzenie ulepszeń tych elementów, które okazały się mniej funkcjonalne w ramach innego porządku prawnego. Wymiana doświadczeń była możliwa dzięki zaangażowaniu międzynarodowych instytucji finansowych, ale również UNEP czy OECD. Obserwacja rozwoju oceny oddziaływania na środowisko pokazuje najważniejszy kontekst – polityczny, jaki miał wpływ na rozwój tego instrumentu w krajowym i międzynarodowym porządku prawnym.

N.A. Robinson wymienił kilka cech charakterystycznych oceny oddziaływania. Przede wszystkim zwrócił uwagę na uniwersalny aspekt – jest to procedura, która funkcjonuje w różnych systemach politycznych, dodałabym również, że prawnych: w krajach o systemie anglosaskim, kontynentalnym, w ustrojach socjalistycznych. Pomimo że jest to instrument pionierski, jego wykorzystanie rozprzestrzeniło się bardzo szybko, chociaż początkowy etap, tj. włączenie procedury ocenowej do

---

<sup>52</sup> Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, Action Plan for the Human Activities, UN, A/Conf. 48/14/Rev.1; <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> 3; dostęp: 27.02.2019.

<sup>53</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 28 października 1982 r., Nr 37/7, World Charter for Nature (Światowa Karta Przyrody), A/RES/37/7, <http://www.un.org/documents>; dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>54</sup> H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler wymieniają jako podstawowy element warunkujący wprowadzenie procedur ocenowych do porządku krajowego właśnie poparcie polityczne. Na kolejnym miejscu znajdują się podstawy prawne, jak również przewodniki mające wspierać realizację prawa, dalej – zapewnienie odpowiednich ram dla uczestnictwa społeczeństwa – H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, Environmental Impact Assessment and Strategic Impact Assessment: towards an integrated approach, UNEP, Geneva 2004, s. 18.

porządku prawnego kraju czy instytucji, napotykał opór, a przynajmniej próbę odciążenia go w czasie. Stanowi skuteczny środek włączający społeczność w proces decyzyjny dotyczący działania. Przedostatnia cecha odnosi się do wielkości działań poddawanych ocenie – i tendencji, aby to były duże zamierzenia. Ostatnia wymieniona cecha wiązana jest ze skutecznością procedury ocenowej i problemem badania tej skuteczności. Zdaniem Autora nie zawsze jest to procedura sukcesu. Nawet w krajach z długim doświadczeniem dotyczącym ochrony środowiska został słabo rozwinięty monitoring przeprowadzany po zakończeniu realizacji projektu, co utrudnia, a w skrajnych przypadkach uniemożliwia, ustalenie skuteczności przeprowadzonej oceny i przyjętych środków zmniejszających negatywne oddziaływanie<sup>55</sup>. Takich niedostatków można wskazać więcej, co nastąpi w dalszej części pracy.

Obecność oceny skutków środowiskowych przedsięwzięć w wielu systemach politycznych prowadzi do znaczących różnicowań w jej szczegółowych elementach, zarówno prawnych, jak i faktycznych. Różne motywy przyjmowania regulacji dotyczących oceny, czy szerzej – dotyczących ochrony środowiska, mogą ujawniać się w jakości legislacji czy skuteczności jej stosowania. Jeżeli wdrożenie oceny do porządku krajowego zostało spowodowane presją, np. otoczenia międzynarodowego, bez aktywnego krajowego poparcia politycznego zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i samorządowym, wówczas można się spodziewać mniejszej staranności legislacyjnej i pilności jej przestrzegania przez organy administracji publicznej.

Umieźdzyrnarodowienie oceny oddziaływania doprowadziło do znaczącego poszerzenia grona podmiotów legitymowanych do wzięcia udziału w takim postępowaniu prowadzonym w stosunku do przedsięwzięcia realizowanego na terenie jednego kraju. Do podmiotów krajowych dołączyli różni przedstawiciele innych krajów (osoby prywatne i ich organizacje, organy administracji publicznej), tych, które zostałyby narażone na oddziaływanie planowanego działania. Ocena oddziaływania stała się szybko instrumentem wykorzystywanym w kontekstach transgranicznych. Wpisuje się ona w złożone relacje dotyczące zasadności włączenia przedstawicieli innych państw w krajowy inwestycyjny proces decyzyjny i suwerenności państwa w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących realizacji przedsięwzięć na własnym terytorium. Złożoność relacji międzynarodowych wynika m.in. z przenikania się kwestii oddziaływania planowanych aktywności na terenie

---

<sup>55</sup> N.A. Robinson, *International trends in environmental impact assessment*, Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 19, issue 3, 1992, s. 592–596.

jednego państwa z zagadnieniami powszechnymi, będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania, takimi jak: bioróżnorodność, czy zmiany klimatu.

Nie brakuje odmiennego stanowiska co do oceny oddziaływania na środowisko. Przyczyn niemalże powszechnego wprowadzania ocen do różnych porządków prawnych upatruje się nie w sile tego instrumentu, lecz w jego słabości, tj. skromnej i niewymagającej roli, jaką w rzeczywistości pełni<sup>56</sup>. Składa się na to brak wypracowanych standardów albo celów w procesie inwestycyjnym. Choćby decydenci mogli być wyposażeni w wiedzę dotyczącą kryteriów środowiskowych, nie ma dodatkowych bodźców (np. prawnych), które przyznawałyby pierwszeństwo, a przynajmniej większą wagę, tym kryteriom w stosunku do innych. W konsekwencji powszechnie wskazywana pomoc, jaką ma stanowić ocena oddziaływania w procesie decyzyjnym, może być rozpatrywana jedynie na poziomie teoretycznym. Przyjmowane regulacje dotyczące oceny oddziaływania skupiają się na elementach proceduralnych. W tym kontekście przeprowadzana ocena oddziaływania sprowadza się jedynie do wypełnienia wymagań proceduralnych, bez realizacji tego, do czego została stworzona. Odnosząc się do kwestii użyteczności oceny dla realizacji zrównoważonego rozwoju, Autor stwierdza, że jest to w takim samym stopniu instrument użyteczny, jak i nieużyteczny<sup>57</sup>. Na występujący rozdziew pomiędzy przyjmowanymi regulacjami dotyczącymi zakresu oceny i znaczenia w procesie inwestycyjnym a rzeczywistym stanem rzeczy wskazuje opinia jednego z twórców oceny oddziaływania, zgodnie z którą nawet zasady wprowadzone przez NEPA nigdy nie zostały do końca zrozumiane ani wprowadzone w życie<sup>58</sup>.

Bez względu na opinie dotyczące oceny oddziaływania, nie można zapominać, że żaden z krajów, które zdecydowały się na przyjęcie tej procedury do porządku krajowego, nie wycofał się z jej stosowania. Zauważane niedoskonałości stanowiły podstawę do wprowadzania zmian mających ją poprawiać i wzmacniać<sup>59</sup>.

Obserwowana globalizacja procesów gospodarczych nadaje wielu zanieczyszczeniom i ich skutkom status międzynarodowych problemów ekologicznych.

---

<sup>56</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 293.

<sup>57</sup> J. Benson, *What's the alternative? Impact assessment tools and sustainable planning*, *Impact Assessment Project Appraisal*, s. 261–280. Pogląd Autora wyrażony w artykule, krytyczny w stosunku do praktyki wykonywania ocen oddziaływania na środowisko, spotkał się z licznymi replikami zamieszczonymi bezpośrednio pod artykułem, podnoszącymi, że chociaż oceny oddziaływania posiadają wady, to jednak nie można pomijać ich zalet. Większość negatywnych obserwacji, chociaż dotyczy rozwiązań odnoszących się do oceny oddziaływania na poziomie międzynarodowym, znajduje odniesienie przede wszystkim w obszarze regulacji unijnych i krajowych, na przykładzie Wielkiej Brytanii.

<sup>58</sup> L.C. Caldwell, *Implementing...*, s. 13.

<sup>59</sup> H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, *Environmental...*, s. 7.



Pogłębiające się procesy globalizacji tworzą sprzyjające warunki do wzrostu rangi regionalnych, czy nawet lokalnych problemów do poziomu globalnego<sup>60</sup>. Obejmuje to zarówno sytuacje, gdy zdarzenie lokalne może wywołać konsekwencje (bezpośrednie lub pośrednie) w wymiarze ponadlokalnym, jak też gdy występujące zjawiska globalne oddziałują bezpośrednio na sytuację lokalną.

Wyzwania dotyczące środowiska nie znają granic politycznych i wymagają podjęcia długoterminowego programu działania, w którym uczestniczyć będzie całe społeczeństwo<sup>61</sup>. W innym ujęciu – rozwiązanie problemów kwalifikowanych jako międzynarodowe wymaga podjęcia wspólnych działań na poziomie międzynarodowym. A. Kiss i D. Shelton wiążą wzrost międzynarodowego i wielowymiarowego uznania problemów ochrony środowiska i również taki charakter środków, mających im przeciwdziałać, z konferencją w Johannesburgu w 2002 r.<sup>62</sup> Działania jednego kraju w żaden sposób nie będą wystarczające do zmniejszenia skali problemu. Globalne problemy środowiska identyfikuje się wtedy, gdy opiniodawcza grupa podmiotów potwierdza zaistnienie negatywnych zjawisk lub procesów, które zagrażają nie tylko wartościom i normom, interesom i strukturom przyjętym i uznanym przez społeczność międzynarodową, ale również przetrwaniu ludzkości jako całości<sup>63</sup>. W doktrynie pojawiła się opinia kwalifikująca globalne problemy dotyczące środowiska jako bardzo złożone, stanowiące jedne z najbardziej kompleksowych, z jakimi ludzkość kiedykolwiek się musiała zmierzyć<sup>64</sup>.

H. Elver do pozytywnych cech niedającej się uniknąć globalizacji zalicza poprawę komunikacji, wynikającą z powstania sieci współpracy, która doprowadziła do wzrostu świadomości o wspólnych regionalnych i międzynarodowych problemach, szczególnie tych dotyczących środowiska<sup>65</sup>. Poszukiwanie rozwiązania

---

<sup>60</sup> A. Becla, S. Czaja, T. Poskrobko, *Międzynarodowa ochrona środowiska*, Wrocław 2014, s. 42.

<sup>61</sup> F. Pedrazzini, *The Role of International Organizations in Environmental Security Issues*, [w:] M. Montini, S. Bogdanovic (eds.), *Environmental Security in South-Eastern Europe: International agreements and their implementation*, NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security, Dordrecht 2011, s. 7.

<sup>62</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 45.

<sup>63</sup> D. Pyć, *Międzynarodowe prawo środowiska*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012, s. 218–219.

<sup>64</sup> A. Long, *Global Integrationist Multimodality: Global Environmental Governance and Fourth Generation Environmental Law*, *Journal of Environmental and Sustainability Law*, vol. 21, issue 1, Fall 2015, s. 174.

<sup>65</sup> H. Elver, *International Environmental Law, Water and the Future*, [w:] R. Falk, B. Rajagopal, J. Stevens (eds.), *International Law and the Third World. Reshaping Justice*, London–New York 2008, s. 192.

akceptowalnego na forum międzynarodowym stanowi zadanie trudne nie ze względów środowiskowych, lecz głównie społeczno-politycznych<sup>66</sup>. Globalizacja problemów środowiskowych w sposób naturalny prowadziła do poszukiwania sposobów ich rozwiązywania na forach międzynarodowych, angażując instrumenty dla nich właściwe. Pierwszym tak znaczącym wydarzeniem, podnoszącym rangę problemów związanych ze środowiskiem do wymiaru międzynarodowego, była konferencja w Sztokholmie w 1972 r. Jej pozytywny skutek można wywieść również z faktu zorganizowania kolejnej tak dużej konferencji w 20 lat później w Rio de Janeiro. Druga konferencja była już organizowana w jakże odmiennej rzeczywistości prawnomiędzynarodowej w zakresie dotyczącym potrzeby podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska.

Zmiany, jakie nastąpiły w podejściu do potrzeby i zasadności podejmowania działań na forum międzynarodowym, dotknęły, w pozytywnym znaczeniu, instrumentu, jakim jest ocena oddziaływania na środowisko. Podczas konferencji w Sztokholmie zwyciężyło negatywne nastawienie do nowego instrumentu ochrony prewencyjnej. Zmiana, jaka nastąpiła w ciągu 20 lat, wyraża się nie tylko we wprowadzeniu do Deklaracji z Rio zasady 17, w całości dedykowanej ocenie oddziaływania, co niewątpliwie stabilizowało znaczenie tego instrumentu, ale również w otwarciu do podpisu dwóch ogólnych konwencji, z których każda odwoływała się do tego instrumentu. Obie konwencje, ze względu na przedmiot ochrony oraz globalny charakter, mają szczególny status w ochronie środowiska. W pierwszej – Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>67</sup> – zauważono potrzebę wprowadzenia zarówno oceny oddziaływania indywidualnych przedsięwzięć, jak też dużo młodszego instrumentu – strategicznej oceny oddziaływania przyjmowanych planów i programów, które mogą oddziaływać na różnorodność biologiczną. Wskazano również na zasadność, tam gdzie jest to możliwe, zapewnienia udziału społeczeństwu w takich postępowaniach. Drugą konwencją jest Konwencja w sprawie zmian klimatu, w której wprowadzono obowiązek uwzględniania problematyki zmian klimatu przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko.

Pomimo różnorodności problemów związanych ze środowiskiem w skali globalnej, nie ulega wątpliwości, że obie wymienione konwencje dotyczące problemów niezwykle istotnych: ochrony różnorodności biologicznej oraz

---

<sup>66</sup> A. Long, *Global...*, s. 171.

<sup>67</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

podejmowania działań na rzecz zmniejszenia czynników antropogenicznych wpływających na zmiany klimatu<sup>68</sup>, pozostają w silnych wzajemnych zależnościach. Zmiany klimatu wpływają na utratę różnorodności biologicznej, np. zmiany temperatury powodują utratę siedlisk określonego gatunku, a przez to prowadzą do zmniejszenia liczebności, a w skrajnych przypadkach do jego wymarcia. Przykład innej zależności stanowi deforestacja obszarów do tej pory silnie zalesionych, co powoduje zmniejszenie naturalnych pochłaniaczy gazów cieplarnianych, a przez to wzrost ilości tych gazów w atmosferze. W konsekwencji prowadzi to do pogłębienia zmian klimatu<sup>69</sup>.

Przykładem konfliktu lokalnego o znaczeniu międzynarodowym, w którym oceny oddziaływania na środowisko odegrały znaczącą rolę, było prowadzenie prób nuklearnych przez Francję w atolu Mururoa. Spotkało się ze sprzeciwem Nowej Zelandii oraz Australii. Oba państwa podnosiły przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości naruszenie przez Francję prawa międzynarodowego, wskazując na zaniedbanie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko<sup>70</sup>.

Coraz szersze zainteresowanie oceną oddziaływania na środowisko wśród instytucji zajmującymi się różnymi komponentami ochrony środowiska przyczyniło się do wzrostu wykorzystywania tego instrumentu do rozwiązywania odmiennych problemów środowiskowych. Nałożenie się procesów globalizacji i podnoszenia problematyki ochrony środowiska na forach międzynarodowych przyczyniły się do wykorzystania tego instrumentu do rozwiązywania problemów ochrony środowiska o różnej skali.

---

<sup>68</sup> Wycofanie się Francji z planowanych prób umożliwiło zakończenie sporu sądowego, bez rozstrzygnięcia kwestii merytorycznych, w tym tej dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko. Wśród innych problemów wskazuje się np.: zanieczyszczenie środowiska morskiego, np. J. Verschuuren, *Global Environmental Law*, *Tilburg Law Review*, vol. 17, issue 2, 2012, s. 222–223.

<sup>69</sup> Wśród wielu publikacji, można wymienić: M. P. Micciolo, *The Lungs of Our Land: Deforestation and Climate Change's Destructive Circular Relationship*, *Villanova Environmental Law Journal*, vol. 28, issue 1, 2017; J. Tufano, *Forests and Climate Change Policy: An Analysis of Three REDD-Plus Design Options*, *Carbon and Climate Law Review*, vol. 2011, issue 4, 2011; R. Jandl, K. Rasmussen, M. Tomé, D.W. Johnson, *The Role of Forest in Carbon Cycles, Sequestration, and Storage*, *International Union of Forest Research Organizations, Newsletter No. 4*, 2006.

<sup>70</sup> *Sprawa testów nuklearnych, Nowa Zelandia i Australia przeciwko Francji*, wyrok z 22 września 1995 r. (<http://www.icj-cij.org/files/case/related/97/7557.pdf>; dostęp: 27.02.2019 r.). Inne konflikty międzynarodowe dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, takie jak np. sprawa Mox Plant pomiędzy Irlandią a Wielką Brytanią (<https://pca-cpa.org/en/cases/100/>, dostęp: 27.02.2019 r.), sprawa Gabčíkovo-Nagymaros pomiędzy Węgrami a Słowacją (1997, ICJ Reports 7), sprawa Pulp Mills pomiędzy Argentyną a Urugwajem (<https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>; dostęp: 27.02.2019 r.), zostaną szczegółowo omówione w dalszej części publikacji.

### 1.3. Ocena oddziaływania na środowisko a uwarunkowania prawa międzynarodowego

Korzystając z bogatego dorobku doktryny prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa środowiska, zasadne jest przybliżenie wybranych uwarunkowań charakterystycznych dla tego prawa, a istotnych dla wybranego pola badawczego. Przyjęte założenia sprawiają, że nie będzie potrzebne budowanie nowych konstrukcji teoretycznoprawnych, a jedynie wykorzystanie już istniejących, mających znaczenie dla tematu pracy. Wykorzystanie dorobku doktryny prawa międzynarodowego tylko pozornie wyznacza stabilny punkt odniesienia prowadzonych analiz, nie sposób bowiem nie wspomnieć chociażby o podstawowej trudności, przed którą stoją badania prawnomiędzynarodowe środowiska, tj. o braku prawnomiędzynarodowej definicji środowiska. Dzieje się tak, pomimo iż środowisko stanowi przedmiot szerokiego i szczególnego zainteresowania społeczności międzynarodowej, a występujące zjawiska z nim związane zaliczane są przez badaczy prawa i stosunków międzynarodowych do problemów globalnych. Zdaniem J. Menkesa przyczyn trudności nie można upatrywać w nieporadności językowej, ale w różnicach przyjmowanej przez państwa filozofii i systemu wartości w stosunkach międzynarodowych<sup>71</sup>. Biorąc pod uwagę, że środowisko stanowi stały punkt regulacji krajowych, krajowy system wartości współkształtuje stanowisko prezentowane na forum międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę, że przedmiotem pracy jest przedstawienie węzłowych zagadnień dotyczących instrumentu prewencyjnej ochrony środowiska, jaką stanowi ocena oddziaływania w prawie międzynarodowym, szczególnej uwagi wymaga spojrzenie na system źródeł tego prawa. Pierwszą zasadniczą obserwacją jest to, że struktura norm w prawie międzynarodowym nie wykazuje cech uporządkowania<sup>72</sup>, jakie ma miejsce w krajowych porządkach prawnych. Ponadto brak jest powszechnie akceptowanej normy prawa międzynarodowego, która określałaby pojęcie źródeł tego prawa<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> J. Menkes, *Kształtowanie prawa międzynarodowego zasobów wodnych*, Warszawa 2000, s. 59.

<sup>72</sup> Np. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. 11, Warszawa 2006, s. 26.

<sup>73</sup> J. Pieńkos, *Prawo...*, s. 83.

W doktrynie<sup>74</sup> źródła prawa międzynarodowego omawia się zwykle z odwołaniem do Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości<sup>75</sup>. Artykuł 38 Statutu nakazuje stosować: 1) umowy międzynarodowe – ogólne bądź partykularne, ustanawiające normy wyraźnie uznane przez państwa wiodące spór; 2) zwyczaj międzynarodowy jako dowód powszechnej praktyki przyjętej za prawo; 3) ogólne zasady prawa uznane przez narody cywilizowane; 4) orzeczenia sądowe; 5) opinie najwybitniejszych znawców prawa międzynarodowego w różnych krajach jako środek pomocniczy do ustalania norm prawnomiędzynarodowych. W doktrynie przyjmuje się, że źródła prawa międzynarodowego stanowią trzy wymienione jako pierwsze podstawy prawne, natomiast pozostałe powinny być uznane za środki pomocnicze do stwierdzenia przepisów prawnych<sup>76</sup>. Kwestia, czy przedstawione wyliczenie można uznać za wyczerpujące, w doktrynie prawa międzynarodowego pozostaje sporna. Przedmiotem sporu jest dopuszczalność uznania za źródło tego prawa (niektórych) uchwał międzynarodowych organizacji, takich, które tworzą ogólne normy mające wiązać członków danej organizacji<sup>77</sup>.

Powstanie norm prawa międzynarodowego wymaga co najmniej konsensusu państwa w odniesieniu do celów i podstawowych zasad tworzonej regulacji. Nawet jeżeli inne podmioty uczestniczą w procesie prawotwórczym, to w ujęciu negatywnym, państwa zachowują potencjał destrukcji, czyli zdolności do uniemożliwienia powstania prawa<sup>78</sup>. Bardziej stanowczo kwestię zgody państwa przedstawia I. Venzke, wskazując, że doktryna źródeł w prawie międzynarodowym jest częścią konstrukcji normatywnej, w myśl której normatywność prawa, rozumiana jako obowiązywanie do stosowania regulacji, jest zakorzeniona we

---

<sup>74</sup> Odwołanie nie oznacza wcale pełnej akceptacji wymienionego tam katalogu, ale zwykle jest traktowane jako podstawa formułowania uwag krytycznych, wskazujących na jego niedoskonałości, np. J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Toruń 2007, s. 67–105; I. Venzke, *How Interpretation Makes International Law. On Semantic Change and Normative Twists*, Oxford 2012, s. 23 i n.; A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, 2. wyd., Warszawa 2011, s. 10 i n.; T. Srogosz, w: J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 83 i n.

<sup>75</sup> Chociaż przywołany art. 38 Statutu MTS odnosi się tylko do Trybunału, zostały w nim określone procesy zidentyfikowane i zaakceptowane przez państwa jako mające zdolność kreowania norm je wiążących, A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 3.

<sup>76</sup> J. Pieńkos, *Prawo...*, s. 85.

<sup>77</sup> Aby stać się źródłem prawa, uchwały te muszą spełnić dwa warunki: być wiążące pod względem prawnomiędzynarodowym oraz tworzyć nowe normy prawa międzynarodowego, a nie ograniczać się do uregulowania danej sprawy. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych należy traktować jako pośredni wyraz woli państw, stąd nie mogą być traktowane jako podstawowe źródło prawa międzynarodowego, lecz jako pomocnicze. J. Pieńkos, *Prawo...*, s. 85–86; A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 286.

<sup>78</sup> J. Menkes, *Kształtowanie...*, s. 59.

wcześniejszej zgodzie państw na związanie określoną regulacją<sup>79</sup>, co wynika z ich suwerennego statusu prawnego<sup>80</sup>. Zdaniem R. Kwietnia zauważalne zmiany w społecznościach międzynarodowych, dokonujące się w wymiarach: ideowym, instytucjonalnym, podmiotowym i normatywnym, nie zmieniają roli państw, które pozostają strażnikami systemowości i normatywnej autonomii prawa międzynarodowego<sup>81</sup>.

Rola zwyczaju w rozwoju omawianego instrumentu zostanie kilkakrotnie poruszona w pracy, warto w tym miejscu zauważyć, że poza formalną przynależnością do źródeł prawa, między umowami a prawem zwyczajowym zachodzą wielorakie związki, w tym w wymiarze materialnym. Umowy o charakterze kodyfikacyjnym wyrażają normy prawa zwyczajowego. W procesie kodyfikacji dochodzi zazwyczaj do wprowadzenia elementów nowych. Nowe rozwiązania formułowane w umowach kodyfikacyjnych wpływają z kolei na rozwój prawa zwyczajowego, kształtując je zgodnie ze swym brzmieniem<sup>82</sup>.

W prawie międzynarodowym nie ma normy ustalającej hierarchie<sup>83</sup> źródeł prawa, a zwykle uznaje się, że poszczególne źródła mają charakter równorzędny<sup>84</sup>. Cechą charakterystyczną prawa międzynarodowego jest swoista akumulacja różnych źródeł prawa, co przejawia się m.in. tym, że w danej dziedzinie obowiązywać może kilka umów, niekonieczne zawartych przez te same strony. Pojawienie się późniejszej normy zwyczajowej nie powoduje, co do zasady, uchylecia traktatu. Co więcej, norma zwyczajowa i traktatowa mogą działać równoległe<sup>85</sup>. W doktrynie zwraca się uwagę, że chociaż brakuje formalnie określonej hierarchii źródeł prawa, to w konkretnej sytuacji istnieją priorytety stosowania norm, wyznaczone przez

---

<sup>79</sup> H. Venzke, *How Interpretation...*, s. 2.

<sup>80</sup> R. Kwiecień (red.), *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, Lublin 2015, s. 49.

<sup>81</sup> Tamże, s. 434.

<sup>82</sup> M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 2007, s. 34.

<sup>83</sup> Chociaż w nauce zwraca się uwagę na zaczątki hierarchizacji tego systemu, tak np. W. Czaplinski, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 18–25; J. Kolasa, *Unia Europejska...*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe...*, s. 169.

<sup>84</sup> J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 30, s. 32. Chociaż można spotkać stanowiska kwalifikujące zasady ogólne, jak źródło prawa o charakterze „podrzednym” w stosunku do umów i zwyczaju, wykorzystywane przez sędziów w sytuacji braku odnalezienia odpowiedniej podstawy prawnej w tych źródłach. Co nie zmniejsza ich ogólnej roli, jaką odgrywają w prawie międzynarodowym. V. Lowe, *International Law*, Oxford University Press 2007, s. 81.

<sup>85</sup> A. Wyrozumski, *Umowy międzynarodowe. Teoria...*, s. 284.

stosowanie w pierwszej kolejności norm *ius cogens*<sup>86</sup> oraz innych norm o charakterze konstytucyjnym (fundamentalnym)<sup>87</sup>.

Kolejny aspekt charakteryzujący prawo międzynarodowe to znaczenie aktów prawa obowiązującego i aktów zaliczanych do „prawa miękkiego”. W krajowych porządkach prawnych punkt odniesienia prowadzonych analiz stanowią przede wszystkim akty powszechnie obowiązujące. W prawie międzynarodowym przyjęcie podobnej perspektywy może nie doprowadzić do uzyskania rzetelnych naukowych rezultatów. Jeszcze dalej idącą zależność w tym zakresie można zauważyć w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Niewiążące instrumenty często stanowią rodzaj forpocząty dla późniejszych rozwiązań traktatowych czy współkształtujących zwyczaj. Funkcja ta jest nie tylko powszechnie znana, ale również akceptowana w doktrynie<sup>88</sup>. Transformacja *soft law* w wiążące akty prawne stanowi część procesu kreacji norm prawa międzynarodowego<sup>89</sup>. Akty miękkiego prawa pozwalają na osiągnięcie międzynarodowego porozumienia tam, gdzie byłoby to trudne, o ile w ogóle możliwe z przyczyn ekonomicznych lub z powodu braku pewności naukowej<sup>90</sup>. Akty kończące konferencje międzynarodowe, takie jak Deklaracja Sztokholmska czy Deklaracja z Rio, chociaż nie mają charakteru powszechnie obowiązującego, wywarły i wywierają znaczący wpływ na kształtowanie rozwiązań przyjmowanych w aktach wiążących, zarówno w tych o charakterze globalnym, jak też lokalnym. Traktowanie w analizach z zakresu prawa międzynarodowego w sposób analogiczny, jak w prawie krajowym, aktów *soft law* byłoby zbyt dużym uproszczeniem, mogącym falsyfikować rezultat badań. Dalej idące stanowisko prezentuje doktryna międzynarodowej ochrony środowiska, wskazując na szczególne znaczenie, jakie miękkie prawo ma w obszarze ochrony środowiska. Nie chodzi tylko o znaczącą liczbę takich aktów, lecz przede wszystkim o rolę, jaką odgrywają<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Analizę w zakresie miejsca *ius cogens* w prawie międzynarodowym, w tym możliwych kolizji norm prawa międzynarodowego z *ius cogens*, przeprowadził C. Mik, *Ius cogens we współczesnym prawie międzynarodowym*, [w:] A. Wnukiewicz-Kozłowska (red.), *Aksjologia współczesnego...*, s. 177 i n., w zakresie kolizji – s. 250–262.

<sup>87</sup> A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe. Teoria...*, s. 285.

<sup>88</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001, s. 24; J. Friedrich, *International Environmental...*, s. 143; G. Grabowska, *Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym*, PiP 1996, z. 1, s. 27.

<sup>89</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 24.

<sup>90</sup> M.D. Evans, *International Law*, 3th ed., Oxford University Press 2010, s. 696.

<sup>91</sup> Wśród licznych wypowiedzi doktryny na uwagę zasługują następujące: A. Boyle, *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 48, issue 4, 1999, s. 901–913; D. Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts London, England 2010, s. 269; E.B. Weiss,

Niewątpliwie zasadne ogólne twierdzenie o szczególnej roli aktów niewiążących w międzynarodowej ochronie środowiska musi zostać skonfrontowane z indywidualnym badaniem charakteru każdego z takich aktów. Nie wszystkie akty niewiążące odgrywają jednakowo istotną rolę. Państwa, uczestnicząc w opracowywaniu dokumentów, szczególną wagę przykładają do roli, jaką będą odgrywać, a przede wszystkim do tego, na ile zobowiązania z nich płynące będą miały charakter obowiązujący. Wśród rodzajów aktów w doktrynie wskazuje się takie, które zawierają wypowiedzi o prawie międzynarodowym, takie które prezentują oświadczenie woli państwa, wprowadzają nowe rozwiązania albo wręcz przeciwnie – wyrażają określony *status quo*<sup>92</sup>.

Kolejna cecha to podejście polegające na przyjmowaniu w umowach dotyczących ochrony środowiska jedynie rozwiązań ramowych, uszczegóławianych poprzez system instytucjonalny umowy, w drodze spotkań stron, współpracy z ciałami doradczymi itp. Takie rozwiązanie stanowi rodzaj kompromisu pomiędzy różnymi czynnikami. Należy do nich bardzo szybki rozwój zainteresowania prawa międzynarodowego ochroną środowiska, spowodowany m.in. globalną skalą problemów i koniecznością globalnego ich rozwiązywania. Ramowe rozwiązania, w porównaniu z rozwiązaniami szczegółowymi, są mniej kontrowersyjne, co ułatwia i usprawnia proces negocjacyjny aktu prawnego, jednocześnie pozwalając państwom na wejście we współpracę międzynarodową. Na etapie stosowania aktu ramowego rozwiązania podlegają uszczegółowieniu w drodze aktów przyjmowanych w ramach instytucji zarządzających daną umową. Oznacza to więcej czasu na wypracowanie wspólnego stanowiska. Okolicznością sprzyjającą rozpoczęciu prac nad szczegółowym rozwiązaniem może być zdobycie niezbędnej wiedzy naukowej czy też zmiana nastawienia politycznego w niektórych krajach<sup>93</sup>. Jednocześnie wprowadzanie zmian do raz przyjętych protokołów wydaje się łatwiejsze. Wymaga bowiem podjęcia negocjacji i przeprowadzenia takiej samej procedury, a nie prowadzenia często trudnej i wymagającej zmiany samej umowy. Wymagany konsensus wśród państw, warunkujący przyjęcie umowy o określonej treści, często wiąże się z wprowadzeniem zobowiązania o łagodniejszej treści, co w przypadku ochrony środowiska może wiązać się z niedostateczną jego ochroną.

---

Voluntary Commitments as Emerging Instruments in International Environmental Law, *Environmental Policy and Law*, vol. 44, issue 1-2, April 2014, s. 84; P. Sands, *Principles of international Environmental law*, 2 ed., Cambridge University Press, 2003, s. 124; A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 8 i n.

<sup>92</sup> J. Friedrich, *International Environmental „soft law”. The functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law*, Max-Planck-Institut, Springer, 2013, s. 152.

<sup>93</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 23.



Kolejny aspekt dotyczy zakazu dokonywania rezerwacji, często spotykanego w konwencjach dotyczących ochrony środowiska. E. Louka wskazuje na dwie odmienne konsekwencje: pozytywną – zakaz rezerwacji wzmacnia jedność i spójność aktu, oraz negatywną – osłabia zaangażowanie państwa na etapie włączania się w wykonywanie reżimu aktu<sup>94</sup>. Ponadto, jeżeli umowa odzwierciedla normy prawa zwyczajowego, państwo-strona jest związane jej warunkami – nie dlatego, że jest to norma umowna, ale dlatego, że potwierdza ona zwyczaj prawa międzynarodowego<sup>95</sup>.

Nie sposób pominąć kolejnego aspektu – zakresu obowiązywania aktów prawa międzynarodowego. Akty te zawierają nie tylko normy o charakterze powszechnym, uniwersalnym, lecz również normy partykularne, regionalne, normy dwustronne (bilateralne)<sup>96</sup>. Stąd jeden z podstawowych podziałów aktów prawa międzynarodowego wyróżnia akty mające charakter globalny, regionalny oraz lokalny. Rozróżnienie ma pokazać powszechny bądź lokalny charakter danej umowy oraz rangę wynikających z niej zobowiązań. Jednocześnie rozróżnienia nie da się przeprowadzić szybko i mechanicznie, gdyż w wielu dziedzinach traktaty nakładają się na siebie<sup>97</sup>. Trudność ta jest widoczna w odniesieniu do ochrony środowiska, poddanej regulacji w bardzo wielu aktach międzynarodowych. Potrzebę przygotowania traktatów wielostronnych postrzega się jako dążenie państw do rozwiązania kwestii mających znaczenie międzynarodowe<sup>98</sup>, co stanowi częsty przypadek w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

W innym ujęciu, cechą prawa międzynarodowego jest to, iż nie jest ono systemem ani jednolitym, ani zupełnym. Oprócz prawa powszechnego obowiązują normy regionalne i normy bilateralne, które chociaż posiadają różną treść, spełniają warunek zgodności z *ius cogens*<sup>99</sup>.

Kolejną cechą międzynarodowego prawa środowiska jest jego fragmentacja w wymiarze prawnym<sup>100</sup>. Niektórzy właśnie ten element wskazują wśród przyczyn jego niskiej skuteczności<sup>101</sup>. Podział tego prawa na oddzielne i autonomiczne obszary każe przyporządkować ocenę oddziaływania jako instrument

---

<sup>94</sup> Tamże, s. 22.

<sup>95</sup> M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 85.

<sup>96</sup> J. Barcik, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 15.

<sup>97</sup> M.N. Shaw, *Prawo międzynarodowe...*, s. 84.

<sup>98</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 21.

<sup>99</sup> J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 32.

<sup>100</sup> W rozumieniu zaproponowanym przez E. Cała-Wacinkiewicz fragmentacja oznacza taki proces, w którym powstała po podziale część posiada odrębności, ale składają się one na większą całość, E. Cała-Wacinkiewicz, *Fragmentacja prawa międzynarodowego*, Warszawa 2018, s. 28 i n.

<sup>101</sup> J. Verschuuren, *Global Environmental...*, s. 223.

międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Tymczasem instrumentem tym posługuje się Konwencja NZ o prawie morza, należąca do międzynarodowego prawa morza, w zakresie w jakim reguluje kwestie ochrony środowiska morskiego.

Ocena oddziaływania na środowisko, jako instrument, współdzieli wszystkie sygnalizowane powyżej uwarunkowania dotyczące prawa międzynarodowego. Brak określonej struktury i hierarchii norm prawa międzynarodowego w zakresie dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko powoduje istnienie licznych norm, które nie pozostają w stosunku do siebie w określonej relacji. Taki stan pozostaje skutkiem licznych konwencji, które jako instrument realizacji zobowiązań z nich wynikających wskazują m.in. ocenę oddziaływania na środowisko.

Wraz ze wzrostem liczby konwencji, wskazujących jako instrument ich realizacji ocenę oddziaływania, struktura źródeł będzie stawała się coraz bardziej złożona. Zdecydowana część konwencji z zakresu ochrony środowiska, jak np. Konwencja afrykańska z 2003 r., Konwencja o ochronie środowiska w Centralnej Azji, które w swojej treści odwołują się do oceny oddziaływania, ma charakter regionalny. Odwoływanie się w licznych umowach międzynarodowych do oceny oddziaływania na środowisko wymaga wzajemnego uporządkowania tych umów, poszukiwania relacji między nimi.

Kolejnym źródłem prawa międzynarodowego jest zwyczaj. Wywodzenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania z prawa zwyczajowego zostanie szczegółowo poddane analizie w oddzielnym podrozdziale, teraz uprzedzając te rozważania, należy uznać istnienie takiego obowiązku za kontrowersyjne. Zarówno orzecznictwo MTS, jak też stanowiska doktryny pozostają ostrożne we wskazywaniu zwyczaju jako podstawy przeprowadzenia oceny oddziaływania.

Niemniej istotną podstawę oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym stanowią akty o charakterze *soft law*. Do podstawowych aktów należy zaliczyć np. Deklarację z Rio, kończącą jedną z najważniejszych międzynarodowych konferencji poświęconych ochronie środowiska, Światową Kartę Przyrody przyjętą na forum ONZ, *Goals and Principles of Environmental Impact Assessment* z 1987 r. wypracowane w ramach UNEP<sup>102</sup>. Do tej grupy należy dołączyć m.in. *Guidelines for Incorporating Biodiversity-related Issues into Environmental Impact Assessment Legislation and/or Processes and in Strategic Environmental Assessment*, przyjęte na szóstym spotkaniu stron Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>103</sup>.

W przeciwieństwie do konwencji wymienione wyżej dokumenty, nie mają one charakteru wiążącego. Ich znaczenie dla rozwoju międzynarodowego znaczenia

---

<sup>102</sup> Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, of 17 June 1987.

<sup>103</sup> Decision VI/7 COP CBD COP 6.

oceny oddziaływania pokazuje chociażby wypowiedź A. Boyle'a. Zauważył on, że z perspektywy sporu międzynarodowego, w który zaangażowane są państwa spoza obszaru obowiązywania konwencji Espoo, większe znaczenie ma odwoływanie się do zgodności postępowania z wytycznymi UNEP, ewentualnie wymaganiami stawianymi przez Bank Światowy, pomimo iż nie mają one statusu źródeł prawa międzynarodowego, niż do konwencji z Espoo, która chociaż posiada taką moc, to jednak tylko o zasięgu regionalnym<sup>104</sup>.

Z innej perspektywy należy popatrzeć na przywołane *Goals and Principles... z 1987 r.* przygotowane w ramach UNEP. Należą one do tych niewiążących aktów prawnych, które odegrały znaczącą rolę przy opracowaniu aktu wiążącego – konwencji z Espoo. Pokazuje to złożoność relacji pomiędzy poszczególnymi aktami, znacznie wykraczającą poza zwykłe relacje wynikające z przyporządkowania poszczególnych aktów do grupy aktów powszechnie obowiązujących albo należących do *soft law*.

Ocena oddziaływania na środowisko została uwzględniona zarówno w aktach o charakterze globalnym, ponadregionalnym, jak też w aktach mających charakter lokalny. Różny zakres regulacji dotyczący tego instrumentu w poszczególnych źródłach prawa sprawia, że przepisy obecne w jednym z aktów mających charakter ponadregionalny czy lokalny nie mogą być bezrefleksyjnie stosowane przy interpretacji umów obowiązujących w innym regionie. Biorąc pod uwagę jednolite – co do zasadniczych rozwiązań – powszechne rozumienie oceny oddziaływania, źródłem określonych rozwiązań będzie nie tylko treść aktu prawnego, lecz również treść zasad i instytucji prawa międzynarodowego oraz międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Właściwa identyfikacja źródeł, ustalenie relacji istniejących między nimi pozostaje zasadniczym elementem pracy, biorąc pod uwagę fakt, że brakuje podstawy prawnej w postaci globalnej konwencji dedykowanej wyłącznie ocenie oddziaływania na środowisko, w tym jako instrumentowi ochrony środowiska krajowego oraz transgranicznego, tak jak ma to miejsce w przypadku regionalnej konwencji z Espoo, dotyczącej transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko, czy Protokołu z Kijowa do tej konwencji, regulującego kwestie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Istniejącą mozaikę międzynarodowych aktów prawnych odnoszących się do oceny oddziaływania na środowisko można próbować wytłumaczyć poprzez

---

<sup>104</sup> A. Boyle, *Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention*, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 20, issue 3, 2011, s. 231.

odwołanie się do czynników pozaprawnych, takich jak uwarunkowania gospodarcze, techniczne, społeczne i polityczne. Wszystkie one złożyły się na stan oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym istniejący obecnie. Wśród wymienionych uwarunkowań niewątpliwie znaczącą rolę odgrywała i odgrywa kwestia polityczna. W ujęciu negatywnym pokazuje ona wpływ na ograniczanie posługiwania się tym instrumentem w aktach międzynarodowych. Ilustrują to dwa przykłady: po pierwsze niechęć do włączania oceny oddziaływania do tekstów negocjowanych aktów prawnych – widoczna np. już od pierwszej międzynarodowej konferencji w Sztokholmie w 1972 r., jak również ograniczanie postanowień dotyczących oceny oddziaływania w tekście konwencji, czego przykład stanowi Konwencja o różnorodności biologicznej. Te i inne przykłady są licznie obecne w dalszej części monografii.

#### 1.4. Ocena oddziaływania na środowisko jako efekt modernizacji ekologicznej

K.R. Gray postrzega ocenę oddziaływania jako jedyną formę zarządzania regulacyjnego (*regulatory management*), będące produktem modernizacji ekologicznej (*ecological modernization*). Tę ostatnią uznaje za odpowiedź na błędy i niepowodzenia postrzegania kwestii środowiskowych w tradycyjnym przemysłowym modelu rozwoju<sup>105</sup>. Jedną z cech kluczowych teorii jest postrzeganie rozwoju gospodarczego jako najlepszego sposobu na przezwycięzenie kryzysu ekologicznego. Pozostaje ona w opozycji do innych teorii, postrzegających rozwój gospodarczy jako największe zagrożenie dla środowiska, a w konsekwencji i wskazujących jako sposób na przezwycięzenie kryzysu ograniczenie procesów kapitalistycznych<sup>106</sup>.

Twórcy koncepcji modernizacji ekologicznej zwracali uwagę na potrzebę zmiany kierunków rozwoju postępu technicznego. Doskonalenie procesów produkcyjnych i samych produktów powinno odbywać się z uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska. Może to nastąpić poprzez innowacje i redukcję kosztów produkcji przy wykorzystaniu przyjaznych ekologicznie technologii<sup>107</sup>. Według K.R. Graya

---

<sup>105</sup> K.R. Gray, *International Environmental Impact Assessment. Potential for a Multilateral Environmental Agreement*, *Colorado Journal of International Environmental Law&Policy*, vol. 11, issue 1, 2000, s. 85-86.

<sup>106</sup> D.R. Fisher, W.R. Freudenburg, *Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future*, *Society and Natural Resources*, vol. 14, 2001, s. 702.

<sup>107</sup> M. Jänicke, *Ökologische Modernisierung als Innovation und Diffusion in Politik und Technik. Möglichkeiten und Grenzen eines Konzepts*, Berlin 2000, s. 2.

*ecological modernization* stanowi trzecią epokę rozwoju ekonomicznego. Pierwszą epokę zapoczątkowała rewolucja przemysłowa, druga wiązała się z powstaniem społeczeństwa przemysłowego. To, co odróżnia obecną fazę ekonomicznego rozwoju, to włączenie w ramach przemysłowego systemu do publicznego procesu decyzyjnego właśnie zagadnień dotyczących ochrony środowiska<sup>108</sup>.

Pięć podstawowych obszarów zainteresowania ekologicznej modernizacji zaprezentowali A.P.J. Mol oraz D.A. Sonnenfeld, zaliczając do nich: 1) zmieniającą się rolę nauki i technologii, które są oceniane nie tylko przez pryzmat zapewniania przez nie ochrony środowiska, lecz również poprzez potencjalną rolę, jaką mogłyby odegrać w rozwiązywaniu obecnych problemów dotyczących środowiska i zapobieganiu powstania kolejnych; 2) wzrastające znaczenie różnych podmiotów obecnych na rynku, takich jak producenci, konsumenci, instytucje kredytowe, ubezpieczeniowe, jako nośników ekologicznej restrukturyzacji oraz reform; 3) transformację ról w ramach państwa – zwiększenie decentralizacji, elastycznych i konsensualnych form zarządzania z mniejszym udziałem zarządzania pionowego. Zwiększa to rolę pozapaństwowych podmiotów w dotychczasowym modelu zarządzania administracyjnego, wprowadzając miejsce dla m.in. mediacji; 4) zmianę pozycji, roli i ideologii ruchów społecznych. W sposób znaczący obecnie ruchy te zostają zaangażowane w publiczne i prywatne procesy decyzyjne dotyczące również reform dotyczących środowiska, co stanowi kontrast do sytuacji z lat 70. i 80., w których były one spychane na margines. Zmiany korespondują z transformacją wewnątrz ruchów – ideologie antysystemowe zostały zastąpione przez podejście kładące nacisk na reformy; 5) zmiany praktyk dyskursywnych i powstawanie nowych ideologii. Efektem zmian było odejście od przeciwstawiania sobie interesów: środowiskowego oraz ekonomicznego. Natomiast podstawą wzajemnych relacji stała się solidarność międzypokoleniowa jako niekwestionowana zasada<sup>109</sup>.

Modernizacja ekologiczna proponuje całościowe podejście do zarządzania środowiskiem: konsolidację problemów środowiskowych zamiast ich szufladkowania. W takim podejściu uwaga jest nakierowana na całościowe analizowanie oddziaływania, jakie wywołuje gospodarcza aktywność, zamiast systemu ścisłej reglamentacji działalności, w której największym problemem dla podmiotu aktywnego gospodarczo stawało się wyrównywanie szkód wyrządzonych w środowisku. Ocena środowiskowa była ograniczana do kwestii

---

<sup>108</sup> K.R. Gray, *International Environmental...*, s. 85–86.

<sup>109</sup> A.P.J. Mol, D.A. Sonnenfeld, *Ecological modernization around the world: An introduction*, *Environmental Politics*, vol. 9, issue 1, 2000, s. 6–7.

„ekosystemowych”<sup>110</sup>. Postępujący rozwój technologiczny, rozwój metodologii szacowania oddziaływania proponowanego działania, gromadzone doświadczenie w tym zakresie stały się dźwignią dla rozwoju oceny oddziaływania na środowisko.

Zmiany, jakie dotyczyły oceny oddziaływania, można połączyć z ekologiczną modernizacją i jej wpływem na zmianę podejścia z opartego na analizie kosztów i korzyści (CBA), wyrażającego zasoby naturalne jako określoną wartość ekonomiczną, ale pomijającego skutki środowiskowe, społeczne i wpływ na zdrowie. W takim podejściu skutki degradacji środowiskowej były postrzegane zbyt późno dla podejmowania czynności mogących je odwrócić. Zamiast rewizji założeń podejmowanych w stosunku do przedsięwzięcia, zaczęto prowadzić ocenę projektów na etapie procesu decyzyjnego.

W doktrynie podkreśla się również oddziaływanie modernizacji ekologicznej na sposób zarządzania środowiskiem – znaczący wpływ, jaki miała przy odchodzeniu od regulacyjnego podejścia do bardziej elastycznych form i strategii w ochronie środowiska. Przyniosło to korzyści również przedsiębiorcom, którzy zaczęli włączać w strategię rozwoju podejście prośrodowiskowe, odpowiadając tym samym na potrzeby społecznych ruchów ekologicznych. Administracja publiczna zaczęła traktować przedsiębiorców jako partnerów w procesie zarządzania środowiskiem, a nie tylko jako adresatów reglamentacyjnych rozstrzygnięć<sup>111</sup>.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju zaproponowane w Raporcie Brundtland<sup>112</sup> z 1987 r. stworzyło rodzaj paradygmatu dla ekologicznej modernizacji, połączyło bowiem gospodarkę i ekologię: integracja celów gospodarczych, środowiskowych oraz społecznych staje się możliwa do osiągnięcia w ramach zrównoważonego rozwoju.

Globalizacja często prowadzi do przyspieszenia procesów gospodarczych zarówno w wymiarze lokalnym, jak i ogólnokrajowym, co również prowadzi do pogorszenia stanu środowiska w krajach rozwijających się. Problemy, z jakimi spotykają się poszczególne kraje, różnią się. Mają na nie wpływ poziom rozwoju, uzależnienie od zasobów naturalnych i inne czynniki. Procedury ocenowe mogą stanowić jeden ze sposobów zarządzania problemami dotyczącymi środowiska

---

<sup>110</sup> Nawiązuje to do „*the critical load theory*”, czyli odnoszenia oceny do granic, jakie może udźwignąć ekosystem naturalny, M.A. Hajer, *Ecological Modernisation*, [w:] S. Lash, B. Szerszynski, B. Wynne (eds.), *Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology*, SAGE Publications, London–Thousand Oaks–New Delhi 1996, s. 253.

<sup>111</sup> K.R. Gray, *International environmental...*, s. 87–88.

<sup>112</sup> Report of the World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Nasza wspólna przyszłość), 1987, Annexed to UN Doc. A/42/427-Development and International Cooperation: Environment, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, dostęp: 27.02.2019 r.

w rozwoju gospodarczym, ponieważ są instrumentem na tyle uniwersalnym, że obejmują wszystkie wymienione uwarunkowania.

#### 1.5. Rozwój oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze geograficznym

Od daty wejścia w życie NEPA w USA mówi się o utworzeniu oceny oddziaływania we współczesnym znaczeniu. Uchwalenie NEPA niewątpliwie dało asumpt do przyjęcia podobnych rozwiązań w porządkach prawnych innych krajów oraz instytucji. W 1973 r. Kanada przyjęła *Environmental Assessment and Review Process*, a w następnym roku Australia – *Environmental Protection Act*, chociaż stan Nowa Południowa Walia przyjął regulacje dotyczące oceny oddziaływania na środowisko jeszcze w 1972 r. W literaturze są one powoływane jako przykład pierwszej regulacji ocenowej poza USA<sup>113</sup>.

Minęło zaledwie 15 lat od wprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko do prawa Stanów Zjednoczonych, do przyjęcia dyrektywy EWG stanowiącej podstawę prawną dla przeprowadzenia oceny oddziaływania na terenie Wspólnoty. Warto podkreślić, że niektóre kraje europejskie, również te należące wówczas do EWG, zdecydowały się na wcześniejsze stosowanie w krajowych porządkach prawnych ramowych procedur szacowania skutków środowiskowych działań planowanych do realizacji. Naśladowały one z różną szczegółowością procedurę zawartą w NEPA.

Ze względu na przyjęty cel szczegółowy pracy odnoszący się do zbadania występującej korelacji pomiędzy rozwojem oceny oddziaływania w wymiarze krajowym i międzynarodowym, zasadne jest przedstawienie w pierwszej kolejności podstawowych danych dotyczących rozwoju tego instrumentu w poszczególnych państwach.

Przez ten niedługi czas do porządków prawnych wielu państw zostały prowadzone instrumenty ochrony prewencyjnej w mniejszym lub większym stopniu naśladowujące NEPA. Do nich należą Chiny, które elementy oceny oddziaływania wprowadziły w 1979 r. w *Environmental Protection Law*, rozwijając je w kolejnych regulacjach, jak również w wydanym łącznie przez *the State Environmental Protection Committee, State Planning Commission* i *the State Economy Commission* w 1986 r. *Provisions on Environmental Management of Construction Project*<sup>114</sup>.

---

<sup>113</sup> Ch. Wood, *Environmental Impact Assessment. A comparative Review*, Chapter 1.2 Evolution and diffusion of EIA, Routledge; 2 ed., 2002, s. 4–6.

<sup>114</sup> W. Xi, *Implementation the Rio Declaration and Agenda 21 in China*, *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, issue 1, 2000, s. 29.

Dekada lat 90. zaowocowała rozwojem oceny oddziaływania w krajach Afryki<sup>115</sup>. W Ameryce Południowej i Środkowej regulacje dotyczące oceny oddziaływania wprowadzane były w podobnym czasie. Jedynie w dwóch krajach, w Kolumbii i Wenezueli, były to jeszcze lata 70. (odpowiednio rok 1974 i 1976)<sup>116</sup>. W Azji podstawy prawne do przeprowadzenia oceny oddziaływania przyjmowano od lat 70.<sup>117</sup> Przedstawione dane odnoszą się do regulacji oceny oddziaływania o różnym stopniu umocowania w obowiązujących przepisach prawnych oraz o różnej szczegółowości. Nie oddają też stopnia rzeczywistego i rzetelnego stosowania wszystkich elementów przyjętych procedur<sup>118</sup>.

Wśród przyczyn takiego stanu należy wymienić ograniczenia finansowe, strukturalne oraz wiedzy<sup>119</sup>. Do wspólnych problemów zaliczano: niewielkie zaangażowanie społeczeństw w podejmowanie decyzji, co wiąże się z istnieniem centralnego politycznego ośrodka decyzyjnego; brak świadomości znaczenia odpowiedniego zarządzania środowiskowego i zrównoważonego rozwoju wśród osób podejmujących decyzje, nieadekwatne ramy instytucjonalne oraz prawne, a także niską ich skuteczność, słabą koordynację i komunikację pomiędzy agencjami

---

<sup>115</sup> Jeszcze w latach 80. regulacje dotyczące oceny oddziaływania przyjęły Izrael (1982), Senegal (1983), Południowa Afryka (1984), Kongo (1986), Gabon (1987), Gwinea (1987), Tunezja, Togo (1988). W roku 1990 do krajów stosujących ten instrument dołączyły Algieria i Zambia, w rok później Bahrajn, Egipt, Mali i Mauritius, w roku 1992 Nigeria i Suazi, 1994 Comoros, Gambia, Ghana, Namibia, Uganda i Zimbabwe, w 1995 Benin i Madagaskar, w 1997 Burkina Faso, a w 1998 Jemen, Mozambik i Niger. W oparciu o dane przedstawione przez J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 3th. ed., Londyn–Nowy Jork 2005, s. 304–308.

<sup>116</sup> W latach 80. wprowadzono je w Meksyku (1998), Brazylii (1986), natomiast w latach 90. – Gwatemala (1990), Karaiby, Chile i Panama (1991), Belize, Peru i Salvador (1992), Paragwaj (1993), Nikaragua i Urugwaj (1994), Boliwia (1995), Gujana (1996), Kostaryka (1997), Ekwador (1999). Tamże, s. 304-308.

<sup>117</sup> W Filipinach (1977), Papua Nowa Gwinea i Tajlandia (1978), w latach 80. w Sri Lance (1980), Chinach i Korei (1981), Indonezji i Malesji i na Tajwanie (1987), Indiach (1989), w latach 90. w Hong Kongu (1990), Bhutanie i Wietnamie (1993), Bangladeszu (1995), Japonii i Pakistanie (1997). Tamże, s. 304-308.

<sup>118</sup> J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick zwracają uwagę na występujące w niektórych krajach Ameryki Południowej podporządkowanie kwestii środowiskowych woli politycznej, częste pomijanie, czy marginalizowanie udziału społeczeństwa w postępowaniach. Tamże, s. 310. Podobny pogląd, wskazujący na trudności z rzetelnym stosowaniem i egzekwowaniem regulacji dotyczących oceny oddziaływania, zwracają uwagę M.A. Bekhechi, J.R. Mercier, *The Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessments: a Study of Selected Countries in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington D.C. 2003, s. XIV.

<sup>119</sup> Do największych ograniczeń występujących w krajach południowo-wschodniej Azji zaliczono brak wiarygodnych danych oraz brak wykwalifikowanej kadry, która mogłaby przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko. Okazały się one większymi przeszkodami niż podstawy prawne, czy przygotowanie instytucjonalne, które były obecne w tych krajach, W.V. Kennedy, *Environmental impact assessment and bilateral development aid: an overview*, [w:] P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 274.



na poziomie krajowym oraz lokalnym<sup>120</sup>. K.R. Jones wymienia brak politycznej woli jako pierwszą przeszkodę w wykonywaniu zobowiązań wynikających z międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony środowiska w Afryce<sup>121</sup>.

Oprócz działań na rzecz rozwoju oceny oddziaływania w poszczególnych krajach, podejmowano wysiłki na poziomie międzynarodowym na rzecz ujednoczenia procedur w wymiarze ponadregionalnym. Miało to prowadzić do przewyższania niespójności i słabości bądź występujących w poszczególnych krajach, bądź dotyczących większego regionu. W proces zaangażowane były takie instytucje, jak Bank Światowy, UNEP, UNDP, FAO, jak również poszczególne kraje, np. rząd duński. Do niewątpliwych korzyści, jakie dzięki temu osiągnięto, zaliczano poprawę zdolności absorpcyjnej środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych, takich jak środki międzynarodowych instytucji finansujących<sup>122</sup>. Wzmacnianiu stosowania instrumentu miały służyć spotkania przedstawicieli rządowych, jak to mające miejsce w 1995 r. – Afrykańska Ministerialna Konferencja o Środowisku, w której uczestniczyli ministrowie środowiska, korzystano z programów, np. afrykańskiego programu z 1999 r. na rzecz budowania oceny oddziaływania w Afryce albo utworzonego w rok później *Capacity Development and Linkages for EIA in Africa*<sup>123</sup>.

Rozprzestrzenianie się instrumentu oceny oddziaływania w wymiarze geograficznym w prawie krajowym następowało równoległe do rozwoju tego instrumentu w prawie międzynarodowym. Szczegółowo kwestia ta zostanie poddana analizie w dalszej części opracowania, w tym miejscu warto zauważyć, że rozpoczęcie stosowania, a następnie rozwój oceny oddziaływania w prawie krajowym pozostawały pod wpływem czynników zewnętrznych, takich jak działalność organizacji międzynarodowych czy między-narodowych instytucji finansujących.

Wpływ takich czynników był różnorodny. Poprzez konferencje, poradniki, wsparcie eksperckie, przybliżano istotę oraz znaczenie ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym oraz rolę, jaką w nim pełni ocena oddziaływania. Polityka międzynarodowych instytucji finansowych, polegająca na wpisywaniu do

---

<sup>120</sup> H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, *Environmental...*, s. 16.

<sup>121</sup> Pozostałe przeszkody zidentyfikowane przez autora dotyczą m.in. braku koordynacji pomiędzy poszczególnymi konwencjami, niskiego priorytetu nadawanego sprawom ochrony środowiska, ograniczonych zasobów finansowych, braku odpowiedniego doświadczenia, niewystarczającej reprezentacji biednych krajów podczas negocjacji konwencji mających charakter globalny. *Multilateral Environmental Agreements in Africa: Efforts and Problems in Implementation*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* vol. 3, issue 2, 2003, s. 99 i n.

<sup>122</sup> M.A. Bekhechi, J.-R. Mercier, *The Legal and Regulatory...*, s. 39.

<sup>123</sup> J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 310.

regulaminów przyznawania pomocy jako warunku udzielenia wsparcia przeprowadzenia oceny oddziaływania, przyczyniła się nie tylko do faktycznego przeprowadzenia oceny, ale również do odpowiedniej jej jakości. Pośrednio przyspieszyło to wprowadzanie odpowiednich regulacji do porządków prawnych krajów rozwijających się. W takich krajach zwykle priorytet stanowiły działania nastawione na rozwój gospodarczy, mniejszą wagę przywiązywano do ochrony środowiska.

Stanowisko to potwierdza wiele przypadków wskazujących, że pierwsze oceny oddziaływania były przeprowadzane w związku z finansowaniem dużych projektów ze środków międzynarodowych. Przykładem jest Bangladesz, w którym pierwsza ocena skutków środowiskowych zawierająca elementy typowe dla oceny oddziaływania została przeprowadzona w 1985 r., w związku z budową największego wówczas mostu w Bangladeszu na rzece Jamuna. Wsparcie finansowe dla tej inwestycji pochodziło ze środków Banku Światowego oraz Azjatyckiego Banku Rozwoju, które pomogły w przeprowadzeniu oceny<sup>124</sup>.

W innym projekcie wymagania stawiane przez instytucję finansującą doprowadziły do przeprowadzenia pełnej procedury ocen oddziaływania, również tych elementów, których nie przewidywały krajowe porządki prawne. Przykład dotyczy projektu realizowanego na terenie Kamerunu i Czadu. Żadne z państw nie włączyło do swojego prawodawstwa regulacji dotyczących udziału społeczeństwa. Przeprowadzenie konsultacji społecznych okazało się dla proponującego realizację projektów istotne, ze względu na wymagania stawiane przez procedury Banku Światowego. W rezultacie zapewniono społeczeństwu dostęp do projektu, a następnie przeprowadzono konsultacje<sup>125</sup>.

W tym kontekście mówi się o swego rodzaju presji ze strony międzynarodowych instytucji finansujących na uwzględnianie oceny oddziaływania przed realizacją indywidualnych projektów<sup>126</sup>. W związku z tym, że żądania dotyczące wzmocnienia ochrony środowiska były wysuwane również przez lokalne społeczności, można mówić o presji wielowymiarowej. Oba czynniki są wymieniane w literaturze jako wspierające oceny oddziaływania w krajach rozwijających się<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> S. Momtaz, S.M. Z. Kabir, *Environmental impact assessment in developing countries*, Elsevier, USA 2013, s. 1. Instytucjonalizację oceny oddziaływania na środowisko w Libanie w wyniku presji wywieranej przez międzynarodowe instytucje finansujące omawia M. El-Fadel, M. Zeinati, D. Jamali, *Framework for environmental impact assessment in Lebanon*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, issue 5, October 2000, s. 579–604.

<sup>125</sup> A. Bekhechi, J.-R. Mercier, *The Legal and Regulatory...*, s. 145.

<sup>126</sup> Tamże, s. 5.

<sup>127</sup> Np. S. Momtaz, S.M. Z. Kabir, *Environmental Impact...*, s. 6.

Wzrost liczby regulacji dotyczących oceny oddziaływania w krajowych porządkach prawnych nie był bez znaczenia dla rozwoju tego instrumentu w wymiarze prawnomiędzynarodowym. Rozwój można powiązać z coraz częstszym powoływaniem się na ten instrument w regionalnych konwencjach wprowadzających regulacje ogólne dotyczące ochrony środowiska. Przykładem są: Konwencja afrykańska z 2003 r. oraz Konwencja o ochronie środowiska w Centralnej Azji.

Analizując rozwój oceny oddziaływania w wymiarze geograficznym, nie można pominąć stworzenia prawnomiędzynarodowych podstaw ochrony Antarktyki. Stanowią one wyjątkowy przykład rozwiązań, w tym znaczeniu, że tworzą podstawę do przeprowadzenia oceny oddziaływania. W przeciwieństwie do omawianych w pracy konwencji, które wskazują ocenę oddziaływania jako element zarządzania ochroną środowiska, nakazując stworzenie odpowiednich procedur w krajowych porządkach prawnych, Protokół madrycki z 1991 r.<sup>128</sup> stanowi w znacznej mierze samodzielną podstawę prawną do przeprowadzenia oceny oddziaływania.

#### 1.6. Rozwój oceny oddziaływania w zakresie przedmiotowym

Ocena oddziaływania na środowisko przyjęta w 1970 r. w NEPA kładła akcent na konieczność włączenia kwestii środowiskowych do publicznego planowania inwestycyjnego. Wraz z rozwojem międzynarodowego prawa ochrony środowiska, oceny oddziaływania zyskały dodatkowe znaczenie – jako instrument służący zrównoważonemu rozwojowi. Rozwój oceny oddziaływania na środowisko w płaszczyźnie międzynarodowej jest wielowymiarowy. Rozpoczyna go przeniesienie na regulacji odnoszących się do tego instrumentu na poziom międzynarodowy. Dotyczy również rozszerzenia zakresu oceny, działań poddawanych ocenie, samego procesu oceny (rozszerzenie poziome). Można również wyróżnić rozszerzenie oceny w kierunku pionowym, w wyniku którego powstała strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Początkowo analiza oddziaływania na środowisko przeprowadzana w ramach oceny koncentrowała się wokół ustalenia skutków biologicznych oraz zmian fizycznych, jakie mogą zostać wywołane przez działania planowane do realizacji. Z czasem została poszerzona o skutki społeczne, kulturowe, oddziaływanie na życie

---

<sup>128</sup> Protokół o ochronie środowiska do Układu w sprawie Antarktyki, sporządzony w Madrycie dnia 4 października 1991 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 52. Prezentacja szczegółowych regulacji kształtujących podstawy prawne oceny oddziaływania dla obszaru Antarktyki zostanie zawarta w dalszej części pracy.

i zdrowie człowieka<sup>129</sup> oraz o skutki ekologiczne, jakie mogą wywołać działania proponowane do realizacji. Obecnie można uznać za zakończoną dyskusję co do możliwości zastosowania oceny oddziaływania do oceny wpływu planowanych działań na zmiany klimatu. Rozpoczął się etap prowadzenia analiz nad znalezieniem optymalnego sposobu takiego zastosowania<sup>130</sup>.

Ekspansja oceny oddziaływania na inne obszary podlegające analizie doprowadziła do sytuacji, w której można mówić raczej o rodzinie<sup>131</sup> ocen oddziaływania na środowisko. Oprócz oceny oddziaływania na środowisko w ujęciu wąskim, zalicza się do niej ocenę oddziaływania na zabytki – w wymiarze prawa międzynarodowego to przede wszystkim zabytki znajdujące się na liście obiektów chronionych UNESCO. Innym obszarem jest zdrowie. Włączenia oddziaływania planowanego do realizacji działania na zdrowie ludzi wielokrotnie domagała się Światowa Organizacja Zdrowia. W doktrynie określa się ją jako HIA, co stanowi akronim od angielskich słów: *Health Impact Assessment*<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Na włączenie zakresu dotyczącego oddziaływania na zdrowie i życie ludzi naciskała WHO, wskazując, że oddziaływanie na zdrowie powinno stać się obowiązkowym elementem oceny oddziaływania na środowisko. To m.in. z jej inicjatywy prowadzone były szczegółowe badania dotyczące metodologii prowadzenia oceny w zależności od rodzaju projektu. E. Giroult, WHO interest in Environmental health impact Assessment, [w:] P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 271.

<sup>130</sup> Szerzej na temat problematyki włączania do oceny oddziaływania analiz dotyczących wpływu działania na zmiany klimatu patrz A. Jiricka, H. Formayer, A. Schmidt, S. Völler, M. Leitner, T. B. Fischer, T. F. Wachter, Consideration of climate change impacts and adaptation in EIA practice— Perspectives of actors in Austria and Germany, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 57, 2016, s. 77-78. Autorzy relacjonują również zasadnicze kierunki rozważań prezentowane w doktrynie.

<sup>131</sup> J.F. Benson wymienia strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, ocenę skutków skumulowanych, ocenę ryzyka, social impact assessment, ocenę oddziaływania na zdrowie (HIA), technologiczną ocenę, analizując ich zalety i wady jako alternatywne rozwiązania w stosunku do oceny oddziaływania na środowisko, *What is the alternative...*, s. 261. Przecistawianie wyróżnionych rodzajów ocen w poszukiwaniu alternatywy należałoby zastąpić analizami prowadzonymi w kierunku osiągnięcia kompletności oceny wynikającej z powstania rodziny ocen oddziaływania na środowisko.

<sup>132</sup> Stopień zintegrowania HIA z oceną oddziaływania na środowisko zależy od rozwiązania przyjętego w krajowych porządkach prawnych. R. Bhatia podaje Australię i Kanadę jako przykłady krajów, w których HIA została w pełni zintegrowana z ocenami oddziaływania, natomiast Wielką Brytanię oraz Szwecję – jako kraje, w których przeprowadzana jest oddzielna HIA. *Protecting Health Using an Environmental Impact Assessment: A Case Study of San Francisco Land Use Decisionmaking*, *American Journal of Public Health*, vol. 97, No. 3, March 2007, *passim*.

A. Steinemann zauważa, że kwestie dotyczące ustalenia oddziaływania na życie i zdrowie ludzi były częścią oceny oddziaływania właściwie od samego początku utworzenia tego instrumentu w NEPA, jednak wówczas analizy skupiały się na pojedynczych czynnikach, takich jak zagrożenie spowodowane ekspozycją na określony związek chemiczny. Brakowało holistycznego podejścia, obejmującego całościową ocenę oddziaływania na zdrowie i życie. Stan ten uległ zmianie w USA pod wpływem stanowiska CEQ oraz WHO w latach 80.; *Rethinking human health impact Assessment*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000, s. 628–629.

W innym ujęciu ocenę oddziaływania na środowisko określa się jako ocenę pierwszej generacji, strategiczną ocenę oddziaływania – jako ocenę drugiej generacji, a zrównoważoną ocenę (ang. *sustainable assessment*) – jako ocenę trzeciej generacji. To ostatnie pojęcie związane jest z każdym elementem, który wypukła procesie decyzyjnym aspekty zrównoważonego rozwoju<sup>133</sup>.

Wymienione zakresy są obecnie co do zasady powszechnie uwzględniane w ramach oceny oddziaływania, włączane do analizy i poddawane ocenie jako jeden z możliwych skutków wywołanych przez działanie planowane do realizacji. Na poziomie międzynarodowym zostały wypracowane dodatkowe rekomendacje odnośnie do zagadnień szczegółowych, które należy wziąć pod uwagę. Z jednej strony ocena wpływu na środowisko staje się przez to bardziej kompleksowa i wielostronna, z drugiej – zagadnienia dodatkowe korzystają z zalet oceny oddziaływania, takich jak chociażby powszechność stosowania oceny, bliskość z procesem decyzyjnym oraz uspołecznienie procesu decyzyjnego.

Opisane zmiany w sposób naturalny doprowadziły do poszerzenia rodzajów działań poddawanych ocenie. NEPA dotyczyła tylko projektów infrastrukturalnych. Obecnie ocenie oddziaływania może podlegać projekt dotyczący ruchu turystycznego na terenach cennych ze względów przyrodniczych, czego przykładem są rozwiązania prawne stworzone dla obszaru Antarktyki, czy oddziaływania na krajobraz<sup>134</sup>. Poddawanie coraz to nowych rodzajów działań ocenie oddziaływania na środowisko stało się możliwe dzięki wzrostowi świadomości, zarówno międzynarodowej, jak też i krajowej dotyczącej potrzeby ochrony środowiska. Również rozwój technologiczny stanowi czynnik, który wpłynął na rozszerzenie, dostarczył bowiem niezbędnych narzędzi pozwalających na przeprowadzenie oceny.

---

HIA stała się przedmiotem analizy w następujących artykułach naukowych m.in.: A. Scott-Samuel, Health impact assessment – Theory into practice; *Journal Epidemiology Community Health*, vol. 52, issue 11, November 1998; J. Parry, A. Stevens, Prospective health Impact Assessment: pitfalls, problems and possible ways forward, *British Medical Journal* 323, 2001 November; N. Krieger, M. Northridge, S. Gruskin, M. Quinn, D. Kriebel, G. Davey Smith, D.H. Rehkopf, C. Miller, Assessing health Impact Assessment: multidisciplinary and international perspectives, *Journal of Epidemiology&Community Health*, vol. 57, 2003.

<sup>133</sup> Więcej na temat zrównoważonej oceny m.in.: A. Bond, A. Morrison-Saunders, J. Pope, Sustainability assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no. 1, March 2012, s. 53. W innym artykule Autorzy uzasadniają potrzebę przeprowadzania tego rodzaju oceny oraz analizują ją z perspektywy SWOT, wskazując strony słabe i mocne oraz szanse i zagrożenia. A. Bond, A. Morrison-Saunders, Re-evaluating sustainability assessment: aligning the vision and the practice, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, issue 1, 2011, *passim*.

<sup>134</sup> Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r. (Dz.U. z 2010 r. Nr 90 poz. 591), który wprowadza obowiązek zastosowania prewencji oraz przezorności oszacowania wpływu aktywności na środowisko mogących negatywnie oddziaływać na różnorodność biologiczną oraz krajobraz (art. 22 Protokołu).

Rzeczywistość techniczna wpłynęła także na metodologię samej oceny. Do analizy skutków bezpośrednich dodano skutki pośrednie oraz efekty skumulowane, jakie mogą wystąpić w związku z realizacją innych projektów czy aktywności.

Rozszerzony został zakres oceny z perspektywy przedmiotu oceny (rozszerzenie pionowe). To już nie tylko pojedyncze przedsięwzięcia, lecz również plany i programy oceniane w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która znalazła oparcie prawnomiędzynarodowe m.in. w Protokole kijowskim do Konwencji z Espoo. Oceny oddziaływania przyjęły międzynarodowe instytucje finansowe wspierające realizację zamierzeń inwestycyjnych, np. Bank Światowy. Jest to również procedura obecna w międzynarodowych porozumieniach handlowych. Z czasem oceny oddziaływania zaczęto postrzegać jako element zarządzania zasobami naturalnymi, planowania i zagospodarowania przestrzennego, systemu zarządzania środowiskowego (EMS).

Możliwość stosowania ocen oddziaływania na środowisko, jako instrumentu adekwatnego do rozwiązywania zróżnicowanych problemów dotyczących ochrony środowiska, uznaje się za jej cechę wyjątkową<sup>135</sup>.

Z początkowej wyraźnej koncentracji na aspektach proceduralnych, z czasem większą wagę zaczęto przykładac do korzystania z oceny oddziaływania przy rozwiązywaniu aktualnych problemów środowiskowych, takich jak utrata bioróżnorodności, zapewnienie sprawiedliwości społecznej oraz zrównoważonego rozwoju. Ocena została włączona w realizację zasad dotyczących ochrony środowiska, takich jak zasady prewencji i przezorności<sup>136</sup>.

Powstanie oceny oddziaływania w wymiarze transgranicznym dotyka delikatnych kwestii związanych z jednej strony z niewyrządzeniem szkody działaniami podejmowanymi na terenie jednego państwa na terenie innego (szerzej – na obszarze nieobjętym jurysdykcją żadnego kraju), a z drugiej strony – z suwerennością kraju pochodzenia m.in. w zakresie zarządzania posiadanymi surowcami naturalnymi. Źródłem obowiązku prowadzenia transgranicznych ocen oddziaływania mogą być postanowienia międzynarodowych konwencji (Konwencja z Espoo, czy Konwencja NZ o prawie morza), ale procedura transgranicznej oceny może być ukształtowana poprzez postanowienia prawa krajowego bądź w drodze porozumień dwustronnych. Zjawisko to określa się jako *transnationalism of EIA commitments*<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> R.V. Bartlett, P. A. Kurian, *The theory of environmental...*, s. 22.

<sup>136</sup> D.P. Lawrence, *Environmental impact assessment. Practical solutions to recurrent problems*, A John Wiley&Sons, Inc., Publication 2003, s. 9–10.

<sup>137</sup> P. Jessup, *Transnational Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1956) za: N. Craik, *The International Law...*, Cambridge University Press 2008, s. 10.

Rozbudowa oceny oddziaływania nie dotyczy w sposób jednolity wszystkich krajów stosujących procedury ocenowe. J. Glasson, R.Thievel i A. Chadwick zwracają uwagę na różne czynniki utrudniające rozwój. Są to np. sytuacje, w których ocena jest prowadzona już w trakcie zaawansowanego procesu inwestycyjnego, raport środowiskowy może być poufny, tak że nieliczna grupa osób o nim wie, udział społeczeństwa jest niewielki, co może być spowodowane doświadczeniami przeszłych rządów autorytarnych oraz niedostatecznym sformułowaniem uprawnień społeczeństwa, nieprzejrzystym procesem decyzyjnym, słabym wdrożeniem i stosowaniem procedur ocenowych, połączonym z niewielką bądź żadną rolą monitoringu<sup>138</sup>. Do tego należy dołączyć trudności ze zdobyciem właściwych danych do oceny. Zróżnicowana sytuacja środowiskowa występująca w różnych częściach kontynentów sprawia, że dane posiadane przez jedno państwo (bardziej zaawansowane we wdrażaniu procedury ocenowej) są nieadekwatne, przez co nienadające się do wykorzystania przez inne (mniej zaawansowane). Powolny rozwój ocen jest również zdeterminowany przez tradycyjne stosunki społeczne, występującą hierarchiczność.

Biorąc pod uwagę przedstawione zmiany dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, można przedstawić je w podziale na cztery etapy:

I. Wprowadzenie i wczesny rozwój (lata od 1970 do 1975) – wprowadzenie oceny oddziaływania do NEPA w USA oraz do porządków prawnych innych krajów, takich jak Kanada, Nowa Zelandia, Australia; rozwój oceny oddziaływania w ramach podstawowej koncepcji, procedury, zdobywanie doświadczenia oraz rozwój metodologii pozwalających na szacowanie wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Na tym etapie rozwój oceny oddziaływania dotyczy przede wszystkim regulacji krajowych. Próba przeniesienia tego instrumentu na poziom międzynarodowy podczas konferencji w Sztokholmie zakończyła się niepowodzeniem.

II. Wzmacnianie i dalszy rozwój oceny – od połowy lat 70. do wczesnych lat 80. Charakteryzuje się powstaniem i wykorzystaniem bardziej zaawansowanych metodologii technicznych podczas procedury oceny. W okresie tym trwa ekspansja geograficzna oceny oddziaływania jako instrumentu i obejmuje nie tylko kraje rozwinięte, lecz również kraje rozwijające się. W odniesieniu do kwestii proceduralnych następuje weryfikacja rozwiązań w krajach, które dotychczas przyjęły ocenę, a jednocześnie można zaobserwować wzmacnianie etapu scopingu oraz screeningu. Następuje wzmacnianie uspołeczniania procesów w ochronie

---

<sup>138</sup> J. Glasson, R.Thievel i A. Chadwick, Introduction to..., s. 23 i n.

środowiska, a przez to udziału społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania na środowisko.

III. Etap wzmocnienia i integracji – od wczesnych lat 80. do wczesnych lat 90. – następuje przegląd procedury ocenowej uwzględniający doświadczenia zdobyte podczas jej stosowania połączone z uaktualnianiem naukowych oraz instytucjonalnych ram procedury ocenowej. Widoczna jest koordynacja procedur ocenowych z innymi procedurami, takimi jak planowanie przestrzenne. Następuje rozszerzenie zakresu przedmiotowego procedury o odniesienia do zmian w ekosystemie, skutki skumulowane jak również przykładanie większej wagi do sytuacji, gdy projekt został już zrealizowany, w szczególności działań monitoringowych. W ramach tego etapu nastąpiło włączenie procedury ocenowej do porządku prawnego Wspólnoty Europejskiej oraz Banku Światowego.

IV. Zorientowanie strategiczne i na zrównoważony rozwój – od wczesnych lat 90. do dziś – to okres, w którym regulacje ocenowe obecne są w międzynarodowych porozumieniach. Występuje znaczące zainteresowanie wymianą doświadczenia w wymiarze międzynarodowym poprzez budowę think tanków, sieci wymiany informacji i inne. Następuje rozwój strategicznej oceny oddziaływania planów i polityk. Do oceny włączane są kryteria z zakresu zrównoważonego rozwoju do oceny oddziaływania i strategicznej oceny oddziaływania. Ocena oddziaływania jako instrument ochrony środowiska stosowana jest we wszystkich krajach OECD oraz w znaczącej liczbie krajów rozwijających się<sup>139</sup>.

### Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Chociaż pole badawcze przyjęte w niniejszej pracy nie obejmuje strategicznej oceny, ze względu na związki oceny oddziaływania przedsięwzięć z tym instrumentem, w tym roli, jaką ocena oddziaływania odegrała w powstaniu strategicznej oceny, dla przedstawienia pełnego obrazu jest konieczne, a zarazem wystarczające, zwięzłe przedstawienie zarysu oceny strategicznej.

---

<sup>139</sup> Nawiązujący do czterech etapów, rozwój oceny oddziaływania zaproponował Ch.H. Eccleston oraz F. March. Pierwszy okres to lata 70., początki stosowania NEPA wyróżnia zorientowanie oceny na ochronę środowiska naturalnego; drugi etap to lata 80., w których następuje włączenie do oceny elementów socjoekonomicznych; trzeci etap przypadający na lata 90. charakteryzuje się integrowaniem procesu zarządzania środowiskowego, w tym promowaniem przejrzystości, odpowiedzialności, informowania o podejmowanych decyzjach przez cały cykl życia projektu; obecny etap wyróżnia włączenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko właściwej do oceny oddziaływania planów i programów; *Global Environmental Policy...*, s. 117.



Punktem wyjścia dla dalszych obserwacji jest konstatacja, że strategiczna ocena to kolejny członek rodziny ocen oddziaływania<sup>140</sup>. Do zakresu wspólnej oceny oddziaływania oraz strategicznej oceny należy dostarczanie na określonym etapie procesu decyzyjnego odpowiednich informacji o skutkach środowiskowych planowanego działania, co ma sprzyjać podejmowaniu decyzji przyjaznych środowisku<sup>141</sup>. Są to jednak inne procesy decyzyjne: o ile przedmiotem oceny oddziaływania pozostają pojedyncze działania, o tyle przedmiotem strategicznej oceny są dokumenty planistyczne, w znaczeniu plany, programy, polityki (dalej łącznie jako plany)<sup>142</sup>. Strategiczne oceny stwarzają okazję do wzmocnienia – z perspektywy ochrony środowiska, przyjmowanych planów<sup>143</sup>, a przez to sprzyjają osiągnięciu zrównoważonego rozwoju.

Uzasadnieniem przeniesienia oceny oddziaływania z poziomu jednostkowego działania na poziom planów, uznawany za „poziom wyższy” było dążenie do objęcia analizą skutków środowiskowych wszystkich poziomów planowania – lokalnego, regionalnego i krajowego. W ten sposób wszystkie podmioty administracji zaangażowane w proces decyzyjny zostały wyposażone w dodatkową wiedzę wynikającą z oceny oddziaływania, co pozwoliło na uwzględnianie kwestii środowiskowych na wszystkich poziomach decyzyjnych.

Wyrazem znaczenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko było przyjęcie regulacji w formie Protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonego w Kijowie dnia 21 maja 2003 r. Stanowił on realizację decyzji stron Konwencji podjętej w 2001 r. w Sofii o przygotowaniu prawnie wiążącego protokołu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko<sup>144</sup>. Zgodnie z definicją przyjętą w Protokole kijowskim strategiczna ocena oddziaływania to ocena prawdopodobnego wpływu na środowisko, w tym na

---

<sup>140</sup> B. Noble, K. Nwanekezie, *Conceptualizing strategic environmental Assessment: Principles, approaches and research directions*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 62, 2017, s. 165.

<sup>141</sup> M. Baker, Ch. Wood, J. Carter, M. Short, S. Jay, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*, Earthscan, London Sterling, VA, 2005, s. 18.

<sup>142</sup> M. Fundingsland Tetlow, M. Hanusch, wskazują, że najczęściej strategicznej ocenie poddawane są plany zagospodarowania przestrzennego, jak również polityki transportowe, zarządzania wodą, *Strategic Environmental Assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, No. 1, March 2012, s. 18.

<sup>143</sup> M. R. Partidário, wskazuje, że okoliczności powstania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko należy upatrywać w rozczarowaniu skutecznością oceny oddziaływania pojedynczego działania jako instrumentu zapewniającego właściwą ochronę środowiska; *Elements of an SEA framework – improving the added-value of SEA*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000, s. 649.

<sup>144</sup> Decyzja Stron II/9.

zdrowie, na którą składa się ustalenie zakresu sprawozdania dotyczącego środowiska i jego przygotowanie, przeprowadzenie postępowania z udziałem społeczeństwa i konsultacji oraz uwzględnienie sprawozdania dotyczącego środowiska i wyników postępowania z udziałem społeczeństwa i konsultacji w planie i programie<sup>145</sup>. W ujęciu Protokołu oddziaływanie na środowisko rozumiane jest szeroko, jako jakiegokolwiek skutek dla środowiska. Wyliczenie w Protokole, obejmujące zdrowie ludzi, florę, faunę, różnorodność biologiczną, glebę klimat itp., chociaż jest bardzo szczegółowe, to jednak powinno być traktowane jako przykładowe.

Przedmiotem strategicznej oceny są plany. Podobnie jak w przypadku działań, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania, tak w przypadku planów, ustalenie, które plany wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania, zostało powiązane ze stopniem i rodzajem oddziaływania planu na środowisko.

Wyjaśnienia wymagają kwestie terminologiczne. W doktrynie można spotkać określenie „programowa” ocena oddziaływania (ang. „*programmatic*” *impact assessment*<sup>146</sup>), które zostało zaczerpnięte z NEPA, a następnie zostało przejęte do porządków prawnych niektórych krajów. W innych krajach, jak również w Unii Europejskiej, występuje pojęcie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W praktyce obie koncepcje wykazują cechy wspólne, na co wskazuje brak kryteriów, w oparciu o które można dokonać dystynkcji, jak również podobna procedura stosowania.

Ch.H. Eccleston próbuje poszukać różnic w obu koncepcjach, wskazując, że programowa ocena oddziaływania jest przygotowana dla projektów określonych polityk, planów lub programów. Natomiast strategiczna ocena przygotowana jest dla projektów zajmujących w procesie planowania wyższy poziom nad planami itp., czyli takich jak akty planowania ogólnokrajowego (np. polityka energetyczna państwa wskazująca kierunki rozwoju na rzecz odnawialnych źródeł albo na rzecz elektrowni jądrowych). Zatem teoretycznie dla planów (polityk, programów) ustalających krajowe priorytety działania właściwa jest strategiczna ocena. Programowa ocena powinna zostać przeprowadzona dla tych dokumentów, które wykonują krajowe priorytety, wskazując tryby ich wdrożenia, czyli przygotowując rozwiązania umożliwiające przygotowanie konkretnych projektów<sup>147</sup>.

Powyższa analiza, systematyzująca proces planistyczny, a w związku z tym lepiej badająca potrzeby dotyczące ochrony środowiska, pozostaje jedynie analizą

---

<sup>145</sup> Por. art. 3 pkt 6 Protokołu kijowskiego.

<sup>146</sup> Np. M. R. Partidário, *Elements of an SEA...*, s. 648.

<sup>147</sup> Ch.H. Eccleston, *Global environmental policy...*, s. 123–124.

teoretyczną. W porządkach krajowych ani w aktach międzynarodowych nie przewiduje się dwóch odmiennych procedur oceny dokumentów planistycznych. W zależności od porządku prawnego odbywa się to w ramach procedury nazywanej strategiczną, bądź w ramach programowej oceny oddziaływania. To drugie pojęcie dominuje w międzynarodowych konwencjach ochrony środowiska.

Strategiczna ocena oddziaływania to proces identyfikowania oraz wskazywania potencjalnych środowiskowych konsekwencji planowanych aktywności na wyższym etapie procesu decyzyjnego. Jej celem jest integracja analiz środowiskowych na najwcześniejszym etapie planowania, przygotowywania polityki, programu rozwojowego, połączona z gospodarczymi oraz społecznymi analizami<sup>148</sup>, stąd strategiczna ocena oddziaływania stanowi dla podejmujących decyzje użyteczne narzędzie w kształtowaniu polityk, programów itp. A. Fogel zauważa, że strategiczna ocena pozwala nie tylko na identyfikację występujących na danym terenie wartości przyrodniczych, lecz również na identyfikację zagrożeń dotyczących tych wartości<sup>149</sup>.

Oprócz niewątpliwych podobieństw pomiędzy oceną oddziaływania na środowisko a strategiczną oceną, nie można pominąć istniejących różnic. Zasadnicza dotyczy ocenianego przedmiotu. O ile w przypadku ocen indywidualnych będzie to pojedynczy projekt (działanie, aktywność itp.), o tyle wypadku strategicznej oceny – plan (program itp.). W związku z tym, że w procesie szeroko rozumianego zarządzania etap planistyczny poprzedza etap realizacji indywidualnych przedsięwzięć, strategiczna ocena będzie poprzedzała oceny indywidualne. Stąd, strategiczna ocena z perspektywy ochrony środowiska powinna być postrzegana jako instrument współkształtujący ochronę w sposób pełniejszy, w porównaniu z pojedynczą oceną, która skupia się na doborze takich środków, które będą znosiły, a jeżeli to niemożliwe, minimalizowały negatywny wpływ na środowisko<sup>150</sup>.

Najbardziej korzystne środowiskowo jest takie rozwiązanie, w którym aktywności podlegające indywidualnej ocenie oddziaływania stanowią wykonanie polityk (planów, programów), poddanych uprzednio strategicznej ocenie oddziaływania. Oceny oddziaływania dla indywidualnych aktywności skupiają się przede wszystkim na zminimalizowaniu negatywnego wpływu na środowisko

---

<sup>148</sup> Ch.H. Eccleston, *Environmental Impact Assessment. A guide to the best professional practices*, CRC Press, Taylor&Francis Group 2011, s. 206.

<sup>149</sup> Uwzględnianie wartości przyrodniczych i kulturowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych, [w:] A. Fogel, Z. Cieślak (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Warszawa 2010, s. 102.

<sup>150</sup> Ch. H. Eccleston, March F., *Global Environmental Policy...*, s. 123.

jednostkowego działania, natomiast nie pozwalają na oszacowanie skutków środowiskowych polityki państwa w danym obszarze. I przeciwnie, strategiczna ocena pozwala na szacowanie skutków środowiskowych dokumentów określających priorytety rozwoju gospodarczego państwa, natomiast jako narzędzie oceny skutków środowiskowych przedsięwzięcia planowanego do realizacji w konkretnej lokalizacji, szukania alternatyw, czy środków minimalizujących, pozostanie nieadekwatna.

Różnice pomiędzy oceną oddziaływania indywidualnych działań oraz ocen strategicznych można wykazać poprzez następujące kryteria: rolę w procesie decyzyjnym, perspektywę czasową, zasięg przestrzenny, granice czasowe, poziom niepewności, zakres oceny, deskryptywny charakter, cele analizy, poziom szczegółowości, środki zmniejszające negatywne oddziaływania<sup>151</sup>.

Oceny oddziaływania indywidualnych działań są wykonywane na innym poziomie procesu planistycznego niż oceny strategiczne. Te ostatnie formułują ogólniejsze kierunki działania, stanowią wsparcie dla możliwych różnych rozwiązań szczegółowych. Oceny dla działań indywidualnych odnoszą się do konkretnych propozycji lokalizacji, szczegółowych propozycji rozwiązań technologicznych.

Ocena strategiczna powinna poprzedzać ocenę przeprowadzaną dla indywidualnych działań. Ze względu na przedmiot podlegający ocenie strategicznej – plan (program itp.), zawierający rozwiązania kierunkowe w określonym obszarze aktywności państwa, pozwala na wypracowanie rozwiązań wspierających rozwój środowiska. Stanowi również źródło informacji co do preferencji podejmowania określonych działań wykonujących oceniany dokument dla podmiotów zainteresowanych (np. preferencje w zakresie rozwoju energetyki wiatrowej stanowią cenną informację dla przedsiębiorców działających w tym obszarze). Oceny oddziaływania przeprowadzane dla pojedynczych działań powinny stanowić realizację założeń przyjętych w ramach dokumentów poddanych ocenie strategicznej.

W rozwiązaniu modelowym, zasięg przestrzenny strategicznej oceny jest znacznie większy niż zasięg oceny indywidualnej. Ze względu na zróżnicowany charakter dokumentów podlegających ocenie (i brak przyjęcia dwustopniowej oceny: strategicznej i programowej), może on obejmować zarówno cały kraj – w wypadku dokumentów ustalających ogólnokrajowe priorytety państwa, jak i określony obszar. Zakres podlegający ocenie w ramach projektów indywidualnych wyznacza jego zasięg oddziaływania.

---

<sup>151</sup> Tamże, s. 127.

Ocena strategiczna pozwala na wzięcie pod uwagę w szerszym aspekcie oddziaływań skumulowanych, jak również dokładniejsze realizowanie wskaźników zrównoważonego rozwoju. W ocenie indywidualnych działań bierze się pod uwagę również oddziaływania skumulowane, na które składają się emisje pochodzące z istniejących (zawsze, z planowanych do realizacji – czasami) instalacji zlokalizowanych w obszarze działania planowanego do realizacji. W tym zakresie uwzględnia się również bezpośrednie i pośrednie oddziaływania.

Ocena strategiczna zwykle jest bardziej opisowa, skupia się na aspektach jakościowych, podczas gdy ocena działań indywidualnych – powinna prezentować dane ilościowe.

Celem strategicznej oceny jest utrzymanie określonego poziomu ochrony środowiska poprzez wybór pomiędzy różnymi priorytetami. Ocena działań indywidualnych również wspiera ochronę środowiska, ale poprzez nałożone warunki korzystania ze środowiska, z którymi wiąże się obowiązek wdrożenia określonych środków minimalizujących negatywne oddziaływanie.

Strategiczna ocena jest oceną ogólną. Odnosi się do dokumentu prezentującego określone rozwiązania strategiczne, stąd stopień niepewności dotyczący oceny strategicznej jest znacznie większy niż oceny działania indywidualnego. Ocena pojedynczych działań odnosi się do wąskiego zakresu, stąd jej poziom szczegółowości jest znacznie większy.

W ramach oceny strategicznej proponuje się ogólne środki zmniejszające negatywne oddziaływanie na środowisko. Podczas oceny pojedynczego działania nakładane są precyzyjnie określone środki, których wykonanie stanowi obowiązek inwestora.

Geneza strategicznej oceny oddziaływania na środowisko pokazuje silne zakotwiczenie tego instrumentu w ocenie oddziaływania na środowisko. Zależność można jednak rozwinąć w przeciwnym kierunku. Wyraża ją opinia O’Riordana, zgodnie z którą dopóki instynkt środowiskowy nie zostanie wszczepiony do etapu planowania, dopóty ocena oddziaływania pozostanie ćwiczeniem kosmetycznym<sup>152</sup>. Oznacza to, że rozwój strategicznej oceny oddziaływania wzmocnił znaczenie oceny oddziaływania jako instrumentu ochrony środowiska.

---

<sup>152</sup> T. O’Riordan, *Environmentalism*, 2th ed., 1981, Pion, London, za: B. D. Clark, *Environmental impact...*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson (ed.), *Perspectives on environmental...*, s. 9. W literaturze można spotkać więcej stanowisk krytycznych wobec oceny oddziaływania na środowisko pojedynczych działań, jako instrumentu ochrony środowiska, właśnie ze względu na zbyt małą perspektywę oceny, przy wskazaniu, że taką perspektywę można osiągnąć w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, np. L. Ortolano, A. Shepherd, *Environmental impact assessment: Challenges and Opportunities*, *Impact Assessment*, vol. 13, issue 1, Spring 1995, s. 15.

### 1.7. Wzajemny wpływ rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym i krajowym

Obserwowany rozwój oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym oraz w krajowych porządkach prawnych powoduje, że w doktrynie zadawane są pytania: czy i na ile można zaobserwować wpływ rozwoju oceny w obszarze międzynarodowym na krajowe porządki prawne? czy wpływ następował w drugą stronę – to rozwój oceny w prawie krajowym determinował rozwój tego instrumentu w wymiarze międzynarodowym? Jest to w istocie pytanie o obserwowaną ogólną relację pomiędzy prawem krajowym a prawem międzynarodowym, bowiem to ostatnie prawo nie jest obojętne wobec prawa krajowego i nie ignoruje go całkowicie<sup>153</sup>. L. Antonowicz zauważa, że obie dziedziny prawa oddziałują na siebie w sensie merytorycznym, co powoduje, że treść każdej z nich jest w jakiejś mierze zdeterminowana przez treść drugiej<sup>154</sup>. Pytania są stawiane przy obserwowanym równoległym rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska wraz z rozwojem krajowych porządków prawnych w zakresie ochrony środowiska<sup>155</sup>.

Zdaniem N. Robinsona w latach 70. na rozwój ocen oddziaływania w ramach krajowych porządków prawnych miał wpływ ich rozwój w innych krajowych porządkach prawnych. Wpływ prawa międzynarodowego w tym zakresie był niewielki. Wynika to, zdaniem Autora, z faktu, że akty prawa międzynarodowego rzadko regulowały kwestię oceny oddziaływania dla projektów typowo „krajowych”<sup>156</sup>, czyli takich, których oddziaływanie zamyka się w granicach państwa, na terenie którego działanie ma być realizowane.

M. Koyano wskazuje, że to ogólny sukces oceny oddziaływania jaki można było zaobserwować w krajowych porządkach prawnych krajów rozwijających się, wpłynął na wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia ocen oddziaływania jako instrumentu międzynarodowego<sup>157</sup>.

Stanowisko przeciwne, wskazujące na silny wpływ rozwoju ocen w wymiarze międzynarodowym na regulacje krajowe, ma również licznych zwolenników. A. Hironaka pisze wręcz o nieuzasadnionym pomijaniu znaczenia wpływu

---

<sup>153</sup> Co przywołuje m.in. T. Wasilewski, *Stosunek wzajemny...*, s. 98 i n.

<sup>154</sup> L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, wyd. 11, Warszawa 2008, s. 53.

<sup>155</sup> M.D. Evans, *International Law...*, s. 689.

<sup>156</sup> Przykładem takiego wyjątku jest Deklaracja z Rio z 1992 r., więcej patrz podrozdział dedykowany tej Deklaracji.

<sup>157</sup> The significance of procedural obligations in international environmental law: sovereignty and international co-operation, *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 54, 2011, s. 105.

międzynarodowej polityki i działalności w tym zakresie międzynarodowych organizacji na politykę ochrony środowiska szczególnie w mniej rozwiniętych krajach. Właśnie oceny oddziaływania postrzega jako przykład silnych wpływów międzynarodowych na porządku krajowe<sup>158</sup>. K. Bastmeijer i T. Koivurova zauważają, że rozwój normatywny oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym wywierał presję na państwa, aby wprowadzić regulacje dotyczące oceny oddziaływania do krajowych porządków prawnych, a następnie dbać o stały ich rozwój<sup>159</sup>.

Po kilku dziesiątkach lat od wprowadzenia pierwszej regulacji dotyczącej oceny oddziaływania, odpowiedź na pytania postawione na początku podrozdziału jest już bardziej złożona. Na rozwój ocen oddziaływania miały wpływ zarówno przyjmowanie procedur ocenowych w kolejnych porządkach prawnych krajowych, jak też zainteresowanie, jakie oceny zdobyły na płaszczyźnie międzynarodowej. W pierwszym okresie, tuż po przyjęciu NEPA, rozwój w innych krajach stanowił konsekwencję oddziaływania Stanów Zjednoczonych na nie. Istotne jest to, że oddziaływanie Stanów Zjednoczonych dotyczyło krajów, które mogły stanowić grono współkształtujące międzynarodowe rozwiązania dotyczące ochrony środowiska. W ten sposób i dopiero wtedy, gdy procedury ocenowe znalazły odpowiednio szerokie zastosowanie (również w sensie geograficznym) w krajowych porządkach prawnych, naturalne stało się umiędzynarodowienie procedur ocenowych. Proces ten najlepiej pokazuje sytuacja, jaka miała miejsce podczas Konferencji w Sztokholmie – wówczas nie udało się wprowadzić ocen oddziaływania do ostatecznego tekstu deklaracji, pomimo propozycji zawartej w tekście, nad którym pracowano. W 20 lat później, gdy oceny oddziaływania znalazły już uznanie w większej liczbie krajów, gdy zaczęły być przedmiotem międzynarodowych aktów, również w deklaracji kończącej konferencję w Rio de Janeiro znalazło się odwołanie do oceny oddziaływania.

Konferencję w 1992 r. można uznać za moment, od którego rosną wpływy regulacji międzynarodowych na rozwój ocen oddziaływania, również w prawie krajowym. W doktrynie pisze się o „znaczącym przyspieszeniu”<sup>160</sup> przyjmowania procedur ocenowych do krajowych porządków prawnych, co dotyczy przede wszystkim krajów rozwijających się, głównie krajów afrykańskich oraz krajów, których gospodarka znajduje się w okresie przejściowym.

---

<sup>158</sup> The globalization of environmental protection: the case of environmental impact assessment, *International Journal of comparative sociology*, vol. 43, issue 1, 2002, s. 66 i n.

<sup>159</sup> *Conclusions: Globalisation...*, K. Bastmeijer, T. Koivurova, *Theory and Practice...*, s. 348.

<sup>160</sup> H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, *Environmental...*, s. 15.

## 1.8. Podsumowanie

Ocena oddziaływania na środowisko stanowi jeden z instrumentów wykorzystywanych do rozwiązywania problemów środowiska w wymiarze międzynarodowym. O uniwersalnym charakterze tego instrumentu świadczy to, że ocena oddziaływania nie tylko mieści się w kolejnych koncepcjach ochrony środowiska i powiązania ich z rozwojem gospodarczym, ale również fakt, że ocenie przypisuje się nowe znaczenia.

Rzeczony rozwój oceny oddziaływania niewątpliwie inaczej przebiegał w krajach rozwiniętych niż w krajach rozwijających się, co należy postrzegać w szerszym kontekście – z podejściem państw do problemu ochrony środowiska w wymiarze krajowym. Potrzeba ochrony środowiska była częściej dostrzegana w krajach rozwiniętych, podczas gdy kraje rozwijające się większą uwagę przykładają do rozwoju gospodarczego.

Należy jednak zauważyć, że o ile państwa rozwinięte mogły mieć większe doświadczenia związane z ochroną środowiska, o tyle niewielkie odstępy czasowe we wdrażaniu oceny oddziaływania w różnych częściach świata pozwalają uznać, że instrument ten stanowił nowe rozwiązanie dla wszystkich krajów. Kolejną wspólną cechą było to, że na etapie wprowadzania tego instrumentu do krajowych porządków prawnych niechęć dotycząca jego stosowania występowała raczej uniwersalnie, chociaż jej źródła i motywacje były już różne.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale rozwój oceny oddziaływania, zarówno w wymiarze geograficznym, jak też przedmiotowym, nie byłby możliwy bez zaangażowania organizacji międzynarodowych. Znaczące zasługi w tym obszarze należą do ONZ – UNEP, czy EKG ONZ, OECD, jak również Unii Europejskiej, kształtującej politykę ochrony środowiska dla większości krajów Europy w sposób dużo bardziej szczegółowy, niż wynika to z prawa międzynarodowego. Szczegółowa rola organizacji, jak również inne determinanty rozwoju oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym zostaną przedstawione w trzecim rozdziale.



## 2. Charakterystyka prawna oceny oddziaływania na środowisko

### 2.1. Wprowadzenie

W rozdziale zostanie przedstawiony przegląd definicji dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. W pierwszej kolejności będą to definicje wynikające z aktów prawa międzynarodowego, następnie definicje sformułowane przez organizacje międzynarodowe, a jako ostatnia, najliczniejsza grupa to te opracowane przez doktrynę.

Przedmiotem kolejnych podrozdziałów jest przybliżenie znaczenia oceny oddziaływania z perspektywy procesu decyzyjnego, w szczególności przedstawienie różnych ról, jakie oceny oddziaływania pełnią w tym procesie.

Następnym zagadnieniem dopełniającym rozważania zawarte w rozdziale jest przedstawienie oceny oddziaływania na tle innych instrumentów mających służyć ochronie środowiska. Analiza nastąpi w oparciu o kryteria pozwalające na uchwycenie różnic pomiędzy poszczególnymi instrumentami.

Przedstawienie powyższych kwestii jest niezbędne do zbudowania definicji oceny oddziaływania na środowisko wykorzystywanej w niniejszej pracy, co nastąpi w ostatnim podrozdziale.

### 2.2. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w aktach prawa międzynarodowego

Regulacje prawnomiędzynarodowe dotyczące ochrony środowiska, chociaż często odwołują się do konieczności oceny skutków środowiskowych działań planowanych do realizacji, nie wprowadzają zwykle definicji prawnych tego instrumentu. Zazwyczaj można znaleźć odwołanie do poszczególnych elementów procedury czy też nastawienie na realizację określonych zasad (prewencji, przezorności, niewyrządzenia szkody i innych), kwestie definicji pozostawiają duży niedostatek.

Oceny oddziaływania w ujęciu międzynarodowych dokumentów stanowią instrument krajowy w tym znaczeniu, że zakotwiczone w prawie krajowym stanowią część procesu decyzyjnego dotyczącego projektu, którego oddziaływanie zamyka się albo wykracza poza granice kraju, czyli dotyczy sytuacji transgranicznych. Właśnie w tym ostatnim ujęciu oceny oddziaływania stanowią najczęstszy przedmiot regulacji prawnomiędzynarodowych.

Do ocen oddziaływania jako instrumentu krajowego ochrony środowiska bezpośrednio odwołuje się Deklaracja z Rio, zobowiązując, w zasadzie 17, do

wprowadzenia i wykorzystania w krajowych porządkach prawnych tego instrumentu. Podobnie Konwencja z Espoo, jedyna konwencja zawierająca definicję oceny oddziaływania na środowisko – wskazuje, że przede wszystkim jest to krajowa ocena szacowania prawdopodobnego oddziaływania planowanej działalności na środowisko<sup>161</sup>.

W Konwencji o różnorodności biologicznej ogólnie odwołano się do konieczności wprowadzenia odpowiednich procedur wymagających wykonania oceny oddziaływania ze względu na istotne negatywne skutki dla różnorodności biologicznej. Podobnie Światowa Karta Przyrody zawiera zobowiązanie do oceny konsekwencji aktywności planowanych do realizacji. Biorąc pod uwagę ogólny charakter obu aktów, możliwa jest szersza interpretacja, w myśl której procedury będą stosowane bez względu na granice administracyjne występujących negatywnych skutków planowanych aktywności.

Kwestie oceny transgranicznej najszerzej reguluje przywołana już konwencja z Espoo, wprowadzając definicję oddziaływania transgranicznego, współwarunkującego przeprowadzenie takiej oceny. Zgodnie z nią jest to jakiegokolwiek oddziaływanie, na terenie podlegającym jurysdykcji jednej ze stron konwencji, spowodowane planowaną działalnością, które jest spowodowane w całości lub częściowo, na terenie podlegającym jurysdykcji innej strony<sup>162</sup>.

W ujęciu transgranicznym ocena oddziaływania występuje również w Północnoamerykańskim Porozumieniu o współpracy w sprawach środowiskowych z 1993 r., Konwencji Cieków Wodnych ONZ, Helsińskiej Konwencji EKG ONZ z 1992 r.<sup>163</sup>, Międzyrządowym porozumieniu w sprawie jakości powietrza z 1991 r.

Brak definicji jest w części aktów rekompensowany poprzez określanie:

a) elementów proceduralnych oceny oddziaływania. W niektórych z nich większa uwaga została zwrócona na określony element środowiska mający uruchamiać przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko: dotyczy to oddziaływania na różnorodność biologiczną<sup>164</sup>, przyrodę<sup>165</sup>, środowisko morskie<sup>166</sup>. Z kolei w Konwencji w sprawie zmian klimatu wprowadzono zobowiązanie do

---

<sup>161</sup> Por. art. 1 pkt VI. Definicja zawarta w Konwencji nie jest rozbudowana, podkreśla, że ocena stanowi procedurę szacowania prawdopodobnego oddziaływania planowanego działania na środowisko.

<sup>162</sup> Por. art. 1 pkt VIII Konwencji.

<sup>163</sup> Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach dnia 17 marca 1992 r., Dz. U. 2003 r. Nr 78, poz. 702.

<sup>164</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej.

<sup>165</sup> Np. Światowa Karta Przyrody.

<sup>166</sup> Np. Konwencja NZ o prawie morza, Konwencja kuwejcka, Konwencja limska.

uwzględniania w ramach oceny oddziaływania analizy odnoszącej się do zmian klimatu;

b) cech oceny oddziaływania na środowisko. Nie ulega wątpliwości zasadność traktowania oceny oddziaływania jako instrumentu zaliczanego do prewencyjnej ochrony środowiska. Właściwie w każdej konwencji podkreślana jest konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania, poprzedzającej rozpoczęcie realizacji określonego działania.

Biorąc pod uwagę treść aktów międzynarodowych, nie zawsze w sposób wyrazisty został wyeksponowany charakter partycypacyjny oceny oddziaływania. Konwencja o różnorodności biologicznej, niejako dodatkowo, przewiduje taki udział „tam, gdzie jest to właściwe”. Na zasadność zapewnienia udziału społeczeństwa zwracają uwagę niektóre regulacje w zakresie oddziaływania transgranicznego<sup>167</sup>.

Monitoring porealizacyjny projektów uprzednio poddawanych ocenie oddziaływania na środowisko stanowi nie tylko jeden z ostatnich elementów w procedurze oceny oddziaływania, ale również element, który rzadko podlega regulacjom w aktach prawa międzynarodowego. Konwencja z Espoo wprowadza go jako element fakultatywny, natomiast Konwencja afrykańska z 2003 r. – jako obligatoryjny.

Patrząc na dynamikę rozwoju oceny oddziaływania jako międzynarodowego instrumentu ochrony środowiska, można zauważyć, że brak definicji legalnej nie stanął na przeszkodzie takiemu rozwojowi. Brak definicji legalnej określonego pojęcia może prowadzić do powstania różnych sposobów jego rozumienia, co powoduje trudności w jednolitym jego rozumieniu i stosowaniu w sytuacji zaangażowania wielu podmiotów. W przypadku oceny oddziaływania taki stan nie zaistniał. Przyczyn takiego stanu można poszukiwać w silnych związkach z prawem krajowym, z którego pochodziła pierwsza, a zarazem jedyna, wzorcowa procedura zawarta w NEPA. W takich uwarunkowaniach powstanie zagrożenia dotyczącego rozbieżności co do istoty oceny oddziaływania było mało prawdopodobne.

W ujęciu pozytywnym, brak definicji oceny oddziaływania sprawił, że przez to instrument ten stał się bardziej elastyczny, co pozwalało m.in. na dostosowywanie go do różnych okoliczności bez narażania się na kolizję z tekstem aktu prawnego. Zmiany regulacji o charakterze niewiążącym, jak poradniki, przewodniki, nie wymagają takich wysiłków organizacyjnych, jak w przypadku zmian konwencji.

---

<sup>167</sup> Np. Konwencja z Espoo, Północnoamerykańskie Porozumienie o współpracy w sprawach środowiskowych z 1993 r. (North American Agreement On Environmental Cooperation Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993; <http://www.cec.org/about-us/NAAEC>, dostęp: 27.02.2019 r.).

### 2.3. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w działalności organizacji międzynarodowych

W kształtowaniu definicji oceny oddziaływania znacząca rola przypadła organizacjom międzynarodowym. Według OECD ocena oddziaływania stanowi wkład do planowania i procedur decyzyjnych dotyczących inwestycji, zapewniających wczesną analizę środków ograniczających oddziaływanie na środowisko, w celu poprawy jakości środowiska. Koordynacja różnych procedur ma prowadzić do uniknięcia opóźnień w realizacji inwestycji<sup>168</sup>.

W Przewodniku OECD z 1992 r.<sup>169</sup> ocena oddziaływania jest opisana jako procedura wykorzystywana w celu ustalenia środowiskowych konsekwencji w aspekcie dwojakiego rodzaju skutków, pozytywnych oraz negatywnych, planowanego do realizacji działania i do zapewnienia, że te ustalenia zostaną wzięte pod uwagę w kształtowaniu projektu. Ocena oddziaływania odnosi się do spodziewanego wpływu na zdrowie ludzi, środowisko naturalne oraz własność. Może odnosić się do skutków społecznych, w tym potrzeb poszczególnych płci albo określonych grup, w tym osób zawsze zamieszkujących dany obszar. W ramach oceny należy poddać ocenie alternatywne rozwiązania (włączając w to opcję bez podejmowania działania) oraz środki minimalizujące negatywne oddziaływanie i chroniące środowisko, które następnie zostaną uwzględnione w dokumentacji projektowej. Zwracana jest uwaga, że ocena będzie najbardziej pożyteczna, jeżeli zostanie przeprowadzona na najwcześniejszym etapie przygotowywania dokumentacji projektu, w celu zapewnienia, że otrzymywane wsparcie finansowe uwzględnia potrzeby środowiska<sup>170</sup>.

W Wytycznych UNEP z 1987 r. zdefiniowano ocenę oddziaływania jako badanie, analizę i ocenę planowanej czynności z perspektywy uwzględnienia kwestii środowiskowych oraz zrównoważonego rozwoju. Nastąpiło wyraźne nawiązanie do celu oceny, a nie tylko do ujęcia oceny jako procedury. W treści Wytycznych podkreślono wielość definicji proponowanych w literaturze oraz aktach międzynarodowych, jak również trudności z przyjęciem jednej definicji<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.

<sup>169</sup> OECD, Guidelines on aid and environment no. 1 Good practices for Environmental impact Assessment of development project, Paris 1992.

<sup>170</sup> Tamże, s. 7.

<sup>171</sup> Przygotowania takiej naukowej definicji miał się podjąć zespół Ekspertów ds. zanieczyszczenia mórz. Próba zakończyła się niepowodzeniem, rozważanie bowiem aspektów teoretycznych okazało się niewystarczające. Konieczne było – z punktu widzenia procesu decyzyjnego – uwzględnienie również

Podkreślono, że w ramach oceny następuje proces identyfikowania, przewidywania, interpretowania i komunikowania możliwych skutków, które proponowany projekt albo plan może wywołać w środowisku. W procesie wykorzystywane są różne identyfikatory, takie jak stopień zajęcia powierzchni, utraty lasu albo pól uprawnych, zmian w jakości wody – to tylko niektóre z nich.

Według IAIA i IEA<sup>172</sup> ocena oddziaływania to proces identyfikowania, przewidywania i oceny oraz zmniejszania biofizycznych, społecznych i innych skutków działań (*development proposals*) poprzedzający podjęcie decyzji i podpisanie ewentualnych porozumień.

Przykładem elastyczności procedury ocenowej jest wykorzystywanie jej w działalności FAO: oceny oddziaływania na środowisko stanowią narzędzie dla podejmujących decyzję pozwalające na zidentyfikowanie potencjalnych skutków środowiskowych planowanych do realizacji projektów, do dokonania oceny ich alternatyw, do opracowania i włączenia właściwych środków prewencyjnych, zmniejszających oddziaływanie, zarządzanie oraz elementy monitoringu. Z oceną oddziaływania nierozzerwalnie związane są kwestie społeczne, mające wręcz status elementu kluczowego<sup>173</sup>.

#### 2.4. Pojęcie oceny oddziaływania na środowisko w doktrynie

Definicji oceny oddziaływania na środowisko należy poszukiwać przede wszystkim w doktrynie. Jej przedstawiciele, nie będąc obarczeni uwarunkowaniami międzynarodowego procesu prawotwórczego, wymagającego zawierania złożonych kompromisów, w proponowanych definicjach eksponowali istotę zagadnienia.

Przedstawiony w podrozdziale przegląd definicji oceny oddziaływania na środowisko zaproponowanych w doktrynie dotyczy oceny oddziaływania w ujęciu uniwersalnym, to znaczy, bez uwzględnienia, czy regulacje stanowiące podstawę formułowania definicji przynależą do prawa krajowego, UE czy międzynarodowego. Przyjęcie takiej formuły prezentacji jest dopuszczalne ze względu na występującą jedność we wskazanych porządkach prawnych co do sposobu ogólnego rozumienia pojęcia oceny oddziaływania na środowisko w tym podstawowym zakresie.

---

aspektów praktycznych, co wykraczało poza ramy programu, patrz Wytyczne UNEP z 1987 r., Cz. I. Wprowadzenie.

<sup>172</sup> International Association for Impact Assessment and Institute of Environmental Assessment, Principles of environmental impact Assessment Best practice, January 1999.

<sup>173</sup> Environmental Impact Assessment. Guidelines for FAO field projects, September 2011, s. 7.

Jedną z pierwszych, a zarazem popularnych w doktrynie, definicji, jest definicja R.E. Munna, który postrzega ocenę oddziaływania w sposób bardzo szeroki: to identyfikowanie i przewidywanie oddziaływania na środowisko oraz na zdrowie człowieka i jego warunki życia projektów aktów prawnych, polityk, programów, projektów i innych procedur, ich opracowanie i rozpowszechnienie informacji o tym oddziaływaniu<sup>174</sup>. G.S. Davies i F.G. Muller proponują rozszerzenie wyżej przywołanej definicji o skutki socjoekonomiczne, co umożliwi wieloaspektową ocenę<sup>175</sup>.

Ch.H. Eccleston zwraca uwagę na aspekt niepewności, jaki towarzyszy ocenie oddziaływania. Zauważa, że o ile zwykle przewidywanie jest dość kategorięcznym stwierdzeniem, bliskim pewności, o tyle w przypadku oceny oddziaływania taka bliskość nie występuje. Przy najbardziej starannej analizie to, co może zostać osiągnięte, to wskazanie określonego stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia<sup>176</sup>, którego jednak nie można równać z pewnością. Kwestią przewidywania skutków, jakie aktywność może wywołać w środowisku, zajął się również J. Brady. Jego zdaniem doświadczenia dotyczące oceny oddziaływania i znajomość ekosystemu (czy szerzej zakresu przedmiotowego objętego oceną oddziaływania na środowisko) pozwalają na zracjonalizowanie znaczących efektów, jakie może wywołać aktywność<sup>177</sup>.

Za rdzeń oceny oddziaływania A. Gillespie uważa przewidywanie potencjalnych skutków projektu, który jest na etapie planowania, a skutki jeszcze się nie zdarzyły. Samo przewidywanie, poprzedzające podejmowaną decyzję, ma zarówno prewencyjny, jak też przezornościowy wymiar w tym sensie, że próbuje podsumować i usunąć, zmodyfikować lub zmitygować skutki działań, zanim decyzja dotycząca realizacji projektu zostanie podjęta. Ocena oddziaływania to całościowy proces, którego celem jest promocja zrównoważonego rozwoju, wykorzystywany do zapewnienia, że oddziaływanie człowieka na „środowisko” wynikające z działań, programów i polityk będzie w pełni rozpoznane poprzez ujawnienie ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków przed podjęciem decyzji<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Environmental impact assessment: principles and procedures, 2 ed., John Wiley, 1979, za P. Wathern (ed.) Environmental Impact ..., s. 6.

<sup>175</sup> G.S. Davies, F.G. Muller, A handbook on environmental impact assessment for use in developing countries. Report submitted to United Nations Environment Programme, Nairobi 1983; P. Wathern (ed.) Environmental Impact..., s. 6.

<sup>176</sup> Global environmental policy..., s. 113.

<sup>177</sup> Environmental Management in Organizations: The IEMA Handbook, Earthscan in the UK and USA, 2005, s. 172.

<sup>178</sup> Environmental impact assessments in international law, Comparative & International Environmental Law, vol. 17, issue 2, August 2008, s. 226.

Kolejny przedstawiciel doktryny zajmujący się badaniem teoretycznoprawnym oceny oddziaływania na środowisko – P. Wathern – definiuje ocenę jako procedurę, której końcowym celem jest dostarczenie decydom wskaźników określających prawdopodobne konsekwencje podejmowanych przez nich działań. Analizując ocenę oddziaływania z perspektywy historycznej, podkreśla, że skupienie się na elemencie autoryzacji przedsięwzięcia było widoczne w początkowej fazie jego stosowania, z czasem zaś przestało odgrywać rolę decydującą. W pierwszych latach stosowania oceny oddziaływania przywiązywano dużą uwagę do etapu podejmowania decyzji, jako najbardziej spektakularnego w całym procesie decyzyjnym. Z czasem zauważono, że oceny oddziaływania przestały pełnić wyłącznie rolę uzupełniającą w tym procesie, lecz ich rola w ograniczaniu negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia zaczęła się na dużo wcześniejszym etapie niż autoryzacja<sup>179</sup>.

L.W. Canter uwypukla zakres, do którego ocena oddziaływania może zostać wykorzystana. To analiza obejmująca fizyczno-chemiczne, biologiczne, kulturowe oraz społeczno-ekonomiczne elementy składające się na środowisko<sup>180</sup>.

J. Glasson, R. Therivel i A. Chadwick proponują definicję odwołującą się do klasycznych elementów tego instrumentu: w istocie ocena oddziaływania jest systematycznym procesem, w którym sprawdzane są środowiskowe konsekwencje działań proponowanych do realizacji<sup>181</sup>.

Ocena oddziaływania to działania podejmowane w celu zidentyfikowania i przewidywania oddziaływania projektu na biogeofizykochemiczne składniki środowiska i życie człowieka, tak aby zaproponować odpowiednie środki, programy i procedury mające zminimalizować oddziaływanie. Ocena jest przeprowadzana, zanim projekt albo inna aktywność zostaną zrealizowane, co pozwoli na uniknięcie wyrządzenia szkody w perspektywie krótko- i długoterminowej. Oddziaływanie może być zdefiniowane jako jakakolwiek zmiana wywołana przez aktywność w fizycznych, chemicznych, biologicznych, kulturowych lub społeczno-ekonomicznych składnikach środowiska. Autorzy zwracają uwagę, że ocena oddziaływania nie jest zorientowana negatywnie w stosunku do realizacji projektu<sup>182</sup>.

Ocena oddziaływania na środowisko stanowi ewaluację skutków, które prawdopodobnie spowoduje realizacja działań znacząco oddziałujących na

---

<sup>179</sup> Environmental Impact Assessment..., s. 6.

<sup>180</sup> L.W. Canter, Environmental Impact Assessment, Impact Assessment; vol. 1, issue 2, 1982, s. 8–9.

<sup>181</sup> Introduction to Environmental impact Assessment, 4 ed., Routledge 2012, s. 3–4.

<sup>182</sup> Y. Anjaneyulu, V. Manickam, Environmental impact Assessment. Methodologies, 2ed. BSP Publications, Sultan Bazar 2007, s. 1–2.

środowisko. To proces uporządkowany, mający pomóc w rozważaniu możliwych oddziaływań, zanim zostanie podjęta decyzja o realizacji albo o odstąpieniu od realizacji. Ocena oddziaływania wymaga m.in. publikacji raportu środowiskowego, opisującego możliwe znaczące oddziaływania w sposób szczegółowy. Konsultacje oraz udział społeczeństwa stanowią część integralną tej oceny. Oceny oddziaływania stanowią uprzedzające, partycypacyjne narzędzie zarządzania środowiskowego<sup>183</sup>.

Aspektem rzadko podnoszonym w definicjach, a równocześnie zasługującym na szczególną uwagę, jest monitoring. N.A. Robinson zauważa, że ocena oddziaływania nie stanowi zwykłej procedury „liniowej”, ale przypomina pętlę. Polega ona na studiowaniu i nauce, co oznacza, że po powzięciu decyzji dotyczącej realizacji projektu sięga się do monitoringu, w celu oceny przyjętych założeń dotyczących oddziaływania, aby w przyszłości lepiej eliminować negatywne oddziaływania podczas oceny podobnych działań<sup>184</sup>.

Inną często przywoływaną definicją jest ta zaproponowana przez S. Jay’a, C. Jones’a, P. Slinn’a, C. Wood’a. Oceny oddziaływania, ich zdaniem, to szacowanie skutków, które prawdopodobnie zostaną wywołane przez większe projekty (albo inne działania) znacząco oddziałujące na środowisko. To systematyczny proces, w ramach którego następuje rozważenie możliwego oddziaływania, zanim zostanie podjęta decyzja odnośnie do tego, czy powinien on uzyskać zezwolenie na realizację. Oceny oddziaływania wymagają, między innymi, publikacji przygotowanego raportu opisującego prawdopodobne oddziaływanie w sposób szczegółowy. Konsultacje oraz udział społeczeństwa stanowią integralną część szacowania. Stąd oceny oddziaływania stanowią instrument zarządzania środowiskowego antycypacyjny oraz partycypacyjny<sup>185</sup>.

D.P. Lawrence scharakteryzował ocenę oddziaływania w czterech punktach. Jego zdaniem oceny oddziaływania to systematyczny proces (1) określania i zarządzania – identyfikowania, opisywania, mierzenia, przewidywania, interpretowania, integrowania, ogłaszania, zaangażowania i kontroli (2) potencjalnych (albo rzeczywistych) oddziaływań (bezpośrednich oraz pośrednich, indywidualnych oraz skumulowanych, prawdopodobnych, że się pojawią (3) proponowanych (albo istniejących) aktywności ludzkich (projektów, planów, programów, aktów prawnych, innych działań) i ich alternatyw (4) na środowisko (fizyczne, chemiczne, biologiczne, ekologiczne, zdrowie ludzkie, kulturowe, społeczne, ekonomiczne, przekształcone oraz relacje zachodzące między nimi)<sup>186</sup>.

---

<sup>183</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 287–288.

<sup>184</sup> N.A. Robinson, *International trends...*, s. 610.

<sup>185</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 287-8.

<sup>186</sup> *Environmental Impact...*, s. 7.



O. Elias zalicza oceny oddziaływania do podstawowych elementów prewencyjnego podejścia w ochronie środowiska oraz zrównoważonego rozwoju. Zarówno na poziomie krajowym, jak też międzynarodowym, umożliwia, a nawet ocena wymaga od decydentów zintegrowania środowiskowych elementów w społeczno-ekonomiczne planowanie. Pozwala równocześnie na świadome podjęcie decyzji odnośnie do skutków środowiskowych, przed rozpoczęciem realizacji działania. Pozwala także na wprowadzenie zmian bądź na wybór alternatywy. W ramach oceny oddziaływania następuje włączanie w proces decyzyjny osób potencjalnie dotkniętych działaniem. Ocena oddziaływania to procedura, która nie wymusza osiągnięcia określonego rezultatu ani nie określa żadnych standardów środowiskowych<sup>187</sup>.

Zdaniem A.K. Biswas, S.B.C. Agarwal, ocena oddziaływania jest zarówno narzędziem służącym do analizy skutków środowiskowych planowanych do realizacji inwestycji, jak też procedurą mającą służyć włączeniu analiz do procesu decyzyjnego. Ogólnym celem jest zapewnienie, że inwestycja nie spowoduje nieakceptowalnych szkód w środowisku ani nie doprowadzi do zmniejszenia produktywności naturalnego systemu. Ocena oddziaływania nie służy rozwiązywaniu problemów oraz nie stanowi substytutu w implementacji właściwych polityk<sup>188</sup>.

Do wspólnych cech procedury oceny oddziaływania na środowisko T. Koivurowa zalicza sposób wprowadzenia tej procedury – w drodze odrębnego aktu prawnego bądź jako część regulacji sektorowych. Głównym celem oceny oddziaływania jest dostarczenie naukowej informacji w procesie decyzyjnym odnośnie do projektowanej aktywności. W tym sensie ocena oddziaływania sama nie jest procesem decyzyjnym, ale dostarcza w tym procesie określonych informacji. Zdaniem Autorki w ramach oceny oddziaływania przedstawiana jest kompleksowa analiza dotycząca aktywności. Oznacza to, że obejmuje ona nie tylko aktywność w kształcie zaproponowanym, lecz również rozwiązania alternatywne, włączając w to „wariant zerowy”, czyli taki, który opisuje zmiany, jakie nastąpiłyby w przypadku braku realizacji aktywności. Kolejny integralny element oceny oddziaływania na środowisko stanowią zaproponowane środki mające zmniejszać negatywne oddziaływanie na środowisko. Natomiast zwykle, chociaż nie w każdej

---

<sup>187</sup> Environmental Impact Assessment, [w:] M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris (eds.), Research Handbook on International Environmental Law, Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, USA 2011, s. 227.

<sup>188</sup> A.K. Biswas, S.B.C. Agarwal, Environmental Impact Assessment for Developing Countries, Butterworth-Heinemann Ltd Linacre House, Jordan Hill Oxford 1992, s. 169.

procedurze, przygotowana dokumentacja zawiera część napisaną w języku nietechnicznym, po to aby również inne osoby, niebędące ekspertami, mogły zrozumieć jej treść<sup>189</sup>.

Na zakończenie mniej teoretycznoprawne ujęcie oceny oddziaływania przedstawione przez D. Bodansky'ego. Zwraca on uwagę na cel tego instrumentu: tak jak oznaczenie na produkcie pomaga klientowi w wyborze, tak ocena oddziaływania ma służyć pełniejszemu poinformowaniu decydentów o skutkach środowiskowych podejmowanych decyzji<sup>190</sup>.

Prezentowane w doktrynie definicje, chociaż różnią się w pewnych zakresach, zwykle łączą oddziaływanie powodujące powstanie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania z oddziaływaniem negatywnym. Podobną uwagę można również odnieść do aktów prawnych, wiążących obowiązek przeprowadzenia oceny z kwalifikowanym negatywnym oddziaływaniem na środowisko. Ocena oddziaływania stała się, pomimo wykorzystania w nazwie neutralnego w swoim wydźwięku określenia „oddziaływanie”, nośnikiem informacji o negatywnym oddziaływaniu projektu planowanego do realizacji. Rozpoznanie pozytywnego wpływu projektu jest równie trudne, jak rozpoznanie jego wpływu negatywnego.

## 2.5. Ocena oddziaływania na środowisko w procesie decyzyjnym

Proces decyzyjny powinien służyć wyważeniu pomiędzy różnymi aspektami: ekonomicznymi, technicznymi, społecznymi, środowiskowymi i wpływem na zdrowie ludzi. Wszystkie one wymagają odpowiedniej uwagi i oceny.

Oceny oddziaływania na środowisko stanowią w wymiarze uniwersalnym, tzn. zarówno w prawie krajowym, jak i międzynarodowym, integralny element procesu decyzyjnego obejmującego określony przedmiot (planowane do realizacji działanie – ocena oddziaływania na środowisko oraz plan ewentualnie program, politykę w przypadku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – wykazujące określony poziom oddziaływania na środowisko). Element ten jest przywoływany wielokrotnie w definicjach proponowanych w doktrynie. Włączenie oceny oddziaływania do procesu decyzyjnego racjonalizuje potrzebę przeprowadzenia tego procesu, pozwalając na uwzględnienie skutków środowiskowych. Tak jak uwzględnienie w procesie decyzyjnym aspektów środowiskowych jest niezbędne dla ochrony środowiska, tak sam proces decyzyjny jest konieczny dla istnienia oceny oddziaływania na środowisko. Wyłączenie oceny z tego procesu prowadziłyby do

---

<sup>189</sup> T. Koivurowa, P. Lesser, S. Bickford, P. Kankaanpää, M. Nenasheva, *Environmental Impact...*, s. 5–6.

<sup>190</sup> D. Bodansky, *The Art...*, s. 72.

zaprzeczenia sensu przeprowadzania oceny. Szacowanie wpływu na środowisko odbywałoby się dla samego ustalenia tego wpływu, co chociaż stanowiłoby poszerzenie wiedzy o projekcie, nie prowadziłoby do realizacji jednego z podstawowych celów oceny oddziaływania, jakim jest zwiększenie ochrony środowiska w procesie decyzyjnym.

Podejście formalne do oceny oddziaływania, to jest przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko w procesie decyzyjnym, ale bez przykładania należytego znaczenia do jej wyników, również nie przybliżyłoby decydentów do wyboru projektu najbardziej korzystnego środowiskowo. Żaden z celów opisanych powyżej nie zostałby osiągnięty. Dopiero podejście, w którym wyniki oceny stają się realnym elementem procesu decyzyjnego, czy też – odwołując się do terminologii Konwencji o różnorodności biologicznej – wzięcie ich pod uwagę w sposób należyty<sup>191</sup>, przyczynia się do właściwej realizacji celów oceny oddziaływania.

Aby ocena właściwie wypełniała stawiane przed nią cele, powinna stać się nie tylko elementem procesu decyzyjnego, lecz również sama analiza środowiskowa powinna zostać przeprowadzona na określonym etapie procesu decyzyjnego. Chodzi o odpowiednio wczesny etap, tak aby wyniki analizy środowiskowej mogły – jeżeli zajdzie taka konieczność – stanowić podstawę zmian w samym projekcie bądź umożliwić wprowadzenie nowych środków zabezpieczających środowisko. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – w zależności od przebiegu postępowania inwestycyjnego – może być brany pod uwagę na różnych etapach tego procesu.

Pomimo powszechności instrumentu wyniki badań prowadzonych w doktrynie wskazują na różne zagrożenia związane z jego przeprowadzaniem, mające wpływ na proces decyzyjny. Á. Enríquez-de-Salamanca zidentyfikował 10 rodzajów manipulacji, jakie mogą wystąpić podczas oceny oddziaływania<sup>192</sup>, pochodzących zarówno od inwestora proponującego projekt, społeczeństwa biorącego udział w ocenie, jak też organów administracji uczestniczących w procesie decyzyjnym. Zdaniem Autora te ostatnie mogą wpływać na ocenę oddziaływania poprzez nałożenie, bądź odstąpienie od nałożenia, obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, wyznaczenie organów konsultowanych czy

---

<sup>191</sup> Por. art. 14 ust. 1 lit. b Konwencji.

<sup>192</sup> Á. Enríquez-de-Salamanca, Stakeholders' manipulation of Environmental Impact Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 68, 2018, s. 11. Do form manipulacji zostały zaliczone nieprawdziwe informacje, powstrzymywanie się od udzielenia informacji, jak również ich nadmiar i inne.

wyznaczanie konsultacji społecznych w czasie okresu urlopowego, co zmniejszy zainteresowanie projektem ze strony społeczeństwa<sup>193</sup>.

Uwadze nie może ująć zmiana podejścia dotycząca roli i znaczenia oceny oddziaływania w procesie decyzyjnym jak nastąpiła od początku powstania tego instrumentu. W pierwszym okresie jego stosowania, dominowało oczekiwanie polegające na wzmacnianiu merytorycznym procesu decyzyjnego. Stąd nawiązania do racjonalnego modelu podejmowania decyzji. Skupiano się przede wszystkim na poszerzeniu wiedzy decydentów. Doprowadziło to do negatywnych zjawisk, w praktyce oceny oddziaływania zaczęły funkcjonować na zasadzie autopilota, co przekładało się na przygotowanie ogromnej liczby obszernych dokumentów zawierających techniczne dane, z których decydenci nie potrafili w pełni skorzystać w procesie decyzyjnym<sup>194</sup>.

Wobec pojawiającego się kryzysu oceny oddziaływania w takim modelu, zaczęto większą wagę przykładac do aspektów partycypacyjnych. Okolicznością sprzyjającą zmianie podejścia był rozwój różnych form włączania społeczeństwa w proces decyzyjny dotyczący ochrony środowiska, jak również rozwój alternatywnych środków rozwiązywania sporów, w relacjach już nie tylko środowiskowych<sup>195</sup>. Nastąpiło większe otwarcie oceny na różne grupy posiadające reprezentujące określone interesy, takie jak społeczeństwo.

Przykładem analizy wpływu oceny oddziaływania na środowisko na proces decyzyjny jest publikacja E. Lenkesa, zawierająca analizę 45 projektów związanych z ropą naftową procedowanych w latach 1985–1997 w Norwegii<sup>196</sup>. W konkluzji Autor zauważył, że ocena oddziaływania odegrała mniejszą rolę na finalnym etapie podejmowania decyzji odnośnie do realizacji projektów, który został zdominowany przez prawidłowe zastosowanie obowiązujących w danym obszarze regulacji prawnych. Konkluzja została jednak uzupełniona o uwagę, że ocena oddziaływania przeprowadzona na odpowiednim wczesnym etapie pozwoliła na identyfikację zasadnych do wprowadzenia rozwiązań chroniących środowisko, których zastosowanie zostało nałożone przez podejmujących decyzję<sup>197</sup>. Tłem dla analizy był co do zasady jednolity system decyzyjny oparty o rozwiązania prawne obowiązujące w jednym kraju. Okolicznością ułatwiającą osiągnięcie wyniku była również

---

<sup>193</sup> Tamże, s. 12.

<sup>194</sup> C.W. Christopher, *Success by a thousand...*, s. 556.

<sup>195</sup> H. Saarikoski, *Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000, s. 682.

<sup>196</sup> E. Leknes, *The Role of EIA...*, s. 309–334.

<sup>197</sup> Tamże, s. 326.

sytuacja gospodarcza ograniczona do jednego kraju oraz osadzenie w tych samych realiach politycznych (z niewielkimi zmianami wynikającymi z cyklu wyborczego).

Ocena oddziaływania jest procesem wspomagającym osiągnięcie trzech zasadniczych celów w procesie decyzyjnym. Są one następujące:

1. wsparcie dla decydentów;
2. włączanie kwestii środowiskowych w proces inwestycyjny – realizacja zasady zrównoważonego rozwoju;
3. uspołecznianie procesów inwestycyjnych<sup>198</sup>.

Podstawowym celem oceny oddziaływania jest wsparcie w procesie decyzyjnym podmiotu podejmującego decyzję o realizacji inwestycji<sup>199</sup>, wyposażenie go w wiedzę dotyczącą możliwych konsekwencji środowiskowych działań<sup>200</sup>, wzmocnienie procesu decyzyjnego<sup>201</sup>, tak aby proponowane działanie uwzględniało potrzeby środowiska<sup>202</sup>. W ujęciu od strony procesu inwestycyjnego celem oceny jest optymalizacja decyzji zezwalającej na realizację danego przedsięwzięcia<sup>203</sup>. W myśl Konwencji z Espoo to niezbędny środek poprawy jakości informacji przedstawianej decydentom<sup>204</sup>. Niektórzy zwracają uwagę na dwa momenty, w których wiedza może zostać wykorzystania – pierwszy dotyczy udzielenia zgody na realizację projektu, a drugi – kształtu inwestycji.

Ocena oddziaływania pozwala na zebranie w jednym czasie informacji o możliwie wszystkich przewidywanych skutkach, jakie działalność planowana do realizacji może wywołać w środowisku. Skupienie tej wiedzy w procesie decyzyjnym pozwala na zbudowanie całościowego obrazu dotyczącego kwestii oddziaływania na środowisko. Jest to znacznie korzystniejsze rozwiązanie niż w sytuacji, gdy taka wiedza jest rozproszona na poszczególne etapy

---

<sup>198</sup> Szczegółowo kwestia uspołecznienia w ramach oceny oddziaływania na środowisko zostanie omówiona w podrozdziale 6.5 Udział społeczeństwa oraz 7.3 Uspołecznianie procesów decyzyjnych niniejszej pracy.

<sup>199</sup> Podobnie: A. Boyle, *Developments in...*, s. 229; B. Sadler, *Environmental Assessment In...*, s. 13–15; J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 134.

<sup>200</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 288.

<sup>201</sup> M.H. Sadar, *Catalysing more debate on environmental impact assessment*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, December 2002, s. 231.

<sup>202</sup> D.P. Lawrence, *Environmental impact...*, s. 8; C.D. Ritter, G. McCratec, R.H. Nilsson, P.M. Fearnside, U. Palme, A. Antonelli, *Environmental impact assessment in Brazilian Amazonia: Challenges and prospects to assess biodiversity*, *Biological Conservation*, vol. 206, February 2017, s. 161.

<sup>203</sup> B. Wiszniewska, J.A. Farr, J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Ministerstwo Środowiska 2002, s. 12.

<sup>204</sup> Por. Preambuła Konwencji z Espoo.

przygotowywania inwestycji, w których uczestniczą różni decydenci. Zebranie ich w ramach jednego postępowania sprawia dodatkowo, że tworzą one (bądź dążą do stworzenia) całościowe spektrum możliwego oddziaływania na środowisko, które wykazuje cechę spójności. W doktrynie prezentowane jest również bardziej elastyczne podejście, dopuszczające, dla szczególnie skomplikowanych projektów, przeprowadzenie oceny oddziaływania w sposób częściowy, w którym przygotowywane i dostarczane decydującym byłyby wiadomości odpowiadające danemu etapowi zaawansowania przedsięwzięcia<sup>205</sup>.

Warto podkreślić, że w zdecydowanej większości przypadków wynik oceny oddziaływania nie jest wiążący dla decydentów. Innymi słowy, nie powstaje jakiegokolwiek zobowiązanie wyboru rozwiązania najbardziej korzystnego dla środowiska<sup>206</sup>, a jedynie (aż) powiększenie wiedzy o kwestie środowiskowe. Wsparcie informacyjne jawi się jako pewien aksjomat ułatwiający wybór racjonalnej opcji<sup>207</sup>, przez którą uważa się opcję prowadzącą do osiągnięcia rezultatu najbardziej satysfakcjonującego wobec przyjętych założeń, w oparciu o pełne rozpoznanie konsekwencji analizowanych alternatyw i przyczyn rządzących wyborem<sup>208</sup>. Niekiedy w literaturze dotyczącej oceny oddziaływania oparto się na – mniej lub bardziej świadomym – założeniu, że samo pasywne rozpoznanie możliwych skutków realizacji projektu będzie stwarzało warunki podjęcia racjonalnej decyzji<sup>209</sup>.

Założenie to odwołuje się do modelu racjonalnego podejmowania decyzji<sup>210</sup> – w myśl którego samo rozpoznanie problemu pozwoli na podjęcie najkorzystniejszej decyzji. W doktrynie nie brakuje również krytyki tego modelu, nazywając go nierealistycznym. Decyzje dotyczące dużych projektów, zarówno publicznych, jak i prywatnych, nie są podejmowane w oparciu o logikę charakteryzującą model racjonalny. W rzeczywistości, pozostają one pod silnym wpływem pozanaukowych

---

<sup>205</sup> A. Boyle, *Developments in...*, s. 228.

<sup>206</sup> P. Wathern (ed.), *Environmental Impact...*, s. 19; również A. Boyle zwraca uwagę, że ocena oddziaływania nie rozstrzyga, czy projekt powinien być procedowany, a jeżeli zapadnie decyzja pozytywna, w jakiej formie; *Developments in...*, s. 228.

<sup>207</sup> Glasson, J., R. Therivel and A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 7 i n.

<sup>208</sup> M. Nilsson, H. Dalkmann, *Decision making and strategic environmental assessment*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 3, issue 3, 2001, s. 305–327.

<sup>209</sup> L. Krňiv, W.A.H. Thissen, *Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 18, issue 3, 2000, s. 191–200.

<sup>210</sup> D.P. Lawrence przywołuje nie tylko zalety tego modelu, lecz również wady. Do tych ostatnich zalicza zbyt dużą rolę ekspertów, a zbyt małą społeczeństwa. Ponadto stwierdza, że ocena oddziaływania wykorzystywana w ramach tego modelu współdzieli je obie. *Planning theories...*, s. 608–611.

czynników, takich jak znaczenie agencji planującej inwestycję czy stanowisko zainteresowanej grupy politycznej<sup>211</sup>. W najbardziej pesymistycznym ujęciu prezentowanym przez m.in. M. Cashmore, w procesie, w którym została przeprowadzona ocena oddziaływania może zostać podjęta decyzja niebędąca bardziej wrażliwa środowiskowo niż taka, która zapadłaby bez oceny<sup>212</sup>.

Drugim celem jest włączanie zagadnień dotyczących kompleksowego zarządzania środowiskiem do cyklu procesu inwestycyjnego<sup>213</sup>. Niezbędne jest takie ukształtowanie działania, aby uwzględniało kwestie środowiskowe, tj. wymagania wynikające z potrzeby ochrony środowiska. Ostateczny kształt nadają rozwiązania *stricte* związane z projektem (decyzja o zmianie lokalizacji zaplanowanego przedsięwzięcia ze względu na wymogi ochrony środowiska) lub podejmowane dodatkowo – jako działania mitygujące albo eliminujące negatywny wpływ na środowisko ustalone przez inwestora bądź organ przeprowadzający ocenę oddziaływania (tzw. warunki środowiskowe). W takim kontekście należy odczytywać regulacje zawarte w Konwencji kartageńskiej, zobowiązujące państwa do przeprowadzenia oceny oddziaływania, tak aby mogły zostać podjęte właściwe środki w celu zapobiegania znaczącym zanieczyszczeniom lub szkodliwym zmianom w środowisku<sup>214</sup>.

Celem oceny oddziaływania jest przyczynienie się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju<sup>215</sup>. Wzięcie pod uwagę kwestii środowiskowych, rozwoju gospodarczego oraz społecznych pozwala na pogodzenie, a przynajmniej dąży do pogodzenia, często przeciwnych oczekiwań wpisanych w trzy oddziałujące na siebie aspekty. Negatywny wpływ rozwoju gospodarczego na ochronę środowiska jest bardziej widoczny w krajach rozwijających się niż w krajach rozwiniętych i wyraża się m.in. w zwiększonym popycie na surowce, energię, wytwarzaniu większej ilości odpadów, co eskaluje negatywne oddziaływanie na środowisko. Interakcje pomiędzy rozwojem ekonomicznym i społecznym oraz ochroną środowiska zostały

---

<sup>211</sup> L. Ortolano, A. Shepherd, *Environmental impact...*, s. 5.

<sup>212</sup> M. Cashmore, R. Gwilliam, R. Morgan, D. Cobb, A. Bond, *The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, issue 4, 2004, s. 297; A. Gillespie, *Environmental impact...*, s. 226.

<sup>213</sup> T. Nitz, I. Holland, *Does environmental impact assessment facilitate environmental management activities?*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 2, issue 1, 2000, s. 1–17.

<sup>214</sup> Por. art. 12 ust. 2; analogiczne regulacje zawiera np. Konwencja z Noumea, art. 16 ust. 2; II konwencja helsińska, art. 7 ust. 3 (Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346).

<sup>215</sup> A. Boyle, *Developments in...*, s. 229.

zauważone na poziomie krajowym oraz międzynarodowym, co dało wyraz w treści konwencji, deklaracji, czy przewodników.

Jako istotny element oceny oddziaływania na środowisko należy uznać udział społeczeństwa, wyrażający się w możliwości wypowiedzenia się odnośnie do działania planowanego do realizacji. Oceny oddziaływania odegrały znaczącą rolę w uspołecznieniu procesów decyzyjnych dotyczących ochrony środowiska. Dotyczy to zarówno pojedynczych przedsięwzięć, jak też planów i programów.

Tak jak raport środowiskowy ma wyposażyć decydentów w dodatkową wiedzę odnośnie do oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, tak udział społeczeństwa ma wyposażać w wiedzę o stosunku społeczeństwa odnośnie do działania. Przy czym stosunek ten jest nakierowany na zagrożenia powiązane z ochroną środowiska dostrzegane przez społeczność. Udział mieszkańców znajdujących się w zakresie oddziaływania inwestycji pozwala na wyrażenie opinii osobom bezpośrednio odczuwającym skutki realizacji określonego działania, np. osobom, które będą mieszkać w sąsiedztwie linii elektroenergetycznej, a obawy związane z negatywnym oddziaływaniem pól elektromagnetycznych staną się stałym elementem domowego życia. Chociaż realizacja inwestycji z punktu widzenia rządu określana byłaby niezbędną, zmierzającego do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, to lokalnie występujący problem związany z jej realizacją może zostać łatwiej zauważony dzięki udziałowi społeczeństwa. Opinie zebrane w ramach udziału społeczeństwa wyrażają również stopień akceptacji dla planowanych działań i pozwalają na wczesnym etapie zmierzyć się z potencjalnym konfliktem związanym z ich realizacją. Aspekt ten można wiązać także z pojęciem sprawiedliwości ekologicznej, powstałym w odpowiedzi na swego rodzaju politykę lokalizowania projektów wrażliwych społecznie na terenach zamieszkałych przez ludność, która ze względu na takie uwarunkowania, jak np. niski stopień zamożności, nie będzie w stanie aktywnie uczestniczyć w procesie decyzyjnym<sup>216</sup>. Partycypacja społeczna w procesie oceny oddziaływania na środowisko stanowi element obecny już od pierwszej procedury przyjętej przez Kongres USA. R.K. Morgan określa ją jako element krytyczny oceny oddziaływania, chociaż niepozbawiony różnych trudności praktycznych<sup>217</sup>.

W doktrynie zwracano uwagę na różne rozwiązania umożliwiające osiągnięcie celów przez oceny oddziaływania, a tym samym warunkujące ich skuteczność w szerokim rozumieniu. B. Sadler zwraca uwagę na cztery kwestie: 1) przyjęcie

---

<sup>216</sup> Genezę i istotę ruchu Environmental Justice omawia J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 142-150.

<sup>217</sup> *Environmental impact assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no. 1, March 2012, s. 7.



właściwej perspektywy czasowej dla rozpoczęcia oceny oddziaływania, tak aby była ona przedstawiona odpowiednio wcześniej, co umożliwi rozważenie odpowiednich alternatyw. Spełnienie tego celu będzie możliwe tylko w wypadku, gdy ocena oddziaływania zostanie przeprowadzona na możliwie najwcześniejszym etapie, na którym zmiany projektu mogą być jeszcze przeprowadzone. Aspekt ten podkreśla się niemalże od początku powstania oceny. Aby z oceny oddziaływania uczynić instrument użyteczny, musi ona stać się integralną częścią przygotowywania projektu, a nie czymś wykorzystywanym po tym, kiedy projekt zostanie już przygotowany<sup>218</sup>; (2) jasne, precyzyjne wskazówki, mające postać np. przewodników, które określają najważniejsze zagadnienia, określają ramy czasowe oraz stanowią wkład przy podejmowaniu decyzji dotyczących przedsięwzięcia; (3) jakość informacji, odpowiedni produkt, który powstaje przez wypełnienie proceduralnych wymagań oraz stosowanie dobrych praktyk; (4) otwartość zarówno podejmujących decyzję, jak też inwestora na uwzględnienie wyników oceny oddziaływania, czemu mają sprzyjać dobra komunikacja i odpowiedzialność<sup>219</sup>.

## 2.6. Ocena oddziaływania na środowisko a inne instrumenty analizy wpływu na środowisko

Ocena oddziaływania stanowi jedno z wielu stosowanych narzędzi służących analizie wpływu na środowisko podejmowanych decyzji, używanego produktu, określonej usługi, czy nawet gałęzi gospodarki. W niniejszym podrozdziale instrument ten zostanie przedstawiony w ujęciu komparatystycznym, z odwołaniem się do czterech kryteriów, które pozwolą zwrócić uwagę na relacje pomiędzy oceną oddziaływania a innymi (wybranymi) narzędziami, ze szczególnym podkreśleniem różnic istniejących pomiędzy nimi.

Wśród licznych stosowanych narzędzi, do porównania zostaną wykorzystane następujące: SEEA (*System of Economic and Environmental Accounting*), Audyt Środowiskowy, EMS, czyli System Zarządzania Środowiskowego, cykl życia projektu (LCA, *Life-Cycle Assessment*), MFA (*Material Flow Analysis*), ocena

---

<sup>218</sup> Zwraca na niego uwagę również B.D. Clark, *Environmental impact...*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson, *Perspectives on environmental...*, s. 7.

<sup>219</sup> B. Sadler, R. Verhee, *Strategic environmental Assessment: status, challenges, and future directions*, Ministry of Housing, Spatial Plan and the environment of the Netherlands, Publication no 54, The Hague, Netherlands, 1996.

ryzyka (*risk assessment*) oraz analiza kosztów i korzyści (CBA, *cost benefits analysis*)<sup>220</sup>.

Charakterystyka porównawcza zostanie przeprowadzona w oparciu o następujące kryteria: pierwsze wskazuje, na ile są to narzędzia proceduralne, a na ile analityczne. Drugie, jakiego rodzaju oddziaływania można ocenić, stosując poszczególne narzędzia. Trzecie jest nakierowane na oceniany obiekt, a ostatnie opisuje, na ile narzędzia są wykorzystywane w procesie deskryptywnym, a na ile ukierunkowanym na zmianę<sup>221</sup>.

Odnosząc się do pierwszego kryterium podziału, narzędzia proceduralne są realizowane w trakcie określonej procedury, będącej najczęściej składową procesu decyzyjnego, podczas gdy narzędzia analityczne skupiają się na technicznych aspektach. Biorąc pod uwagę drugie kryterium dotyczące przedmiotu oceny, wyróżnia się takie narzędzia, które dedykowane są ocenie oddziaływania na środowisko albo ocenie środowiskowej wykorzystywanego materiału. Można wskazać również narzędzia pozwalające na ocenę obu przedmiotów. Co więcej, w przypadku niektórych narzędzi możliwe będzie rozszerzenie ocenianego zakresu o kwestie ekonomiczne. Dobór odpowiedniego narzędzia będzie determinowany konkretną potrzebą. Trzeci zakres pozwala wyróżnić narzędzia ze względu na oceniany obiekt. Można wyróżnić pięć grup takich obiektów: 1) polityki, plany, programy i projekty; 2) regiony albo narody; 3) organizacje; 4) produkty i usługi; 5) substancje. Proces zorientowany na zmianę skupia się na ustaleniu i analizie konsekwencji zmian. Proces deskryptywny opisuje stan w ujęciu statycznym, jaki jest (bądź powinien być) w określonym czasie. Obejmuje on raporty o stanie środowiska czy *accounting studies*.

Ocena oddziaływania dotycząca projektów jak również strategiczna ocena oddziaływania stanowią typowy przykład narzędzia proceduralnego. Nie wyklucza to włączenia do oceny wyników otrzymanych w wyniku korzystania z niektórych narzędzi analitycznych, takich jak MFA czy LCA. Ocena oddziaływania zwykle zawiera analizę dotyczącą wykorzystania zasobów naturalnych. W niektórych przypadkach może również uwzględniać kwestie społeczne, jak również ekonomiczne.

Innym przykładem narzędzi proceduralnych są EMS (EMAS oraz ISO 14001) oraz audyt środowiskowy. Są wykorzystywane w ramach organizacji, takich jak

---

<sup>220</sup> Zaprezentowane w podrozdziale narzędzia nie stanowią wyczerpującej prezentacji stosowanych instrumentów, lecz jedynie wybrane. Zostały one dobrane tak, aby pokazywały istniejącą różnorodność także w relacji do oceny oddziaływania na środowisko.

<sup>221</sup> Do takiego podziału odwołuje się m.in. G. Finnveden, A. Moberg, Environmental system analysis tools – an overview, *Journal of Cleaner Production*, vol. 13, 2005, s. 1165–1173.

przedsiębiorstwa albo organy administracji publicznej. Audyt środowiskowy obejmuje zarówno kwestie środowiskowe, jak też wykorzystanie zasobów środowiskowych. Mając na uwadze istniejące różnice, co do zasady oba narzędzia zostały zaprojektowane do oceny efektów działalności podmiotu, systemu zarządzania i procesów służących ochronie środowiska. Ocena oddziaływania jest natomiast przygotowywana w związku z planowanym do realizacji projektem, kwestie dotyczące podmiotu realizującego projekt odgrywają mniejsze znaczenie<sup>222</sup>.

*Life-Cycle Assessment* to narzędzie wykorzystywane do ustalenia oddziaływania na środowisko oraz wykorzystania zasobów naturalnych, jakie występuje przez cykl życia produktu, tj. od wykorzystania surowych materiałów niezbędnych do wytworzenia produktu, jego używania, do traktowania go jako odpadu, obejmuje ono również analizę usługi. Można je charakteryzować zarówno jako narzędzie deskryptywne, jak też jako zorientowane na zmianę. Skupienie się na produkcie (usłudze) stanowi element rozróżniający LCA od oceny oddziaływania na środowisko nakierowanej na projekt. Sprawia to, że oba instrumenty nie mogą się wzajemnie zastępować. Jeżeli przedmiotem oceny ma być produkt, wówczas naturalnym narzędziem oceny będzie LCA, a jeżeli projekt – ocena oddziaływania<sup>223</sup>. W doktrynie można również spotkać stanowiska wskazujące, że różnice między oboma instrumentami nie są duże<sup>224</sup>.

*System of Environmental-Economic Accounting* jest narzędziem pozwalającym na łączną analizę danych statystycznych dotyczących środowiska oraz gospodarki. Pozwala na pokazanie różnych wzorów zrównoważonej produkcji oraz konsumpcji. Pokazuje gospodarcze konsekwencje, jakie wiążą się z utrzymaniem określonych standardów środowiskowych, przez co mogą stanowić wsparcie w procesie decyzyjnym dotyczącym zmian w gospodarce<sup>225</sup>. Dane zebrane w jego ramach umożliwiają m.in. określenie tzw. Zielonego PKB. Oceniany obiekt będzie

---

<sup>222</sup> Od audytu środowiskowego należy odróżnić audyt przeprowadzany na etapie funkcjonowania projektu poddawanego uprzednio ocenie oddziaływania na środowisko. Zwracają na to uwagę B. Dipper, C. Jones, Ch. Wood, Monitoring and Post-auditing in Environmental Impact Assessment: A Review, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 41, issue 6, 1998, s. 732. Audyt jako element oceny oddziaływania na środowisko zostanie omówiony w podrozdziale 6.7. Monitoring i audyt porealizacyjny.

<sup>223</sup> G. Finnveden, A. Moberg, Environmental system analysis tools – an overview, *Journal of Cleaner Production* vol. 13, 2005, s. 1169.

<sup>224</sup> A. Tukker wskazuje na znaczenie oddziaływania na środowisko brane pod uwagę w ramach LCA. To narzędzie jest również wykorzystywane w związku z procesem decyzyjnym, chociaż nie ulega wątpliwości, że są to odmienne procesy decyzyjne; Life cycle assessment as a tool in environmental impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000, s. 443–446.

<sup>225</sup> M. Vardon, J.P. Castaneda, M. Nagy, S. Schenau, How the System of Environmental-Economic Accounting can improve environmental information systems and data quality for decision making, *Environmental Science & Policy*, vol. 89, November 2018, s. 83.

definiowany w zależności od obszaru aktywności gospodarczej. Ocena oddziaływania stanowi instrument jednorodny w tym znaczeniu, że odnosi się do środowiska, kwestie dotyczące gospodarki nie stanowią zasadniczego pola zainteresowania.

*Material Flow Analysis* to narzędzie analityczne pozwalające na określenie przepływów w ujęciu ilościowym materiałów (przez które rozumie się również określone dobra) lub substancji w zdefiniowanym systemie. Może nim być zarówno sektor gospodarki, region, jak też ekosystem, ale także pojedyncza instalacja. Analiza może być przeprowadzona w określonych ramach przestrzennych bądź ramach czasowych. MFA wykorzystywany jest w ekonomii cyrkularnej. Analiza przepływów ilościowych określonej substancji, czy w odniesieniu do ekosystemu, może stać się elementem oceny oddziaływania na środowisko planowanego do realizacji projektu. Jest to jednak typowe narzędzie analityczne, w odróżnieniu od oceny oddziaływania na środowisko, która ma charakter proceduralny.

Analiza kosztów i korzyści jest starszą, w porównaniu do ocen oddziaływania, kompleksową metodą oceny efektywności inwestycji czy projektów, uwzględniającą całość przewidywanych korzyści i kosztów, w tym elementy ilościowe i jakościowe. Pozwala na określenie stopnia efektywności inwestycji w złożonym otoczeniu. Ma ona charakter ilościowy, co oznacza konieczność sprowadzenia kategorii jakościowych badanych aspektów do przeliczalnych wartości. W analizie uwzględniane są, poza aspektami finansowo-ekonomicznymi, również aspekty społeczne, kulturowe czy środowiskowe. Wyrażenie niektórych aspektów, jak estetyka, nie może obyć się bez przyjmowania pewnych subiektywnych wartości<sup>226</sup>. Porównując ocenę oddziaływania i analizę kosztów i korzyści, nasuwa się od razu wniosek o szerszym zakresie i jednocześnie mniejszym nacisku na dane liczbowe tej pierwszej, co nie oznacza, że ocena mogłaby zastąpić w procesie decyzyjnym analizę kosztów i korzyści. Obie analizy mogą stanowić instrumenty komplementarne.

Kolejną analizę wykorzystywaną w procesie decyzyjnym może stanowić ocena ryzyka (*risk assessment*). Prawnomiędzynarodowe osadzenie stanowi cechą łączącą ten instrument z oceną oddziaływania na środowisko<sup>227</sup>. Zasadnie wskazuje się, że decyzje dotyczące środowiska wymagają dobrego rozpoznania tego, co jest

---

<sup>226</sup> P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 20–21.

<sup>227</sup> Przykładem aktu, który odwołuje się do oceny ryzyka, jest Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2000 r., (Dz. U. 2004 r. Nr 216 poz. 2201), Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat (art. 12; Dz. U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634, ze zm.).

wiadome, oraz tego, co stanowi ryzyko. Zarządzanie ryzykiem stanowi centralną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa środowisku<sup>228</sup>. Jednocześnie aktywności stwarzające określony poziom ryzyka wywołania znaczącej szkody są zwykle poddane szczegółowym regulacjom prawnym<sup>229</sup>. W literaturze wyróżniane są dwa podstawowe obszary wykorzystania oceny ryzyka – dotyczące substancji chemicznych bądź zdarzeń. Ocena ryzyka często jest stosowana do ustalenia prawdopodobieństwa i rodzaju konsekwencji wystąpienia określonego zdarzenia o charakterze katastrofy, takiej jak eksplozja instalacji wykorzystującej materiały niebezpieczne, ustalenia obiektów narażonych na ekspozycję, czasu takiej ekspozycji itp. Ocena ryzyka może dotyczyć zarówno pojedynczych projektów, takich jak wprowadzenie nowych środków chemicznych, np. pestycydów, jak też przygotowywanych polityk<sup>230</sup>. Jednym z zasadniczych celów pozostaje określenie akceptowalnego ryzyka. Wymaga to uprzedniego zidentyfikowania wartości, które podlegają ochronie, oraz czynników im zagrażających.

P. Wathern zwraca uwagę, iż oceny ryzyka często stanowią obraz statystycznych obliczeń wskazujących na możliwość wystąpienia zdarzeń w określonych warunkach, co powoduje pewne trudności w ich prawidłowej interpretacji przez osoby nieposiadające odpowiedniego przygotowania. Poza tym, współdzielą słabości typowe dla analiz liczbowych – wyrażanie pewnych zdarzeń w postaci liczb niesie ze sobą margines subiektywności. Nie wszystkie zdarzenia można precyzyjnie wyrazić w postaci danych liczbowych<sup>231</sup>. Jest to istotne, albowiem przyjęte dane liczbowe stanowią następnie podstawę do prowadzenia dalszych analiz. Oparcie się na nieprecyzyjnych danych na początku analizy rzutuje na jej dalszą część. Innym problemem może być to, że te szczegółowe i skomplikowane obliczenia, zdaniem P. Watherna, mogą wywoływać u osób podejmujących decyzję przekonanie o ich większej wartości niż analizy opisowe<sup>232</sup>.

Oba narzędzia – ocena ryzyka oraz ocena oddziaływania na środowisko – koncentrują się wokół ustalenia prawdopodobnych zmian w środowisku, co wyznacza zakres wspólny obu narzędzi. Ocena ryzyka może stanowić narzędzie wykorzystywane zarówno przez podmioty prywatne, jak też publiczne. Ocena oddziaływania na środowisko stanowi element procesu decyzyjnego prowadzonego przez podmiot publiczny.

---

<sup>228</sup> S.J.T. Pollard, G.J. Davies, F. Coley, M. Lemon, Better environmental decision making – Recent progress and future trends, *Science of the Total Environment*, vol. 400, issues 1–3, August 2008, s. 20.

<sup>229</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 117.

<sup>230</sup> P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 21.

<sup>231</sup> Tamże, s. 21.

<sup>232</sup> Tamże, s. 21.

Do innych zasadniczych różnic należy sama istota. Ocena ryzyka koncentruje się tylko na jednym aspekcie możliwego oddziaływania – ryzyku, podczas gdy w ramach oceny oddziaływania ustala się możliwe w jak najszerszym ujęciu skutki, jakie planowane działanie może wywołać w środowisku. Kolejna zasadnicza różnica dotyczy uspołecznienia obu instrumentów. O ile zasadnie wskazuje się, że przy ocenie ryzyka do procesu decyzyjnego powinny zostać włączone podmioty ściśle powiązane ze skutkami analizowanego ryzyka, o tyle nie ma możliwości włączania społeczeństwa, tak jak ma to miejsce w przypadku oceny oddziaływania na środowisko.

Ze względu na różne okoliczności, w których wymienione w podrozdziale narzędzia są wykorzystywane, zwykle nie mogą one w pełni zastępować się wzajemnie. Nie można wykluczyć sytuacji, w której analiza wykonana w ramach jednego zostanie w całości albo w części wykorzystana w ramach innego narzędzia.

## 2.7. Ocena oddziaływania na środowisko - definicja

Skoro cel niniejszego opracowania ma być realizowany przy jednoczesnym znaczeniowym uporządkowaniu pewnych aspektów terminologiczno-pojęciowych, informacje zawarte w poszczególnych podrozdziałach zostaną wykorzystane do przedstawienia rozumienia oceny oddziaływania na środowisko, które będzie używane w niniejszej pracy.

Ocena oddziaływania na środowisko to prewencyjny, partycypacyjny instrument ochrony środowiska, stanowiący element procesu decyzyjnego. Ma na celu oszacowanie skutków środowiskowych działania planowanego do realizacji, przez co umożliwia podejmowanie decyzji odpowiedzialnych środowiskowo.

Przedstawioną definicję uzupełniają kilka cech kluczowych, charakteryzujących każdą ocenę oddziaływania na środowisko:

- instrument prewencyjny ochrony środowiska, w tym znaczeniu, że jego przeprowadzenie następuje na etapie planowania do realizacji działania. Co więcej, powinien być to taki etap, który realnie pozwoli na rozważenie w procesie decyzyjnym ustaleń wynikających z oceny oddziaływania. Ocena oddziaływania nie kończy się wraz z przygotowaniem dokumentacji czy podjęciem decyzji odnośnie do realizacji działania. Dane wykorzystane na potrzeby szacowania skutków środowiskowych powinny być stale weryfikowane w ramach monitoringu (audytu albo innych działań) na poszczególnych etapach funkcjonowania przedsięwzięcia i stanowić podstawę do podejmowania dalszych działań. W tym ujęciu ocena oddziaływania zawiera

mechanizm samodoskonalący, pozwalający na weryfikowanie przyjętych założeń w oparciu o rzeczywiste oddziaływania;

- instrument partycypacyjny – tzn. przeprowadzany z udziałem społeczeństwa. Udział polega na możliwości wypowiedzenia się przez społeczeństwo o planowanym działaniu. Udział jest zabezpieczony przez umożliwienie zapoznania się z dokumentacją dotyczącą działania, będącego przedmiotem procesu decyzyjnego, oraz odpowiednie ramy czasowe pozwalające na wypowiedzenie się odnośnie do tego działania. Ostatni element udziału społeczeństwa wiąże się z koniecznością wzięcia pod uwagę w procesie decyzyjnym zgłoszonych zastrzeżeń;
- procedura uporządkowana, w której następuje szacowanie skutków środowiskowych aktywności planowanych do realizacji, obejmująca całość środowiska, bez względu na zakres geograficzny skutków, w tym bez względu na granice administracyjne państw. Rozwinięcie oceny oddziaływania stanowi transgraniczna ocena oddziaływania, przeprowadzana z udziałem organów władzy państwa narażenia, a więc dotycząca tego obszaru oddziaływania działania, który wykracza poza granice jurysdykcji lub kontroli państwa;
- wykorzystywanie w procesie decyzyjnym z jednej strony wyróżnia oceny oddziaływania wśród innych instrumentów ochrony środowiska, np. tych, które są przygotowywane na potrzeby przedsiębiorcy w związku z bieżącą działalnością. Z drugiej strony zwraca uwagę na podmiot, który w największym stopniu korzysta z ustaleń oceny oddziaływania. Bez względu na to, kto dokonuje szacowania skutków środowiskowych, odbiorcą ustaleń jest organ, który w drodze rozstrzygnięcia publicznoprawnego decyduje o kształcie działania;
- umożliwiająca podejmowanie decyzji odpowiedzialnych środowiskowo. W tym elemencie najsilniej widoczna jest rola, jaką ocena oddziaływania powinna wywierać w procesie decyzyjnym. Innymi słowy, przedstawia on wpływ, jaki ustalenia oceny oddziaływania mają na kształt działania, w jakim ono zostanie dopuszczone do realizacji. W ujęciu szerokim obejmuje identyfikację oddziaływań oraz przedstawienie środków mających te działania zmniejszać. To w tym elemencie należy też upatrywać najszerszego stopnia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Skoro zasada ta wyraża potrzebę ochrony środowiska, jednocześnie nie negując potrzeby rozwoju gospodarczego, wówczas ustalenie relacji pomiędzy obiema wartościami oraz uzgodnienie, w jakim stopniu będzie

realizowana każda z nich, wymaga indywidualnego badania, uwzględniającego konkretne okoliczności. Ocena oddziaływania będzie stanowiła narzędzie odpowiadające tym potrzebom.

Przedstawione cechy zaliczyć należy do niezbędnego minimum w tym sensie, że w poszczególnych regulacjach mogą wystąpić jeszcze inne dodatkowe elementy związane bezpośrednio albo pośrednio z oceną oddziaływania, które będą wpływały na jej przebieg lub miejsce w procesie decyzyjnym.

## 2.8. Podsumowanie

Przegląd definicji oceny oddziaływania na środowisko powstałych w doktrynie, jak również zawartych w aktach międzynarodowych wskazuje na brak jednolitego podejścia w formułowaniu definicji dotyczących tego instrumentu. Można zauważyć tendencję do podkreślania aspektów, takich jak kwestie proceduralne, czy odnoszące się do zakresu poddawanego ocenie, czy wreszcie wynikające z postrzegania oceny oddziaływania jako elementu procesu decyzyjnego. Warto jednak podkreślić, że pomiędzy definicjami nie występują zasadnicze sprzeczności, wręcz przeciwnie, bliższa analiza wskazuje na istnienie wspólnego trzonu.

Ze względu na istnienie różnych mechanizmów służących realizacji celów międzynarodowego prawa ochrony środowiska konieczne było przedstawienie oceny oddziaływania w kontekście porównawczym, do czego wykorzystano wybrane instrumenty wykorzystywane do zidentyfikowania wpływu na środowisko różnych rodzajowo aktywności gospodarczych. Pozwoliło to na lepsze wyodrębnienie zakresu i uchwycenie istoty oceny oddziaływania w stosunku do pozostałych instrumentów.

Przedstawiona w rozdziale definicja uwzględnia perspektywę prawnomiędzynarodową, pomijając szczegółowe uwarunkowania wynikające z prawa unijnego oraz prawa krajowego, co sprawia, że ma ona uniwersalny charakter. Przyjęcie jej systematyzuje rozważania prowadzone w dalszej części. Sformułowana definicja przedstawia ocenę oddziaływania jako instrument ochrony środowiska, posiadający określoną strukturę i odgrywający określoną rolę w procesie decyzyjnym. Daje podstawę do prowadzenia dalszych analiz zawartych w kolejnych rozdziałach pracy.



### 3. Determinanty rozwoju oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym

#### 3.1. Wprowadzenie

Na rozwój oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym wpływ miało wiele czynników. W rozdziale zostały zidentyfikowane i omówione cztery z nich.

Prezentacji ocen oddziaływania w prawie międzynarodowym nie sposób rozpocząć bez zwięzłego odwołania do prawa krajowego, które jako pierwsze stworzyło ramy prawne tej procedury, tj. do prawa Stanów Zjednoczonych. Będzie to jedyny podrozdział w pracy tak szeroko odwołujący się do prawa krajowego, chociaż sposób prezentacji zostanie ograniczony do ramowej prezentacji kwestii najbardziej istotnych. Regulacje dotyczące Stanów Zjednoczonych zostaną w nim przedstawione jedynie w ujęciu historycznym. Jest to zabieg celowy, ponieważ ma skoncentrować uwagę na początkach regulacji dotyczących ocen oddziaływania. Jednocześnie ujęcie historyczne jest wystarczające dla uchwycenia cech charakterystycznych oceny oddziaływania w prawie amerykańskim, które w zasadniczych elementach są tożsame z elementami oceny oddziaływania występującymi w krajowym oraz międzynarodowym porządku prawnym, będącym zasadniczym przedmiotem analizy. Rozwiązania przyjęte w NEPA stanowią pierwowzór rozwiązań przyjmowanych zarówno w krajowych porządkach prawnych, jak też w prawie międzynarodowym, co pokazuje niniejsza praca.

Przedstawione w pierwszym podrozdziale zainteresowanie ochroną środowiska w Stanach Zjednoczonych można uznać za inspirujące dla podobnych ruchów prośrodowiskowych, które albo dopiero powstawały, albo uzyskały nowe impulsy do działania. Rozdział przedstawia okoliczności poprzedzające przyjęcie, treść pierwszej procedury ocenowej oraz doświadczenia, jakie zebrano w pierwszym okresie jej stosowania. Wyprzedzając rozważania, warto podkreślić, że element w największym stopniu różnicujący ocenę oddziaływania w prawie amerykańskim od prawa międzynarodowego dotyczy roli sądów w kształtowaniu oceny oddziaływania. Powierzenie znaczącej roli sądom w kształtowaniu oceny oddziaływania jest możliwe jedynie w prawie krajowym, szczególnie w precedensowym charakterze. Prawu międzynarodowemu, mającemu inną strukturę, brakuje podobnej możliwości w kształtowaniu ogólnych prawnomiędzynarodowych rozwiązań.

Drugą determinantę stanowią międzynarodowe konferencje, podczas których jednym z poruszanych zagadnień na temat instrumentów ochrony środowiska była właśnie ocena oddziaływania, wraz z aktami przyjmowanymi na ich zakończenie,

podkreślających ciągłość, jaka występuje pomiędzy konferencją a aktem ją kończącym.

Kolejnym wyróżnionym czynnikiem jest aktywność organizacji międzynarodowych. Chociaż ich działalność prawotwórcza jest ograniczona, to znaczenia należy upatrywać w innym obszarze. Stanowią forum dla wypracowania tekstów konwencji, jak również podejmują inne aktywności wspierające określony sposób rozwiązania problemów ekologicznych.

Ostatnim zidentyfikowanym obszarem, którego wkład w rozwój oceny oddziaływania na środowisko wymaga wyszczególnienia, jest działalność międzynarodowych instytucji finansujących. Działalność takich instytucji, jak UNEP, UNDP jest kluczowa, to swego rodzaju łączniki pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się w zarządzaniu problemami dotyczącymi ochrony środowiska. Jednak działalność międzynarodowych instytucji finansujących jest oceniana jako bardziej efektywna<sup>233</sup>.

### 3.2. Geneza i podstawy oceny oddziaływania w USA

Zagadnienia dotyczące oddziaływania planowanych projektów na środowisko były przedmiotem zainteresowania już w latach 50., jeszcze zanim przygotowano projekt NEPA. Informacje o problemach dotyczących skutków projektów infrastrukturalnych nie przełożyły się na projekty regulacji prawnych, ale można podać przykład zastosowania analizy środowiskowej w praktyce, jeszcze przed regulacjami prawnymi. Na początku lat 60. Komisja Energii Atomowej planowała przeprowadzenie działań polegających na detonacji materiałów nuklearnych na wybrzeżach Alaski. W związku z obawami dotyczącymi skutków, jakie mogły one wywołać, Kongres zażądał uprzedniego przeprowadzenia analizy skutków środowiskowych. Ostatecznie odstąpiono od realizacji projektu. Ocenę tę nazywa się „pierwszym EIS, czyli oświadczeniem o skutkach środowiskowych”<sup>234</sup>.

Jedną z przyczyn przyjęcia procedur dotyczących ochrony środowiska dotyczy problemów, jakie powodowała realizacja inwestycji stanowych. Były to głównie projekty infrastrukturalne, dotyczące zasobów wodnych, autostrad, bezpieczeństwa energetycznego. Agencje je realizujące nie miały w procedurach obowiązku rozważania negatywnych skutków dla środowiska wywoływanych przez

---

<sup>233</sup> S. Andresen, E. Hey, *The Effectiveness and Legitimacy of International Environmental Institutions*, *International Environmental Agreements*, vol. 5, issue 3, September 2005, s. 212–213.

<sup>234</sup> Ch.H. Eccleston, *NEPA and Environmental Planning: tools, techniques and approaches for practitioners*, CRC Press Taylor&Francis Group 2008, s. XXXVII.

realizowane projekty<sup>235</sup> czy ich konsultowania z lokalną społecznością. Różnego rodzaju opracowania dotyczące możliwych zagrożeń ekologicznych powodowanych przez takie inwestycje przez dekadę lat 60. były przedmiotem wysłuchań w Kongresie.

Stały się one podstawą do podjęcia prac dotyczących nowego mechanizmu kontrolnego, mającego formę krajowego instrumentu dotyczącego ochrony jakości środowiska. 11 lipca 1968 r. została przedstawiona Narodowa polityka na rzecz środowiska<sup>236</sup>. Przygotowywał ją zespół utworzony na polecenie senatora H.M. Jacksona, w skład którego wchodził m.in. prof. L.K. Caldwell, uważany za „ojca NEPA” oraz za twórcę nowego ruchu na rzecz ochrony środowiska<sup>237</sup>. To on podjął prace zakończone przygotowaniem projektu NEPA<sup>238</sup>. Wsparciem dla prowadzonych prac były organizowane w Kongresie kolokwia, mające na celu podniesienie świadomości dotyczącej potrzeby ochrony środowiska. Przeprowadzona kampania edukacyjna okazała się niewystarczająca dla wprowadzenia prośrodowiskowych zmian w Konstytucji USA. Przygotowywana równoległe poprawka konstytucyjna dotycząca ochrony środowiska nie została przyjęta.

W ostatecznym głosowaniu projekt NEPA uzyskał jednogłośnie poparcie w Senacie i znaczącą przewagę głosów „za” w Izbie Reprezentantów. Tak przyjazne przyjęcie, przy nielicznych głosach przeciwnych, tłumaczy się jako oddające ówczesne nastroje społeczne. W końcówce lat 60. społeczeństwo oraz media powszechnie wyrażały swoje stanowisko o konieczności ograniczenia degradacji środowiska, na co odpowiedzieli swoim głosowaniem politycy, wyrażając w ten sposób wolę wyborców. Prezydent Stanów Zjednoczonych R. Nixon podpisał akt 1 stycznia 1970 r. Chociaż początkowo był mu niechętny, zmienił zdanie – wobec rosnącego poparcia społecznego. Wybór daty nie był przypadkowy, miał to być, i był, pierwszy akt podpisany w nowej dekadzie, przez co w sposób symboliczny wyrażał nowe krajowe podejście do ochrony środowiska<sup>239</sup>. Przez osoby

---

<sup>235</sup> L. Ortolano, A. Shepherd, *Environmental impact...*, s. 5.

<sup>236</sup> Ang. A National Policy for the Environment.

<sup>237</sup> Ch.H. Eccleston, *NEPA and Environmental...*, s. XXXVIII.

<sup>238</sup> W ramach dyskusji dotyczących konkretnych rozwiązań padła propozycja zmiany wyrazu *finding* na *detailed findings*, później określany jako *EIS*. Argumentem przemawiającym za nową propozycją było wzmocnienie regulacji, tak aby miała bardziej szczegółowy charakter.

Kolejnym zagadnieniem poddanym dyskusji było wprowadzenie obowiązkowego wyboru do realizacji tej alternatywy, która jest najbardziej korzystna środowiskowo. Wprowadzenie takiego rozwiązania uznano za zbyt ograniczające agencje. Przebieg prac przed przyjęciem NEPA opisuje Ch. H. Eccleston, tamże..., s. XL.

<sup>239</sup> Tamże, s. LX.

zaangażowane w ochronę środowiska został uznany za najważniejsze osiągnięcie legislacyjne w historii kraju<sup>240</sup>.

Znaczenie wprowadzonej procedury można również oddać poprzez przywołanie danych wskazujących, że wówczas władze stanowe, poprzez różne podmioty powiązane z nimi, odpowiadały za zarządzanie naturalnymi zasobami na ok. jednej trzeciej powierzchni kraju. Nowa procedura w sposób zasadniczy miała oddziaływać na stopień ochrony tych zasobów<sup>241</sup>.

### Główne założenia NEPA

*National Environmental Policy Act* był krótkim, bo liczącym ok. 5 stron, aktem, składającym się z trzech części. Pierwsza zawierała oświadczenie o celach (*a Statement of purpose*), druga wprowadzała narodową politykę ochrony środowiska wraz z wymaganiami proceduralnymi dotyczącymi jej wdrożenia (tytuł I), trzecia tworzyła podstawę prawną do utworzenia Rady do spraw jakości środowiska (*Council on Environmental Quality*; CEQ; tytuł II).

*National Environmental Policy Act* wprowadzał do ochrony środowiska trzy zasadnicze nowości: po pierwsze, deklarację ochrony środowiska, jako polityki państwa; po drugie, ustanowił instrumenty mające wykonywać te politykę; po trzecie, tworzył CEQ mającą wdrażać postanowienia NEPA. W związku z tym, że CEQ została utworzona przy Prezydencie USA, problem ochrony środowiska uzyskał „prezydencki” poziom.

Deklaracja ochrony środowiska zapewniała popieranie harmonii pomiędzy człowiekiem i środowiskiem, w którym żyje; popierała środki mające zapobiegać lub eliminować szkody wyrządzane środowisku oraz biosferze i wzmacniające zdrowie i dobro człowieka; prowadzenie działań na rzecz rozumienia ekologii i zasobów naturalnych istotnych dla społeczeństwa<sup>242</sup>.

Najbardziej istotne postanowienia dotyczące nowych obowiązków środowiskowych zawierał § 102 (2)C, zgodnie z którym wszystkie agencje federalne powinny włączyć szczegółowe oświadczenie dotyczące skutków środowiskowych projektowanych działań i ich alternatyw. Było ono określane mianem oświadczenia o skutkach środowiskowych (*environmental impact statement*; EIS) i podlegało

---

<sup>240</sup> P.D. McHugh, *The European Community Directive – an alternative environmental impact assessment procedure?*, *Natural Resources Journal*, vol. 34, no. 3, Summer 1994, s. 34.

<sup>241</sup> P. Wathern (ed.), *Environmental Impact...*, s. 23.

<sup>242</sup> *Fragment NEPA*, za: Ch.H. Eccleston, *The NEPA planning process, a comprehensive guide emphasis on efficiency*, s. 24.

udostępnieniu społeczeństwu w oparciu o procedurę przygotowania i rozpowszechniania oświadczenia – *NEPA process*.

Sekcja 102(2) nakłada na agencje obowiązek:

1. wykorzystania systematycznego i interdyscyplinarnego podejścia mającego zapewnić, że społeczne, naturalne i środowiskowe naukowe podejście zostanie wykorzystane w procesie planowania i podejmowania decyzji;
2. zidentyfikowania oraz rozwinięcia procedur i metod, tak aby obecnie pomijane aspekty i wartości dotyczące środowiska zostały w sposób odpowiedni rozważone w procesie podejmowania decyzji razem z dotychczas uwzględnianymi aspektami ekonomicznymi i technologicznymi;
3. włączenia do każdej rekomendacji i raportu dotyczącego większych federalnych projektów znacząco oddziałujących na jakość środowiska ludzkiego, szczegółowego raportu, przygotowanego przez odpowiednią osobę, o środowiskowych skutkach proponowanego projektu:
  - identyfikującego negatywne konsekwencje planowanego do realizacji działania;
  - uwzględniającego alternatywne rozwiązania;
  - określającego powiązanie pomiędzy lokalnym i czasowym wykorzystaniem środowiska oraz utrzymaniem i powiększaniem produktywności w ujęciu długoterminowym;
  - zawierającego dane na temat nieodwracalnych i bezpowrotnie straconych zasobów wykorzystanych do realizacji projektu.

*Council on Environmental Quality* (CEQ) została utworzona na wzór istniejącej Rady doradców ds. ekonomicznych. Podstawowe zadanie dotyczyło świadczenia doradztwa Prezydentowi USA w sprawach z zakresu środowiska. Do obowiązków CEQ należało przygotowywanie corocznych raportów o stanie środowiska. W początkowym okresie istnienia jej uprawnienia ograniczały się do wydawania zaleceń mających charakter przewodników, dopiero z czasem uzyskała możliwość wydawania rozporządzeń wiążących agencje. CEQ nie uzyskała natomiast środków władczych ingerujących w postępowanie agencji. Jedyne uprawnienie było rozwiązywanie sporów pomiędzy agencjami, dotyczących znaczących inwestycji mogących powodować negatywne oddziaływanie na środowisko<sup>243</sup>.

---

<sup>243</sup> Ch.H. Eccleston, *The NEPA planning process...*, s. 28.

Wśród licznych aktów wydanych przez CEQ mających zapewnić prawidłowe stosowanie NEPA, warto zwrócić uwagę na dokument z 1981 r. zatytułowany *Czterdzieści najczęściej zadawanych pytań dotyczących NEPA*<sup>244</sup>. W formie pytań i związanych odpowiedzi, ułatwiał prawidłowe stosowanie NEPA przez agencje. Poruszane kwestie dotyczyły różnych aspektów proceduralnych: koniecznych do przedstawienia alternatyw, przygotowywania EIS, czasu trwania EIS, identyfikacji nieznaczącego oddziaływania.

### Ocena środowiskowa

*National Environmental Policy Act* potwierdzał przyjęcie ochrony środowiska jako polityki państwa i określał jej cele. Uwaga została przeniesiona z następczych skutków podejmowanych działań na rzecz środowiska na uprzednie, zanim dojdzie do realizacji projektu. NEPA nakładał na wszystkie federalne agencje obowiązek rozważenia skutków dla środowiska podejmowanych przez siebie inwestycji oraz rozważenia ich w kontekście wzrostu gospodarczego<sup>245</sup>. Przyjęte rozwiązanie zakładało włączenie procedury oceny do działań podejmowanych przez istniejące agencje<sup>246</sup>. Uniknięto w ten sposób tworzenia nowych organów, z czym wiązałyby się niewątpliwie wzrost biurokracji, jak również zwiększenie nakładów finansowych, a w konsekwencji opór polityczny<sup>247</sup>.

W celu uporządkowania i ułatwienia wdrożenia nowych procedur, CEQ przygotowała publikacje o charakterze przewodników wyjaśniających poszczególne elementy procedury ocen oddziaływania na środowisko. Chociaż z zamierzenia CEQ wynikało, że miały być wiążące dla agencji, sami adresaci traktowali je jako zalecenia<sup>248</sup>. Dopiero wraz ze wzmocnieniem znaczenia CEQ, co miało miejsce za czasów prezydentury J. Cartera, wydano wiążące agencje akty prawne, obejmujące całość procedury wprowadzonej w NEPA. Dokument z 1978 r. powstał w oparciu o doświadczenia, w tym rozstrzygnięcia sądowe zebrane w ciągu kilku lat

---

<sup>244</sup> CEQ, "Forty most asked question concerning CEQ Nation Environmental Policy Act Regulations, 46 FR 18026, 23 march 1981, amended 51 FR 15618, 15 April 1986.

<sup>245</sup> Z czasem proponowano podejście polegające na włączaniu oceny środowiskowej do najwcześniejszych etapów planowania, zaraz po podjęciu decyzji o przygotowaniu projektu. L. Canter, *Environmental impact studies in the United States*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson, *Perspectives on environmental...*, s. 17.

<sup>246</sup> Zdaniem D. Bear, to właśnie ten aspekt – włączenia analizy skutków środowiskowych w procesy decyzyjne agencji, należy uznać za zasadniczy cel NEPA; D. Bear, *NEPA at 19: A Primer on an „Old” Law wiht Solutions to New Problems*”, *Environmental Law Reporter*, vol. 19, 1989, s. 4.

<sup>247</sup> Ch.H. Eccleston, *NEPA and Environmental...* s. XXXVIII.

<sup>248</sup> Ch.H. Eccleston, *The NEPA planning process...*, s. 19. Na problem ten zwraca także uwagę Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 32, zauważając, że przewodniki CEQ były zwykle wykorzystywane w orzecznictwie przez sądy.

stosowania NEPA. Zawierał wskazówki mające przeciwdziałać wykształconym negatywnym zjawiskom towarzyszącym wdrażaniu NEPA oraz zwiększyć skuteczność procesu. Opóźnieniom w realizacji projektów miało zapobiegać przyjęcie określonej objętości EIS, w tym również określenie ram czasowych, w jakich powinno nastąpić przeprowadzenie całego procesu. Promowano skupienie się przede wszystkim na analizie oddziaływań newralgicznych środowiskowo, z pominięciem tych, które miały mniejsze znaczenie. Identyfikacja i przyporządkowanie oddziaływań, jako należących do znaczących, miały nastąpić w ramach badania, tzw. scopingu. Ponadto zwracano uwagę na możliwość włączenia i wykorzystania już istniejących dokumentów, co również miało przyspieszyć zakończenie całej procedury<sup>249</sup>.

Projekt dokumentu został poddany szerokim konsultacjom. Poprzez różne formy, jak spotkania z agencjami stosującymi NEPA, krajową oraz lokalną administracją, konsultacje z organizacjami społecznymi, prywatnymi podmiotami, w tym inwestorami, składane były wnioski dotyczące przedstawionego projektu. Ch.H. Eccleston podaje liczbę złożonych ok. 500 pisemnych wniosków. Wskazywały one słabe strony procesu, takie jak zbyt długo trwające procedury, rozpraszenie uwagi na mało istotne kwestie, zamiast skoncentrowania analiz na określonych elementach strategicznych dla oceny. Wynikało z nich jednak ogólne poparcie dotyczące prezentowanych regulacji, jak również samej procedury wprowadzonej w NEPA, w tym otwarcie procesu decyzyjnego na społeczeństwo. Rezultatem konsultacji była znacząca liczba zmian – 340, wprowadzonych do projektu, przed ostatecznym tekstem wypracowanym w 1978 r.<sup>250</sup>

Kolejna kodyfikacja procedury miała miejsce w dokumencie CEQ z 1986 r. Wydane w tym roku rozporządzenie regulowało takie elementy, jak wstępna ocena mająca na celu rozstrzygnięcie o zasadności przygotowywania EIS. Wskazywało również przesłanki występowania przeciwko agencji do sądu z powództwem w przypadku zaniedbania realizacji obowiązków wynikających z NEPA.

Przechodząc do przebiegu procedury, należy zauważyć, że pierwszym dokumentem sporządzanym w ramach postępowania była ocena środowiskowa. Zawierała ona zwięzły opis przedsięwzięcia, z którego miało wynikać, czy w konkretnym przypadku przesłanka znaczącego oddziaływania została spełniona. Jeżeli tak, dla projektu była przeprowadzana ocena oddziaływania i przygotowana EIS. CEQ wskazuje na konieczność przygotowania EA w sposób zwięzły, dokument powinien liczyć od 10 do 15 stron (*CEQ Guidance* z 1981 r.). Dopuszczono dwa

---

<sup>249</sup> Ch.H. Eccleston, *The NEPA planning process...*, s. 20.

<sup>250</sup> Tamże, s. 20–21.

wyjątki. Pierwszy wskazywał, że przedsięwzięcie jest tak obszerne, iż dokument nie spełni wymagań co do treści. Zgodnie z drugim – występują wyjątkowe trudności w uzasadnieniu braku znaczącego oddziaływania na środowisko. Pojawiły się również opinie, że zbyt długi dokument oceny środowiskowej, w którym uzasadniany jest brak konieczności przygotowania EIS, może świadczyć, wbrew treści, o zasadności oceny<sup>251</sup>. Gdy z analizy wynikał brak znaczącego oddziaływania, agencja zobowiązana była przygotować dokument uzasadniający brak obowiązku przeprowadzenia oceny<sup>252</sup>. Natomiast wynik wskazujący na konieczność przeprowadzenia oceny rozpoczynał etap scopingu, którego zasadniczym celem było określenie szczegółowych zagadnień, które mają zostać poddane analizie w EIS. Już na tym etapie społeczeństwo brało udział.

Początkowo przez środowisko rozumiano przede wszystkim środowisko naturalne, przypisując niewielkie znaczenie środowisku przekształconemu przez człowieka. Na zmianę podejścia zwraca uwagę L. Canter: przygotowane przez CEQ wytyczne z 1973 r. kładą nacisk zarówno na skutki wtórne, pośrednie, jak też na oddziaływanie na populację ludzką i jej wzrost oraz powiązane z tym zmiany w lokalnej infrastrukturze<sup>253</sup>.

Znaczące oddziaływanie zostało zdefiniowane w regulacjach CEQ poprzez odniesienie się do kontekstu oraz intensywności. Kontekst powiązany został ze skalą przedsięwzięcia lub oddziaływaniami, które planowana inwestycja może spowodować. Intensywność to stopień oddziaływania. Podczas ustalania znaczącego oddziaływania powinny zostać rozważone m.in. następujące elementy: pozytywne i negatywne skutki; publiczne zdrowie i bezpieczeństwo; wyjątkowość zasobów naturalnych; stopień, w jakim oddziaływanie na środowisko człowieka uznawane jest za kontrowersyjne; stopień w jakim oddziaływanie jest nieoznaczone albo pociąga za sobą wyjątkowe lub nieznane ryzyko; powiązanie z innymi przedsięwzięciami (jeżeli takie występują), które samodzielnie nie generują znaczącego oddziaływania, ale biorąc pod uwagę kumulowanie się oddziaływań – znaczące oddziaływanie wystąpi; stopień, w jakim przedsięwzięcie może oddziaływać na obiekty znajdujące się w Narodowym Rejestrze Historycznych Miejsc (*National Register of Historic Places*); w jakim zakresie przedsięwzięcie

---

<sup>251</sup> D.B. Hunsaker Jr., Environmental assessments: uncertainties in implementation, Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, Erich Schmidt Verlag, August 1987, s. 203.

<sup>252</sup> Dokument ten określano FONSI – akronim od Finding of No Significant Impact.

<sup>253</sup> Environmental impact studies in the United States, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson (eds.), Perspectives on environmental..., s. 16.



stanowi podstawę podjęcia w przyszłości innych przedsięwzięć o znaczącym oddziaływaniu; stopień, w jakim przedsięwzięcie może negatywnie oddziaływać na zagrożone wyginięciem gatunki<sup>254</sup>.

Treść EIS determinował NEPA oraz szczegółowe regulacje CEQ oraz agencji. Ulegał on zmianie, odpowiadającej zdobytym doświadczeniom. L. Cartner zwraca uwagę, że właściwie przez całą dekadę lat 70. EIS brakowało oparcia naukowego. Stan ten uległ zmianie, gdy w wytycznych CEQ z 1979 r. na agencję przygotowującą dokument nałożono odpowiedzialność za jakość i profesjonalne podejście w przygotowywaniu EIS, jednocześnie silnie promując wykorzystanie podejścia naukowego podczas identyfikowania możliwych oddziaływań<sup>255</sup>.

*Environmental impact statement* (EIS) zawierał szczegółowy opis przedsięwzięcia, jego cel, dane adekwatne do dokładnej oceny oddziaływania na środowisko, jak również rozważania dotyczące przewidywanego oddziaływania na środowisko, włączając w to oddziaływanie na system ekologiczny, skutki bezpośrednie i pośrednie, jakie może wywoływać. Muszą zostać rozważone pozytywne i negatywne efekty, również w kontekście wpływu na społeczną aktywność i aspekt ekonomiczny. Analiza powinna obejmować identyfikację skutków odnoszących się do zanieczyszczenia powietrza, wody, użytkowania ziemi, skutków dla zdrowia, których można uniknąć. Ma dotyczyć nie tylko samego przedsięwzięcia, ale również oddziaływań skumulowanych w krótko- i długoterminowej perspektywie. W odniesieniu do środowiska, oprócz dotychczas wymienionych zagadnień, powinna identyfikować nieodwracalne skutki, jak również wykorzystanie środowiska prowadzące do zmniejszenia jego degradacji. Podobne badania należy przeprowadzić w stosunku do rozwiązań alternatywnych, w tym obejmujących skutki, jakie wywołałaby rezygnacja z podejmowania działań<sup>256</sup>. Przygotowanie projektu EIS rozpoczynał etap konsultacji z odpowiednimi agencjami oraz ze społeczeństwem. Zebrane uwagi służyły formułowaniu ostatecznego kształtu EIS. Zgoda na realizację przedsięwzięcia zwykle wiązała się z dodatkowymi warunkami, takimi jak obowiązek prowadzenia działań monitoringowych czy realizacja środków mitygujących, zmniejszających lub eliminujących negatywne oddziaływanie.

Jednolite negatywne stanowisko agencji odnośnie do projektu wstrzymywało jego realizację – pozwolenie nie było wydawane. Otwierało to drogę do

---

<sup>254</sup> D.B. Hunsaker Jr., *Environmental assessments...*, s. 203–204.

<sup>255</sup> L. Cartner, *Environmental impact studies in the United States*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson (eds.), *Perspectives on environmental...*, s. 18.

<sup>256</sup> G.I. McGregor, *Environmental Law and Enforcement*, Lewis Publishers, 1994, s. 11.

kwestionowania decyzji przed sądem. W wypadku gdy stanowiska agencji odnośnie do realizacji projektu różniły się, CEQ występowała w roli podmiotu rozstrzygającego o realizacji projektu.

Jednymi z postanowień NEPA były te mające zabezpieczać stosowanie nowych rozwiązań, co miało spowodować rzeczywistą skuteczność przyjętego aktu<sup>257</sup>. Chociaż na to, że EIA w początkach obowiązywania miała mniejsze znaczenie, niż oczekiwali tego jej zwolennicy, wskazują L. Ortolano i A. Shepherd<sup>258</sup>.

### Rola sądów USA w kształtowaniu oceny środowiskowej

Na trudności polityczne w pełnym wykorzystaniu NEPA wskazywał L.K. Caldwell<sup>259</sup>. Oczekiwano wówczas na stabilizację stosowania NEPA wynikającą z orzecznictwa sądowego. Opracowane statystyki wskazują, że do początków lat 80. wszczęto 1602 procesy dotyczące NEPA, co odpowiada 10% wszystkich projektów stanowych. Ponadto 40% spraw rozpoczętych zostało z inicjatywy organizacji zajmujących się ochroną środowiska<sup>260</sup>.

We wczesnym orzeczeniu Calvert Cliff<sup>261</sup> sąd zwrócił uwagę, że NEPA wprowadził wysokie standardy dla agencji. Orzeczenie to traktuje się jako precedens nakładający na agencje obowiązek przygotowywania szczegółowego oświadczenia (EIS) spełniającego wymogi NEPA<sup>262</sup>.

Kolejny rozstrzygany problem dotyczył obowiązku przeprowadzania oceny projektów służących obronności, NEPA nie wyłączała żadnej agencji z obowiązku przeprowadzenia oceny, również tych zajmujących się obronnością. H.L. Brown zauważa, że sądy miały wątpliwości, czy takie agencje rzeczywiście powinny zostać wyłączone z obowiązku oceny skutków środowiskowych podejmowanych działań. Argumentem przeciwko ocenie miała być konieczność ochrony poufnych informacji

---

<sup>257</sup> L. Ortolano, A. Shepherd, *Environmental impact...*, s. 5.

<sup>258</sup> Tamże, s. 3.

<sup>259</sup> Po przyjęciu NEPA Kongres nie zdecydował się na przyznanie finansowego wsparcia przeznaczonego na szkolenia kadr w celu wdrożenia postanowień przyjętego aktu, L.K. Caldwell, *Environmental Impact Analysis (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions Impact Assessment, Review of Policy Research*, vol. 8, issue 1, September 1988, s. 78.

<sup>260</sup> Dane pochodzą z publikacji W.V. Kennedy, *US and Canadian experience with environmental Impact assessment: relevance for the European Communities?* *Zeitschrift für Umweltpolitik*, 7, 1984, s. 339–66.

<sup>261</sup> Orzeczenie *Calvert Cliffs' Coordinating Comm., Inc. v. ABC*, 449 F.2d 1109, 1123 (D.C. Cir. 1971).

<sup>262</sup> Za Ch.H. Eccleston, *NEPA and Environmental Planning...*, s. XLI.

dotyczących bezpieczeństwa narodowego. Odpowiadając na niego, zwracano uwagę na możliwość wyłączenia poufnych danych z udostępniania ich społeczeństwu<sup>263</sup>.

Znaczące rozszerzenie zakresu stosowania NEPA należy wiązać z opinią sądu, w myśl której charakter stanowy ma nie tylko przedsięwzięcie proponowane przez agencję stanową, ale również takie, które będzie realizowane przez inny podmiot, a agencja wydaje dla niego zezwolenie, o ile będzie oddziaływać na jakość środowiska<sup>264</sup>.

Innym zagadnieniem będącym częstym przedmiotem wypowiedzi sądu było ustalenie kwestii „znaczącego” oddziaływania. NEPA wymagał przeprowadzenia testu w celu sprawdzenia, czy próg tworzący znaczące oddziaływanie<sup>265</sup> został przekroczony. W jednym z wyroków sąd dążył do stworzenia obiektywnych standardów. Zauważył, że przesłanka ta, jako wynikająca z NEPA, jest zagadnieniem prawnym, stąd właściwym kryterium dla oceny działań agencji jest standard wprowadzony w stanowej *Administrative Procedure Act*. Zdaniem sądu zakres swobody kompetencyjnej agencji w określeniu, czy w danej sytuacji nie jest konieczne przygotowanie EIS, może prowadzić do arbitralności i nadużywania władzy dyskrecyjnej<sup>266</sup>.

Przedmiotem wypowiedzi sądów była także kwestia stosowania NEPA w przypadku inwestycji podejmowanych poza terytorium USA. W orzeczeniu *Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey*<sup>267</sup>, Sąd Apelacyjny stwierdził, że agencje rządowe muszą przeprowadzać ocenę oddziaływania dla inwestycji, których skutki oddziałują na terytorium Antarktyki, a więc poza USA. Zdaniem sądu z sekcji 102(2)(C) NEPA nie można wyprowadzić ograniczenia stosowania aktu tylko do

---

<sup>263</sup> H.L. Brown, Expanding the effectiveness of the European Union’s environmental impact assessment law, *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 20, issue 2, article 4, 1997, s. 320–325.

<sup>264</sup> Orzeczenie *Scientists’ Institute for Public Information, Inc. v. Atomic Energy Commission*, 481 F.2d 1079 (D.C. Cir. 1973). W przywołanym orzeczeniu sąd rozstrzygał o konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania przy przygotowaniu przez agencję programu, którego przedmiotem są badania technologiczne. Orzeczenie zostało szczegółowo omówione przez R. Golub, *Environmental Protection—NEPA Evaluation of Technological Research and Development Programs*, *Journal of Urban and Contemporary Law*, vol. 8, January 1974, s. 253-263.

<sup>265</sup> W wytycznych przygotowywanych przez CEQ z 1978 r. „znaczące oddziaływanie” odniesiono zarówno do kontekstu, jak też intensywności. Kontekst został powiązany ze społeczeństwem, regionem i interesami, na które oddziaływać będzie inwestycja. Intensywność skupia się wokół stopnia oddziaływania i obejmuje zarówno skutki pożądane, jak i negatywne.

<sup>266</sup> Orzeczenie *Hanly v. Kleindienst*, 471 F.2d 823, 825 (2d Cir 1972).

<sup>267</sup> 986 F.2d 528 (D.C. Cir. 1993),

tych projektów, które mogą wywołać znaczące oddziaływanie w granicach Stanów Zjednoczonych<sup>268</sup>.

Kolejnym przedmiotem licznych wypowiedzi sądów było wyznaczenie granic oceny oddziaływania. NEPA wprowadzał obowiązek przeprowadzenia oceny, gdy przedsięwzięcie może wywołać skutki negatywne dla środowiska. O ile nie podnoszono wątpliwości, gdy negatywne skutki mogły dotyczyć ziemi, powietrza, rzek, jezior itp., o tyle problem stanowiło, na ile negatywne skutki w zakresie socjalno-ekonomicznym, psychologicznym wymagały przeprowadzenia oceny. Szeroka interpretacja NEPA pozwalałaby na nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania w przypadku jakichkolwiek „negatywnych skutków”. Doprowadziłaby do znacznego zwiększenia liczby przypadków, kiedy ocena jest konieczna, co wiązałoby się m.in. ze znacznym zwiększeniem kosztów, przedłużaniem realizacji inwestycji. W innych sprawach sądy rozstrzygały wątpliwości, wykorzystując wykładnię literalną lub odwołując się do zapisów z przebiegu prac na przyjęciem NEPA w Kongresie. Wówczas w orzeczeniach dominowała wykładnia wąska. J.L. Smith analizuje orzecznictwo sądów w tym zakresie. Chociaż brak jest jednej, uznanej przez sądy linii orzeczniczej, zwraca ona uwagę, że pewien sposób interpretacji został zaproponowany. Odnosił się on do rozróżnienia skutków na te bezpośrednio dotyczące środowiska (*primary effects*) oraz te, które są luźniej z nim powiązane (*secondary effects*). W orzeczeniu PANE<sup>269</sup> sąd stwierdził, że NEPA nie wymaga oceny skutków psychologicznych planowanych inwestycji, chyba że są one ściśle związane ze środowiskiem. Podobnie nie ma obowiązku poddawania ocenie skutków społeczno-ekonomicznych, jeżeli ściśle nie wiążą się ze środowiskiem<sup>270</sup>.

Analizę rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów stanowych a Sądem Najwyższym USA przeprowadził D.C. Shilton. Wynika z niej, że w ciągu 20 lat obowiązywania NEPA Sąd Najwyższy USA zajmował się ustawą w 12 sprawach, we wszystkich zmieniając rozstrzygnięcie sądu apelacyjnego na korzyść administracji rządowej. W przeciwieństwie do sądów niższych instancji, Sąd Najwyższy USA wyrażał brak akceptacji dla aktywnej roli sądów federalnych w interpretacji przepisów NEPA. Zdaniem Autora świadczy to o innej koncepcji

---

<sup>268</sup> Orzeczenie oraz polemiki, jakie wzbudziło, dotyczące problemu możliwej konkurencji prawodawstwa, w przypadku gdy na danym terytorium obowiązuje już ustawodawstwo dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, omawia P.D. McHugh, *The European Community...*, s. 597–602.

<sup>269</sup> Sąd Najwyższy USA, *Metropolitan Edison Co. v People Against Nuclear Energy ("PANE")*, 460 US 766 (1983).

<sup>270</sup> J.L. Smith, *Consideration of socioeconomic effects under NEPA and the EC directive on environmental impact assessment*, *The University of Chicago legal forum*, 1992, s. 355–363.

dotyczącej znaczenia sądownictwa w sprawach dotyczących oceny oddziaływania<sup>271</sup>.

Podsumowując, można zauważyć, że zakres orzeczeń sądowych amerykańskich skupiał się wokół trzech zagadnień. Pierwsze to decyzja agencji o odstąpieniu od przygotowania i przeprowadzania oceny oddziaływania. Przedmiotem sporu było ustalenie, czy projekt należy zaliczyć do większych albo mających znaczące oddziaływanie na środowisko. Drugie zagadnienie dotyczyło kompletności EIS: czy zawiera odpowiednie alternatywy, czy prawidłowo zidentyfikowano znaczące oddziaływanie na środowisko. W to zagadnienie wpisuje się przywoływane już orzeczenie Calvert Cliff. Trzecie to kwestionowanie treści decyzji podjętej przez agencję, dotyczącej przystąpienia do realizacji projektu w perspektywie wymagań oceny oddziaływania. Jak piszą J. Glasson, R. Therivel i A. Chadwick<sup>272</sup>, w pierwszym okresie dominowało orzecznictwo próśrodkowe.

Pomimo licznych orzeczeń, które nadawały kształt ocenie oddziaływania, krytykuje się fakt, że skupiały się one bardziej na aspektach proceduralnych, a nie na merytorycznych, dotyczących zagadnień środowiskowych<sup>273</sup>. W orzeczeniach dominowała interpretacja opowiadająca się za szerokim rozumieniem wymagań odnoszących się do NEPA<sup>274</sup>. Skutkowało to coraz dłuższymi dokumentami dotyczącymi oceny (ponad tysiąc stron), „nadmuchanymi” i pozbawionymi charakteru analitycznego. Agencje przygotowujące je traktowały procedurę jako cel sam w sobie, bardziej niż jako skuteczny instrument mający chronić środowisko. W rezultacie podnoszono, że przeprowadzenie oceny oddziaływania prowadziło do opóźnień w realizacji projektów, niekoniecznie przyczyniając się do ochrony środowiska w oczekiwanym stopniu<sup>275</sup>.

## Znaczenie NEPA

Otwarcie procesu inwestycyjnego dla społeczności w związku z procedurą przyjętą przez NEPA jest często w skutkach porównywane z reformą administracji. Procedury związane z oceną oddziaływania na środowisko często wymuszały

---

<sup>271</sup> D.C. Shilton, *Is the Supreme Court Hostile to NEPA? Some Possible Explanations for a 12-0 Record*, *Environmental Law*, vol. 20, no. 3, s. 551 i n.

<sup>272</sup> J. Glasson, R. Therivel i A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 32.

<sup>273</sup> L.K. Caldwell, *Achieving the NEPA intent: new directions in politics, science and law*, [w:] S.G. Hildebrand, J.B. Cannon (eds.), *Environmental Analysis. The NEPA experience*, Lewis Publisher, 1993, s. 12.

<sup>274</sup> G.I. McGregor, *Environmental Law...*, s. 12; podobnie Ch.H. Eccleston, *NEPA and Environmental Planning...*, s. XLI.

<sup>275</sup> Ch.H. Eccleston, *The NEPA planning process...*, s. 19–20.

międzyurzędową współpracę, poprzez obowiązek uzyskania opinii, stanowiska innego organu. O ile NEPA był przyjmowany pozytywnie przez społeczeństwo, o tyle agencje go wdrażające pozostawały niechętne nowym regulacjom, marginalizując obowiązki wynikające z Aktu. Konieczność traktowania w poważny sposób ocen środowiskowych podkreślano w orzeczeniach sądowych, ale nawet liczne sprawy sądowe były mało skutecznym czynnikiem zachęcającym do zmiany podejścia. Uczyły konieczności przygotowywania szczegółowych dokumentów, jak podkreśla się w pierwszym okresie, zbyt rozdmuchanych, ale nie wpływały na zmniejszenie niechęci ze strony agencji.

Doświadczenia zebrane w związku z wdrażaniem NEPA w pierwszym okresie można przedstawić w następujący sposób:

- wdrażanie EIA w znaczącym stopniu było determinowane orzecznictwem sądowym wywołanym przez skargi wnoszone często przez organizacje ekologiczne,
- otwarcie dostępu do informacji ułatwiło społeczeństwu dostęp do dokumentacji dotyczącej działań rządowych agencji,
- rozwiązania przyjęte w NEPA zachęcały społeczeństwo do wzięcia udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących projektu<sup>276</sup>. P. Wathern podaje dane wskazujące na szerokie otwarcie procesu dla społeczeństwa – w ok 95% projektów podlegających ocenie zorganizowano spotkania ze społeczeństwem. Dalej jednak zauważa, że znacząca liczba spraw sądowych wskazuje na brak satysfakcji ze sposobu wzięcia pod uwagę stanowiska wyrażonego na spotkaniach<sup>277</sup>.

Kolejnym skutkiem było zwiększenie aktywności organizacji ekologicznych. Przyczyną było przede wszystkim wzmocnienie roli organizacji podczas oceny oddziaływania, poprzez przyznanie przez NEPA prawa skarżenia działań agencji. Prowadziło to do zwiększenia aktywności dotychczas istniejących organizacji oraz powstawania nowych.

O udziale sądów w kształtowaniu oceny oddziaływania świadczy ok. 1000 spraw rozstrzygniętych w dekadzie lat 70. W kolejnej dekadzie lat 80. liczba spraw zmniejszyła się. Na stan taki wpłynęło wiele czynników. Wśród nich wskazuje się większe doświadczenie agencji w przygotowaniu i prowadzeniu procesu oceny oddziaływania na środowisko oraz preferowanie pozasądowego rozstrzygnięcia konfliktów dotyczących NEPA, najczęściej z wykorzystaniem mediacji. To drugie zjawisko negatywnie ocenił D.H. Rivkin, wskazując mniejsze środki, jakimi

---

<sup>276</sup> L. Ortolano, A. Shepherd, *Environmental impact...*, s. 3.

<sup>277</sup> P. Wathern (ed.), *Environmental Impact...*, s. 25.

dysponowały organizacje ekologiczne w porównaniu z agencją stanową, co przekładało się na mniejszą dostępność ekspertów, a w konsekwencji gorszą pozycję negocjacyjną organizacji podczas rozwiązywania konfliktu<sup>278</sup>.

Ch.H. Eccleston przyczyny zmiany początkowego negatywnego nastawienia agencji w stosunku do NEPA upatruje w ewolucji poglądów dotyczących środowiska, budowaniu etyki środowiskowej, czy też pochodzącej od centralnych władz przychylności dotyczącej NEPA. Z czasem w agencjach powstawały biura mające na celu zapewnianie zgodności ze środowiskiem proponowanych inwestycji. Osoby w nich zatrudniane były już nowym pokoleniem, zdobywającym wykształcenie uwzględniające konieczność dbałości o stan środowiska<sup>279</sup>.

Przykładem wkładu NEPA w rozwój oceny oddziaływania na środowisko w innych krajach był przyjęty przez Kanadę w 1973 r. *the Environmental Assessment and Review Process (EARP)*<sup>280</sup>. Nie stanowił co prawda aktu prawnego o charakterze ustawy, lecz tworzył podstawę przeprowadzania oceny oddziaływania opartą o porozumienie między ministrami. Na mocy aktu zaakceptowali oni odpowiedzialność za środowiskowe konsekwencje działań podejmowanych przez kierowane resorty. Przyjęte regulacje przewidywały korzystanie ze środków zmniejszających negatywne oddziaływanie. *Environmental Assessment and Review Process* odnosił się tylko do inwestycji federalnych. Poza nim pozostawały inwestycje prowincji, ponieważ zadania dotyczące ochrony środowiska należą do dzielonych pomiędzy rząd a prowincje. Do administrowania federalną procedurą ocenową został powołany *Federal Environmental Review Office (FEARO)*. Procedura ocenowa w Kanadzie jest podejściem *self-assessment*, tzn. organami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie oceny oddziaływania są organy proponujące projekty czy programy, bądź je finansujące<sup>281</sup>.

Na wzór NEPA niektóre stany w USA przyjęły swoje regulacje (tzw. *little NEPAs*) wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania dla projektów realizowanych z inicjatywy podmiotów powiązanych ze stanem. W innych stanach ograniczono się do przyjęcia dodatkowych, obok NEPA rozwiązań<sup>282</sup>.

---

<sup>278</sup> D.H. Rivkin, The role of environmental impact assessment in the decisionmaking process, Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987, Erich Schmidt Verlag, s. 48.

<sup>279</sup> Ch.H. Eccleston, The NEPA planning process..., s. 21.

<sup>280</sup> M.-A. Bowden, F. Curtis, Federal EIA in Canada: EARP as an evolving process, Environmental Impact Assessment Review, vol. 8, issue 1, March 1988, s. 97.

<sup>281</sup> Y. Zhou, Environmental impact assessment, Proceedings of a seminar of the United Nations Economic Commission for Europe, Villach, Austria, September 1979, 1981, s. 5.

<sup>282</sup> Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, Introduction to..., s. 37.

Na tle USA wyjątkową regulację przyjął stan Kalifornia. W 1970 r. uchwalono *the California Environmental Quality Act*. Oceną oddziaływania objęto w nim nie tylko projekty realizowane przez administrację publiczną, ale również projekty podmiotów prywatnych, wymagające zatwierdzenia przez administrację<sup>283</sup>. Wydawane co rok wytyczne dotyczące systemu kalifornijskiego oceny oddziaływania tworzą nieocenione źródło wiedzy o obowiązujących procedurach<sup>284</sup>.

Pierwsze lata doświadczeń związanych z wdrażaniem oceny oddziaływania wskazują, że był to instrument o charakterze planistycznym, bardziej niż narzędzie do promowania określonych rozwiązań w zgodzie z normami dotyczącymi środowiska<sup>285</sup>. Czysto proceduralne spojrzenie na oceny oddziaływania zostało trafnie uchwycone przez Sąd Najwyższy USA, zdaniem którego regulacje dotyczące oceny oddziaływania na poziomie stanowym zapobiegają bardziej nieinformowaniu niż niemądrym decyzjom agencji<sup>286</sup>.

Spojrzenie na stosowanie oceny oddziaływania z perspektywy kilkudziesięciu lat pozwala na zauważenie pewnego trendu – przez pierwsze 10 lat obowiązywania NEPA przygotowywano ok 1000 EISs rocznie. W roku 1979 przygotowano 1273 EIS, podczas gdy w 1991 r. było ich zaledwie 456 i taki stan utrzymywał się przez następnych kilkanaście lat. Spadek liczby pełnej oceny oddziaływania tłumaczony jest większym doświadczeniem w rozpoznawaniu braku znaczącego oddziaływania, mogącym wynikać z przyjętych środków mitygujących negatywne oddziaływanie. Pozytywnym aspektem jest włączanie kwestii środowiskowych w najwcześniejszy etap planowania inwestycji, natomiast negatywnym – ograniczony udział społeczeństwa<sup>287</sup>.

### 3.3. Ocena oddziaływania a konferencje międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska

W rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska odegranie szczególnej roli przypisuje się trzem międzynarodowym konferencjom.

---

<sup>283</sup> R.B. Olshansky wskazuje, że rozszerzenie zakresu przedsięwzięć poddawanych ocenie oddziaływania było skutkiem orzeczenia sądowego wydanego w sprawie *Friends of Mammoth v. Board of Supervisors* (8 Cal. 3d 247) w 1972 r. Rozszerzyło to w sposób znaczący stosowanie *the California Environmental Quality Act*, również przez administrację lokalną. *Evaluation of the California Environmental Quality Act*, Environmental Management, vol. 20, no. 1, s. 12.

<sup>284</sup> Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 38.

<sup>285</sup> N. Craik, *The international law...*, s. 5.

<sup>286</sup> *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332 (1989), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/332/case.html>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>287</sup> Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 36.



Przygotowania do nich, poprzedzane zwykle kilkuletnimi spotkaniami, planowaniem, dyskusjami, rozpowszechnianiem informacji wśród społeczeństwa, pozwoliły na wypracowanie ważnych ze względu na ochronę środowiska aktów<sup>288</sup>, jednocześnie przyczyniając się do umiejscowienia problematyki dotyczącej ochrony środowiska wśród bieżących spraw.

Równoległe do tego procesu następowało umiędzynarodowienie oceny oddziaływania na środowisko, jako instrumentu ochrony środowiska. Tuż po uchwaleniu NEPA w USA, inne kraje zaczęły wykorzystywać oceny oddziaływania przy regulacji stosunków dwustronnych, jak również przy rozwiązywaniu problemów wielostronnych. Doprowadziło to do przenoszenia oceny oddziaływania z poziomu instrumentu właściwego prawu krajowemu na poziom międzynarodowy.

Sukces regulacji ocenowych można częściowo wyjaśnić wprowadzeniem tego zagadnienia na międzynarodowe konferencje, począwszy od tej w Sztokholmie w 1972 r. Liczna i szeroka reprezentacja uczestników, takich jak przedstawiciele państw, organizacje pozarządowe, przyczyniła się do łatwej i skutecznej popularyzacji nowego instrumentu, co wcale nie wiązało się z powszechnym entuzjazmem na etapie jego wprowadzenia do porządków prawnych, ani na etapie stosowania go. Na konferencjach byli obecni przedstawiciele podmiotów kształtujących, jak również współkształtujących politykę ochrony środowiska w kraju i w relacjach międzynarodowych, co dodatkowo sprzyjało poszerzaniu wiedzy na temat oceny oddziaływania.

### Konferencja w Sztokholmie

Po raz pierwszy zwołanie przez ONZ konferencji o środowisku człowieka formalnie zaproponował w maju 1968 r. szwedzki delegat do ONZ<sup>289</sup> jeszcze przed zorganizowanym we wrześniu tego samego roku spotkaniem dotyczącym ochrony zasobów i biosfery. Celem konferencji miało być zainicjowanie na poziomie ponadpaństwowego szerokiej dyskusji o środowisku, w którym żyje człowiek. Ponadto dążono do zwrócenia uwagi niektórych państw i ich społeczeństw na istotność tego problemu<sup>290</sup>. Już w 1968 r. powstał pomysł przygotowania dokumentu

---

<sup>288</sup> M.A. Drumbl, *Actors and law-making in international environmental law*, [w:] M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris, *Research Handbook...*, s. 10.

<sup>289</sup> List datowany na 20 maja 1968 r. Stałego Przedstawiciela Szwecji adresowany do Sekretarza Generalnego ONZ, E/4466/Add.1.

<sup>290</sup> B.L. Angstman, D.A. Clarke, B.G. Garth, D.J. Hooker, K.D. Knudsen, J.C. Noonan, B.H. Thompson, *The Stockholm conference: a synopsis and analysis*, *Stanford journal of international studies*, vol. 8, Spring 1973, s. 31.

zawierającego zasady ogólne, stanowiące podstawę dalszych regulacji dotyczących środowiska życia człowieka<sup>291</sup>. Trudno byłoby przecenić znaczenie konferencji, albowiem właśnie od tego wydarzenia następuje znaczący rozwój współczesnego międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Zapoczątkowane na konferencji procesy umiędzynaradawiania problematyki ochrony środowiska pozostają immanentnie związane z rozwojem oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym.

P. Sands podkreśla, że wobec znaczącego wzrostu liczby aktów o charakterze międzynarodowym, trwającego od przeszło wieku, konieczne było wypracowanie zasad międzynarodowej ochrony środowiska zarówno na poziomie międzynarodowym, jak też lokalnym. Prowadzona dotychczas ochrona środowiska była chaotyczna i nieuporządkowana, co zagrażało jej skuteczności. Ponadto brakowało międzynarodowej organizacji, która wzięłaby odpowiedzialność za koordynowanie międzynarodowej polityki ochrony środowiska, jak również uzyskałaby swego rodzaju mandat do wyznaczania kierunków rozwoju w tym zakresie<sup>292</sup>.

Konferencję w Sztokholmie, odbywającą się od 5 do 16 czerwca 1972 r., poprzedziła dwuletnia seria spotkań przygotowawczych. Ujawniły one, widoczną również na kolejnych międzynarodowych konferencjach, znaczącą różnicę stanowisk państw rozwiniętych i państw rozwijających się w zakresie postrzegania potrzeby ochrony środowiska w planowaniu i realizowaniu rozwoju gospodarczego<sup>293</sup>. Te drugie kraje traktowały dyskusję dotyczącą korzystania z zasobów naturalnych jako niosącą zagrożenie dla ich rozwoju. Jednocześnie dążyły do wypracowania takich postanowień, które wiązałyby się z uzyskaniem przez nie wsparcia finansowego<sup>294</sup>. Zdaniem L.K. Caldwell'a to nastawienie organizatorów na osiągnięcie rezultatu, jak również rozciągnięcie spotkań w czasie, pozwoliły na zrozumienie przez uczestników reprezentowanych stanowisk oraz wypracowanie kompromisu, który zapobiegł niepowodzeniu konferencji<sup>295</sup>.

---

<sup>291</sup> H. Blix, History of the Stockholm declaration, [w:] M. H. Nordquist, J.N. Moore, S. Mahmoudi (eds.), *The Stockholm Declaration and law of the marine environment*, Netherlands, 2003, s. 16.

<sup>292</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 34.

<sup>293</sup> Odpowiedzią na obawy państw rozwijających się była treść m.in. zasad 10, 11. Uwzględniają one konieczność zwiększania, a nie osłabiania potencjałów krajów rozwijających się. Polityka w dziedzinie ochrony środowiska nie powinna ujemnie odbijać się na dążeniu do lepszych warunków życia dla wszystkich. Kraje te podkreśliły, jakie znaczenie ma osiągnięcie odpowiednich dochodów z surowców.

<sup>294</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 41–43.

<sup>295</sup> L.K. Caldwell, P.S. Weiland, *International environmental policy: from the twentieth to the twenty-first century*, Durham–London 1996, s. 66.

Pomimo odmiennych stanowisk, prezentowanych właściwie aż do końca prac nad ostatecznym tekstem, konferencja zakończyła się przyjęciem dyskutowanej do ostatniego dnia Deklaracji w sprawie naturalnego środowiska człowieka<sup>296</sup>. Zasady w Deklaracji z 1972 r., będącej pierwszym tego typu aktem przyjmowanym w warunkach różnych koncepcji politycznych reprezentowanych przez uczestników, zostały sformułowane w sposób ogólny, odpowiadający konsensusowi. H. Blix stwierdził, że zawierała niewiele postanowień, które można by przejąć do prawa powszechnie obowiązującego. Za to zawierała, zgodnie z zamierzeniem, rozwiązania o charakterze programowym<sup>297</sup>, identyfikowała problemy obecne wówczas w różnych krajach – jak np. apartheid, kolonializm czy dyskryminację rasową (zasada 1), rozważania odnoszące się do sfery ekonomicznej i politycznej, proponujące rozwiązanie niektórych z nich.

Do elementów innowacyjnych w obszarze ochrony środowiska zalicza się: 1) redefinicję międzynarodowych spraw dotyczących ochrony środowiska, 2) wprowadzenie uzasadnienia dotyczącego obowiązku współpracy międzypaństwowej, 3) podejście do międzynarodowej odpowiedzialności oraz 4) wypracowanie koncepcji międzynarodowych relacji<sup>298</sup>. Kierunkowanie międzynarodowego podejścia do ochrony środowiska w oparciu o te elementy współtworzyło podstawy przyszłego rozwoju oceny oddziaływania na środowisko, dając przestrzeń do podejmowania współpracy z innymi krajami na etapie planowania do realizacji działań, których oddziaływanie może wykraczać poza granice państwa. W takim kontekście należy odczytywać niektóre rekomendacje zawarte w przyjętym w czasie konferencji Planie Działania w zakresie ochrony środowiska. W szczególności rekomendacja 3, w której zaleca się rządów zwracanie należytej uwagi przy podejmowaniu konsultacji bilateralnych bądź w wymiarze regionalnym w przypadku takich aktywności człowieka, które mogą mieć implikacje międzynarodowe. Chodzi tutaj m.in. o „eksport zanieczyszczeń” z obszarów miejskich albo przemysłowych<sup>299</sup>.

Konferencja w Sztokholmie wpłynęła również na rozwój wspólnotowego prawa ochrony środowiska<sup>300</sup>. Jednym z przykładów są przygotowane od czasu Konferencji

---

<sup>296</sup> Ang. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment; tekst deklaracji w języku polskim jest dostępny również w publikacji K. Kocot, K. Wolfke (red.), Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, Warszawa 1976, s. 581–588.

<sup>297</sup> H. Blix, History..., [w:] M.H. Nordquist, J.N. Moore, S. Mahmoudi (eds.), The Stockholm Declaration..., s. 15.

<sup>298</sup> L.K. Caldwell, P.S. Weiland, International environmental..., s. 55 i 60.

<sup>299</sup> Action Plan for the Human Activities, UN, A/Conf. 48/14, s. 7.

<sup>300</sup> P.D. McHugh, The European Community..., s. 604.

w 1972 r. przez Komisję Europejską programy dedykowane ochronie środowiska<sup>301</sup>. Pierwszy program został opracowany w 1973 r.

Budowa podstaw międzynarodowej ochrony środowiska nie byłaby możliwa bez wzmocnienia, a w niektórych krajach tworzenia od podstaw, krajowych polityk uwzględniających potrzeby takiej ochrony<sup>302</sup>. Nie można pomijać wpływu na politykę krajową: w wielu państwach Konferencja stanowiła impuls do utworzenia organów administracyjnych w randze ministrów, zajmujących się problematyką ochrony środowiska.

Konferencja w Sztokholmie niewątpliwie potwierdziła potrzebę dalszych spotkań międzynarodowych stanowiących forum dyskusji dla pojawiających się problemów dotyczących środowiska. Zdaniem L.K. Caldwell'a wprowadziła swego rodzaju precedens, a ustalenia wówczas poczynione stały się przewodnikiem dla państw (do czego nawiązuje preambuła Deklaracji Sztokholmskiej) na kolejne 20 lat aż do Konferencji w Rio de Janeiro<sup>303</sup>. Zasady przyjęte w tych deklaracjach stanowiły i często stanowią punkt odniesienia dla prac nad wzmocnieniem ochrony środowiska w wymiarze ponadpaństwowym<sup>304</sup>. Wielowymiarowych oddziaływań konferencji należy upatrywać także w sferze częstszej obecności organizacji międzyrządowych w rozwiązywaniu problemów z zakresu ochrony środowiska, bez których udziału rozwój oceny oddziaływania niewątpliwie przyjąłby inny wymiar.

Dalszy rozwój międzynarodowego prawa ochrony środowiska wskazuje, że podczas konferencji w Sztokholmie osiągnięto zakładane cele w zakresie zwrócenia uwagi na problem ochrony środowiska i przeniesienia ich na płaszczyznę stosunków międzypaństwowych. Stąd entuzjastyczne podsumowania, jak np. L.B. Sohn'a, który nazywa ją najbardziej udaną konferencją w tamtych czasach<sup>305</sup>, wydają się być uzasadnione.

---

<sup>301</sup> W.M. Tabb, *Environmental Impact Assessment in the European Community: shaping international norms*, Tulane Law Review, vol. 73, issue 3, February 1999, s. 926.

<sup>302</sup> B.K. Dutta, S. Bandyopadhyay właśnie z konferencją w Sztokholmie wiąże powstanie komitetu zajmującego się ochroną i koordynacją w obszarze środowiska, co formalnie zapoczątkowało ochronę środowiska. *Environmental Impact Assessment and Social Impact Assessment - Decision Making Tools for Project Appraisal in India*, World Academy of Science, Engineering and Technology, vol. 39, 2010, s. 1116.

<sup>303</sup> L.K. Caldwell, P.S. Weitland, *International environmental...*, s. 78.

<sup>304</sup> S. Mahmoudi, *The Stockholm Declaration and law of the marine environment*, [w:] M. H. Nordquist, J.N. Moore, S. Mahmoudi (eds.), *The Stockholm Declaration...*, s. 3.

<sup>305</sup> L.B. Sohn, *The Stockholm Declaration on the human environment*, Harvard International Law Journal, vol. 14, 1973, s. 423.

Impuls do dalszego rozwoju pochodzący z Konferencji w Sztokholmie objął również oceny oddziaływania na środowisko. Działalność UNEP<sup>306</sup>, powołanego jako realizację postanowień Konferencji, miała bezpośredni wpływ na rozwój oceny. Dotyczy to propagowania instrumentu w postaci oceny w zawieranych kolejno międzynarodowych konwencjach dotyczących ochrony środowiska, innych aktach<sup>307</sup>, jak również podczas spotkań, konferencji, w tym konferencji Szczyt Ziemi w Rio.

### Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro

Katalizatorem do zwołania kolejnej międzynarodowej konferencji dotyczącej ochrony środowiska był raport przygotowany przez Światową Komisję ds. ochrony środowiska i rozwoju, powołaną przy ONZ, zwykle nazywaną, od nazwiska przewodniczącej, norweskiej premier Gro Harlem Brundtland, Komisją Brundtland. Jednym z głównych celów komisji była analiza relacji ochrony środowiska i rozwoju oraz wypracowanie realistycznych propozycji mających godzić oba postrzegane jako przeciwstawne zagadnienia<sup>308</sup>. Jeden z efektów prac – definicja zrównoważonego rozwoju – jest także dziś powszechnie wykorzystywany w dokumentach programowych. Wyniki prac Komisji zostały zawarte w raporcie *Nasza wspólna przyszłość*<sup>309</sup>.

O zorganizowaniu konferencji Zgromadzenie Ogólne ONZ postanowiło w rezolucji 44/228 z 22 grudnia 1989 r.<sup>310</sup> Szczyt Ziemi, jak potocznie nazywa się największą w tamtych czasach konferencję ONZ o środowisku i rozwoju, odbywał się od 3 do 14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro. Uczestniczyły w nim 172 kraje, w tym ponad 100 prezydentów państw i szefów rządów<sup>311</sup>. Wskazuje się, że przyjęcie dwóch zasadniczych aktów – Deklaracji z Rio oraz Globalnego Programu

---

<sup>306</sup> Szerzej o działalności m.in. C.A. Peterson, *The role of the United Nations Environmental Programme (UNEP) in the development of international environmental law*, *American University International Law Review*, vol. 5, issue 2, 1990, *passim*.

<sup>307</sup> Np. *Goals and principles of environmental impact assessment* z 1987 r.

<sup>308</sup> M. Sunkin, D.M Ong, R. Wight, *Sourcebook on environmental law*. Second edition, Great Britain 2002, s. 68.

<sup>309</sup> *Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future (Nasza wspólna przyszłość)*, 1987, Annexed to UN Doc. A/42/427-Development and International Cooperation: Environment, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, dostęp: 27.02.2019.

<sup>310</sup> Resolution 44/228 of 22 December 1989, the United Nations General Assembly on United Nations Conference on Environment and Development, A/RES/44/228.

<sup>311</sup> Za F.K. Boon, and its influence on international environmental law, *Singapore Journal of Legal Studies*, December 1992, s. 347.

Działań Agenda 21 – stanowiło pierwszy krok w kierunku zaakceptowania międzynarodowego konsensusu dotyczącego zrównoważonego rozwoju<sup>312</sup>.

Konferencja z Rio była kolejnym znaczącym wydarzeniem w międzynarodowej ochronie środowiska. Nie sposób pominąć kontekstu politycznego i nie patrzeć na jej wyniki właśnie poprzez pryzmat kompromisów dyplomatycznych. P.H. Sand przywołał słowa jednego z polityków, który wskazywał na „utrata niewinności” – żaden polityk nie będzie od tego czasu mógł zasłaniać się niewiedzą o problemach, jakie dotyczą planetę, na której żyjemy<sup>313</sup>.

W kontekście znaczących oczekiwań odnośnie do ustaleń konferencyjnych nie wszyscy uczestnicy entuzjastycznie ocenili uzyskane wyniki. Konferencję zwoływano mając nadzieję na przyjęcie Karty Ziemi, dokumentu z jednej strony uświadamiającego niebezpieczeństwa wynikające z degradacji środowiska, a z drugiej inspirującego wszystkich ludzi do podjęcia wysiłku w celu przywrócenia odpowiedniego stanu środowiska planety. Deklaracja z Rio tych oczekiwań nie spełniła<sup>314</sup>.

Szczyt Ziemi znacząco umocnił międzynarodowe zainteresowanie problemami dotyczącymi ochrony środowiska. Dotyczy to postrzegania ochrony środowiska nie jako zjawiska indywidualnego, lecz również w kontekście handlu, energii, transferu technologii, międzynarodowego finansowania<sup>315</sup>. Podkreślono w ten sposób związek pomiędzy różnymi aktywnościami gospodarczymi a stanem środowiska, zwracając uwagę na negatywne oddziaływanie, jakie może mieć międzynarodowy handel. Prace przygotowawcze tekstów przyjętych podczas Szczytu Ziemi odbywały się w okresie, w którym duży nacisk położono na znaczenie zrównoważonego rozwoju. To przez jego pryzmat należy interpretować przyjęte wówczas dokumenty<sup>316</sup>.

---

<sup>312</sup> W.R. Ward, *Man or Beast: The Convention on Biological Diversity and The Emerging Law of Sustainable Development*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 28, 1995, s. 829.

<sup>313</sup> Chodzi o słowa indonezyjskiego Ministra ds. Populacji i Środowiska, P.H. Sand, *International Environmental Law after Rio*, *European Journal of International Law*, vol. 4, issue 3, 1 January 1993, s. 337.

<sup>314</sup> J.D. Kovar, *A short guide to the RIO Declaration*, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, issue 1, Winter 1993, s. 199.

<sup>315</sup> W.K. Reilly do pozytywnych skutków zalicza ponadto uporządkowanie kwestii wsparcia finansowego przez kraje Ameryki Północnej na rzecz krajów Ameryki Południowej. Kwestia, której poświęcono zbyt mało uwagi, to sytuacja krajów z Europy Wschodniej. Autor wskazuje na znaczącą degradację środowiska, zanieczyszczenie powietrza w miastach, wód w rzekach, co bezpośrednio przełożyło się na złą sytuację ekonomiczną w tych krajach. *Reflections on Rio*, *Journal of Natural Resources & Environmental Law*, vol. 8, issue 2, 1992–1993, s. 353–356.

<sup>316</sup> W.R. Ward, *Man or Beast: The Convention on Biological Diversity and The Emerging Law of Sustainable Development*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 28, 1995, s. 828.

Najważniejszymi efektami prac były: Deklaracja o środowisku i rozwoju<sup>317</sup>, Globalny Program Działań Agenda 21 oraz stanowisko dotyczące zasad zarządzania lasami<sup>318</sup>, jak również dwa traktaty: Konwencja o różnorodności biologicznej oraz Konwencja w sprawie zmian klimatu, które zostały otwarte do podpisu. To, że w krótkim czasie od wyłożenia konwencji do podpisu uzyskano liczbę ratyfikacji niezbędnych do jej wejścia w życie, odczytuje się jako wielki sukces samej konferencji, pokazujący chęć przejścia do porządków prawnych ustaleń na nim podjętych.

#### Kolejne konferencje międzynarodowe

Kolejne konferencje – Światowy Szczyt Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. w Johannesburgu – miały już inny charakter niż te odbywające się w 1972 r. w Sztokholmie i w 1992 r. w Rio de Janeiro. O ile dwa pierwsze zdominowały problemy środowiska, przedmiotem ostatniego była przede wszystkim problematyka dotycząca zrównoważonego rozwoju. Obok problemów środowiskowych, znaczącą uwagę podczas konferencji poświęcono kwestiom społecznym. Chociaż liczba uczestników (21 340 osób) przekroczyła liczbę uczestników Szczytu Ziemi, to jednak była znacznie mniejsza, niż początkowo oczekiwano (60 tys.). W spotkaniu uczestniczyło 9 tys. delegatów ze 191 państw, przedstawiciele organizacji międzynarodowych oraz społecznych, naukowcy i prywatne podmioty<sup>319</sup>.

Szczyt, który odbywał się w dniach od 26 sierpnia do 4 września 2002 r., poprzedziły cztery sesje przygotowawcze. Odgrywały one szczególną rolę, miały bowiem doprowadzić do opracowania dokumentów zawierających konkretne działania, które mają zostać wdrożone. Po części wynika to z dotychczasowych doświadczeń dotyczących rzeczywistej realizacji zobowiązań podjętych podczas poprzednich konferencji. Podstawowe uwagi dotyczyły braku wykonania Globalnego Programu Działań Agenda 21 zarówno w aspekcie finansowym, jak i politycznym.

---

<sup>317</sup> Na początku obrad planowano przyjęcie dokumentu pod nazwą „Earth Charter”, jednostronicowego, zwięzłego dokumentu o zasadach rządzących relacjami pomiędzy państwem i obywatelami w zakresie środowiska i rozwoju. Wobec rozbieżności co do oczekiwań państw rozwiniętych i rozwijających się, zdecydowano się na przyjęcie koncepcji państw rozwijających się, które m.in. opowiadały się za przyjęciem Deklaracji. Polityczny kompromis w tym zakresie omawia F.K. Boon, *The Rio Declaration...*, s. 348.

<sup>318</sup> Pełny tytuł brzmi: Niewiążące prawnie stanowisko dotyczące zasad stanowiących globalny konsensus dotyczący zarządzania, utrzymywania i zrównoważonego rozwoju wszystkich rodzajów lasów.

<sup>319</sup> U. Beyerlin, M. Reichard, *The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003, s. 214.

Podczas sesji przygotowawczych okazało się, że oczekiwane są, jako rezultat konferencji, dwa rodzaje dokumentów. Pierwszy to rodzaj politycznej deklaracji połączonej z programem działań na rzecz wdrożenia Globalnego Programu Działań Agenda 21 w ciągu kolejnej dekady. Ponadto – co również odróżnia konferencję w 2002 r. od poprzednich – dążono do zawarcia porozumień, dobrowolnych inicjatyw pomiędzy uczestnikami, tj. nie tylko dokumentów międzyrządowych, ale z podmiotami prywatnymi. Widziano w tym szansę na wdrożenie w życie deklaracji politycznych. Prace toczyły się wokół problemów wyróżnionych jako priorytetowe, np. woda, energia, zdrowie, zarządzanie, globalizacja, walka z biedą, stworzenie zrównoważonego modelu konsumpcyjnego oraz produkcji.

Biorący udział w szczycie przedstawiciele Unii Europejskiej wystąpili z serią inicjatyw, podkreślili doświadczenie, wiedzę ekspercką oraz pomoc finansową na rzecz krajów rozwijających, jaką dysponowały również państwa członkowskie UE<sup>320</sup>.

Kolejne konferencje, takie jak Szczyt Ziemi w Rio w 1992 r., stanowiły już potwierdzenie znaczenia oceny oddziaływania na środowisko w międzynarodowej polityce ochrony środowiska, co zostało wyrażone w odwołaniu się do oceny w oddzielnej zasadzie Deklaracji z Rio. Wykorzystanie tego instrumentu w dokumentach kończących następane konferencje potwierdza stałą obecność oceny oddziaływania jako instrumentu międzynarodowej ochrony środowiska.

Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w wynikach jednej z ostatnich światowych konferencji dotyczących spraw środowiska i zrównoważonego rozwoju, która odbyła się w Rio de Janeiro w dniach 20–22 czerwca 2012 r., w dwudziestą rocznicę Szczytu Ziemi<sup>321</sup>.

W deklaracji pt. Przyszłość jakiej chcemy<sup>322</sup>, przyjętej podczas konferencji, poruszaną problematykę ujęto w 283 punktach podzielonych na sześć rozdziałów. Bezpośrednie odwołanie do instrumentu oceny oddziaływania na środowisko nastąpiło w rozdziale pt. Oceany i morza, w którym zobowiązano się m.in. do

---

<sup>320</sup> [http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/wssd\\_rio\\_johannesburg\\_en.html](http://ec.europa.eu/environment/archives/wssd/wssd_rio_johannesburg_en.html)

<sup>321</sup> Uczestniczyli w niej przedstawiciele 192 państw, reprezentacji międzynarodowych, organizacji rządowych, delegacji organizacji pozarządowych oraz inne osoby, jak prywatne stowarzyszenia i inne instytucje.

Problematyka spotkania dotyczyła zagadnień związanych z budowaniem „zielonej gospodarki”, mającej prowadzić do zrównoważonego rozwoju, zmniejszenia ubóstwa na świecie, tworzenia warunków sprzyjających zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań poprzez instytucjonalizację i koordynację globalnej współpracy na rzecz środowiska i rozwoju.

<sup>322</sup> Ang. The Future We Want.



zwiększenia skuteczności oceny oddziaływania przy zapewnianiu ochrony wrażliwemu środowisku morskemu<sup>323</sup>.

### 3.4. Ocena oddziaływania a działalność organizacji międzynarodowych

#### Wprowadzenie

Kolejnymi podmiotami aktywnie działającymi na rzecz rozwoju oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym są organizacje międzynarodowe. Przywołując podstawowe znaczenie, jakie w procesie kreowania norm prawa międzynarodowego odgrywają państwa, nie bez przesady można powiedzieć, że rozwój oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym, a także krajowym osiągnął takie rozmiary dzięki zaangażowaniu organizacji międzynarodowych. Wśród wielu funkcji, jakie pełnią, o czym dalej, do podstawowych należy zaliczyć tworzenie warunków pozwalających na przezwycięzenie podstawowych barier, co pozwoliło na osiągnięcie wskazanego konsensusu przez państwa. Opinia T. Srogosza, że wiek XX można nazwać wiekiem organizacji międzynarodowych, z perspektywy prawa międzynarodowego znajduje potwierdzenie roli, jaką te organizacje odegrały w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>324</sup>.

Dalsza analiza jest prowadzona w celu zaprezentowania wkładu, jaki organizacje międzynarodowe wniosły w rozwój oceny oddziaływania w płaszczyźnie międzynarodowej. Skutki takiej działalności mogą bezpośrednio lub pośrednio przyczyniać się do powstania umów międzynarodowych, omówionych w rozdziale piątym niniejszej pracy. Nie sposób wymienić ani wszystkich organizacji, ani wszystkich działań przez nie podejmowanych związanych z oceną oddziaływania na środowisko. W podrozdziale zaprezentowane zostaną wybrane organizacje, wraz z podejmowaną przez nie działalnością, których wkład w rozwój tego instrumentu można określić jako wyróżniający się.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje działalność ONZ i organizacji wyspecjalizowanych w jej ramach, w tym Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP), stanowiącego instytucjonalizację działań na rzecz ochrony środowiska podejmowanych w ramach ONZ. Zasięgiem obejmuje obszar całej kuli ziemskiej i ma stanowić światowe forum debat dotyczących ochrony środowiska. Przykład działań podejmowanych regionalnie w ramach ONZ

---

<sup>323</sup> Przyszłość, jakiej chcemy, pkt. 168, s. 32.

<sup>324</sup> T. Srogosz, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, Prawo międzynarodowe..., s. 117.

stanowią działania Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (EKG ONZ).

Oceny oddziaływania na środowisko stały się obecne również w pracach podejmowanych w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Wspecjalizowała się ona w międzynarodowych analizach porównawczych, stąd często postrzegana jest jako specyficzny, międzyrządowy think tank o znaczącej niezależnej wiedzy na temat problemów gospodarki światowej<sup>325</sup>.

Poza analizą przedstawioną w tej części pozostają inne organizacje, wspierające rozwój oceny oddziaływania lokalnie, czy nawet regionalnie, takie jak działalność międzynarodowych ekologicznych organizacji pozarządowych. Działania podejmowane przez nie na rzecz ochrony środowiska, w tym rozpowszechniania oceny oddziaływania na środowisko, niewątpliwie są dostrzegalne, jednak ich zakres oddziaływania pozostaje mniejszy niż podmiotów omówionych w dalszej części rozdziału.

#### Organizacja Narodów Zjednoczonych

Nie ulega wątpliwości, że Organizacja Narodów Zjednoczonych odgrywała i odgrywa znaczącą rolę w rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska, realizując w tym rozwoju różne funkcje. Stwierdzenie to dotyczy zarówno Zgromadzenia Ogólnego ONZ, jak też UNEP oraz wyspecjalizowanych agencji, takich jak FAO, IMO, WHO.

Rola, jaką ONZ odegrało i nadal odgrywa w ochronie środowiska<sup>326</sup>, została szeroko opisana w literaturze. Łączy się ona w sposób bezpośredni, jak i pośredni z budowaniem pozycji międzynarodowej oceny oddziaływania na środowisko. Przebieg działalności wskazuje na stałe zainteresowanie ONZ kwestiami dotyczącymi środowiska, jak również na podejmowanie aktywności, stanowiących swego rodzaju punkt wyjścia dla rozwiązywania problemów. Przykłady stanowią raporty przygotowane z inicjatywy ONZ (raport Sekretarza Generalnego ONZ

---

<sup>325</sup> J. Nakonieczna, Rola OECD w kształtowaniu globalnego zarządzania. Miękki wymiar zarządzania, [w:] M. Rewizorski (red.) Instytucje międzynarodowe w dobie globalnego zarządzania, Warszawa 2015, s. 143–144.

<sup>326</sup> Szerzej na temat aktywności ONZ w obszarze ochrony środowiska patrz A. Przyborska-Klimczak, Działania ONZ na rzecz ochrony środowiska, [w:] M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk (red.), Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu przestrzennego, Warszawa 2017, s. 185–210.

U Thanta z 1969 r.<sup>327</sup>, raport Komisji Brundtland z 1987 r.), następnie zwołanie trzech globalnych konferencji dotyczących ochrony środowiska: w 1972 r. w Sztokholmie, w 1992 r. w Rio de Janeiro, w 2002 r. w Johannesburgu. Konferencje są postrzegane jako kamienie milowe w rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska. Zaowocowały m.in. przyjęciem deklaracji, traktatów, planów i programów działań, nowych instytucjonalnych rozwiązań. Rozwój oceny oddziaływania pozostaje niejako w tle działań podejmowanych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, zaznaczając swoją obecność zarówno podczas wszystkich trzech spotkań, jak też w dokumentach przyjmowanych na ich zakończenie.

Zgromadzenie Ogólne NZ powołało dwa organy, które odegrały i nadal pełnią zasadniczą rolę w rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska, w tym w promowaniu ocen oddziaływania na środowisko: UNEP oraz UNDP. Pierwszy stanowi wynik konferencji w Sztokholmie w 1972 r., natomiast UNDP – konferencji w Rio de Janeiro w 1992 r.

Kolejny organ należący do ONZ i odgrywający jedną z zasadniczych ról w ochronie środowiska to Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. W sprawach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko MTS wypowiedział się jak do tej pory kilkakrotnie, przyczyniając się do budowania pozycji międzynarodowej tego instrumentu. Orzeczenia MTS stanowią stały punkt odniesienia w rozważaniach doktryny.

Na uwagę zasługuje działalność *International Law Commission*<sup>328</sup>, utworzonej w celu rozwijania prawa międzynarodowego. W dokumencie *The Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*<sup>329</sup>, dotyczącym prewencji podczas procesu decyzyjnego niebezpiecznych działań, które mogą spowodować ryzyko transgranicznej szkody, odniesiono się również do oceny oddziaływania.

Kwestiami dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko zajmowały się wyspecjalizowane agencje ONZ, których zasadnicze cele działania były jedynie

---

<sup>327</sup> Z. Bukowski uznaje go za pierwszy globalny sygnał dostrzeżenia nowego problemu i uznania za konieczne podjęcia działań przez społeczność międzynarodową. Zauważa, że raport łączy ze sobą w związku przyczynowo-skutkowym zagadnienia ochrony środowiska i rozwoju gospodarczego. *Zrównoważony rozwój...*, s. 68. Podobnie E. Symonides wiąże początki rozwoju współpracy międzynarodowej na rzecz ochrony środowiska z raportem. *Ochrona przyrody*, Warszawa 2014, s. 156.

<sup>328</sup> Statut ILC został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne ONZ rezolucją nr 174 (II) of 21 November 1947 Establishment of an International Law Commission, a następnie zmieniany rezolucjami: nr 485 (V) of 12 December 1950, nr 984 (X) of 3 December 1955, nr 985 (X) of 3 December 1955 i nr 36/39 of 18 November 1981.

<sup>329</sup> Przyjętym podczas 53 sesji ILC w 2001 r.

pośrednio związane ze środowiskiem. Przykładem jest FAO, która w opracowywanych na swoje potrzeby przewodnikach rekomenduje stosowanie oceny oddziaływania na środowisko, z modyfikacjami wynikającymi ze specyfiki projektów<sup>330</sup>.

#### Program Środowiskowy Organizacji Narodów Zjednoczonych – UNEP

Utworzenie UNEP uznaje się za jedno z osiągnięć Konferencji w Sztokholmie. Został on powołany na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>331</sup> jako forum dyskusyjne o międzynarodowych problemach dotyczących środowiska, w celu prowadzenia działań w zakresie ochrony środowiska i stałego monitorowania jego stanu na świecie. Przyznany mandat dotyczy oceny w skali globalnej stanu środowiska, jak również inicjowania oraz koordynowania akcji podejmowanych pomiędzy państwami oraz międzynarodowymi instytucjami<sup>332</sup>. Prace UNEP w zakresie prawa międzynarodowego są określane w perspektywie dziesięcioletnich Programów Rozwoju i Okresowego Przeglądu Prawa Ochrony Środowiska (tzw. *Montevideo Programme*). Chociaż działania UNEP są wielokierunkowe, nie ulega wątpliwości, że stanowią jedynie wycinek koniecznych do podjęcia aktywności<sup>333</sup>.

Światowy Program Ochrony Środowiska należy do tych instytucji, które miały wymierny wpływ na rozwój oceny oddziaływania w wymiarze zarówno krajowym, jak też międzynarodowym. Wśród różnych aktywności na uwagę zasługują:

- działalność w obszarze tworzenia aktów międzynarodowych, w których instrumentem ochrony była między innymi ocena oddziaływania na środowisko. Przykładem jest współpraca razem z ONZ przy opracowaniu Światowej Karty Przyrody. UNEP uczestniczył w tworzeniu, również w wymiarze finansowym, Konwencji o ochronie środowiska w Centralnej Azji. Na uwagę zasługuje przygotowanie

---

<sup>330</sup> Environmental Impact Assessment. Guidelines for FAO field projects, September 2011.

<sup>331</sup> Resolution no. 2997 (XXVII), the United Nations General Assembly, Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation, 15 December 1972, A/RES/27/2997.

<sup>332</sup> Efektem działalności UNEP jest m.in. Konwencja wiedeńska z 1985 r. – Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992 r., Nr 98, poz. 488

<sup>333</sup> Uwarunkowania organizacyjne dotyczące UNEP opisuje L.D. Mee, The Role of UNEP and UNDP in Multilateral Environmental Agreements, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, vol. 5, issue 3, 2005, s. 231–239. Również S. Andresen, E. Hey wskazują na stosunkowo niewielką skuteczność UNEP w przygotowywaniu wielostronnych konwencji środowiskowych, co tłumaczą niewielkimi zasobami finansowymi, którymi ten Program dysponował; The Effectiveness and..., s. 215.

Programu Regionalnych Mórz, którego wynikiem było stworzenie konwencji dedykowanych ochronie morza objętego programem<sup>334</sup>. Część z nich została przywołana w niniejszej pracy;

- działalność wspierająca rozwój w wymiarze lokalnym oceny oddziaływania na środowisko, taka jak promowanie ocen oddziaływania poprzez programy realizowane z inicjatywy UNEP. Podczas konferencji w Rio de Janeiro z 1992 r. oraz podczas odbywającej się w tym samym roku 17 sesji UNEP Rady Zarządzającej (*Governing Council*) zwracano się do UNEP o podjęcie działań promujących szerokie wykorzystanie oceny oddziaływania, włączając to aktywności podejmowane w ramach agend ONZ;
- działalność w obszarze organizowania konferencji, w tym dotyczących oceny oddziaływania na środowisko;
- przygotowywanie oraz rozpowszechnianie publikacji dotyczących oceny oddziaływania. Wśród różnych można wymienić publikację wydaną w 2004 r. *Environmental impact assessment and strategic environmental assessment: towards an integrated approach*<sup>335</sup>, która jest rozwinięciem publikacji UNEP z 1996 r. *Environmental impact assessment: issues, trends and practice*.

Biorąc pod uwagę silne zaangażowanie UNEP w rozwój ochrony środowiska w krajach rozwijających się, szczególną rolę odegrały *Goals and principles of environmental impact assessment*<sup>336</sup>. Ich przygotowanie stanowiło realizację wcześniej podjętych zobowiązań, np. w ramach *Montevideo Programme*<sup>337</sup>, czy

---

<sup>334</sup> Pierwszym morzem, które uzyskało ochronę, było Morze Śródziemne (Barcelona, 1976). Podjęcie współpracy pomiędzy krajami arabskimi oraz Izraelem w latach 70. uznawane jest za ogromny sukces polityczny UNEP; L. D. Mee, *The Role of UNEP...*, s. 240.

<sup>335</sup> Autorzy: H. Abaza, R. Bisset, B. Sadler.

<sup>336</sup> Dalej jako: Wytyczne UNEP z 1987 r.

<sup>337</sup> *Montevideo Programme for the development and periodic review of environmental law*, przyjęty podczas spotkania ad hoc rządowych ekspertów w zakresie prawa ochrony środowiska, Montevideo, 6 listopada 1981 r. oraz zatwierdzony na mocy decision 10/21 of the Governing Council of UNEP z 31 maja 1982 r. Oceny oddziaływania zostały zidentyfikowane jako jeden z ośmiu obszarów priorytetowych. Zadaniem UNEP miała być promocja w przyjmowaniu i stosowaniu przez państwa rozwiązań prawnych wprowadzających mechanizmy pozwalające na ocenę skutków środowiskowych działań potencjalnie szkodliwych dla środowiska na obszarach podlegających jurysdykcji państwa. Do zadań należało również wzmacnianie ocen w celu ustalenia zasięgu oddziaływania (krajowe, transgraniczne) jako niezbędnego elementu dla planowania. Realizacja zadań miała nastąpić poprzez przygotowanie ogólnych wytycznych, standardów, jak również modelu legislacyjnego ocen oddziaływania odpowiadającego różnym potrzebom. Przewidziano współpracę z państwami

propozycji przedstawionej na spotkaniu grupy roboczej w Waszyngtonie w 1984 r. Na sesji 12–16 stycznia 1987 r. w Genewie wypracowano tekst dokumentu, który został przyjęty na spotkaniu w Nairobi w czerwcu tego samego roku. W literaturze podnosi się, że dokumenty przygotowywane przez UNEP odnoszące się do oceny oddziaływania, chociaż niewiążące, wprowadzały rozwiązania, które następnie były przejmowane do regulacji krajowych w niektórych krajach afrykańskich<sup>338</sup>.

W okresie, w którym przygotowywano tekst *Goals and Principles...*, duża część krajów wprowadziła do swoich porządków prawnych przepisy związane z przeprowadzeniem oceny skutków środowiskowych planowanych do realizacji przedsięwzięć i miała już własne doświadczenia w tym zakresie. W EWG została przygotowana dyrektywa 85/337/EWG, a kraje członkowskie prowadziły prace nad jej wdrożeniem. W przygotowaniu dokumentu dużą rolę odegrały Stany Zjednoczone, ale podnosi się również, że wpływ miała uchwalona dwa lata wcześniej dyrektywa EWG<sup>339</sup>.

Dokument, mający charakter niewiążącego aktu prawnego, jak zasadnie wskazuje się w literaturze<sup>340</sup>, stanowił rodzaj przewodnika, którego celem było opracowanie podstawowych zasad ocen oddziaływania, mogących znaleźć zastosowanie w przygotowaniu zarówno międzynarodowych jak też krajowych przepisów prawnych dotyczących oceny. Na tę podwójną rolę zwraca uwagę N. Craik<sup>341</sup>. Celem Wytycznych UNEP z 1987 r. miało być przygotowanie przepisów ogólnych, rodzaju standardów, które uzyskały powszechną aprobatę w bieżącej praktyce państw, uszczegóławianych na poziomie krajowym, regionalnym i międzynarodowym w regulacjach o charakterze wiążącym. To nie tyle promowanie rozwiązań nowatorskich, ile zebranie praktyki stosowanej do tej pory przez państwa<sup>342</sup>.

Dość rozbudowane przepisy zostały wprowadzone odnośnie do postępowania transgranicznego. Przede wszystkim na państwa został nałożony obowiązek poinformowania o takich planowanych projektach, których oddziaływanie będzie obejmowało obszar innego państwa. Państwo narażenia powinno otrzymać

---

zainteresowanymi wprowadzeniem ocen do prawa krajowego. Dostrzeżono również znaczenie dostępu do informacji dotyczących działań podlegających ocenie oddziaływania (s. 7 i 14 dokumentu).

<sup>338</sup> M.A. Bekhechi, *Legal and Regulatory...*, B. Chaytor, K.R. Gray, *International Environmental...*, s. 270.

<sup>339</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 93.

<sup>340</sup> A.G. Oude Elferink, *Environmental impact assessment in areas beyond national jurisdiction*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, issue 2, 2012, s. 465.

<sup>341</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 93.

<sup>342</sup> A. Boyle, *Developments in...*, s. 231.

informacje o rodzaju negatywnego oddziaływania wraz z tymi elementami raportu, które się z tym wiążą. J.E. Bonine przywołuje długą dyskusję prowadzoną nad tym, aby obowiązek przekazywania informacji rozszerzyć poza kraje sąsiedzkie, ponieważ skutki środowiskowe mogą niekoniecznie dotyczyć tylko państw mających wspólne granice<sup>343</sup>. Wytyczne proponują zawieranie lokalnych porozumień uszczegóławiających postępowanie pomiędzy państwami na wypadek postępowań transgranicznych. Proponowanym środkiem postępowania w takich wypadkach są negocjacje.

Wytyczne UNEP zostały oparte o trzy założenia: doprowadzenie do stanu, w którym środowiskowe skutki aktywności mogących znacząco oddziaływać na środowisko zostaną włączone do procesu decyzyjnego, zanim taka decyzja zostanie podjęta przez odpowiednie władze; promocję wdrożenia właściwych procedur ocenowych do porządków prawnych wszystkich krajów; zachęcenie do wzajemnej wymiany informacji i konsultacji pomiędzy państwami, w sytuacji realizowania na terenie jednego z nich przedsięwzięcia, które może znacząco oddziaływać na terytorium innych<sup>344</sup>. Pomimo założonego, wydaje się dość ogólnie, celu, w dokumencie wyodrębniono wytyczne dotyczące oceny oddziaływania poszczególnych rodzajów projektów: dotyczących morza, turystyki, postępowania ze ściekami, z uwzględnieniem wielkości aglomeracji, oraz postępowania z kanalizacjami odprowadzającymi ścieki w obszary podmorskie<sup>345</sup>.

### Europejska Komisja Gospodarcza ONZ

Europejska Komisja Gospodarcza ONZ stanowi regionalną komisję ONZ działającą na obszarze Europy. Jej działania, skupione wokół kwestii gospodarczych, w sposób naturalny obejmują również zagadnienia dotyczące ochrony środowiska. Podnosi się, że wśród regionalnych komisji ONZ tylko EKG ONZ może legitymować się znaczącym dorobkiem różnego rodzaju działań służących ochronie środowiska, których wynikiem są dokumenty międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>346</sup>.

Działalność EKG ONZ w zakresie ochrony środowiska wyróżniła się w odniesieniu do prac podejmowanych w zakresie ochrony powietrza. W latach 70.

---

<sup>343</sup> J.E. Bonine, Environmental impact assessment, Principles developed, Environmental Policy and Law, vol. 17, no. 1, 1987, s. 5.

<sup>344</sup> M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris (eds.), Research handbook..., s. 229.

<sup>345</sup> Cz. IV Wytycznych z 1987 r.

<sup>346</sup> A. Lisowska, Ochrona środowiska, [w:] A. Florczak, A. Lisowska (red.), Organizacje międzynarodowe w działaniu, Wrocław 2014, s. 148.

stanowiła forum dla dyskusji prowadzonych w podzielonej politycznie Europie o problemie zanieczyszczeń powietrza i jego skutków wywoływanych w krajach innych, niż wystąpiła emisja. W wyniku prowadzonych rozmów powstała konwencja regulująca kwestie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości<sup>347</sup>, przyjęta w ramach współpracy OECD oraz EKG ONZ.

Z perspektywy ocen oddziaływania działalność EKG ONZ wyróżniła się w sposób znaczący – to przede wszystkim z jej inicjatywy zostały podjęte prace dotyczące przyjęcia jedynej, jak do tej pory, konwencji w całości dedykowanej problematyce oceny oddziaływania na środowisko, tj. Konwencji z Espoo, oraz Protokołu kijowskiego dotyczącego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Inną konwencją mającą znaczenie dla rozwoju ocen oddziaływania jest przygotowana w ramach EKG ONZ Konwencja z Aarhus, stwarzająca szerokie podstawy prawne dostępu do informacji o środowisku oraz uprawnienia społeczeństwa w procesie decyzyjnym dotyczącym środowiska.

Wśród aktów prawnych przyjmowanych na forum EKG ONZ jest również Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych sporządzona w Helsinkach 17 marca 1992 r.<sup>348</sup>, wskazująca na konieczność stosowania oceny oddziaływania jako instrumentu zapobiegania, kontroli i zmniejszania transgranicznego oddziaływania.

W innym kontekście do oceny oddziaływania na środowisko odwołuje się przygotowana pod auspicjami EKG ONZ Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych z 1992 r. Porządkuje ona relacje pomiędzy obowiązkami państwa wynikającymi z Konwencji z Espoo oraz właśnie tej konwencji odnośnie do oceny oddziaływania na środowisko.

Przywołane akty prawa międzynarodowego, tj. Konwencja z Espoo oraz Konwencja z Aarhus, stanowią filary ocen oddziaływania w prawie międzynarodowym. Sprawiają, że najlepiej rozwinięte podstawy oceny oddziaływania są właśnie na obszarze działania EKG ONZ. Stanowią również wzór dla regulacji powstających w innych częściach świata.

Przywołane konwencje powstawały w latach 90. Z perspektywy rozwoju ocen oddziaływania warta odnotowania jest równoległe prowadzona aktywność dotycząca gromadzenia i rozpowszechniania informacji odnośnie do rozwoju ocen

---

<sup>347</sup> Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., Dz. U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311, ze zm.

<sup>348</sup> Dz. U. 2003 r. Nr 78, poz. 702



oddziaływania. Na wyróżnienie w tym zakresie zasługują publikacje zawierające zestawienie praktyk dotyczących oceny oddziaływania stosowanych przez różne kraje<sup>349</sup>.

## Unia Europejska

Chociaż – co zostało zaznaczone we wstępie – z przedmiotu pracy została wyłączona analiza oceny oddziaływania w prawie unijnym, zupełne pominięcie tego zagadnienia pozostawałoby z uszczerbkiem dla pracy. Zwięzłe wprowadzenie jest uzasadnione znaczącą rolą, jaką Unia Europejska odegrała w rozwoju oceny. Realizuje się ona w dwojaki sposób: zarówno w przyjęciu, stosowaniu, jak i w ciągłym doskonaleniu regulacji dotyczących oceny oddziaływania na środowisko w prawie unijnym oraz roli, jaką organizacja ta odgrywa na forum międzynarodowym, w tworzeniu konwencji z zakresu ochrony środowiska.

Relacje pomiędzy UE a państwami członkowskimi w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, podobnie jak w całej ochronie środowiska<sup>350</sup> charakteryzuje coraz większa dominacja rozwiązań unijnych, ograniczająca w sposób naturalnych zakres regulowany samodzielnie przez państwa. Nowe obszary podlegające harmonizacji wymuszają, zgodnie z pierwszeństwem prawa unijnego w krajowym porządku prawnym, dostosowanie treści prawa krajowego do wymagań stawianych przez prawo unijne.

Prace nad przyjęciem dyrektywy dotyczącej oceny oddziaływania rozpoczęły się już w 1975 r., w więc niespełna pięć lat po przyjęciu NEPA. Stanowiły wykonanie *Action programme* z 1973 r., który zakładał włączenie na najwcześniejszym możliwym etapie w proces decyzyjny oddziaływań na środowisko, jak również ewaluację oddziaływania na jakość życia oraz środowiska naturalnego. Pięć lat

---

<sup>349</sup> Z najwcześniejszego okresu na uwagę zasługują m.in. *Current Policies, Strategies and Aspects of Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, ECE/CEP/9, 1996; *Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes*, ECE/ENVWA/27, 1992; *Post-Project Analysis in Environmental Impact Assessment*, ECE/ENVWA/11, 1990.

<sup>350</sup> W przypadku prawa unijnego poziom ochrony środowiska wyznaczają art. 191 ust. 2 TFUE, w myśl którego polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Odwołują się do niej TUE (patrz art. 3 ust. 3: „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. (...)”) oraz Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (patrz art. 37 *Ochrona środowiska*: „Wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju”), Dz. Urz. UE C 202 2016.

później, w 1980 r., po przygotowaniu ok. 20 wersji dokumentu, Komisja przedstawiła propozycję dyrektywy Radzie i rozesłała ją do państw członkowskich.

Projekt dyrektywy przygotowany przez Komisję Europejską opierał się na regulacji przyjętej w Stanach Zjednoczonych. Porównywanie przyjętych rozwiązań, szczególnie z pierwszą regulacją USA z roku 1970 r., musi uwzględniać odmienną sytuację, w jakiej znajdowali się twórcy obu aktów. NEPA był rozwiązaniem pionierskim, podczas gdy przygotowana w Europie dyrektywa była jednym już z wielu aktów obowiązujących w wielu państwach zawierających procedurę ocenową. Inny aspekt dotyczy sposobu rewizji regulacji ocenowych. W Stanach Zjednoczonych kształt procedurze ocenowej nadawały CEQ oraz orzecznictwo sądowe, co oznacza, że sposób wprowadzania zmian był dość elastyczny. W EWG relacja pomiędzy prawem wspólnotowym a krajowym wykluczała możliwość wprowadzania stosowania podobnego mechanizmu. Skutkowało to m.in. koniecznością przyjęcia w dyrektywie bardziej szczegółowej regulacji dotyczącej oceny oddziaływania<sup>351</sup>.

Propozycja wprowadzenia regulacji odnoszącej się do oceny środowiskowej planowanego przedsięwzięcia do prawa wspólnotowego wywoływała, podobnie jak na forum międzynarodowym, kontrowersje wśród państw członkowskich, co wyraziło się chociażby w liczbie zgłoszonych uwag oraz długości procedowania nad przyjęciem aktu. W.V. Kennedy zauważył, że właściwie żadne z państw członkowskich w pełni nie popierało zgłoszonego projektu: Niemcy i Wielka Brytania uważały go za zbyt daleko idący, a Dania – za zbyt ogólny<sup>352</sup>.

Kolejnym zagadnieniem znacząco zmienionym w trakcie prac nad ostatecznym kształtem dyrektywy była kwestia tego, co należy rozumieć przez oddziaływanie na środowisko. Tekst projektu dyrektywy z 1980 r. ograniczał pojęcie środowiska do środowiska naturalnego oraz wytworów człowieka, takich jak obiekty architektoniczne oraz krajobraz. Po dwóch latach prac tekst zaakceptowany przez Parlament Europejski rozszerzył pojęcie środowiska i został, po niewielkich zmianach, przyjęty w ostatecznej wersji<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> K. von Moltke, *Impact assessment in the United States and Europe*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson, *Perspectives on environmental...*, s. 29.

<sup>352</sup> Autor zwraca uwagę na inne mankamenty dyrektywy. Zalicza do nich ograniczenie do przedsięwzięć, z pominięciem planów i programów z jednej strony, a z drugiej – brak powiązania oddziaływaniami skumulowanymi, które mogą znacząco zmieniać środowiskową ocenę inwestycji. *The directive on environmental impact assessment, Environmental Policy and Law*, vol. 8, no. 3, 1982, s. 84.

<sup>353</sup> Art. 3 dyrektywy 85/337/EWG stanowił, że ocena ma uwzględniać oddziaływanie na: – istoty ludzkie, faunę i florę,

W marcu 1982 r., po przeanalizowaniu uwag zgłoszonych przez państwa członkowskie, został opublikowany zmieniony projekt dyrektywy. Planowane na listopad 1983 r., przyjęcie dyrektywy zostało odłożone ze względu na stanowisko rządu duńskiego. Ostatecznie dyrektywa została przyjęta 7 marca 1985 r.

Uchwalona dyrektywa 85/337/EWG, pierwszy wiążący wspólnotowy akt prawny dotyczący oceny oddziaływania na środowisko, jest postrzegana jako jedno z największych osiągnięć w zakresie ochrony środowiska. Wprowadza wymóg analizy skutków środowiskowych planowanych do realizacji przedsięwzięć zarówno publicznych jak i prywatnych, przez co kontynuuje prezentowane dotychczas podejście prewencyjne. Ocena oddziaływania na środowisko włącza świadomość ekologiczną w proces planowania i podejmowania decyzji, w szczególności w rolnictwo, przemysł, energetykę, transport, turystykę i rozwój regionalny. Zdaniem L. Bono właśnie takie podejście było wówczas postrzegane przez WE jako broń w walce z degradacją środowiska<sup>354</sup>.

Rozwiązanie przyjęte w prawie unijnym wprowadza rozróżnienie na przedsięwzięcia, które zostały zakwalifikowane jako zawsze znacząco oddziałujące na środowisko. Ich realizacja wiąże się z obowiązkową oceną oddziaływania na środowisko, co nie podlega odstępstwom. Nie jest istotne miejsce realizacji, szczegółowe rozwiązania technologiczne. Wymienia je aneks I do dyrektywy ocenowej<sup>355</sup>.

Podstawowy skutek przyjęcia dyrektywy 85/337/EWG wyrażał się w konieczności uwzględniania skutków środowiskowych w procesie inwestycyjnym określonych przedsięwzięć publicznych oraz prywatnych prowadzonym w każdym państwie członkowskim. Łączy się z nim m.in. określenie wpływu oceny na dalszy przebieg postępowania inwestycyjnego, czyli określenie stopnia swobody organu administracji publicznej przy podejmowaniu rozstrzygnięcia odnośnie do dalszych losów projektu. E. Rehbinder wskazuje dwa skraje podejścia (i możliwe inne rozwiązania wypełniające przestrzeń pomiędzy nimi). Jednym z nich jest

- 
- glebę, wodę, powietrze, klimat i krajobraz,
  - oddziaływania między elementami wymienionymi w tiret pierwszym i drugim,
  - dobra materialne i dziedzictwo kultury.

Zakres poddawany ocenie był bardzo szeroki. Obejmował nie tylko podstawowe komponenty środowiska, ale również klimat, krajobraz czy dziedzictwo kultury.

<sup>354</sup> L. Bono, *The implementation of the EC Environmental Impact Assessments with the English Planning System: a refinement of NEPA Process*, *Pace Environmental Law Review*, vol. 9, issue 1, article 4, Fall 1991, s. 157 i n.

<sup>355</sup> Aneks II dyrektywy ocenowej zawiera listę przedsięwzięć, dla których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania może zostać nałożony przez organ, o ile organ uzna, że z realizacją lub funkcjonowaniem inwestycji łączy się znaczące oddziaływanie.

pozostawienie swobody organowi przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Drugim – związanie określoną treścią rozstrzygnięcia w zależności od wyników oceny oddziaływania, np. obowiązek wydania zgody w przypadku, gdy projekt spełnia określone wymogi środowiskowe<sup>356</sup>.

Pierwsza i od razu duża rewizja dyrektywy ocenowej była właściwie nieunikniona. Wprowadzanie i stosowanie nowych rozwiązań tak znacząco ingerujących w porządki prawne państw członkowskich musiało ujawnić potrzebę zmian również w odniesieniu do dyrektywy ocenowej. Trafnie podsumowują tę sytuację J. Glasson, R. Therivel i A. Chadwick, stwierdzając, że nawet po 10 latach stosowania dyrektywy 85/337/EWG państwa członkowskie stosowały znacząco różniące się formy ocen oddziaływania<sup>357</sup>.

Pierwszy raport dotyczący wdrażania dyrektywy 85/337/EWG wyrażał ogólną aprobatę, że właściwie podstawowe elementy ocen zostały wdrożone, ale szczegóły już nie były tak satysfakcjonujące. Raport wskazywał na niedostatki wynikające nie tylko z zachowania państw członkowskich, ale również z samej dyrektywy<sup>358</sup>.

Największa potrzeba zmian ujawniła się w procedurze screeningowej – kwalifikowania przedsięwzięć pod kątem nałożenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania<sup>359</sup>. Kwalifikowanie, jak dotychczas, odbywać się miało w drodze badania indywidualnego lub progów oraz kryteriów ustalonych przez

---

<sup>356</sup> E. Reh binder, *Incorporation of environmental impact assessment into existing legal systems and administrative procedures*, [w:] *Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987*, Erich Schmidt Verlag, 1989, s. 42.

<sup>357</sup> J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 29.

<sup>358</sup> Sformułowano w nim następujące uwagi:

- postępowania ocenowe nie zaczynają się odpowiednio wcześniej;
- nie zawsze przyjęte zostały odpowiednie środki kontrolne dotyczące jakości raportu środowiskowego i całego postępowania ocenowego;
- środki łączące są często niedostosowane i nieprawidłowo włączane w proces planowania i przygotowania projektu;
- dostępność raportu oraz wykorzystanie w konsultacjach są niewystarczające;
- niepełne wykorzystanie postępowania ocenowego, jak również monitoringu w procesie podejmowania decyzji dotyczących realizacji projektu.

Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment and Annex for the United Kingdom, COM(93) 28 final – vol. 12, 2 April 1993, s. 63.

<sup>359</sup> Jeszcze przed przyjęciem dyrektywy ocenowej zwracano uwagę, że wprowadzenie dwóch list przedsięwzięć stanowi jedynie częściowe rozwiązanie problemu. Powstaje on nierozwiązany na etapie kwalifikowania przedsięwzięć do I lub II grupy, a następnie, jeżeli zaliczone zostanie do grupy II – czy wymaga pełnej oceny oddziaływania. Trudności budzi chociażby brak kryteriów, w oparciu o które sama Komisja Europejska dokonała podziału, a które mogłyby zostać następnie wykorzystane przez państwa. W tej sytuacji trudności powoduje rozróżnienie projektów dotyczących portów i lotnisk znajdujących się zarówno w I, jak i II załączniku dyrektywy ocenowej. W.V. Kennedy, *The directive on...*, s. 87.

państwo. W dyrektywie Rady 97/11/WE dodano kryteria selekcji oparte o trzy elementy: cechy przedsięwzięcia, lokalizację przedsięwzięcia, cechy potencjalnego oddziaływania, ujęte w nowym załączniku III. Listę przedsięwzięć powiększono o 8 nowych kategorii i rozbudowano 10 już ujętych. Znacznemu rozbudowaniu uległ zał. I, wprowadzający listę przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, czyli takich, które zawsze wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania. Ujęto w nim 12 nowych klas przedsięwzięć. Dodano procedurę scopingową. Jej istotą jest określenie przez organ zakresu raportu, jaki powinien zostać przygotowany w konkretnej sprawie. Inwestor, jeszcze przed rozpoczęciem prac, otrzymuje od organu wykaz zagadnień, na które ma zwrócić szczególną uwagę. Pozwala to na uniknięcie ewentualnych uzupełnień, jeżeli przygotowany raport jest kompletny. Prowadzi również do ograniczenia kosztów przygotowania raportu.

Przyczyną kolejnych zmian było podpisanie przez WE Konwencji z Espoo. Dla harmonizacji zobowiązań międzynarodowych i tych wynikających z prawa wspólnotowego, w sposób znaczący rozbudowane zostały obowiązki państwa pochodzenia i uprawnienia państwa narażenia w procedurze transgranicznej. Zmiany wprowadzone dyrektywą 97/11/WE miały chociaż w części wyeliminować zauważone nieprawidłowości, zmniejszyć wątpliwości interpretacyjne, wprowadzić rozwiązania w kierunku ujednoczenia stosowania procedury ocenowej. Opracowanie zmian do dyrektywy ocenowej poprzedziło przygotowanie raportu przedstawiającego stan jej wdrażania w poszczególnych państwach członkowskich<sup>360</sup>.

---

<sup>360</sup> Zwrócono w nim uwagę na następujące zagadnienia:

- brak implementacji w terminie dyrektywy 97/11/WE przez niektóre państwa członkowskie. Do 2002 r. transpozycja nie była kompletna m.in. w Austrii, Francji, a w Luksemburgu w ogóle nie wdrożono zmian;
- znaczące różnice dotyczące nakładania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania dla projektów wymienionych w załączniku II. Sytuacja uległa polepszeniu w krajach, które implementowały zmiany wprowadzone dyrektywą 97/11/WE, lecz nadal występują odrębności. Na przykład przedsięwzięcia polegające na zalesieniu: w Danii ocena jest wymagana dla obszaru 30 ha, podczas gdy w Portugalii – 350 ha. Podobne różnice dotyczą obowiązkowej oceny dla lokalizacji turbin wiatrowych. W Szwecji oceny wymagał projekt przewidujący budowę 3 turbin, podczas gdy w Hiszpanii – przewidujący budowę 50 turbin;
- kolejne znaczące różnice odnoszą się do liczby przeprowadzanych ocen oddziaływania w poszczególnych krajach członkowskich. Mając na uwadze ewentualne nieścisłości, we Francji liczba ocen przeprowadzanych w ciągu roku sięga 7000, podczas gdy w Austrii – 20. Trudno byłoby znaleźć uzasadnienie dla tak znaczących różnic;
- uwagi i wzmocnienia wymagają obszary związane ze scopingiem i analizą alternatyw;
- zidentyfikowano różnice dotyczące treści raportu wymaganego przez państwa członkowskie. Chociaż w dyrektywie ocenowej brakuje bezpośredniego odniesienia do bioróżnorodności, zdrowia ludzi,

Przegląd stosowania dyrektywy ocenowej ujawnia zarówno mocne, jak i słabe strony tego procesu. Zmiana wprowadzona dyrektywą 97/11/WE doprowadziła do większej harmonizacji w stosowaniu oceny oddziaływania, na przykład w obszarze przedsięwzięć wymagających oceny, nie usunęła jednak, co było przewidywalne, wszystkich niespójności.

Kolejna rewizja dyrektywy ocenowej, która nastąpiła w drodze dyrektywy 2003/35/WE, została zdominowana przez konieczność włączenia do wspólnotowego porządku prawnego postanowień Konwencji z Aarhus, a zatem regulacji dotyczących udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Ostatnia duża zmiana nastąpiła na mocy dyrektywy 2014/52/UE. Dotyczyła ona, tak jak poprzednie, m.in. etapu screeningu i objęła kryteria, w oparciu o które kwalifikowane są przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania (wprowadzono nowe, poddano częściowej rewizji dotychczas obowiązujące) oraz dodano w załączniku wykaz informacji dostarczanych przez inwestora. Zmiany objęły również regulacje dotyczące przygotowania raportu. W celu wzmocnienia jego jakości uzależniono dopuszczalność wykonania dokumentu od spełnienia określonych kryteriów przez autora. Zwiększono również zakres informacji przedstawianych w raporcie, w tym m.in. rozszerzono zakres koniecznych do analizy rozwiązań alternatywnych, wzięcie pod uwagę oddziaływań skumulowanych.

Zmiany polegające na przykładaniu większej uwagi do zachowania różnorodności biologicznej należy postrzegać poprzez pryzmat większego powiązania oceny oddziaływania jako instrumentu realizującego Konwencję o różnorodności biologicznej. Podobnie należy postrzegać zmiany dyrektywy zobowiązujące do uwzględnienia zmian klimatu – jako zwiększanie znaczenia oceny oddziaływania w działaniach na rzecz zmniejszenia globalnego ocieplenia.

---

ryzyka i oddziaływań skumulowanych, wymaganie niektórych z tych elementów przez państwa zostało określone jako przykład dobrych praktyk;

– brak systematycznego procesu monitorowania przez odpowiednie władze skutków wywoływanych przez projekty. Do dobrych praktyk zaliczono regulacje pozwalające na porównanie wyników oceny oddziaływania z rzeczywistym oddziaływaniem przedsięwzięcia;

– zauważono znaczące różnicowanie dotyczące zapewnienia udziału społeczeństwa. Dyrektywa ocenowa wymaga udostępnieniu społeczeństwu raportu, po tym jak zostanie on przedłożony właściwemu organowi. Społeczeństwo powinno mieć zapewnioną możliwość złożenia uwag dotyczących projektu podlegającego ocenie. Różnicowanie występuje przy interpretacji „zainteresowanej społeczności” – od wąskiego do szerokiego ujęcia. Sposobem na ujednoczenie zapewnienia udziału społeczeństwa miało być włączenie do prawa unijnego postanowień Konwencji z Aarhus.

CEC 2003, Five years report to the European Parliament and the Council on the application and effectiveness of the EIA Directive, Impact Assessment Unit, Oxford Brooks University, dostępny na: <http://europa.eu.int/comm/environment/%20eia/home.htm>

Analiza zmian wprowadzanych do dyrektywy ocenowej wskazuje na postępującą harmonizację oceny oddziaływania na środowisko w prawie unijnym, w tym w zakresie liczby zagadnień poddanych regulacjom, co ma zapewnić większą jednolitość w ramach państw członkowskich. Miało temu służyć wydłużenie listy przedsięwzięć podlegających screeningowi w kolejnych dyrektywach oraz – zmiana znacznie istotniejsza – wprowadzenie w dyrektywie 97/11/WE kryteriów, kilkakrotnie zmienianych, w oparciu o które podejmowana jest decyzja odnośnie do przeprowadzania oceny oddziaływania.

Przedstawiony w podrozdziale zarys regulacji oceny oddziaływania na środowisko w Unii Europejskiej pozwala na dwie obserwacje. Pierwsza dotyczy stanowisk reprezentowanych przez państwa członkowskie na etapie prac nad dyrektywą 85/337/EWG oraz podczas pierwszego etapu jej wdrażania. Była to ta sama niechęć, jaką można było obserwować w rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym. Natomiast znaczący stopień szczegółowości rozwiązań normatywnych dotyczących oceny oddziaływania w prawie unijnym w zestawieniu z prawem międzynarodowym potwierdza zasadność wyłączenia z przedmiotu moich badań prawa unijnego.

#### Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju

Działalność Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na rzecz ochrony środowiska znalazła swoje uznanie również w doktrynie<sup>361</sup>. Choć obecność OECD w kwestiach dotyczących międzynarodowej ochrony środowiska wiąże się z wypromowaniem zasady zanieczyszczający płaci, ustalającej odpowiedzialność za zanieczyszczenia<sup>362</sup>, jej aktywność w obszarze dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko również wymaga odnotowania.

Zainteresowanie OECD oceną oddziaływania na środowisko sięga 1974 r., początkowo w ramach Komitetu ds. środowiska, który wydał dwie rekomendacje dotyczące stosowania przez państwa członkowskie tego instrumentu oraz do wymiany doświadczeń z tym związanych, tak aby lepiej identyfikować oddziaływania na przyszłość.

Znaczące różnice w regulacjach stosowanych przez państwa członkowskie dotyczące przyjętych rozwiązań proceduralnych oraz metodologicznych przyczyniły się do powołania Zespołu ds. ocen oddziaływania i wspierania rozwoju, który swoje inauguracyjne spotkanie odbył w październiku 1983 r. Jego rezultatem było

---

<sup>361</sup> O znaczącym wkładzie w rozwój ochrony środowiska piszą m.in. A. Kiss, D. Shelton, *Guide to International...*, s. 56 i n.

<sup>362</sup> J. Nakonieczna, *Rola OECD...*, [w:] M. Rewizorski (red.) *Instytucje międzynarodowe...*, s. 142.

przyjęcie czterech celów określających najbliższe działania. Składały się na nie: (1) identyfikacja udzielanego wsparcia pod kątem wskazania takich rodzajów przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia ocen oddziaływania, (2) analiza przeszkód występujących w państwach rozwijających się utrudniających przeprowadzenie ocen oddziaływania, (3) zebranie doświadczeń agencji pomocowych udzielających wsparcia i przeprowadzających oceny oddziaływania, (4) w oparciu o zebrane dane, przygotowanie rekomendacji dotyczących procedury, organizacji, przygotowania wsparcia, tak aby zapewnić, że udzielana pomoc dotyczy projektów, których skutki środowiskowe zostały prawidłowo ocenione<sup>363</sup>.

OECD jest kolejną organizacją, która przygotowała przewodnik dotyczący ocen oddziaływania na środowisko. Podczas spotkania *Development Assistance Committee* w Paryżu w 1992 r. został przyjęty dokument zawierający dobre praktyki dotyczące ocen oddziaływania na środowisko<sup>364</sup>. Pozostaje on w związku z przygotowaną w 1985 r. rekomendacją OECD dotyczącą wykorzystania ocen oddziaływania dla projektów i planów mających uzyskać wsparcie OECD<sup>365</sup>, rozwijając wskazane tam wymagania. Dokument wyjaśnia kwestie podstawowe dla ocen oddziaływania, takie jak znaczenie ocen, zasadnicze elementy, kolejne kroki do podjęcia, włączanie w planowanie, przygotowanie i wdrożenie. Został zaadresowany do niespecjalistów, tak aby w przystępny sposób zaznajomić ich z prezentowaną problematyką.

---

<sup>363</sup> Zebrane dane ujawniły istniejące znaczące rozbieżności dotyczące badanych celów. Zidentyfikowano wspólne bariery stosowania procedur ocenowych, oraz te charakterystyczne dla poszczególnych obszarów. Okazało się, że procedury ocenowe zostały przyjęte w ok. 66% krajów południowo-wschodniej Azji i Pacyfiku, ale już tylko w 41% krajów Afryki i Bliskiego Wschodu. Dotychczasowe doświadczenia dotyczące stosowania procedur ocenowych przez agencje finansowe analizowane na 16 projektach pokazały różne podejście dotyczące obowiązku stosowania procedury, podmiotu inicjującego jej stosowanie (agencja, państwo, w którym projekt ma zostać zrealizowany, zespół projektujący), podmiotu realizującego ocenę (zewnętrzny/wewnętrzny zespół ekspertów, pojedyncze osoby). Pokazały również różnice w długości procedury ocenowej, jak również jej koszcie. Najdłuższa i najdroższa ocena dotyczyła projektu Mahaweli Development Program i trwała od sierpnia 1979 r. do października 1981 r. Koszt wyniósł 775 000 \$. Najkrótsza i najtańsza – to elektryfikacja rejonów rolniczych na Dominikanie, która trwała 10 dni i była przeprowadzona przez zespół USAID. Koszt obejmował tylko administracyjne wydatki i pomoc w ramach misji. W.V. Kennedy, *Environmental impact assessment and bilateral development aid: an overview*, P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 273, s. 276–283.

<sup>364</sup> *Guidelines on aid and environment no. 1 Good practices for Environmental impact Assessment of development project*, Paris 1992 r.

<sup>365</sup> *Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes* z 20 czerwca 1985 r. – C(85)104.



## Podsumowanie

Niewielka część aktywności organizacji międzynarodowych omówiona w tej części rozdziału pokazuje zasadniczą rolę, jaką podmioty te odegrały w rozwoju oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym<sup>366</sup>. Ich działalność jest obecna w wielu obszarach, takich jak inicjowanie, organizowanie międzynarodowych spotkań dotyczących ochrony środowiska, tworzenie warunków do przygotowania międzynarodowych konwencji dotyczących ochrony środowiska, udział w spotkaniach międzynarodowych, przygotowanie poradników, przewodników na temat zalet tego instrumentu, jak również rozwijających poszczególne jego etapy, promujących dobre praktyki, organizowanie konferencji, spotkań. Można również wymienić pomoc kierowaną indywidualnie do poszczególnych krajów.

Pełnienie roli think tanków wpłynęło nie tylko na rozwój omawianego instrumentu w wymiarze geograficznym, lecz również przyczyniło się do zachowania spójności w wymiarze proceduralnym w poszczególnych aktach prawnomiędzynarodowych.

### 3.5. Ocena oddziaływania a działalność międzynarodowych instytucji finansowych<sup>367</sup>

#### Wprowadzenie

Oceny oddziaływania są szczególnie mocnym instrumentem, jeżeli posługują się nimi międzynarodowe instytucje finansowe<sup>368</sup>. R.K. Morgan kwalifikuje działalność

---

<sup>366</sup> Na rozwój oceny oddziaływania miała również wpływ działalność międzynarodowych organizacji prawa prywatnego. Wśród wielu podmiotów, na szczególną uwagę zasługuje utworzona w 1980 r. International Association for Impact Assessment. Obecnie liczy ok. 1700 członków ze 120 krajów. Jego misją jest utworzenie międzynarodowego forum dla rozwoju innowacji i wymiany najlepszych praktyk w każdej z form ocen oddziaływania, w celu dalszego rozwoju lokalnych, regionalnych i globalnych umiejętności dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. Działalność IAIA to publikacje, w tym mające charakter periodyczny – kwartalnik Impact assessment and project appraisal ukazujący się od 1986 r. (w latach 1986 – 1997 jako Project Appraisal; w latach 1982 – 1997 jako Impact Assessment), w którym publikowane są artykuły naukowe dotyczące problematyki ochrony środowiska, w tym oceny oddziaływania na środowisko, stanowiące źródło inspiracji również w niniejszej publikacji.

Szeroko znana jest edukacyjna działalność IAIA polegająca na prowadzeniu kursów, webinarium oraz innych działań podnoszących wiedzę z zakresu oceny oddziaływania na środowisko. Tworzy również forum dyskusyjne dla konkretnych problemów dotyczących tego instrumentu.

Działalność IAIA prezentowana jest na stronie [www.iaia.org](http://www.iaia.org).

<sup>367</sup> Ang. Multilateral Development Banks, MDBs.

<sup>368</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 117.

takich instytucji jako jeden z dwóch (obok konwencji) czynników, które przyczyniły się do rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym<sup>369</sup>. Wybór takich instytucji uzasadnia rola, jaką odegrały w budowaniu międzynarodowych podstaw omawianego instrumentu ochrony środowiska.

W okresie poprzedzającym przyjęcie polityki prośrodowiskowej pomoc finansowa przekazywana przez instytucje finansujące krajom rozwijającym się na realizację projektów z jednej strony przyczyniała się do rozwoju infrastruktury w tych krajach, z drugiej jednak strony często odbywała się kosztem pogarszających się warunków zdrowia i życia ludzi oraz prowadziła do degradacji środowiska. Projekty były przyjmowane do finansowania bez przykładania wagi do skutków środowiskowych, jakie mogą wywołać.

Jedną z pierwszych instytucji finansujących, które na etapie poprzedzającym przyznanie finansowania stosowały procedurę ocen oddziaływania na środowisko jako obowiązkowy element, był USAID<sup>370</sup>, utworzony w celu udzielania wsparcia finansowego krajom rozwijającym się, na cele związane z zapewnieniem m.in. bezpieczeństwa gospodarczego. Wymóg stosowania oceny oddziaływania został wprowadzony już w 1971 r., ale miała ona bardzo ograniczony zakres. Rozszerzono go do 1978 r.

Obecnie międzynarodowe instytucje finansowe mają wysoko rozwiniętą politykę prośrodowiskową. Są wśród nich omówione w tej części rozdziału: Bank Światowy (*World Bank, WB*), Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*), Azjatycki Bank Rozwoju (*Asian Development Bank, ADB*), jak również inne, takie jak – wyczerpujące przykładowe – Afrykański Bank Rozwoju (*African Development Bank, AfDB*), Japoński Bank Współpracy Międzynarodowej (*Japanese Bank for International Cooperation, JBIC*)<sup>371</sup>. Rozwój stosowania polityki prośrodowiskowej ograniczono do zaprezentowania działalności trzech instytucji finansujących. Należy potraktować je jako przykłady. Natomiast wpływ, jaki instytucje finansowe odegrały

---

<sup>369</sup> R.K. Morgan, *Environmental impact...*, s. 6.

<sup>370</sup> Am. the United States Agency for International Development, utworzony na mocy The Foreign Assistance Act of 1961, przyjęty przez Kongres USA. Jedną z przyczyn opracowania wymogów dotyczących przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko były przegrane przez Agencję sprawy przed sądami, z powodu braku stosowania szczegółowej oceny oddziaływania na środowisko projektów finansowanych ze środków publicznych, czego wymagał NEPA. Stanowisko prezentowane przez USAID, że NEPA jest instrumentem krajowym, a więc nie ma zastosowania do projektów finansowanych poza granicami kraju, nie uzyskało akceptacji sądów. J.A.J. Horberry, *Fitting USAID to the environmental assessment provisions of NEPA*, [w:] P. Wathern (ed.) *Environmental Impact...*, s. 291.

<sup>371</sup> Międzynarodowe instytucje finansowe charakteryzują I.U. Delikanli, T. Dimitrov, R. Agolli, *Multilateral Development Banks Governance and Finance*, Palgrave Macmillan 2018, *passim*.

w kształtowaniu oceny oddziaływania w wymiarze międzynarodowym, został przedstawiony w przedostatnim podrozdziale.

### Bank Światowy

Prośrodowiskową zmianę w polityce Banku Światowego łączy się z dwoma prezydentami tej instytucji – Robertem McNamą i Barberem Contable. Pierwszy, w roku 1971, utworzył Biuro ds. środowiskowych i rozwoju. Drugi, w 1987 r., doprowadził do rewizji procedur pożyczkowych, również w zakresie analizy skutków środowiskowych finansowanych projektów. Ochrona środowiska stała się wyznacznikiem polityki pożyczkowej Banku<sup>372</sup>.

Wprowadzenie do polityki pożyczkowej kwestii środowiskowych związane jest z przyjęciem *Operational Manual Statement 2.36: "Environmental Aspects of Bank Work,"* z maja 1984 r. Pomimo włączenia wymogu uwzględniania kwestii prośrodowiskowych do polityki pożyczkowej, nie uchroniło to przed finansowaniem projektów, których realizacja wywoływała znaczące negatywne konsekwencje środowiskowe, takie jak wycinka lasów tropikalnych, utrata siedlisk<sup>373</sup>.

Konsekwencją zmian, jakie zostały wprowadzone w 1987 r., polegających na wzmocnieniu bankowych zasobów kadrowych zajmujących się kwestiami środowiskowymi, było opracowanie w październiku 1989 r. *Operational Directive on Environmental Assessment (OD 4.00, Annex A)*. Chociaż przeprowadzenie oceny środowiskowej zostało zapisane jako zobowiązanie ubiegającego się o wsparcie finansowe, przewidziano możliwość udziału w tej procedurze także pracowników Banku. Dotyczyło to przede wszystkim tych przypadków, gdy ocena środowiskowa przedłożona wraz z projektem działania została uznana za niesatysfakcjonującą. W październiku 1991 r., po dwóch latach stosowania, w oparciu o zdobyte doświadczenia, *OD 4.00* została zastąpiona przez *OP/BP 4.01 Environmental Assessment*. Jako jeden z zasadniczych celów tego dokumentu wskazuje się ujednoczenie stosowania wymagań środowiskowych w odniesieniu do beneficjentów wsparcia finansowego udzielanego przez Bank<sup>374</sup>. Również ten dokument podlegał kilkakrotnie rewizji, np. w kwietniu 2013 r. Podczas stosowania procedur ujawniło się kilka problemów dotyczących m.in. zapewnienia

---

<sup>372</sup> S.C. Guyett, *Environmental and lending: lessons of the World Bank, hope for the European Bank for Reconstruction and Development, International law and politic*, vol. 24, 1992, s. 898–899.

<sup>373</sup> The World Bank and Environmental Assessment: An Overview; *Environmental Assessment Sourcebook Update*, April 1993, no. 1, s. 2.

<sup>374</sup> I.F.I. Shihata (ed.), *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures*, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague–London–Boston 1993, s. 189.

odpowiedniego udziału społeczeństwa, niewystarczające analizy stanu środowiska oraz rozważanych opcji alternatywnych, niewystarczająco rozwinięte środki zaradcze, monitoringu, jak również plan zarządzania inwestycją, ograniczony wpływ wyników oceny oddziaływania na kształt projektu. To wskazane słabości stały się podstawą do rewizji dokumentu<sup>375</sup>.

Wprowadzone zmiany częściowo doprowadziły do wyeliminowania zauważonych niedoskonałości. Dotyczy to głównie monitoringu czy projektowanych środków zaradczych. Wciąż dostrzegano niewystarczającą poprawę dotyczącą takich kwestii, jak zapewnienie udziału społeczeństwa, przeprowadzenia rzetelnej analizy alternatyw<sup>376</sup>. W kolejnych latach zwiększono nacisk nie tyle na kwestie proceduralne oceny oddziaływania na środowisko, ile na egzekucję zobowiązań wynikłych z tej procedury. Służyć temu miało przenoszenie zobowiązań wynikłych z oceny oddziaływania do treści umów pożyczkowych oraz kredytowych.

Wśród instrumentów oceny środowiskowej w OP/BP 4.01 *Environmental Assessment* wymienione zostały: ocena oddziaływania na środowisko, jak również strategiczna i społeczna ocena oddziaływania, audyt środowiskowy, ocena ryzyka itp. Nałożone na beneficjenta pomocy finansowej wymagania dotyczące oceny środowiskowej dotyczyły m.in. poddania projektu procedurze preselekcji w celu ustalenia konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania, publicznego udostępnienia dokumentacji oraz przeprowadzenia konsultacji lokalną społecznością oraz ich stowarzyszeniami odnośnie środowiskowych aspektów projektu oraz wzięcia pod uwagę wyrażonych przez nie stanowisk.

W dokumencie tym zwraca się uwagę na konieczność uwzględnienia nie tylko kwestii środowiskowych, lecz również zobowiązań dotyczących ochrony środowiska wynikających z międzynarodowych konwencji<sup>377</sup>.

Beneficjent wsparcia finansowego mógł ubiegać się o pomoc w zakresie prawidłowego przeprowadzenia oceny środowiskowej, w sytuacji gdy nie posiadał odpowiednich rozwiązań prawnych bądź możliwości technicznych<sup>378</sup>. Wzmacnianie regulacji dotyczących oceny oddziaływania wspierały również programy

---

<sup>375</sup> World Bank, Third Environmental Impact Assessment Review (FY 96–00), at 6 (2002).

<sup>376</sup> World Bank, *The Impact of Environmental Assessment: A Review of World Bank Experience*, World Bank Technical Paper No. 363, 1997, XVI.

<sup>377</sup> OP 4.01 – Environmental Assessment, pkt 3. Zastrzeżenie o braku finansowania projektów, które nie uwzględniają zobowiązań wynikających z międzynarodowych aktów prawnych zawierał również OMS 2.36.

<sup>378</sup> OP 4.01 – Environmental Assessment, pkt 13.

szkoleniowe<sup>379</sup> organizowane przez Bank Światowy, mające na celu wzmocnienie możliwości pożyczkowych krajów rozwijających się.

Obecnie obowiązują *Environment, Health and Safety Guidelines* (EHS Guidelines)<sup>380</sup> oraz *Operational Programs* (OP), *Environmental Assessment Guidebook* z 1999 r. Wzorem dla przyjmowanych rozwiązań były regulacje dotyczące ocen oddziaływania obowiązujące w USA, Kanadzie, Australii oraz zdobyte tam doświadczenia<sup>381</sup>.

Rozwiązania stosowane przez Bank Światowy, ze względu na jego znaczenie dla finansowania rozwoju infrastruktury krajów rozwijających się i rozbudowaną sieć instytucji powiązanych z Bankiem, stanowią swego rodzaju wyznacznik dla innych instytucji finansowych. Na tych samych procedurach opiera się ocena środowiskowa stosowana m.in. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (IMF), działający przy Banku Światowym. Z innej perspektywy – Bank Światowy odgrywa znaczącą rolę w zarządzaniu GEF<sup>382</sup>.

Oddziaływanie procedur stosowanych przez Bank Światowy sięga również regulacji przyjmowanych do krajowej praktyki przez kraje będące odbiorcami wsparcia finansowego udzielanego przez ten Bank.

#### Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju

Bank został utworzony w 1991 r. w celu wspierania rozwoju prywatnych (przede wszystkim) przedsiębiorstw krajów Europy Środkowej i Wschodniej, a od 2006 r. – również Mongolii. Kraje tworzące Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju już w Porozumieniu o utworzeniu<sup>383</sup> odwołały się do wspierania różnego rodzaju

---

<sup>379</sup> Wśród wielu: Institutional Strengthening of EIA systems in METAP Countries (METAP: Mediterranean Environmental Technical Assistant Programme, sponsored by the European Commission, European Investment Bank, United Nations Development Programme and the World Bank. METAP countries are Albania, Algeria, Bosnia, Croatia, Cyprus, Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco, Slovenia, Syria, Tunisia, Turkey and the Palestinian Authority).

<sup>380</sup> OP/BP 4.01 Environmental Assessment, October 1991, kilkakrotnie zmieniane, ostatnio w kwietniu 2013 r. Uwzględniają "Investment Lending Reform: Modernizing and Consolidating Operational Policies and Procedures" (R2012-0204 [IDA/R2012-0248]).

<sup>381</sup> N.A. Robinson, *International trends...*, s. 593.

<sup>382</sup> GEF stanowi największe międzynarodowe źródło funduszy na ochronę środowiska. Powstał na podstawie trójstronnego trzyletniego porozumienia zawartego pomiędzy Bankiem Światowym, UNEP oraz UNDP w 1991 r. Z. Bukowski zauważa, że z perspektywy globalnych działań na rzecz ochrony środowiska, powołanie Funduszu stanowiło ważny krok. Działalność w zakresie finansowego wsparcia niektórych dziedzin zrównoważonego rozwoju, w dużym stopniu została wytyczona przez działania podejmowane właśnie przez ten Fundusz. *Prawo międzynarodowe...*, s. 50–51.

<sup>383</sup> Umowa o utworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, sporządzona w Paryżu w dniu 29 maja 1990 r., Dz.U. 1994 nr 100 poz. 483, art. 2.

aktywności przyjaznych środowisku oraz zrównoważonemu rozwojowi, co zostało określone jako pierwszy przypadek, w którym instytucja tak bezpośrednio zwraca uwagę na ochronę środowiska<sup>384</sup>. Klauzulę tę uznano za „język nowoczesny”, jakim również posługuje się raport komisji Brundtland, i wyznaczający wzory zachowania innym instytucjom finansowym<sup>385</sup>. W wydanym w styczniu 1991 r. dokumencie<sup>386</sup> uszczegółowiono politykę pożyczkową w kontekście wymagań ochrony środowiska, w tym konieczność zgodności projektu z prawem wewnętrznym oraz UE, gdzie ma ono zastosowanie, włączając to przestrzeganie regulacji odnoszących się do oceny oddziaływania na środowisko<sup>387</sup>. Powstanie EBRD zbiegło się w czasie z podpisaniem w lutym 1992 r. w Finlandii Konwencji z Espoo. Większość krajów założycielskich EBRD było jednocześnie sygnatariuszami Konwencji.

Przyjęta w 1991 r. Polityka środowiskowa Banku kładła nacisk na włączenie konsultacji społecznych oraz na wprowadzenie przejrzystości do procesu decyzyjnego. Wówczas, aż do czasu przyjęcia Konwencji z Aarhus, Konwencja z Espoo stanowiła najbardziej rozbudowaną podstawę prawa międzynarodowego dotyczącą międzynarodowych standardów w tym zakresie. Szczególne zainteresowanie włączeniem obu kwestii do procedur środowiskowych tłumaczy się doświadczeniami z poprzedniego ustroju obowiązującego w państwach będących adresatami wsparcia, który stanowił zaprzeczenie obu wskazanych elementów<sup>388</sup>.

W przyjętej Procedurze z 1992 r. odwołano się do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wraz z udziałem społeczeństwa oraz udostępnieniem podstawowego dokumentu opisującego wpływ ocenianego działania na środowisko. Ponadto zawarto zastrzeżenie, że w wypadku zidentyfikowanego regionalnego oddziaływania ocena powinna zostać przeprowadzona z uwzględnieniem regulacji wprowadzonych w Konwencji z Espoo<sup>389</sup>.

Już w pierwszych regulacjach przyjmowanych w ramach EBRD (w kolejnych zostało to potwierdzone i rozwinięte) przykładano dużą wagę do stosowania oceny

---

<sup>384</sup> J. Linarelli, *The European Bank for Reconstruction and Development: legal and policy issues*, Boston college international and comparative law review, vol. 18, issue 2, 1995, s. 370; Ch.A. Wold, D. Zaelke, *Promoting Sustainable Development and Democracy in Central and Eastern Europe: The Role of the European Bank for Reconstruction and Development*, American University Journal of International Law and Policy, vol. 7, issue 3, article 7, 1992, s. 566.

<sup>385</sup> I.F.I. Shihata, *The European Bank for Reconstruction and Development: a comparative analysis of the constituent agreement*, London–Dordrecht–Boston 1990, s. 48.

<sup>386</sup> *Environmental Management: The bank's policy approach*.

<sup>387</sup> Pkt 9 *Environmental Management: The bank's policy approach*.

<sup>388</sup> E. Smith, *Implementing the Espoo Convention: An International Financial Institution perspective*, [w:] K. Bastmeijer, T. Koivurova (eds.), *Theory and Practice...*, s. 314–315.

<sup>389</sup> EBRD, *Environmental Management: The Bank's Policy Approach*, Appendix 1.

oddziaływania na środowisko dla projektów starających się o przyznanie wsparcia finansowego. Zwracano uwagę na uwzględnienie w projektach oddziaływań transgranicznych i stosowanie w tym zakresie regulacji Konwencji z Espoo.

E. Smith identyfikuje następujące problemy w tym obszarze: a) notyfikacje planowanych do realizacji projektów na jak najwcześniejszym etapie. Trudność polegała na braku odpowiednio przygotowanej dokumentacji pozwalającej na konstruktywne włączenie się państwa narażenia w proces oceny; b) inwestorzy rzadko szukali wsparcia finansowego na wczesnym etapie realizacji projektu. O dofinansowanie wnioskowano po uzyskaniu niezbędnych zezwoleń inwestycyjnych, a nawet w sytuacji, gdy projekt został już częściowo zrealizowany; c) zaobserwowano różnice pomiędzy warunkami udziału społeczeństwa kraju pochodzenia i kraju narażenia, na niekorzyść tego drugiego; d) spotykane stanowisko krajów, zdaniem których projekt będzie oddziaływał na ich terytorium, które nie wynikało z dokumentacji dotyczącej projektu; e) brak regulacji w Konwencji z Espoo, jak postępować w sytuacji, gdy władze państwa nie włączają się w procedurę transgraniczną, pomimo takiego stanowiska płynącego ze strony lokalnego społeczeństwa, bądź ich organizacji; f) brak informacji zwrotnej o sposobie rozpatrzenia uwag zgłoszonych w trakcie procesu konsultacji<sup>390</sup>.

#### Azjatycki Bank Rozwoju<sup>391</sup>

Bank utworzony został w 1966 r. w celu wspierania rozwoju gospodarczego oraz społecznego w regionie Azji oraz Pacyfiku. Kierunki wsparcia dotyczą: wzmacniania rozwoju gospodarczego, zmniejszania ubóstwa, ochrony środowiska<sup>392</sup>. Polityka środowiska ADB wymaga uwzględnienia kwestii środowiskowych do wszystkich operacji wykonywanych przez Bank. Wraz z *Operations Manual (OM) 20: Environmental Consideration* kierunkują politykę prowadzoną przez ADB w tym zakresie. Uzupełniają ją wytyczne, mające ułatwiać wdrażanie obu dokumentów<sup>393</sup>. Pierwsze przyjęto w 1993 r. Wprowadzały wymóg stosowania oceny oddziaływania dla projektów ubiegających się o wsparcie finansowe. Wraz z rozwojem oceny oddziaływania konieczne stało się uzupełnienie wydanych wytycznych. W 2003 r. przyjęto kolejne *Environmental Assessment Guidelines*, wzmacniające wymagania dotyczące stosowania m.in. oceny

---

<sup>390</sup> E. Smith, *Implementing the Espoo...*, [w:] K. Bastmeijer, T. Koivuova (eds.), *Theory and Practice...*, s. 321–324.

<sup>391</sup> Asian Development Bank, ADB.

<sup>392</sup> B. Turner, *The Statesman's Yearbook Asian Development Bank*, 2003, s. 92.

<sup>393</sup> Asian Development Bank, *Environmental Assessment Guidelines*, 2003, s. 9.

oddziaływania na środowisko. Wśród zmian na uwagę zasługują zobowiązanie do uwzględniania kwestii środowiskowych w planowaniu na poziomie krajowym, rekomendacja dotycząca systematycznego stosowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, rozwinięcie obowiązku zapewnienia udziału społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania, wraz z odpowiednimi wytycznymi<sup>394</sup>.

Drugą przyczyną rewizji regulacji dotyczących próśrodkowiskowego podejścia stosowanego przez ADB była rozpoczęta standaryzacja wymagań wprowadzanych przez międzynarodowe instytucje finansujące w zakresie oceny oddziaływania na środowisko<sup>395</sup>. W tym kierunku należy postrzegać zmianę polegającą na wprowadzeniu czterech (A, B, C, FI), w miejsce dotychczas stosowanych trzech kategorii dotyczących stopnia oddziaływania na środowisko, w oparciu o które klasyfikowane są projekty ubiegające się o wsparcie finansowe. Takie same kategorie stosowane są m.in. w Banku Światowym.

#### Znaczenie międzynarodowych instytucji finansowych w rozwoju oceny oddziaływania na środowisko

Przyjęcie w latach 80. XX w. przez międzynarodowe organizacje finansowe procedur dotyczących badania oddziaływania na środowisko, jako warunku otrzymania dofinansowania projektu, stało się jednym z pożądanym zjawisk przyczyniających się do tworzenia skutecznych ram ochrony środowiska.

Motywy włączania przez międzynarodowe instytucje finansujące próśrodkowiskowych regulacji trafnie zidentyfikowali I.U. Delikanli, T. Dimitrov i R. Agolli. Zauważyli oni, że zasadnicze korzyści państw donatorów funduszy, którymi dysponują takie instytucje, są przede wszystkim polityczne. Międzynarodowe instytucje są wykorzystywane do promocji własnych interesów i poszerzania stref wpływów, w tym poprzez „promowanie” wprowadzania społeczno-ekonomicznej polityki uwzględniającej zrównoważony rozwój. Może się to odbywać w drodze zobowiązania beneficjenta do stosowania procedur, wypełnienia określonych standardów o szerokim zakresie przedmiotowym – od ekonomicznych do środowiskowych<sup>396</sup>.

Do dotychczas wymienionych przyczyn stosowania przez banki i instytucje finansowe działające na rynku międzynarodowym oceny środowiskowych można dodać kolejne. Należy do nich efektywność wydatkowania przez te podmioty

---

<sup>394</sup> Tamże, s. 11.

<sup>395</sup> Tamże, s. 12.

<sup>396</sup> Multilateral Development Banks Governance and Finance, Palgrave Macmillan 2018, s. 22.



środków finansowych. Nie jest efektywne przyznanie dofinansowania dla projektu, który w wyniku realizacji będzie powodował szkody w środowisku. Ich naprawienie pociągnie za sobą kolejne nakłady finansowe. Opinia ta jest szczególnie adekwatna w stosunku do krajów rozwijających się, po transformacji gospodarczej, które mogą nie mieć własnych regulacji chroniących środowiskowo, spełniających standardy międzynarodowe, a jeżeli nawet odpowiadają takim standardom, powstaje wątpliwość, czy są one odpowiednio egzekwowane. Braku czy regulacji, czy chęci ich stosowania można upatrywać w dążeniu do przyciągnięcia przedsiębiorców, których inwestycje pozytywnie wpłynęłyby na rozwój kraju. Dodatkowo, kosztowne wydatki na ochronę środowiska mogłyby zniechęcać takich inwestorów<sup>397</sup>.

Rola instytucji finansowych w promowaniu oceny oddziaływania w krajach rozwijających się nie ogranicza się tylko do wymogu przeprowadzenia takiej oceny jako warunku przyznania dofinansowania. Ważną działalność stanowią przygotowywane raporty na temat sytuacji w poszczególnych krajach czy regionach, identyfikujące czynniki wpływające na niedostateczny rozwój oceny oddziaływania. Przygotowywane przez zewnętrzne podmioty raporty obejmujące określony region, a nie tylko jedno państwo, pozwalają na zbudowanie obrazu całego regionu, jak również poznanie problemów wykraczających poza granice państwa. Znając uwarunkowania regionu, łatwiej przygotować działania zmierzające do poprawy sytuacji.

W raporcie z 1993 r. Banku Światowego, po dokonaniu analizy procedur ocenowych przeprowadzanych w latach 1990–93, zidentyfikowano czynniki warunkujące stosowanie oceny oddziaływania, zauważono określone zmiany, zarówno pozytywne, jak i negatywne<sup>398</sup>. Do kwestii problematycznych zaliczono konsultacje ze społecznością lokalną, na co mógł składać się brak umiejętności prezentacji projektu, nawiązania relacji ze społecznością lokalną, słabo rozwinięty dostęp do dokumentacji dotyczącej projektu. W raporcie zwrócono uwagę na konieczność włączania lokalnej społeczności w proces decyzyjny, tak aby mogła współuczestniczyć w decydowaniu o korzyściach albo zagrożeniach, jakie wiążą się z realizacją projektu, a nie ograniczania udziału społeczeństwa do sytuacji biernego odbiorcy procesu.

Kolejną zauważoną trudność stanowił brak kadry posiadającej wiedzę i doświadczenie niezbędne do przygotowywania i przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko: po stronie inwestora – mającej przeprowadzić ocenę

---

<sup>397</sup> D.M. Kohn, Setting a standard: environmental impact assessment policies of multilateral development banks and export credit agencies, *Environmental Lawyer*, vol. 9, issue 1, September 2002, s. 299–300.

<sup>398</sup> World Bank, *The World Bank and the Environment*, Washington, DC, 1993 r.

oddziaływania, po stronie państwa – która mogłaby prawidłowo wykorzystać wyniki oceny w procesie decyzyjnym. Wśród wielu aktywności omawianych instytucji, które przyczyniły się do rozwoju oceny oddziaływania, należy wymienić finansowanie projektów szkoleniowych przeznaczonych głównie dla krajów rozwijających się. Wobec braku osób posiadających odpowiednią wiedzę w takich krajach, szkoleńcy byli rekrutowani z krajów, które stosując ten instrument przez wiele lat, dysponowały doświadczonymi ekspertami. Zapewniało to przepływ wiedzy, stosowanie takich samych standardów, metodologii w krajach rozwiniętych i rozwijających się.

Jako przykład można podać Karaibski Bank Rozwoju, który wśród wielu aktywności, udzielał wsparcia we wzmacnianiu posiadanych umiejętności w zarządzaniu środowiskiem, poprzez finansowanie projektów edukacyjnych na temat metodologii przeprowadzania oceny oddziaływania oraz wsparcie techniczne. Finansowaniem zostały objęte projekty, które wzmacniały instytucje zajmujące się ochroną środowiska oraz zarządzaniem naturalnymi zasobami, jak również działania mające na celu zbieranie danych środowiskowych. Znajomość środowiska realizacji projektu stanowi jeden z podstawowych aspektów oceny oddziaływania na środowisko<sup>399</sup>.

Wraz ze wzrostem międzynarodowej wrażliwości dotyczącej ochrony środowiska, zaczęto oczekiwać<sup>400</sup> m.in. od Banku Światowego oraz innych międzynarodowych agencji finansowych, uwzględniania przez nie sposobów szacowania wpływu na środowisko projektów, które zamierzają finansować, jak również asystowania krajom rozwijającym przy tworzeniu i wzmacnianiu procedur dotyczących ocen środowiskowych w ich porządkach prawnych<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> Szczegółowego porównania procedury dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko w pięciu międzynarodowych instytucjach finansowych dokonuje W.V. Kennedy, *Environmental impact Assessment and multilateral financial institutions*, [w:] J. Petts (ed.), *Handbook of environmental impact Assessment*, vol. 2, Blackwell Science, 1999, s. 99. Porównanie dotyczy pierwszych doświadczeń zbieranych przez te instytucje i obejmuje okres do 1997 r.

<sup>400</sup> Do innych podmiotów aktywnie działających na rzecz włączenia ochrony środowiska w procedury pożyczkowe, były Stany Zjednoczone, NGO krajów rozwijających się. W literaturze podaje się przykład projektu – Polonoereste o wartości 500 mln \$, którego finansowanie przez Bank Światowy, ze względu na znaczące oddziaływanie na środowisko, zostało w 1987 r. zablokowane w wyniku interwencji Kongresu. Budowa w ramach projektu autostrady wiązała się z wycinką lasu deszczowego (rain forest) o powierzchni stanu Wisconsin i przesiedleniu robotników z terenów przeludnionych, za: S.C. Gueytt, *Environmental and lending: lessons of the World Bank, hope for the European Bank for Reconstruction and Development, International law and politic*, vol. 24, 1992, s. 903.

<sup>401</sup> Pkt 38 Report of the World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*. O konieczności zapewnienia pomocy przy prowadzeniu polityki zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się przez międzynarodowe organizację finansowe, Bank Światowy stanowi pkt 102

Zasadność stosowania oceny oddziaływania przez międzynarodowe instytucje finansujące została rozpoznana przez różne podmioty. W raporcie Światowej Komisji ds. ochrony środowiska i rozwoju *Nasza wspólna przyszłość* z 1987 r. wielokrotnie podkreślono rolę, jaką pełnią międzynarodowe instytucje finansowe w ochronie środowiska. Raport wskazywał na problemy środowiskowe spowodowane działalnością tych instytucji, ponieważ zdarzało się wspieranie działań negatywnie oddziałujących na środowisko<sup>402</sup>. Strony Konwencji ramsarskiej<sup>403</sup> wystosowały w 1980 r. apel o włączenie oceny oddziaływania na obszary wodno-błotne w procedurze przyznawania pomocy finansowej, jak również o wsparcie finansowe rozwoju oceny oddziaływania w wymiarze instytucjonalnym. Podkreślano, że żadna decyzja dotycząca przyznania finansowania nie powinna zostać wydana przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania<sup>404</sup>.

W 2001 roku, podczas Drugiego Spotkania Stron Konwencji z Espoo w Sofii podpisano wezwanie w sprawie stosowania przez międzynarodowe instytucje finansowe w procedurach przyznawania dofinansowania wymagań wynikających z Konwencji z Espoo. W szczególności dotyczyło to oceny transgranicznych skutków przedsięwzięcia planowanego do realizacji, jak również udzielania wsparcia krajom przeprowadzającym ocenę, tak aby została ona przeprowadzona z zachowaniem zasad i regulacji Konwencji. Adresatami wezwania były: Europejski Bank Inwestycyjny, EBRD, Azjatycki Bank Rozwoju, Bank Światowy<sup>405</sup>.

Duże projekty infrastrukturalne finansowane przez tego typu podmioty zwykle należały i należą do inwestycji wywołujących znaczące zmiany w środowisku, a jeżeli były zlokalizowane w krajach rozwijających się, takich jak kraje trzeciego świata, dla których ochrona środowiska nie zawsze stanowiła priorytet, zawarcie procedur chroniących środowisko w dokumentach instytucji finansowych pozwalało na środowiskową analizę skutków i wprowadzenie środków ograniczających negatywne oddziaływanie. Zdarzało się, że procedury międzynarodowych instytucji

---

Raportu (s. 277). Kolejny, 103 pkt nawiązuje do pojętych przez Bank Światowy prac mających na celu środowiskową orientację polityki pożyczkowej, ale jednocześnie podkreślono konieczność wewnętrznych zmian w tej instytucji, mających urzeczywistnić zmiany proceduralne. Jednocześnie wezwano do podobnych zmian w międzynarodowych instytucjach finansowych, s. 277.

<sup>402</sup> S.C. Gueytt, *Environmental and lending...*, s. 893.

<sup>403</sup> Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życia i pactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz. U. z 1978 r., Nr 7, poz. 24, ze zm.

<sup>404</sup> A. Gillespie, *Protected areas and international Environmental law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston 2007, s. 162.

<sup>405</sup> Por. art. 9 Draft Sofia Ministerial Declaration, MP.EIA/2001/15, Meeting of the Parties, 2nd meeting, 26-27 February 2001, Sofia.

finansowych dotyczące ochrony środowiska wyznaczały kierunek ochrony środowiska w krajach będących beneficjentami wsparcia<sup>406</sup>, co również znalazło potwierdzenie w opinii M.A. Bekhechi i J.R. Mercier, którzy omawiając oceny oddziaływania w krajach Subsaharyjskich, w 2003 r. zauważyli, że minęły już czasy, kiedy oceny oddziaływania były przeprowadzane ze względu na wymogi stawiane przez instytucję finansową<sup>407</sup>. W innej publikacji M.A. Bekhechi wskazuje, że rozwój prawa ochrony środowiska w Afryce stanowił bezpośrednią konsekwencję wymagań stawianych przez międzynarodowe instytucje finansowe, bardziej niż potrzebę mającą swoje źródło w prawie krajowym<sup>408</sup>.

Jedno z ostatnich zagadnień tego podrozdziału dotyczy kwestii proceduralnych. Co do zasady procedury stosowane przez międzynarodowe instytucje finansowe przy ocenie środowiskowej projektu składają się z tych samych elementów, m.in. klasyfikacja, przygotowanie – gdzie zasadne – raportu oddziaływania na środowisko, analiza raportu, określenie warunków zmniejszających negatywne oddziaływanie, udział społeczności lokalnej przy tworzeniu dokumentacji środowiskowej. Pomimo istniejących odrębności, zwraca się uwagę na relację pomiędzy wpływem standardów oceny stosowanych przez międzynarodowe organizacje finansowe na tworzenie konkurencyjnych warunków wśród przedsiębiorców. D.M. Kohn podaje hipotetyczną sytuację dotyczącą dwóch przedsiębiorców – amerykańskiego i francuskiego. Obaj rywalizują o realizację przedsięwzięcia w Ghanie. Przedsiębiorca amerykański stara się o finansowanie ze strony Export-Import Bank, a francuski – Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Instytucja finansowa, mająca mniejsze wymagania dotyczące ochrony środowiska, stawia swojego klienta w lepszej sytuacji, nie wymaga bowiem przeznaczania aż takich środków na rzecz ochrony środowiska, jakie musi przeznaczyć drugi podmiot, starający się o pozyskanie finansowania od instytucji o wyższych wymaganiach środowiskowych<sup>409</sup>.

Wprowadzenie, jako warunku udzielenia finansowania dla projektów w krajach rozwijających się, uprzedniego przeprowadzenia oceny skutków środowiskowych projektów przewidzianych do realizacji niewątpliwie wpłynęło na rozwój oceny oddziaływania. Największe znaczenie miało to w tych krajach, w których ocena oddziaływania była przeprowadzana w sposób nieefektywny, nieskuteczny, czy to ze względu na brak odpowiednich regulacji prawnych, czy też z powodu ich nieprzestrzegania, bądź nieposiadania kadr odpowiednio doświadczonych w tym

---

<sup>406</sup> S.C. Gueytt, *Environmental and lending...*, s. 889.

<sup>407</sup> M.A. Bekhechi i J.R. Mercier, *The Legal and regulatory...*, s. XIII, s. 5.

<sup>408</sup> *Legal and Regulatory...*, B. Chaytor, K.R. Gray *International Environmental...*, s. 268

<sup>409</sup> *Setting a standard...*, s. 296–297.

zakresie. Międzynarodowe instytucje finansujące, wprowadzając jako wymóg udzielenia finansowania przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko planowanego do realizacji projektu, przyczyniały się do rozszerzania stosowania tego instrumentu w prawie krajowym, zwiększając w ten sposób jego rozpoznawalność wśród osób rządzących.

Biorąc pod uwagę przywołane okoliczności, nie ulega wątpliwości, że działalność międzynarodowych instytucji finansujących, w tym wprowadzane przez nie wymagania odnośnie do przeprowadzenia oceny oddziaływania, wpłynęły na wzmocnienie tego instrumentu nie tylko w prawie krajowym, lecz także w prawie międzynarodowym.

### 3.6. Podsumowanie

Zidentyfikowane w rozdziale czynniki prezentują różnorodne uwarunkowania rozwoju oceny oddziaływania na środowisko. Impulsy rozwoju oceny oddziaływania płynące z wielu źródeł potwierdzają, że instrument ten zyskał powszechną aprobatę społeczności międzynarodowej, pomimo początkowej niechęci części państw. Efekt ten jest wynikiem wpływu wszystkich okoliczności analizowanych w tym rozdziale. Problematyka oceny oddziaływania zgłaszana podczas konferencji była następnie uwzględniana w działalności organizacji międzynarodowych polegającej na przygotowaniu poradników, przewodników czy też ekspertyz. Inny charakter miała praktyka międzynarodowych organizacji finansowych, ze względu na obligatoryjność szacowania skutków środowiskowych działania, do czego służy ocena oddziaływania. A zatem uzyskanie wsparcia oznaczało konieczność przeprowadzania oceny oddziaływania.

Podstawowe znaczenie w ujęciu historycznym należy wiązać z regulacjami prawa USA, ponieważ w tym kraju po raz pierwszy unormowano ocenę oddziaływania jako ukształtowany instrument. Znaczenie międzynarodowe USA przyczyniło się do umiędzynarodowienia oceny, ze względu na jej promocję przez ten kraj.

Wykorzystywanie oceny środowiskowej jako instrumentu w licznych aktach międzynarodowych nie stanowiło procesu samoczynnego, ale często odbywało się przy czynnym wsparciu przedstawicieli Stanów Zjednoczonych, co potwierdzają chociażby prace nad przyjęciem Wytycznych UNEP z 1987 r., czy konferencje w Sztokholmie, Szczyt Ziemi w Rio i inne. Zaangażowanie we wprowadzanie oceny skutków środowiskowych, jakie obserwuje się w tamtym okresie w USA, potwierdza inicjatywa podjęta przez członków kongresu zmierzająca do zainicjowania prac nad przygotowaniem międzynarodowego traktatu o ocenach

oddziaływania na środowisko. W 1978 r. Senat USA przyjął rezolucję wzywającą do opracowania takiego traktatu. Pomimo wysiłków na rzecz realizacji traktatu, nie uzyskały one szerszej akceptacji<sup>410</sup>.

Oceny oddziaływania były stale obecne już od pierwszej międzynarodowej konferencji dotyczącej ochrony środowiska, aczkolwiek emocje, jakie wywoływały, podległy znaczącym przemianom. Stosunek do nowego instrumentu prezentowany przez przedstawicieli władz państwowych podczas Konferencji w Sztokholmie można określić jako typowy, czyli niechętny. Przebieg spotkań międzynarodowych potwierdza dużą rolę, jaką odgrywają państwa w kształtowaniu przyjmowanych rozwiązań prawnomiędzynarodowych. Równie mało entuzjastyczny stosunek wykazywali ci sami politycy podczas wprowadzania oceny oddziaływania do krajowych porządków prawnych.

Wraz z upowszechnianiem oceny oddziaływania w prawie krajowym oraz międzynarodowym, stosunek do tego instrumentu prezentowany podczas spotkań międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska również uległ zmianie, czego wyrazem jest nie tylko obecność oceny oddziaływania najważniejszych dokumentach stanowiących podsumowanie konferencji, ale również pozytywny stosunek do tego instrumentu, jaki zaczął im towarzyszyć. Zmiana w nastawieniu do oceny oddziaływania powinna być postrzegana w szerszym kontekście przemian, jakim podlegało międzynarodowe prawo środowiska. Konferencja w Sztokholmie stanowi wyraz trwałego przeniesienia problemów środowiskowych na poziom międzynarodowy, co można określić jako podstawowy krok w rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska. W oparciu o niego można było kreować kolejne rozwiązania, takie jak rozbudowanie prewencyjnego podejścia w ochronie środowiska oraz wykształcenie instrumentów ochrony środowiska wykorzystujących, w różnym stopniu, współpracę państw, innymi słowy, kształtowanie przekonania o konieczności uprzedniej wymiany informacji oraz podjęcie konsultacji z zainteresowanymi państwami, zanim dojdzie do realizacji działania. Otworzyło to drogę do powstania oraz rozwoju elementu transgranicznego w krajowej procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

Rozpoznawalność dla polityków oceny oddziaływania jako instrumentu ochrony środowiska stanowi jeden z warunków koniecznych do rozwoju prawnomiędzynarodowych podstaw tego instrumentu. Normy tego prawa są kreowane przez państwa, a politycy wyrażają tę wolę. Jeden ze sposobów na zdobycie tej rozpoznawalności stanowią międzynarodowe spotkania, takie jak

---

<sup>410</sup> Za: N. Craik, *The international law...*, s. 95.

omówione konferencje międzynarodowe poświęcone problemom ochrony środowiska.

Nie można również zapomnieć o wkładzie w rozwój ochrony środowiska, jaki mają organizacje ekologiczne. Najbardziej widoczny jest wpływ organizacji międzynarodowych, chociażby ze względu na ich wielkość i wynikające z tego możliwości działania i oddziaływania (liczba członków, realizowane zadania, posiadane zasoby finansowe). Organizacje realizują wsparcie w różnej formie, wydawania podręczników, przewodników, zestawień dobrych praktyk dotyczących oceny oddziaływania. Organizowane konferencje tematyczne poświęcone poszczególnym problemom pozwalają na formułowanie propozycji ich rozwiązania, przyczyniając się do rozwoju oceny oddziaływania na środowisko.

Wskazane determinanty rozwoju należy powiązać z międzynarodowymi podstawami oceny oddziaływania. Zachodzi tu mechanizm sprzężenia zwrotnego. Impulsy płynące z konferencji czy działalności organizacji międzynarodowych stanowiły podstawę do uwzględniania oceny oddziaływania w aktach prawa międzynarodowego, a równocześnie przyjęte akty miały wpływ na dalszą aktywność organizacji.





## 4. Ocena oddziaływania na środowisko a zasady i instytucje prawa międzynarodowego

### 4.1. Wprowadzenie

Podstawę prawną współpracy pomiędzy państwami w zakresie oceny skutków środowiskowych przedsięwzięć podejmowanych na terenie jednego z państw kształtuje nie tylko ich prawo wewnętrzne, lecz również obecność regulacji o charakterze ponadpaństwowym<sup>411</sup>. Przyjęte w prawie krajowym regulacje powstają pod wpływem reguł współkształtujących porządek międzynarodowy. Analiza przeprowadzona w dalszej części rozdziału skupi się na zasadach i instytucjach międzynarodowego prawa ochrony środowiska, które pozostają jednak w ścisłym związku, bądź też stanowią ekstrapolację zasad prawa międzynarodowego, na co zwraca uwagę J. Ciechanowicz McLean<sup>412</sup>. W związku z tym w sposób naturalny nasuwają się pytania: jaki jest związek wartości podlegających ochronie w ramach prawa międzynarodowego, z uwzględnieniem międzynarodowej ochrony środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko? Na ile ta ostatnia stanowi instrument pozwalający na realizację zasad i instytucji prawa międzynarodowego oraz międzynarodowej ochrony środowiska i których zasad i instytucji?

Ustalenie zasad i instytucji rządzących poszczególnymi gałęziami prawa stanowi problem naukowy charakteryzujący każdy obszar regulacji prawnych. Świadczy o tym różnorodność propozycji doktryny zarówno co do katalogu zasad, jak też ich nazewnictwa i treści. Również międzynarodowe prawo ochrony środowiska nie jest wolne od tych trudności. P. Sands wśród przyczyn utrudniających ustalenie treści poszczególnych zasad wskazuje przede wszystkim brak jednego organu sądowego uprawnionego do rozstrzygnięcia wątpliwości narosłych wokół spornych spraw<sup>413</sup>.

Źródłem zasad prawa międzynarodowego, a więc również międzynarodowego prawa ochrony środowiska mogą być: międzynarodowe konwencje; zwyczaj wskazujący na ogólną akceptację traktowania określonej praktyki jako prawa, ogólne zasady prawa uznane przez narody; wyroki sądowe oraz stanowiska doktryny<sup>414</sup>.

---

<sup>411</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 54.

<sup>412</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo...*, s. 22.

<sup>413</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 231.

<sup>414</sup> Por. art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Doktryna prawa międzynarodowego podejmowała wiele prób określenia instytucji i zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>415</sup>. Brak wypracowania jednolitego katalogu sprawia<sup>416</sup>, że dyskusja w tym zakresie pozostaje ciągle aktualna. Rozbieżne stanowiska są po części refleksem złożonej struktury źródeł międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Przyczyniają się do niego powstające nowe zagadnienia, jak na przykład zmiany klimatu, które korzystając z zasad tego prawa, tworzą własne zasady<sup>417</sup>. W doktrynie można spotkać opinię, że zasady w międzynarodowej ochronie środowiska są stosowane częściej w porównaniu do innych obszarów prawa międzynarodowego. Mogą ułatwić charakterystykę instrumentów prawnych, jak również uzupełnić braki regulacji prawnych<sup>418</sup>.

Niektórzy przedstawiciele doktryny dostrzegają w wielu zasadach przywoływanych w deklaracjach powtórzenie norm prawa pozytywnego, które znalazły się już w umowach międzynarodowych<sup>419</sup>, chociaż możliwe jest zjawisko przeciwne – przejmowanie do umów zasad umieszczonych uprzednio w deklaracjach w brzmieniu ogólnym, bądź poprzez modyfikację dostosowującą brzmienie zasady do potrzeb konkretnego dokumentu<sup>420</sup>. Różny status prawny dokumentów dodatkowo utrudnia stworzenie względnie akceptowalnego katalogu zasad.

Przywoływanie i omawianie chociażby ogólnie stanowisk prezentowanych przez doktrynę w odniesieniu do zasad i instytucji międzynarodowej ochrony środowiska, wykracza poza zakres prezentowanego tematu. Celem tego rozdziału jest przedstawienie związków oceny oddziaływania na środowisko z wartościami i instytucjami międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Dotyczy to problematyki: niedyskryminacji, zrównoważonego rozwoju, prewencji,

---

<sup>415</sup> Wśród wielu: N. de Sadeleer, *Environmental Principles. From political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2002 r.; P. Sands, *Principles of international...*; E. Louka, *International Environmental...*; W. Lang, *UN-Principles...*; Ch.H. Eccleston, F. March, *Global environmental policy...*; A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*; M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris, *Research Handbook...*; P.M. Dupuy, J.E. Vinuales, *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2th ed., 2018. Wśród doktryny polskiej na uwagę zasługuje katalog zasad przedstawiony przez Z. Bukowskiego, *Prawo międzynarodowe...*, s. 61–69, J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo...*, s. 22 i n.; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010; M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2011, s. 53–75.

<sup>416</sup> Z. Bukowski, *Prawo międzynarodowe...*, s. 61.

<sup>417</sup> Wymienia je J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37, 2017, s. 8.

<sup>418</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide to International...*, s. 89.

<sup>419</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo środowiska...*, s. 54.

<sup>420</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles...*, s. 1.

przezorności, niewyrządzenia szkody czy dobrego sąsiedztwa i zasady kooperacji. Należą one do podstawowych, chociaż nie przez wszystkich przedstawicieli doktryny uznanych, zasad i instytucji międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Wybór ten jest podyktowany istnieniem szerokich powiązań z oceną oddziaływania na środowisko, z tej też przyczyny nie obejmuje on wszystkich zasad.

Nie tylko zbudowanie katalogu zasad i instytucji powoduje powstanie rozbieżnych stanowisk w doktrynie. Widoczne są one również w odniesieniu do ustalenia ich treści. Podstawę rekonstrukcji treści stanowią akty prawne, w których zasada lub instytucja występują, bądź zwyczaj. Wykorzystanie zasady w aktach o różnej hierarchii, regulujących często odrębne aspekty ochrony środowiska powoduje trudności w budowaniu spójnego rozumienia zasady i instytucji. Mając na uwadze potrzebę ich rekonstrukcji, zostaną przywołane poglądy doktryny, orzecznictwa oraz akty prawne odwołujące się do konkretnej zasady i instytucji. Na tym tle zostanie zaprezentowany związek z ocenami oddziaływania na środowisko.

#### 4.2. Zasada niedyskryminacji

Zasada niedyskryminacji na gruncie ochrony środowiska wymaga od państw, aby stosowały ich krajowe rozwiązania bez różnicowania w stosunku do szkody wywołanej na terenie państwa, jak również do szkody wywołanej na terytorium przekraczającym jego granice<sup>421</sup>. N. Craik wiąże z tą zasadą inną zasadę – jednakowego dostępu (*equal access*), z której wynika obowiązek stwarzania takich samych warunków uczestnictwa dla osób dotkniętych skutkami planowanej inwestycji, bez względu na kraj zamieszkania<sup>422</sup>.

Zasadę niedyskryminacji rozwija m.in. OECD. W rekomendacjach powstałych w latach 70. dotyczących transgranicznego zanieczyszczenia organizacja ta wskazywała, że regulacje krajowe nie powinny stawiać niższych standardów dla inwestycji, których oddziaływanie może przekraczać granice państwa w stosunku do standardów stawianych inwestycjom, których oddziaływanie zamyka się w granicach tego państwa. Podobnie równe uprawnienia dotyczące dostępu do informacji, jak też sądowych środków ochronnych powinny zostać rozciągnięte na osoby dotknięte skutkami planowanej inwestycji, a znajdujące się poza granicami państwa, na terenie którego inwestycja ma być realizowana<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 55.

<sup>422</sup> Tamże, s. 55.

<sup>423</sup> OECD, *Recommendation of the Council on principles concerning transfrontier pollution*, 14 listopada 1974 r., C(74)224; *Recommendation of the Council on equal right of access in relations to*

Najbardziej znanym aktem międzynarodowym opierającym wzajemne stosunki w odniesieniu do ochrony środowiska o zasadę niedyskryminacji jest Konwencja nordycka o ochronie środowiska<sup>424</sup>. W doktrynie doczekała się ona uznania za jeden z najbardziej zaawansowanych międzypaństwowych instrumentów służących ochronie środowiska<sup>425</sup>.

Wyraża się ona m.in. w obowiązku przyznania takich samych środków ochrony prawnej osobom dotkniętym szkodą poza terenem państwa, jak tym, którzy na terenie tego państwa zamieszkują. Dotyczy to kierowania sprawy przed sąd państwa, z którego pochodzi szkoda, wnoszenia środków odwoławczych od wydanego rozstrzygnięcia. Kompensowanie szkód poniesionych przez osoby spoza państwa powinno odbywać się w oparciu o zasady, które nie są mniej korzystne od tych stosowanych wobec mieszkańców państwa wyrządzającego szkodę<sup>426</sup>.

Innym aktem regulującym stosunki w oparciu o zasadę niedyskryminacji jest Konwencja afrykańska z 2003 r. Zobowiązuje ona każdy kraj, którego działanie może stanowić źródło transgranicznej szkody, do zapewnienia każdej osobie, zamieszkującej terytorium innego kraju, tych samych praw, które przysługują osobom w kraju pochodzenia szkody. Te same prawa mają dotyczyć dostępu do procedur administracyjnych oraz sądowych<sup>427</sup>.

Obowiązki państwa wynikające z zasady niedyskryminacji ograniczają się do zapewniania takich samych warunków, jakie zostały przyznane na mocy prawa państwa, na terenie którego planowana jest inwestycja. Wynikają z tego następujące konsekwencje: po pierwsze, brak konieczności wprowadzania dodatkowych regulacji dotyczących ochrony środowiska. Jeżeli na terenie państw standard ochrony środowiska będzie różny, różnice te będą rozciągały się na przeprowadzane przez te państwa oceny oddziaływania. W kraju o niższym standardzie ochrony standard ten będzie obejmował również ocenę transgraniczną, państwo bowiem w ramach zasady niedyskryminacji będzie zobowiązane do stosowania własnego

---

transfrontier pollution, 11 maja 1976 r., C(76)55 Final; Recommendation on the implementation of a regime of equal access and non-discrimination in relations to transfrontier pollution, 17 maja 1977 r., C(77)28 Final.

<sup>424</sup> The Nordic Environmental Protection Convention, podpisana w Sztokholmie 19 lutego 1974 r. pomiędzy Danią, Finlandią, Norwegią, Szwecją, n 8 I.L.M. 591 (1974).

<sup>425</sup> T. Koivurowa, Theory and practice of transboundary environmental impact assessment, K. Bastmeijer, T. Koivurowa (eds.), Leiden–Boston 2008, s. 71. Autorka zwraca uwagę na mało rozpowszechniony fakt, że Konwencja ta stanowi pierwszy międzynarodowy akt regulujący transgraniczną ocenę oddziaływania na środowisko. W tym zakresie służyła jako model do rozwiązań przyjętych w późniejszym akcie – Konwencji z Espoo.

<sup>426</sup> Por. art. 3 Konwencji.

<sup>427</sup> Por. art. 16 ust. 2 Konwencji afrykańskiej z 2003 r.

prawa. W przypadku państwa o wyższym standardzie ochrony ocena oddziaływania będzie realizowała ten standard. Z tym wiąże się druga obserwacja – brak faktycznej równości pomiędzy ocenami oddziaływania przeprowadzanymi przez te kraje. Zasada ta nie wymaga bowiem respektowania wzajemności<sup>428</sup>.

W praktyce zasada niedyskryminacji, na co zwraca uwagę N. Craik, nie zawsze będzie wprowadzała taką równość: presja wywierana na podejmujących decyzje przez mieszkańców państwa, na terenie którego ma zostać zlokalizowana inwestycja, będzie miała zupełnie inny wymiar niż działania podejmowane przez mieszkańców np. państwa sąsiedniego<sup>429</sup>.

Można również wskazać obszary, w których stosowanie zasady niedyskryminacji w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko byłoby niewłaściwe. Chodzi o ocenę oddziaływania przeprowadzaną dla terenów nieobjętych jurysdykcją ani nieznajdujących się pod kontrolą żadnego z państw. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest obszar Antarktyki. Ten obszar, o szczególnym znaczeniu środowiskowym, jeżeli przyjmiemy podejście równego traktowania, nie będzie chroniony właściwie. Jego standardy ochrony powinny być (i rzeczywiście tak się dzieje) określone na poziomie jednolitym, co w praktyce będzie oznaczać, że na dużo wyższym, niż ma to miejsce w innych państwach. Ze szczególnego charakteru tego obszaru wynika m.in. potrzeba zminimalizowania antropopresji, podczas gdy oczywistym dążeniem państw jest ich rozwój m.in. społeczny i gospodarczy, oba oparte o ingerencję, często ze skutkiem negatywnym, człowieka w środowisko.

#### 4.3. Zrównoważony rozwój w prawie międzynarodowym

Koncepcja zrównoważonego rozwoju jest przykładem instytucji rozumianych niejednorodnie w prawie międzynarodowym. Istniejące rozbieżności dotyczą kwalifikowania jej jako zasady *stricte* dotyczącej ochrony środowiska, ale również obejmującej kwestie rozwoju gospodarczego i społecznego.

Wielość powstałych definicji dotyczy zarówno rozumienia ogólnie, czym jest zrównoważony rozwój, jak też zastosowania do poszczególnych problemów. Rozbieżności w zakresie interpretacji rozciągają się również na kwalifikowanie zrównoważonego rozwoju do kategorii koncepcji, a nie zasady. L.K. Caldwell postrzega zrównoważony rozwój jako połączenie dwóch wyrazów, z których

---

<sup>428</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 57.

<sup>429</sup> Tamże, s. 58.

znaczenie każdego jest wieloznaczne<sup>430</sup>, a zastosowane w różnych kontekstach znaczy coś innego<sup>431</sup>. Jeżeli zainteresowanie doktryny zagadnieniem zmierzyć liczbą powstałych opracowań, wówczas zrównoważony rozwój zyskałby wśród tematów dotyczących ochrony środowiska miejsce – jeżeli nie pierwsze, to na pewno czołowe.

B. Salder zwraca uwagę, że rozwój zrównoważony to taki, w którym konsumpcja odnawialnych zasobów nie przekracza poziomu zdolności regeneracyjnych środowiska<sup>432</sup>. Zrównoważony rozwój tworzą: rozwój społeczny, ochrona środowiska, zachowanie naturalnych zasobów, ich gospodarcze wykorzystanie<sup>433</sup>. M. Nyka rozwija wymiar międzygeneracyjny tej zasady, ujawniający się w budowaniu wspólnoty interesu pomiędzy pokoleniem teraźniejszym a pokoleniami przyszłymi<sup>434</sup>.

Raport Komisji Brundtland przyczynił się do popularyzacji zrównoważonego rozwoju<sup>435</sup>, stanowiąc stały punkt odniesienia przy analizach prowadzonych przez doktrynę dotyczących tego pojęcia. Definicja w nim zaproponowana stanowi najczęściej akceptowaną z istniejących<sup>436</sup>. Zdaniem M.M. Kenig-Witkowskiej raport Komisji stanowił pierwszą, również w kategoriach prawniczych, dojrzałą propozycję integralnego podejścia do traktowania problemów środowiska i szeroko

---

<sup>430</sup> V.P. Nanda pisze o nieprecyzyjności pojęcia, Sustainable Development, International Trade and The Doha Agenda for Development, Chapman law Review, vol. 8, 2005, s. 56.

<sup>431</sup> Autor wielokrotnie podkreśla zmienność rozumienia zrównoważonego rozwoju, w zależności od przyjętego znaczenia poszczególnych słów. Jego zdaniem polityczny kontekst dotyczący stosowania zrównoważonego (rozwoju) jest uwarunkowany historycznymi, geograficznymi, etycznymi, ekonomicznymi czynnikami, a te różnią się wśród narodów, wpływając na politykę krajową. Podobnie też oddziałują różnice dotyczące zachowania proekologiczne oraz psychologiczne predyspozycje. L.K. Caldwell, The concept of sustainability: a critical approach, [w:] J. Lemons, L. Westra, R. Goodland (eds.), Ecological Sustainability and Integrity: Concepts and Approaches. Environmental Science and Technology Library, vol 13. Springer, Dordrecht 1998, s. 1.

<sup>432</sup> Towards the improved effectiveness of environmental assessment, Executive summary of interim report prepared for IAIA'95, Durban, Południowa Afryka 1995 r.

<sup>433</sup> Ch.H. Eccleston, F. March, Global environmental policy..., s. 59.

<sup>434</sup> M. Nyka, Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska, Gdańskie Studia Prawnicze, Tom XXXV, 2016, s. 356.

<sup>435</sup> D. Mebratu, zauważa, że raport stanowił polityczny zwrot dla koncepcji zrównoważonego rozwoju. Nie był to jednak ani punkt wyjścia ani dojścia w budowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju, Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review, Environmental Impact Assessment Review, vol. 18, issue 6, 1998, s. 496.

<sup>436</sup> Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój..., s. 79. Autor w przywołanej monografii dokonuje szczegółowej prezentacji i analizy koncepcji dotyczących zrównoważonego rozwoju zarówno w prawie międzynarodowym, unijnym, jak i krajowym.

pojętego rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>437</sup>. Zgodnie z nim „zrównoważony rozwój to taki rozwój, w którym potrzeby obecnego pokolenia mogą być zaspokojone bez umniejszania szans przyszłych pokoleń na ich zaspokojenie”. Raport wskazuje na cztery podstawowe składniki koncepcji zrównoważonego rozwoju: 1) międzynarodowa sprawiedliwość, 2) zrównoważone, umiarkowane wykorzystanie zasobów, 3) wewnątrzpokoleniowa sprawiedliwość, 4) zintegrowanie ochrony środowiska i rozwoju. Niewątpliwie Raport, mimo politycznego charakteru, stanowi istotny element dla teoretycznego uzasadniania zasady zrównoważonego rozwoju w prawie ochrony środowiska<sup>438</sup>.

Dla lepszego zrozumienia znaczenia pojęcia zrównoważonego rozwoju wypracowanego przez Komisję, warto przywołać kontekst polityczny tamtego okresu. Od Konferencji w Sztokholmie w 1972 r. narastało zaniepokojenie skalą już zidentyfikowanych problemów środowiskowych, takich jak ochrona powietrza, jak również pojawianiem się nowych obszarów wymagających uwagi, do których można zaliczyć zmiany klimatu, ubożenie warstwy ozonowej i utrata bioróżnorodności. Bogatsza północ w mniejszym stopniu wykazywała zainteresowanie rozwojem ochrony środowiska, natomiast biedne południe doświadczało znaczących problemów ekonomicznych, do powstania których przyczynił się pogarszający się stan środowiska. Składały się na niego m.in. wzrost cen, gospodarcza stagnacja prowadząca do zubożenia społeczeństwa. Dodatkowo można było zaobserwować występujące zależności pomiędzy jakością środowiska i rozwojem gospodarczym. Pogarszający się stan środowiska oddziaływał negatywnie na stan gospodarki, a zła kondycja gospodarki zwiększała zaniedbania dotyczące środowiska<sup>439</sup>.

Te – zarysowane w sposób ogólny – ówczesne problemy, zdaniem J. Meadowcrofta, tłumaczą, dlaczego Komisja Brundtland opowiedziała się za takim rozumieniem pojęcia „zrównoważony rozwój”, które łączy jakże różne i rozbieżne interesy i kierunki rozwoju polityki<sup>440</sup>. Koncepcja ta dała możliwość wyjścia

---

<sup>437</sup> M.M. Kenig-Witkowska, Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym, PiP 1998, nr 8, s. 45.

<sup>438</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 285.

<sup>439</sup> N. Carter, *The politics of the environment. Ideas, activism, policy*, 2 ed. Cambridge University Press, 2007, s. 209.

<sup>440</sup> J. Meadowcroft, *Sustainable development: a new(ish) idea for a new century?*, *Political Studies*, vol. 48, issue 2, 2000, s. 371–372. W publikacji Autor podkreśla unikalność przedstawionej w Raporcie koncepcji. Przyjęcie jako punkt wyjścia do dalszych prac założenia, że ludzkość będzie zawsze dążyć do polepszenia warunków życia, ale powinna zawsze zwracać uwagę na sytuację biednych oraz troszczyć się o przyszłe pokolenia, jest Jego zdaniem wyjątkowa. Wyraża się to również w doborze tytułu Raportu – podkreślenie, że odnosi się do naszej wspólnej przyszłości.

z impasu spowodowanego umieszczaniem przez lata 70. oraz wczesne lata 80. rozwoju oraz środowiska na dwóch różnych, przeciwstawnych sobie biegunach. Pokazała, że nie chodzi tu o wybór pomiędzy ochroną środowiska a rozwojem społecznym, ale o znalezienie modelu rozwoju gospodarczego oraz społecznego, który pozostawałby zgodny z potrzebami odnoszącymi się do ochrony środowiska<sup>441</sup>. Tak przedstawiona koncepcja mogła znaleźć zastosowanie do odmiennych problemów bogatszej północy i biednego południa. Pozwalała na realizację postulatów ochrony środowiska wysuwanych przez te pierwsze, jednocześnie umożliwiała tak bardzo pożądaną rozwój gospodarczy przez te drugie.

Zdaniem krytyków słabością proponowanej definicji jest to, że brakuje podmiotów określających potrzeby. Ponadto wymaga ona określonego stopnia przewidywania i spójności w podejmowanych działaniach, co jest konieczne do osiągnięcia stabilności. Tymczasem ogólna charakterystyka zaawansowanych w rozwoju społeczeństw jest daleka od każdej z tych cech<sup>442</sup>.

Zrównoważony rozwój stał się motywem przewodnim Deklaracji z Rio. Odwołuje się do niego wielokrotnie w tekście, w tym już w zasadzie 1, określając zrównoważony rozwój jako proces, w centrum którego są istoty ludzkie. Globalny Program Działań Agenda 21 przyjęty w tym samym czasie dla wykonania 27 zasad zawartych w Deklaracji z Rio, zawiera katalog działań na rzecz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Program ten wspiera plan implementacji. Wymienione dokumenty następnie stały się podstawą do opracowania i przedstawienia przez ONZ w 2000 roku, podczas szczytu w Johannesburgu, Milenijnych Celów Rozwoju<sup>443</sup>, wśród których znajduje się odwołanie do zapewniania zrównoważonego rozwoju (cel 7).

Pomimo różnic dotyczących koncepcji zrównoważonego rozwoju, w części wspólnej zwracają one uwagę na zintegrowanie aspektów środowiskowych z kwestiami ekonomicznymi oraz społecznymi, które są nazywane trzema filarami zrównoważonego rozwoju. Do takiego rozumienia odwołuje się Deklaracja z Rio w 4 zasadzie, wskazując, że przy osiągnięciu zrównoważonego rozwoju, ochrona środowiska powinna tworzyć integralną część rozwoju i nie może być rozważana w oderwaniu od niego.

Przez pryzmat zrównoważonego rozwoju należy postrzegać stanowisko OECD, w myśl którego ochrona środowiska powinna być realizowana w ramach nowego

---

<sup>441</sup> Tamże, s. 371–372.

<sup>442</sup> L.C. Caldwell, *The concept of sustainability...*, s. 2.

<sup>443</sup> United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the General Assembly 8 September 2000, A/RES/55/2.



podejścia do wzrostu gospodarczego. Powinien on brać pod uwagę standard życia, a nie tylko jakość produkowanych dóbr. Stąd, polityki rozwoju gospodarczego i społecznego powinny pozostawać w bliskiej relacji z polityką ochrony środowiska w celu wzmocnienia jakości życia ludzi<sup>444</sup>. W działalności OECD można znaleźć wiele przykładów wspierania zrównoważonego rozwoju. Należy do nich Przewodnik po dobrych praktykach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko dla projektów dotyczących rozwoju<sup>445</sup>.

Powiązanie oceny oddziaływania ze zrównoważonym rozwojem stało się naturalne – oceny oddziaływania przeprowadzane są dla projektów związanych z rozwojem<sup>446</sup>, ponieważ istotą oceny pozostaje wzięcie pod uwagę w procesie decyzyjnym skutków środowiskowych zamierzeń inwestycyjnych<sup>447</sup>. Związek ten zdaniem N. Craika został antycypowany już w NEPA poprzez włączenie w proces oceny kwestii środowiskowych, ekonomicznych, społecznych, międzypokoleniowych, utrzymania bioróżnorodności<sup>448</sup>.

To właśnie rozwój koncepcji zrównoważonego rozwoju był znaczący dla wprowadzenia oceny oddziaływania na arenę międzynarodową. Ocenę postrzegano jako element łączący ochronę środowiska i rozwój międzynarodowy<sup>449</sup>, wnoszący wkład, czy wręcz będący jednym z najważniejszych instrumentów służących osiągnięciu zrównoważonego rozwoju<sup>450</sup>.

Pomimo wczesnej i niepowodującej większych wątpliwości identyfikacji oceny oddziaływania jako sposobu realizowania zrównoważonego rozwoju<sup>451</sup>, sprecyzowanie wzajemnych relacji było utrudnione przez brak ustalonego rozumienia tego pojęcia. Dodatkowa trudność polegała na tworzeniu licznych

---

<sup>444</sup> OECD, Declaration on Environmental Policy, 14 listopada 1974 r. – C/M(74)26/Final.

<sup>445</sup> Guidelines no. 1 Good practices for Environmental impact Assessment for development project (EIA) przygotowany przez OECD Development Assistance Committee, Paryż 1992 r.

<sup>446</sup> A.A. Tesfaye, Environmental Impact Assessment and monitoring under Ethiopian law, *Haramaya Law Review*, vol. 1, issue 1, 2012, s. 107–108.

<sup>447</sup> O tym, że sama znajomość skutków środowiskowych planowanych do realizacji inwestycji, bez uwzględnienia zrównoważonego rozwoju, nie jest wystarczająca wskazywał L.C. Caldwell, odwołując się do opisanych 50 międzynarodowych inwestycji, których decyzje, przy znajomości negatywnego wpływu na środowisko, zostały podjęte ze względu na krótkookresowe korzyści, *The concept of sustainability...*, s. 6.

<sup>448</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 77.

<sup>449</sup> M. Koyano, *The significance of...*, s. 106.

<sup>450</sup> P. Sands, *International Law in the Field of Sustainable Development*, *British Yearbook of International Law*, 1994 r. 357–358; K. Bastmeijer, T. Koivurova, *Conclusions: Globalisation...*, K. Bastmeijer, T. Koivurova (eds.), *Theory and Practice...*, s. 348; K. Swangjang, *Comparative review of EIA in the Association of Southeast Asian Nations*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 72, 2018, s. 34.

<sup>451</sup> Np. A. Morrison-Saunders, F. Retief, *Walking the sustainability...*, s. 34–41.

koncepcji zrównoważonego rozwoju, co znajdowało swoje konsekwencje w propozycji reform oceny oddziaływania, jako instrumentu, który jest ściśle powiązany i ma służyć osiągnięciu kryteriów zrównoważonego rozwoju.

Od publikacji raportu Komisji Brundtland pt. Nasza wspólna przyszłość ocena oddziaływania jest postrzegana jako niezbędny instrument zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym i przejmowana do tworzonych aktów międzynarodowych. W raporcie postulowano zwiększenie wykorzystywania procedur ocenowych nie tylko w odniesieniu do projektów, lecz również do polityk oraz programów, które mają oddziaływanie na środowisko<sup>452</sup>.

Ocena oddziaływania realizuje przywołany Raport również w innych zakresach. W raporcie zauważono, że zrównoważony rozwój wymaga uznania prawa jednostek do dostępu do informacji o środowisku, prawa do konsultowania i udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym działań mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Oba te prawa są realizowane w ramach oceny oddziaływania – społeczeństwo jest informowane o działaniach planowanych do realizacji, ma realny dostęp do dokumentacji, co sprawia, że udział społeczeństwa nie stanowi tylko formalnego elementu. Transgraniczne oceny oddziaływania rozszerzają te prawa na społeczeństwo poza granicami państwa, na terenie którego przedsięwzięcie ma być realizowane.

W raporcie identyfikującym zasady prawa międzynarodowego dla realizowania zrównoważonego rozwoju, przygotowanym na zlecenie Komisji na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju ONZ, ocena oddziaływania została wymieniona kilkakrotnie: jako narzędzie współpracy w sprawach transgranicznych, kształtujące uspołecznienie, przejrzystość procesu decyzyjnego. Jednocześnie instrument ten połączony został z realizacją innych zasad dotyczących zrównoważonego rozwoju, takich jak zasada prewencji oraz przezorności<sup>453</sup>.

Odwołanie do zrównoważonego rozwoju można znaleźć w licznych aktach międzynarodowych dedykowanych ocenom oddziaływania, w tym UNEP cele i zasady oceny oddziaływania na środowisko, Konwencji z Espoo. Włączenie do oceny oddziaływania elementów typowych dla zrównoważonego rozwoju, jak udział społeczeństwa, uwzględnienie kwestii środowiskowych w procesie decyzyjnym, prowadzi do zacieśniania więzów pomiędzy obiema instytucjami.

Kolejne zagadnienie, na które warto zwrócić uwagę, dotyczy sposobu realizacji poszczególnych komponentów zrównoważonego rozwoju w ramach oceny

---

<sup>452</sup> Raport Komisji Brundtland, 1987 r., s. 222.

<sup>453</sup> Ang. Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26–28 September 1995, [www.un.org/documents](http://www.un.org/documents); dostęp: 27.02.2019 r.

oddziaływania. Pierwszy to rozwój gospodarczy: przedmiotem oceny oddziaływania są zarówno plany (programy, polityki) określające kierunki ogólnego rozwoju – w zależności od dokumentu – ogólnokrajowego, regionalnego albo lokalnego, jak też pojedyncze zamierzenia inwestycyjne (w ujęciu preferowanym – wynikające z dokumentów poddanych uprzednio strategicznej ocenie oddziaływania). Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, jeżeli dotyczy dokumentów wskazujących politykę na poziomie kraju w wybranym obszarze (rozwój określonych źródeł energetyki; preferencje w rozwoju określonych modeli transportu), pozwoli na ukształtowanie rozwiązań z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju. Jak w zrównoważonym rozwoju zwraca się uwagę na taki rozwój gospodarczy, który uwzględni potrzeby ochrony środowiska, tak oceny oddziaływania proponują realizację ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym, zarówno poprzez identyfikację możliwych negatywnych oddziaływań na środowisko, jak też poprzez przyjęcie środków minimalizujących ten negatywny wpływ albo całkowicie go eliminujących.

Zakresem oceny oddziaływania jest objęte szeroko rozumiane środowisko (w tym takie elementy, jak powietrze, woda, gleba, przyroda i inne). W ramach oceny ustala się oddziaływanie dokumentu (strategiczna ocena) lub działania (ocena indywidualna) na środowisko oraz proponuje się wdrożenie określonych środków minimalizujących negatywny wpływ na zakres oceny. Odpowiada to potrzebie integracji ochrony środowiska i procesów decyzyjnych dotyczących rozwoju gospodarczego.

Kwestia społeczna realizowana jest poprzez udział społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska. Wspiera ją dostęp do procesu decyzyjnego wyrażający się w obowiązku poinformowania o procedowanym dokumencie (odpowiednio działaniu), udostępnieniu określonych dokumentów, możliwości złożenia uwag i wniosków oraz w skorelowanym z nim obowiązku decydenta ustosunkowania się do tych uwag.

Chociaż konkretna ocena oddziaływania na środowisko co do zasady ma przede wszystkim wymiar krajowy, w tym znaczeniu, że dotyczy dokumentów, czy działań podejmowanych przez jedno państwo, a zrównoważony rozwój w wymiarze międzynarodowym wykracza poza granice administracyjne państw, stanowi koncepcję globalną, znaczenie oceny oddziaływania wyraża się w uznaniu tego instrumentu i przywoływaniu go w licznych międzynarodowych aktach dotyczących zrównoważonego rozwoju. Treści aktów międzynarodowych są przenoszone do prawa krajowego, co przyczynia się do ukształtowania regulacji krajowych zgodnie z koncepcjami prawa międzynarodowego.

Na zakończenie nie sposób pominąć jeszcze jednej obserwacji. Choć ocena oddziaływania w wielu aktach prawa międzynarodowego ochrony środowiska została pomyślana jako instrument obowiązkowy, to już brak jest tak jednoznacznego zobowiązania do pełnego wzięcia pod uwagę ustaleń wynikających z oceny oddziaływania. Chodzi przede wszystkim o sytuację, gdy wyniki oceny, nawet przy zastosowaniu środków minimalizujących, wskazują na znacząco negatywne oddziaływanie planowanego działania. Decyzja odnośnie do realizacji takiego działania pozostawiona jest decydentom.

#### 4.4. Zasada niewyrządzania szkody (transgranicznej)

Zasada niewyrządzania szkody należy do najbardziej ugruntowanych i rozwiniętych w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Powstała ona na styku dwóch uprawnień właściwych państwu: z jednej strony suwerennego prawa do wykorzystywania zasobów naturalnych, a z drugiej – zakazu wyrządzania transgranicznej szkody środowiskowej. A.L. Mackielo uważa, że podstawowym zobowiązaniem państwa w relacjach z innymi państwami na płaszczyźnie międzynarodowego prawa ochrony środowiska jest niewyrządzanie szkody na terytorium innych państw<sup>454</sup>.

Zasada ta ma znaczenie w przypadku stosunków międzypaństwowych. Jej istota dotyczy nakazu takiego postępowania na terytorium państwa, aby nie wywoływać negatywnych skutków na obszarze innych państw. Zakotwiczenie zasady w zwyczaju, w którym zostały ukształtowane odmienne reżimy ponoszenia odpowiedzialności, może stanowić jeden z powodów powstania różnych koncepcji dotyczących istoty tej zasady<sup>455</sup>.

Najczęściej w doktrynie przywoływane jest orzeczenie, które dało początek omawianej zasadzie, dotyczące konfliktu pomiędzy USA a Kanadą, tzw. sprawa Trail Smelter<sup>456</sup>. Dotyczyła ona emisji zanieczyszczeń z fabryki zlokalizowanej w Kanadzie na terytorium Stanów Zjednoczonych. W miejscowości Trail nad rzeką Kolumbia, w British Columbia w Kanadzie od 1896 r. funkcjonowała huta zajmująca się przetwarzaniem ołowiu i cynku. Działalność ta powodowała emisję do powietrza substancji wywołujących szkody m.in. w rolnictwie, lasach, dobrach prywatnych na

---

<sup>454</sup> A.L. Mackielo, Core rules of international environmental law, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 16, issue 1, 2009, s. 258.

<sup>455</sup> Tamże, s. 258.

<sup>456</sup> Reports of international arbitral awards, Trail Smelter case (United States, Canada), United Nations, vol. III, s. 1905–1982, 2006.

terytorium kanadyjskim oraz USA. Spór zakończyło porozumienie zawarte pomiędzy oboma krajami w marcu 1941 r. przed Trybunałem powołanym na podstawie Konwencji z Ottawy z 15 kwietnia 1935 r.<sup>457</sup> Kanada została zobowiązana do wypłacenia odszkodowania.

W kontekście porozumienia na szczególną uwagę zasługuje stanowisko wyrażone przez Trybunał, który stwierdził, że w oparciu o zasady prawa międzynarodowego, jak również prawa Stanów Zjednoczonych, żadne państwo nie ma prawa wykorzystywać ani zgadzać się na używanie swojego terytorium w taki sposób, który powodowałby szkodę przez emisję na lub w terytorium innego albo w dobrach osób, jeżeli powoduje poważne konsekwencje, a szkoda jest potwierdzona poprzez jasne i bezsporne dowody<sup>458</sup>. Wyrażone stanowisko stało się podstawowym sposobem regulacji stosunków międzypaństwowych, również w części dotyczącej ochrony środowiska, a biorąc pod uwagę tematykę niniejszej pracy – można je postrzegać jako podstawę do rozwoju transgranicznej ochrony środowiska.

W innym orzeczeniu Trybunał potwierdził, że zasada niewyrządzania szkody transgranicznej tworzy część korpusu międzynarodowego prawa odnoszącego się do środowiska<sup>459</sup>, co znalazło aprobatę nie tylko w orzecznictwie, lecz również w doktrynie.

Zasada znalazła rozwinięcie w kolejnych aktach z zakresu międzynarodowej ochrony środowiska, w tym dwóch aktach, chociaż nienależących do tzw. twardego prawa, ale mających zasadnicze znaczenie w rozwoju międzynarodowej ochrony środowiska, tj. Deklaracji Sztokholmskiej (21 zasada) oraz Deklaracji z Rio (2 zasada).

Zasada 21 Deklaracji Sztokholmskiej oczywiście nie odwołuje się bezpośrednio do wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania potencjalnych skutków transgranicznych działania, które mogą spowodować transgraniczną szkodę. Wprowadza natomiast m.in. zobowiązanie dla państwa do zapewnienia, że aktywności podejmowane na jego terytorium nie spowodują szkód w środowisku poza granicami tego państwa, co umożliwia wykorzystanie właśnie transgranicznej oceny oddziaływania. W zasadzie 22 Deklaracji zostało zawarte zobowiązanie do

---

<sup>457</sup> Convnetion for Settlement of Difficulties Arising from Operation of Smelter at Trail, BC, Ottawa, 15 April 1935, (1941) 3 RIAA 1905 at 1907.

<sup>458</sup> Reports of international..., s. 1965.

<sup>459</sup> Trybunał uznał istnienie ogólnego zobowiązania państwa do zapewnienia, że podejmowane na terenie jego jurysdykcji działania albo na terenie pozostającym pod kontrolą tego państwa działania szanują środowisko innego państwa oraz tereny nieobjęte jurysdykcją żadnego państwa, Legality of the Threat or use of nuclear weapons, Advisory opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 242.

współpracy nad dalszym rozwojem prawa międzynarodowego w dziedzinie ponoszenia odpowiedzialności, w tym odszkodowań w związku ze szkodami środowiskowymi wywołanymi działalnością w ramach jurysdykcji lub kontroli danego państwa na obszarach znajdujących się poza jego jurysdykcją.

W doktrynie międzynarodowego prawa ochrony środowiska zwraca się uwagę na dwuczłonową budowę tej zasady, wyrażającą się w tym, że państwa nie mogą w sposób nieograniczony angażować się w działania<sup>460</sup> bez uwzględnienia oddziaływania transgranicznego ani nie mogą wymuszać na innych państwach powstrzymania się od aktywności, które mogą mieć oddziaływanie transgraniczne<sup>461</sup>.

Pomimo powszechnej akceptacji w doktrynie znaczenia omawianej zasady w ochronie środowiska, można wskazać kilka kwestii, odnośnie do których zaproponowano różne kierunki interpretacji. Pierwsza dotyczy rozmiaru szkody, z wystąpieniem której powstaje odpowiedzialność państwa. Wynika z m.in. ze sposobu interpretacji zasady 21 Deklaracji Sztokholmskiej: skoro zasada ta odwołuje się do odpowiedzialności za wyrządzenie szkody pochodzącej z działalności prowadzonych w zakresie ich jurysdykcji lub kontroli, bez kwalifikatora, o jaką szkodę chodzi, pozwala to uznać każdą szkodę transgraniczną za niegodną z prawem<sup>462</sup>.

Stanowisko to pozostaje jednak w mniejszości, zwykle wskazuje się na istnienie pewnych dodatkowych kryteriów pozwalających uznać tylko niektóre rodzaje szkód za naruszające zasadę. Zwolennicy takiego rozumienia odwołują się do kwalifikatorów występujących w aktach prawnych przy wyrazie „szkoda” (znacząca, istotna) i w tym upatrują zobowiązania państwa do zapobiegania szkodom znaczącym, istotnym<sup>463</sup>. Wątek ten, ze względu na temat pracy, nie wymaga dalszego rozwijania, warto jednak odnotować, że w doktrynie wydaje się powszechnie akceptowana odpowiedzialność za wyrządzenie szkody znaczącej.

---

<sup>460</sup> Działanie należy interpretować szeroko. To nie tylko inwestycja infrastrukturalna, ale każda inna aktywność państwa, która może negatywnie oddziaływać w kontekście transgranicznym; orzeczenie MTS w sprawach połączonych *Kostaryka v. Nikaragua* oraz *Nikaragua v. Kostaryka*.

<sup>461</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 60.

<sup>462</sup> Np. S.E. Gaines, *Taking responsibility for transboundary environmental effects*, *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 14, 1991 r., s. 780–809.

<sup>463</sup> Zdaniem K. Sachariewa używanie kwalifikatorów szkody w doktrynie bądź w orzecznictwie w odniesieniu do przypadków, w których sam akt ich nie używa, jest mylące oraz nieściśle, a wpływa kształtującą na odpowiedzialność państwa. Zauważył, że niektóre akty takimi kwalifikatorami się posługują; *The definition of thresholds of tolerance for transboundary Environmental injury under international law: development and present status*, *Nederlands International Law Review*, vol. 37, issue 2, 1990, s. 193–206.

Zgodnie z nią szkoda znacząca to taka, która nie należy do mniejszych lub trywialnych, ale jest większa niż istotna lub poważna<sup>464</sup>. Natomiast kwalifikacja szkody jako znaczącej będzie uzależniona od różnych okoliczności ustalonych w odniesieniu do stanu faktycznego konkretnej sprawy. Biorąc pod uwagę, iż omawiany instrument oceny poddziaływania na środowisko skupia się na kwestiach prewencyjnych, a nie następczych, jego zastosowanie do rozwiązywania problemów związanych z tymi ostatnimi jest ograniczony.

Ze względu na temat pracy, uwagi wymaga inna kwestia powodująca rozbieżności interpretacyjne, a bezpośrednio związana z oceną oddziaływania na środowisko. Rozwinięcie jej wymaga zwięzłego wprowadzenia. Bogaty dorobek doktryny prawa międzynarodowego odnośnie do odpowiedzialności państwa za szkodę transgraniczną można uporządkować, wskazując zasadnicze kierunki badań, wokół których skupia się doktryna: na ile odpowiedzialność państwa może zostać powiązana ze skutkiem, a na ile ze starannym działaniem. Innymi słowy, czy państwo odpowiada za wyrządzenie szkody, pomimo iż swoim zachowaniem dołożyło wszelkiej staranności, aby uniknąć powstania szkody. Przedstawioną kwestię można rozwinąć poprzez zadanie kolejnego pytania – czy przesłanką zmniejszającą odpowiedzialność państwa (albo całkowicie ją wyłączającą) jest podjęcie wszelkich środków prewencyjnych mających szkodzie zapobiec. Powyższe kwestie są powiązane z zagadnieniem ustalenia odpowiedzialności państwa w sytuacji wystąpienia szkody. Można jeszcze rozpatrywać inny wariant: czy zachowanie państwa polegające na zaniechaniu podjęcia działań w celu zapobieżenia powstaniu szkody, w sytuacji gdy jednak do powstania szkody nie doszło, wiąże się z odpowiedzialnością?

Prezentując znaczenie oceny oddziaływania na środowisko dla realizacji zasady niewyrządzania szkody, z uwzględnieniem zasadniczych różnic przywołanych powyżej, a dotyczących koncepcji wypracowanych w doktrynie<sup>465</sup>, można przedstawić następujące kierunki interpretacji. Pierwsza dotyczy koncepcji, która wiąże odpowiedzialność państwa ze skutkiem działania. W sytuacji, gdy szkoda się nie pojawi, postępowanie państwa polegające na nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania dla konkretnej aktywności nie pociągałoby za sobą konsekwencji zachowania niezgodnego z prawem.

---

<sup>464</sup> ILC commentary to art. 3 of its draft articles, ILC 1994 Report, p. 94, za S. C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, 2th ed., Oxford University Press 2007, s. 435.

<sup>465</sup> Wśród wielu Autorów, warto przywołać: J.H. Knox, *The myth and reality of transboundary environmental impact assessment*; *The American journal of international law*, vol. 96, 2002, s. 291–319, N. Craik, *The International Law...*, s. 65–68.

W doktrynie obecne są poglądy wskazujące na obowiązek zachowania przez państwo należytej staranności (*due diligence*)<sup>466</sup>, bardziej niż podjęcia działania nakierowanego na osiągnięcie określonego rezultatu<sup>467</sup>. Spotyka się stanowiska dotyczące kwalifikowania szkody oraz zachowania należytej staranności, w których wymienione kryteria powodujące powstanie odpowiedzialności albo z niej zwalniające (w zależności od ujęcia problematyki) występują w różnych zestawieniach.

Również bliższa obserwacja orzecznictwa międzynarodowego dotyczącego odpowiedzialności państwa pozwoliła zidentyfikować pozytywne obowiązki po stronie organów państwa, wymagające podejmowania aktywnych starań celem ochrony państw narażenia, których interesy i bezpieczeństwo są zagrożone uszczerbkiem, w związku z działaniami realizowanymi na ich terytorium. Choć zakres pozytywnych obowiązków wyznaczają ramy konkretnej sprawy, w doktrynie można spotkać opinie, że uległ on poszerzeniu wraz z rozwojem międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>468</sup>.

Przy przyjęciu, że zasada ta nakłada obowiązek badania *due diligence*, wówczas ocena oddziaływania jawi się jako istotny element zasady. A. Boyle zauważa, że w orzeczeniu Pulp Mills MTS uznał ocenę oddziaływania za niezbędny element ogólnego obowiązku ciężącego na państwie, polegającego na zachowaniu należytej staranności w zapewnieniu prewencji oraz kontroli wystąpienia szkody transgranicznej. Przy czym sam zakres obowiązku może ulegać zmianom, wraz ze zmieniającymi się warunkami, powinien stanowić odbicie możliwości strony i szczególnych okoliczności sprawy<sup>469</sup>.

Patrząc na zasadę 21 Deklaracji Sztokholmskiej przez pryzmat wymienionych powyżej zagadnień, można – jak proponuje J.H. Knox – interpretować ją jako wiążącą się z obowiązkiem państwa do zachowania należytej staranności w celu zapobieżenia znaczącej (lub istotnej) transgranicznej szkodzie w środowisku, mogącej powstać w wyniku działalności podejmowanej na obszarze objętym

---

<sup>466</sup> Tzn. zachowania należytej staranności. Kompleksową analizę należytej staranności w prawie międzynarodowym powszechnym przeprowadziła J. Kulesza, *Należyta staranność w prawie międzynarodowym*, Poznań-Łódź 2013. Wśród przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego na szczególną uwagę zasługuje R. Pisillo-Mazzeschi, „Due diligence” e responsabilità internazionale degli stati, Milan: Dott. A. Giuffrè Editore, 1989 oraz w języku ang. *The Due Diligence Rule and the Nature of the International Responsibility of States*, 35 *German Yearbook of International Law* 9/1992 tego samego Autora. Kwalifikują oni staranność działania jako zasadę prawa międzynarodowego.

<sup>467</sup> G. Hadl, *National uses of Transboundary air resources: the international entitlement issue reconsidered*, *National Resource Journal*, vol. 26, 1986, s. 405–467.

<sup>468</sup> J. Kulesza, *Należyta staranność...*, s. 105–106.

<sup>469</sup> A. Boyle, *Developments in...*, s. 227.



jurysdykcją lub kontrolą tego państwa<sup>470</sup>. Konsekwentnie – państwo ponosiłoby odpowiedzialność w takim zakresie, w jakim nie podjęło wszystkich możliwych środków zapobiegających szkodzie<sup>471</sup>. W sytuacji, gdy działanie faktycznie taką szkodę spowodowało, pomimo przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, która nie stwierdziła takich potencjalnych skutków, wówczas odwołanie się do dobrej wiary może<sup>472</sup> złagodzić odpowiedzialność państwa.

W przypadku koncepcji podkreślającej obowiązek zachowania wymogu starannego działania przez państwo, innymi słowy, jeżeli z zasadą niewyrządzenia szkody wiąże się obowiązek zachowania należytej staranności, kwalifikacja zachowania państwa polegającego na braku przeprowadzenia oceny oddziaływania powinna być traktowana jako naruszenie zasady, bez względu na rzeczywiste skutki działania, tj. czy zostanie wywołana szkoda transgraniczna, czy też nie.

Omawiane dwie zasadnicze, spośród różnych koncepcji proponowanych przez doktrynę, stanowią tło do działań podejmowanych przez państwa domagające się odpowiedzialności innych państw w związku z naruszeniem obowiązku zachowania należytej staranności. Zarówno w przypadku sprawy Nuclear Test, sprawy Gabčíkovo-Nagymaros, sprawy Mox Plant, państwa potencjalnie dotknięte skutkami planowanych aktywności podnosiły zaniechanie przeprowadzenia (albo rzetelnego przeprowadzenia) oceny oddziaływania na środowisko jako podstawę odpowiedzialności państwa, na terenie którego ta aktywność ma być realizowana.

Stanowisko podniesione w sprawie zapory Gabčíkovo-Nagymaros, odnoszące się do odpowiedzialności państwa nie tylko za swoje własne działania, zostało rozszerzone o „obowiązek należytej staranności” dotyczący czynności, nad którymi sprawują kontrolę. Trybunał wskazał, że zobowiązanie państwa do działania z należytą starannością obejmuje wszystkie działania realizowane pod jurysdykcją lub pod kontrolą każdej ze stron i może być wyprowadzone z zobowiązań traktatowych łączących strony. Obowiązek realizowany jest nie tylko poprzez przyjęcie odpowiednich regulacji w prawie krajowym, gdzie podstawowym wymogiem jest zgodność z regulacjami prawnomiędzynarodowymi, lecz również poprzez czuwanie nad ich stosowaniem przez podmioty publiczne i prywatne, w celu

---

<sup>470</sup> J.H. Knox, *The myth and reality...*, s. 294.

<sup>471</sup> P. Birnie, A. Boyle, *International law & environment*, 2 ed. Oxford University Press, s. 104–105.

<sup>472</sup> Jaki dokładnie będzie to wpływ – doktryna nie wypracowała jednoznacznego stanowiska. Wątpliwości podnosi m.in. N. Craik, nie podając odpowiedzi. Autor proponuje postrzegać badanie *due diligence* jako podstawę do wyprowadzenia oddzielnego obowiązku podejmowania działań mających na celu zapobieganie szkodzie. Ich brak nie oznaczałby bezprawności działalności mogącej wywołać szkodę, ale państwo ponoszące szkodę mogłoby domagać się realizacji obowiązków wynikających z badania *due diligence*. *The International Law...*, s. 66.

ochrony praw drugiej strony. Trybunał w motywach orzeczenia wywiódł odpowiedzialność państwa, które nie działało z należytą starannością, tj. nie podejmowało wszelkich niezbędnych działań zmierzających do egzekwowania odpowiednich przepisów względem podmiotów publicznych lub prywatnych znajdujących się w jego jurysdykcji. Interesujące w tym kontekście jest stanowisko zaprezentowane przez MTS, w myśl którego zasadę prawa międzynarodowego stanowi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku, gdy istnieje ryzyko, że proponowana działalność przemysłowa może wywołać istotne niekorzystne skutki transgraniczne, w szczególności we wspólnym zasobie naturalnym. MTS uznał, że zwyczajowa norma prawa międzynarodowego inkorporująca zasadę prewencji wywodzi się z należytej staranności, wymaganej od państw na ich własnym terytorium. Poprzez odwołanie się do sentencji w sprawie cieśniny Korfu MTS przypomniał, że zobowiązaniem każdego państwa jest niedostępianie świadome swojego terytorium do czynów naruszających prawa innych państw.

Pomimo zarysowanych wątpliwości, w doktrynie panuje względna akceptacja co do tego, że zasada 21 Deklaracji Sztokholmskiej pociąga za sobą trzy elementy proceduralne. Przed rozpoczęciem aktywności mogącej wywołać szkodę, państwo powinno oszacować potencjalne transgraniczne skutki środowiskowe (pierwszy element), następnie powinno notyfikować je państwom potencjalnie dotkniętym szkodą (drugi element) oraz skonsultować z nimi dalsze działania (trzeci element)<sup>473</sup>. Chociaż wskazuje się również, że notyfikacja i konsultacje nie muszą stanowić elementu obowiązkowego, jeżeli państwo podejmie takie zachowania, które wypełnią omawianą zasadę 21 Deklaracji Sztokholmskiej<sup>474</sup>.

Związek pomiędzy ocenami oddziaływania na środowisko a zasadą niewyrządzania szkody powstaje w kilku wymiarach. Ocena oddziaływania pozwala na realizację wszystkich trzech elementów proceduralnych zasady niewyrządzania szkody, co zostanie szczegółowo omówione w rozdziale dotyczącym aspektów proceduralnych tego instrumentu w prawie międzynarodowym. Związek ten jest

---

<sup>473</sup> Podobny trzystopniowy test zaproponował MTS. W orzeczeniach *Pulp Mills* oraz *Kostaryka v. Nikaragua* oraz *Nikaragua v. Kostaryka* podkreślił, że aby wypełnić obowiązek *due diligence* w ramach działań prewencyjnych przed wyrządzeniem szkody transgranicznej, państwo musi, przed rozpoczęciem realizacji działania, upewnić się co do istnienia ryzyka wyrządzenia znaczącej transgranicznej szkody, co pociągnie za sobą zobowiązanie do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli ocena oddziaływania potwierdzi ryzyko wyrządzenia takiej szkody, państwo, na terenie którego aktywność będzie realizowana, będzie zobowiązane do przeprowadzenia notyfikacji oraz konsultacji w dobrej wierze z państwem narażenia, a tam gdzie jest to konieczne, do określenia odpowiednich środków, które mogą zapobiec albo zmniejszyć ryzyko, MTS, pkt 104.

<sup>474</sup> J.H. Knox, *The myth and reality...*, s. 295.

również widoczny w warstwie normatywnej – instrument w postaci oceny został wielokrotnie wykorzystany w porozumieniach regionalnych, jako właściwy sposób na wypracowanie między krajami stanowiska w przedmiocie transgranicznego oddziaływania projektów planowanych do realizacji.

#### 4.5. Zasada prewencji

Zasada prewencji (nazywana też zasadą prewencyjnego podejścia) jest oparta o ideę, że lepiej jest zapobiegać szkodom w środowisku, niż angażować środki, aby przywrócić zniszczone środowisko do stanu sprzed wyrządzenia szkody. Nie wymaga większego dowodzenia, że działania podjęte w celu usunięcia wyrządzonych szkód w środowisku nie zawsze są w stanie odwrócić wszystkie negatywne skutki, a nawet jeżeli są one odwracalne, to koszty w związku z tym ponoszone są znaczące<sup>475</sup>. Zdaniem E. Louki zapobieganie szkodom w środowisku stanowi rację bytu polityki środowiskowej<sup>476</sup>.

Pomimo różnych stanowisk doktryny<sup>477</sup>, w niniejszym opracowaniu zasada ta jest uznawana za jedną z zasad ochrony środowiska, obecną zarówno w prawie międzynarodowym i krajowym. Zwolennicy istnienia tej zasady wskazują na rolę, jaką odegrała w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska, a jej znaczenie odczytują z niemalże powszechnego uwzględniania jej w tekstach traktatów służących ochronie poszczególnych komponentów środowiska, jak również dotyczących kwestii ogólniejszych<sup>478</sup>. Prewencyjne podejście odczytuje się

---

<sup>475</sup> Zwraca na to uwagę m.in. J. Menkes, wskazując, że w odniesieniu do szkody ekologicznej trudne jest nie tylko przywrócenie *status quo ante*, ale nawet finansowe wyrównanie szkody, J. Menkes, *Kształtowanie...*, s. 71.

<sup>476</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 50.

<sup>477</sup> Szerzej wątpliwości te opisuje A. Trouwborst, *Prevention, Precaution, Logic and Law – the Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions*, *Erasmus Law Review*, vol. 2, issue 2, 2009, s. 110–113. Przywołuje stanowiska przedstawicieli doktryny, którzy, omawiając zasady ochrony środowiska, pomijają zasadę prewencji, a jeżeli ją wymieniają, wówczas status szeroko ujmowanego zobowiązania do zapobiegania szkodom nie jest jednoznaczny. Należą do nich: R. Lefebber, *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Responsibility*, London, Graham&Trotman, 1996 r., Birnie and Boyle, *International Law... Zasadę prewencji wyróżniają*: P. Sands, *Principles of International...*, N. de Sadeleer, *Environmental Principles...*, P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*; A. Kiss, D. Shelton, wyróżniają zasadę prewencji wyrządzania szkody (*prevention of harm*), która koncentruje się na obowiązku podejmowania działań w celu zapobieżenia wystąpieniu szkody w ujęciu transgranicznym A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 90–94.

<sup>478</sup> Wśród wielu przykładów można wymienić następujące: Konwencja NZ o prawie morza – art. 194(1), Konwencja bońska – art. III (4)(b), Konwencja z Espoo – preambuła, art. 2 (1), Konwencja o zmianie klimatu z 1992 r. – art. 2, Konwencja wiedeńska z 1985 r. – art. 2 (2), Protokół montreali z 1987 r. – preambuła, Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie

pośrednio lub bezpośrednio z Deklaracji Sztokholmskiej (zasady: 6,7,15,18 i 24), zostało również przyjęte w Deklaracji z Rio (m.in. zasada 11)<sup>479</sup>.

Uwzględnienie zasady prewencji w tekstach konwencji wskazuje, że w prawie międzynarodowym prewencyjne podejście jest stosowane w stosunku do ochrony środowiska jako całości, jak również w stosunku do jego poszczególnych elementów, takich jak: powietrze, morza, przyroda, działania podejmowane w związku z globalnym ociepleniem, przeciwdziałanie zanikaniu warstwy ozonowej, unikanie zanieczyszczenia substancjami radioaktywnymi oraz niebezpiecznymi związkami chemicznymi i inne.

Ponadto, zasada prewencji pojawia się w orzecznictwie, np. w kontekście wyrządzania szkód transgranicznych (sprawa Trail Smelter), wykorzystania zasobów wspólnych (arbitraż dotyczący sprawy Lake Lanoux), odwoływały się do niej Węgry w sprawie projektu Gabčíkovo-Nagymaros, powoływała się na nią Australia w sprawie dotyczącej testów nuklearnych, które chciała przeprowadzić Francja na Południowym Oceanie Spokojnym (sprawa Nuclear Tests)<sup>480</sup>.

Zasada prewencji wymaga podjęcia działań na wczesnym etapie, zanim jeszcze szkoda zostanie wyrządzona. Ze względu na zakres zastosowania znajduje wykorzystanie w różnych obszarach aktywności państwa w zakresie ochrony środowiska. W szerokim ujęciu, zabrania podejmowania czynności, które wywołują albo mogą wywołać szkody w środowisku naruszające standardy wynikające z prawa międzynarodowego<sup>481</sup>. Prewencyjna ochrona środowiska uwzględnia zarówno wykrycie możliwości wystąpienia zagrożenia dla środowiska, jak też znalezienie i usunięcie przyczyn, które sprzyjały powstaniu szkody<sup>482</sup>.

W przeciwieństwie do zasady niewyrządzania szkody transgranicznej, gdzie obowiązek zapobiegania szkodzie jest wyprowadzany z zasady suwerenności państwa, w przypadku zasady prewencji zapobieganie szkodom w środowisku stanowi jej istotę. Kolejną cechą różniącą te zasady jest zobowiązanie państwa do podjęcia działań mających zapobiegać szkodom nie tylko transgranicznym, ale

---

odległości sporządzona w Genewie – art. 2; Międzynarodowa Konwencja Ochrony Roślin, sporządzona w Rzymie dnia 6 grudnia 1951 r., Dz.U. 2001 nr 15 poz. 151, ze zm. – art. 1 (1), II konwencja helsińska; Ramową Konwencję o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Centralnej Azji z 2006 r. – art. 4 (3).

<sup>479</sup> Zdaniem P. Sandsa w kontekście zasady prewencji można postrzegać zobowiązanie państwa do stanowienia skutecznego prawa dotyczącego ochrony środowiska, *Principles of International...*, s. 247.

<sup>480</sup> Sprawa testów nuklearnych, Nowa Zelandia oraz Australia przeciwko Francji, wyrok z 22 września 1995 r., <http://www.icj-cij.org/files/case/related/97/7557.pdf>; dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>481</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 247.

<sup>482</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 363.

również takim, które mogłyby powstać na obszarze podlegającym jego jurysdykcji<sup>483</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zasada prewencji nie została aż w takim stopniu skodyfikowana w aktach prawa międzynarodowego, jak w wypadku zasady niewyrządzania szkody transgranicznej czy zasady przezorności.

Realizację zasady prewencji w prawie międzynarodowym, ale i również w prawie krajowym, wspiera szereg instrumentów, procedur stosowanych przez organy administracyjne powołane w celu wykonywania i sprawowania kontroli. Należą do nich: ocena oddziaływania na środowisko<sup>484</sup>, procedury notyfikacyjne, wymiana informacji o podejmowanych działaniach mogących wywołać szkody na terytorium innego państwa<sup>485</sup>. Celem zastosowania instrumentów jest zapobieżenie szkodzie lub zredukowanie albo wyeliminowanie ryzyka powstania szkody<sup>486</sup>.

Na konieczność stosowania oceny oddziaływania na środowisko w celu zapobiegania przyszłym negatywnym oddziaływaniom na środowisko zwraca uwagę OECD w wytycznych z 1974 r. Oceny oddziaływania powinny stanowić podstawowe narzędzie polityki stosowane na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym<sup>487</sup> zarówno w stosunku do pojedynczych przedsięwzięć, jak też procesów planistycznych<sup>488</sup>.

Odwołując do niej również Wytyczne UNEP z 1987 r. W dokumencie kilkakrotnie podkreślana jest prewencyjna rola oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko – analiza ma odbywać się przed wydaniem zezwolenia inwestycyjnego przez właściwy organ. Wynik analizy powinien zostać wzięty pod uwagę podczas wydawania zezwolenia, a sama decyzja nie powinna zostać podjęta przed oceną.

Wykorzystanie oceny oddziaływania na środowisko do realizacji zasady prewencji można wywieść z zasady 17 Deklaracji z Rio. Jednoznacznie wprowadza ona obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do zamierzonego działania, jeżeli można się spodziewać, że będzie miało znacząco

---

<sup>483</sup> P. Sands, *Principles of international law*, s. 246; A. Trouwborst, *Prevention, Precaution...*, s. 112.

<sup>484</sup> Z. Bukowski określa ocenę oddziaływania jako jeden z podstawowych instrumentów prewencyjnej polityki środowiskowej, *Prawo międzynarodowe*, s. 287. Ocenę oddziaływania z zasadą prewencji łączy również L. Pineschi, *The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value?*, [w:] N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea, C. Ragni (eds.), *International Courts and the Development of International Law*. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands 2013, s. 426.

<sup>485</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles...*, s. 64.

<sup>486</sup> Tamże, s. 72.

<sup>487</sup> OECD, *Declaration on Environmental Policy* z 14 listopada 1974 r. – C/M(74)26/Final.

<sup>488</sup> OECD, *Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment*, 8 May 1979 – C(79)116.

niekorzystny wpływ na środowisko. Relacja czasowa wynikająca z artykułu nakazuje przeprowadzenie oceny oddziaływania na etapie planowania przedsięwzięcia, zanim spowoduje ono oddziaływanie.

Postulowana w artykule 11 Światowej Karty Przyrody, analiza aktywności pod kątem oddziaływania na środowisko – uprzednia w stosunku do realizacji takiej aktywności – stanowi realizację zasad: prewencji, dobrze już wówczas znanej prawu międzynarodowemu, oraz przezorności, czyli zasady, którą dopiero rozwijano.

Również Konwencja z Espoo postrzega ocenę oddziaływania jako instrument odnoszący się do szacowania skutków środowiskowych działalności, która jest na etapie planowania<sup>489</sup>.

W oparciu o przedstawione informacje dotyczące zasady prewencji oraz oceny oddziaływania na środowisko, można wysnuć kilka refleksji. Oceny oddziaływania na środowisko są instrumentem pozwalającym na ustalenie środowiskowych konsekwencji skutków działania planowanego do realizacji, zanim zostanie rozpoczęta jego realizacja. Nie podlega dyskusji, że ocena oddziaływania powinna być przeprowadzona na etapie planowania projektu, chociaż akty prawa międzynarodowego nie określają dokładnie szczegółowego etapu procesu inwestycyjnego, na którym ta ocena powinna mieć miejsce. Właśnie umiejscowienie oceny oddziaływania przed rozpoczęciem realizacji projektu, czyli jej prewencyjny charakter, stanowi cechę odróżniającą oceny od innych narzędzi ochrony środowiska<sup>490</sup>, takich jak cykl życia projektu czy EMAS. Związek oceny oddziaływania z zasadą prewencji wyraża najpełniej obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na etapie poprzedzającym rozpoczęcie wdrażania działania. Zauważa to również MTS. W orzeczeniu Pulp Mills Trybunał stwierdza, że ocena oddziaływania powinna poprzedzać realizację projektu<sup>491</sup>.

Zasada prewencji zobowiązuje do podjęcia działań mających na celu uniknięcie negatywnego oddziaływania na środowisko. W ramach oceny oddziaływania związek z zasadą prewencji występuje w trzech aspektach. Po pierwsze, to ustalenie dla konkretnego działania, które jest planowane do realizacji, wystąpienia możliwego negatywnego oddziaływania. Po drugie, jeżeli takie oddziaływanie zostanie zidentyfikowane, wówczas wiązać się będzie z ustaleniem środków minimalizujących, a jeżeli to możliwe, prowadzących do uniknięcia zidentyfikowanego negatywnego oddziaływania na środowisko tego działania. Nie

---

<sup>489</sup> Por. art. 2 ust. 1 Konwencji.

<sup>490</sup> J. Glasson, R. Therivel, A. Chadwick, *Introduction to...*, s. 3–4; M. H. Sadar, *Catalysing more...*, s. 231.

<sup>491</sup> Sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj, Argentyna przeciwko Urugwajowi, wyrok z 20 kwietnia 2010, <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>; dostęp: 27.02.2019 r.

zmienia tego fakt, że akty międzynarodowego prawa ochrony środowiska co do zasady nie wprowadzają wiążącego skutku wyników oceny oddziaływania na proces decyzyjny. Podobnie zastosowanie środków zmniejszających negatywne oddziaływanie, wynikających z oceny oddziaływania, nie zostało ukształtowane w międzynarodowych aktach ochrony środowiska jako obowiązek. Przeprowadzenie oceny oddziaływania ma poszerzyć wiedzę decydentów o możliwych skutkach środowiskowych działania planowanego do realizacji, zidentyfikowane negatywne oddziaływanie nie stanowi przesłanki zobowiązującej do podjęcia decyzji o rezygnacji z realizacji działania.

Trzeci aspekt dotyczy obowiązku powstrzymania się przed podjęciem decyzji odnośnie do realizacji projektu, zanim zostanie zakończona ocena oddziaływania na środowisko. Obowiązek taki został sformułowany np. w Konwencji Cieków Wodnych ONZ<sup>492</sup> poprzez zakaz wydawania zgody przed upływem okresu przewidzianego na odpowiedź na notyfikację. Podobny zakaz można wyprowadzić z Konwencji z Espoo, nakazującej przy podejmowaniu decyzji końcowej wzięcie pod uwagę m.in. wyników konsultacji prowadzonych z państwem narażenia<sup>493</sup>.

Chociaż z aktów międzynarodowych wynika powszechna akceptacja dotycząca stosowania oceny oddziaływania jako instrumentu zapewniającego realizację zasady prewencji, w doktrynie zwraca się uwagę na niedostatek regulacji dotyczących treści, jakie powinny zostać uwzględnione w ramach oceny oddziaływania, co wprowadza niepewność dotyczącą elementów tej procedury, a przez to możliwość dowolnego ich kształtowania<sup>494</sup>. Jednak ukształtowany w prawie międzynarodowym status oceny oddziaływania, w tym obecność licznych dokumentów określających szczegółowo wymagania proceduralne, może częściowo przynajmniej uzupełniać tego typu niedostatki występujące w niektórych aktach prawnych.

#### 4.6. Zasada przezorności

W ujęciu historycznym zasada przezorności wywodzi się z niemieckiego prawa krajowego. W międzynarodowych aktach ochrony środowiska zaczęła się pojawiać regularnie od połowy lat 80. XX w. W kolejnych latach, wraz z przyjmowaniem konwencji dotyczących ochrony środowiska, podejście oparte na przezorności

---

<sup>492</sup> Por. art. 14 lit. b Konwencji.

<sup>493</sup> Por. art. 6 ust. 1 Konwencji.

<sup>494</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles...*, s. 87.

znalazło powszechne zastosowanie<sup>495</sup>. Obecnie jest ona rozpoznawana również jako zasada międzynarodowego prawa ochrony środowiska, pomimo iż brakuje jednolitego rozumienia odnośnie do treści tej zasady<sup>496</sup>. Podobnie jak w zasadzie prewencji, celem zasady przezorności jest zapewnienie odpowiednich warunków ochrony środowiska. Ocena oddziaływania niejako naturalnie została uznana za instrument pozwalający na realizację zasady przezorności.

Za wprowadzeniem zasady przezorności do tekstu Deklaracji z Rio (Deklaracja Sztokholmska nie wymienia jej jako zasady) opowiadały się kraje rozwinięte, przy negatywnym stanowisku krajów rozwijających się<sup>497</sup>. Ostatecznie została ona zawarta w Zasadzie 15: w celu ochrony środowiska państwa mają stosować szeroko zasadę przezorności, a przez niektórych przedstawicieli doktryny ujęcie jej w deklaracji zostało określone za jedno z większych osiągnięć<sup>498</sup>. W treści Zasady zostało wyjaśnione, że przezorność dotyczy sytuacji, w których występuje zagrożenie poważną lub nieodwracalną szkodą, a brak całkowitej naukowej pewności nie może być używany jako argument za niepodejmowaniem środków wiążących się z nakładami finansowymi w celu uchronienia środowiska przed degradacją. W doktrynie wskazuje się, że Deklaracja z Rio wprowadza szerokie rozumienie zasady przezorności<sup>499</sup>.

Przez niektórych przedstawicieli doktryny zasada przezorności jest postrzegana jako swego rodzaju drogowskaz pozwalający znaleźć rozwiązanie odnośnie do działania w sytuacji, gdy brak jest całkowitej naukowej pewności co do jego skutków środowiskowych<sup>500</sup>. Zasada ma uwrażliwiać osoby podejmujące decyzje na występujące niepewności, rozbieżności lub braki, np. w zakresie technicznym, dotyczące identyfikacji skutków planowanego do realizacji działania. Chociaż w doktrynie obecne są opinie przeciwne, z których wynika, że zasada nie daje

---

<sup>495</sup> Jako przykład konwencji odwołujących się do zasady przezorności można wymienić: Ramową Konwencję o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Centralnej Azji z 2006 r.

<sup>496</sup> M. Böckenförde, *The Operationalization of the Precautionary Approach in International Environmental Law Treaties – Enhancement or Façade Ten Years After Rio?*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003, s. 314

<sup>497</sup> M.in. P.H. Sand, *International environmental...*, s. 381–382.

<sup>498</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide to International...*, s. 94.

<sup>499</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 270, W. Gullett, *Environmental Impact Assessment and the precautionary principle: legislating caution in Environmental protection*, *Australian journal of environmental management*, vol. 5, issue 3, 1998, s. 147.

<sup>500</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 267.



jednoznacznej odpowiedzi co do treści decyzji, która powinna zapaść odnośnie do działania planowanego do realizacji<sup>501</sup>.

Analiza międzynarodowych aktów prawnym pozwala wyodrębnić różne wersje tej zasady. C.R. Sunstein nazywa je „silną wersją” oraz „słabą wersją” zasady, nazwę odnosząc do skutku, jaki dany akt wiąże z wystąpieniem nierozpoznanych oddziaływań<sup>502</sup>. „Silną wersję” zawiera Światowa Karta Przyrody – jeżeli potencjalne negatywne skutki nie są w pełni rozpoznane, działanie nie powinno być procedowane<sup>503</sup>. „Słabsza wersja” zasady zobowiązuje do podjęcia środków minimalizujących negatywny wpływ, nawet jeżeli do końca nie jest on rozpoznany<sup>504</sup>, nie wprowadzając zakazu realizacji takiego działania.

Wśród aktów międzynarodowych silnie wspierających realizację zasady przezorności jest Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the Economic Commission for Europe<sup>505</sup>, w myśl której instrumenty ochrony środowiska powinny uprzedzać, zapobiegać i zwalczać przyczyny degradacji środowiska. Jednocześnie podkreślono w niej, że tam gdzie występują zagrożenia poważnymi lub nieodwracalnymi skutkami, brak pełnej naukowej pewności nie powinien być wykorzystywany jako argument za niewdrażaniem środków chroniących środowisko. Już wtedy nastąpiło powiązanie zasady zrównoważonego rozwoju z zasadą przezorności: deklaracja wskazuje oparcie polityki w zakresie ochrony środowiska o zasadę przezorności jako prowadzące do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju.

Również uczestnicy ASEAN (*Association of South-East Asian Nations*) *Workshop on Scientific, Policy and Legal Aspects of Global Climate Change* zebrani 20 września 1990 r. proklamowali tę zasadę: tam, gdzie występuje zagrożenie poważnymi lub nieodwracalnymi szkodami w środowisku, kraje ASEAN opierają obecny i przyszły rozwój o zasadę przezorności. Oznacza to, że działania prowadzące do gospodarczego wzrostu muszą poprzedzać i zapobiegać przyczynom degradacji środowiska.

Zasada przezorności kładzie nacisk na badanie identyfikujące negatywny wpływ działania, które musi być przeprowadzone przed jego realizacją. Odpowiada to

---

<sup>501</sup> K. Calman, D. Smith, Works in Theory but not in practice? The role of the precautionary principle in public health policy, *Public administration*, vol. 79, issue 1, Spring 2001, s. 184–205.

<sup>502</sup> C.R. Sunstein, *The Paralyzing Principle*, *Regulation*, winter 2002–2003, s. 33.

<sup>503</sup> Por. art. 11 lit. c Karty.

<sup>504</sup> Brzmienie „słabszej wersji” nie jest tak jednoznaczne sformułowane jak wersji „silnej”.

<sup>505</sup> Przyjęta 16 maja 1990 r. jako rezultat spotkania zorganizowanego przez ONZ w Bergen prezentującego wyniki raportu Brundtland. Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference (8-16 May 1990) A/CONF.151/PC10, annex 1, para 7.

ocenie oddziaływania mającej dostarczać informacji o możliwym oddziaływaniu na środowisko na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o realizacji działania. Stąd można również wywieść bliski związek oceny oddziaływania i zasady przezorności. W. Gullett pisze o komplementarności oceny i zasady, uzasadniając to tym, że obie dostarczają informacji w procesie podejmowania decyzji, przez co wpływają na ich treść<sup>506</sup>. Wydaje się możliwe również inne ujęcie relacji – oceny oddziaływania mogą stanowić instrument realizujący zasadę przezorności. Będzie tak się działo, jeżeli ocena będzie uwzględniała identyfikowanie naukowej pewności co do możliwego stopnia wpływu działania na środowisko. Stąd wymagane jest, jak pisze W. Gullett, wykorzystanie procedur ocenowych nie tylko do projektów, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, ale również do takich, odnośnie do których brak jest pewności co do rozmiarów oddziaływania<sup>507</sup>.

Zasadę przezorności od zasady prewencji zwykle odróżnia się, stosując kryterium stopnia niepewności<sup>508</sup> co do skutków, jakie może wywołać działanie planowane do realizacji. Jeżeli skutki środowiskowe przyszłego działania są znane, wówczas środki minimalizujące stosuje się ramach prewencji. Natomiast jeżeli takie skutki są niepewne, wówczas działania podejmowane są w ramach przezorności. Stąd zmniejszanie się stanu niepewności oznacza, że odwoływanie się do przezorności nie jest właściwe<sup>509</sup>. W doktrynie przyjmuje się, że działania w ramach przezorności powinny zostać podjęte wraz z pojawieniem się przypuszczeń co do wystąpienia negatywnych skutków, kiedy jeszcze nie można mówić o stanie pewności. W takim ujęciu podejście oparte na przezorności wyprzedza prewencję, albowiem działania podejmowane w ramach tego pierwszego mogą wystąpić przez uzyskaniem stanu pewności, a więc poprzedzać działania podejmowane w ramach prewencji<sup>510</sup>. Dlatego też niekiedy zasadę prewencji określa się jako bardziej rozwiniętą formę prewencji, tworzącą podstawy do zapewnienia środowisku lepszej ochrony<sup>511</sup>.

W praktyce rozróżnienie proponowane przez doktrynę nie zawsze musi być łatwe do zastosowania. W wypadku oceny oddziaływania na środowisko identyfikacja możliwych do wystąpienia skutków odnosi się zarówno do tych, których wystąpienie można oznaczyć na skali pewności jako pewne, jak również tych, których wystąpienie jest obarczone dużym stopniem niepewności. Stanowisko takie potwierdza wypowiedź zawarta w jednym z rozstrzygnięć sądu amerykańskiego,

---

<sup>506</sup> W. Gullett, *Environmental impact...*, s. 147.

<sup>507</sup> Tamże, s. 148.

<sup>508</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles...*, s. 74–75.

<sup>509</sup> A. Trouwborst, *Prevention, Precaution...*, s. 117.

<sup>510</sup> Tamże, s. 117.

<sup>511</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 95.

dotyczącym oceny oddziaływania: gdy występuje niedostatek danych pozwalających na właściwe przygotowanie oceny oddziaływania, jeżeli dane te są istotne, niewystarczające jest samo rozpoznanie braków. Jednakże jeżeli informacje nie są dostępne, albo brakuje naukowej pewności, agencja prowadząca projekt musi przedstawić racjonalne przewidywanie dotyczące różnych możliwych scenariuszy. Brak pewności co do możliwych oddziaływań na środowisko ocenianego projektu nie zwalnia agencji z odpowiedzialności za rozważenie racjonalnie przewidywalnych wypadków, które mogą prowadzić do wyrządzenia szkód w środowisku (*Potomac Alliance v. U.S. Nuclear Regulatory Commission*<sup>512</sup>)<sup>513</sup>.

Również CEQ wypowiedziała się w sprawie analizy możliwych do wystąpienia skutków działania planowanego do realizacji: prowadzenie szczegółowych badań o każdej wątpliwości mogłoby piętzyć bariery dla podmiotu przygotowującego ocenę. Dla zapobieżenia takiemu niebezpieczeństwu CEQ zaproponowała stosowane „zasady racjonalności” (*rule of reason*). Wymaga ona przeprowadzenia badania dotyczącego takich skutków projektu, na których wiarygodne naukowe dowody wskazują, że wystąpienie negatywnych oddziaływań jest racjonalnie przewidywalne<sup>514</sup>.

Chociaż w literaturze znajdują się stanowiska opowiadające się za łączeniem zasady prewencji i przezorności, istniejące różnice między nimi nie uzasadniają takiego podejścia. Zdaniem P. Korzeniowskiego warunki rozwoju prewencyjnej ochrony środowiska wyznacza poziom nauki<sup>515</sup>. Bliskość treści zasady prewencji oraz zasady przezorności umożliwia szerokie zastosowanie oceny oddziaływania również dla realizacji tej drugiej zasady. Nie przeszkadzają temu różnice dotyczące obu zasad.

Stosowanie oceny oddziaływania na środowisko jako realizacja zasady prewencji w aspekcie dotyczącym bioróżnorodności znalazło się jako zalecenie w przewodniku dotyczącym oceny oddziaływania w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>516</sup>.

Innego znaczenia stosowanie zasady przezorności nabiera na terenach szczególnie wrażliwych środowiskowo. Często o takich obszarach, jak Arktyka czy Antarktyka, nie są zebrane szczegółowe dane środowiskowe, a możliwość przeniesienia posiadanej wiedzy o reakcji innych ekosystemów na określone

---

<sup>512</sup> 682 F.2d 1030, 221 U.S. App. D.C. 81 (9th Cir. 1982).

<sup>513</sup> J.O. Castaneda, *The World Bank adopts environmental impact assessment*, *Pace International Law Review*, vol. 4, issue 1, article 10, January 1992, s. 245.

<sup>514</sup> Tamże, s. 246.

<sup>515</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 363.

<sup>516</sup> Szerzej o przewodniku w podrozdziale dotyczącym Konwencji o różnorodności biologicznej.

zanieczyszczenia i zastosowanie jej do tych obszarów, może być obarczone dużym błędem. Wówczas zastosowanie szerokiego przezornościowego podejścia jest jak najbardziej pożądane.

#### 4.7. Zasada dobrego sąsiedztwa i zasada współpracy

Zasadę dobrego sąsiedztwa doktryna zwykle wiąże z łacińską paremią: *Sic utere tuo ut alienum non laedas*<sup>517</sup>, wyrażającą nakaz takiego używania swoich praw, aby nie wywoływać szkód w prawach innych podmiotów. W wymiarze dotyczącym oceny oddziaływania dotyka ona w największym stopniu kwestii transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Ze względu na istotę, opierają się o nią właściwie wszystkie traktaty międzynarodowe oraz inne akty międzynarodowe<sup>518</sup>. Odnosi się do ogólnego obowiązku realizowania postanowień traktatu lub poszczególnych celów. Determinuje ona zachowania państw, wływa na treść orzeczeń sądów i trybunałów międzynarodowych.

W ujęciu historycznym zasada dobrego sąsiedztwa odwołuje się do stosunków sąsiedzkich między państwami, współdziałającymi, a przez to i wykorzystującymi te same zasoby naturalne. Działania podejmowane w stosunku do takich zasobów przez jedno państwo w sposób oczywisty musiały oddziaływać na terytorium innego, wymuszając zmianę dotychczasowego korzystania z danego zasobu i generując w ten sposób powstanie konfliktów. W niektórych z nich oceny oddziaływania stanowią znaczący element, czego przykładem jest sprawa dotycząca jeziora Lanoux<sup>519</sup>. Francja zaproponowała projekt, którego skutkiem miała być zmiana kursu wód rzecznych w taki sposób, że zmiana objęłaby również terytorium Hiszpanii. Na etapie planowania projekt został notyfikowany, rozpoczęły się konsultacje, skutkujące częściową modyfikacją projektu, ale ich efekt finalny nie uzyskał aprobaty rządu hiszpańskiego. Hiszpania, rozpoczynając spór, twierdziła, że realizacja projektu francuskiego jest możliwa jedynie po uzyskaniu jej uprzedniej zgody. Rozstrzygając sprawę, panel arbitrów nie podzielił stanowiska Hiszpanii. Stwierdził, że jeśli chodzi o zasoby naturalne wspólnie wykorzystywane, państwo planujące realizację projektu ma obowiązek notyfikowania i rozpoczęcia

---

<sup>517</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 249.

<sup>518</sup> Konwencja alpejska z 1991 r. – art. 2 (1), Konwencja NZ o prawie morza – art. 123 i 197, Konwencja wiedeńska z 1985 r. – art. 2 (2), Konwencja o ochronie bioróżnorodności – art. 5, rozwinięty w dalszej części podrozdziału.

<sup>519</sup> Sprawa Lake Lanoux Arbitration, Francja przeciwko Hiszpanii, 24 ILR 101, 1957.

konsultacji. Muszą one być prowadzone w dobrej wierze<sup>520</sup>, co oznacza obowiązek wzięcia pod uwagę interesów innego państwa w celu rozwiązania sporu. Natomiast wyrażenie zgody wykracza poza zasadę współpracy<sup>521</sup>. W orzeczeniu wydanym w 1957 r. panel arbitrów zaprezentował podejście nakazujące respektowanie przez każde państwo suwerennego prawa innego państwa do wykorzystywania wspólnych zasobów naturalnych w sposób słuszny (ang. *equitable manner*). E. Louka w przywołanym orzeczeniu upatruje podstaw do wywiedzenia obowiązku państwa do przeprowadzenia wcześniejszej notyfikacji i konsultacji w sprawie projektu, który może wywołać oddziaływanie transgraniczne<sup>522</sup>.

Brak współpracy był również centralnym problemem w sprawie projektu Gabčíkovo-Nagymaros. Węgry podnosiły zarzuty wskazujące, że Czechosłowacja, a następnie Słowacja nie prowadziły konsultacji w zakresie wykorzystania wspólnych zasobów naturalnych w duchu dobrej wiary i kooperacji, nie informowały w odpowiednim czasie o podejmowanej aktywności, jak również wydawanych zgodach na realizację działania, z którą mogło wiązać się wyrządzenie szkody, zarzucały brak prowadzenia negocjacji w celu wypracowania stanowiska akceptowalnego przez obie strony<sup>523</sup>.

W innym orzeczeniu, dotyczącym sprawy Mox Plant, Trybunał rozpatrujący zarzuty podnoszone przez Irlandię w zakresie naruszenia przez Wielką Brytanię Konwencji NZ o prawie morza stwierdził, że obowiązek współpracy należy do fundamentalnych zasad z zakresu zapobiegania zanieczyszczeniom środowiska morskiego wynikającym z części XII konwencji i z prawa międzynarodowego<sup>524</sup>.

Zasada dobrego sąsiedztwa wyszła poza wykorzystywanie wspólnych zasobów naturalnych i znalazła szersze zastosowanie m.in. do transgranicznych kwestii środowiskowych. Deklaracja Sztokholmska w zasadzie 24 odwołuje się do współpracy międzynarodowej dotyczącej spraw międzynarodowych z zakresu ochrony i poprawy środowiska. Współpraca międzynarodowa ma istotne znaczenie w zapobieganiu, eliminowaniu lub redukowaniu ujemnych skutków dla środowiska, wynikających z działalności prowadzonej we wszystkich dziedzinach. Powinna odbywać się z uwzględnieniem suwerenności i interesów wszystkich państw.

Do zasady współpracy kilkakrotnie odwołuje się Deklaracja z Rio. W zasadzie 27 podniesiono, że współpraca ma odbywać się w dobrej wierze w duchu

---

<sup>520</sup> B. Jessup, K. Rubenstein, *Environmental discourses in public and international law*, Cambridge University Press 2012, s. 246.

<sup>521</sup> Sprawa Lake Lanoux arbitration.

<sup>522</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 42.

<sup>523</sup> Stanowisko Węgier z 22 października 1992 r., par. 27, 29–30.

<sup>524</sup> Provisional Measures Order 3 December 2001, par. 83; [www.itlos.org](http://www.itlos.org), dostęp: 27.02.2019 r.

partnerstwa, jako środek realizacji m.in. procesu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. W innej zasadzie – 19 – Deklaracja z Rio nakłania do odpowiednio wczesnego konsultowania zdarzeń mających miejsce na terytorium jednego państwa, które mogą mieć negatywny wpływ na terytorium drugiego. Chodzi o notyfikację oraz o przekazywanie odpowiednich informacji. Proponowane podejście, uwzględniające podjęcie działań na wczesnym etapie z powołaniem się na dobrą wiarę, nie wskazuje na traktowanie wymiany informacji jako wymogu formalnego, ale zakłada odniesienie się do stanowiska prezentowanego przez państwo narażenia.

W Konwencji o różnorodności biologicznej podkreślono znaczenie współpracy między państwami w sytuacjach, gdy działania podejmowane na terenie jednego z nich mogą wywoływać skutki na terytorium innego. Oprócz współpracy dotyczącej indywidualnych spraw, zaproponowano wykorzystanie porozumień regionalnych, dwu- lub wielostronnych. Odniesienie w Konwencji do potrzeby współpracy między państwami wpisuje się w istotę ochrony różnorodności biologicznej. Współpraca w tym obszarze jest szczególnie ważna dla skutecznej jej ochrony. Widoczne jest to m.in. w przypadku ochrony ptaków wędrownych, ochrony obszarów niepodlegających jurysdykcji żadnego państwa, a przez to niechronionych w sposób wystarczający prawem wewnętrznym. Współpraca międzynarodowa jest konieczna również w odniesieniu do przemieszczania w celach hobbyistycznych oraz zarobkowych gatunków zwierząt i roślin, których populacja jest narażona na wyginięcie. Przykładowo reglamentacja handlu wyrobami z kości słoniowej w większości krajów na świecie nie byłaby wystarczająca, gdyby w kraju, w którym słonie występują najliczniej, zwierzęta te nie zostały poddane żadnej ochronie.

Do zasady współpracy pomiędzy państwami odwołuje się II Konwencja helsińska. Państwa mają współpracować tak, aby w pełni zbadać w ramach oceny oddziaływania potencjalne skutki dla środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego planowanych działań. Następnie państwa te mają podjąć wspólnie odpowiednie środki w celu zapobiegania zanieczyszczeniom i ich eliminowania, łącznie z kumulującymi się szkodliwymi skutkami.

Do zasady współpracy w sprawach mających wymiar transgraniczny odwołuje się również Konwencja o ochronie środowiska w Centralnej Azji. Strona planująca inwestycję obciążoną ryzykiem wywołania transgranicznej szkody albo innych negatywnych transgranicznych skutków została zobowiązana do wczesnej

notyfikacji oraz wymiany właściwych danych. Stałyby się one podstawą prowadzonych w dobrej wierze konsultacji<sup>525</sup>.

Zasada może być realizowana w różnych formach, takich jak wymiana informacji, notyfikacja, konsultacja i inne<sup>526</sup>. Dobra wiara, do której odwoływał się MTS m.in. w orzeczeniu dotyczącym Lake Lanoux, jest jednym z podstawowych elementów zasady współpracy, która powinna towarzyszyć każdej z jej form. Bez niej zagrożona byłaby notyfikacja zdarzenia mogącego oddziaływać na terytorium innego kraju, a konsultacje pomiędzy państwami mogłyby przybrać tylko formalny wymiar.

Wobec dość ogólnych sformułowań konwencji dotyczących notyfikacji oraz prowadzonych konsultacji, zastosowanie oceny oddziaływania do szacowania transgranicznych skutków działania przy zasadzie współpracy dopełnia zasadę w obu tych elementach. Wprowadza pewien standard dotyczący realizacji obowiązku notyfikacji na etapie planowania działania. W ramach notyfikacji powinny zostać przekazane określone materiały, tak aby odpowiednio wczesny etap ich dostarczenia mógł stanowić odpowiednią podstawę do rozmów pomiędzy państwami. Procedury ocenowe porządkują również kwestie podmiotowe, wskazując, komu należy dokonać notyfikacji.

W myśl Konwencji z Espoo obowiązek rozpoczęcia konsultacji ze stroną narażenia powstaje bez zbędnej zwłoki, po ukończeniu przygotowania dokumentacji dotyczącej oceny oddziaływania na środowisko<sup>527</sup>. Konwencja podaje jako przykładowe elementy mogące podlegać konsultacji: możliwe warianty planowanej działalności, środki łagodzenia i ich monitorowanie oraz wszelkie inne sprawy związane z planowaną działalnością. Kolejny aspekt dotyczy rozszerzenia kręgu podmiotowego. Procedury ocenowe przewidują notyfikację oraz możliwość udziału w konsultacjach zarówno organów państwa, jak też społeczeństwa – w formach dla nich określonych.

W Konwencji z Espoo zawarto mechanizmy mające obiektywizować obowiązek notyfikacji. W pierwszej kolejności obowiązkiem powiadomienia wszystkich państw narażonych na znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne obciążono państwo narażenia. Ma ono powiadomić każdą stronę, która uzna za potencjalną

---

<sup>525</sup> Por. art. 4 Konwencji.

<sup>526</sup> Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States in Report of the Fifth Session of the Intergovernmental Working Group of Experts on Natural Resources Shared by Two or More States, U.N. Doc. UNEP/GC.6/17 (1978), principle 7.

<sup>527</sup> Por. art. 5 Konwencji.

stronę narażoną. Jednak państwo, które nie zostało powiadomione, ale uważa, że jego środowisko może być narażone na takie oddziaływanie, może zwrócić się do państwa, na terenie którego przedsięwzięcie ma być realizowane, o przekazanie odpowiednich informacji. Ewentualny spór dotyczący uznania państwa żądającego informacji za stronę narażoną rozstrzyga komisja dochodzeniowa powoływana na mocy postanowień Konwencji z Espoo, chyba że strony same określą inny sposób rozstrzygnięcia tej kwestii<sup>528</sup>.

Powyższa analiza sygnalizuje, że transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko, na różnych etapach procedury, pozwala zapewnić realizację zasady dobrego sąsiedztwa oraz zasady współpracy. Szerzej analiza ta zostanie przedstawiona w ostatnim rozdziale monografii<sup>529</sup>.

#### 4.8. Podsumowanie

Przedstawione w rozdziale relacje wskazują na istnienie licznych związków oceny oddziaływania z aksjologią międzynarodowej ochrony środowiska. Stanowi to podstawę do wielowymiarowego wykorzystania tego instrumentu. Ocena oddziaływania wpisuje się zatem w realizację podstawowych wartości międzynarodowego prawa ochrony środowiska.

Wyniki analizy przeprowadzonej w rozdziale wskazują, że związek z każdą zasadą kształtuje się w sposób indywidualny. W odniesieniu do zasad: prewencji oraz przezorności, ocena oddziaływania może być postrzegana jako jeden z podstawowych instrumentów ich realizacji w wymiarze międzynarodowym. Poprzez wsparcie decydentów na etapie podejmowania decyzji o realizacji projektu, w tym kształtu, w jakim będzie realizowany, szeroki związek oceny oddziaływania jest identyfikowany w odniesieniu do zasady zrównoważonego rozwoju. Stosowanie zasady niedyskryminacji (i równego dostępu) pozwala na objęcie osób dotkniętych skutkami działania planowanego do realizacji takimi samymi uprawnieniami, bez względu na to, czy mieszkają one w granicach państwa, na terenie którego inwestycja jest planowana, czy też poza nim. Zasada niedyskryminacji nie oznacza jednak obowiązku stosowania zasady wzajemności, co przekłada się na faktyczne zróżnicowanie wynikające z poziomów ochrony środowiska występujących pomiędzy państwami.

---

<sup>528</sup> Por. art. 3 Konwencji z Espoo.

<sup>529</sup> Szczegółowo kwestie zostaną omówione w rozdziale dotyczącym struktury oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym oraz w kolejnym rozdziale, dotyczącym roli oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym.



N. Craik zauważa, że oceny oddziaływania w odniesieniu do zasady niewyrządzania szkody pozwalają na poinformowanie państwa o zakresie działania planowanego do realizacji, to zasada współpracy zobowiązuje do przekazania takiej informacji wszystkim państwom znajdującym się w zasięgu oddziaływania<sup>530</sup>. Nie można pominąć zasadniczej kwestii, jaką jest identyfikacja podmiotów posiadających określony interes w związku z działaniem planowanym do realizacji oraz znaczenie oceny oddziaływania dla zachowania należytej staranności. Analiza oceny oddziaływania z perspektywy tych kwestii zostanie zawarta m.in. w ostatnim rozdziale pracy.

---

<sup>530</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 72.



## 5. Międzynarodowe podstawy oceny oddziaływania na środowisko

### 5.1. Wprowadzenie

W kolejnym rozdziale ocena oddziaływania na środowisko zostanie przedstawiona z perspektywy podstaw międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł prawa. Tak określony przedmiot rozdziału wymaga znalezienia formuły właściwej do prezentacji treści. Stanowi to pewną trudność, albowiem możliwych do wykorzystania sposobów prezentacji zagadnienia jest wiele, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że oceny oddziaływania są obecne w aktach międzynarodowych o różnym charakterze prawnym, pozostających w stosunku do siebie w wielowymiarowych zależnościach. Sprawia to, że żaden ze sposobów prezentacji nie wydaje się w pełni satysfakcjonujący.

Typowym podziałem, często wykorzystywanym dla analizy zagadnienia, jest podział na akty wiążące i niewiążące<sup>531</sup>, nazywane odpowiednio twardym oraz miękkim prawem. Nie sposób od razu nie poczynić zastrzeżenia, że podział ten, w przypadku oceny oddziaływania na środowisko, nie świadczyłby o mniejszym znaczeniu niektórych aktów niewiążących. Znaczenie aktów mających charakter deklaracji politycznych, do których należą np. Deklaracja Sztokholmska, Deklaracja z Rio, akty niewątpliwie należące do *soft law*, jest ogromne ze względu chociażby na ich status, a także wpływ na treść później przyjmowanych konwencji. Nie bez znaczenia jest również szeroki konsensus polityczny osiągnięty podczas ich przyjmowania. Z perspektywy międzynarodowego prawa ochrony środowiska znaczenie takich aktów jest inne niż bilateralnej, czy nawet regionalnej umowy mającej status źródła prawa. Dynamiczny rozwój tego instrumentu nie byłby możliwy, gdyby nie obecność oceny oddziaływania podczas międzynarodowych konferencji oraz w aktach je podsumowujących nie zawsze mających charakter *hard law*<sup>532</sup>.

Wybrane w pracy pole badawcze zobowiązuje do zwrócenia szczególnej uwagi na prawnomiędzynarodowe podstawy oceny oddziaływania, w tym na umowy, odwołujące się do tego instrumentu prawnego, zdaniem L. Antonowicza stanowiące główne źródło międzynarodowego prawa ochrony środowiska.<sup>533</sup>

---

<sup>531</sup> Do podziału źródeł dotyczących oceny oddziaływania w międzynarodowym prawie ochrony środowiska nawiązuje np. H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, *Environmental...*, s. 31.

<sup>532</sup> Międzynarodowe konferencje zostały scharakteryzowane w podrozdziale 3.3, a akty je podsumowujące zostaną zaprezentowane w podrozdziale 5.2.

<sup>533</sup> L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, wyd. 11, Warszawa 2008, s. 52.

Prezentacja źródeł nastąpi przede wszystkim z wykorzystaniem podziału ze względu na chroniony na ich mocy zakres albo problem dotyczący środowiska: ochrona przyrody, ochrona mórz, ochrona powietrza, zmiany klimatu, ochrona obszarów poza jurysdykcją państwa. Regulacje zawarte w aktach wiążących prawnie zostaną uzupełnione o akty niewiążące, powiązane tematycznie z omawianym elementem (problemem) środowiska. Prezentacja obejmuje wybrane akty, które odegrały znaczącą rolę w rozwoju omawianego instrumentu.

Przyjęte kryterium prezentacji wymaga uzupełnienia, nie wszystkie bowiem konwencje wykorzystujące ocenę oddziaływania zostałyby w nim ujęte – gdyż nie wszystkie można zaklasyfikować według przyjętego kryterium. Dotyczy to Konwencji afrykańskiej z 2003 r., Konwencji o ochronie środowiska w Centralnej Azji, Konwencji z Espoo czy Konwencji z Aarhus, których zakres regulacji nie daje się jednoznacznie przyporządkować według wybranego kryterium. Zostały one wyodrębnione do podrozdziału dotyczącego aktów regionalnych.

Kolejne zagadnienie zaprezentowane w rozdziale stanowi zwyczaj, jako źródło obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Ma on charakter domykający zagadnienie podstaw prawnych formułujących obowiązek przeprowadzenia oceny, biorąc pod uwagę fakt, że zwyczaj stanowi jedno z podstawowych źródeł prawa międzynarodowego<sup>534</sup>. Nie oznacza to jednak, iż jest to źródło niekontrowersyjne. Potwierdzają to przywołane w tej części spory pomiędzy przedstawicielami doktryny wokół powstawania zwyczaju w prawie międzynarodowym.

Ostatnie zagadnienie prezentuje wpływ orzecznictwa sądów i trybunałów międzynarodowych na rozwój oceny oddziaływania. Chociaż liczba spraw, które bezpośrednio odnosiły się do oceny oddziaływania na środowisko nie była znacząca, stanowiska prezentowane w orzecznictwie są uwzględniane w analizach dotyczących charakteru prawnego tego instrumentu.

## 5.2. Akty końcowe międzynarodowych konferencji

### Deklaracja Sztokholmska

Deklaracja Sztokholmska z 1972 r. niewątpliwie podnosi ochronę środowiska do rangi podstawowych zadań państwa. Zawarte w niej 26 zasad stało się

---

<sup>534</sup> Np. C. Mik zauważa, że obok umowy międzynarodowej, zwyczaj stanowi podstawowe źródło prawa międzynarodowego, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Tom I, Warszawa 2000, s. 513.

podstawowymi dla dalszego rozwoju ochrony środowiska zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak też państwowym.

W przyjętym tekście Deklaracji brakuje bezpośredniego odwołania do instrumentu ochrony środowiska w postaci oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć pod kątem skutków wywieranych na środowisko, w tym na warunki zdrowia i życia człowieka. Chociaż w pierwszej wersji dokumentu końcowego konferencji takie odniesienie znajdowało się<sup>535</sup>. Złożyło się na to kilka okoliczności. Po pierwsze, instrument ten stanowił zbyt szczegółowe rozwiązanie do dyskusowania podczas pierwszej międzynarodowej konferencji dotyczącej ochrony środowiska. Jej cele były dużo bardziej ogólne. Poza tym, prace przygotowawcze poprzedzające konferencję były prowadzone w czasie wprowadzania oceny oddziaływania na środowisko do prawa USA. W czerwcu 1972 r., czyli w czasie konferencji, NEPA obowiązywał zaledwie od 2 lat, jeszcze krócej był on faktycznie stosowany. To zbyt wcześnie na formułowanie jakichkolwiek rozwiązań o charakterze międzynarodowym, mających szanse na akceptację szerokiego grona międzynarodowego. P. Sands jako powód rezygnacji z odwołania w tekście deklaracji do oceny oddziaływania przywołuje sprzeciw państw rozwijających się, zdaniem których obowiązek konsultacji projektów planowanych do realizacji mógłby stanowić narzędzie w rękach krajów rozwiniętych do przeszkadzania w ich realizacji<sup>536</sup>.

Zasada, chociaż nieprzyjęta w tekście Deklaracji, została uwzględniona w Rezolucji nr 2995 ZO ONZ, która uznała znaczenie wymiany danych technicznych odnośnie do proponowanych inwestycji w zapobieganiu transgranicznym szkodom<sup>537</sup>.

Pomimo braku bezpośredniego odwołania, Deklaracja ta dała podstawy międzynarodowej ochronie środowiska, której realizację ułatwiają oceny oddziaływania. Biorąc pod uwagę zarządzanie środowiskiem, w Deklaracji z 1972 r. została zawarta zasada uwzględnienia ochrony i poprawy naturalnego środowiska dla dobra ludzkości przy planowaniu rozwoju (zasada 13). Została również zauważona potrzeba planowania rozwoju urbanistycznego (planowanie osiedli

---

<sup>535</sup> Ocena oddziaływania była wpisana do zasady 20 projektu deklaracji. Wprowadzała ona obowiązek dostarczenia odpowiednich informacji przez państwa o aktywnościach albo projektach pod ich jurysdykcją albo pod kontrolą, w każdym przypadku, w którym uznają albo mają podstawy do uznania, że takie informacje są konieczne do uniknięcia ryzyka znacząco negatywnych skutków dla środowiska na terenach poza ich jurysdykcją. Za N. Craik, *The International Law...*, s. 91.

<sup>536</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 39.

<sup>537</sup> Co-operation between States in the Field of the Environment, ZO ONZ Resolution 2995 (XXVII), 27 sesja, dodatek nr 30 (1972), s. 42.

i miast), tak aby unikać ujemnych skutków dla środowiska naturalnego, a jednocześnie uzyskać maksymalne korzyści społeczne, ekonomiczne i dla środowiska naturalnego (zasada 14).

Kolejną istotną zasadą była zasada suwerennego prawa do korzystania z zasobów naturalnych oraz niewyrządzania szkody – zapisana jako zasada 21, zobowiązująca państwa do zapewnienia, że działania podejmowane pod ich jurysdykcją albo kontrolą nie będą wywoływać transgranicznych szkód środowiskowych<sup>538</sup>. Następna zasada – 22 – wymaga podjęcia współpracy w zakresie dalszego rozwoju prawa międzynarodowego w odniesieniu do odpowiedzialności za transgraniczne szkody środowiskowe.

Nie ulega wątpliwości, że zasady zapisane w Deklaracji z 1972 r. nie mają mocy prawa powszechnie obowiązującego. G. Grabowska sytuuje ten dokument w zespole tzw. miękkiego prawa środowiska, potwierdzającego zasady i reguły zaakceptowane przez międzynarodową praktykę<sup>539</sup>. Podobnie L. Antonowicz wskazuje, że pomimo braku wiążącego charakteru pod względem prawnomiędzynarodowym, treść zasad wywarła wpływ na wiele późniejszych umów międzynarodowych<sup>540</sup>. Zdaniem J. Menkesa brak mocy wiążącej pozostaje bezsporny, nie podlega konwalidacji mimo późniejszego wielokrotnego przywoływania Deklaracji i negocjowania jej zgodności z powszechnie panującym w świecie przekonaniem o normach regulujących zachowania wszystkich członków społeczności międzynarodowej. Dalej Autor zauważa, że nienadanie tym normom charakteru umowy *hard law* negatywnie wpłynęło na implementację Deklaracji, obniżając bez wątpienia skuteczność jej uregulowań<sup>541</sup>. Kolejne konferencje międzynarodowe dotyczące ochrony środowiska pokazały, że postanowienia niewiążących aktów mogą stanowić pewien etap przejściowy przed przejęciem ich (przeważnie w części) do regulacji konwencyjnych, dając państwom czas na dostosowanie prowadzonych polityk do nowych, już wiążących norm<sup>542</sup>.

---

<sup>538</sup> Wywołała ona i wywołuje dotychczas szerokie zainteresowanie doktryny, wyrażające się w powstaniu różnych koncepcji dotyczących m.in. jej istoty czy obowiązków z niej wynikających. Niektóre z nich w sposób bezpośredni dotyczą ocen oddziaływania na środowisko, co zostało przedstawione w odpowiednich rozdziałach publikacji.

<sup>539</sup> G. Grabowska, *Narodziny międzynarodowego prawa środowiska*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000, s. 214; podobnie Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 71.

<sup>540</sup> L. Antonowicz, *Podręcznik prawa...*, s. 51.

<sup>541</sup> J. Menkes, *Kształtowanie prawa...*, s. 156.

<sup>542</sup> G. Grabowska, *Narodziny...*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy...*, s. 214.

## Deklaracja o środowisku i rozwoju

O ile podczas konferencji w Sztokholmie oceny oddziaływania były dopiero powstającym instrumentem ochrony środowiska, dwadzieścia lat później stosowano je w wielu krajach, jak również były wykorzystywane w licznych umowach międzynarodowych z zakresu ochrony środowiska. Tekst 27 zasad zapisanych w Deklaracji z Rio został wypracowany w drodze trudnych negocjacji i stanowił – podobnie jak w przypadku Konferencji z 1972 r. – polityczny kompromis krajów rozwiniętych i rozwijających się<sup>543</sup>. Oba obozy opowiadały się za wpisaniem do końcowego tekstu dokumentu zasad, bez których wypracowanie ostatecznego tekstu nie byłoby możliwe. Grupa pierwsza, składająca się z zasad udziału społeczeństwa, przeczności, zasady zanieczyszczający płaci (zasady 10, 15 i 16), była popierana przez kraje rozwinięte. Natomiast kraje rozwijające dążyły do ujęcia w tekście: prawa do rozwoju, zasady współpracy na rzecz wykorzenienia ubóstwa, ogólnoświatowego partnerstwa w celu zachowania, ochrony i przywracania zdrowia i integralności ekosystemu Ziemi (zasady 3, 5 i 7)<sup>544</sup>.

Deklaracja z Rio w art. 2 powtarza i uaktualnia zasadę 21 Deklaracji Sztokholmskiej, wprowadzając delikatną równowagę pomiędzy suwerennym prawem państwa eksploatacji posiadanych zasobów naturalnych a prowadzoną polityką ochrony środowiska i rozwoju. Dodanie do tekstu zasady 21 deklaracji z 1972 r. „i rozwoju” jest oceniane w doktrynie dużo bardziej surowo<sup>545</sup>. Widzi się w tym przeniesienie akcentów z potrzeby ochrony środowiska na rozwój. Taki wniosek potwierdza odwołanie się do kolejnych zasad. Z zasady 3. wynika realizacja prawa do rozwoju, łącząca rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń. Przyjęte sformułowanie zastąpiło zaproponowane w pierwotnej treści równe traktowanie rozwoju i ochrony środowiska. Natomiast zasada 4. nakazuje rozpatrywać ochronę środowiska jako nieodłączną część procesu rozwoju – w kontekście rozwoju, co stanowi kolejny argument na rzecz wzmocnienia roli rozwoju kosztem ochrony środowiska.

W wypowiedziach bardziej umiarkowanych, dotyczących znaczenia Deklaracji z Rio, wskazuje się jednak nie tyle na prymat rozwoju nad ochroną środowiska, ile

---

<sup>543</sup> P.M. Dupuy zwraca uwagę, że chociaż kraje rozwinięte reprezentowały stanowisko o konieczności ochrony środowiska, jednak nawet one nie były skłonne do ograniczenia wzrostu na rzecz zwiększenia ochrony środowiska *The philosophy of the Rio Declaration*, [w:] J.E. Vinuales, *The Rio Declaration on environment and development. A commentary*, Oxford University Press 2015, s. 66.

<sup>544</sup> P.H. Sand, *International Environmental...*, s. 381–382.

<sup>545</sup> H. Mann, *The Rio declaration*, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 86, 1992, s. 410.

na pokazanie konieczności kierowania się nowymi wytycznymi we wspólnym poszukiwaniu rozwoju i postępu. Jest to niezbędne dla przeciwdziałania postępującej degradacji środowiska w skali globalnej. Konieczne jest zaprzestanie bezrefleksyjnego korzystania z nieodnawialnych zasobów. Nowe wytyczne opierają się o zrównoważony rozwój<sup>546</sup>. Do nich odwołuje się kilkanaście zasad, które sytuują zrównoważony rozwój w stosunku do człowieka, w wymiarze narodowym oraz międzynarodowym. W myśl pierwszej zasady to ludzie są w centrum zainteresowania w procesie zrównoważonego rozwoju. W ramach rozwoju mają prawo do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą. Trzecia zasada stanowi o wykonywaniu prawa do rozwoju w taki sposób, który sprawiedliwie łączy rozwojowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń. Według kolejnej – warunkiem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju jest włączenie na stałe ochrony środowiska do procesu rozwoju. Ochrona środowiska nie może być rozpatrywana oddzielnie, bez odwoływania się do niego. Ponadto – zgodnie z zasadą ósmą – konieczne jest zredukowanie bądź zrezygnowanie z takich procesów produkcji lub konsumpcji, które cechuje brak zrównoważenia. Realizacji tej zasady mają służyć współpraca naukowa i technologiczna, rozwój, przystosowanie, rozpowszechnianie i transfer technologii, w tym nowych technologii i innowacji. Instrumentem zrównoważonego rozwoju w wymiarze międzynarodowym jest współpraca w celu promowania współpracy gospodarczej i finansowej, ułatwiającej rozwój gospodarczy, a przez to wspierającej osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

W Deklaracji z Rio powtórzona została – po Deklaracji Sztokholmskiej – odpowiedzialność państwa za szkody transgraniczne, czyli działania podejmowane pod jego jurysdykcją i obowiązek ich kontroli, tak aby nie wywoływały szkód na terytorium innych państw czy szerzej – poza obszarem jurysdykcji<sup>547</sup>. Rozwinięcie, bądź częściowe powtórzenie, zasad Deklaracji Sztokholmskiej pozwala postrzegać proces rozwoju ochrony środowiska w kategoriach stopniowego rozwoju.

#### Zasada 17 Deklaracji o środowisku i rozwoju

Biorąc pod uwagę dążenie do powszechnego korzystania z oceny oddziaływania, nie mogło zabraknąć w Deklaracji z Rio bezpośredniego odwołania do tego instrumentu. W myśl zasady 17. ocena ma stanowić instrument krajowy stosowany do projektowanych inwestycji, w odniesieniu do których szacuje się, że będą miały znaczący negatywny wpływ na środowisko. Jest to jeden ze sposobów realizacji

---

<sup>546</sup> Np. F.K. Boon, *The Rio Declaration*, s. 355 i n.

<sup>547</sup> Ch.C. Joyner, *The United Nation and international law*, Cambridge University Press, 1997, s. 303.



zasady prewencji, a dokładniej – stosowania zapobiegawczego podejścia, wpisanego w zasadę 15. Deklaracji z Rio. Pomimo ogólnej redakcji Zasady 17 Deklaracji z Rio przywołanej zasady, wyraźnie kształtują się podstawowe założenia typowe dla oceny oddziaływania.

Traktowanie oceny jako instrumentu krajowego stanowi wyraz jednoznacznej woli włączenia jej do porządków prawnych poszczególnych krajów, a nie tylko uwzględniania w prawodawstwie międzynarodowym – czy w konwencjach, zaleceniach i innych aktach prawnych. Pokazuje pierwszeństwo procedury krajowej ocen oddziaływania przed oceną transgraniczną w tym sensie, że środowisko będzie właściwie chronione, jeżeli działanie mogące oddziaływać na środowisko zostanie poddane kompleksowej ocenie bez względu na granice oddziaływania. To w ramach krajowej oceny oddziaływania ma nastąpić ustalenie zakresu negatywnego oddziaływania. W sytuacji ustalenia istnienia wpływu transgranicznego konieczne jest powiadomienie odpowiednich państw w celu rozpoczęcia transgranicznej oceny. Wobec podkreślenia w zasadzie 17. Deklaracji wymiaru krajowego oceny oddziaływania na środowisko, ograniczanie oceny oddziaływania na środowisko jedynie do aspektów transgranicznych należy uznać za niewystarczającą realizację zasady.

Odwołanie do oceny oddziaływania jako instrumentu krajowego można również odczytywać jako świadczące o potrzebie wzmocnienia krajowych regulacji dotyczących oceny oddziaływania, w wymiarze podstaw prawnych oraz w kontekście ich stosowania. Odnosi się to w znacznej części do sytuacji krajów rozwijających się i identyfikowanych trudności dotyczących stosowania oceny oddziaływania.

Kraje rozwijające się postrzegały ocenę jako instrument, który może negatywnie wpłynąć na tempo rozwoju gospodarczego. Podnoszono te same argumenty, jak konieczność przeprowadzenia oceny przed realizacją inwestycji przedłuża etap jej przygotowania, a tym samym realizacji, podnosi wartość całej inwestycji.

Zdaniem J.D. Kovara zasada ta odzwierciedla regulacje NEPA i stanowi wynik znaczącego zaangażowania USA we wdrożenie również w innych krajach rozwiązań przyjętych w Stanach Zjednoczonych<sup>548</sup>. Nie można zapominać o wpływie ówczesnego prawodawstwa Wspólnot Europejskich – instrument w postaci oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć został wprowadzony na mocy dyrektywy 85/337/WE w 1985 r., a zatem 7 lat wcześniej.

Pomimo braku bezpośredniego odwołania do oceny oddziaływania w Deklaracji Sztokholmskiej, w doktrynie wskazuje się, że instrument ten zawiera proceduralny

---

<sup>548</sup> J.D. Kovar, *A short guide...*, s. 135.

element realizacji zasady prewencji zawartej w zasadach 6 i 7 Deklaracji Sztokholmskiej oraz zasady przezorności zapisanej w zasadzie 15 Deklaracji z Rio<sup>549</sup>. Łącznikiem odnoszącym się do ocen w obu deklaracjach są zasady ochrony środowiska.

### Globalny Program Działań Agenda 21

Globalny Program Działań Agenda 21, przyjęty podczas Konferencji w Rio w 1992 r., jest programem politycznym zawierającym działania, jakie powinny zostać podjęte w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju świata nie tylko w XX, ale również w XXI wieku. Jej treść opiera się na 27 zasadach Deklaracji z Rio i zawiera apel skierowany do społeczności międzynarodowej – o wspieranie działań służących zrównoważonemu rozwojowi świata. Celem tych działań jest powstrzymanie degradacji środowiska naturalnego. Wskazane tu zostały kierunki, w których powinno się zmierzać, aby zapewnić przyszłym pokoleniom odpowiednie warunki życia. W tym sensie uznano, że konieczne będzie skoordynowanie działań na rzecz ochrony środowiska z zagadnieniami społecznymi i ekonomicznymi. Zgodnie z Globalnym Programem Działań Agenda 21 uwarunkowania demograficzne, konsumpcyjne i technologiczne stanowią główne siły wyznaczające zmiany w środowisku. Stąd istotne jest opracowanie i przyjęcie takich założeń dotyczących polityki i programów ochrony środowiska, które będą zmierzać do osiągnięcia równowagi między konsumpcją, liczbą ludności i zdolnością Ziemi do podtrzymywania na niej życia. W Globalnym Programie Działań Agenda 21 zostały przedstawione propozycje rozwiązań obejmujących zwalczanie degradacji środowiska lądowego, powietrza, wód, zachowanie lasów i różnorodności gatunków występujących na Ziemi. Z. Bukowski zauważa, że program w niej zawarty jest nadal aktualny, co dowodzi właściwego określenia w nim problemów i sposobów przeciwdziałania im<sup>550</sup>.

W tym obszernym dokumencie wskazującym instrumenty, jakie mają zostać podjęte w celu wdrożenia ustaleń podjętych na Konferencji w Rio w wymiarze międzynarodowym, regionalnym i lokalnym, ocena oddziaływania na środowisko jest przywoływana kilkakrotnie. Łączy się ją z prewencją: wszystkie kraje powinny przyjąć programy, które prowadzą do unikania szkód środowiskowych w każdym możliwym przypadku. Podejmowane decyzje należy poprzedzić oceną

---

<sup>549</sup> M. Sunkin, D.M Ong, R. Wight, Sourcebook on environmental..., s. 74.

<sup>550</sup> Chociaż pogląd ten został wyrażony w monografii z 2009 r., nic nie stracił na aktualności. Z. Bukowski, Zrównoważony rozwój..., Toruń 2009, s. 91.

oddziaływania na środowisko, a koszty ekologiczne powinny zostać wzięte pod uwagę przed realizacją inwestycji.

Wykorzystywanie omawianego instrumentu jest szeroko promowane w całym dokumencie, w tym w podstawowym zakresie – jako element mający wspierać i promować zrównoważony rozwój<sup>551</sup>. W odniesieniu do zakresu oceny oddziaływania na środowisko – to działania mające na celu ochronę zdrowia ludzi<sup>552</sup>. Ponadto jest to narzędzie używane przy zarządzaniu stanem wód (działania na wypadek suszy i powodzi<sup>553</sup>), jakością wód<sup>554</sup>, przy rozbudowie systemów irygacyjnych<sup>555</sup>. Dostrzeżono również zasadność wykorzystania oceny oddziaływania przy zarządzaniu odpadami niebezpiecznymi<sup>556</sup> oraz odpadami radioaktywnymi<sup>557</sup>.

W Globalnym Programie Działań Agenda 21 zawarto podstawowe elementy procedury. Ocenie oddziaływania mają zostać poddane działania, które prawdopodobnie wywołają znaczące skutki w środowisku (Agenda 21 odwołuje się do różnorodności biologicznej, ang. *biological diversity*). Dokumenty zebrane w sprawie, dotyczące oddziaływania na środowisko, powinny zostać powszechnie udostępnione. W ocenę oddziaływania powinno zostać zaangażowane społeczeństwo, włączając w to dostęp do zebranych informacji o oddziaływaniu na środowisko<sup>558</sup>.

Odwołania do oceny oddziaływania w tekście Globalnego Programu Działań Agenda 21 można połączyć z zakresem przedmiotowym, jaki ocena ma obejmować. Oprócz typowych analiz, dotyczących oddziaływania m.in. na przyrodę, wymienione zostało oddziaływanie na ochronę zdrowia ludzi, które rzadko pojawiało się w dokumentach międzynarodowych jako element oceny. Zwrócenie uwagi na przeprowadzenie w ramach oceny oddziaływania również oceny oddziaływania na zdrowie ludzi koresponduje z uznaniem w zasadzie 1 Deklaracji z Rio, że w centrum zrównoważonego rozwoju jest człowiek. O włączenie badania oddziaływania na zdrowie i życie ludzi postulowała niejednokrotnie WHO.

Takie ujęcie jakie nastąpiło w omawianym dokumencie wskazuje na pewną dojrzałość instrumentu w relacjach międzynarodowych. Potwierdza ono, podnoszone wielokrotnie w późniejszym czasie przez doktrynę, stanowisko

---

<sup>551</sup> Por. pkt 7.41 Agendy 21.

<sup>552</sup> Por. pkt 6.41 lit. i, pkt 6.43 Agendy 21.

<sup>553</sup> Por. pkt 18.12 lit. f Agendy 21.

<sup>554</sup> Por. pkt 18.40 lit. h Agendy 21.

<sup>555</sup> Por. pkt 18.72 Agendy 21.

<sup>556</sup> Por. pkt 21.19 lit. d Agendy 21.

<sup>557</sup> Por. pkt 22.4 lit. d Agendy 21.

<sup>558</sup> Por. pkt 15.5 lit. k Agendy 21.

o znaczeniu i roli, jaką ocena oddziaływania odgrywa w zakresie wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Akty końcowe konferencji w Johannesburgu z 2002 r.

Wynikiem konferencji z 2002 r. była Deklaracja johannesburska o zrównoważonym rozwoju oraz *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*<sup>559</sup> (tzw. I rodzaj) oraz tzw. inicjatywy partnerskie, w ramach których w dokumencie z 3 stycznia 2003 r. *Consolidated List of Partnership proposals* (II rodzaj) zawarto 251 takich propozycji<sup>560</sup>.

W Planie implementacji została potwierdzona rola oceny oddziaływania, jako ważnego narzędzia na poziomie krajowym do lepszego identyfikowania związków występujących między handlem, środowiskiem oraz rozwojem. Podkreślono, jak istotne jest ciągle zachęcanie krajów oraz międzynarodowych organizacji posiadających większe doświadczenie w zakresie oceny oddziaływania na środowisko do dzielenia się nim z krajami rozwijającymi się<sup>561</sup>. Podkreślenie roli, jaką pełnią oceny oddziaływania dla realizowania zrównoważonego rozwoju, z jednej strony stanowi wyraz uznania tego instrumentu. Natomiast zachęcanie do dzielenia się doświadczeniami świadczy o występujących różnicach w jakości przygotowywanych ocen oddziaływania w poszczególnych krajach.

### 5.3. Akty dotyczące ochrony przyrody

Ochrona przyrody stanowi jeden z najstarszych przedmiotów regulacji odnoszonych się do środowiska w prawie międzynarodowym. Początkowo obejmowano nimi ochronę poszczególnych gatunków lub grup gatunków<sup>562</sup>,

---

<sup>559</sup> Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August September 2002, A/CONF.199/20.

<sup>560</sup> O wadach i zaletach projektów partnerskich patrz m.in. T.N. Hale, D.L. Mauzerall, Thinking Globally and Acting Locally: Can the Johannesburg Partnerships Coordinate Action on Sustainable Development?, *Journal of Environmental&Development*, vol. 13, issue 3, September 2004, *passim*.

<sup>561</sup> Por. pkt 97d Plan of Implementation...

<sup>562</sup> Wynikiem ich jest Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem, zwykle zwana CITES (od ang. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). Konwencja została podpisana 3 marca 1973 r., a w życie weszła 1 lipca 1975. Obecnie lista stron wynosi 182. Zasadniczym celem tej Konwencji jest redukcja, a w pewnych przypadkach całkowita eliminacja handlu okazami gatunków, których liczba lub stan populacji sugerują, że niekontrolowane ich pozyskiwanie z naturalnego środowiska byłoby szkodliwe dla przetrwania taksonów. W Unii Europejskiej Konwencja CITES została wdrożona przez

w latach 80. XX w. dostrzeżono potrzebę uregulowania w drodze konwencji ochrony różnorodności biologicznej<sup>563</sup>. W Światowej Karcie Przyrody z 1982 r. wskazano, że życie ludzi zależy od niezakłóconego funkcjonowania naturalnych systemów<sup>564</sup>. Ocena oddziaływania została wykorzystana jako jedno z narzędzi służących ochronie przyrody. Z perspektywy historycznej ochrona przyrody stanowi też jeden z pierwszych elementów podlegających analizie w ramach oceny.

W podrozdziale przedstawione zostaną akty regulujące ochronę przyrody w ujęciu międzynarodowym. Pozwoli to zbadać szczegółowo, na ile oceny oddziaływania są uznanym instrumentem wykorzystywanym w ochronie tego komponentu ochrony środowiska. Analiza obejmie Światową Kartę Przyrody. Przyjęcie Karty w formie uroczystej proklamacji nadało jej szczególny charakter wśród rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>565</sup>, stąd brak wiążącego charakteru prawnego nie oddaje dużego znaczenia, jakie ten dokument posiada dla ochrony przyrody w płaszczyźnie międzynarodowej. Wyróżnia go również podejście biocentryczne, co stanowi wyjątek w regulacjach międzynarodowych, zwykle zdominowanych przez antropocentryczną perspektywę.

Drugą analizowaną grupą aktów będą konwencje międzynarodowe dotyczące ochrony przyrody mające zasięg globalny. Wyznaczają podstawowe ramy takiej ochrony, wzajemnie się uzupełniając. Centralne miejsce wśród nich zajmuje Konwencja o różnorodności biologicznej. Została przygotowana jako rodzaj konwencji-parasola, przez co znajduje zastosowanie w najszerszym stopniu w sprawach dotyczących ochrony przyrody. Również w zakresie oceny oddziaływania odgrywa zasadniczą rolę. Pozostałe konwencje to: Konwencja ramsarska, Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego<sup>566</sup>. Podstawową konwencją regulującą kwestie ochrony przyrody jest również CITES, która reglamentuje kwestie dotyczące handlu zwierzętami gatunków uznanych za zagrożonych wyginięciem, wprowadzając obowiązkowy system uzyskania świadectw. Korzysta ona z innych, niż ocena oddziaływania,

---

rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 roku w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (Dz.U. L 61 z 3.3.1997, str. 1) a także przez powiązane z nim rozporządzenia wykonawcze głównie Komisji Europejskiej.

<sup>563</sup> D.B. Bodansky, *International Law and the Protection of Biological Diversity*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 28, 1995, s. 624.

<sup>564</sup> Annex lit. a *World Charter for Nature*, 1982.

<sup>565</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne...*, s. 284.

<sup>566</sup> Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. 1976 r. Nr 32, poz. 190.

instrumentów do jej realizacji, stąd jej bezpośrednie znaczenie dla omawianej problematyki jest marginalne.

Następnie przedstawione zostaną regulacje dotyczące oceny oddziaływania w wybranych konwencjach regionalnych, takich jak Konwencja Afrykańska o ochronie przyrody i zasobów naturalnych, Ramowa Konwencja o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Azji Centralnej. Poza analizą znajdują się akty o charakterze regionalnym, wśród nich Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat<sup>567</sup>.

### Konwencja o różnorodności biologicznej

W listopadzie 1988 r. odbyło się pierwsze spotkanie grupy roboczej powołanej z inicjatywy UNEP, mającej za zadanie rozpoznanie, czy jest możliwe i zasadne przygotowanie konwencji dotyczącej różnorodności biologicznej<sup>568</sup>. W początkowych pracach sugerowane było posłużenie się formą konwencji-parasola, która miała skonsolidować wszystkie dotychczas obowiązujące konwencje dotyczące różnorodności biologicznej. D.M. Bodansky podkreśla, że plan okazał się nie do wykonania<sup>569</sup>. Okolicznościami uzasadniającymi rozpoczęcie prac nad konwencją o różnorodności biologicznej był trwający kryzys dotyczący różnorodności biologicznej i rosące zainteresowanie opinii światowej zrównoważonym rozwojem.

Intensywne prace dotyczące sformułowania ostatecznego tekstu konwencji zakończyły się 22 maja 1992 r. Otwarta do podpisu 5 czerwca 1992 r. podczas konferencji ONZ Szczyt Ziemi, weszła w życie 29 grudnia 1993 r., po 90 dniach następujących po trzydziestej ratyfikacji. Znaczenie Konwencji ma dwa istotne wymiary – pierwszy to szeroki zakres spraw w niej poruszanych. Drugi odnosi się do zakresu w wymiarze geograficznym, czyli obowiązująca. Obecnie Konwencja została ratyfikowana przez większość krajów świata. W doktrynie zwraca się uwagę, że nie była ona – podobnie jak inne ówczesne konwencje, np. Konwencja o ochronie warstwy ozonowej – rodzajem konwencji ramowej, wymagającej przyjęcia

---

<sup>567</sup> Wprowadza ona obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania z tym zastrzeżeniem, że ocena powinna uwzględniać uwarunkowania ekosystemu regionu karpackiego (por. art. 12 Konwencji).

<sup>568</sup> R.K.L. Panjabi, *International Law and the Preservation of Species: An Analysis of the Convention on Biological Diversity Signed at the Rio Earth Summit in 1992*, *Dickinson Journal of International Law*, vol. 11, no. 2, Winter 1993, s. 206.

<sup>569</sup> D.B. Bodansky, *International Law and...*, s. 630.

programów dla jej wdrożenia. To szczególnie traktat określający zadania i obowiązki ułożone w system w pełni operacyjny<sup>570</sup>.

W preambule Konwencji podkreślono, że utrata różnorodności biologicznej jest związana z aktywnością człowieka, wskazano na potrzebę dalszych badań i zastosowania zasady przezorności wszędzie tam, gdzie występuje zagrożenie znaczącej redukcji lub utraty różnorodności, brak pewności naukowej nie może być wykorzystywany jako powód dla odstępowania od nakładania środków, które pozwolą uniknąć zagrożenia bądź je zminimalizować.

C.J. Tinker zauważa, że w Konwencji o różnorodności biologicznej wykorzystano zasadę 21 Deklaracji Sztokholmskiej wprowadzającą prawo państwa do korzystania z posiadanych zasobów naturalnych w ramach prowadzonej polityki w dziedzinie ochrony środowiska. Przywołana zasada podkreśla również odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone innym państwom przez działania wykonywane na jego terytorium<sup>571</sup>.

Oceny oddziaływania na środowisko zostały uznane za jeden z instrumentów mających służyć wdrożeniu Konwencji. Ich wykorzystanie zalecono już w decyzji IV/10<sup>572</sup>. Rozwinięciem Konwencji o różnorodności biologicznej były różne inicjatywy mające wdrażać jej postanowienia. Jedną z nich był przyjęty przez COP Strategiczny Plan dla Konwencji (*Strategic Plan for the Convention*<sup>573</sup>), zawierający ambitny – jak się okazało, zbyt ambitny – cel, tj. osiągnięcie do 2010 r. znaczącego spadku bieżącej utraty bioróżnorodności na poziomie globalnym, regionalnym i narodowym jako wkład w zmniejszanie ubóstwa i dla dobra wszystkich istnień na Ziemi – nazywany jako „2010 cel”. Stał się on myślą przewodnią podejmowanych działań na poziomach od lokalnego do globalnego. Ochronę różnorodności biologicznej włączono do działań podejmowanych w ramach Globalnego Programu Działań Agenda 21.

Warto zwrócić uwagę na rozwiązanie przyjęte na wypadek wystąpienia swego rodzaju kolizji pomiędzy zakresami regulacji różnych konwencji. Co do zasady

---

<sup>570</sup> C.J. Tinker, Introduction to biological diversity: law, institutions, and science, Buffalo Journal of International law, vol. 1, no. 1, spring 1994, s. 7.

<sup>571</sup> Tamże, s. 7.

<sup>572</sup> W dokumencie wezwano strony do przesyłania Sekretariatowi Konwencji informacji o przeprowadzanej ocenie oddziaływania na środowisko, co pozwoli na wymianę informacji oraz doświadczenia pomiędzy państwami; COP 4 decision IV/10 Measured for Implementing the Convention on Biological Diversity, Fourth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 4-15 May 1998, Bratislava.

<sup>573</sup> COP 6 Decision VI/26, Sixth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 7 - 19 April 2002 - The Hague.

postanowienia Konwencji nie mają wpływu na prawa i zobowiązania stron wynikające z jakiegokolwiek obowiązującego porozumienia międzynarodowego. W sytuacji, gdy wykonywanie praw i zobowiązań wynikających z innego porozumienia powodowałoby poważną szkodę lub zagrożenie dla różnorodności biologicznej, wówczas należy odwołać się do Konwencji. W sprawach dotyczących środowiska morskiego Konwencję należy stosować zgodnie z prawami i obowiązkami państw wynikającymi z prawa morza<sup>574</sup>, a zatem również z przyjętej 10 lat wcześniej Konwencji NZ o prawie morza.

Przedmiot Konwencji został ujęty w sposób bardzo szeroki. Obejmuje trzy podstawowe zagadnienia: ochronę różnorodności biologicznej, zrównoważone użytkowanie jej elementów (oba zagadnienia negocjowano łącznie) oraz uczciwy i sprawiedliwy podział korzyści wynikających z wykorzystywania zasobów genetycznych (negocjowane oddzielnie)<sup>575</sup>. Objęto nią wszystkie żywe organizmy pochodzące, *inter alia*, z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespoły ekologiczne, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz ekosystemami<sup>576</sup>.

Zrównoważone użytkowanie, w rozumieniu Konwencji, to użytkowanie elementów różnorodności biologicznej w taki sposób i z taką intensywnością, żeby nie prowadziło do jej zmniejszenia w długim czasie i tym samym pozwoliło utrzymać jej potencjał w stanie odpowiadającym potrzebom i aspiracjom obecnych oraz przyszłych pokoleń. W ten sposób nawiązano bezpośrednio do rozumienia zaproponowanego w raporcie Komisji Brundtland pt. Nasza wspólna przyszłość.

Osiągnięcie zakładanego celu Konwencji zostało wzmocnione przez liczne obowiązki nałożone na strony. Należą do nich m.in. identyfikacja posiadanych zasobów stanowiących różnorodność biologiczną, ustalenie procesów i kategorii działań mających lub mogących mieć wpływ na ochronę różnorodności biologicznej, prowadzenie stałego monitoringu, przygotowanie narodowej strategii dla zrównoważonego wykorzystania różnorodności biologicznej, włączenie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej do planów, programów i polityk sektorowych i międzysektorowych. Wsparciem działań miała być współpraca między państwami w zakresie badań naukowych i szkoleń, wzmocnienie

---

<sup>574</sup> Por. art. 22 Konwencji o różnorodności biologicznej.

<sup>575</sup> Nie brakuje również opinii krytycznych w stosunku do Konwencji o różnorodności biologicznej, podnoszących słabo zabezpieczone regulacje dotyczące zachowania różnorodności biologicznej. W.R. Ward pisze o frazesach zamiast o efektywnych i poddających się egzekucji zobowiązań wyznaczających działania mające zmniejszyć utratę różnorodności biologicznej, *Man or Beast...*, s. 827.

<sup>576</sup> Por. art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej.



instrumentów finansowych. W osiągnięciu celu miała zostać zaangażowana społeczność, poprzez programy edukacyjne i inne działania kształtujące świadomość społeczną, podkreślające znaczenie zachowania różnorodności biologicznej.

Jednym z instrumentów ochrony bioróżnorodności jest ocena oddziaływania na środowisko, zmodyfikowana odpowiednio do przedmiotu Konwencji. W Konwencji potraktowano oceny jako instrument zarówno wewnętrznej polityki państwa dotyczący indywidualnych zamierzeń, nazywanych projektami, jak też programów i polityk, jeżeli mogą oddziaływać na różnorodność biologiczną. Ocena oddziaływania jest zatem instrumentem szacowania skutków środowiskowych nie tylko w stosunku do projektów, lecz również programów i planów – tych, których realizacja może wywołać, podobnie jak w przypadku projektów, znacząco negatywne oddziaływanie na różnorodność biologiczną. Wprowadzenie zarówno oceny oddziaływania dla projektów, jak też strategicznej oceny oddziaływania dla planów i programów miało zapewnić kompleksową analizę podejmowanych działań pod kątem ochrony przedmiotu Konwencji.

Istotne było włączenie różnorodności biologicznej w proces oceny oddziaływania, co w kontekście pozostałych zobowiązań nałożonych na strony Konwencji, szczególnie tych dotyczących zebrania danych o występujących na terenie organizmach, procesach, jakie ich dotyczą, powinno stanowić znaczące ułatwienie w przeprowadzaniu oceny, identyfikowaniu możliwych negatywnych oddziaływań, a w konsekwencji nałożenia najbardziej skutecznych środków mających zmniejszać albo zupełnie eliminować możliwe negatywne oddziaływanie na środowisko.

Przewodnik po ocenie oddziaływania do Konwencji o różnorodności biologicznej

W tekście Konwencji brakuje, poza wyjątkiem dotyczącym udziału społeczeństwa, regulacji o charakterze proceduralnym dotyczących oceny oddziaływania. W roku 1992 r., kiedy Konwencja została otwarta do podpisu, oceny oddziaływania były dość dobrze znanym instrumentem zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. Na obszarze Unii Europejskiej obowiązywała dyrektywa 85/337/EWG wprowadzająca obowiązkową procedurę ocenową dla określonych rodzajów projektów. Rok wcześniej została otwarta do podpisu Konwencja z Espoo.

Dla zwrócenia uwagi na problematykę dotyczącą różnorodności biologicznej w ramach oceny, w ramach Konwencji opracowano Przewodnik<sup>577</sup> stanowiący uzupełnienie obowiązujących regulacji. Został on pomyślany jako dokument o charakterze uniwersalnym. Powinien znaleźć zastosowanie do procedur krajowych – przy czym ze względu na zaobserwowane rozbieżności w tym zakresie, miał pełnić funkcję ujednociającą – jak również międzynarodowych, w tym do realizacji innych konwencji z zakresu ochrony bioróżnorodności, ale również Konwencji z Espoo, Konwencji NZ o prawie morza, dyrektyw unijnych dotyczących oceny oddziaływania i innych.

Ocena oddziaływania na środowisko jest definiowana w przewodniku bardzo szeroko. To nie tylko proces szacowania skutków planowanej do realizacji aktywności wraz z etapem podejmowania decyzji, lecz również monitoring i ocena skutków tej aktywności, włącznie z podejmowaniem odpowiednich środków mających skutecznie realizować ochronę zasobów przyrodniczych. Ocena oddziaływania to składający się z kilku etapów proces ewaluacji możliwych pozytywnych oraz negatywnych skutków środowiskowych wywoływanych przez projekty planowane do realizacji, z uwzględnieniem powiązań społeczno-ekonomicznych, kulturowych oraz oddziaływania na zdrowie człowieka. Wyróżnione etapy to: ustalanie konieczności przeprowadzenia pełnej (lub częściowej) oceny oddziaływania, zakres tej oceny, identyfikacja możliwych oddziaływań (z uwzględnieniem rozwiązań alternatywnych, opcji bez realizacji inwestycji, a także kompensacji w przypadku wystąpienia negatywnego oddziaływania), ustalenie środków zaradczych, podjęcie decyzji o realizacji projektu, monitoring i ewaluacja na etapie funkcjonowania inwestycji. W przewodniku podkreślono znaczenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jako narzędzia integrującego strategię dotyczące ochrony bioróżnorodności ze strategiami rozwoju na poziomie krajowym. Pozwoli to na przyjęcie przejrzystych celów w ramach krajowej polityki bioróżnorodności, które następnie będą wykorzystane jako elementy oceny oddziaływania na środowisko oraz jako odniesienie do nakładanych środków zaradczych. Elementy dotyczące ochrony bioróżnorodności powinno uwzględniać się na każdym etapie procedury ocenowej. W przewodniku zaproponowano kryteria, które powinny zostać wykorzystane na etapie ustalania obowiązku przeprowadzenia oceny, jak również

---

<sup>577</sup> Guidelines for Incorporating Biodiversity-related Issues into Environmental Impact Assessment Legislation and/or Processes and in Strategic Environmental Assessment, CBD COP 6 decision VI/7 CBD, Sixth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 7-19 April 2002, The Hague.

szczegółowo opisano włączenie kwestii dotyczących bioróżnorodności na pozostałych etapach oceny.

### Światowa Karta Przyrody

Przyjęcie Światowej Karty Przyrody<sup>578</sup> poprzedziły siedmioletnie prace (prowadzone od 1975 r.) na forum ONZ, ze znaczącą rolą UNEP. Tekst ostateczny został przyjęty w październiku 1982 r.<sup>579</sup> Przebieg prac poprzedzających przyjęcie tekstu pokazuje zarówno szeroką deklarowaną akceptację dla zasad przyjętych w Deklaracji Sztokholmskiej, jak i trudność w praktycznym ich zastosowaniu w świecie suwerennych państw o przeciwstawnych interesach<sup>580</sup>. Oceny oddziaływania wpisują się w te trudności.

Karta jest określana jako rodzaj ogólnej mapy dla społeczeństw wskazującej zastosowanie zasad dotyczących ochrony środowiska. Kładzie nacisk na związek człowieka ze środowiskiem oraz określa kroki, jakie może on podjąć, aby zmniejszyć negatywne oddziaływanie wywołane przez podejmowane aktywności<sup>581</sup>.

Postanowienia Karty zostały podzielone na trzy części. Pierwsza z nich zawiera zasady ogólne, druga funkcje, a trzecia dotyczy implementacji. Odwołanie do oceny oddziaływania nastąpiło w trzeciej części. Również w przypadku Karty, włączanie tego instrumentu nie odbywało się przy powszechnej akceptacji. Zawieraniu postanowień dotyczących oceny w Karcie sprzeciwiała się część krajów rozwijających się. H.W. Wood pisze o Brazylii, Argentynie, Indiach. Argumenty przeciwko ocenom powtarzały się i dotyczyły znaczących nakładów finansowych jakie wiążą się z tym instrumentem, które często państwa te określały jako zbędne. Poza tym podkreślano, że w treści Karty nie rozrózniono odmiennej sytuacji gospodarczej i społecznej, w jakiej znajdują się państwa rozwijające się i rozwinięte, stąd inne koszty (większe) stosowania oceny oddziaływania ponosi pierwsza grupa

---

<sup>578</sup> Zdaniem P. Hassana, Karta stanowi, obok Deklaracji Sztokholmskiej, Deklaracji z Rio, jeden z trzech dokumentów stanowiących kamienie milowe ochrony środowiska, Toward an International Covenant on the Environment and Development, American Society of International Law Proceedings, vol. 87, 1993, s. 518.

<sup>579</sup> Tekst został przyjęty w drodze Rezolucji nr 37/7 XXVII Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. W głosowaniu oddano 111 głosów za i 1 przeciw – Stany Zjednoczone (oraz 18 wstrzymujących się) za H.W. Wood Jr., The United Nations World Charter for Nature: the developing nations' initiative to establish protections for the environment, Ecology Law Quarterly, vol. 12, 1985, s. 979.

<sup>580</sup> L.K. Caldwell, P.S. Weiland, International Environmental..., s. 98.

<sup>581</sup> S. Schwemin, What if we could sue the hurricanes? The necessity of recognizing the rights of natural entities, Barry Law Review, vol. 11, issue 1, 2008, s. 97.

państw<sup>582</sup>. Wobec sprzeciwu, w Karcie nie zawarto bezpośredniego odwołania do procedury ocenowej, jaką przyjęły Stany Zjednoczone w NEPA, ale i tak proponowane rozwiązania zawierają dość szczegółowy zarys tej procedury.

W Karcie zobowiązano do kontroli tych aktywności, które mogą oddziaływać na przyrodę, jak również do zastosowania środków minimalizujących znaczące ryzyko lub inne negatywne oddziaływanie na przyrodę. Aktywności podzielono na trzy grupy: te, które mogą prawdopodobnie wywołać nieodwracalne szkody w środowisku, aktywności, które prawdopodobnie narażają środowisko na znaczące ryzyko, oraz takie aktywności, które mogą „przeszkadzać naturze”. W odniesieniu do trzeciej grupy aktywności wprowadzono obowiązek przygotowania, przed rozpoczęciem realizacji tej aktywności, dokumentu prezentującego skutki środowiskowe. W wypadku realizacji, powinna ona być prowadzona tak, aby minimalizować możliwe negatywne oddziaływania<sup>583</sup>.

Spółeczeństwo (działające indywidualnie oraz jako stowarzyszenia) powinno mieć możliwość udziału w tych decyzjach, które dotyczą środowiska. Szczegółowe zasady udziału pozostawiono prawu krajowemu. Chociaż regulacja ta została zawarta niemal na końcu Karty, nie sposób jej nie powiązać z udziałem społeczeństwa w procedurach ocenowych, w których ma ono możliwość wypowiedzenia się odnośnie do planowanej do realizacji inwestycji.

W Karcie zwraca się uwagę na konieczność włączenia w planowanie i różnego rodzaju programy rozwojowe rozważań dotyczących długoterminowych skutków ich przyjęcia i realizacji dla natury. W tym kontekście istotne rozwiązanie zaproponowano w pkt 16 Karty. Polega ono na włączeniu do procesu planowania (każdego, nie tylko z zakresu ochrony środowiska) strategii dotyczących ochrony przyrody, proponowania innowacyjnych rozwiązań z zakresu ochrony przyrody – i najważniejszy – szacowania wpływu realizacji tego planu na przyrodę. Dodatkowo treść przygotowywanego dokumentu oraz ocena środowiskowa powinny zostać udostępnione społeczeństwu, tak aby mogło ono efektywnie wypowiedzieć się. Zaproponowane rozwiązanie odpowiada zarysowi strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Chociaż Karta jest kolejnym dokumentem niemającym formalnej wiążącej mocy prawnej, jej znaczenie wyraża się w oddziaływaniu politycznym i moralnym<sup>584</sup>. Znaczenie Karty, podobnie jak i innych dokumentów należących do *soft law* (jak

---

<sup>582</sup> H.W. Wood Jr., *The United Nations...*, s. 985; E. Louka zwraca uwagę na inny argument, zgodnie z którym państwa rozwijające się twierdziły, iż nie są w stanie przeprowadzić tak zaawansowanej oceny oddziaływania, jak robią to państwa rozwinięte, *International Environmental...*, s. 32.

<sup>583</sup> Por. art. 11 Karty.

<sup>584</sup> H.W. Wood Jr., *The United Nations...*, s. 983.

omawiane już deklaracje z międzynarodowych konferencji) polega na tworzeniu podstaw, zachęcaniu do przyjmowania w krajowych porządkach rozwiązań mających chronić środowisko.

### Konwencja ramsarska

Zasadniczym przedmiotem ochrony w ramach konwencji ramsarskiej<sup>585</sup> są obszary wodno-błotne<sup>586</sup>. Celem jest ochrona i utrzymanie w niezmienionym stanie samych obszarów, jak również ptaków je zamieszkujących stale lub okresowo. Rozpoznanie znaczenia ekosystemowego takich obszarów nastąpiło dość szybko. Oprócz tworzenia siedlisk dla wielu gatunków ssaków, płazów, ptaków, nie tylko wędrownych, są wymieniane usługi istotne dla człowieka, jakie świadczą: zapewnianie wody dla rolnictwa, zapewnienie siedliska dla ryb, magazynowanie wody, kontrola powodzi, stabilizacja linii brzegowej, produkcja drewna, oczyszczanie wód, jak również funkcje rekreacyjne<sup>587</sup>.

Przyjęta w 1971 r. konwencja, uznawana za jedną z pierwszych regulacji nowej generacji w odniesieniu do ochrony środowiska<sup>588</sup>, wzmacnia współpracę pomiędzy państwami oraz tworzy wspólne ramy prawne do ochrony tego szczególnego i jakże zróżnicowanego rodzajowo ekosystemu. Zarówno państwa uprzemysłowione, jak też rozwijające się uznały znaczący wkład, jaki Konwencja wniosła do rozwoju międzynarodowej współpracy dotyczącej ochrony środowiska<sup>589</sup>.

Warto podkreślić, że Konwencja stanowi wynik kilkuletnich wysiłków podejmowanych przez państwa, jak również organizacje międzynarodowe, takie jak

---

<sup>585</sup> Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego sporządzona w Ramsar 2 lutego 1971 r. Wówczas podpisało ją 18 państw, a obecnie ich liczba wynosi 169. Dane ze strony: [www.ramsar.org/](http://www.ramsar.org/), dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>586</sup> Obejmuje 40 typów obszarów bagien, błot, torfowisk lub zbiorników wodnych, naturalnych lub sztucznych stałych lub okresowych, o wodach stojących lub płynących, słodkich, słonawych lub słonych wraz z wodami morskimi.

<sup>587</sup> D. Navid, *The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention*, *Natural Resources Journal*, vol. 29, issue 4, 1989, s. 1003.

<sup>588</sup> M.in. G.V.T. Matthews, *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development*, Re-issued Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2013, s. 4; M.J. Bowman, *Ramsar Convention. Current legal developments*, *International Journal of Marine & Coastal Law*, vol. 10, issue 4, 1995; s. 547; podobnie D. Navid, *The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention*, *Natural Resources Journal*, vol. 29, issue 4, 1989, s. 1002.

<sup>589</sup> D. Navid, *The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention*, *Natural Resources Journal*, vol. 29, issue 4, 1989, s. 1003.

IUCN<sup>590</sup>, na rzecz rozpoznania znaczenia i przekonania o konieczności podjęcia współpracy międzynarodowej pozwalającej na ochronę obszarów wodno-błotnych. Były one podejmowane przed powstaniem organizacji międzynarodowych stanowiących forum dla kształtowania prawnomiędzynarodowej ochrony środowiska. Podpisanie Konwencji nastąpiło w 1971 r., a zatem rok przed pierwszą międzynarodową konferencją w Sztokholmie, z którą wiąże się zwykle początek międzynarodowej współpracy na rzecz ochrony środowiska. Jak zwraca uwagę A. Tiéga, powstaniu konwencji nie przeszkodziła charakterystyczna polaryzacja stosunków politycznych istniejąca w tamtym czasie<sup>591</sup>.

Konwencja zobowiązuje do utworzenia Listy Obszarów Wodno-Błotnych o Międzynarodowym Znaczeniu. Wyznaczenie przynajmniej jednego obszaru wodno-błotnego wprowadzono jako obowiązek każdego państwa-strony. Przy czym samo rozumienie takiego obszaru na potrzeby konwencji przyjęto bardzo szeroko. Konwencja wymaga od każdej strony zastosowania podejścia „mądrego wykorzystania” (ang. *wise use*) obszarów, znajdujących się na terytorium państwa, z czym łączy się w doktrynie zaczątki podejścia opartego o zrównoważony rozwój<sup>592</sup>. Jedno ze zobowiązań nałożonych na państwa-strony wiąże się z uzyskiwaniem bieżących informacji o obszarach wodno-błotnych objętych Konwencją. Dotyczy to zmian, które już nastąpiły, następują lub mogą nastąpić na skutek rozwoju technologicznego, skażenia środowiska lub innej działalności ludzkiej<sup>593</sup>.

W przyjętym tekście Konwencji brakuje odniesienia do instrumentów, które mogłyby zostać wykorzystane do wypełnienia jej zobowiązań. Zostały one wypracowane m.in. w ramach spotkań stron Konwencji lub prac prowadzonych na innych forach<sup>594</sup>. Już podczas pierwszego spotkania stron, gdy przyjmowano

---

<sup>590</sup> Szczegółowo wysiłki międzynarodowe poprzedzające i towarzyszące powstaniu tekstu konwencji opisuje G. V. T. Matthews, *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development*, Re-issued Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2013, s. 5 i n.

<sup>591</sup> A. Tiéga, *Ramsar Convention on Wetlands: 40 Years of Biodiversity Conservation and Wise Use*, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 14, issue 3–4, 2011, s. 173.

<sup>592</sup> K.D. Connolly, *Multipolar Governance Across Environmental Treaty Regimes: The Ramsar Convention in Its Middle Age*, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 107, 2013, s. 440.

<sup>593</sup> Por. art. 3.2 Konwencji.

<sup>594</sup> Podczas warsztatów prowadzonych w ramach międzynarodowej konferencji poświęconej obszarom wodno-błotnym i rozwojowi zwrócono uwagę na możliwość zastosowania procedur ocenowych do realizacji niektórych postanowień Konwencji z Ramsar, D. Pritchard, *International biodiversity-related treaties and impact assessment – how can they help each other? Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 23, nr 1, 2005, s. 9.

Konwencję, zwrócono uwagę na konieczność stosowania oceny oddziaływania na obszary wodno-błotne przed rozpoczęciem realizacji określonych projektów. Potwierdzają to rekomendacje zawarte w załączniku II do Konwencji: rekomendacja 1. skierowana do niektórych krajów położonych nad Morzem Bałtyckim, w której zwrócono się o zaprzestanie budowy planowanych instalacji przemysłowych bez uprzedniego przeprowadzenia oceny wskazujących na brak szkodliwego oddziaływania na obszar Morza Wadden, rekomendacja 2. dotycząca obszaru Thjorsarver w Islandii, rekomendacja 3 dotycząca North Bull Island w Irlandii i inne<sup>595</sup>. Formę taką zastosowano kilkakrotnie, np. w stosunku do Ukrainy<sup>596</sup>, Jordanu<sup>597</sup>, Australii<sup>598</sup>.

Na kolejnych spotkaniach stron podkreślano konieczność włączenia oceny oddziaływania przed podjęciem decyzji dotyczących projektu. Oprócz indywidualnych rekomendacji, w ramach spotkań wypracowano podstawowe elementy oceny oddziaływania, z których wynika, że ma być to instrument partycypacyjny, przejrzysty, mający oparcie w przepisach prawa i realizowanych politykach. Powinien stanowić uzupełnienie rekomendacji powstających w ramach Konwencji o bioróżnorodności<sup>599</sup>.

Na siódmym spotkaniu stron Konwencji ramsarskiej został przedstawiony dokument o narzędziach do oceny i rozpoznawania wartości obszarów wodno-błotnych. Przygotowany w konsultacji z organami innych konwencji – Konwencji o ochronie różnorodności biologicznej, Konwencji o ochronie ptaków wędrownych, z innymi instytucjami, takimi jak IAIA i OECD. Podczas spotkań podkreślano znaczenie współpracy w ramach instytucji konwencji dotyczących ochrony

---

Aktywność przedstawicieli Stowarzyszenia jest widoczna na wielu polach. Brali oni udział w przygotowywaniu rozwiązań pozwalających dostosować ocenę oddziaływania do konkretnego zagadnienia, np. obszarów wodno-błotnych podczas prac prowadzonych w ramach Konwencji ramsarskiej. A. Bargi, F. Vorhies, *The Ramsar Convention and Impact Assessment, Paper 1 Tools for assessing and recognizing wetlands values*, 7th COP, Costa Rica, 1999, s. 4 i n.

<sup>595</sup> A. Gillespie, *Protected areas...*, s. 163.

<sup>596</sup> Resolution 9.15 the status of Sites on the Ramsar List of Wetlands of International Importance, par. 27, przyjęte podczas 6. Konferencji stron w Kampala, 2005 r.

<sup>597</sup> Recommendation 3.8 The Azraq Oasis, Jordan, przyjęta podczas 3. Konferencji stron w Regina, 1987 r., powtórzona podczas 4. i 6. Konferencji odpowiednio w Montreux w 1990 r., Brisbane w 1996 r.

<sup>598</sup> Recommendation 6.17.4. Australian Ramsar Sites, przyjęta podczas 6. Konferencji stron w Brisbane w 1996 r.

<sup>599</sup> Recommendation 6.2 Environmental Impact Assessment przyjęta na 6. Konferencji stron w Australii, 1996 r., Resolution VII.16 The Ramsar Convention and impact Assessment: strategic, environmental and social, przyjęta na 7. Konferencji stron w Costa Rica, 1999, Resolution X.17 Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment updated scientific and technical guidance, przyjęta na 10. Konferencji Strona w Korei, 2008 r.

bioróżnorodności<sup>600</sup>. Przygotowanie wspólnych rozwiązań miałyby zapewnić kompleksową i spójną ocenę planowanego działania ze względu na przedmiot ochrony tych konwencji. Szczególną rolę w tym zakresie powinny wypełniać prace dotyczące Konwencji o różnorodności biologicznej, a rozwiązania przyjęte w tym zakresie powinny pełnić rolę „parasola”<sup>601</sup>.

Za elementy oceny oddziaływania szczególnie istotne dla prawidłowej realizacji zadań nałożonych Konwencją ramsarską zostały uznane trzy: jest to postępowanie o ustabilizowanej procedurze, wykorzystuje analizy eksperckie oraz odbywa się z udziałem społeczeństwa. Wszystkie trzy elementy powinny stanowić wystarczające uzasadnienie dla podjęcia wysiłków na rzecz opracowania swego rodzaju rekomendacji na rzecz wykorzystania oceny oddziaływania w realizacji celów Konwencji ramsarskiej. Oprócz kwestii typowych jedynie dla ochrony obszarów wodno-błotnych, zwracano uwagę na problem udziału społeczeństwa, ale przede wszystkim możliwości udziału ludności lokalnej podczas oceny i wpływanie przez to na ostateczny kształt projektu. Jako przykłady pozytywnego wpływu podawano wykorzystanie lokalnej wiedzy dotyczącej obszarów podczas oceny oddziaływania, co doprowadziło do oceny lepszej jakości<sup>602</sup>.

### Konwencja bońska

Zakres regulacji konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt sporządzonej w Bonn 23 czerwca 1979 r.<sup>603</sup> dotyczy zarówno ochrony zwierząt wędrownych, jak również środowiska ich życia. Chociaż w tekście Konwencji nie ma żadnego odniesienia do oceny oddziaływania, to znaczenie tego instrumentu dla prawidłowej ochrony zwierząt, tak samo jak w wypadku Konwencji ramsarskiej, zostało szybko rozpoznane. W ramach spotkań stron przygotowano rekomendacje dotyczące określonych rodzajów projektów, m.in. nowych hodowli ryb, małży<sup>604</sup>,

---

<sup>600</sup> Konwencja o różnorodności biologicznej, Konwencja bońska, Konwencja ramsarska, UNESCO, CITES, Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r., Dz. U. 2002 r. Nr 185, poz. 1538.

<sup>601</sup> A. Bargi, F. Vorhies, *The Ramsar Convention...*, s. 5.

<sup>602</sup> Tamże, s. 11.

<sup>603</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17

<sup>604</sup> Recommendation No. 22 z 1991 r. *The Conservation of the Pearl Mussel and Other Freshwater Mussels*.



farm wiatrowych<sup>605</sup>, napowietrznych linii energetycznych<sup>606</sup>, wprowadzenia gatunków obcych do środowiska, w którym nie występowały<sup>607</sup>.

Podobnie jak w przypadku Konwencji ramsarskiej, przy stosowaniu Konwencji bońskiej posługiwano się indywidualnymi rekomendacjami, skierowanymi do konkretnych projektów, takich jak prace inżynieryjne prowadzone w obszarach będących ważnym siedliskiem ptaków w Grecji<sup>608</sup>, prace kopalniane w miejscach będących kluczowymi siedliskami węży<sup>609</sup>, czy rozwój infrastruktury wodnej w Islandii<sup>610</sup>.

Aktywność stron w ramach Konwencji nie ograniczała się tylko do rekomendacji wskazujących na konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Strony zajmowały stanowisko w sytuacji, gdy taka ocena nie została prawidłowo przeprowadzona i wymagała uzupełnienia. Dotyczyło to np. projektu polegającego na budowie autostrady w Bułgarii<sup>611</sup>, żeglugi w delcie Dunaju<sup>612</sup>. Strony w ramach rekomendacji sięgały po konkretne działania, jakie mają zostać podjęte, aby przeprowadzić ocenę oddziaływania realizując obowiązki wynikające z Konwencji z Bonn<sup>613</sup>.

W całości ocenom oddziaływania dedykowano rezolucję 7.2 z 2002 r.<sup>614</sup> Podkreślono w niej związek pomiędzy pogarszaniem się warunków bytowania wędrownych zwierząt, spowodowanym brakiem wcześniejszej oceny potencjalnych skutków środowiskowych zarówno indywidualnych projektów, jak też planów, programów i polityk w tym zakresie. Ocena oddziaływania – dobrej jakości – została

---

<sup>605</sup> Recommendation No. 109 z 2004 r. On Minimizing Adverse Effects on Wind Power Generation on Wildlife. Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 3.

<sup>606</sup> Recommendation No. 109 z 2004 r. On Minimizing Adverse Effects of Above Ground Electricity Transmission Facilities (power lines) on Birds. Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention z 2004 r., Appendix 4.

<sup>607</sup> Recommendation No. 57. The Introduction of Organisms Belonging to Non-Native Species into the Environment z 1997 r., Report of the 17th Meeting of the Bern Convention, Appendix 8.

<sup>608</sup> Recommendation No. 83 z 2000 r. The Conservation Status of lake Vistonis and Lafra-Lafrouda Lagoon (Greece). Report of the 20th Meeting of the Bern Convention, Appendix 7.

<sup>609</sup> Recommendation No. 84 z 2000 r. The Conservation of Western Milos and in Particular the Milos Viper, *Macrovipera Schweizeri*. Report of the 20th Meeting of the Bern Convention, Appendix 8.

<sup>610</sup> Recommendation No. 112 z 2004 r. On hydroelectric Dams at Karahnjukar (Iceland). Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 6.

<sup>611</sup> Recommendation No. 98 z 2002 r. The Project to Build a Motorway Through the Kresna Gorge (Bulgaria). Report of the 22nd Meeting of the Bern Convention, Appendix 10.

<sup>612</sup> Recommendation No. 111 z 2004 r. On the Proposed navigable Waterway Through the Bystroe Estuary (Danube Delta, Ukraine). Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 5.

<sup>613</sup> A. Gillespie, *Protected areas...*, s. 166.

<sup>614</sup> Resolution 7.2 Impact Assessment and Migratory Species, Adopted by the Conference of the Parties CMS at its Seventh Meeting, Bonn, 18-24 September 2002.

wskazana jako właściwe narzędzie realizujące cel konwencji, tj. prowadzące do uniknięcia zagrożenia jakiegokolwiek gatunku wędrownego (art. II, 2 Konwencji) zarówno w odniesieniu do zagrożonych gatunków wędrownych (wymienionych w załączniku I Konwencji) oraz gatunków wędrownych wymagających ochrony w drodze międzynarodowych porozumień. Stąd silne zalecenie do włączenia przez państwa do procedur ocenowych analiz dotyczących przeszkód dla migracji ptaków, transgranicznych skutków dotyczących gatunki wędrowne. Rezolucja nie wprowadza szczegółowych postanowień dotyczących oceny oddziaływania, ale zaleca wykorzystanie wytycznych przyjętych w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej<sup>615</sup>.

### Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego

Uchwalona w 1972 r. Konwencja wprowadza prawnomiędzynarodowy obowiązek ochrony zarówno dziedzictwa kulturowego oraz – co istotne z perspektywy niniejszej pracy – również naturalnego. K. Zalasńska do przyczyn przyjęcia Konwencji zalicza pogłębiające się zniszczenie dziedzictwa kulturalnego oraz naturalnego na całym świecie oraz brak adekwatnej ochrony ze strony prawa krajowego<sup>616</sup>. Formą ochrony jest wpisanie na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Z dostępnych danych wynika, że obecnie na listę wpisanych jest 208 obiektów przyrodniczych oraz 38 mieszanych (kulturowo-przyrodniczych)<sup>617</sup>.

Chociaż sama Konwencja nie nakłada obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, praktyka wymagania przeprowadzenia takiej procedury stała się tak powszechna, że niemalże zwyczajowa. Wykorzystanie oceny oddziaływania dla potrzeb związanych z ochroną miejsc objętych Konwencją szybko zostało dostrzeżone. Kwestie dotyczące ocen stanowiły przedmiot spotkań Komitetu. Podnoszono wiele argumentów przemawiających za wykorzystaniem oceny oddziaływania na potrzeby ochrony miejsc objętych Konwencją. Jednym z nich była powszechność stosowania procedur na poziomie zarówno międzynarodowym, jak i krajowym. Niewątpliwym minusem stanowiło to, że analizy dotyczące oddziaływania planowanej inwestycji na miejsca ochrony Konwencji stanowiły jedną z większych słabości Konwencji. Podkreślano, że ocena oddziaływania jest jednowymiarowa,

---

<sup>615</sup> CBD COP, Guidelines for Incorporating Biodiversity-related Issues....

<sup>616</sup> K. Zalasńska, Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce, Warszawa 2010, s. 89.

<sup>617</sup> <https://whc.unesco.org/en/list/>, dostęp: 27.02.2019 r.

podczas gdy znaczenie kulturowe oraz kwestie dotyczące zrównoważonego wykorzystania mają charakter wielowymiarowy<sup>618</sup>.

Organy Konwencji często żądają od państw przeprowadzenia oceny oddziaływania dla projektów planowanych do realizacji, które mogą wywołać skutki w obszarach objętych ochroną na mocy Konwencji. Przykłady takiej praktyki można odnaleźć w projekcie dotyczącym rozwoju zakładów celulozowych w Kanadzie<sup>619</sup>, lotów helikopterów w Peru<sup>620</sup> i ruchu turystycznego w Indiach<sup>621</sup>. Przedłożenia wyników oceny oddziaływania zarekomendowano w przypadku projektów wodnych w Mauretanii<sup>622</sup>, Hondurasie<sup>623</sup>, Nigerii<sup>624</sup>, Słowenii<sup>625</sup>, linii telefonicznej w Bangladeszu<sup>626</sup>, turbin wiatrowych na Słowenii i projektów drogowych w Mauretanii<sup>627</sup>, Ekwadorze<sup>628</sup>, Indonezji i Nepalu<sup>629</sup>, projektu prac konserwacyjnych w Bahla Fort w Omanie<sup>630</sup>, projektu dotyczącego Mount Kenya

---

<sup>618</sup> A.P. Roders, A. Bond, J. Teller, Determining effectiveness in heritage impact assessments, 33rd Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment 13–16 May 2013, Calgary, s. 1, 2.

<sup>619</sup> Buffalo Park, CLT-90/CONF.004/13, 12 December 1990, Report of the World Heritage Committee, Fourteenth Session, Banff, Alberta, Canada, 7–12 December 1990; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>620</sup> Machu Picchu, WHC-94/CONF.003/16, 29 January 1995, World Heritage Committee, Eighteenth session Phuket, Thailand 12-17 December 1994; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>621</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.105, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>622</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>623</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-98/CONF.203/18, 29 stycznia 1999 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>624</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>625</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>626</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.48, WHC-05/29.COM/22, 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>627</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (b) 16, WHC-02/CONF.202/17, 1 sierpnia 2002 r.; 27 COM 7B.7, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.

<sup>628</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC. SC-91/CONF.002/15, 12 grudnia 1991 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>629</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.9, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>630</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (a) 12, WHC-02/CONF.202/18, 1 sierpnia 2002 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

National Park w Kenii<sup>631</sup>, kopalni w Kanadzie<sup>632</sup>, instalacji spoielania w Irlandii<sup>633</sup>, kopalni rud żelaza w Gwinei<sup>634</sup>. W innym wypadku rekomendowano w sposób szczególny rozważenie oddziaływań skumulowanych<sup>635</sup>. W przypadku braku zastosowania się do rekomendacji, zdarzało się, że była ona ponawiana<sup>636</sup>.

Ze względu na szczególną potrzebę ochrony miejsc, rekomendacje mogły obejmować zalecenie współpracy z organami Konwencji i komitetami doradczymi w zakresie przygotowania oceny oddziaływania. Celem miało być wypracowanie takich rozwiązań w projekcie działania planowanego do realizacji, które w najmniejszym stopniu będą negatywnie oddziaływać na miejsca chronione<sup>637</sup>.

Analiza otrzymanej dokumentacji dotyczącej oceny oddziaływania mogła kończyć się wydaniem rekomendacji dotyczącej zastosowania przez państwo określonych środków w ostatecznym projekcie dotyczącym działania oraz informowania o dalszych wprowadzanych zmianach na etapie projektowania oraz już na etapie eksploatacji inwestycji. Informacje otrzymywane w ramach monitoringu miały na celu potwierdzenie założeń przyjętych na etapie oceny oddziaływania na środowisko<sup>638</sup>. Ważne zalecenie wynika z tekstu rekomendacji zobowiązującej do przeprowadzenia wspólnie przez Litwę i Rosję po zakończeniu realizacji inwestycji swego rodzaju oceny oddziaływania dla projektu dotyczącego platformy i rurociągu w zakresie odpowiedniej ochrony Curonian Spit, jako warunku koniecznego przed wpisaniem miejsca na listę Obiektów zagrożonych na liście światowego dziedzictwa UNESCO<sup>639</sup>. Strony zostały zobowiązane do przedłożenia

---

<sup>631</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (b) 16, WHC-02/CONF.202/17, 1 sierpnia 2002 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>632</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.9, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>633</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.68, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>634</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji SC-91/CONF.002/15, 12 grudnia 1991 r.

<sup>635</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 39 COM 7B.26, WHC-15/39.COM/7B, 8 lipca 2015 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>636</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.19, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; 29 COM 7B.24, WHC-05/29.COM/22, 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>637</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7A.26, WHC-05/29.COM/22, 9 września 2005 r. dotycząca projektowania większych projektów rolniczych w Philippine Cordilleras; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>638</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.7, WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>639</sup> Lista stworzona przez Komitet Światowego Dziedzictwa UNESCO na mocy Konwencji o Ochronie Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego. Na Liście wyszczególnione są obiekty dziedzictwa kulturalnego i naturalnego z Listy Światowego Dziedzictwa UNESCO, które wymagają

wyników prac Komitetowi w określonym terminie, w celu podjęcia dyskusji<sup>640</sup>. W innym przypadku Komitet zwrócił się o rozważenie zmiany lokalizacji przedsięwzięcia, tak aby wykluczyć negatywne oddziaływanie na obiekty objęte ochroną Konwencji<sup>641</sup>.

Wzywając do przeprowadzenia oceny oddziaływania, Komitet odwoływał się do konieczności przeprowadzenia całościowej oceny zgodnie ze „standardami międzynarodowymi”<sup>642</sup>. Natomiast po przygotowaniu rekomendacji przez IUNC<sup>643</sup>, o czym dalej – z ich uwzględnieniem.

W przygotowanej przez IUNC rekomendacji dotyczącej integracji ochrony miejsc światowego dziedzictwa z oceną oddziaływania na środowisko zwrócono przede wszystkim na zalety takiego rozwiązania. Należą do nich: uwzględnianie różnych alternatyw dotyczących realizacji projektu; analizowanie skutków środowiskowych i społecznych działania na etapie jego projektowania; zapewnienie udziału społeczeństwa w procedurze; zdolność osiągnięcia lepszych skutków dla środowiska oraz społeczeństwa, jak również uwzględnianie oddziaływań skumulowanych, w tym na krajobraz. Uwzględnianie w ocenie oddziaływania kwestii dotyczących miejsc objętych ochroną Konwencji uzasadnia dodatkowo zidentyfikowany zły stan niektórych miejsc lub brak jakichkolwiek informacji o stanie ich zachowania. W rekomendacji uwypuklony został aspekt dotyczący skutków społecznych – podział na rodzaje oceny oddziaływania wyróżnia ocenę strategiczną oraz ocenę oddziaływania na środowisko i *Social Impact Assessment*.

Wśród problemów związanych z zastosowaniem oceny oddziaływania na potrzeby ochrony miejsc umieszczonych na Liście światowego dziedzictwa UNESCO podniesiono bariery komunikacyjne pomiędzy instytucjami publicznymi zajmującymi się procesem inwestycyjnym oraz ochroną zabytków. Ponadto zwrócono uwagę na niską znajomość procedur przyjętych na potrzeby osiągnięcia celu Konwencji przez organy należące do pierwszej grupy. W zaleceniu podniesiono zasadność włączenia organów zajmujących się ochroną zabytków w proces oceny

---

wykonania robót mających na celu ich ocalenie, gdyż zagrożone są one poważnym i ściśle określonym niebezpieczeństwem.

<sup>640</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.67, WHC-05/29.COM/22, 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>641</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.48, WHC-05/29.COM/22, 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>642</sup> Rekomendacja Komitetu Konwencji 28 COM 15B.22, WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r., sprawa dotycząca gazociągu i rurociągu, Jezioro Bajkał, Rosja; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>643</sup> World Heritage advice note: environmental assessment, IUNC, 18 listopada 2013 r., s. 1.

oddziaływania na środowisko, zarówno na etapie strategicznej oceny, jak też pojedynczych działań.

IUNC zaproponował 8 zasad dotyczących zastosowania oceny oddziaływania na środowisko podczas realizacji projektów mogących negatywnie oddziaływać na obiekty umieszczone na Liście światowego dziedzictwa UNESCO. Pierwsza z nich to konieczność przeprowadzenia bardzo szczegółowej oceny oddziaływania, w sytuacji zidentyfikowania negatywnego oddziaływania na takie obiekty, bez względu na to, czy planowane działanie będzie zlokalizowane w granicach obiektu, czy też poza nimi. Eksperti posiadający wiedzę z zakresu ochrony dziedzictwa światowego i różnorodności biologicznej powinni zostać włączeni już na etapie ustalania zakresu raportu, tak aby wszystkie okoliczności wymagające oceny zostały prawidłowo zidentyfikowane. Ocena musi uwzględniać indywidualną charakterystykę obiektu objętego ochroną, w tym oddziaływania bezpośrednie i pośrednie oraz skumulowane. Istotny element oceny powinny stanowić alternatywne propozycje dotyczące realizacji projektu, z wyszczególnieniem tej, której realizacja w będzie w najmniejszym stopniu negatywnie oddziaływać na miejsca chronione. Kolejna zasada dotyczy proponowania środków zmniejszających negatywnie oddziaływanie, poczynając od tego, który prowadzi do jego zupełnego wyeliminowania. Kwestie dotyczące wpływu na miejsca objęte ochroną Konwencji powinny zostać ujęte w oddzielnym rozdziale dokumentu zawierającego ocenę oddziaływania. Powinien on zawierać sprecyzowane rekomendacje w zakresie środków zmniejszających negatywny wpływ na chronione miejsce. Ponadto dokument, również w części zawierającej analizy dotyczące oddziaływania na miejsca chronione, powinien zostać udostępniony. Nie chodzi tylko o udostępnienie społeczeństwu czy rdzennym mieszkańcom, ale również naukowcom, odpowiednim instytucjom państwa. W przypadku zidentyfikowania negatywnego oddziaływania na chroniony obiekt, inwestor powinien przygotować plan zarządzania, w którym zostałyby ujęte szczegółowo warunki monitoringu, czy prac mających na celu usunięcie skutków negatywnego oddziaływania. Plan ten powinien podlegać okresowemu audytowi prowadzonemu przez niezależne osoby<sup>644</sup>.

#### 5.4. Akty dotyczące ochrony wód

Drugi prezentowany obszar, do ochrony którego jest wykorzystywana ocena oddziaływania na środowisko, stanowią wody. Struktura aktów międzynarodowych

---

<sup>644</sup> Tamże, s. 6.

regulujących tę problematykę przedstawia się inaczej niż w przypadku ochrony przyrody. Historycznie ochrona prawnomiędzynarodowa została podzielona na regulacje dotyczące mórz (w tym oceanów) oraz rzek. Taki też podział zostanie wykorzystany w niniejszej pracy.

Status prawny mórz reguluje część prawa międzynarodowego zwana prawem morza. Podstawowym aktem w tym zakresie jest Konwencja NZ o prawie morza, ale również zwyczaj międzynarodowy<sup>645</sup>. Biorąc pod uwagę systematykę prawa międzynarodowego, międzynarodowe prawo morza kwalifikuje się jako odrębną gałąź, posiadającą własną aksjologię tworzącą ramy ochrony priorytetowych wartości, takich jak suwerenna równość państw, bezpieczeństwo żeglugi morskiej, ochrona środowiska morskiego<sup>646</sup>.

Z ochroną wód wiążą się jedne z najbardziej doniosłych spraw międzynarodowych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. W odniesieniu do ochrony mórz i oceanów będą to: sprawa testów nuklearnych w regionie Południowego Pacyfiku (Nowa Zelandia i Australia przeciwko Francji), sprawa Mox Plant dotycząca Morza Irlandzkiego (Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii), natomiast w zakresie rzek: sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj (Argentyna przeciwko Urugwajowi) oraz sprawa Gabčíkovo-Nagymaros na Dunaju (Węgry przeciwko Słowacji).

#### Konwencja NZ o prawie morza

Przykładem konwencji z lat 80. XX w. wprowadzających wymóg szacowania skutków środowiskowych realizowanych działań jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r. Na potrzebę zwiększenia ochrony środowiska mórz i oceanów zwrócono uwagę w Deklaracji Sztokholmskiej, w której trzy zasady dotyczyły bezpośrednio problematyki morskiej<sup>647</sup>.

---

<sup>645</sup> M. Muszyński, Państwo w prawie międzynarodowym. Istota rodzaje i atrybuty, Bielsko-Biała 2012, s. 54.

<sup>646</sup> T. Wasilewski, Stosunek wzajemny..., s. 86.

<sup>647</sup> L. Łukaszczyk wymienia zasady 7, 21 oraz 22 deklaracji. Pierwsza odnosiła się do zapobiegania zanieczyszczeniom mórz przez substancje mogące stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzkiego, niszczyć zasoby naturalne oraz uniemożliwiać legalne korzystanie z tych zasobów. Zasada 21 dotyczyła odpowiedzialności państw za spowodowanie zanieczyszczeń transgranicznych, a zasada 22 zachęcała państwa do rozwijania norm międzynarodowych dotyczących odpowiedzialności i kompensowania szkód spowodowanych w środowisku naturalnym; Międzynarodowa ochrona środowiska morskiego – główne problemy, system regulacji oraz zasady i formy współpracy, *Studia Ecologiae et Bioethicae*, tom 1, 2003, s. 254.

Konwencja stanowi podstawowy akt międzynarodowy regulujący spokojne korzystanie z wód mórz i oceanów właściwie we wszystkich aspektach. Zasadniczy cel ochrony w ramach konwencji stanowi szeroko rozumiana kwestia dotycząca mórz i oceanów, a wśród nich również ochrona środowiska. Kompleksowe uregulowanie różnych zagadnień dotyczących morza pozwala na stworzenie ram prawnych ułatwiających rozwiązywanie pojawiających się problemów. Konwencja odnosi się do wszystkich obszarów morskich i wprowadza w skali globalnej obowiązki państw dotyczące ochrony i zachowania środowiska morskiego, stąd może być postrzegana jako model dla dalszych regulacji kształtujących podstawę prawną ochrony środowiska morskiego<sup>648</sup>. Wśród 168 stron Konwencji NZ o prawie morza jest również Unia Europejska<sup>649</sup>.

J. Ciechanowicz McLean wyróżnia cztery zasady dotyczące zachowania środowiska w stanie nie pogorszonym wprowadzone przez tę konwencję. Pierwszą jest obowiązek ochrony środowiska morskiego rozumiany jako zasada *ius cogens* dla państw-stron konwencji. W konsekwencji podlega ona dalszemu uwzględnieniu w przyjmowanych przez takie państwo regulacjach prawnych. Drugą stanowi obowiązek współpracy międzynarodowej państw w formułowaniu i opracowywaniu międzynarodowych standardów, reguł i procedur odpowiadających regulacjom Konwencji. Trzecia zasada dotyczy samoobrony lub samoochrony. Wprowadza ona prawo państwa do podjęcia środków zapobiegawczych w celu zmniejszenia, usunięcia lub kontroli zanieczyszczeń w środowisku morskim. Ostatnia zasada kształtuje odpowiedzialność za spowodowanie zanieczyszczeń w środowisku morskim<sup>650</sup>.

---

<sup>648</sup> Tamże, s. 256 i 260.

<sup>649</sup> W początkowych pracach dotyczących opracowania tekstu Konwencji Komisja Europejska brała udział jako obserwator. Status taki posiadały jeszcze inne organizacje międzynarodowe. Przeciwko otrzymaniu statusu uczestnika podczas prac protestowały Stany Zjednoczone (do tej pory nie zdecydowały się na przystąpienie do Konwencji), obawiając się podwójnej, a przez to zbyt silnej, reprezentacji ze strony europejskiej. Ostatecznie za sukces uważa się klauzulę zawartą w art. 305 ust. 1 lit. f Konwencji, dopuszczającą przystąpienie również organizacji międzynarodowych, po spełnieniu warunków zawartych w aneksie IX<sup>649</sup>. Do tej pory Unia Europejska pozostaje jedyną organizacją wśród pozostałych członków-państw Konwencji. Unia Europejska bierze udział w spotkaniach Stron Konwencji, centralnym organem Konwencji, jako pełnoprawny uczestnik, podobnie jak państwa członkowskie UE – strony Konwencji. Bywa też stroną w sporach dotyczących spraw regulowanych przez UNCLOS (Chile przeciwko Wspólnocie Europejskiej, sprawa nr 7, Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, 2000 r.). UE przystąpiła do Konwencji 1 kwietnia 1998 r. na podstawie decyzji Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI (Dz.U. L 179 z 23.6.1998, s. 1).

<sup>650</sup> Konwencja o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniami, Gdańskie Studia Prawnicze, tom XXXIII, 2015, s. 99.



Propozycja włączenia oceny oddziaływania do tekstu przygotowywanej Konwencji pojawiła się na wczesnym etapie prac i właściwie nie budziła większego sprzeciwu ze strony państw. W ramach prac roboczych proponowano włączenie tego instrumentu jako właściwy sposób realizacji zobowiązań konwencyjnych, wraz z obowiązkiem przygotowania dokumentu analizującego oddziaływanie w przypadku znaczących zmian w środowisku morskim. W procedurze udział miałyby brać zainteresowane organizacje międzynarodowe<sup>651</sup>. Jednak przyjęty finalnie tekst różnił się od tej wersji.

W treści przywołanych artykułów Konwencji, pomimo początkowych propozycji, zabrakło odwołania wprost do oceny oddziaływania na środowisko. Posłużono się ogólniejszym wyrażeniem „ocena możliwych skutków”. W literaturze podnosi się<sup>652</sup>, że było to działanie celowe, pozwalające na przeprowadzenie takiej oceny zgodnie z krajowym porządkiem prawnym. W 1982 r., kiedy tworzono Konwencję, nie we wszystkich krajach obowiązywały procedury oceny oddziaływania na środowisko. Nie ulega jednak wątpliwości, że użyte wyrażenie co do istoty odnosi się do oceny oddziaływania na środowisko<sup>653</sup> i tak też obecnie jest interpretowane<sup>654</sup>.

Zgodnie z art. 206 Konwencji ocena wykonywana przez państwo ma uwzględniać „tak dalece jak to jest praktycznie możliwe, potencjalne następstwa”, co w zasadniczy sposób kształtuje zakres merytoryczny przeprowadzanej oceny. Pomocne w interpretacji kolejnego ogólnego wyrażenia mogą być inne regulacje Konwencji, w tym art. 194, a w szczególności jego ust. 1, zgodnie z którym państwa mają stosować „odpowiednio do swoich możliwości, w zależności od okoliczności indywidualnie lub wspólnie, wszelkie środki zgodne z niniejszą konwencją, które są konieczne dla zapobiegania, zmniejszania i kontroli zanieczyszczenia środowiska morskiego z jakiegokolwiek źródła, wykorzystując w tym celu najlepiej nadające się do zastosowania sposoby, jakie pozostają w ich dyspozycji, oraz dążą do uzgadniania swojej polityki w tej dziedzinie”. Odwołanie do odpowiednich możliwości państwa nawiązuje do różnic, między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się, w dostępie do metod przeprowadzenia oceny oddziaływania i stopnia zaawansowania posiadanych technologii, dostępu do danych

---

<sup>651</sup> L. Kong, *Environmental Impact Assessment under the United Nations Convention on the Law of the Sea*, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, issue 3, 1 September 2011, s. 658.

<sup>652</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 98–99.

<sup>653</sup> L. Kong, *Environmental Impact...*, s. 658.

<sup>654</sup> Zdaniem Izby Sporów Dotyczących Dna Morskiego Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza zobowiązanie do przeprowadzenia oceny oddziaływania wynika wprost z Konwencji. *Responsibilities and Obligations Of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in The Area*, *Advisory Opinion*, 1 February 2011, pkt 145, <https://www.itlos.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

środowiskowych. Wyniki przeprowadzonej oceny podlegają opublikowaniu oraz przekazaniu organizacjom międzynarodowym, które następnie udostępniają je wszystkim państwom. Taki mechanizm szerokiej wymiany informacji odpowiada globalnemu podejściu do ochrony zasobów morskich.

Pomimo niewątpliwych korzyści wynikających z włączenia procedury ocenowej do Konwencji, L. Kong zauważa pewne niedoskonałości, na które składa się duża swoboda pozostawiona państwu przy ustalaniu spełnienia przesłanek istotnego zanieczyszczenia lub znaczących i szkodliwych zmian w środowisku morskim warunkującym przeprowadzenie oceny. Do negatywnych cech zaliczone zostały szcążkowa regulacja proceduralna, jak również brak zapewnienia czynnego udziału innych państw na etapie poprzedzającym przeprowadzenie oceny, czyli udział w ustalaniu ewentualnych skutków, które zasługują na szczególną uwagę<sup>655</sup>.

Regulacje Konwencji o ochronie mórz tworzą rozwiązania ramowe dla oceny oddziaływania i ze względu na miejsce, jakie konwencja zajmuje w systemie międzynarodowym. Istniejące luki w określonym stopniu są uzupełniane w drodze aktów kształtujących prawnomiędzynarodową ochronę środowiskową poszczególnych mórz. Zostaną one omówione w kolejnym podrozdziale.

### Konwencje o ochronie mórz regionalnych

Ochrona mórz została szeroko rozwinięta m.in. w ramach zapoczątkowanego w 1974 r. przez UNEP Programu Mórz Regionalnych. Objął on m.in.: Morze Śródziemne<sup>656</sup>, Zatokę Gwinejską<sup>657</sup>, Południowo-Wschodni Pacyfik<sup>658</sup>, Morze Czerwone i Zatokę Adeńską<sup>659</sup>, Morze Karaibskie<sup>660</sup>, Ocean Indyjski oraz Wschodnią Afrykę<sup>661</sup>, Południowy Pacyfik<sup>662</sup>, Morze Czarne<sup>663</sup>, Północno-Wschodni Pacyfik<sup>664</sup>. Każde z mórz uzyskało indywidualną ochronę prawną,

---

<sup>655</sup> L. Kong, *Environmental Impact Assessment...*, s. 659–660.

<sup>656</sup> Konwencja barcelońska, *Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*, Barcelona 1976, 15 ILM 290 (1976).

<sup>657</sup> Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki.

<sup>658</sup> Konwencja limska.

<sup>659</sup> Konwencja o ochronie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej.

<sup>660</sup> Konwencja kartageńska.

<sup>661</sup> *Convention for the protection, Management and Development of the marine and Coastal Environment of the East African Regional*, Nairobi 1985, *International Environmental Legal Materials and Treaties* 985:46.

<sup>662</sup> Konwencja z Noumea.

<sup>663</sup> Konwencja o ochronie Morza Czarnego.

<sup>664</sup> *Convention for Co-operation in the Protection and Sustainable Development of the North-East Pacific*, Antigua, Guatemala, 2002 (oczekuje na wejście w życie).

dostosowaną do konkretnych potrzeb. Ocena oddziaływania na środowisko<sup>665</sup> stanowi instrument wspierający realizację niektórych z obowiązków konwencyjnych. Regulacje dotyczące oceny oddziaływania na środowisko mogą być następnie rozwijane w protokołach mających uszczegóławiać regulacje konwencyjne<sup>666</sup>.

Przywołane konwencje mają charakter ramowy. Przyjmują też podobne podejście do rozwiązywania problemów dotyczących zachowania i ochrony środowiska morskiego: zobowiązanie do ochrony różnorodności biologicznej, właściwego zarządzania zasobami naturalnymi i obszarami podlegającymi szczególnej ochronie<sup>667</sup>.

Na mocy Konwencji barcelońskiej strony zostały zobowiązane do przeprowadzenia oceny oddziaływania planowanych do realizacji aktywności, które mogą spowodować znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko morskie oraz są przedmiotem pozwolenia wydawanego przez władzę. Ocena oddziaływania powinna odbywać się w ramach współpracy pomiędzy państwami. Zakresem oceny objęto nie tylko skutki wywoływane na obszarach jurysdykcji lub kontroli państwa, lecz również znajdujące się poza nimi<sup>668</sup>.

Bezpośrednio do oceny oddziaływania na środowisko odwołują się cztery z sześciu protokołów do Konwencji barcelońskiej. W preambułach protokołów z 1980 r.<sup>669</sup> oraz 2002 r.<sup>670</sup> uwzględniono stosowanie m.in. oceny oddziaływania na

---

<sup>665</sup> Analizę dotyczącą rozwiązań proceduralnych oceny oddziaływania na środowisko ujętych w poszczególnych konwencjach zawiera kolejny rozdział pracy. W podrozdziale zostanie zwrócona uwaga na regulacje charakteryzujące poszczególne akty prawne.

<sup>666</sup> Np. Protocol for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-Based Sources to Kuwait Regional Convention For Co-Operation On The Protection Of The Marine Environment From Pollution, dotyczący zanieczyszczeń ze źródeł lądowych, zawiera zobowiązanie do oceny środowiskowych skutków działań w celu zastosowania odpowiednich środków mających zapobiegać negatywnemu oddziaływowaniu lub je zmniejszać. Państwa zostały zobowiązane do uwzględnienia w ramach oceny takich elementów, jak opis środowiska, działania, identyfikacji oddziaływań, środków mających chronić środowiska itp. (art. VIII Protokołu).

<sup>667</sup> M.M. Kenig-Witkowska, Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe, Warszawa 2011, s. 188–189.

<sup>668</sup> Por. art. 4 ust. 3 lit. c i d Konwencji.

<sup>669</sup> Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources and Activities, Athens, 17 May 1980, 19 ILM 869 (1980).

<sup>670</sup> Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea, Malta 2002, <https://wedocs.unep.org>, dostęp: 27.02.2019 r., Protocol concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency, Barcelona 1976, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r..

środowisko jako uznanej praktyki ochrony środowiska. W Protokole z 1995 r.<sup>671</sup>, dotyczącym obszarów poddanych szczególnej ochronie, wprowadzono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania, przed wydaniem decyzji dla projektów infrastrukturalnych oraz innych aktywności, które mogą w sposób szczególny oddziaływać na takie obszary, gatunki oraz ich siedliska. Państwa powinny wziąć pod uwagę skutki bezpośrednie i pośrednie, średnioterminowe i długoterminowe oraz skumulowane. Natomiast w Protokole z 1994 r.<sup>672</sup> przewidziano m.in. badanie skutków środowiskowych przed wydaniem oraz odnowieniem pozwolenia niezbędnego przed rozpoczęciem „wszelkiej działalności na obszarze objętym protokołem”<sup>673</sup>. Ze względu na charakter, zakres i czas trwania działań oraz zastosowane metody techniczne oraz charakterystykę obszarów organ może wymagać przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że zastosowanie tego instrumentu nie jest obowiązkowe, ale nakładane przez organy. Podstawowy zakres oceny oddziaływania określa załącznik nr IV do Protokołu. Nietypowym rozwiązaniem przyjętym w Protokole jest wprowadzenie podstawy do odmowy wydania pozwolenia ze względu na kwestie środowiskowe. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Protokołu pozwolenia odmawia się, jeżeli z przesłanek wynika, że proponowana działalność może spowodować znaczące szkodliwe zmiany w środowisku, których nie można uniknąć poprzez nałożenie warunków bezpośrednio w pozwoleniu (takich jak wymogi dotyczące środków, technik i inne). Skutek prawny tego postanowienia osłabia fakt, że Protokół nie wszedł jeszcze w życie.

Ocenę oddziaływania na środowisko wprowadza Konwencja o ochronie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej z 1982 r. oraz przyjęty do niej Protokół dotyczący zachowania różnorodności biologicznej i ustanawiający obszary chronione<sup>674</sup>. Przewiduje on stosowanie instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do obecnych oraz przyszłych aktywności w celu ustalenia stopnia oddziaływania takich aktywności na środowisko. W Protokole podkreślona została znacząca rola oceny oddziaływania, jaką może ona odgrywać w minimalizowaniu utraty różnorodności biologicznej oraz utraty siedlisk gatunków. Kilukrotnie podkreślano konieczność przyjęcia i stosowania oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do różnych aktywności mogących oddziaływać na rejony przybrzeżne

---

<sup>671</sup> Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, Barcelona, 10 June 1995, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>672</sup> Protocol for the protection of the Mediterranean Sea against pollution resulting from exploration and exploitation of the continental shelf and the seabed and its subsoil, Madrid, 14 Octobre 1994, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>673</sup> Por. art. 4 ust. 1 Protokołu.

<sup>674</sup> Protokół z 2005 r., który zastąpił Protokół z 1982 r. o takim samym tytule.

oraz środowisko morskie. Zwrócono uwagę na zasadność włączenia do oceny oddziaływania na środowisko kwestii dotyczących oddziaływania na gatunki uznane za zagrożone.

Bliźniacze regulacje dotyczące stosowania oceny oddziaływania wprowadzają Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki oraz Konwencja limska, obie z 1981 r. Na ich mocy państwa-strony zostały zobowiązane do przeprowadzenia oceny oddziaływania dla działań planowanych do realizacji, które mogą spowodować znaczące zanieczyszczenie lub znaczącą szkodliwą zmianę w obszarze objętym konwencją. Podobne ramowe regulacje dotyczące wykorzystania oceny oddziaływania na środowisko zawierają Konwencja kartageńska oraz Konwencja o ochronie Morza Czarnego z 1992 r. Konwencja z Noumea dołączyła do zwykłych regulacji dotyczących oceny oddziaływania na środowisko kwestie dotyczące udziału społecznego. Natomiast w konwencji z Antigua z 2002 r. podkreślono konieczność wzmocnienia oceny oddziaływania na środowisko, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko morskie lub wybrzeża.

#### Konwencje dotyczące ochrony cieków wodnych

Regulacje prawnomiędzynarodowe dotyczące cieków wodnych należą do najliczniejszego grona, spośród omawianych w niniejszym rozdziale. Niewątpliwie należą też do najstarszych. T. Srogosz pisze wręcz o wyodrębnieniu się międzynarodowego prawa cieków wodnych<sup>675</sup>. Zawieranie międzynarodowych porozumień regulujących wzajemne prawa i obowiązki państw wykorzystujących ten sam ciek wodny było naturalną przestrzenią na kształtowanie relacji między państwami i zabezpieczanie ich interesów.

Jeden z zasadniczych aktów w tym zakresie stanowi Konwencja Cieków Wodnych ONZ<sup>676</sup>. Tekst Konwencji został oparty w znacznej części na projekcie przygotowanym przez ILC trzy lata wcześniej. Przyjęte różnice pomiędzy tekstami obu dokumentów stanowią konsekwencje odmiennych stanowisk zajmowanych

---

<sup>675</sup> T. Srogosz, [w:] J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 227.

<sup>676</sup> Wzorowana na Konwencji NZ o prawie morza, ma charakter kodyfikujący, choć nie aż w takim zakresie, jak ta ostatnia konwencja. Jej postanowienia wykraczają poza problematykę ochrony środowiska. Niezeglugowe wykorzystanie obejmuje cele rolnicze, przemysłowe, komunalne, energetyczne, rybactwo.

przez państwa zainteresowane przyjęciem konwencji<sup>677</sup>. Warto odnotować, że prace dotyczące przygotowania projektu konwencji w ramach ILC trwały od 1971 r. Przez ten czas powstało 13 raportów<sup>678</sup>. Konwencja dokonuje kodyfikacji szeregu zasad pochodzących z prawa zwyczajowego. Oprócz określenia sposobu regulowania interesów państw, o czym dalej, zawiera szczegółowe regulacje dotyczące środowiska, takie jak ochrona, zachowanie, zarządzanie ciekami międzynarodowymi.

Odwołanie do oceny oddziaływania na środowisko zostało dodane już na etapie negocjacji przez delegacje rządowe do art. 12 tekstu konwencji, jako jedyna zmiana do projektu przygotowanego przez *International Law Commission*. Zdaniem S.C. McCaffreya ostateczna redakcja przywołanego artykułu stanowi swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami zawarcia oddzielnego porozumienia dotyczącego oceny oddziaływania na środowisko, a przeciwnikami takiego rozwiązania<sup>679</sup>.

Oceny oddziaływania na środowisko, do których odwołuje się Konwencja, można postrzegać przez pryzmat uwarunkowań dotyczących obszaru poddanego ochronie. Składają się na nie szczególne relacje, jakie występują pomiędzy państwami położonymi przy tym samym cieku wodnym. Do zasadniczych zagadnień należy poszukiwanie sposobu na pogodzenie interesów wyrażanych przez poszczególne państwa, ale większą trudność stanowi znalezienie właściwego balansu pomiędzy różnymi kategoriami użytkowania stosowanymi dotychczas lub planowanymi do wykorzystania przez poszczególne państwa. Wzajemne relacje wyznacza fakt realnego wykorzystywania takich zasobów przez wszystkie państwa, nawet jeżeli wykorzystanie to różni się w poszczególnych państwach. Większość sposobów użytkowania w sposób bezwarunkowy oddziałuje na wykorzystanie wód rzek przez państwa położone wzdłuż dalszego odcinka biegu rzeki. Na opisane relacje nakładają się typowe problemy dotyczące ochrony cieków wodnych przed zanieczyszczeniami. Naturalne uwarunkowania sprawiają, że najbardziej dotknięte skutkami zanieczyszczenia będą państwa, które do powstania tych zanieczyszczeń

---

<sup>677</sup> Różnice zdań pomiędzy państwami przedstawia m.in. M. Fitzmaurice, *Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, *Leiden Journal of International Law*, vol. 10, issue 3, 1997, s. 501–508.

<sup>678</sup> R. Lapidoth, *Dispute Settlement under the 1997 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, [w:] M.N. Schmitt, ed. *International Law Across the Spectrum of Conflict: Essays in Honour of Professor L. C. Green on the Occasion of His Eightieth Birthday*, *International Law Studies Series*, US Naval War College, vol. 75, 2000, s. 231.

<sup>679</sup> *The Law of...*, s. 475. Poprawka została zgłoszona przez Holandię A/C.6/51/NUW/WG/CRP.38, Report of the Sixth Committee convening as the Working Group of the Whole.

nie przyczyniły się wcale. Wszystko to sprawia, że wykorzystanie współdzielonego zasobu musi opierać się o stałą współpracę pomiędzy państwami.

Przybliżona powyżej charakterystyka złożonych relacji międzypaństwowych pokazuje, że zasadnicze elementy regulowane w akcie prawnomiędzynarodowym powinny zostać skoncentrowane wokół wypracowania ram korzystania z cieków, zapobiegania powstawaniu sporów oraz tworzenia ram prawnych do ich rozwiązywania. Rozwiązania przyjęte w Konwencji spełniają te wymogi. Wśród niezbyt rozbudowanego katalogu zasad na szczególną uwagę zasługuje zasada racjonalnego i sprawiedliwego uczestniczenia w korzystaniu z cieków wodnych.

R. Lapidoth do zasadniczych regulacji zalicza: unikanie konfliktów przez wymianę informacji, prowadzenie konsultacji dotyczących sprawiedliwego korzystania z zasobów, notyfikację działań planowanych do realizacji, prowadzenie dialogu oraz konsultacji. W sytuacji niezgodnienia stanowisk pozostaje rozpoczęcie negocjacji, jeżeli takie żądanie zgłosi strona Konwencji<sup>680</sup>.

W dużej części oceny oddziaływania na środowisko, uwzględnione w Konwencji, wpisują się w rozwiązanie problemów powstających w związku z wykorzystaniem zasobów współdzielonych. Państwa zostały zobowiązane do powiadomienia innych państw, które są położone przy ciekach wodnych, o działaniach planowanych do realizacji. Co ciekawe, kryterium identyfikującego działanie, o którym należy powiadomić, nie stanowi wyłącznie oddziaływanie na środowisko państwa narażenia, lecz znaczące negatywne oddziaływanie na to państwo. Daje to podstawy do znacznie szerszej interpretacji niż wywoływanie negatywnych skutków w środowisku.

Przyjęcie Konwencji doprowadziło do wzmocnienia regulacji dotyczących oceny oddziaływania również w innych aktach prawnych związanych z wykorzystaniem rzek i naturalnych zbiorników wodnych. Przykład stanowią zmiany wprowadzone w *the Revised Protocol on Shared Watercourses in the Southern African Development Community, 2000*<sup>681</sup>, gdzie rozbudowano obowiązek notyfikacji, wcześniej

---

<sup>680</sup> R. Lapidoth, *Dispute Settlement...*, s. 232–233.

<sup>681</sup> Zarówno *Protocol on Shared Watercourse Systems in the Southern African Development Community (SADC) Region* signed at Johannesburg, 28 August 1995 (<http://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0n.htm>; dostęp: 27.02.2019 r.), pierwszy tego typu akt wiążący w regionie południowej Afryki, jak również Zmieniony protokół z 2000 r. pozostawały pod dużym wpływem regulacji międzynarodowych, takich jak zasady helsińskie (*The Helsinki Rules on the Uses of Waters of International Rivers*, International Law Association, Rep. of the 52d Conf., adopted at Helsinki, Aug. 20, 1966) oraz Globalny Program Działań Agenda 21. Oba akty dotyczą wszelkiego wykorzystania wód powierzchniowych. W regulacjach starano się osiągnąć równowagę pomiędzy różnymi interesami państw dotyczącymi rozwoju, a potrzebami ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego

ograniczony jedynie do sytuacji nadzwyczajnych<sup>682</sup>, i objęto nim m.in. notyfikację dotyczącą działań planowanych do realizacji, które mogą powodować negatywne oddziaływania.

Regulacje dotyczące oceny oddziaływania stanowią w zasadzie powtórzenie tych przyjętych w Konwencji. Dotyczy to zarówno okoliczności uzasadniających wszczęcie postępowania transgranicznego, tj. wywołania znaczącego negatywnego skutku w państwie dzielącym ciek, przyjętego 6-miesięcznego terminu oczekiwania na stanowisko państwa nadbrzeżnego, nałożonego obowiązku powstrzymania się od podejmowania decyzji w okresie, w którym nie zostanie transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko<sup>683</sup>.

Regulacje zawarte w innej konwencji odnoszącej się do cieków wodnych, tj. w Helsińskiej Konwencji EKG ONZ z 1992 r. dotyczące oceny oddziaływania zobowiązują do przyjęcia i stosowania przez państwa oceny oddziaływania na środowisko. W ramach wzmacniania współpracy, usuwania ewentualnych rozbieżności istniejących w poszczególnych krajach, które mogłyby negatywnie oddziaływać na realizację postanowień tej Konwencji, zachęcano do przyjmowania umów szczegółowo określających stanowiska stron. Wśród wskazanych możliwych zakresów regulacji znalazło się odwołanie do oceny oddziaływania na środowisko. Komisje wspólne (oryg. *joint bodies*), które miałyby zostać utworzone w takich umowach, powinny brać udział w ocenie oddziaływania na środowisko, przeprowadzanej zgodnie z międzynarodowymi regulacjami. Przyjęta redakcja oznacza, że komisje wspólne same nie przeprowadzałyby oceny oddziaływania, zatem nie zastępowałyby państwa, a ich rolę można określić jako pomocniczą. Odwołanie do regulacji międzynarodowych jest zrozumiałe, albowiem tekst Konwencji przygotowywano z przeznaczeniem dla krajów europejskich, w których podstawy prawne oceny oddziaływania na środowisko zostały ukształtowane w sposób najbardziej szczegółowy. Tworzenie dodatkowych regulacji w tym zakresie nie wprowadziłoby nowej treści, lecz mogłyby stanowić zbędne powtórzenie obowiązujących już rozwiązań. Niemniej jednakże odwołanie się

---

rozwoju. E.M. Mokuoane, Revised protocol on shared watercourses in the Southern African Development Community, [w:] C.L. Abernethy (ed.), *Intersectoral management of river basins. Proceedings of an International Workshop on Integrated Water Management in Water-Stressed River Basins in Developing Countries: Strategies for Poverty Alleviation and Agricultural Growth*, Loskop Dam, South Africa, 16–21 October 2000, 2001, s. 344.

<sup>682</sup> Por. art. 2 pkt 9 Protocol on Shared Watercourse Systems in the Southern African Development Community (SADC) Region signed at Johannesburg, 28 August 1995.

<sup>683</sup> Zmieniony Protokół, art. 4 ust. 1.



w treści Konwencji do oceny oddziaływania potwierdza rolę, jaką ten instrument odgrywa w ochronie środowiska.

Przykładem innego aktu dotyczącego ochrony wód jest Porozumienie o współpracy dotyczącej Nilu<sup>684</sup> zawarte w 2010 r. przez kraje basenu Nilu w celu rozwoju, ochrony, zachowania oraz zarządzania rzeką Nil i jej zasobami. Porozumienie, negocjowane przez ponad dekadę<sup>685</sup>, tworzy system zarządzania rzeką oparty o nowy podmiot – Komisję dorzecza Nilu. Oprócz ogólnej roli, jaką powierzono Komisji, jako instytucji mającej koordynować współpracę pomiędzy krajami w celu realizacji zasad, praw i obowiązków wynikających z Porozumienia, w zakresie ocen oddziaływania na środowisko powierzono jej m.in. opracowanie kryteriów kwalifikowania działania jako znacząco negatywnie oddziałującego na środowisko, czyli kryteriów, które decydują o przeprowadzeniu oceny oddziaływania<sup>686</sup>. W Porozumieniu uznano ocenę oddziaływania za jedną z podstawowych zasad zarządzania rzeką i jej rozwojem. Ponadto ma to być instrument prewencyjnej ochrony, zobowiązujący do przeprowadzenia całościowej oceny oddziaływania, jaką planowane działanie może wyrzucić na własne terytorium oraz na terytoria innych krajów dorzecza.

#### 5.5. Akty dotyczące ochrony powietrza

Prawo międzynarodowe w zakresie tworzenia podstaw prawnych ochrony powietrza przez długi czas zachowywało daleko idącą wstrzeźliwość, w porównaniu do tworzenia podstaw prawnych międzynarodowej ochrony przyrody czy wód. W rezultacie, niemal do końca lat 70. XX w. nie udało się wynegocjować szerszej umowy wielostronnej regulującej kwestię ochrony powietrza.

Wśród dokumentów wypracowanych w obszarze europejskim zwraca uwagę rezolucja Rady Europy pt. Deklaracja Zasad w sprawie Zmniejszenia Zanieczyszczenia Powietrza z 1968 r.<sup>687</sup> Od strony prawnej jest to niewiążący akt. Jak zasadnie zwraca uwagę K. Boisseree, można to postrzegać jako wadę, ale biorąc pod uwagę ówczesne warunki, łatwiej było przyjąć naprawdę nowoczesny model dotyczący kontroli zanieczyszczeń, jak to miało w przypadku omawianej rezolucji,

---

<sup>684</sup> Ang. Framework Agreement on the Nile River Basin Cooperative, Entebbe, 14 May 2010, [www.nilebasin.org](http://www.nilebasin.org), dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>685</sup> Dane ze strony: <http://www.nilebasin.org/>, dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>686</sup> Por. art. 9 ust. 2 Porozumienia o współpracy dotyczącej Nilu.

<sup>687</sup> Resolution (68) 4 European Declaration of Principles on Air Pollution Control, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 8 March 1968.

niż prowadzić prace nad prawnie wiążącą konwencją, obarczone wysokim ryzykiem związanym z koniecznością osiągnięcia kompromisu pomiędzy państwami, którego wynikiem będą mniej innowacyjne rozwiązania<sup>688</sup>.

W preambule Deklaracji podkreślono, że powietrze jest niezbędne do życia, a jego naturalna jakość musi zostać zapewniona w celu ochrony zdrowia człowieka i jego dobrostanu, jak również ochrony środowiska. Ochrona środowiska została oparta o zasadę prewencji, która powinna charakteryzować przyjmowane rozwiązania legislacyjne. Chodzi również o stworzenie takich narzędzi dla władz, które pozwoliłyby wprowadzać właściwe rozwiązania techniczne, z uwzględnieniem różnych czynników, w tym ich możliwości zmienności w czasie: stopnia zanieczyszczenia, poziomu zurbanizowania terenu, sytuacji geograficznej i innych. Proces planowania urbanistycznego oraz rozwoju przemysłu powinien uwzględniać wpływ na zanieczyszczenie powietrza.

Chociaż niewymienione wprost, także ze względu na datę przyjmowania Deklaracji, zostało w niej uwzględnione podejście charakterystyczne w późniejszym okresie dla zasady prewencji. W dokumencie zwraca się uwagę na wprowadzenie pozwoleń emisyjnych dla instalacji wprowadzających do powietrza określone substancje. Zakresem objęto zarówno nowo powstające instalacje, jak też dotychczas działające, które w sposób znaczący przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza, z tym że dla nowych instalacji oraz istniejących, ale podlegających zmianom, powinny zostać wprowadzone indywidualne zezwolenia, wydawane w procedurze uwzględniającej lokalizację, konstrukcję oraz rozwiązania przyjęte do ograniczania emisji. Zalecono również wprowadzenie zezwoleń dla pozostałych instalacji, które mniej znacząco przyczyniają się do zanieczyszczenia powietrza. W ich przypadku organ przeprowadzałby badanie dotyczące rozmieszczenia takich instalacji, tak aby bliska lokalizacja nie prowadziła do znaczących emisji. Chodzi zatem o taki element, który w późniejszym okresie przeprowadzany w ramach oceny oddziaływania, zostanie określony jako badanie oddziaływań skumulowanych.

W roku 1968 r., kiedy Deklaracja została przyjęta, nie dziwi brak odwołania do ocen oddziaływania na środowisko, nieznanych wówczas nawet w USA. Niemniej jednak poruszone wątki zapowiadają bliski związek z ocenami oddziaływania na środowisko. W omawianym dokumencie odwołano się do instrumentów, dla których realizacji w latach 70. i kolejnych oceny oddziaływania stały się typowym rozwiązaniem. Dotyczy to inwestycji objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia

---

<sup>688</sup> Chances and Problems of International Agreements on Environmental Pollution, *Natural Resources Journal*, vol. 12, issue 2 (April 1972), s. 226.

emisyjnego, które mogą być kwalifikowane jako negatywnie oddziałujące na środowisko. Jednym z rodzajów oddziaływań analizowanych w ramach oceny oddziaływania są oddziaływania skumulowane. W regulacji nakładającej konieczność stworzenia procedur dotyczących przygotowania wspólnego opracowania *joint study* przez państwa zainteresowane odnośnie do zanieczyszczeń na obszarach transgranicznych można upatrywać prekursora swego rodzaju transgranicznej procedury ocen oddziaływania na środowisko.

Kolejnym aktem, poprzez który problem czystości powietrza zyskał ochronę międzynarodową, jest Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości<sup>689</sup>, negocjowana w ramach współpracy OECD oraz EKG ONZ, z inicjatywy Szwecji oraz Norwegii. Wskazuje ona na konsultacje, jakie miałyby być podjęte między stronami Konwencji – na terenie której transgraniczne zanieczyszczenie powietrza powstaje lub może powstać w związku z prowadzoną lub zamierzoną przez nie działalnością oraz stroną faktycznie dotkniętą lub narażoną na znaczne ryzyko transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości. Zwraca uwagę dość ogólne sformułowanie dotyczące zainicjowania konsultacji – na prośbę umawiającej się strony narażonej, jak również etap – we wczesnym stadium. Konsultacje miałyby się odnosić do prowadzonej lub zamierzonej działalności państwa pochodzenia. Wydaje się, że konsultacje, skoro mają dotyczyć takiej działalności, która faktycznie dotyka lub naraża na znaczne ryzyko transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, realizują bardziej zasadę prewencji niż przezorności, w przeciwnym przypadku zamiast wyrazu „faktycznie” użyto by wyrażenia określającego mniejszy stopień pewności co do możliwości spowodowania transgranicznego zanieczyszczenia.

## 5.6. Akty międzynarodowe w zakresie zmian klimatu

Poszukiwanie w miarę uniwersalnie akceptowalnych rozwiązań przeciwdziałających występującym globalnie zmianom klimatu stanowi jedno z najważniejszych wyzwań epoki, a biorąc pod uwagę, że wymaga ono uwzględnienia wielu płaszczyzn zarządzania oraz oddziaływania na liczne aspekty polityczne oraz społeczno-ekonomiczne, określenie, że jest to najbardziej doniosłe wyzwanie, przed jakim staje prawo ochrony środowiska, nie jest przesadzone<sup>690</sup>. Przyjmowane w tym zakresie działania wykraczają znacznie poza tradycyjnie pojmowaną ochronę powietrza. Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean prawo

---

<sup>689</sup> Sporządzona w Genewie 13 listopada 1979 r.

<sup>690</sup> C.W. Christopher, *Success by a thousand...*, s. 551. A. Gubrynowicz, *Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2005, s. 29.

klimatyczne ma specyficzny charakter, wyrażający się m.in. w tym, że dominują w nim rozwiązania tworzone „z góry na dół”, od prawa międzynarodowego, czyli Konwencji w sprawie zmian klimatu, począwszy, przez regulacje unijne, aż do regulacji krajowych<sup>691</sup>.

W prawie międzynarodowym rośnie liczba aktów wyrażających potrzebę uwzględniania zmian klimatu w podejmowanych działaniach. Podstawowym jest Konwencja w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r. Wiążące limity emisji gazów powodujących efekt cieplarniany wprowadzają poszczególne protokoły, np. Protokół z Kioto z 1997 r.<sup>692</sup>, stanowiący zarówno jej uzupełnienie, jak też międzynarodowe porozumienie dotyczące globalnego ocieplenia. Kolejnym jest porozumienie paryskie<sup>693</sup>. Zmiany klimatu są rozumiane jako te zmiany, które zostały spowodowane pośrednio lub bezpośrednio działalnością człowieka, zmieniającą skład atmosfery ziemskiej i odróżnianej od naturalnej zmienności klimatu obserwowanej w porównywalnych okresach<sup>694</sup>.

Konwencja nakłada na strony szereg obowiązków związanych ze zmianami klimatu, kładąc nacisk na działania mające zmniejszyć źródła emisji, jak również rozbudowę środków pochłaniających emitowane gazy przyczyniające się do globalnego ocieplenia. Zwraca się uwagę na konieczność prowadzenia badań i systematycznych obserwacji oraz podnoszenie świadomości społecznej przez edukację i szkolenia. Obowiązki polegają na identyfikacji źródeł antropogenicznej emisji gazów cieplarnianych, obliczania emisji pochodzących z tych źródeł i usuwanych przez pochłaniacze. Wśród wielu działań, do których zobowiązuje Konwencja, do podstawowych należy zaliczyć przygotowanie strategii, a następnie wdrożenie odpowiednich środków mających na celu łagodzenie zmian klimatu poprzez ograniczenie antropogenicznej emisji oraz ochronę i podnoszenie wydajności pochłaniaczy i zbiorników tych gazów.

Wśród zobowiązań nałożonych na państwa są te związane z uwzględnianiem zmian klimatu w projektach lub podejmowanych przedsięwzięciach w dziedzinie społecznej, ekonomicznej i polityki ochrony środowiska. Celem jest łagodzenie lub adaptacja do zmian klimatu. Instrumentem wymienionym w Konwencji jest ocena oddziaływania na środowisko, formułowana i określana przez państwa z punktu

---

<sup>691</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Węzłowe problemy prawa...*, s. 10–11.

<sup>692</sup> Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684.

<sup>693</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017 r., poz. 36.

<sup>694</sup> Por. art. 1 pkt 2 Konwencji.

widzenia minimalizowania negatywnego wpływu na gospodarkę, zdrowie publiczne i jakość środowiska.

Zdaniem C.W. Christophera, instrumentem właściwym do rozwiązania problemu jest ocena oddziaływania na środowisko, elastyczność której pozwala na zważenie różnorodnych oddziaływań na środowisko, z uwzględnieniem alternatyw proponowanych aktywności oraz stanowiska społeczności, znajdującej się w zasięgu jej oddziaływania<sup>695</sup>. Niewątpliwą zaletą oceny jest ich powszechne stosowanie. Przedstawione stanowisko prezentuje podejście optymistyczne, w wypowiedziach doktryny bowiem uwypukla się zwykle trudności związane z zastosowaniem oceny oddziaływania do walki ze zmianami klimatu. Ocena oddziaływania została stworzona jako instrument właściwy do przeciwdziałania dalszemu zanieczyszczaniu rzek, powietrza, ziemi, czyli zjawiskom dostrzegalnym łatwo i w krótkim okresie, w których wpływ planowanej inwestycji na środowisko jest niekwestionowany. Zmiany klimatu skutków widocznych w takim stopniu i w tak krótkim okresie nie wywołują. Wśród wielu, zmiany klimatu wpływają na przekształcenia w podstawowych obszarach podlegających ocenie oddziaływania bezpośrednio – ekosystemy w lasach, wodach, wrażliwość na choroby wśród roślin, zwierząt i ludzi, czy pośrednio – zmiany pogodowe doprowadzą do wzrostu kosztów podróży, handlu, turystyki, infrastruktury, co przełoży się na gospodarkę zarówno państw rozwijających się, jak też rozwiniętych<sup>696</sup>.

Zwraca się również uwagę na trudności związane z zastosowaniem oceny oddziaływania przy określeniu, jaki będzie wpływ danej aktywności na zmiany klimatu. Ich źródłem jest przede wszystkim naukowa niepewność wpływająca na brak przewidywania połączony z brakiem przygotowania na zmiany klimatu wynikające z prawdopodobieństwa, skali, czasu i lokalizacji wystąpienia zmian wywołanych właśnie przez zmiany klimatu. Jeśli chodzi o ocenę wpływu pojedynczego planu lub programu na poziomie lokalnym, niepewność dotyczy braku niezbędnych informacji dla tego obszaru. Łatwiejsze wydaje się mierzenie wpływu regionu albo sektora na zmiany klimatu. Nie zmienia to faktu, że zastosowanie redukcji emisji wymaga nałożenia ograniczeń na pojedyncze przedsięwzięcie, którego wpływ na zmiany klimatu – jak zostało to już zaznaczone – jest trudny do ustalenia<sup>697</sup>.

---

<sup>695</sup> C.W. Christopher, *Success by a thousand...*, s. 551.

<sup>696</sup> Są to przykładowe zmiany mające stanowić tło dla omawianego zagadnienia.

<sup>697</sup> X. He, *Integrating climate change factors within China's environmental impact assessment legislation: New challenges and developments*, *Law, Environment and Development Journal*, vol. 9, 2013, s. 54–55.

M. Fitzmaurice zwraca uwagę, że słaby punkt oceny oddziaływania stanowią reguły ich stosowania w wymiarze transgranicznym. Najsilniej prawa i obowiązki stron (państwa narażenia i państwa pochodzenia) reguluje Konwencja z Espoo. Problem stanowi jej regionalny charakter. Dla pozostałych państw wypracowany obowiązek przeprowadzenia badania *due diligence* zobowiązuje, jak podkreśla Autorka, do wzięcia pod uwagę wyników badania. Czyni to z oceny oddziaływania proceduralny element służący wymianie informacji. Brakującym elementem jest obowiązek uwzględnienia wyników oceny oddziaływania<sup>698</sup>.

Jednym z aspektów oceny oddziaływania przeprowadzanych dla pojedynczych projektów jest wdrożenie środków, które znoszą lub minimalizują zidentyfikowane znaczące oddziaływanie na środowisko. Kwalifikacja „znaczącego oddziaływania” na środowisko jest elementem niezbędnym do rozpoczęcia procedury ocenowej. Ze względu na liczne źródła emisji, które prowadzą do zmian klimatu, identyfikacja znaczącego oddziaływania na emisję gazów cieplarnianych konkretnego projektu powoduje znaczące trudności. Jest to jeden z czynników powodujących trudności zastosowania oceny do zmian klimatu. Ze względu na wielość źródeł emisji rozwiązaniem jest wykorzystanie oceny oddziaływania w takim zakresie, w jakim stosuje się ją przy oddziaływaniach skumulowanych.

Kontekst odwołania się w Konwencji do oceny oddziaływania, nakazujący „uwzględniać zmiany klimatu, w stopniu, w jakim jest to możliwe, w projektach”, odzwierciedla wysuwane wcześniej wątpliwości dotyczące adekwatności stosowania tego instrumentu przy szacowaniu wpływu projektu na zmiany klimatu. Stąd przedstawione argumenty wskazują na to, że ocena oddziaływania może stanowić jedno z wielu działań podejmowanych w polityce zarządzania zmianami klimatu, bardziej jednak jako działanie pomocnicze (drugoplanowe).

Inną kwestię stanowi dalsze rozwijanie oceny oddziaływania jako instrumentu stosowanego dla działań mających zapobiegać zmianom klimatu. Można wskazać dwa modele. W myśl pierwszego zastosowanie oceny oddziaływania zostanie bezpośrednio rozwinięte w treści aktów prawnych dotyczących zmian klimatu. W ramach drugiego modelu kwestie dotyczące zmian klimatu zostaną szczegółowo wypracowane w ramach ogólnego rozwoju oceny oddziaływania. Dynamika międzynarodowych dyskusji dotyczących problematyki zmian klimatu prowadzona w kierunku osiągnięcia stanu docelowego, jakim jest redukcja wzrostu temperatury, poprzez podejmowanie bardziej ambitnych działań, zdaje się dotyczyć rodzajowo innych kwestii niż rozwijanie instrumentu, jakim jest ocena oddziaływania. W tej

---

<sup>698</sup> M. Fitzmaurice, Responsibility and climate change, German Yearbook of International Law, vol. 53, 2010, s. 126.

sytuacji rośnie znaczenie dla rozwoju drugiej ze wskazanych możliwości – inkorporację do oceny oddziaływania problematyki dotyczącej zmian klimatu. Wysiłki w tym kierunku podejmują państwa, włączając te kwestie do prawodawstwa, przyjmując poradniki, przewodniki, ale również rozwijając odpowiednie narzędzia technologiczne itp.

#### 5.7. Inne akty regionalne

##### Konwencja afrykańska o ochronie przyrody i zasobów naturalnych

Konwencja afrykańska o ochronie przyrody i zasobów naturalnych<sup>699</sup> przyjęta na sesji Unii Afrykańskiej w 2003 r. zyskała status jednego z najnowocześniejszych i najbardziej wszechstronnie regulujących zagadnienia ochrony i zarządzania środowiskiem traktatów międzynarodowych<sup>700</sup>, czy też najbardziej globalnej wśród regionalnych konwencji<sup>701</sup>, co również potwierdzają regulacje dotyczące oceny oddziaływania w niej zawarte.

Odwołanie do interesu obecnych i przyszłych pokoleń stanowi nawiązanie do prawnomiędzynarodowej koncepcji zrównoważonego rozwoju<sup>702</sup>. Pojawia się ono wielokrotnie w tekście konwencji, w którym podkreśla się całościowe spojrzenie na rozwój, integrujące środowisko, elementy społeczne i ekonomiczne, gdzie środowisko stanowi jeden z elementów zrównoważonego rozwoju. Włączenie go do tekstu Konwencji afrykańskiej z 2003 r. uznaje się za jedną z przyczyn rewizji Konwencji algierskiej z 1968 r. Stanowi to silny sygnał zmiany w postrzeganiu potrzeby ochrony środowiska nie jako zagrożenia dla rozwoju gospodarczego, lecz jako szansy na rozwój<sup>703</sup>, który można określić jako odpowiedzialny.

---

<sup>699</sup> Poprzedzała ją Afrykańska konwencja o ochronie przyrody i zasobów naturalnych z 1968 r. z Algierii, podpisana w Algierii (African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Algier, 15 September 1968, 1001 UNTS 3). Ze względu na powiązanie obu konwencji, przejście ogólnego kształtu, konwencję z 11 lipca 2003 r. podpisaną w Maputo (Mozambik) nazywa się revised convention. Potrzeba reform konwencji z 1968 r. wynikała m.in. z braku wprowadzania struktur działających na rzecz ułatwienia wdrażania przepisów konwencji. Ponadto nieprzewidziane zostały inne mechanizmy zachęcające do wdrażania, jak również do egzekwowania wdrożenia przepisów. Konwencję podpisały 42 kraje, a ratyfikowało 16.

<sup>700</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, s. 214.

<sup>701</sup> An introduction to the African Convention on the conservation of nature and natural resources, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 56, 2004, s. 2.

<sup>702</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, s. 214.

<sup>703</sup> B.T. Erinsho, The revised African Convention on the conservation of nature and natural resources: prospects for a comprehensive treaty for the management of Africa's natural resources, *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 21, issue 3, 2013, s. 388.

Wzrost znaczenia zasad ochrony środowiska w prawie międzynarodowym znalazł swoje uznanie w tekście Konwencji. Jest to rozwiązanie korzystne, bowiem zasady wprowadzają określony standard ochrony, który jest oczekiwany do uzyskania. Ponadto są wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji, ułatwiając jego przeprowadzenie. Jednocześnie wprowadzają podstawy dla szczegółowych rozwiązań przyjmowanych w celu ochrony środowiska. Biorąc pod uwagę znaczenie Konwencji dla obszaru Afryki, wprowadzenie zasad do tekstu zwiększa ich status jako prawa akceptowalnego na terenie obowiązywania konwencji<sup>704</sup>, a przez to mogącego stanowić punkt odniesienia przy rozstrzygnięciu sytuacji konfliktogennych przez organy sądownicze czy arbitrażowe. Wśród różnych zasad zawartych w Konwencji znajdują się zasady prewencji i przezorności, mające dominować w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Obie zasady uzupełniają wartości etyczne i tradycja. Instrumentem ich realizacji są oceny oddziaływania na środowisko.

Ocena oddziaływania w Konwencji pojawia się w kontekście zrównoważonego rozwoju oraz zasobów naturalnych. Obowiązek zastosowania tego instrumentu określono szeroko: objęto nim zarówno polityki, plany, programy, strategie, jak też projekty i inne aktywności, które mogą oddziaływać na zasoby naturalne, ekosystem oraz środowisko. Obowiązek ten został ujęty generalnie. Ocena ma odbywać się na najwcześniejszym możliwym etapie i wiązać się z regularnym monitoringiem i audytem środowiskowym<sup>705</sup>. Szczególnie ostatnie elementy zasługują na uwagę, oprócz bowiem Konwencji z Espoo czy Konwencji o ochronie środowiska w Centralnej Azji, odwołanie do nich w innych konwencjach występuje wyjątkowo.

Konwencja zobowiązuje strony do wprowadzenia sposobu rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska, jak również do zapewnienia dostępu społeczności do informacji o środowisku. Wśród zobowiązań na uwagę zasługuje otwarcie dla społeczeństwa procesu decyzyjnego dla tych działań, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko. Ostatnie z praw, o charakterze gwarancyjnym, to dostęp do sądu w sprawach dotyczących ochrony środowiska i naturalnych zasobów<sup>706</sup>. W zakresie tym Konwencja afrykańska z 2003 r. nawiązuje do przyjętej w 1998 r. Konwencji z Aarhus, opartej o trzy filary: dostępu do informacji o środowisku, udziału społeczeństwa w sprawach dotyczących ochrony środowiska oraz dostępu do sądu w sprawach dotyczących ochrony środowiska.

---

<sup>704</sup> Tamże, s. 387.

<sup>705</sup> Por. art. 14 pkt 2 lit. b Konwencji

<sup>706</sup> Por. art. 16 ust. 1 Konwencji.



Zgodnie z Konwencją, w szczególny sposób powinien zostać zapewniony aktywny udział lokalnej społeczności w przygotowaniu planów dotyczących zarządzania zasobami naturalnymi, tak aby przyjęty plan przewidywał zachęty do lokalnej ochrony zasobów i ich zrównoważonego wykorzystania. Kolejne regulacje dotyczą przyznania prawa dostępu do postępowania administracyjnego oraz sądowego osobom zagrożonym transgraniczną szkodą. Dostęp do postępowania opierałby się o zasadę niedyskryminacji, co oznacza przyznanie takich samych praw, jak przysługujące osobom zamieszkującym państwo pochodzenia szkody<sup>707</sup>. Przyjęte rozwiązania, dotyczące zarówno oceny oddziaływania, jak też udziału społeczeństwa w ochronie środowiska oraz dostępu do informacji o środowisku, wprowadzają ramy prawne, które prawidłowo stosowane w porządkach krajowych umożliwiają prawidłową ochronę środowiska.

Ze względu na uniwersalny charakter Konwencji afrykańskiej z 2003 r. pewne kwestie dotyczące oceny oddziaływania zostały w niej uregulowane częściowo. Pomimo iż Konwencja zapewnia udział społeczeństwa w postępowaniach dotyczących projektów mogących znacząco oddziaływać na środowisko, nie wprowadza dodatkowych regulacji w tym zakresie. Krajowym legislacjom pozostawiono uszczegółowienie m.in. zakresu podmiotowego społeczeństwa oraz szczegółowych praw związanych z udziałem w postępowaniu, takich jak zapewnienie dostępu do informacji o działaniu będącym przedmiotem procesu decyzyjnego.

Pomimo ogólnego zrozumienia potrzeby stosowania oceny oddziaływania na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o realizacji projektu, ich rozwój w Afryce przebiegał w sposób zróżnicowany. Regulacje przyjmowane w poszczególnych państwach znacząco się od siebie różniły. B.D. Ogolla przywołuje regulacje w Zambii, wyróżniające się włączeniem do ocen oddziaływania również planów i programów, co zdaniem Autora stanowić miało wyjątek wśród krajów afrykańskich. Natomiast rozwiązania przyjęte w ramach prawa nigeryjskiego, wymogi stawiane osobom dokonującym oceny, mediacje, wysłuchanie publiczne, zostały uznane za zbyt skomplikowane, aby były właściwie stosowane w tym kraju<sup>708</sup>.

---

<sup>707</sup> Por. art. 16 ust. 2 Konwencji.

<sup>708</sup> Environmental law in Africa: status and trends, International Business Lawyer, October 1995, s. 416–418.

## Ramowa Konwencja o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Centralnej Azji

Konwencja przyjęta w 2006 r. wprowadza ogólne regulacje dotyczące ochrony środowiska na obszarze państw-stron Konwencji<sup>709</sup> w celu zapewnienia skutecznej ochrony środowiska i wprowadzenia zrównoważonego rozwoju na terenie Centralnej Azji, polepszenia stanu środowiska, racjonalnego użycia naturalnych zasobów, jak również zmniejszenia transgranicznych szkód oraz zapobiegania im z wykorzystaniem koordynacji polityk i aktywności oddziałujących na środowisko poprzez ustanowienie wzajemnych praw i odpowiedzialności<sup>710</sup>. Podobnie jak Konwencja afrykańska z 2003 r., określa ambitnie cele związane z ochroną środowiska, w tym dotyczące oceny oddziaływania na środowisko.

Oslabiony skutek prawny Konwencji o ochronie środowiska w Centralnej Azji wyraża się w tym, że nie uzyskała wymaganej ratyfikacji (akcesji itp.) wszystkich krajów regionu<sup>711</sup>. W związku z tym państwa na obecnym etapie są zobowiązane powstrzymać się od takich działań, które udaremniłyby przedmiot ochrony i cel Konwencji<sup>712</sup>. Międzynarodowe regulacje i zebrane doświadczenia zostały wykorzystane w negocjacjach poprzedzających jej przyjęcie. Konwencja została oparta o zasady dobrze znane prawu międzynarodowemu, takie jak: zasada niewyrządzania szkody transgranicznej, prewencji, przezorności, dobrego sąsiedztwa i inne. Przyjęte zasady są obecne w międzynarodowej ochronie środowiska od konferencji w Sztokholmie (z wyjątkiem zasady przezorności, powstałej później), powtarzane i rozwijane podczas kolejnych spotkań – w 1992 r. w Rio de Janeiro, w 2002 r. w Johannesburgu. Refleks Milenijnych Celów Rozwoju stanowią regulacje dotyczące zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych<sup>713</sup>.

W omawianej Konwencji znalazło się odwołanie do oceny oddziaływania jako instrumentu prewencyjnego w zakresie oceny planów, strategii, projektów jak również innych aktywności, które mogą wywoływać negatywne skutki w zasobach

---

<sup>709</sup> Należą do nich: Republika Kazachstanu, Republika Kirgizji, Republika Tadżykistanu, Turkmenistan, Republika Uzbekistanu.

<sup>710</sup> Por. art. 3 Konwencji

<sup>711</sup> W myśl art. 31 Konwencji, wejście ona w życie 90 dnia od złożenia do depozytu dokumentu o ratyfikacji (itp.) przez ostatnie z państw. Wymagane jest, aby wszystkie państwa objęte Konwencją złożyły takie dokumenty.

<sup>712</sup> Por. art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

<sup>713</sup> A. Timoshenko, *Creating a Legal Framework for Sustainable Development, Environmental Policy and Law*, vol. 37, issue 4, May 2007, s. 348.

naturalnych oraz w środowisku. Przyjęta regulacja, chociaż odwołuje się do oceny w wąskim zakresie, od strony przedmiotowej ujmuje go szeroko, wymieniając zarówno plany, strategie, dla których właściwa jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, jak też projekty, poddawane ocenie indywidualnej. Można w Konwencji dostrzec potrzebę zróżnicowania oceny, w zależności od działania planowanego do realizacji. Strony zostały zobowiązane do przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania. Podobnie jak w Konwencji afrykańskiej z 2003 r., przewidziany został obowiązek regularnego prowadzenia monitoringu i audytu działania poddawanego ocenie.

Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki dostrzega, za Deklaracją z Rio, znaczenie oceny oddziaływania na środowisko jako krajowego instrumentu ochrony środowiska oraz jako instrumentu transgranicznego. W odniesieniu do drugiego zakresu stanowi, że kwestie dotyczące wystąpienia negatywnych oddziaływań poza granicami państwa, w tym wyrządzenia szkody transgranicznej, powinny być rozwiązywane poprzez współpracę bilateralną, wielostronną, z udziałem regionalnych organizacji. Ocena oddziaływania na środowisko aktywności odbywałaby się w ramach współpracy. Z oceną transgraniczną wiążą się obowiązki notyfikacyjne – przekazywanie dokumentacji w odpowiednim czasie, zawierającej informacje wskazujące na ryzyko negatywnych oddziaływań. Stałyby się one podstawą do prowadzenia w dobrej wierze konsultacji pomiędzy stronami<sup>714</sup>. Zapowiedź wprowadzenia dalszych regulacji dotyczących transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko w protokole do Konwencji<sup>715</sup>, wobec braku wejścia jej w życie, pozostaje niezrealizowana.

#### Konwencja z Espoo

Konwencja z Espoo jest – do tej pory – jedynym wiążącym aktem prawa międzynarodowego w całości poświęconym ocenom oddziaływania na środowisko. Reguluje kwestię oceny transgranicznej<sup>716</sup>. Wzrastająca świadomość wśród podejmujących decyzję, że większość zjawisk, jakie zachodzą w naturze, pozostaje we wzajemnej zależności oraz że większość szkód środowiskowych transgranicznych wymaga podjęcia międzynarodowych porozumień, podkreśla

---

<sup>714</sup> Por. art. 4 Konwencji.

<sup>715</sup> Por. art. 7 ust. 4 Konwencji. Tylko dwa kraje – Republika Kazachstanu i Republika Kirgistanu spośród pięciu sygnatariuszy konwencji są stronami konwencji z Espoo.

<sup>716</sup> Jak do tej pory propozycje dotyczące przygotowania i przyjęcia traktatu o ocenach oddziaływania na środowisko nie wyszły poza formę propozycji.

transgraniczny wymiar problemu, stąd stała się jedną z przyczyn zainteresowania przygotowaniem międzynarodowego porozumienia regulującego kwestie oceny transgranicznej<sup>717</sup>. Zainteresowanie ocenami oddziaływania na środowisko na forum międzynarodowym doprowadziło do powstania sprzyjających okoliczności do podjęcia prac nad przygotowaniem międzynarodowej konwencji o transgranicznych ocenach oddziaływania. Oceny pojawiły się jako instrument dyskutowany podczas konferencji międzynarodowych – w Sztokholmie w 1972 r. oraz w Rio de Janeiro w 1992 r. W przyjętych wówczas deklaracjach zwracano uwagę m.in. na odpowiedzialność państwa za transgraniczne szkody środowiskowe.

Pomimo jednoznacznego podziału politycznego począwszy od lat 40. XX w. w Europie były podejmowane wysiłki na rzecz odbudowania relacji i wzmocnienia dialogu pomiędzy wschodnią i zachodnią Europą. Największe zasługi w obszarze ochrony środowiska należały do powołanej w 1947 r. Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. To przy jej zaangażowaniu został podpisany *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*<sup>718</sup>. Wśród wielu postanowień, część odnosiła się do środowiska. Zwrócono w nim uwagę na konieczność współpracy w takich obszarach jak: zanieczyszczenie powietrza na dalekie odległości, ochrona środowiska morskiego, ochrona przyrody, wykorzystanie ziemi, poprawa jakości środowiska na obszarach zamieszkałych przez człowieka i inne. Do środków niezbędnych do realizacji działań w obszarze środowiska zaliczono ocenę oddziaływania na środowisko. W postanowieniach dotyczących obowiązku wymiany informacji między państwami odnoszących się do planowanych działań mogących negatywnie oddziaływać na środowisko można upatrywać zaczątku transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko.

Dyskusja nad zanieczyszczeniem powietrza w ramach EKG ONZ rozpoczęła się w związku z rosnącym problemem rozprzestrzeniania się zanieczyszczenia powietrza oraz wywołanym przez nie zjawiskiem kwaśnych deszczów. Już w 1982 r. została utworzona grupa ekspertów ds. ocen oddziaływania na środowisko, która zakresem swoich prac objęła również transgraniczne oceny oddziaływania na środowisko<sup>719</sup>. Natomiast opracowanie zasad dotyczących oceny oddziaływania w kontekście transgranicznym nastąpiło przez grupę ekspertów ds. prawa ochrony

---

<sup>717</sup> W. Sassman, *The Grass Is Always Greener: Keystone XL, Transboundary Harms, and Guidelines for Cooperative Environmental – Impact Assessment*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*; vol. 45, no. 5, 2012, s. 1498.

<sup>718</sup> Dokument kończący konferencję dotyczącą bezpieczeństwa i współpracy w Europie, odbywającą się w latach 1973-1975, przyjęty w Helsinkach w 1975 r., <https://www.osce.org/> dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>719</sup> R.G. Connolly, *The UN Convention on EIA in a transboundary context: a historical perspective*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 19, issue 1, 1999, s. 38.

środowiska utworzoną w ramach UNEP, już w 1987 r. Zasady odegrały późniejszą rolę w przygotowaniu tekstu konwencji.

Drugim zdarzeniem, które wsparło ideę przygotowania międzynarodowej konwencji o transgranicznych ocenach oddziaływania, był opublikowany w tym samym roku raport Komisji Brundtland. Rekomendowano w nim rozwój regionalnych i ponadregionalnych porozumień dotyczących środowiska i zrównoważonego wykorzystania transgranicznych systemów ekologicznych.

Wymienione wydarzenia przyczyniły się do rozpoczęcia dyskusji i stworzenia klimatu do opracowania regulacji dotyczących transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko. Początkowo prace polegały na wymianie informacji na temat istniejących mechanizmów dotyczących transgranicznej współpracy i związanych z nimi doświadczeń<sup>720</sup>. Znaczącym krokiem w prowadzonych pracach było seminarium na temat oceny oddziaływania na środowisko, które odbyło się we wrześniu 1987 r. w Warszawie. Jego bezpośrednim wynikiem była rekomendacja przedstawiona *Senior Advisors* wskazująca na potrzebę przygotowania ramowego porozumienia dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. R.G. Connelly wskazuje, że do czasu seminarium warszawskiego kwestia rodzaju aktu i jego treści o ocenach oddziaływania nie była przesądzona, a sama problematyka transgranicznych ocen oddziaływania budziła kontrowersje wśród uczestników<sup>721</sup>. Podczas sześciu spotkań grupy roboczej wypracowano ostateczny tekst konwencji. Wśród dyskutowanych kwestii znalazła się forma umowy – zrezygnowano z ramowego porozumienia, które miałyby podlegać uszczegółowieniu w ramach bilateralnych umów, na rzecz konwencji dedykowanej jednemu zagadnieniu – transgranicznym ocenom oddziaływania; dyskutowana była lista projektów wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko; kwestie oddziaływania, które wiązało się z obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania wraz z rozwiązaniem sporu pomiędzy państwami dotyczącego istnienia znaczącego oddziaływania w odniesieniu do konkretnego przypadku, przebieg postępowania, prawa i obowiązki stron postępowania<sup>722</sup>.

Tekst konwencji przyjęto podczas sesji odbywającej się w Espoo (Finlandia) w dniach od 25 lutego do 1 marca 1991 r. – pierwszego dnia spotkania. Do 2 września 1991 r. Konwencję podpisały Wspólnota Europejska i 29 państw. Po

---

<sup>720</sup> Tamże, s. 39.

<sup>721</sup> The UN Convention on EIA in a transboundary context: a historical perspective, *Environmental Impact Assessment Review*, 1999 r., vol. 19, s. 39.

<sup>722</sup> Tamże, s. 40–44.

ratyfikacji Konwencja stała się obowiązującym prawem od 10 września 1997 r.<sup>723</sup> Jak zauważa się, Konwencja ma szanse zostać jednym z najsilniejszych międzynarodowych instrumentów prawnych dedykowanych środowisku w Europie<sup>724</sup>, co również zauważyły strony Konwencji, przyjmując Deklarację z Cavtat<sup>725</sup>.

Konwencję z Espoo ratyfikowało 45 krajów, w tym oprócz państw członkowskich Unii Europejskiej, takie kraje, jak: Albania, Armenia, Azerbejdżan, Kazachstan, Kirgistan, Ukraina i inne. Zakres geograficzny obowiązywania Konwencji z Espoo obejmuje z niewielkimi wyjątkami (z wyłączeniem Rosji) kontynent europejski oraz część krajów azjatyckich, powstałych po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, co jest okolicznością korzystną dla transgranicznych ocen, tworzy bowiem jednolite ramy prawne dla postępowań na znacznym terenie, co sprzyja ich rozwojowi, chociażby przez budowanie wspólnego doświadczenia.

Zakres przedmiotowy Konwencji z Espoo dotyczący oceny oddziaływania projektów mogących wywołać skutki poza granicami kraju, na terenie którego mają być realizowane, został następnie rozszerzony o ocenę strategiczną przeprowadzaną dla planów, programów. Propozycje włączenia strategicznej oceny do Konwencji były wysuwane już podczas trzeciej Konferencji Ministerialnej „Środowisko dla Europy”, odbywającej się w Sofii, w 1995 r. W pięć lat później, podczas sesji Komitetu ds. polityki środowiskowej (z udziałem sygnatariuszy Konwencji z Aarhus oraz Grupy roboczej ds. ocen oddziaływania Konwencji z Espoo) dyskutowano możliwości stworzenia prawnie wiążącego instrumentu dotyczącego strategicznych ocen. Efektem prac Komitetu była decyzja o rozpoczęciu negocjacji protokołu dotyczącego strategicznej oceny oddziaływania<sup>726</sup>.

Wpływ na wypracowanie rozwiązań zastosowanych w Protokole miały zarówno zobowiązania wynikające z Konwencji z Aarhus, Konwencji z Espoo, jak też

---

<sup>723</sup> USA, Rosja, Islandia są przykładem krajów, które chociaż podpisały Konwencję z Espoo, do dnia dzisiejszego nie zdecydowały się na jej ratyfikację.

<sup>724</sup> A. Andrushevych, I. Franko, *Highlighting Achievements and Setting Plans for the Future*, *Environmental Policy and Law*, vol. 34, issue 6, 2004, s. 267.

<sup>725</sup> Deklaracja o charakterze politycznym, przyjęta podczas trzeciego spotkania stron Konwencji z Espoo odbywającego się od 1 do 4 czerwca 2004 r. w Cavtat w Chorwacji w związku z siódmą rocznicą obowiązywania Konwencji. W pkt 3 stwierdzono, że stanowi ona najbardziej znaczący międzynarodowy prawnie wiążący instrument dedykowany ocenom oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

<sup>726</sup> Tekst protokołu został opracowany podczas ośmiu spotkań w okresie od maja 2001 r. do stycznia 2003 r. W pracach uczestniczyły kraje członkowskie ONZ, z wyłączeniem Kanady i Stanów Zjednoczonych.

z przyjętej przez Parlament Europejski i Radę 27 czerwca 2001 r. dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Stąd aktywna rola Komisji Europejskiej podczas przygotowania rozwiązań międzynarodowych dotyczących strategicznych ocen oddziaływania. Niewątpliwie rozwiązania przyjęte w dyrektywie 2001/42/WE wpłynęły na treść Protokołu do Konwencji z Espoo, można odnotować też różnice.

Ostatecznie tekst Protokołu został przyjęty podczas Konferencji Ministrów „Środowiska dla Europy” odbywającego się w ramach nadzwyczajnego spotkania stron Konwencji z Espoo 21 maja 2003 r. w Kijowie. Protokół wszedł w życie 10 lipca 2010 r. Protokół dotyczący strategicznych ocen oddziaływania na środowisko ratyfikowało 30 krajów<sup>727</sup>.

Konwencja z Espoo jest postrzegana jako traktat wprowadzający reżim nowoczesny i dynamiczny, zaprojektowany tak, aby pozostawał aktualny w zmieniających się okolicznościach<sup>728</sup>. Niewątpliwie w czasie opracowywania i przyjmowania tekst konwencji znacznie wyprzedzał niektóre regulacje, odnoszące się do oceny oddziaływania, obowiązujące w krajowych porządkach prawnych.

Powstanie regulacji dotyczących transgranicznej oceny zwykle wiąże się z art. 21 Deklaracji Sztokholmskiej i wyrażoną w nim, w drugiej części, zasadą odpowiedzialności państw, iż działalność prowadzona w zakresie ich jurysdykcji lub kontroli nie wyrządzi szkody innym państwom lub obszarom znajdującym się poza granicami narodowej jurysdykcji.

Konwencja z Espoo jest konwencją regionalną. Również dla regionu Ameryki Północnej podjęto próby przyjęcia konwencji określającej reguły oceny transgranicznej<sup>729</sup>. Trzy negocjujące państwa – Meksyk, Stany Zjednoczone i Kanada – nie osiągnęły jednak porozumienia co do treści aktu.

---

<sup>727</sup> Wśród krajów, które nie ratyfikowały Protokołu, jest więcej państw członkowskich UE. Należą do nich: Wielka Brytania i Irlandia Północna, Francja, Grecja, Irlandia, Belgia. Pozostałe kraje to: Republika Mołdawska, Gruzja, Bośnia i Hercegowina.

<sup>728</sup> T. Koivurova, I. Pölönen, *Transboundary Environmental Impact Assessment in the Case of the Baltic Sea Gas Pipeline*, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, issue 2, 2010, s. 152.

<sup>729</sup> Negocjacje prowadzone były pod opieką North American Commission for Environmental Cooperation od połowy lat 90. ubiegłego wieku. 1 kwietnia 2002 r. został opublikowany projekt porozumienia. Istniejące odrębności pomiędzy procedurami dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko w tych krajach nie pozwoliły na ustalenie tekstu i podpisanie porozumienia. Do podstawowych kwestii stanowiących rozbieżność zalicza się brak takich samych rodzajów przedsięwzięć wymagających oceny: w Meksyku, podobnie jak w Unii Europejskiej, wymagana jest ocena dla przedsięwzięć realizowanych przez podmioty prywatne i publiczne, o ile spełniają dodatkowe kryteria. Natomiast Stany Zjednoczone i Kanada wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania dla projektów realizowanych przez podmioty publiczne. Przyjęcie zasady wzajemności jako podstawy

Wśród wielu korzyści wynikających z przyjęcia porozumień odnoszących się do transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko można wskazać następujące:

- współpraca w zakresie oceny transgranicznych prowadzi do oceny bardziej przejrzystej. Jest to tym bardziej konieczne, że większość środowiskowych szkód jest asymetrycznych, w zależności od stopnia oddziaływania na środowisko poszczególnych krajów. Dodatkowo państwa znajdujące się w zasięgu negatywnego oddziaływania, inne niż państwo proponujące realizację inwestycji, zwykle nie uczestniczą w korzyściach wynikających z inwestycji, która te negatywne skutki powoduje;
- ocena oddziaływania przeprowadzona wspólnie będzie lepiej wypełniać cel oceny oddziaływania, a przez to również porozumienia międzynarodowe;
- porozumienia takie wzmacniają wrażliwość dotyczącą transgranicznych szkód, przyczyniając się do zmniejszenia „dziury” w polityce środowiskowej;
- wymuszenie większej zgodności z procedurą ocenową. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, gdy graniczące ze sobą państwa posiadają różnej jakości wymagania dotyczące ochrony środowiska. Państwo, w którym standard ochrony jest wyższy, będzie domagało się zapewnienia, przynajmniej na takim samym poziomie oceny oddziaływania, jak w jego kraju, od państwa pochodzenia negatywnego oddziaływania;
- lepsze oszacowanie możliwych szkód, a przez to poszerzenie wiedzy dotyczącej skutków środowiskowych przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu<sup>730</sup>.

Podstawowym skutkiem Konwencji z Espoo było wprowadzenie obowiązkowego przeprowadzenia transgranicznego oddziaływania na środowisko i oceny takich skutków, jakie mogą wywołać określone inwestycje objęte jurysdykcją państwa pochodzenia. Ponadto wymagane są notyfikacja oraz konsultacje z potencjalnie narażonymi stronami w zakresie tych oddziaływań. Oparcie procedury transgranicznej o zasadę niedyskryminacji stanowi innowacyjne i szczególnie rozwiązanie. Wprowadzenie go oznaczało konieczność stworzenia

---

porozumienia doprowadziłoby do nierównych obowiązków między państwami. Por. J.H. Knox, *The myth and reality...*, s. 306.

<sup>730</sup> W. Sassman, *The Grass Is...*, s. 1525–1526.



takich samych warunków uczestnictwa narażonemu społeczeństwu mieszkającemu poza granicami kraju, jakie zostały przyznane w prawie krajowym mieszkańcom państwa pochodzenia.

W Konwencji zostały zdefiniowane, często po raz pierwszy w prawie międzynarodowym, podstawowe pojęcia dotyczące oceny oddziaływania – strona, w tym strona narażona, pochodzenia, zainteresowana, planowana działalność, ocena oddziaływania na środowisko, oddziaływanie, oddziaływanie transgraniczne, właściwy organ i opinia publiczna. Wśród różnych spostrzeżeń, warto dodać to, że przy definicji oceny oddziaływania na środowisko, Konwencja odwołuje się do krajowej procedury szacowania prawdopodobnego oddziaływania na środowisko, bez odwoływania się nawet do elementów (minimalnych) proceduralnych<sup>731</sup>.

Zakres oceny wymaganej przez Konwencję należy określić nie tylko poprzez analizę rozwiązania krajowego, ale też uwzględniając zakres wynikający z definicji przyjętej w Konwencji, a ten został w treści aktu ujęty stosunkowo szeroko, często szerzej niż w krajowych porządkach prawnych<sup>732</sup>. Z przyjętej definicji oddziaływania wynika, że ma ono obejmować oddziaływanie na środowisko, w tym zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, flory, fauny, gleby, powietrza, wody, klimatu, krajobrazu i pomników historii lub innych budowli. Ponadto część oddziaływania tworzą wzajemne relacje między tymi czynnikami. Oddziaływanie obejmuje również skutki dla dziedzictwa kultury lub dla warunków społeczno-gospodarczych spowodowane zmianami tych czynników<sup>733</sup>. Przyjęty zakres wykracza poza oddziaływanie na środowisko i obejmuje również elementy kultury, pomniki mające znaczenie historyczne dla społeczeństwa.

Pomimo przeważającej akceptacji rozwiązań wypracowanych w ramach Konwencji z Espoo, nie brakuje również głosów krytycznych. Wskazywane są trudności związane ze stosowaniem Konwencji z Espoo przy postępowaniach transgranicznych dotyczących tzw. megaprojektów. W literaturze poddany analizie został przykład oceny transgranicznej dokonywanej na potrzeby projektu Nord Stream. Wielkość projektu, zaangażowanie 9 krajów, przedmiot projektu dotyczący istotnej polityki energetycznej – to cechy składające się na kompleksowość projektu<sup>734</sup>.

---

<sup>731</sup> Por. art. 1 ust. vi Konwencji.

<sup>732</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide to International...*, s. 113.

<sup>733</sup> Por. art. 1 ust. vii Konwencji.

<sup>734</sup> Szczegółowo uwarunkowania omawia F. M. Hernandez, *Analysis of the Espoo Convention as applied to mega projects: The case of Nord Stream*, May 2008; [www.lumes.lu.se](http://www.lumes.lu.se), dostęp: 27.02.2019 r.

## Konwencja z Aarhus

Podpisana podczas 4. Konferencji Ministrów ds. ochrony środowiska 25 czerwca 1998 r. w Aarhus w Danii, Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, stanowiła efekt wieloletnich działań na rzecz rzeczywistego włączenia społeczeństwa w sprawy środowiskowe w procesie decyzyjnym. Zagadnienie udziału społeczeństwa było wielokrotnie podnoszone w aktach międzynarodowych, w tym powiązanych z ocenami oddziaływania – Światowej Karcie Przyrody, Deklaracji z Rio, czy Konwencji z Espoo.

Chociaż w tekście Konwencji z Aarhus nie występuje odwołanie do oceny oddziaływania na środowisko, jej związek z tym instrumentem jest oczywisty. Udział społeczeństwa, który reguluje ta Konwencja, jest realizowany najczęściej w ramach instrumentu oceny oddziaływania na środowisko. Istniejący związek uzasadnia traktowanie Konwencji jako źródła prawa dotyczącego oceny oddziaływania na środowisko, a w konsekwencji przybliżenie jej regulacji.

Bezpośrednim poprzednikiem Konwencji były Wytyczne w sprawie dostępu do informacji dotyczących środowiska i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska, zaakceptowane 25 października 1995 r. w Sofii podczas 3. Konferencji Ministrów ds. środowiska „Środowisko dla Europy”<sup>735</sup>. Wówczas powołano grupę roboczą do opracowania wiążącego instrumentu w formie konwencji, dotyczącego dwóch zagadnień: dostępu do informacji publicznej oraz udziału społeczeństwa. W literaturze zwraca się uwagę na bardzo krótki okres – niespełna dwa lata, w jakim trwały prace nad przygotowaniem tekstu Konwencji, dla tak trudnej materii i znaczącej liczby uczestników<sup>736</sup>.

Konwencja przygotowana została, podobnie jak kilka lat wcześniej Konwencja z Espoo dotycząca transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko, w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ. W pracach brali udział m.in. przedstawiciele państw europejskich, WE oraz organizacje społeczne. W Aarhus podpisały ją Wspólnota Europejska<sup>737</sup> oraz 35 krajów (m.in. kraje członkowskie WE. Polska również podpisała Konwencję).

---

<sup>735</sup> M. Dellinger, Ten years of the Aarhus Convention: how procedural democracy is paving the way for substantive change in national and international environmental law, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23, issue 2, 2012, s. 319.

<sup>736</sup> Tamże, s. 319.

<sup>737</sup> W oparciu o decyzję Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

W doktrynie podnosi się szczególnie status Konwencji: nie jest to „zwykła” konwencja z dziedziny ochrony środowiska, lecz wykraczająca poza tradycyjną problematykę konwencji, zazwyczaj zorientowanych bardzo „inżyniersko” i „przyrodniczo”<sup>738</sup>. Konwencja potwierdziła, że dostęp do informacji o środowisku przynależy do udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym z zakresu ochrony środowiska<sup>739</sup>. Innym aspektem wyjątkowości Konwencji jest regulowanie obowiązków państw w stosunku do obywateli, a nie państw w stosunku do siebie<sup>740</sup>.

Tytuł Konwencji nawiązuje ściśle do trzech filarów ją tworzących. Pierwszy dotyczący dostępu do informacji, drugi – udziału społeczeństwa w ochronie środowiska i trzeci – ochrony sądowej. W Konwencji obowiązek wprowadzenia udziału społeczeństwa został przewidziany w trzech typach procedur: udział w postępowaniach dotyczących pojedynczych zamierzeń inwestycyjnych<sup>741</sup>, udział w uchwalaniu planów i programów<sup>742</sup> oraz udział w procedurze legislacyjnej dotyczącej przygotowania przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych<sup>743</sup>. Odpowiada to udziałowi społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięć (choć nie jest to jedyna procedura realizująca art. 6). Natomiast udział w procedurze uchwalania planów i programów będzie zapewniony w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Strony Konwencji zostały zobowiązane do wprowadzenia do krajowych porządków środków prawnych rozwiązań umożliwiających kwestionowanie działań lub zaniechań, do których doszło podczas procedury administracyjnej lub sądowej, przez podmioty zarówno prywatne, jak i publiczne naruszające przepisy prawa krajowego dotyczące środowiska. Skuteczność środków odwoławczych wzmacniają instrumenty wspierające, takie jak wstrzymanie wykonania skarżonego aktu.

Konwencja wprowadza również regulacje o charakterze gwarancyjnym, jak te dotyczące informowania o przysługujących środkach zaskarżenia oraz właściwie ukształtowanym prawie pomocy, a uwzględniającym ekonomiczne trudności i mniejszą znajomość przepisów prawa<sup>744</sup>. Ze względu na udział społeczeństwa

---

<sup>738</sup> J. Jendrośka, *Konwencja z Aarhus, geneza, status i kierunki rozwoju*, Wrocław, 2002, s. 4.

<sup>739</sup> J. Ebbesson, *Public participation and privatisation in environmental matters: an assessment of the Aarhus Convention*, *Erasmus Law Review*, vol. 4, issue 2, 2011, s. 72.

<sup>740</sup> M. Dellinger, *Ten years...*, s. 322.

<sup>741</sup> Por. art. 6 Konwencji. Wpływ Konwencji z Aarhus wykraczał poza postępowania regulowane dyrektywą ocenową i dotyczył m.in. spraw regulowanych dyrektywą IPPC, obecnie dyrektywą IED.

<sup>742</sup> Por. art. 7 Konwencji.

<sup>743</sup> Por. art. 8 Konwencji.

<sup>744</sup> Zdaniem A. Ryall Konwencja zobowiązuje strony do rozważenia wprowadzenia takiej pomocy. Z jej treści nie można wyprowadzić obowiązku, *Environmental Law Review*, vol. 6, 2004, s. 276.

w ocenie oddziaływania na środowisko, przywołane regulacje stanowią integralną część tej oceny.

Wykonywanie postanowień Konwencji zostało zabezpieczone przez powołanie *Committee of Compliance*, składającego się z przedstawicieli państw-sygnatariuszy. Ich pozycja została ukształtowana w sposób pozwalający zachować niezależność od państwa delegującego. W Konwencji z Aarhus charakter prawny Komitetu został określony jako „dobrowolny mechanizm o charakterze niespornym, niesądowym i doradczym, dla przeglądu przestrzegania postanowień niniejszej konwencji”<sup>745</sup>. Komitet został powołany na pierwszym spotkaniu stron Konwencji w październiku 2002 r.<sup>746</sup>

Powzięcie informacji o zachowaniach państwa naruszających Konwencję z Aarhus może nastąpić w wyniku różnych okoliczności<sup>747</sup>. Najbardziej powszechne źródło wiedzy o możliwych niezgodnościach z Konwencją stanowią jednak powiadomienia pochodzące od społeczeństwa. Na tle innych rozwiązań dotyczących międzynarodowych konwencji, skargi pochodzące bezpośrednio od społeczeństwa stanowią wyjątkowe rozwiązanie. Ten mało sformalizowany środek<sup>748</sup> w sposób szeroki umożliwia powzięcie informacji o nieprawidłowościach dotyczących zarówno braku zgodności prawa państwa-sygnatariusza z Konwencją, jak i nieprawidłowej praktyki.

Powołanie w ramach Konwencji dodatkowego mechanizmu mającego badać zgodność zachowania państwa z zobowiązaniami wynikającymi z treści tego aktu w sposób znaczący wzmacnia pozycję społeczeństwa w procedurze ocenowej. Pojawia się środek prawny do kwestionowania prawidłowości zachowania państwa również przez podmioty, które mogą nie być objęte krajowymi środkami odwoławczymi<sup>749</sup>. Zakres orzekania Komitetu obejmuje zarówno prawo unijne, jak

---

<sup>745</sup> Art. 15 Konwencji z Aarhus.

<sup>746</sup> Decision I/7 Review of compliance przyjęta na pierwszym spotkaniu stron w Lucca, Włochy 21–23 października 2002 r. Report of the first meeting of the parties.

<sup>747</sup> Źródłem wiedzy o możliwym braku spójności prawa krajowego z Konwencją może być powiadomienie pochodzące od jednego państwa, a dotyczące prawa innego państwa, albo powiadomienie państwa dotyczące swojego prawa. Kolejnym źródłem są przesyłane przez państwa raporty dotyczące wdrażania Konwencji. Sekretariat poddaje je analizie, a w sytuacji gdy dostrzeże brak zgodności z Konwencją, zobowiązuje państwo do przesłania dodatkowych wyjaśnień. Niewyjaśnienie powstałych wątpliwości stanowi podstawę do przekazania sprawy do Komitetu. Komitet może rozpocząć badanie zgodności z własnej inicjatywy, jak również na polecenie Spotkania Stron.

<sup>748</sup> Rozwinięcie wymagań formalnych, jak również przebieg postępowania przez Komitetem określa Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism.

<sup>749</sup> Zwykle krajowe procedury odwoławcze wiążą legitymację do wniesienia środka zaskarżenia z naruszeniem interesu prawnego. Sprawia to, że społeczeństwo, które zwykle nie jest w stanie wypełnić

też prawo państw-sygnatariuszy, z których tylko część należy do Unii Europejskiej. Unia Europejska była trzykrotnie uczestnikiem postępowania przed Komitetem<sup>750</sup>. Z dostępnych danych wynika, że w latach 2003–2014 do Komitetu wpłynęło 96 spraw<sup>751</sup>, co może świadczyć o poważnym traktowaniu uprawnień otrzymanych przez społeczeństwo na mocy Konwencji.

Chociaż rekomendacje Komitetu są co do zasady przekazywane Spotkaniu Stron, a w niektórych wypadkach – bezpośrednio stronom, nie mają charakteru wyroków wiążących państwo, brakuje też formalnych konsekwencji w sytuacji, gdy nie zostaną one wdrożone (z wyjątkiem zawieszenia w specjalnych prawach członka), odgrywają one istotną rolę w budowaniu rozwiązań zgodnych z Konwencją z Aarhus, a przez to w miarę jednolitych u każdego sygnatariusza Konwencji, bez względu na to, jaki system prawny obowiązuje w kraju, Unii Europejskiej, oraz bez względu na fakt, czy kraj należy do grupy krajów rozwiniętych, czy rozwijających się. Inną kwestią stanowi to, że ponieważ Konwencja wprowadza znaczące uprawnienia w każdym z trzech filarów, pełne dostosowanie prawa do jej treści może wiązać się z bardzo znaczącymi zmianami w prawie w stosunku do rozwiązań istniejących przed podpisaniem Konwencji.

#### 5.8. Akty dotyczące ochrony terenów poza jurysdykcją państw oraz Arktyki

Odrębną kwestię, wymagającą omówienia, stanowi ocena oddziaływania przeprowadzana na terenach znajdujących się poza jurysdykcją lub kontrolą państw. Status prawnomiędzynarodowy takich terenów podlega szczególnym regulacjom tego prawa.

Z perspektywy dopuszczalności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla takich terenów istotny punkt wyjścia stanowi interpretacja tych fragmentów międzynarodowych aktów, z których wynika zakres geograficzny tej oceny. Konwencja z Espoo nie obejmuje zakresem terenów poza jurysdykcją państw, na co wskazuje definicja transgranicznego oddziaływania, której elementem jest oddziaływanie na teren podlegający jurysdykcji strony, bądź zlokalizowanie w całości lub częściowo na terenie podlegającym jurysdykcji innej strony<sup>752</sup>.

---

tej przesłanki, zostaje pozbawione dostępu do procedury odwoławczej. Wszczęcie postępowania przed Komitetem nie wymaga spełnienia przesłanek analogicznych do prawa krajowego. Nie można ich traktować jako porównywalnych ze względu na odmienny charakter prawny obu środków i skutki prawne wiążące się z ich wykorzystaniem.

<sup>750</sup> Sygnatury spraw: ACCC/C/2010/54, ACCC/C/2012/68.

<sup>751</sup> Dane pochodzą ze strony: [www.unece.org/env/pp/cc/html](http://www.unece.org/env/pp/cc/html), dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>752</sup> Por. art. 1 viii Konwencji z Espoo.

Pewne zobowiązania dotyczące analizy oddziaływania na środowisko morskie wprowadza Konwencja NZ o prawie morza. Ogólne odniesienie do środowiska morskiego obejmuje również obszary bez przynależności państwowej. Jednak regulacje te są na tyle szczątkowe, że nie mogą być uznane za wystarczające i prawidłowo chroniące takie obszary.

Odnośnie do takich terenów obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, jako instrumentu ochrony środowiska, zwykle był wprowadzany w drodze szczególnych regulacji. W przypadku Antarktyki mają one charakter aktów wiążących, natomiast Arktyki – należących do prawa miękkiego.

#### Protokół madrycki z 1991 r. do Układu w sprawie Antarktyki

Na mocy Układu w sprawie Antarktyki z 1959 r.<sup>753</sup> obszar ten uzyskał specjalny status prawny. Państwa zobowiązały się do wykorzystania Antarktyki jedynie w celach pokojowych, z czym wiąże się zakaz lokalizowania baz wojskowych, wszelkiego typu fortyfikacji oraz przeprowadzania próbnego eksplozji nuklearnych. Traktat przewiduje zamrożenie wysuwanych do tamtego czasu roszczeń terytorialnych oraz zakaz wysuwania nowych. Przestrzeganie realizacji Traktatu miało zapewnić zarówno zobowiązanie stron do współpracy, realizowanej poprzez spotkania przedstawicieli stron, spełniające m.in. funkcję informacyjną. Jednym z tematów podejmowanych na spotkaniach była ochrona i zachowanie fauny i flory Antarktyki.

Dopiero w zawartym ponad 30 lat później Protokole madryckim z 1991 r.<sup>754</sup> sprecyzowano zasady dotyczące ochrony środowiska na obszarze Antarktyki. Zostały one oparte m.in. o instrument służący szacowaniu wpływu planowanej aktywności na ochronę środowiska. Wykorzystano do tego, dobrze już wówczas znaną, ocenę oddziaływania na środowisko. Koniecznością ustalania skutków środowiskowych powinna podlegać działalność na obszarze objętym układem z 1959 r. Chociaż Protokół odwołuje się do krajowych regulacji dotyczących oceny oddziaływania, wprowadza również dodatkowe wymagania, które mają być w ramach tej oceny uwzględnione. Na samym początku warto podkreślić, że działalność ta jest rozumiana bardzo szeroko. Obejmuje zarówno badania naukowe, turystykę, ale również inne rządowe i pozarządowe przedsięwzięcia oraz każdą zmianę, bez względu na to, czy powoduje zmniejszenie, czy zwiększenie

---

<sup>753</sup> Układ w sprawie Antarktyki podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r. (Dz. U. z 1961 r., Nr 46, poz. 237).

<sup>754</sup> Protokół o ochronie środowiska do Układu w sprawie Antarktyki, sporządzony w Madrycie dnia 4 października 1991 r. (Dz.U. z 2001 r., Nr 6, poz. 52).

intensywności oddziaływania. Podejmowanie przez państwo ekspedycji, wykorzystanie stacji badawczych oraz aktywność osób, które mają przebywać na obszarze objętym Układem, a także wykorzystywanie sprzętu, wiązało się z obowiązkiem poinformowania pozostałych stron Układu. W Przewodniku po ocenach oddziaływania na środowisko w Antarktyce<sup>755</sup> przyjęto szerokie rozumienie działań – jako zdarzenia lub procesu wynikającego (albo związanego) z obecności człowieka w Antarktyce i/lub takiego, który może prowadzić do takiej obecności. Jest to jednocześnie najszersze rozumienie działania w prawie międzynarodowym, wiążące się z koniecznością szacowania skutków środowiskowych.

Kryterium determinującym powstanie obowiązków środowiskowych jest wywoływanie przez działanie skutku niewielkiego lub przejściowego. W oparciu o nie wyróżniono trzy grupy działań: takie, które wywołują (1) mniejszy skutek niż niewielki lub przejściowy, (2) niewielki lub przejściowy i (3) większy niż niewielki lub przejściowy.

Zakwalifikowanie działania do pierwszej grupy pozwala podjąć jego realizację natychmiast, bez konieczności dodatkowych analiz środowiskowych.

Postępowanie z działaniami kwalifikowanymi jako te, które wywołują skutek niewielki lub przejściowy, stanowi fazę screeningową, tzn. obowiązek przeprowadzania oceny oddziaływania, czy też – nawiązując do terminologii Protokołu madryckiego z 1991 r. – wszechstronnej oceny, ustalany jest w drodze indywidualnego badania. Odbywa się ono w oparciu o dane charakteryzujące działalność – cel, miejsce, czas trwania i intensywność. Wymagane jest przygotowanie rozwiązań alternatywnych wraz z oceną skutków, jakie one wywołają.

Ustalenie, że wpływ działania ogranicza się do niewielkiego lub przejściowego skutku, kończy na tym etapie badanie oddziaływania na środowisko, z tym jednym zastrzeżeniem, że wymagane jest wszczęcie postępowania w celu zbadania i oceny skutków tej działalności, na przykład z wykorzystaniem monitoringu.

Właściwa (Protokół madrycki z 1991 r. mówi o wszechstronnej) ocena oddziaływania jest wymagana w stosunku do działań, które wywołują skutek większy niż niewielki lub przejściowy.

Przyjęte rozwiązanie, nakazujące poddawanie wstępnemu badaniu każdego z działań w celu ustalenia stopnia oddziaływania na środowisko i dopiero stwierdzenie, że skutki będą niewielkie lub przejściowe, oznacza brak dalszych

---

<sup>755</sup> Pierwszy przewodnik – Guidelines for environmental impact assessment in Antarctica został przygotowany w 1999 r. i przyjęty przez ATCM XXIII – CEP II Lima no. R1. W 2005 r. dokonano jego rewizji. Akt o takim samym tytule przyjęto przez ATCM XXVIII – CEP VIII Stockholm no. R4.

analiz środowiskowych, stanowi inne rozwiązanie niż to przyjęte w Konwencji z Espoo czy dyrektywie ocenowej. W tych aktach wymieniono rodzaje działań, których realizacja wiąże się z obowiązkiem uprzedniego przeprowadzenia analizy skutków środowiskowych. W doktrynie można spotkać opinię, że rozwiązanie zawarte w Protokole madryckim z 1991 r. jest progresywne w stosunku do tych przyjętych w innych aktach prawa międzynarodowego, np. w Konwencji z Espoo<sup>756</sup>.

Przyczyną zastosowania w przywołanych dokumentach dużo surowszych rozwiązań jest potrzeba zagwarantowania odmiennego stopnia ochrony terenów objętych zakresem tych aktów. Wstępna analiza środowiskowa każdej z aktywności jest rozwiązaniem akceptowalnym i wręcz pożądanym w przypadku terenów szczególnie cennych przyrodniczo, gdzie wszelkie działania są nakierowane na ograniczenie aktywności typowo gospodarczej i – w rezultacie – takich działań jest niewiele. Wszystkie te okoliczności są typowe dla Antarktyki. Przyjęcie podobnego rozwiązania na terenach, na których występuje aktywność człowieka, a do takich głównie odnosi się Konwencja z Espoo, byłoby zbyt obciążające dla rozwoju gospodarczego. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju uwzględniana jest potrzeba ochrony środowiska, jak również rozwoju gospodarczego. Niemniej można zauważyć, że rozwiązanie przyjęte dla obszaru Antarktyki nie wyklucza wprowadzania podobnie surowego reżimu dla terenów szczególnie cennych przyrodniczo, czy wrażliwych ekosystemów, do których należą np. parki narodowe.

### Ocena oddziaływania na środowisko Arktyki

W innej sytuacji prawnej niż omawiany w poprzednim podrozdziale obszar Antarktyki, znajduje się obszar Arktyki. Odmienność polega na tym, że ten drugi znajduje się w granicach administracyjnych kilku państw, co powoduje poddanie go różnym reżimom ochrony prawnej.

Zaniepokojenie rosnącym poziomem zanieczyszczenia regionu Arktyki doprowadziły do podjęcia systematycznych badań na temat zmian w środowisku tego regionu. Pierwsze wyniki badań zostały przedstawione na pierwszej ministerialnej konferencji w Rovaniemi, w 1991 r., podczas której zdecydowano o przyjęciu Deklaracji w sprawie ochrony środowiska Arktyki<sup>757</sup> oraz Strategii

---

<sup>756</sup> M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris (eds.), *Research handbook...*, s. 234.

<sup>757</sup> Ang. The Declaration on the Protection of the Arctic Environment.



ochrony środowiska Arktyki<sup>758</sup>. Na konferencji w Ottawie w 1996 r. utworzono Radę Arktyczną. Jej zadania dotyczą ochrony środowiska oraz zapewnienia trwałego i harmonijnego rozwoju regionu.

Ocena oddziaływania stała się naturalnym instrumentem ochrony rejonów Arktyki. W oparciu o Strategię został przygotowany w 1997 r. Przewodnik po ocenach oddziaływania na środowisko dla Arktyki<sup>759</sup>. Wobec zmian, jakie dotyczą regionu Arktyki, przede wszystkim związane z rozwojem gospodarczym, podkreśla się rolę, jaką w tym procesie powinna odgrywać ocena oddziaływania na środowisko<sup>760</sup>. Przyczyną opracowania odrębnego dokumentu była konieczność uwzględnienia w ramach oceny zagadnień charakteryzujących tylko ten obszar, zwrócenia uwagi na szczególne kryteria. Składają się na nie specjalne uwarunkowania dotyczące ekosystemu, w tym dłuższy niż zwykle czas rozkładania się zanieczyszczeń, co może w sposób zasadniczy wpłynąć na treść prognoz. Ponadto niekompletność danych niezbędnych do analiz będzie wydłużać czas oceny. Ostatni element dotyczy znaczenia tradycyjnej wiedzy, co wymaga zbierania informacji z wykorzystaniem wielu źródeł<sup>761</sup>. Zakres zastosowania Przewodnika miał objąć wszystkie te przypadki, w których procedura oceny nie wynika z innych aktów prawnych. Przyjęcie rozwiązań wypracowanych wspólnie przez wszystkie zainteresowane kraje miało służyć wzmocnieniu jakości ocen, jak również promowaniu jednolitych praktyk.

Ze względu na zastosowanie Wytycznych do państw o różnych porządkach prawnych, w tym dotyczących oceny oddziaływania (kraje europejskie, ale również Kanada, Stany Zjednoczone, Rosja), podkreślono istniejące odmienności między nimi. Dotyczą one chociażby zakresu działań wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania. Regulacje prawne jednego kraju mogą zobowiązywać do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, podczas gdy regulacje innego kraju takiego obowiązku nie wprowadzają.

#### 5.9. Zwyczaj jako źródło przeprowadzenia EIA

Analizę podstaw prawnych dotyczących ocen oddziaływania w prawie międzynarodowym dopełnia zwyczaj. W doktrynie jego rola, jako źródła prawa, jest

---

<sup>758</sup> Ang. The Arctic Environmental Protection Strategy przyjęta w 1991 r. w Rovaniemi, Finlandia, przez ministrów wszystkich krajów z kręgu Arktyki, tj. Kanady, Dani, Finlandii, Islandii, Norwegii, Szwecji, Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich, a obecnie Rosja, USA.

<sup>759</sup> Ang. Guidelines for Environmental Impact Assessment (EIA) in the Arctic

<sup>760</sup> T. Koivurowa, P. Lesser, S. Bickford, P. Kankaanpää, M. Nenashewa, *Environmental Impact...*, s. 3.

<sup>761</sup> Przewodnik, s. 8.

różnie oceniana. Prezentowane są opinie, że obecnie prawo zwyczajowe odgrywa drugorzędą rolę w rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>762</sup>, co ogólnie może wynikać z ewolucji prawa międzynarodowego, w wyniku której ciężar norm obowiązujących państwa przesunął się z norm zwyczajowych na normy umowne<sup>763</sup>.

Relacje ocen oddziaływania oraz prawa zwyczajowego stały się przedmiotem zainteresowania zarówno doktryny, jak też orzecznictwa, co zaowocowało powstaniem różnych koncepcji dotyczących zwyczaju jako źródła obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania<sup>764</sup>. Owo zainteresowanie wynika przede wszystkim z braku powszechnych podstaw prawnych – w ujęciu międzynarodowym, w zakresie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Konwencja z Espoo, jak do tej pory jedyna konwencja w całości dedykowana ocenie oddziaływania, reguluje transgraniczną ocenę oddziaływania. Pomimo wprowadzenia możliwości przystępowania do niej przez inne kraje, pozostała w dużej mierze konwencją regionalną obszaru głównie Europy, a więc i tak regionu, który został objęty szczegółowymi regulacjami unijnymi w zakresie oceny oddziaływania. Stąd poszukiwania podstaw prawnych do przeprowadzenia oceny oddziaływania w prawie zwyczajowym można również postrzegać jako remedium wynikające z braków przyjętych rozwiązań traktatowych w tym zakresie.

Zdaniem A.A. D'Amato prawo międzynarodowe stanowi uzewnętrznianie zachowań państw w ich wzajemnych relacjach, a „zwyczaj” to rodzaj formalnego uzewnętrzniania<sup>765</sup>. Proces transformacji określonego zachowania w prawo zwyczajowe nie może być wiązany ze spełnieniem wymagań formalnych właściwych prawu stanowionemu. Brak skodyfikowanej procedury oraz wiele innych czynników sprawiają, że identyfikacja istnienia zwyczaju w prawie międzynarodowym jest zabiegiem skomplikowanym<sup>766</sup>. W sytuacjach spornych powoduje to trudności dowodowe co do istnienia zwyczaju mającego charakter prawa. Co więcej, P. Sands zauważa, że sądy krajowe mogą dojść do różnych (przeciwnych) wniosków, rozstrzygając kwestie dotyczące np. zwyczajowych zasad międzynarodowego prawa ochrony środowiska<sup>767</sup>. Powyższą opinię można rozszerzyć także na sądy międzynarodowe.

---

<sup>762</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 143.

<sup>763</sup> M. Frankowska, *Prawo traktatów...*, s. 34.

<sup>764</sup> B. Jessup, K. Rubenstein, *Environmental discourses...*, s. 245.

<sup>765</sup> Wanted: A Comprehensive Theory of Custom in International Law; *Texas International Law Forum*, vol. 4, issue 1 (Winter 1968).

<sup>766</sup> V. Lowe, *International Law...*, s. 36–63.

<sup>767</sup> P. Sands, *Principles of international...*, s. 144.

Identyfikując zachowanie jako należące do zwyczajowego prawa międzynarodowego, należy ustalić znaczącą regularność określonego zachowania pomiędzy państwami (*apparently normatively based – amidst the extremely complex and often seemingly ad hoc interactions among states*)<sup>768</sup>. Traktując jako punkt wyjścia przywołane założenie, D. Bodansky rozwija je, dodając trzy kolejne aspekty. Po pierwsze, wyznacznikiem jest zachowanie – ujmowane empirycznie, a nie normatywnie. Rozpoznanie koncentruje się na opisanu istniejących już norm, które wyznaczają zachowanie pomiędzy państwami, a nie na tworzeniu nowych. Po drugie – zwyczajowe prawo nie zależy jedynie od zachowania państwa. Równie ważna jest akceptacja takiego zachowania przez inne państwa, traktujące je jako prawo. I wreszcie – zwyczajowe zachowania zakładają pewną regularność, ale niekoniecznie jednolitość zachowania<sup>769</sup>. Behawioralne podejście wymaga pewnej zgodności pomiędzy zasadami a zachowaniem. Jeżeli zasada ma określoną treść, a państwo zachowuje się w odmienny sposób, nie można twierdzić, że zasada ta rządzi takim zachowaniem<sup>770</sup>. Analiza każdego przypadku wymaga indywidualnego podejścia. MTS zwrócił bowiem uwagę, że zachowanie państwa powinno pozostawać w zgodności z prawem zwyczajowym. Jeżeli państwo zachowuje się przeciwnie, to powinno się takie zachowanie rozważać w kategoriach zachowania niezgodnego z prawem, a nie jako początek nowego zwyczaju<sup>771</sup>.

Zdaniem E. Louki rozwój zwyczajowego prawa międzynarodowego wskazuje na znaczącą rolę, jaką odgrywają zarówno protest, jak też zgodne zachowania. Waga przykładana do obu zdarzeń powinna odzwierciedlać liczbę i siłę, jaką reprezentują państwa opowiadające się za jednym ze zdarzeń<sup>772</sup>.

Niewątpliwie nie można postrzegać prawa zwyczajowego oraz traktatowego w pełnej izolacji od siebie. Przeciwnie, związek między nimi jest bardzo bliski: traktat może kodyfikować, a następnie rozwijać dotychczas obowiązujące prawo zwyczajowe, w ten sposób potwierdzając istnienie prawa zwyczajowego. Traktaty mogą dostarczać dowodów na istnienie zwyczaju, szczególnie te traktaty, które jeszcze nie zostały ratyfikowane. Dzieje się tak, ponieważ traktaty stanowią dowód tego, że niektóre państwa wierzą, iż określona praktyka stanowi prawo<sup>773</sup>. Wśród

---

<sup>768</sup> D. Bodansky, Customary (and not so customary) international Environmental law, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, issue 1, article 7, Fall 1995, s. 108.

<sup>769</sup> Odmiennie, na konieczność istnienia jednolitej praktyki państw zwraca uwagę A. Łazowski, A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe...*, s. 19.

<sup>770</sup> D. Bodansky, *Customary...*, s. 109.

<sup>771</sup> North Sea Continental Shelf Cases, 1969 r., ICJ Reports 3, par. 73.

<sup>772</sup> E. Louka, *International Environmental...*, s. 24.

<sup>773</sup> Tamże, s. 24.

wielu przykładów można podać zasadę 21 Deklaracji Sztokholmskiej. Prawo zwyczajowe może obowiązywać równolegle do analogicznych postanowień traktatowych<sup>774</sup>.

Biorąc pod uwagę postanowienia art. 38 ust. 1 lit. b. Statutu MTS, identyfikuje się dwa elementy prowadzące do powstania prawa zwyczajowego: pierwszy to zachowanie państwa i *opinio iuris*. Pierwsze może zostać wywiedzione z różnych źródeł, do których zalicza się m.in. stanowiska zajmowane przez państwo podczas międzynarodowych spotkań, udział w negocjacjach traktatów, ale również orzecznictwo sądów tego państwa, noty dyplomatyczne<sup>775</sup>. Oznacza to także, że jeżeli państwa nie podejmują reakcji dotyczącej określonego zdarzenia, takie zachowanie można rozpatrywać w kategorii kształtowania się pierwszego elementu prawa zwyczajowego, np. państwo toleruje określony poziom zanieczyszczeń napływających z terytorium innego państwa na jego terytorium, co pozwala uznać, że akceptuje go<sup>776</sup>.

Drugi element (*opinio iuris sive necessitatis*) statuujący prawo zwyczajowe wiąże się z przekonaniem państwa, że należy tak się zachowywać, gdyż właśnie takiego zachowania wymaga prawo. Również wykazanie istnienia tego elementu jest trudne, odwołuje się bowiem do wskazania motywów zachowania przez państwo. Źródła jego można poszukiwać np. w wypowiedziach osób reprezentujących państwo, czy w treści aktów kończących międzynarodowe konferencje<sup>777</sup>.

W doktrynie są obecne stanowiska wskazujące na zwyczaj jako podstawę obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania<sup>778</sup>. N. Craik wskazuje na pewną atrakcyjność poglądów uzasadniających, że określone obowiązki wyrastają jako *deductively by virtue* z imperatywów koegzystencji między państwami<sup>779</sup>.

---

<sup>774</sup> Military and paramilitary activities case, 1986 r., ICJ Reports 14.

<sup>775</sup> P. Sands, Principles of international..., s. 144.

<sup>776</sup> Tamże, s. 144.

<sup>777</sup> Military and paramilitary activities case, 1986 r., ICJ Reports 99-101.

<sup>778</sup> Zwolennikami takiego poglądu są m.in. O. McIntyre, Environmental protection of international watercourses under international law, 2007 r., s. 229–239; J. Holder wskazuje, że pozycja oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym ulegała stopniowym zmianom, w takim stopniu, że osiągnęła status ogólnej zasady prawa międzynarodowego, a nawet wymagania, któremu można nadać status zwyczajowego, Environmental Assessment: the regulation of decision making, Oxford University Press, 2004, s. 53, A.G. Oude Elferink, Environmental Impact..., s. 450. Nie brakuje również stanowisk bardziej zachowawczych, jak to wskazujące na prawdopodobieństwo, że obowiązek przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania stanowi zwyczaj. Uzasadnienie stanowi sama znacząca liczba i różnorodność dokumentów rekomendujących lub zobowiązujących do wykorzystania oceny oddziaływania, A. Gillespie, Environmental impact..., s. 222.

<sup>779</sup> Autor przywołuje publikacje M. Byersa, Custom, power, and the power of rules: international Rights and responsibilities, Cambridge University Press, 1999, The International Law..., s. 138–139.

Zwolennicy tej interpretacji prezentują następujący sposób argumentacji. Punktem wyjścia jest obserwacja bliskich związków pomiędzy rozwojem obowiązków przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym a wcześniejszymi zwyczajowymi obowiązkami wynikającymi z zasady niewyrządzania szkody i współpracy przy rozwiązywaniu problemów transgranicznych. Z tego wynika obowiązek przeprowadzenia badania *due diligence*, z którego państwo dowiaduje się o możliwych szkodliwych środowiskowo skutkach działań, które w ramach państwa są planowane do realizacji. Ze względu na obowiązek notyfikacji państwo dzieli się tak powziętą wiedzą z innymi państwami, które mogą zostać dotknięte skutkami działań. Kolejnym krokiem jest umożliwienie państwom wyrażenia swojej opinii odnośnie do planowanych działań, a w konsekwencji – rozpoczęcie procesu negocjacji.

Konkludując: jeżeli przyjmemy istnienie takich obowiązków, również obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania może być z nich wywiedziony<sup>780</sup>.

Poglądy doktryny wspiera, a często stanowi dla nich podstawę orzeczenie MTS wydane w sprawie Pulp Mills. To właśnie w tym orzeczeniu upatruje się definitywnego potwierdzenia istnienia zwyczajowego obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania<sup>781</sup>. Jednak nie bez wątpliwości.

W przywołanej sprawie Argentyna dowodziła, że Urugwaj nie przeprowadził „pełnej” oceny oddziaływania przed podjęciem decyzji zezwalającej na rozpoczęciem robót dotyczących spornego młyna. MTS zgodził się co do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, stwierdzając, że zobowiązanie do ochrony zachowania, wynikające z art. 41(a) statutu powinno być interpretowane z uwzględnieniem praktyki, która w ostatnich latach uzyskała powszechną akceptację państwa, tak że może być uznawana za wymóg wynikający z prawa międzynarodowego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tam, gdzie występuje ryzyko, że planowana działalność może mieć znacząco negatywne oddziaływanie w wymiarze transgranicznym, w szczególności na zasoby współdzielone<sup>782</sup>.

W literaturze nie brakuje też wypowiedzi prezentujących stanowisko przeciwne, wskazujących, że obowiązkowi przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

---

<sup>780</sup> G. Handl, E. Stein, R.J. Rochon, S.J. Scherr, J. Schneider, R.B. Bilder, *The environment: international Rights and responsibilities*, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), vol. 74, 1980, s. 224. Ze zwyczaju obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania wyprowadza również M. Fitzmaurice, *Responsibility and...*, s. 126.

<sup>781</sup> Np. L. Pineschi, *The Duty of...*, s. 427 i n.

<sup>782</sup> Sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj, Argentyna przeciwko Urugwajowi, wyrok z 20 kwietnia 2010, <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>; dostęp: 27.02.2019 r.

nie można łączyć z międzynarodowym prawem zwyczajowym<sup>783</sup>. Argument zasadniczy wyprowadzany jest z aktywności państw, które taką ocenę oddziaływania przeprowadzają właśnie jako zwyczaj, a nie wymóg narzucony przez prawo, np. traktatowe. Do takiego rozumienia nawiązuje prezentowana w pierwszej części tego podrozdziału wypowiedź D. Bodansky'ego, który jednoznacznie krytykuje wiązanie oceny oddziaływania z prawem zwyczajowym. Równie często wskazuje się, że uczynienie określonego zagadnienia przedmiotem znaczącej liczby traktatów międzynarodowych nie oznacza automatycznego wsparcia tezy o istnieniu zwyczaju o treści takiej, jaką ma ten instrument<sup>784</sup>.

Kolejny argument mający uzasadniać stanowisko, że oceny oddziaływania nie mają statusu zwyczajowego prawa, odwołuje się również do orzeczenia w sprawie Pulp Mills. Orzeczenie jest jednak w tej sytuacji rozumiane inaczej. Posłużenie się przez Trybunał wyrażeniem „teraz może być uznawana za wymóg stawiany przez prawo międzynarodowe”<sup>785</sup> zostało dobrane bardzo uważnie i wskazuje na brak pewności organu orzekającego co do takiego stanu. W przeciwnym wypadku Trybunał użyłby bardziej stanowczego określenia.

Nie bez znaczenia pozostaje również kontekst, w jakim przywołane sformułowanie zostało użyte. Pochodzi ono z orzeczenia organu rozstrzygającego sprawę indywidualną, która dotyka problemu interpretacji określonego przepisu aktu prawnego. Celem takiego orzeczenia jest rozpatrzenie sprawy i rozstrzygnięcie konkretnego konfliktu, natomiast nie jest nim szczegółowa analiza zachowań pomiędzy państwami, a tylko taka mogłaby stanowić podstawę do wydania opinii o istnieniu albo nieistnieniu zwyczaju<sup>786</sup>. Biorąc pod uwagę przedmiot rozstrzyganego konfliktu dotyczącego zasobów współdzielonych, w orzeczeniu Pulp Mills proponuje się przyjęcie, że obowiązek zwyczajowy przeprowadzenia oceny oddziaływania dotyczy wykorzystania transgranicznego cieków wodnych<sup>787</sup>. Również to stanowisko nie zostało przyjęte bez zastrzeżeń. Odwołując się kontekstu geograficznego, M. Koyano wyjaśnia, że praktyka państw pozaeuropejskich,

---

<sup>783</sup> M. Koyano, *The significance of...*, s. 112.

<sup>784</sup> Tamże, s. 112.

<sup>785</sup> Tłumaczenia autora. Tekst oryginalny: “may now be considered a requirement under general international law”.

<sup>786</sup> W literaturze powoływany jest jeszcze inny argument, odwołujący się do kontekstu geograficznego zachowań państw. M. Koyano wskazuje, że nawet jeżeli w praktyce części państw w obszarze Europy czy Ameryki Północnej leży w zwyczaju określone zachowanie wiążące się z przeprowadzaniem oceny oddziaływania, to już w części państw obszaru Azji podobnego zwyczajowego zachowania nie można zaobserwować. *The significance of...*, s. 113.

<sup>787</sup> O. McIntyre, *Environmental protection...*, s. 234–239.

polegająca na przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko, jest bardzo uboga. Potwierdzają to również traktaty zawierane poza regionem europejskim i amerykańskim. Dalej Autorka wskazuje, że właściwie brak jest przypadków przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko w krajach nienależących do ww. regionów – poza obowiązkowymi ocenami wynikającymi z przyjętych regulacji międzynarodowych<sup>788</sup>.

Jeszcze jeden argument dotyczący braku statusu międzynarodowego zwyczaju przez oceny oddziaływania na środowisko pochodzi z kolejnego orzeczenia MTS, tym razem wydanego w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros. Tłem sporu było również wykorzystanie wspólnego cieku wodnego. W orzeczeniu Trybunał nie odniósł się do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania jako wynikającego ze zwyczaju<sup>789</sup>.

Najdalej idące stanowisko wywodzące obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zostało wyrażone przez Izbę Sporów Dotyczących Dna Morskiego Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza w opinii doradczej z 2011 r. Jednoznacznie wynika z niej kwalifikacja obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jako ogólnego zobowiązania wynikającego ze zwyczajowego prawa międzynarodowego<sup>790</sup>. Izba odniosła się w niej do orzeczenia w sprawie Pulp Mills, wskazując, że chociaż dotyczyło ono zasobów współdzielonych, analogicznie można potraktować obszar mający status wspólnego dziedzictwa ludzkości<sup>791</sup>. Podobnie też przez oddziaływanie transgraniczne można objąć tereny znajdujące się poza granicą jurysdykcji (kontroli) jakiegokolwiek kraju<sup>792</sup>.

Rozbieżne stanowiska doktryny odnośnie uznania istnienia zwyczaju w przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko podsumował M.A. Drumbl, zaliczając oceny oddziaływania (wraz z zasadą przezorności,

---

<sup>788</sup> The significance of procedural obligations in international environmental law: sovereignty and international co-operation, Japanese Yearbook of International Law, vol. 54, 2011, s. 113.

<sup>789</sup> Tamże, s. 113. Na uwagę zasługują jednak zdania odrębne sędziego Weeramantry'ego oraz sędziego Palmera, którzy opowiedzieli się za wywodzeniem się obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania z prawa zwyczajowego.

<sup>790</sup> Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in The Area, Advisory Opinion, 1 February 2011, pkt. 145.

<sup>791</sup> Konwencja NZ o prawie morza, art. 136.

<sup>792</sup> Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011, International Tribunal for the Law of the Sea; www.itlos.org, dostęp: 27.02.2019 r., pkt 148.

obowiązkiem współpracy) do mających status kandydatów na instytucje mające zakotwiczenie w zwyczajowym prawie międzynarodowym<sup>793</sup>.

Pomimo prezentowanych w doktrynie różnych koncepcji odnoszących się do zakotwiczenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania w międzynarodowym prawie zwyczajowym, należy zauważyć, że upływający czas, w którym oceny oddziaływania umacniają swoją pozycję powszechnego instrumentu transgranicznej oceny skutków działań planowanych do realizacji, sprzyja postrzeganiu ich jako elementu prawa zwyczajowego w tym znaczeniu, że można by oczekiwać do państw dotychczas nieobjętych postanowieniami traktatowymi ani umownymi statuującymi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania, ustalenia skutków środowiskowych planowanych do realizacji działań, jeżeli zostaną spełnione okoliczności typowe dla oceny.

Uznanie, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania jest zakotwiczony w zwyczaju, wspiera zainteresowanie ocenami oddziaływania mające odzwierciedlenie w częstym odwoływaniu się do tego instrumentu w konwencjach i innych wiążących oraz niewiążących aktach w międzynarodowym prawie ochrony środowiska. Państwa, przystępując do takich aktów, zobowiązują się do realizacji ich celów, jak również wyrażają akceptację dla stosowania oceny oddziaływania jako instrumentu prewencyjnej ochrony środowiska. Takie zachowania mogą stanowić przykłady praktyki państw, niezbędnej przy analizie istnienia zwyczaju.

Ocena oddziaływania stanowi instrument o krótkiej, w porównaniu z innymi instytucjami prawa międzynarodowego, ale intensywnej historii. Czas w analizie uznania określonego zachowania jako należącego do zwyczaju stanowi do pewnego stopnia mniej istotny element, w tym znaczeniu, że zachowanie, nawet jeżeli występuje w niedługim odcinku czasu, ale intensywnie<sup>794</sup>, nie stoi to na przeszkodzie w uznaniu istnienia zwyczaju. Nie ulega wątpliwości, że zaakceptowanie oceny oddziaływania jako instrumentu prawa zwyczajowego wzmocniłoby podstawy ochrony środowiska.

## 5.10. Sądy i trybunały międzynarodowe

Rozwój orzecznictwa międzynarodowego dotyczącego ochrony środowiska stanowił nieuchronną konsekwencję znaczącego wzrostu regulacji

---

<sup>793</sup> M.A. Drumbl, *Actors and law-making...*, M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris (eds.), *Research handbook...*, s. 17.

<sup>794</sup> Tamże, s. 17.



prawnomiędzynarodowych oraz aktów należących do *soft law* dotyczących tej gałęzi prawa międzynarodowego. Towarzyszyło temu powołanie ciał o charakterze sądowym stojących na straży wykonywania nowych norm. Wkład w rozwój międzynarodowego prawa ochrony środowiska jest różnorodny, poprzez wyjaśnianie, rozbudowywanie norm zarówno traktatowych, jak i zwyczajowych<sup>795</sup>. Niewątpliwie nie można oceniać wkładu orzecznictwa w wymiarze ilościowym, sprawy dotyczące ochrony środowiska, w tym odnoszące się do oceny oddziaływania na środowisko, mające wymiar międzynarodowy, nie stanowią bardzo licznej grupy, w przeciwieństwie do spraw krajowych, niemniej jednak dotychczasowe zainteresowanie doktryny wypowiedziami sądów i trybunałów wskazuje na znaczący wkład w budowanie pozycji międzynarodowej tego instrumentu.

Chociaż orzeczenia wydane przez sądy nie są wiążące w innych zawisłych sprawach, państwa odwołują się do argumentacji w nich podniesionych na poparcie stawianych zarzutów. Również sądy, rozstrzygając kolejną sprawę, przywołują stanowiska wyrażone we wcześniej wydanych wyrokach.

Artykuł 38 ust. 1 lit. d Statutu MTS wskazuje orzeczenia sądowe jako pomocniczy środek ustalania norm prawa międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, że judykatura nie może być uznana za źródło prawa międzynarodowego, ponieważ nie jest formą wyrażania woli państw<sup>796</sup>. Sądy mogą tylko stosować istniejące już normy prawa międzynarodowego. Sądy międzynarodowe stwierdzają istnienie konkretnej normy prawa międzynarodowego i opierają się na niej, co może być dowodem, zwłaszcza jeżeli judykatura w tym zakresie jest jednolita, że norma taka rzeczywiście istnieje. Została ona jednak stworzona przez państwa, a sądy, stosując ją, potwierdziły jej istnienie<sup>797</sup>. W doktrynie można spotkać stanowisko, że orzeczenia sądów, do których odwołuje się Statut MTS, należy traktować szeroko, nie ograniczając ich do sądów międzynarodowych. Jako argument potwierdzający taką interpretację powołuje się brak przymiotnika „międzynarodowy”, jak w przypadku innych źródeł prawa wymienionych w tym artykule<sup>798</sup>.

---

<sup>795</sup> T. Stephens, *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press 2009, s. 12.

<sup>796</sup> Np. L. Antonowicz, *Podręcznik prawa...*, s. 33.

<sup>797</sup> W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydanie VI poprawione i uzupełnione przez S. Sawickiego, Warszawa 1999, s. 69–70; podobnie J. Pieńkos, *Prawo...*, s. 83.

<sup>798</sup> J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe...*, s. 105–106.

Orzeczenia, które zasługują na szczególną uwagę z perspektywy tematyki omawianej w niniejszej pracy, należą do tych wydanych przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości: jedna dotyczyła testów jądrowych – Nowa Zelandia i Australia przeciwko Francji – 1995 r., druga to budowa tam na rzece Dunaj pomiędzy Gabčíkovo i Nagymaros – Węgry przeciwko Słowacji – 1997 r., trzecia – młynu na rzece Urugwaj (sprawa Pulp Mills), kolejna to połączone sprawy Kostaryka przeciwko Nikaragua<sup>799</sup> oraz Nikaragua przeciwko Kostaryka<sup>800</sup>.

Stanowiska reprezentowane przez MTS odbiły się szerokim echem w doktrynie, wykorzystującej je na poparcie własnych rozważań, czy też dokonującej ich interpretacji. Ilustruje to dyskusja wywołana przez stwierdzenie MTS zawarte w wyroku Pulp Mills dotyczące uznania obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania jako zwyczaju w prawie międzynarodowym, czy też nie. Nie do końca jednoznaczne sformułowanie Trybunału w tym zakresie spotkało się z różnymi rozwinięciami przez przedstawicieli doktryny<sup>801</sup>.

A. Boyle jako najbardziej znaczące traktuje orzeczenie w sprawie Pulp Mills MTS z 2010 r. Jego zdaniem Trybunał potwierdził w nim, że obowiązek przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania nie stanowi jedynie zobowiązania wynikającego z traktatów, lecz jest to wymaganie wynikające z prawa zwyczajowego lub ogólnego prawa międzynarodowego<sup>802</sup>. Autor, analizując niektóre orzeczenia dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, zauważa, że sądy stoją na stanowisku wskazującym na obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania, jeżeli istnieją określone dowody wskazujące na ryzyko znaczącej szkody dla środowiska (człowieka albo naturalnego), nawet jeżeli wystąpienie

---

<sup>799</sup> Wyrok z 16 grudnia 2015 r. Sprawa zainicjowana przez Kostarykę dotyczyła xxx. Wśród zarzutów podnoszonych przez Kostarykę część bezpośrednio odnosiła się do oceny oddziaływania na środowisko. Kostaryka zarzucała, że Nikaragua naruszyła prawo międzynarodowe przez nieprzeprowadzenie w sposób właściwy oceny oddziaływania na środowisko i żądała orzeczenia, w którym Nikaragua zostanie zobowiązana do przeprowadzenia właściwej oceny, która będzie uwzględniała potencjalnie znaczące negatywne oddziaływania na terytorium Kostaryki. W wydanym wyroku MTS stwierdził, że w związku z brakiem ryzyka wyrządzenia szkody przez planowane działania nie było podstaw do prowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania, stąd zachowanie Nikaragui nie stanowiło naruszenia prawa międzynarodowego.

<sup>800</sup> Przedmiotem wniosku złożonego przez Kostarykę przeciwko Nikaragui do MTS była delimitacja wód Morza Karaibskiego oraz Pacyfiku. Kwestia ta pozostawała sporna, a oba państwa nie były w stanie rozstrzygnąć jej w drodze negocjacji. Sprawa zainicjowana przez Nikaraguę dotyczyła projektu drogowego, realizowanego przez Kostarykę, zlokalizowanego wzdłuż granicy z Nikaraguą. Nikaragua żądała zaprzestania prowadzenia dalszych prac przez Kostarykę do czasu ustalenia konsekwencji środowiskowych, jakie na jej terytorium wywoła ten projekt, tj. przeprowadzenia właściwej oceny oddziaływania wraz z notyfikacją tej oceny Nikaragui.

<sup>801</sup> Szerzej patrz podrozdział 6.7. Zwyczaj jako źródło przeprowadzenia oceny oddziaływania.

<sup>802</sup> A. Boyle, *Developments in...*, 2011, s. 227, 228.

ryzyka jest niepewne, a potencjalna szkoda niekoniecznie nosi znamiona nieodwracalnej<sup>803</sup>.

Inną kwestię stanowi natomiast istnienie kognicji sądu w zakresie analizy jakości przygotowywanej oceny oddziaływania. W sprawie Pulp Mills wydaje się, że sąd uniknął zaangażowania się w taką ocenę. Podkreślił natomiast, że obowiązek przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania nie może być traktowany jedynie formalnie<sup>804</sup>. Podobnie oceniane jest stanowisko MTS w sprawie pomiędzy Nową Zelandią i Australią a Francją, dotyczącą testów nuklearnych. Trybunał, wobec rezygnacji Francji z prowadzenia dalszych testów, zdecydował o nierozstrzygnięciu merytorycznym sprawy m.in. w części dotyczącej obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przed rozpoczęciem testów nuklearnych<sup>805</sup>.

### 5.11. Podsumowanie

Wzrost znaczenia oceny oddziaływania w międzynarodowym prawie ochrony środowiska w sposób oczywisty znalazł odzwierciedlenie w znaczącej liczbie aktów, które wprowadziły ten instrument ochrony środowiska. Przedstawiona analiza wskazuje na dużą różnorodność pod względem prawnym aktów międzynarodowych odwołujących się do oceny oddziaływania na środowisko. Świadczy o elastyczności procesu dotyczącego oceny oddziaływania, mogącej znaleźć zastosowanie do różnych problemów dotyczących ochrony środowiska.

Przywołane akty ilustrują rozwój oceny oddziaływania w wymiarze przedmiotowym. Następował on nie tylko poprzez odwoływanie się do tego instrumentu w tekstach kolejnych konwencji. Ocena oddziaływania była wykorzystywana również przy realizowaniu konwencji, które w swoim tekście nie odwoływały się do tego instrumentu. Przykładem jest Konwencja ramsarska, w której na podstawie opinii organów konwencji, ocena oddziaływania zyskała uznanie jako właściwy sposób realizacji celów tej konwencji.

Pomimo odwoływania się do oceny oddziaływania w licznych aktach prawa międzynarodowego, co może powodować trudności przy rekonstrukcji stanu prawnego, który wiąże państwo prowadzące ocenę oddziaływania na potrzeby konkretnego działania, rzadko można spotkać regulacje porządkujące relacje między tymi aktami. Przykładem takich regulacji są te zawarte w Konwencji w sprawie

---

<sup>803</sup> Tamże, s. 228.

<sup>804</sup> Tamże, s. 231.

<sup>805</sup> J. Juste-Ruiz zachowanie MTS określa jako celową rezygnację z zajmowania merytorycznego stanowiska. The International Court of Justice and International Environmental Law, [w:] N. Boschiero, T. Scovazzi, C. Pitea, C. Ragni (eds.), *International Courts...*, s. 386.

transgranicznych skutków awarii przemysłowych z 1992 r. Jeżeli przedmiotem oceny oddziaływania jest tego rodzaju działalność, że spełnia kryterium działalności niebezpiecznej w rozumieniu tej konwencji i jednocześnie podlega transgranicznym ocenom oddziaływania, o których mowa w Konwencji z Espoo, wówczas decyzja dotycząca ocen oddziaływania powinna uwzględniać również wymogi wynikające z konwencji helsińskiej z 1992 r.<sup>806</sup>

---

<sup>806</sup> Patrz art. 4 ust. 4 Konwencji helsińskiej z 1992 r.

## 6. Struktura oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym

### 6.1. Wprowadzenie

Odwołując się do dotychczas przeprowadzonych analiz dotyczących przedstawienia determinant rozwoju oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym, powiązania oceny oddziaływania na środowisko z poszczególnymi zasadami i instytucjami prawa międzynarodowego oraz omówienia źródeł prawa odnoszących się do tego instrumentu, można przedstawić kolejne zagadnienie – ocenę oddziaływania na środowisko, jako instrument posiadający określoną procedurę. Przeprowadzona analiza pozwoli między innymi na wykazanie, na ile jest to procedura uporządkowana.

W tekstach konwencji dotyczących ochrony środowiska zakres odwołania się do elementów proceduralnych oceny oddziaływania jest różny. Konwencja o zmianach klimatu, odwołano się wprost do oceny oddziaływania na środowisko, nie wskazując żadnych elementów proceduralnych tego instrumentu. Konwencja NZ o prawie morza wprowadza ocenę potencjalnych następstw działalności, która może spowodować istotne zanieczyszczenie lub znaczące i szkodliwe zmiany w środowisku morskim<sup>807</sup>, z czym dopiero zaczęto w drodze interpretacji łączyć procedurę ocenową.

W kolejnej grupie znajdują się akty, które nie tylko wprowadzają obowiązek oceny oddziaływania, lecz również wskazują na określone elementy, jakie ma zawierać taka ocena. Konwencja afrykańska z 2003 r. wprowadza obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na jak najwcześniejszym etapie, a po jej zakończeniu – regularnego monitoringu środowiskowego oraz audytu<sup>808</sup>. Do tej grupy należy również Konwencja o różnorodności biologicznej. Światowa Karta Przyrody wprowadza obowiązek oceny skutków aktywności mogących „przeszkadzać naturze”, których elementem jest studium określające skutki środowiskowe.

Wśród umów międzynarodowych najbardziej rozbudowane regulacje dotyczące poszczególnych etapów procedury ocenowej zawierają Konwencja z Espoo oraz Protokół madrycki z 1991 r. Pierwszy z dokumentów reguluje wyłącznie kwestie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, stąd oczywiste jest skupienie się na poszczególnych etapach proceduralnych. W wypadku Protokołu madryckiego

---

<sup>807</sup> Patrz art. 206 Konwencji NZ o prawie morza.

<sup>808</sup> Por. art. 14 Konwencji afrykańskiej z 2003 r.

z 1991 r., stanowi on, wraz z załącznikami, jeden z dokumentów chroniących obszar Antarktyki. Ze względu na szczególny status (przyrodniczy, jak również prawny) obszaru konieczne jest zastosowanie takich instrumentów, które zapewnią adekwatną ochronę. Stąd chociażby odmienny, od zwykle przyjmowanego, sposób wskazywania działań podlegających ocenie, jak również większy nacisk na udział przy jego ocenie podmiotów spoza państwa proponującego realizację działania.

W sposób szczegółowy elementy proceduralne zostały określone w różnego rodzaju dokumentach mających wyjaśniać postanowienia konwencji. Zaliczają się do nich przewodniki, dobre praktyki, doświadczenia dotyczące przeprowadzania oceny oddziaływania w związku z ochroną przewidzianą w konkretnym akcie prawa międzynarodowego. Pomimo że nie są źródłami prawa międzynarodowego, jeżeli są przyjmowane przez strony konwencji, pokazują kierunek interpretacji jej postanowień.

Niewątpliwie najbardziej kompletne rozwiązania proceduralne zawierają dokumenty międzynarodowych organizacji finansowych. Określają one, jakich inwestycji ma dotyczyć ocena oddziaływania na środowisko oraz jaki powinien być jej przebieg. Odwołanie się tylko do wymagań dotyczących oceny oddziaływania stawianych przez prawo krajowe mogłoby się okazać niewystarczające, tym bardziej, że w czasie wprowadzania procedur do międzynarodowych instytucji finansowych państwa rozwijające się nie zawsze dysponowały odpowiednio szczegółową procedurą ocenową. Najczęściej sytuacja była przeciwna – wymagania stawiane przez instytucje finansowe stawały się forpcztą do wprowadzania procedur w prawie krajowym wzorowanych na regulacjach tych instytucji. Ponadto przyjęcie własnej procedury ocenowej przez instytucje finansową stwarzało jednakowe warunki dla wszystkich państw ubiegających się o uzyskanie finansowania dla projektu planowego do realizacji. Elementy procedury instytucji finansowych, w związku z tym, że znajdują się poza zasadniczym celem niniejszej publikacji, zostaną przywołane jedynie porównawczo.

Przedmiotem rozdziału jest przedstawienie poszczególnych elementów procedury oceny oddziaływania z uwzględnieniem aktów prawnych regulujących te kwestie. Etapy zostały w rozdziale omówione chronologicznie, według kolejności występowania. Rozpoczyna je nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – jako podstawowe zagadnienie warunkujące wszczęcie procedury ocenowej. Kolejno omówione zostaną: scoping i zakres oceny oddziaływania, notyfikacja i konsultacje prowadzone w sytuacji zaistnienia transgranicznego oddziaływania, udział społeczeństwa w procedurze ocenowej, decyzja finalna warunkująca realizację inwestycji, środki dostępne na etapie funkcjonowania inwestycji, takie jak monitoring.

## 6.2. Nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania

### Wszczęcie postępowania

Pierwszy, a zarazem podstawowy element, od którego rozpoczyna się procedura, to ukształtowanie normatywnych uwarunkowań powodujących obowiązek wszczęcia postępowania i przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Jest to również element pozwalający na kwalifikację oceny oddziaływania jako instrumentu prewencyjnej ochrony środowiska. Pozwala to na wykorzystanie go do realizacji zasad międzynarodowej ochrony środowiska, takich jak zasada prewencji, przezorności<sup>809</sup> czy niewyrządzania szkody transgranicznej.

Wśród wielu przykładów regulacji odwołujących się *expressis verbis* do przeprowadzenia oceny przed podjęciem decyzji o realizacji projektu, można podać Konwencję afrykańską z 2003 r., zobowiązującą do przeprowadzenia oceny oddziaływania na jak najwcześniejszym etapie, przy czym ocena ta powinna być odpowiednia<sup>810</sup>. Konwencja NZ o prawie morza zobowiązuje państwa do oceny, tak daleko, jak jest to praktycznie możliwe, działalności, która ma być prowadzona pod ich jurysdykcją lub kontrolą<sup>811</sup>. Również Konwencja kuwejcka odwołuje się do obowiązku oceny potencjalnych oddziaływań na środowisko jakiegokolwiek planowanej aktywności<sup>812</sup>, podobnie Konwencja o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki<sup>813</sup>; Konwencja limska<sup>814</sup>; Konwencja kartageńska<sup>815</sup>; Ramowa Konwencja o ochronie Morza Kaspijskiego<sup>816</sup>. Konieczność poddania ocenie szacowania możliwych do wystąpienia skutków aktywności, przed rozpoczęciem realizacji takich działań, wprowadza także Konwencja o ochronie Morza Czarnego<sup>817</sup>.

---

<sup>809</sup> Zasady prewencji i przezorności wskazują na konieczność ustalenia konsekwencji środowiskowych, zanim działanie zostanie podjęte do realizacji. Tylko wówczas będzie możliwe ustalenie i wprowadzenie rozwiązań chroniących środowisko przed wystąpieniem negatywnych skutków, włączając w to skutki transgraniczne.

<sup>810</sup> Por. art. XIV ust. 2 lit. b Konwencji.

<sup>811</sup> Por. art. 206 Konwencji.

<sup>812</sup> Por. art. XI lit. a Konwencji.

<sup>813</sup> Por. art. 13 ust. 2 Konwencji.

<sup>814</sup> Por. art. 8 ust. 2 Konwencji.

<sup>815</sup> Por. art. 12 ust. 2 Konwencji.

<sup>816</sup> Por. art. 17 ust. 1 Konwencji; Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Teheran, 4 Novembre 2003, 44 ILM 1 (2003).

<sup>817</sup> Por. art. XV ust. 5 Konwencji.

Istniejące nieliczne wyjątki w tym zakresie są uzasadnione określonymi przyczynami. W Action Plan z 1983 r.<sup>818</sup> obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania zostały objęte zarówno planowane do realizacji działania, jak też istniejące. Z treści aktu wynika, że przyczyną objęcia takim badaniem istniejących już działań było zdobywanie doświadczenia w zakresie rodzajów skutków wywoływanych przez poszczególne aktywności. Na początku lat 80. w obszarze objętym Planem szczegółowa wiedza z zakresu oddziaływania na środowisko była dopiero zdobywana, stąd konieczność poddania badaniom również tych inwestycji, które już funkcjonują. Podobnie też analizie poddawano działania, które wywierają pozytywny wpływ na środowisko. Ich identyfikacja miała wspierać promowanie zachowań korzystnych środowiskowo<sup>819</sup>.

### Działania wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania

W doktrynie wskazuje się, że decyzja o przeprowadzeniu oceny oddziaływania jest podejmowana w oparciu o projektowany stan określany jako znaczące oddziaływanie na środowisko. Można mówić o kilku przesłankach: z powodu istnienia dowodu na znaczącą szkodę dla środowiska, z powodu znaczącego zainteresowania społeczeństwa, istnienia prawdopodobieństwa o braku zgodności ze standardami środowiskowymi<sup>820</sup>.

Na konieczność poddania ocenie oddziaływania istotnych działań zarówno publicznych, jak i prywatnych zwraca uwagę OECD już w 1974 r.<sup>821</sup> Ani w przywołanym dokumencie z 1974 r., ani w późniejszym – z 1979 r.<sup>822</sup>, odwołującym się już do kategorii działań znacząco oddziałujących na środowisko, nie podjęto próby dookreślenia rodzajów aktywności. Natomiast w Rekomendacji z 1985 r. inwestycje wrażliwe środowiskowo ujęto w 7 kategorii oraz uznano, że przy nakładaniu obowiązku oceny powinny zostać wzięte pod uwagę środowiskowe uwarunkowania wynikające z lokalizacji inwestycji lub programu. Wprowadzono konieczność oceny, jeżeli działanie albo program mają być realizowane na terenach

---

<sup>818</sup> Action Plan for the protection of the marine environment and the coastal areas of Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 35, UNEP 1983 r.

<sup>819</sup> Por. pkt 19 Action Plan z 1983 r.

<sup>820</sup> N. Lee, Opening statement, The role of environmental impact assessment in the decisionmaking process, Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987, Erich Schmidt Verlag, 1989, s. 34.

<sup>821</sup> OECD, Declaration on Environmental Policy z 14 listopada 1974 r. – C/M(74)26/Final.

<sup>822</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.



wrażliwych środowiskowo, do których zaliczono m.in. lasy tropikalne oraz tereny podmokłe<sup>823</sup>.

Warto przypomnieć, że NEPA nie dzieli przedsięwzięć na te, które wymagają zawsze przeprowadzenia oceny, i te, dla których obowiązek oceny zostanie ustalony w oparciu o dane dotyczące podejmowanego działania. O tym, czy w konkretnym przypadku przesłanka „większego przedsięwzięcia realizowanego przez agencję federalną znacząco oddziałującą na jakość środowiska człowieka”, warunkująca przeprowadzenie oceny zostanie spełniona, rozstrzyga w pierwszej kolejności agencja<sup>824</sup>.

W Wytycznych UNEP z 1978 r., dotyczących zasad postępowania w przypadku wykorzystania zasobów dzielonych, zalecono przeprowadzenie oceny oddziaływania odnośnie do jakiegokolwiek aktywności z uwzględnieniem dzielonych zasobów naturalnych, która może wywołać ryzyko znaczącego oddziaływania na inne państwo (zasada 4). Jednocześnie, co w praktyce nie stanowiło częstego rozwiązania, określono, jak należy interpretować znaczące oddziaływanie. Wystąpi ono, jeżeli efekty w dzielonych zasobach naturalnych będą dostrzegalne (ang. *appreciable effects*), z wyłączeniem efektów *de minimis*.

Wytyczne UNEP z 1987 r. również odwołują się do znaczącego oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia, jako warunku rozpoczęcia oceny oddziaływania. Biorąc pod uwagę, że znaczące oddziaływanie może zostać spowodowane przez rozmiar, naturę albo lokalizację aktywności planowanej do realizacji, zaproponowane zostały dwa podstawowe mechanizmy mające ułatwić identyfikację działań wymagających oceny.

Pierwszy z nich zakłada przygotowanie list: listy aktywności, które ze swej natury mogą znacząco oddziaływać na środowisko; listy obszarów o szczególnym znaczeniu albo wrażliwości (jak parki narodowe czy obszary wodno-błotne), tak że realizacja projektów może w sposób znaczący zmieniać ich funkcje. Kolejne proponowane podejście zakłada przygotowanie listy w oparciu o wykorzystywany surowiec – taki jak woda czy drewno, albo wywołujące określone oddziaływanie na środowisko – jak erozja gleby, pustynnienie czy deforestacja. Ze względu na ograniczoną dostępność surowca albo rozmiar występujących problemów, zasadne będzie zwrócenie uwagi na każde działanie mogące wywołać zmiany w wyodrębnionych zakresach.

---

<sup>823</sup> Stanowią one załącznik do Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes z 20 czerwca 1985 r. – C(85)104.  
<sup>824</sup> P.D. McHugh, *The European Community...*, s. 591 i n.

Drugi mechanizm opiera się na przygotowaniu kryteriów, które pozwalają na ustalenie stopnia oddziaływania. W oparciu o nie następuje przeprowadzanie indywidualnej analizy dla każdego z działań proponowanych do realizacji w celu identyfikacji, czy może spowodować ono znaczące oddziaływanie na środowisko.

Wybór jednego z dwóch mechanizmów pozostawiono państwom. Ze względu na wady oraz zalety każdego z nich, zarekomendowane zostało podejście mieszane<sup>825</sup>. Jednocześnie państwa zostały zobowiązane do niewyrażania zgody na realizację przedsięwzięcia, które, wbrew obowiązkowi, nie zostało poddane ocenie oddziaływania.

W zasadzie 17 Deklaracji z Rio kryterium determinujące konieczność przeprowadzenia oceny ma stanowić znaczący, czyli kwalifikowany negatywny wpływ na środowisko. Konieczne jest również podejmowanie rozstrzygnięcia przez odpowiednie władze, warunek często stosowany również w innych aktach międzynarodowych.

Prawne przesłanki dotyczące obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania zostały ujęte w różny sposób. Podstawą do wszczęcia oceny oddziaływania może być: znacząco negatywny wpływ działania na środowisko<sup>826</sup>; znacząco niekorzystny wpływ aktywności na naturę<sup>827</sup>; wywoływanie przez projekty znaczących negatywnych skutków dla różnorodności biologicznej<sup>828</sup>; aktywności, które mogą prawdopodobnie oddziaływać na zasoby naturalne, ekosystemy oraz ogólnie na środowisko<sup>829</sup>; działalność, która może spowodować istotne zanieczyszczenie lub znaczące i szkodliwe zmiany w środowisku morskim<sup>830</sup>; działalność, która może powodować znaczące ryzyko zanieczyszczenia środowiska morskiego<sup>831</sup>; wystąpienie znaczącego ryzyka zanieczyszczenia lub znaczącej i szkodliwej zmiany<sup>832</sup>; ocena dotyczy projektów i jest przeprowadzana w celu zapobieżenia lub zmniejszenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko morskie<sup>833</sup>; znacząco negatywny skutek jakiegokolwiek planowanej aktywności w środowisku morskim<sup>834</sup>

---

<sup>825</sup> J.E. Bonine, *Environmental Impact...*, s. 6.

<sup>826</sup> Por. zasada 17 Deklaracji z Rio de Janeiro.

<sup>827</sup> Por. pkt. 11 lit. c Światowej Karty Przyrody.

<sup>828</sup> Por. art. 14 Konwencji o różnorodności biologicznej.

<sup>829</sup> Por. art. XIV ust. 2, lit. b Konwencji afrykańskiej z 2003 r.

<sup>830</sup> Por. art. 206 Konwencji NZ o prawie morza; art. XV Konwencji o ochronie Morza Czarnego.

<sup>831</sup> Por. art. IX Konwencji kuwejckiej.

<sup>832</sup> Por. art. 13 Konwencji o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki; Konwencja limeska, art. 8; Konwencja kartageńska, art. 12; Konwencja z Noumea, art. 16.

<sup>833</sup> Por. art. XI Konwencji o ochronie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej.

<sup>834</sup> Por. art. 13 Ramowej Konwencji o ochronie Morza Kaspijskiego.

lub ciekach wodnych pozostałych państw<sup>835</sup>. Konwencja o zmianach klimatu rekomenduje uwzględnienie przez wszystkie państwa kwestii dotyczących zmian klimatu w ramach oceny oddziaływania na środowisko<sup>836</sup>. Inne podejście zostało przyjęte w II konwencji helsińskiej, w której potwierdzono jedynie obowiązek przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla projektów mogących wywołać znacząco negatywne zmiany w środowisku morskim, jeżeli źródłem tego obowiązku są akty prawa międzynarodowego lub ponadnarodowego<sup>837</sup>. W Helsińskiej Konwencji EKG ONZ 1992 r. podkreślono konieczność stosowania oceny oddziaływania na środowisko jako instrumentu zapobiegania, kontroli i zmniejszania negatywnego oddziaływania transgranicznego<sup>838</sup>.

Zwykle ustalenie ewentualnych dodatkowych kryteriów kwalifikujących przedsięwzięcie do przeprowadzenia oceny pozostawiono państwu. W tym zakresie ciekawym rozwiązaniem jest to przyjęte w Porozumieniu o współpracy dotyczącej Nilu, gdzie – oprócz ogólnego kryterium dotyczącego znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko, dodatkowe kryteria ma określić Komisja dorzecza Nilu<sup>839</sup>.

Również Konwencja o różnorodności biologicznej wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania projektów określanych ze względu na rodzaj powodowanego przez nie oddziaływania. Ocena jest wymagana dla tych projektów, których oddziaływanie może mieć istotne negatywne skutki dla różnorodności biologicznej, czyli zakresu ochrony tej Konwencji. Ogólne ujęcie – projekty, chociaż w praktyce może powodować trudności z identyfikowaniem działań wymagających oceny, odpowiada celowi Konwencji, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej. Ocenę oddziaływania przeprowadza się w celu uniknięcia istotnych negatywnych skutków lub ich zmniejszenia. Warto podkreślić, że odwołano się do kwalifikowanej formy negatywnych skutków, stąd nie każde oddziaływanie wywołujące negatywny skutek dla różnorodności biologicznej będzie oznaczało konieczność uruchomienia oceny oddziaływania, lecz tylko takie, któremu przypisane zostaną skutki znaczące. W Konwencji nie wyjaśniono, jak należy identyfikować „istotne negatywne skutki”<sup>840</sup>. Interpretacja tego pojęcia będzie wypełniana przez inne akty prawne

---

<sup>835</sup> Por. art. 12 Konwencji Cieków Wodnych ONZ.

<sup>836</sup> Por. art. 4 pkt 1 lit. f Konwencji.

<sup>837</sup> Por. art. 7 Konwencji.

<sup>838</sup> Por. 3 ust. 1 lit. h Konwencji.

<sup>839</sup> Por. art. 9 ust. 2 Porozumienia.

<sup>840</sup> W przypadku tak ramowego aktu, jakim jest Konwencja, formułowanie szczegółowych definicji napotykałoby obiektywne trudności na etapie opracowywania tekstu, również trudności o charakterze politycznym, szczególnie wobec rozbieżnych oczekiwań państw rozwiniętych i rozwijających się. Stąd

międzynarodowe i krajowe oraz stosowanie w praktyce, a w sytuacjach spornych – przez orzecznictwo trybunałów i arbitraży międzynarodowych.

W Światowej Karcie Przyrody został wyeksponowany postulat, aby działania, które mogą oddziaływać na naturę, zostały poddane kontroli. Sposób postępowania zależałby od rodzaju aktywności, kwalifikowanego według następujących grup. Do pierwszej należą aktywności, które najpewniej wywołają nieodwracalne szkody w środowisku. One nie powinny być realizowane. Drugą grupę stanowią aktywności, które prawdopodobnie narażą przyrodę na znaczące ryzyko. W ich przypadku inwestorzy powinni przedstawić analizę, z której wynika, że spodziewane korzyści w sposób znaczący przeważają nad możliwymi do wystąpienia szkodami. Jednak w wypadku, gdy możliwe negatywne skutki nie są w pełni rozpoznane, działania nie powinny zostać dopuszczone do realizacji<sup>841</sup>. Ostatnią grupę aktywności stanowią te, które mogą „przeszkadzać naturze”. Ich realizację powinna poprzedzać ocena konsekwencji dla środowiska, jakie mogą spowodować. Taka ocena powinna zostać sporządzona w formie oddzielnego dokumentu – studium o oddziaływaniu na środowisko – odpowiednio wcześniej w stosunku do planowanej realizacji projektu. Działania z tej grupy powinny być planowane i realizowane w taki sposób, aby minimalizować potencjalne negatywne skutki<sup>842</sup>.

W Konwencji Cieków Wodnych ONZ państwa zostały zobowiązane do notyfikacji planowanych aktywności, których realizacja może wywołać znacząco negatywny efekt w innych państwach nadbrzeżnych. Notyfikacja obejmuje dostępne techniczne dane, informacje, włączając w to rezultaty jakiegokolwiek oceny oddziaływania na środowisko. Przesłane dane mają pozwolić państwu narażenia na przeprowadzenie własnej oceny możliwych skutków takiej inwestycji. Rozwiązania przyjęte w Konwencji determinują obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania. Jeżeli zostanie ustalone, że planowana aktywność może spowodować skutki transgraniczne, które zostaną zakwalifikowane jako wywołujące „znacząco negatywny skutek”, wówczas konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Z wyjątkiem tych przypadków, gdzie w sposób niebudzący wątpliwości aktywność takie skutki wywołuje, w pozostałych przypadkach najlepszym sposobem na ich określenie jest właśnie procedura oceny

---

pozostawienie tej kwestii rozstrzygnięciom jednostkowym było rozwiązaniem jak najbardziej adekwatnym.

<sup>841</sup> Odpowiada do „silniejszej wersji” zasady przezorności, omówionej w podrozdziale 4.6 niniejszej publikacji.

<sup>842</sup> Por. art. 11 Karty.

oddziaływania na środowisko. S.C. McCaffrey zauważa, że nawet przypadku w tych projektów, gdzie wywołanie znaczących skutków jest oczywiste, przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko będzie konieczne, ponieważ pozwoli na zebranie odpowiednich danych dotyczących szczegółów oddziaływania niezbędnych do przekazania w ramach notyfikacji państwu narażenia<sup>843</sup>.

W Konwencji NZ o prawie morza, najbardziej powszechnym akcie systemowo ujmującym ochronę środowiska morskiego<sup>844</sup>, w kontekście oceny środowiskowej należy przywołać art. 205 i 206<sup>845</sup>. Ten ostatni nakłada na państwa obowiązek przeprowadzenia oceny działań planowanych pod ich jurysdykcją lub kontrolą, które, w ich opinii, mogą spowodować istotne zanieczyszczenie<sup>846</sup> lub znaczące i szkodliwe zmiany w środowisku morskim. Chodzi o działania na terenach znajdujących się w granicach administracyjnych państwa oraz poza nim, w tym statki, samoloty, instalacje zarejestrowane w tym państwie. Zdaniem L. Kong zakres stosowania oceny w ramach Konwencji jest bardzo szeroki i obejmuje wszystkie działania oddziałujące na środowisko morskie. Mogą one być zlokalizowane na morzu, ale również na lądzie, o ile zasięgiem ich oddziaływania będzie objęte morze. Nie jest istotne, czy będzie to obszar objęty jurysdykcją państwa, czy też znajdujący się poza nią<sup>847</sup>. Konwencja stanowi, że procedura oceny oddziaływania powinna zostać rozpoczęta, gdy planowanie działanie wypełni przynajmniej jeden z dwóch warunków: powoduje znaczące zanieczyszczenia albo znaczące i szkodliwe zmiany w środowisku morskim. Oba warunki zostały sformułowane w sposób bardzo ogólny, brakuje również wskazówek co do ich interpretacji, co może osłabiać regulację Konwencji.

W Konwencji kuwejckiej zalecono przeprowadzanie oceny oddziaływania dla każdej planowanej aktywności mającej miejsce na terenie państwa, w szczególności na wybrzeżu, mogącej powodować poważne ryzyko zanieczyszczenia wód morskich

---

<sup>843</sup> The Law of..., s. 475–476.

<sup>844</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Międzynarodowe prawo...*, s. 190.

<sup>845</sup> W doktrynie ograniczane bywa odniesienie do ocen oddziaływania na środowisko jedynie do art. 206 Konwencji NZ o prawie morza, np. L. Kong, *Environmental Impact Assessment under the United Nation Convention on the Law of the sea*, *Chineses Journal of International Law* (2011); N.A. Robinson, *Environmental Impact Assessment: an essential partner for protected area management*, *Asia Pacific journal of environmental law*, vol. 6, issue 2, 2001, s. 106–107.

<sup>846</sup> J. Ciechanowicz zwraca uwagę na przyjętą przez konwencję z 1982 r. szeroką definicję zanieczyszczenia środowiska morskiego *Ochrona środowiska morskiego*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze...*, s. 181. Należy ją uwzględnić przy ustalaniu treści przesłanki warunkującej przeprowadzenie oceny.

<sup>847</sup> Podobnie L. Pineschi, *The Duty of...*, s. 428.

znajdujących się w obszarze uzgodnionym przez państwa-strony<sup>848</sup> Konwencji. Przyjęcie takiego rozwiązania może być częściowo wyjaśnione poprzez odwołanie się do występującego problemu zanieczyszczenia wód ropą naftową i innymi szkodliwymi substancjami oraz działaniami polegającymi na niekontrolowanym ich zrzućcie do wód morskich. Strony posłużyły się w tekście Konwencji określeniem „aktywności” (ang. *activity*), co wskazuje na szerokie rozumienie zakresu zdarzeń wiążących się z obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania, szersze, w porównaniu do Action Plan<sup>849</sup> przyjętego w 1983 r., w którym wskazano na konieczność przeprowadzenia oceny obecnych oraz przyszłych projektów (ang. *developments*) i określenie ich bardziej znaczących oddziaływań na środowisko w celu ustalenia stopnia wpływu na środowisko. Zebrane w ten sposób dane miały zostać wykorzystane do wyeliminowania bądź zmniejszenia szkodliwych skutków tych projektów.

Konwencja z Espoo w załączniku I wymieniła listę projektów, które mogą wywoływać znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko. Nie działa tutaj mechanizm na zasadzie „automatu”, albowiem ustalenie, czy konkretne przedsięwzięcie, rodzajowo ujęte w załączniku I będzie podlegać transgranicznej ocenie oddziaływania, powinno nastąpić w drodze badania indywidualnego projektu. Dopiero pozytywny wynik takiego badania skutkuje obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tym w doktrynie powstała koncepcja, że aktywności wymienione w załączniku powinny być traktowane jako wprowadzające „domniemanie” wywoływania negatywnych skutków, a zatem wymagające każdorazowo przeprowadzenia oceny oddziaływania. Dopiero wykazanie, że działanie takich skutków wywoływać nie będzie, zwalnia z obowiązku notyfikacji przez państwo pochodzenia<sup>850</sup>. Koncepcja ta nie uzyskała szerszej akceptacji w doktrynie. Niewątpliwie aktywności wymienione w załączniku I Konwencji należą do grupy tych, które poprzez swoją wielkość czy istotę mogą wywoływać znaczące zmiany w środowisku, jednak z treści Konwencji z Espoo nie wynika domniemanie obowiązku przeprowadzenia w każdym przypadku oceny oddziaływania. Wręcz przeciwnie, nakładanie obowiązku prowadzenia badania w każdym przypadku indywidualnie zdaje się podważać istnienie takiego domniemania.

---

<sup>848</sup> Stronami konwencji są: Bahrajn, Iran, Irak, Kuwejt, Oman, Katar, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

<sup>849</sup> Action Plan for the protection of the marine environment and the coastal areas of Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 35, UNEP 1983 r.

<sup>850</sup> J. Ebbesson, Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention, Environmental Impact Assessment Review, vol. 19, issue 1, 1999, s. 51–52.

Zgodnie z Protokołem madryckim z 1991 r. obowiązkiem przeprowadzenia analizy skutków środowiskowych zostały objęte działania, których realizacja może wywołać skutek niewielki lub przejściowy oraz większy niż niewielki lub przejściowy. O ile dla drugiej grupy działań ocena jest obowiązkowa, dla pierwszego rodzaju działań konieczne jest przeprowadzenie procedury wstępnej oceny środowiskowej (ang. *initial environmental evaluation*) w celu ustalenia istnienia takiego obowiązku. Odpowiada ona procedurze screeningowej i wiąże się z przygotowaniem dokumentu, w którym zostanie opisane działanie (lokalizacja, cel, czas trwania, intensywność) wraz z podaniem rozwiązań alternatywnych uwzględniających rodzaje oddziaływań, jakie mogą wywoływać. Jeżeli z przedstawionego dokumentu wynika skutek nie większy niż niewielki lub przejściowy, umożliwia to realizację działania. Może się jednak wiązać z przeprowadzeniem monitoringu potwierdzającego ustalenia przyjęte na tym etapie. Wynik wstępnej oceny środowiskowej wskazujący na wywołanie przez działanie skutków większych niż niewielki lub przejściowy zobowiązuje do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Inną kwestię, zasługującą na oddzielny komentarz, stanowi sposób interpretacji przywołanych postanowień umów międzynarodowych warunkujących wszczęcie postępowania i przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Fakt posłużenia się w różnych konwencjach przesłankami o zbliżonej redakcji nie zawsze będzie pozwalał na bezpośrednie stosowanie interpretacji pojęcia wypracowanego w ramach jednej konwencji na potrzeby innej<sup>851</sup>.

Uzupełniając, warto przyjrzeć się rozwiązaniom stosowanym w międzynarodowych organizacjach finansujących, na podstawie których następuje identyfikacja działań wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania. W procedurach stosowanych przez Bank Światowy, Azjatycki Bank Rozwoju, OECD przedsięwzięcia, po poddaniu ich procedurze screeningu, klasyfikowane są do jednej z 4 kategorii: A, B, C albo F1. Kategorie A, B i C odzwierciedlają stopień oddziaływania na środowisko, gdzie A oznacza znaczący wpływ (zawsze wymagana pełna ocena środowiskowa), B – pełna ocena nie jest wymagana, ale właściwe jest przygotowanie analizy oddziaływania na środowisko, a C – ani ocena, ani analiza nie są wymagane. Natomiast kategorię F1 objęte są projekty mogące wywołać negatywne skutki dla środowiska, w których, oprócz Banku Światowego, bierze udział pośrednik finansowy<sup>852</sup>. Wśród wymaganych elementów dla projektów zaklasyfikowanych do grupy A lub B należy wymienić konsultacje przeprowadzane

---

<sup>851</sup> A. Boyle, *Developments in...*, s. 231.

<sup>852</sup> OP/BP 4.01 Environmental Assessment, <http://web.worldbank.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

ze społecznością dotkniętą skutkami projektu oraz lokalnymi organizacjami pozarządowymi w zakresie skutków środowiskowych i wzięcie pod uwagę zgłoszonych wniosków. Dla projektów z grupy A wymagane jest przeprowadzenie konsultacji dwukrotnie – przed przygotowaniem raportu środowiskowego oraz po jego opracowaniu<sup>853</sup>.

Analogiczne rozwiązanie przyjęła FAO. W zależności od stopnia ingerencji w środowisko projektowi przypisuje się kategorię A, B, C. Do kategorii A kwalifikowane są projekty powodujące znaczące albo nieodwracalne negatywne skutki dla środowiska, które zawsze będą wymagały przeprowadzenia oceny oddziaływania. Do kategorii B zaliczane są projekty o mniejszym oddziaływaniu na środowisko, których konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania będzie ustalana w drodze badania. Kategorię C tworzą projekty niewymagające oceny oddziaływania na środowisko<sup>854</sup>.

### 6.3. Scoping i zakres oceny oddziaływania na środowisko

Celem scopingu jest wskazanie podmiotowi przygotowującemu dokumentację na potrzeby oceny oddziaływania, które spośród wszystkich możliwych oddziaływań i spośród wielu alternatyw są znaczące i wymagają szczególnej uwagi. Wstępne rozpoznanie dotyczące możliwych oddziaływań pozwala na identyfikację tych, które (a) mogą znacząco wpływać na stan środowiska, (b) nie wywołują takiego skutku i (c) takich, których oddziaływanie nie jest oczywiste. Scoping umożliwia nie tylko ustalenie tego, co znaczące, ale również zidentyfikowanie tego, co w wypadku konkretnego projektu pozostaje nieistotne i może zostać pominięte<sup>855</sup>.

Podstawową zaletą scopingu jest uporządkowanie zakresu poddawanego ocenie oddziaływania. Wśród innych pozytywnych skutków można wymienić skrócenie czasu wymaganego do przeprowadzenia oceny, jak również pozytywny wpływ w wymiarze ekonomicznym. Dobrze przeprowadzony scoping pozwala na zmniejszenie objętości dokumentacji projektu, aspektu, który stanowił częstą podstawę krytyki oceny oddziaływania. Przeciwnicy zarzucali przygotowywanie znaczącej liczby dokumentacji ocenowej, z czego przynajmniej część pozostawała zbędna.

Znaczenie tego etapu postępowania mającego ustalić wpływ na środowisko dość szybko rozpoznano i rozwinięto w pracach organizacji międzynarodowych.

---

<sup>853</sup> Patrz: np. pkt 14 OP/BP 4.01 Environmental Assessment.

<sup>854</sup> Environmental Impact Assessment. Guidelines for FAO field projects, wrzesień 2011, s. 11.

<sup>855</sup> Y. Anjaneyulu, V. Manickam, Environmental impact..., s. 5.



W konkluzji ze spotkania EKG ONZ w 1979 r. scoping (podobnie jak screening) został zarekomendowany jako stały element oceny oddziaływania<sup>856</sup>.

Tak rozumiany scoping pozostaje poza regulacją konwencji. Przyczyn takiego stanu można upatrywać w zbyt ogólnym charakterze regulacji dotyczących procedury oceny oddziaływania zawieranych w konwencjach, aby umieszczać w nim odwołanie do scopingu, które chociaż jest elementem ułatwiającym przeprowadzenie oceny, stanowi dość szczegółowe rozwiązanie.

Regulacja zakresu, jaki powinien zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko w aktach międzynarodowych zwykle pokrywa się z przedmiotem ochrony, jaki wprowadza dany akt. Aktem, który wskazuje ogólnie środowisko jako zakres oceny, jest Deklaracja z Rio z 1992 r. Konwencja o różnorodności biologicznej nakazuje przeprowadzenie oceny oddziaływania w zakresie dotyczącym zagrożenia, jakie dany projekt niesie dla różnorodności biologicznej. Analogicznie Światowa Karta Przyrody odwołuje się do przyrody, a konwencje mające za przedmiot ochronę mórz – środowisko morskie objęte zakresem ochrony poszczególnych konwencji. Często szczegóły dotyczące zakresu oceny są zawierane w protokołach do konwencji. W Protokole dotyczącym zachowania różnorodności biologicznej i ustanawiającym chronione obszary do Konwencji o ochronie Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej zwrócono uwagę nie tylko na konieczność oceny wszystkich ważnych komponentów różnorodności biologicznej, lecz również na włączenie do oceny kwestii społecznych, kulturowych oraz ekonomicznych w ujęciu krótko- i długoterminowych<sup>857</sup>.

Protokół do Konwencji kuwejckiej, o ochronie przed zanieczyszczeniem pochodzącym ze źródeł lądowych, wprowadza szczegółowy zakres, jakiemu należy poddać działanie mogące powodować znaczące ryzyko zanieczyszczenia. Wyliczenie dotyczące danych, jakie powinny zostać zebrane podczas oceny oddziaływania na środowisko, obejmuje typowy zakres. Na uwagę zasługuje kilka regulacji. Pierwsza to zawarcie obowiązku przeprowadzenia analizy dotyczącej wpływu na równowagę ekologiczną planowanego działania, jak również, tam gdzie to zasadne, zawarcie analizy w zakresie kosztów i korzyści (*CBA analysis*), kolejna to podanie środków służących ochronie środowiska, które będą podejmowane nie tylko na etapie funkcjonowania inwestycji, ale również na etapie jej kończenia.

Pobieżna analiza aktów międzynarodowych mogłaby prowadzić do wniosku, że kwestia zakresu oceny pozostaje poza szczególnym zainteresowaniem twórców

---

<sup>856</sup> Y. Zhou, *Environmental impact...*, s. XX.

<sup>857</sup> Por. art. 15 Protokołu.

konwencji. Aktywność organów konwencji, np. spotkań stron Konwencji ramsarskiej, czy Konwencji bońskiej<sup>858</sup>, w której państwa są wzywane do przedstawienia informacji odnośnie do zakresu oceny oddziaływania na środowisko prowadzonej dla projektów planowanych do realizacji, pokazuje, jak bardzo byłyby to niewłaściwy wniosek.

Rekomendacjami dotyczącymi zakresu i sposobu przeprowadzenia oceny oddziaływania zajmują się organizacje międzynarodowe. Przykład dokumentu, który szczegółowo odnosi się do omawianego etapu postępowania, stanowią Wytyczne UNEP z 1987 r. Podkreśla się w nich, że w ramach oceny środowiskowej następuje identyfikacja właściwych dla projektu rodzajów oddziaływań. W oparciu o nie przygotowujemy jest raport środowiskowy. Jego podstawowe elementy odnoszą się do opisu projektu, opisu możliwych negatywnych oddziaływań, alternatyw, gdzie jest to właściwe. W raporcie identyfikowane jest oddziaływanie bezpośrednie, pośrednie, skumulowane oraz krótko- i długoterminowe. Proponowane są środki łagodzące negatywne oddziaływania, z uwzględnieniem proponowanych alternatyw. Kolejne elementy dotyczą zidentyfikowanych trudności z prawidłowym przygotowaniem raportu. Następne zagadnienie uwzględniane w raporcie to kwestie transgraniczne – dotyczące sytuacji, gdy projekt może wywoływać oddziaływania przekraczające granice państwa, na terytorium którego jest planowany do realizacji. Ostatnią kwestią jest krótkie streszczenie nietechniczne, mające znaczenie dla uspołeczniania procedury ocen oddziaływania na środowisko.

Natomiast OECD w dokumencie z 1979 r. zwróciła uwagę na konieczność przygotowania i włączenia do oceny odpowiedniego wariantu alternatywnego, co ułatwi wypracowanie opcji najbardziej korzystnej dla środowiska<sup>859</sup>. Odwołanie się do „odpowiedniego wariantu” można odczytywać jako obowiązek przedstawienia rozwiązania stanowiącego rzeczywistą alternatywę w stosunku do tego proponowanego.

Z Rekomendacji OECD z 1985 r. wynika, że ocena przeprowadzana dla działania powinna uwzględniać oddziaływanie m.in. na tereny zagrożone pustynnieniem, lasy tropikalne, zasoby wodne, obszary znacznie zurbanizowane, gdzie kolejne inwestycje przemysłowe albo rozwój urbanistyczny mogą doprowadzić do wzrostu

---

<sup>858</sup> Szczegółowo przywołane w części pracy dotyczącej tych konwencji.

<sup>859</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.

problemów środowiskowych, obszary istotne dla szczególnie wrażliwych grup, takich jak nomadowie.

Jednym z podstawowych założeń dotyczących oceny oddziaływania jest przygotowanie rozwiązań alternatywnych w stosunku do działania planowanego do realizacji<sup>860</sup>. Na to, jak bardzo jest to istotny element, wielokrotnie zwracano uwagę w dyskusjach i dokumentach kończących spotkania ekspertów. Przykładem są konkluzje ze spotkania EKG ONZ, w których zwrócono uwagę, że istotą oceny jest rozwinięcie i rozważanie alternatywy w celu zdobycia wszechstronnego zrozumienia ich skutków środowiskowych<sup>861</sup>.

Wybór alternatywy wiąże się z rodzajem działania. W pierwszej kolejności wskazanie, co może stanowić zastępcze rozwiązanie, zwykle pozostawia się inwestorowi, podmiotowi zainteresowanemu realizacją działania. W żaden sposób nie oznacza to dowolności doboru. Zaproponowane alternatywy mają stanowić inne, ale rzeczywiste rozwiązanie danego problemu, np. komunikacyjnego. Nie mogą być celowo dobierane tak, aby wykazywać największą zasadność opcji wskazanej do realizacji. Nie mogą ponadto być niewykonalne w aspekcie technicznym czy prawnym.

Jeżeli działanie poprzedzał scoping (oraz screening), wówczas alternatywy rozpatrywane w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia wskaże rozstrzygnięcie kończące ten etap. Rozważane alternatywy wpływają w sposób znaczący na proces podejmowania decyzji.

W Protokole madryckim z 1991 r. (załącznik 1) szczegółowo określono treść wszechstronnej oceny oddziaływania na środowisko – dokumentu będącego odpowiednikiem raportu o oddziaływaniu podejmowanej aktywności na środowisko. Jest ona przygotowywana zgodnie ze wskazówkami zawartymi w Protokole<sup>862</sup> i zawiera typowe elementy – charakteryzujące działanie oraz środowisko, na którym mają być one prowadzone, odpowiednio dostosowane do przedmiotu ochrony. W ramach wszechstronnej oceny należy przedstawić alternatywy podejmowanego działania, w tym zaniechanie podejmowania działania wraz z określeniem konsekwencji każdej z opcji. Ponadto uwzględnia się działania skumulowane. Protokół precyzuje, że kumulacja oddziaływań ma odnosić się do działań już prowadzonych oraz tych planowanych do realizacji w przyszłości, jeżeli na tym etapie są one znane. Dokument ma również zawierać streszczenie nietechniczne. Elementem znanym z dyrektywy ocenowej jest również obowiązek

---

<sup>860</sup> CEQ nazywa je „sercem ocen oddziaływania na środowisko”, CEQ 1978.

<sup>861</sup> Y. Zhou, *Environmental impact...*, s. XIX.

<sup>862</sup> Por. art. 3 ust. 2 zał. 1 do Protokołu.

podania danych podmiotu przygotowującego dokument oraz adresu, na który można zgłaszać uwagi.

#### 6.4. Notyfikacja i konsultacje

Jeżeli zostanie zidentyfikowane możliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko planowanego do realizacji działania, kolejnym etapem procedury oceny oddziaływania na środowisko jest powiadomienie państwa narażonego o planowanym do realizacji działaniu. Stopień związania państwa pochodzenia obowiązkiem wszczęcia postępowania transgranicznego warunkuje istnienie całego procesu oceny w wymiarze ponadkrajowym. Na rozwój regulacji dotyczących obowiązków notyfikacyjnych, a następnie prowadzenie konsultacji w dobrej wierze miało wpływ orzeczenie z 1957 r. wydane w przywoływanej już sprawie Lake Lanoux.

Notyfikacja i konsultacje na poziomie międzynarodowym wymagają szczegółowych rozwiązań pozwalających na wprowadzenie do oceny oddziaływania nowych podmiotów – państw – pozostających w stosunku do siebie w określonej autonomii, określenia ich praw i obowiązków. W związku z tym, że dotyczy zagadnień wykraczających poza kwestie wewnętrzne, w przeciwieństwie do poprzedniego, omawiany etap stanowi dość częsty element poddany regulacjom aktów międzynarodowych.

W ramach etapu kluczową rolę odgrywają dwie regulacje: pierwsza to sformułowanie obowiązków notyfikacyjnych, czyli określenie, w jakich sytuacjach państwo pochodzenia powinno poinformować o procedurze oceny oddziaływania na środowisko, druga dotyczy stopnia wpływu państwa narażenia na ostateczny kształt działania planowanego do realizacji<sup>863</sup>. Obie kwestie determinują znaczenie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Obowiązki notyfikacyjne, nawet szeroko ujęte w konwencji, bez rozwiązań przyznających państwu narażenia możliwości wpłynięcia na ich wypełnienie, mogą zostać znacznie osłabione. Podobnie wypełnianie formalne obowiązków konsultacyjnych między państwami nie prowadzi do właściwej realizacji treści konwencji.

Konwencja NZ o prawie morza pozostawia państwu pochodzenia, ustalenie, które działanie może spełniać kryteria uzasadniające uprzednie przeprowadzenie oceny. Jeżeli, w myśl art. 206 tej Konwencji, państwo uzna, że działalność może spowodować istotne zanieczyszczenie lub znaczące i szkodliwe zmiany

---

<sup>863</sup> Druga regulacja zostanie omówiona w podrozdziale dotyczącym decyzji finalnej oraz w rozdziale VII w podrozdziałach dotyczących identyfikowania i koordynacji interesów.

w środowisku morskim, to ocena potencjalnych następstw takiej działalności dla środowiska morskiego podlega podaniu do wiadomości w formie sprawozdania. Sposób jego rozpowszechniania może zostać zrealizowany na dwa sposoby – poprzez publikację lub dostarczenie sprawozdania właściwym organizacjom międzynarodowym, które następnie udostępniają je wszystkim państwom. Zdaniem N. Craika<sup>864</sup> przykładem właściwych organizacji mogą być komisje powołane na mocy regionalnych konwencji ochrony morza, takie jak Komisja ds. ochrony Morza Czarnego<sup>865</sup> albo Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku<sup>866</sup>. Obie zostały powołane w konwencjach regionalnych, co oznacza, że w wypadku braku odpowiedniej regulacji państwu pozostaje sposób ogólny powiadamiania – przez publikację.

Biorąc pod uwagę dodatkowe obowiązki wynikające z oceny, powstaje wątpliwość, czy przyznana państwu swoboda dotycząca inicjowania postępowań ocenowych nie jest zbyt duża. Podobnie obowiązek rozpowszechniania dokumentacji, a zwłaszcza – ogólnie sformułowane zobowiązanie do publikacji, bez wskazania dalszych czynności z tym związanych, pozostawia znaczącą swobodę państwom. Jest to tym bardziej uzasadniona uwaga, że przywołane regulacje Konwencji NZ o prawie morza nie przewidują notyfikacji państwom, których terytorium może zostać dotknięte w wyniku realizacji planowanej inwestycji. Powołanie się na art. 198 tej Konwencji, jako ewentualną podstawę notyfikacji, jest również niesatysfakcjonujące. Artykuł ten nakłada na państwo dowiadujące się o sytuacjach, w których środowisku morskemu nieuchronnie grozi niebezpieczeństwo poniesienia szkody lub poniosło już ono szkodę w następstwie zanieczyszczenia, obowiązek niezwłocznego zawiadomienia innych państw, którym taka szkoda może być również wyrządzona, oraz właściwych organizacji międzynarodowych. Regulacja kładzie nacisk na takie szkody, które już powstały, a jeżeli jeszcze do nich nie doszło – takie, które są nieuchronne, co oznacza, że dotyczy znacznie węższej liczby przypadków niż te, w których przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. W takich wypadkach trudno uznać, aby działanie będące na etapie planowania, niemające zatwierdzonego zezwolenia na realizację, mogło wywołać nieuchronną szkodę. Poza tym wybór państw, którym zostanie przekazana informacja, spoczywa na państwie powiadamiającym, na co wyraźnie wskazuje treść art. 198 Konwencji, odwołującej się do oceny państwa<sup>867</sup>.

---

<sup>864</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 145.

<sup>865</sup> Utworzona na mocy Konwencji o ochronie Morza Czarnego.

<sup>866</sup> Organ wykonawczy II Konwencji helsińskiej.

<sup>867</sup> „(...) zawiadamia inne państwa, którym taka szkoda może być, według niego, również wyrządzona (...)” – art. 198 Konwencji NZ o prawie morza.

Przywołane ogólne regulacje dotyczące notyfikacji, wynikające z Konwencji NZ o prawie morza, mogą podlegać uszczegółowieniu w drodze innych konwencji, w tym konwencji regionalnych dotyczących ochrony morza. II Konwencja helsińska nakłada obowiązek notyfikacji planowanego przedsięwzięcia Komisji oraz każdej stronie tej Konwencji, w przypadkach gdy z przepisów prawa międzynarodowego lub ponadnarodowego wynika obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla działania, które może wywrzeć znaczący ujemny wpływ na środowisko morskie obszaru Morza Bałtyckiego<sup>868</sup>. Wynika z tego obowiązek konsultacji z każdą ze stron Konwencji mogącą odczuć skutki transgranicznego oddziaływania, a jeżeli państwa dzielą transgraniczne wody na obszarze zlewni Morza Bałtyckiego – obowiązek podjęcia współpracy w celu pełnego zbadania w ramach oceny oddziaływania potencjalnych skutków dla środowiska morskiego.

Regulacja przyjęta w Konwencji Cieków Wodnych ONZ odwołuje się do konieczności przedstawienia rezultatów oceny oddziaływania na środowisko, co oznacza, że państwo zostało zobowiązane do przeprowadzenia oceny oddziaływania jeszcze przed rozpoczęciem notyfikacji. Regulacje przyjęte w Konwencji, dotyczące notyfikacji oraz konsultacji, należą do najbardziej rozbudowanych. Państwu narażenia przyznano okres 6 miesięcy na wypowiedzenie się odnośnie do otrzymanej dokumentacji. Dodatkowo może być on przedłużony o kolejne 6 miesięcy<sup>869</sup>. Na uwagę zasługują szczególne rozwiązania zobowiązujące państwo pochodzenia do powstrzymywania się od podjęcia decyzji zezwalającej na realizację działania w czasie notyfikacji<sup>870</sup> oraz w okresie konsultacji lub negocjacji, jeżeli zażąda tego państwo narażenia<sup>871</sup>.

Zakresem Konwencji z Espoo zostały objęte te projekty mogące znacząco oddziaływać transgranicznie, które zostały wymienione w 17 punktach załącznika I do Konwencji. Inwestycje wymagające przeprowadzenia oceny transgranicznej zostały ujęte rodzajowo<sup>872</sup>. Stroną inicjującą postępowanie jest państwo

---

<sup>868</sup> W doktrynie można znaleźć głosy krytykujące przyjęte rozwiązanie. Konwencja, odwołując się do obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, o ile taki wymóg wynika z innych dokumentów, nie wprowadza praktycznie żadnych dodatkowych postanowień, stąd też jedyny skutek prawny, jaki wywołuje, odnosi się do obowiązku poinformowania HELCOM o procedurze dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko. J. Ebbesson, *A critical Assessment of the 1992 r. Baltic Sea Convention*, *German yearbook of International Law*, 2000 r., vol. 43, s. 52.

<sup>869</sup> Por. art. 13 Konwencji.

<sup>870</sup> Por. art. 14 lit. b Konwencji.

<sup>871</sup> Por. art. 17 ust. 3 Konwencji.

<sup>872</sup> Należą do nich m.in.: niektóre rafinerie ropy naftowej, elektrownie ciepłne i inne instalacje energetyczne o wyjściowej mocy cieplnej 300 megawatów lub więcej oraz elektrownie jądrowe i inne reaktory jądrowe, instalacje zaprojektowane wyłącznie do produkcji lub wzbogacania paliw jądrowych,

pochodzenia. Jemu Konwencja pozostawia ocenę projektowanej działalności, czy może spowodować znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne, co jest przesłanką niezbędną do rozpoczęcia procedury.

Wskazuje się, że pozostawienie inicjatywy w zakresie rozpoczęcia postępowania stronie pochodzenia stanowi pewną słabość, ponieważ strona ta, o ile nie będzie zainteresowana przeprowadzeniem postępowania transgranicznego, może zawsze uzasadniać to brakiem – w jej ocenie – spełnienia przesłanek zawartych w Konwencji. Niewątpliwie jest to rozwiązanie mogące utrudniać wszczęcie postępowania transgranicznego. Łagodzenie subiektywnej oceny dokonywanej przez państwo pochodzenia, stanowi rozwiązanie zastoosowane Konwencji, dające możliwość zażądania przez państwo, która uważa się za narażone, przesłania dokumentacji na późniejszym etapie procesu decyzyjnego oraz możliwość skierowania sprawy w sytuacji braku zgody obu stron co do istnienia znaczącego szkodliwego oddziaływania transgranicznego do komisji dochodzeniowej. Przekazanie sprawy komisji dochodzeniowej stanowi alternatywę dla rozwiązywania sporu wyłącznie przez zainteresowane strony, wprowadzając neutralną, opartą o wiedzę, naukową opinię<sup>873</sup>. W dalszej kolejności możliwe będzie skorzystanie z przewidzianej w art. 15 Konwencji procedury negocjacji (obowiązkowa) czy przekazania sporu do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości lub arbitrażu (dobrowolne, o ile podczas przystępowania do Konwencji strona zadeklaruje przyjęcie takiego sposobu rozstrzygania sporów). Środki dostępne w ramach Konwencji mają przeciwdziałać unikaniu przeprowadzania postępowania transgranicznego.

Można też spotkać inne rozwiązanie, mające na celu zmniejszenie subiektywności państwa przy ocenie co do konieczności rozpoczynania transgranicznej oceny. Jako przykład można podać kryterium geograficzne, którym posłużono się w porozumieniu zawartym pomiędzy USA a Kanadą w sprawie jakości powietrza<sup>874</sup>. Z Porozumienia wynika obowiązek notyfikacji możliwe jak najwcześniej dla każdej stron w wypadku nowego źródła emisji do powietrza zlokalizowanego w pasie 100 km od granicy USA i Kanady. W przypadku wyrażenia zainteresowania przez drugą stronę rozpoczynają się, nie później niż 30 dni od dnia

---

do przerobu napromieniowanych paliw jądrowych, kombinaty chemiczne, budowa autostrad, dróg szybkiego ruchu, tras dla dalekobieżnego ruchu kolejowego, lotnisk o podstawowej długości pasa startowego 2100 m lub więcej, rurociągi ropy naftowej i gazu o dużych przekrojach.

<sup>873</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 138.

<sup>874</sup> Międzypaństwowe porozumienie w sprawie jakości powietrza z 1991 r., <http://www.ijc.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

powiadomienia, konsultacje. Obejmują one również działania zmniejszające stopień oddziaływania. Z dostępnego raportu dotyczącego funkcjonowania porozumienia wynika, że USA notyfikowały 69 takich zdarzeń, a Kanada 62<sup>875</sup>.

Udział strony narażenia w postępowaniu co do zasady został ukształtowany jako prawo, a nie obowiązek. Po otrzymaniu powiadomienia może ona uznać, że nie będzie brała udziału w postępowaniu. Będzie to jednak oznaczało utratę możliwości kwestionowania przyszłych rozstrzygnięć podjętych przez państwo pochodzenia w odniesieniu do planowanej inwestycji.

Zakres konsultacji prowadzonych między stronami został zakreślony ramowo. Może obejmować możliwe warianty inwestycji, włączając to tzw. wariant zerowy, środki łagodzące, inne formy możliwej wzajemnej pomocy czy inne sprawy związane z działalnością.

Reasumując dotychczasowe rozważania, można wyróżnić następujące rozwiązania przyjmowane w konwencjach, służące zmniejszaniu subiektywnej oceny państwa pochodzenia odnośnie do konieczności rozpoczęcia postępowania transgranicznego:

- zwiększanie stopnia dookreślenia uwarunkowań determinujących wszczęcie oceny oddziaływania, w tym uwarunkowań dotyczących rozpoczęcia oceny transgranicznej<sup>876</sup>;
- wzmacnianie współpracy bilateralnej oraz regionalnej<sup>877</sup>;
- osiąganie porozumienia w drodze negocjacji lub konsultacji prowadzonych pomiędzy zainteresowanymi państwami<sup>878</sup>;
- możliwość zwrócenia się przez państwo narażenia do podmiotu neutralnego w celu wydania rozstrzygnięcia co do spełnienia warunków rozpoczęcia postępowania transgranicznego<sup>879</sup>.

Szczególne rozwiązania dotyczące inicjowania oceny oddziaływania powinny zostać przyjęte dla obszarów znajdujących się poza jurysdykcją krajową. Wspólne uprawnienia przysługujące państwom doprowadziły do obowiązku stworzenia adekwatnego sposobu powiadamiania o planowanych projektach. Przykład stanowią rozwiązania przyjęte w Protokole madryckim z 1991 r. Ze względu na

---

<sup>875</sup> Canada-United States Air Quality Agreement Progress Report 2014, s. 12, <https://www.epa.gov/airmarkets/us-canada-air-quality-agreement-progress-reports>; dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>876</sup> Np. Konwencja z Espoo, załącznik I, Międzyrządowe porozumienie w sprawie jakości powietrza z 1991 r.

<sup>877</sup> Np. Ramowa Konwencja o ochronie Morza Kaspijskiego, art. 17, Helsińska Konwencja EKG ONZ z 1992 r., art. 9.

<sup>878</sup> Np. Konwencja Cieków Wodnych ONZ, art. 18.

<sup>879</sup> Np. Konwencja z Espoo.



uwarunkowania dotyczące statusu Antarktyki ocena oddziaływania nie może opierać się o relację państwo pochodzenia – państwo narażenia. Stąd przyjęte w Protokole rozwiązanie, polegające na zaangażowaniu w procedurę wszystkich stron Układu z 1959 r. Przygotowany dokument podlega udostępnieniu nie tylko w kraju przeprowadzającym ocenę, lecz także przesyłany jest do wszystkich stron układu, które również udostępniają go na swoim terytorium. Co więcej, projekt jest rozpatrywany w ramach Spotkania Konsultatywnego Układu w sprawie Antarktyki<sup>880</sup>. Jego wypowiedź stanowi przesłankę do wydania decyzji odnośnie do realizacji działania.

#### 6.5. Udział społeczeństwa

Kolejny istotny element oceny oddziaływania dotyczy otwarcia procesu decyzyjnego na społeczeństwo. Włączenie społeczeństwa w proces oceny środowiskowej, rozumiane jako udział w procesie decyzyjnym, stanowi jedną z cech charakterystycznych oceny oddziaływania, obecną już od NEPA. Udział społeczeństwa stanowił od samego początku jeden z podstawowych elementów procedury ocenowej, chociaż częściej i szerzej wykorzystywany w krajach wysokorozwiniętych. Jest to jednocześnie jeden z tych elementów procedury oceny oddziaływania, które najmniej efektywnie stosowano w państwach rozwijających się. Wśród przyczyn można wskazać politycznie uwarunkowaną silną koncentrację wokół jednego ośrodka procesu decyzyjnego. Do tego można dodać słabo wykształcone podstawy prawne gwarantujące społeczeństwu udział w procedurze. Nawet jeżeli procedury krajowe przewidywały udział społeczeństwa, to jego pełną realizację osłabiał brak odpowiedniego dostępu do informacji dotyczącej działania poddawanego ocenie oddziaływania.

Do udziału społeczeństwa nawiązuje Deklaracja z Rio z 1992 r., w zasadzie 10 wprowadza silne podstawy udziału społeczeństwa w rozwiązywaniu kwestii środowiskowych oraz dostęp do informacji o środowisku. Realizacja uprawnienia wymienionego jako drugie w stopniu znaczącym warunkuje realizację pierwszego: odpowiedni (we właściwym czasie i zakresie) dostęp do informacji tworzy realne podstawy udziału społeczeństwa.

Stopień rozbudowania regulacji odnoszących się do udziału społeczeństwa w analizowanych umowach międzynarodowych, jest różny. Pomimo znaczenia tego elementu dla oceny oddziaływania na środowisko oraz całego procesu decyzyjnego,

---

<sup>880</sup> Spotkania są organizowane w celu określenia ogólnej polityki dotyczącej ochrony środowiska obszaru, nadzorują działanie Komitetu Ochrony Środowiska – ciała wykonawczego w stosunku do dokumentów przyjętych w ramach Spotkań.

regulacje dotyczące udziału społeczeństwa mają co do zasady charakter wyjątkowy. Zdecydowana część aktów w ogóle nie podnosi kwestii udziału społeczeństwa, pozostawiając regulację tego elementu np. prawu krajowemu, bądź – wobec nakładania się regulacji międzynarodowych w zakresie oceny oddziaływania – podstaw udziału społeczeństwa można będzie poszukać w regulacjach innych aktów. Przykład drugiego rozwiązania stanowi Konwencja z Aarhus. Nawet jeżeli takie regulacje są wprowadzane, zwykle mają charakter szcztkowy, bardziej sygnalizują obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwu państwa narażonego, bez uregulowania, jak należy ten krąg wyznaczyć oraz jaka jest treść przyznaných uprawnień.

Konwencja Nordycka z 1974 r. należy do aktów wprowadzających ograniczony udział społeczeństwa. W wypadku zidentyfikowania takich działalności, które mogą negatywnie oddziaływać na środowisko innego państwa, w ustalaniu skutków środowiskowych bierze udział specjalny organ (*supervisory authority*). Jeżeli uzna on za zasadne ze względu na interes publiczny lub prywatny, rozpowszechnia dostępne informacje dotyczące inwestycji. Może odbywać się to poprzez publikacje w lokalnych gazetach czy w inny właściwy sposób. Ewentualny udział społeczeństwa ogranicza się do relacji właśnie z tym organem<sup>881</sup>.

Pozornie liberalnie został określony obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach ocenowych w Konwencji o różnorodności biologicznej. Ma on zostać zapewniony „o ile to możliwe”<sup>882</sup>. Pomimo dość ogólnego sformułowania, należy je interpretować jako część pożądaną wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Nie sposób oddzielić oceny oddziaływania projektów (planów i programów) od opinii lokalnej społeczności, co potwierdzają wytyczne przygotowane do Konwencji. Chociaż określone ogólnie, odwołanie do udziału społeczeństwa stanowi jedyny element procedury ocen oddziaływania wymieniony w Konwencji.

Światowa Karta Przyrody wprowadza ogólny obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa (działającego indywidualnie lub w ramach grup) w podejmowaniu decyzji dotyczących ochrony środowiska<sup>883</sup>. Szczegółowe podstawy prawne dotyczące udziału społeczeństwa powinno stworzyć prawo krajowe.

Obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwu w procesie decyzyjnym wprowadza również Konwencja afrykańska z 2003 r. Dotyczy on takich aktywności,

---

<sup>881</sup> Por. art. 7 Konwencji.

<sup>882</sup> Por. art. 14 ust. 1 lit. a Konwencji.

<sup>883</sup> Por. art. 23 Karty.

które mogą znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko. Udział społeczeństwa wspierają obowiązki rozpowszechniania informacji o środowisku oraz zapewnienia dostępu do takiej informacji<sup>884</sup>. Choć są one sformułowane ogólnie, można uznać, że obejmują również procedurę oceny oddziaływania na środowisko.

Akty prawa międzynarodowego wyraźnie poszerzają zakres podmiotowy wyznaczający krąg osób uprawnionych do udziału w procedurze ocenowej i obejmują nim również społeczeństwo państwa narażenia. Niektóre konwencje wprowadzają zasadę traktowania narodowego. W myśl Konwencji z Noumea udział społeczeństwa państwa narażonego w postępowaniach dotyczących transgranicznego oddziaływania na środowisko powinien zostać zapewniony na warunkach, na jakich bierze udział społeczeństwo państwa prowadzącego ocenę oddziaływania<sup>885</sup>. Promowanie udziału społeczeństwa w przeprowadzanej ocenie oddziaływania przewiduje Protokół z 1995 r. do Konwencji barcelońskiej<sup>886</sup>.

Konwencja z Espoo traktuje udział społeczeństwa jako jeden z elementów procedury oceny oddziaływania na środowisko. Strona pochodzenia ma zapewnić opinii publicznej państwa narażenia możliwość uczestnictwa na zasadach, które odpowiadają możliwości uczestnictwa, jaką zapewnia swoim mieszkańcom. Nie jest to regulacja nakazująca wprost stosowanie takich samych warunków, jak obowiązujące w społeczeństwie państwa pochodzenia. Konwencja z Espoo w części dotyczącej obowiązku zapewnienia społeczeństwu, które prawdopodobnie zostanie dotknięte skutkami działania, określa je jako ekwiwalentne (*equivalent*), a nie takie same, jak społeczeństwu państwa prowadzącego ocenę<sup>887</sup>. Zobowiązanie zapewnienia ekwiwalentnych warunków można rozumieć jako zobowiązanie do takiego traktowania, które doprowadzi do zapewnienia równego traktowania w wymiarze osiągnięcia celu. Mniejszą wagę można być przywiązywać do kwestii proceduralnych i wydaje się, że pewne odrębności w sposobie traktowania społeczeństwa w wymiarze proceduralnym są dopuszczalne, o ile uzasadniałyby je potrzeba realizacji celów konwencji z Espoo, tj. zapewnienia warunków ekwiwalentnych.

Z zapewnieniem uczestnictwa wiąże się obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwu poprzez przekazanie informacji o przedsięwzięciu. Konwencja podkreśla, że ma się to odbyć nie później niż poinformowanie własnego społeczeństwa. Na treść uprawnień społeczeństwa składa się przekazanie uwag lub zastrzeżeń bezpośrednio do państwa pochodzenia albo za pośrednictwem organów

---

<sup>884</sup> Por. art. XVI Konwencji.

<sup>885</sup> Por. art. 16 ust. 3 Konwencji.

<sup>886</sup> Por. art. art. 19 ust. 2 Konwencji.

<sup>887</sup> Por. art. 2 ust. 6 Konwencji

krajowych. Państwo prowadzące ocenę oddziaływania ma obowiązek wzięcia pod uwagę otrzymanych stanowisk społeczeństwa przy podejmowaniu decyzji dotyczącej planowanej inwestycji.

Skromne regulacje Konwencji z Espoo<sup>888</sup> dotyczące udziału społeczeństwa można próbować wyjaśnić na dwa sposoby. Po pierwsze, odesłaniem do uszczegółowienia regulacji dotyczących udziału społeczeństwa w drodze dalszej współpracy dwustronnej lub wielostronnej prowadzonej w celu wykonywania obowiązków wynikających z Konwencji z Espoo. Po drugie, w większości państw objętych regulacjami Konwencji z Espoo obowiązuje Konwencja z Aarhus, regulująca m.in. kwestie udziału społeczeństwa w procedurach ocenowych oraz uprawnienia do kwestionowania decyzji podjętych w ich ramach.

Z treści Konwencji Aarhus wynika zobowiązanie do zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniach o wydanie pozwolenia dla planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I<sup>889</sup> oraz innych, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. Jakie przedsięwzięcia zostaną zaliczone do drugiej kategorii, mają rozstrzygać strony<sup>890</sup>. Przyznane prawa mają charakter niedyskryminacyjny, tzn. przysługują bez względu na obywatelstwo, zamieszkanie itp.<sup>891</sup> Konwencja ta szczegółowo określa obowiązki państw związane z udziałem społeczeństwa<sup>892</sup>, wskazując, że powinien on zostać zapewniony na tyle wcześnie, aby wszystkie warianty były jeszcze dostępne, co wpływa na skuteczność udziału. Ochronę uprawnień zainteresowanej społeczności zapewnia kontrola sądowa. W myśl art. 9 ust. 2 strony Konwencji mają zapewnić osobom mającym wystarczający interes lub powołującym się na naruszenie uprawnień dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym organem. Obie

---

<sup>888</sup> Regulacje zawarte w Konwencji zostały uzupełnione w Guidance on Public Participation in Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, decision no. III/8, Third Meeting, Cavtat, 1-4 June 2004, ECE/MP.EIA/7.

<sup>889</sup> Przywołany załącznik stosunkowo szczegółowo wymienia w 20 punktach przedsięwzięcia wymagające udziału społeczeństwa. Są to m.in. przedsięwzięcia dotyczące sektora energetycznego, hutniczego, mineralnego, chemicznego, górniczego, gospodarki odpadami, zakłady przemysłowe, linie komunikacyjne, instalacje do przechowywania ropy naftowej, przedsięwzięcia z zakresu rolnictwa i inne.

<sup>890</sup> Z obowiązku udziału społeczeństwa mogą zostać wyłączone przedsięwzięcia służące celom obrony narodowej. Taki wyjątek ma przewidywać prawo krajowe, a samo wyłączenie następuje indywidualnie w stosunku do projektu.

<sup>891</sup> T. R. Zaharchenko, G. Goldenman, *Accountability in Governance: The Challenge of Implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 4, 2004, s. 232.

<sup>892</sup> W Konwencji został nałożony obowiązek powiadomienia m.in. o planowanym działaniu, jego zasadniczych cechach, procedurze związanej z wydawaniem zezwolenia inwestycyjnego; umożliwienie złożenia uwag i zapytań oraz terminie ich składania, formie; należytego uwzględnienia rezultatów udziału społeczeństwa. Por. art. 6 Konwencji.

przesłanki, tj. posiadania wystarczającego interesu oraz naruszania uprawnień, są precyzowane przez prawo krajowe, ale przez pryzmat celu Konwencji, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Udział społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania na środowisko jest szeroko promowany w dokumentach o charakterze przewodników czy rekomendacji. Rekomendacje powstałe po spotkaniu EKG ONZ w 1979 r. zalecają podjęcie następujących czynności:

- zwiększanie aktywności społeczeństwa podczas analizy raportu przygotowanego w związku z oceną oddziaływania na środowisko,
- precyzyjne identyfikowanie osób i grup znajdujących się w zasięgu oddziaływania projektu,
- zapewnienie udziału społeczeństwa niejako w trybie ciągłym, na różnych etapach procedury,
- regulacje dotyczące udziału społeczeństwa powinny mieć swoje źródło w aktach normatywnych, jak również w aktach o innym charakterze,
- udział społeczeństwa powinien obejmować – w minimalnym zakresie – wymianę informacji na wczesnym etapie, udostępnienie i szeroką publikację raportu ocenowego, spotkanie lub rozprawę, wysłuchanie publiczne, publikację uzasadnienia decyzji, informacje dotyczące planowanego monitoringu, podsumowanie w języku niespecjalistycznym najważniejszych dokumentów<sup>893</sup>.

Zgodnie z Wytycznymi UNEP z 1987 r. w ocenę oddziaływania powinny zostać włączone inne organy administracyjne, przedstawiciele społeczeństwa, zainteresowane grupy oraz eksperci poprzez umożliwienie wypowiedzenia się odnośnie do postępowania. Chociaż Wytyczne UNEP z 1987 r. nie wprowadzają charakteru wiążącego takich konsultacji, jednoznacznie wskazano w nich, że zezwolenie inwestycyjne nie powinno zostać wydane przed upływem terminu wyznaczonego na udział dla innych podmiotów.

Na konieczność włączenia społeczeństwa w proces decyzyjny podczas oceny oddziaływania na środowisko zwraca uwagę OECD. Społeczeństwo powinno zostać poinformowane o ocenie, a osoby dotknięte skutkami inwestycji w sposób pośredni lub bezpośredni powinny mieć zapewniony udział na odpowiednim etapie

---

<sup>893</sup> Y. Zhou, *Environmental impact...*, s. XXIV.

decyzyjnym<sup>894</sup>. W kolejnych latach wzmocniono rolę społeczeństwa poprzez zobowiązanie państwa do włączania społeczeństwa w proces decyzyjny dla zdarzeń mających znaczące oddziaływanie na środowisko<sup>895</sup>.

Udział społeczeństwa państw narażonych stanowi etap konieczny przewidziany w ramach Północnoamerykańskiego Porozumienia o współpracy w sprawach środowiskowych z 1993 r. Rada utworzona na podstawie tego Porozumienia została zobowiązana do przygotowania rekomendacji dotyczącej oceny oddziaływania, w ramach której państwo pochodzenia zobowiązane byłoby na odniesienie się do uwag zgłoszonych przez osoby z państw uczestniczących w ocenie.

Szczególną rolę – w stosunku do dotychczas omówionych – odgrywa udział społeczeństwa w ochronie obszarów niezajmujących się pod jurysdykcją (lub kontrolą) państwa. Podstawy prawne udziału społeczeństwa wprowadza Protokół madrycki z 1991 r. Przewidziano w nim termin 90 dni na zgłaszanie uwag do dokumentacji dotyczącej planowanej aktywności. Ostateczny tekst dokumentu zawierającego ocenę jest również rozsyłany do państw w celu udostępnienia go społeczeństwu.

Na dodatkowy aspekt, jaki powinien zostać wzięty pod uwagę w ramach uspołeczniania procesów decyzyjnych, zwracają uwagę *Guidelines for EIA in Arctic*. Stanowi go wiedza osób zamieszkujących Arktykę<sup>896</sup>, przekazywana z pokolenia na pokolenie w różnych formach. Powinna być ona wzięta pod uwagę przy ustalaniu wpływu planowanych działań na środowisko Arktyki. Chociaż pojęcie to nie ma ustalonego zakresu, zostało uznane przez Radę Arktyki za element zrównoważonego rozwoju i zasadniczy komponent zarządzania naturalnymi zasobami<sup>897</sup>.

Przyjęte rozwiązania dotyczące obowiązku udostępniania społeczeństwu dokumentu zawierającego ocenę oddziaływania na środowisko są odpowiednikiem udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania. Różnicę podkreśla zakres podmiotowy państw – są nimi strony Układu z 1959 r. Przesłanki udziału nie stanowi negatywne oddziaływanie na terytorium innego państwa, jak w przypadku transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko, lecz formalne przystąpienie przez państwo do Układu. Analogiczna uwaga dotyczy społeczeństwa. Trudno w tym wypadku mówić o narażeniu społeczności państw-stron Układu, w takim znaczeniu, w jakim występuje w wypadku transgranicznej oceny oddziaływania

---

<sup>894</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.

<sup>895</sup> Declaration on Anticipatory Environmental Policies, z 18 maja 1979 r. – C(79)121/ANN.

<sup>896</sup> Ang. traditional knowledge.

<sup>897</sup> Guidelines for EIA in Arctic, s. 37.

przeprowadzanej dla aktywności, której oddziaływanie wykracza poza granice państwa.

## 6.6. Decyzja finalna

Przedostatni etap przedstawiany w tym rozdziale dotyczy relacji wyników oceny i decyzji o podjęciu bądź zaniechaniu realizacji działania. Z dotychczas przeprowadzonej analizy wynika, że ocena oddziaływania ma stanowić jeden z elementów procesu decyzyjnego. W perspektywie zrównoważonego rozwoju oznacza to konieczność wzięcia pod uwagę również kwestii rozwoju gospodarczego oraz społecznego. Postanowienia analizowanych konwencji wskazują na zobowiązania państw do przeprowadzenia oceny, natomiast wpływ wyników oceny na proces decyzyjny, jeżeli już został ujęty w konwencji, to w sposób dość ogólny<sup>898</sup>.

Regulacje dotyczące wpływu oceny oddziaływania na środowisko, podobnie jak w przypadku wcześniejszych etapów, różnią się w poszczególnych aktach prawnych. W przeciwieństwie jednak do poprzednich etapów, regulacje dotyczące stopnia oddziaływania przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko planowanych do realizacji aktywności na proces decyzyjny powinno się odczytywać, biorąc pod uwagę otoczenie prawnomiędzynarodowe dotyczące obowiązku ochrony środowiska rozumianego ogólnie, jak również istoty oceny oddziaływania na środowisko. Nieuwzględnienie w konwencji zobowiązania do wzięcia pod uwagę rezultatów przeprowadzonej oceny oddziaływania nie oznacza akceptacji w pełni dowolnego podejścia państwa. Brak reakcji państwa w postaci podjęcia kroków w kierunku zmiany tych rozwiązań planowanych do realizacji danej aktywności, które zostały zidentyfikowane jako znacząco negatywnie oddziałujące na środowisko, bądź wywołujące nieodwracalną szkodę, mogłoby zostać ocenione negatywnie z perspektywy realizacji zobowiązań międzynarodowych.

Miejsce oceny oddziaływania w procesie decyzyjnym wyznaczone zostało przez koncepcję zrównoważonego rozwoju, do stosowania której państwa zobowiązały się, współtworząc, a następnie zaciągając zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Jednym z aktów, które najpełniej określają tę relację, jest Konwencja afrykańska z 2003 r. Zobowiązuje ona państwa do ochrony oraz zarządzania posiadanymi

---

<sup>898</sup> W literaturze analizującej wpływ oceny oddziaływania na akceptację projektu podawane są przykłady praktyki państw wskazujące na traktowanie oceny oddziaływania jako narzędzia planistycznego służącego do minimalizowania negatywnego oddziaływania na środowisko. A.K. Biswas, S.B.C. Agarwal przywołują politykę Tajlandii oraz Filipin, które w ciągu dekady stosowania oceny oddziaływania na środowisko nie odmówiły wydania zgody na realizację projektu ze względów środowiskowych, *Environmental Impact...*, s. 19.

zasobami naturalnymi jako element zarówno krajowych, ale również i regionalnych planów rozwoju. Skutkuje to zobowiązaniem, przy przyjmowaniu takich planów, do przeprowadzenia pełnej analizy skutków zarówno ekologicznych, jak i gospodarczych oraz kulturowych i społecznych. Wypełnienie zobowiązania wiąże się z obowiązkiem przeprowadzenia oceny oddziaływania m.in. dla działań i przyjęcia w największym możliwym stopniu wszelkich dostępnych środków pozwalających zapewnić, że decyzja o realizacji działań planowanych do realizacji zostanie podjęta z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska. Państwa zostały również zobowiązane od podjęcia wszelkich środków, aby planowane przedsięwzięcie nie oddziaływało negatywnie na zasoby naturalne, jak również ogólnie na środowisko<sup>899</sup>.

W Konwencji kartageńskiej wyraźnie zaznaczono konieczność przeprowadzenia oceny w celu przyjęcia środków mających zapobiegać znaczącemu zanieczyszczeniu lub znaczącym oraz szkodliwym zmianom w obszarze ochrony tej konwencji<sup>900</sup>. Słabszą w skutkach regulację zawiera konwencja o ochronie Morza Czarnego. Państwa zobowiązały się do przeprowadzenia oceny oddziaływania określonych rodzajów aktywności i podania do wiadomości rezultatów oceny<sup>901</sup>. Podobnie ogólne sformułowanie zawiera Konwencja NZ o prawie morza<sup>902</sup>.

Określenie wpływu wyników oceny transgranicznej na proces decyzyjny również rzadko znajduje rozwinięcie w regulacjach konwencyjnych. Konwencja z Espoo zobowiązuje do należytego uwzględnienia w decyzji końcowej wyników transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz do dostarczenia decyzji końcowej, wraz z argumentacją, stronom narażonym<sup>903</sup>. Zdaniem P. Okowej związek pomiędzy notyfikacją i wymianą informacji a decyzją finalną wyraża się w tym, że obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, połączony z obowiązkiem powiadomienia i wymiany informacji, ma sens tylko wtedy, gdy stanowisko przeciwne państwa zostanie wzięte pod uwagę przez państwo powiadamiające. Powiadomienia nakładają na państwo pochodzenia obowiązek dołożenia staranności w zakresie uwzględnienia interesu państwa powiadamianego, w tym – jeżeli to konieczne – dodanie środków zmniejszających negatywne

---

<sup>899</sup> Por. art. XIV Konwencji.

<sup>900</sup> Por. art. 12 Konwencji. Podobne regulacje zawiera Konwencja z Noumea (art. 16).

<sup>901</sup> Por. art. XV Konwencji.

<sup>902</sup> Por. art. 206 Konwencji.

<sup>903</sup> Por. art. 6 ust. 1 i 2 Konwencji.



oddziaływanie. W każdym przypadku chodzi o zapewnienie, że podejmowane działania będą przeprowadzane w sposób jak najmniej szkodliwy dla środowiska<sup>904</sup>.

Wpływ wyników oceny transgranicznej na proces decyzyjny należy rozpatrywać przez pryzmat dodatkowych uwarunkowań wynikających z zaangażowania w ocenę oddziaływania innego państwa, podmiotu suwerennego w stosunku do prowadzącego ocenę. Ukształtowanie relacji, w tym prowadzenie konsultacji, zwykle opiera się o dobrą wiarę. Znajduje to potwierdzenie w Konwencji Cieków Wodnych ONZ<sup>905</sup>. Nie oznacza to jednak, że państwo narażenia posiada decydujący wpływ na proces decyzyjny. Granice wpływu określił jednoznacznie Trybunał w orzeczeniu Lake Lanoux. Wynika z niego brak konieczności uzyskiwania zgody państwa narażenia jako warunku niezbędnego do podjęcia decyzji o realizacji działania przez państwo pochodzenia<sup>906</sup>.

Szczególne rozwiązania przyjmuje w omawianym zakresie Światowa Karta Przyrody. Wiąże bowiem wynik analizy, jaką należy przeprowadzić w stosunku do aktywności szczególnie niekorzystnych środowiskowych, wskazujący na wywołanie przez nie nieodwracalnych szkód w przyrodzie, ze skutkiem w postaci zaniechania przeprowadzenia działania<sup>907</sup>.

Podobnie znaczenie oceny oddziaływania jest postrzegane w dokumentach organizacji międzynarodowych. Do obowiązku włączenia skutków środowiskowych do decyzji finalnej nawiązuje OECD. W dokumencie z 1979 r. zwrócono uwagę na konieczność zastosowania środków wynikających z oceny oddziaływania na środowisko<sup>908</sup>, wzmacniając w ten sposób znaczenie całego postępowania w procesie decyzyjnym.

Również Wytyczne UNEP z 1987 r. rolę ocen oddziaływania wyraźnie ograniczają do samego rozważania o środowiskowych skutkach realizowanego przedsięwzięcia. Ocena skutków środowiskowych ma stanowić regułę postępowania dla organów przed wydaniem zezwolenia – na wczesnym etapie planowania. Decydujące znaczenie dla realizacji konkretnego projektu mogą mieć skutki ekonomiczne lub polityczne. Ważne jest zidentyfikowanie ewentualnych negatywnych skutków w celu podjęcia działań minimalizujących lub

---

<sup>904</sup> Procedural obligation in international environmental agreements, British Yearbook of International Law, vol. 67, issue 1, 1997, s. 279.

<sup>905</sup> Por. art. 17 ust. 2 Konwencji.

<sup>906</sup> Rola, jaką pełni ocena oddziaływania w relacjach międzynarodowych, została omówiona w ostatnim rozdziale pracy.

<sup>907</sup> Por. art. 11 lit. a Karty.

<sup>908</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.

mitygujących<sup>909</sup>. Z Wytycznych nie wynika jednak, podobnie jak z innych stanowisk, aby rezultat wskazujący na negatywny wynik oceny stanowił obligatoryjną podstawę do odmowy wydania zezwolenia inwestycyjnego.

W oparciu o Protokół madrycki 1991 r. (załącznik 1) strony zostały zobowiązane do podjęcia decyzji odnośnie do realizacji działania w oparciu o przeprowadzoną ocenę oddziaływania oraz o inną dostępną dokumentację. Fragmentaryczną regulację w tym zakresie można wytłumaczyć poprzez odwołanie się w Protokole do regulacji krajowych, dotyczących oceny oddziaływania, jako do podstawowych. Tam też należy poszukiwać regulacji dotyczących wpływu oceny oddziaływania na proces decyzyjny.

Regulacje dotyczące wpływu oceny oddziaływania na środowisko na ostateczny kształt podejmowanej aktywności stanowią jedną z tych kwestii, które pozwalają osadzić ten instrument w całym procesie zarządzania środowiskiem, a nawet szerzej – w koncepcji zrównoważonego rozwoju. W ujęciu pozytywnym, stworzone ramy prawne wyposażają decydentów w wiedzę pozwalającą na uwzględnianie kwestii środowiskowych w podejmowanych decyzjach. Oznacza to zarówno możliwość skorzystania z modyfikacji działania, tak aby nie wywoływało ono negatywnego oddziaływania na środowisko, poprzez wprowadzanie dodatkowych rozwiązań chroniących środowisko, bądź zmianę jego w inny, chroniący środowisko sposób.

#### 6.7. Monitoring i audyt porealizacyjny

W związku z tym, że ocena oddziaływania na środowisko jest postrzegana jako prewencyjny instrument ochrony środowiska, regulacje zawierane w aktach międzynarodowych w odniesieniu do oceny oddziaływania na środowisko skupiają się na etapie podejmowania decyzji o ustalenia środowiskowych konsekwencji inwestycji planowanych do realizacji. Spojrzenie historyczne wskazuje, że działania podejmowane po zakończeniu procesu decyzyjnego, takie jak zbieranie informacji o rzeczywistym oddziaływaniu inwestycji na etapie jej realizacji bądź na etapie eksploatacji, nie od razu były postrzegane jako integralna część tego instrumentu. Zgodnie ze sposobem rozumienia tego instrumentu przyjętym w niniejszej pracy czynności odnoszące się do ocenianego projektu taki integralny element stanowią.

Przez pojęcie monitoringu rozumie się powtarzalne czynności związane z mierzaniem, bądź powtarzalną obserwacją elementów ilościowych dokonywaną

---

<sup>909</sup> Cz. I Wprowadzenie, Wytyczne UNEP z 1987 r.

w określonym czasie<sup>910</sup>. Wynikiem monitoringu są dane opisujące periodyczne zmiany zachodzące w środowisku. Pozwala to na identyfikację tych zmian, które są wynikiem realizowanego działania. Uzyskane dane stanowią podstawę do dalszych analiz, np. w ramach audytu, który pozwala ustalić przyczyny zaistniałych odstępstw pomiędzy stanem rzeczywistym a zakładanym, oczekiwanym. W tym znaczeniu przedmiotem audytu będzie zarówno działanie, jak też ocena oddziaływania na środowisko<sup>911</sup>.

W postanowieniach umów międzynarodowych powszechnie zawierane są obowiązki dotyczące monitorowania stanu środowiska, zmian w nim zachodzących itp. Natomiast powiązanie monitoringu z oceną oddziaływania występuje zdecydowanie rzadziej. Konwencja afrykańska z 2003 r. wprowadza dwa spośród wymienionych działań: obowiązek prowadzenia systematycznego monitoringu oraz audytu dla projektów, dla których przeprowadzana była ocena oddziaływania. Uzupełniająco można dodać, że monitoringiem i audytem powinny zostać objęte również dokumenty, dla których prowadzona była strategiczna ocena oddziaływania na środowisko<sup>912</sup>.

Podobnie, jak w innych kwestiach proceduralnych, pewne *novum* w kwestii działań na etapie funkcjonowania projektu wprowadza Konwencja z Espoo. Uwzględnia ona analizę porealizacyjną, jako instrument pozwalający na porównanie danych pochodzących z monitoringu z wymaganiami określonymi w decyzji, skuteczność środków łagodzących, przegląd oddziaływania aktywności na właściwe zarządzanie środowiskiem, a w przypadku powstania niepewności – jej wyjaśnienie. Celem analizy jest również zweryfikowanie przyjętych podczas oceny założeń, tak aby zdobyte w ten sposób doświadczenia mogły zostać wykorzystane podczas oceny kolejnych inwestycji. Znaczenie analizy porealizacyjnej z perspektywy „uczenia z doświadczenia” osłabia to, że analiza została ukształtowana jako narzędzie fakultatywne. Obowiązek prowadzenia analizy porealizacyjnej może zostać nałożony na prośbę któregośkolwiek z państw uczestniczących w ocenie oddziaływania. Prośba nie wywołuje nałożenia obowiązku prowadzenia analizy porealizacyjnej, ale zobowiązanie do rozważenia, czy taka analiza jest zasadna, a jeżeli tak, to w jakim zakresie<sup>913</sup>.

---

<sup>910</sup> D.A. Munro, T.J. Bryant, A. Matte-Baker, Learning From Experience: A State-Of-The-Art Review And Evaluation of Environmental Impact Assessment Audits, A Background Paper Prepared for the Canadian Environmental Assessment Research Council, 1986, s. 2.

<sup>911</sup> Tamże, s. 2–3.

<sup>912</sup> Por. art. XIV Konwencji.

<sup>913</sup> Por. art. 7 Konwencji.

W Konwencji NZ o prawie morza państwa zostały zobowiązane do dokonywania obserwacji, pomiaru, oceny i analizy zagrożeń lub następstw zanieczyszczenia środowiska morskiego. Ponadto państwa stale nadzorują następstwa wszelkiej działalności prowadzonej za ich zgodą lub z ich udziałem w celu określenia, czy taka działalność może spowodować zanieczyszczenie środowiska morskiego<sup>914</sup>. Konwencja o różnorodności biologicznej także zobowiązuje do monitoringu procesów i kategorii działań, które mają lub mogą mieć znaczny negatywny wpływ na ochronę lub zrównoważone użytkowanie różnorodności biologicznej, oraz monitoruje ich skutki, gromadzi i opracowuje dane uzyskane z monitoringu<sup>915</sup>. Również w konwencji o współpracy dla Regionu Zachodniej i Centralnej Afryki, państwa zobowiązały się do współpracy w obszarze badań naukowych, monitoringu oraz oceny zanieczyszczenia, wymiany posiadanych danych oraz innych naukowych informacji w celu realizacji postanowień tej konwencji<sup>916</sup>.

W przeciwieństwie do aktów prawnych, znaczenie działań podejmowanych na etapie postdecyzyjnym zostało szeroko rozpoznane w działalności organizacji międzynarodowych, orzecznictwie oraz doktrynie, co wyrażone zostało w obszernej literaturze dostępnej na ten temat.

Na zasadność włączenia środków monitoringu skutków środowiskowych projektów poddanych ocenie oddziaływania na środowisko zwraca uwagę OECD<sup>917</sup>. Również w *Przewodniku po ocenach do Konwencji o różnorodności biologicznej* monitoring został uznany za jeden z integralnych etapów oceny oddziaływania. Podobnie MTS w orzeczeniu Pulp Mills zajął stanowisko o zasadności, jeżeli taka zostanie zidentyfikowana, prowadzenia ciągłego monitoringu skutków środowiskowych działalności poddawanej ocenie<sup>918</sup>.

O obowiązku ciągłego prowadzenia oceny oddziaływania wypowiedział się w zdaniu odrębnym sędzia Weeramantry w sprawie Gabcikovo-Nagymaros. Dowodził on, że jak długo realizowane jest przedsięwzięcie dużych rozmiarów, tak długo będzie aktualny obowiązek przeprowadzania oceny. Im większy projekt, tym większa jest potrzeba ciągłego monitorowania jego skutków. W tym znaczeniu

---

<sup>914</sup> Por. art. 204 Konwencji.

<sup>915</sup> Por. art. 7 Konwencji.

<sup>916</sup> Por. art. 14 Konwencji.

<sup>917</sup> OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, z 8 May 1979 – C(79)116.

<sup>918</sup> Sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj, Argentyna przeciwko Urugwajowi, wyrok z 20 kwietnia 2010, par. 205, <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>; dostęp: 27.02.2019 r.

instrument oceny oddziaływania na środowisko, czy też zasada, odwołując się do terminologii sędziego, ma charakter dynamiczny<sup>919</sup>.

W piśmiennictwie dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko czynności dotyczące etapu postdecyzyjnego grupuje się w cztery kategorie: monitoring, ewaluacja, zarządzanie oraz informowanie<sup>920</sup>.

Monitoring działania poddawanego ocenie oddziaływania na środowisko przeprowadzany na etapie funkcjonowania inwestycji dostarcza danych dotyczących rzeczywistego oddziaływania jest dobrze rozpoznane w doktrynie. Ewaluacja pozwala na porównanie przyjętych założeń oraz skutków wywieranych w rzeczywistości. Jednocześnie umożliwia weryfikację skuteczności zastosowanych środków mających zmniejszać negatywne oddziaływanie na środowisko. Na zaniechanie wykorzystania tego ostatniego elementu „uczenia z doświadczenia” oraz łatwość, z jaką do oceny oddziaływania można byłoby dołączyć elementy w postaci monitoringu bądź audytu, zwraca uwagę G. Wood<sup>921</sup>.

Obecność działań podejmowanych po zakończeniu etapu decyzyjnego wspiera realizację podstawowych celów oceny oddziaływania. Wyposaża decydentów w wiedzę dotyczącą rzeczywistego oddziaływania projektu na środowisko, co umożliwia podejmowanie decyzji wspierających ochronę środowiska. Na etapie eksploatacji projektu stanowi potwierdzenie skuteczności nałożonych środków minimalizujących negatywne oddziaływanie albo dostarcza danych potwierdzających brak tej skuteczności, co będzie stanowiło podstawę do

---

<sup>919</sup> Sprawa Gabčíkovo-Nagymaros, zdanie odrębne sędziego Weeramantry, s. 111.

<sup>920</sup> Monitoring rozumiany jest jako zbieranie i porównanie danych ze standardami, założeniami, oczekiwaniami dotyczącymi oddziaływań. Zakłada on ciągłość podejmowanych działań. Rozpoczyna się na etapie przygotowywania dokumentacji na potrzeby oceny oddziaływania i obejmuje również etap eksploatacji działania.

Ewaluacja (w doktrynie pojawia się również jako audyt) to ocena zgodności ze standardami, założeniami, oczekiwaniami w odniesieniu do środowiska. Polega na periodycznej ocenie danych monitoringowych z wykorzystaniem ustalonych kryteriów. Zarządzanie obejmuje działania podejmowane w odpowiedzi na otrzymane dane monitoringowe oraz wyniki ewaluacji. Decyzje w ramach bieżącego zarządzania mogą pochodzić od realizującego działanie albo od organów podejmujących decyzję. Informowanie to ostatnie działań. Wiąże się z poinformowaniem osób zainteresowanych o treści czynności będących skutkiem wymienionych działań. Podobnie jak w wypadku zarządzania, informować może realizujący działanie lub organ podejmujący decyzję. Bardziej rozwinięte systemy mogą przewidywać aktywny udział społeczeństwa na etapie monitoringu, ewaluacji, czy też zarządzania. R. Marshall, J. Arts, A. Morrison-Saunders, Principles for EIA follow-up, Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 23, no. 3, September 2005, s. 176.

<sup>921</sup> Is what you see what you get? Post-development auditing of methods used for predicting the zone of visual influence in EIA, Environmental Impact Assessment Review, vol. 20, 2000, s. 537–556.

modyfikacji środków mających chronić środowisko<sup>922</sup>, a w konsekwencji – odwołując się do celu oceny oddziaływania – umożliwi podejmowanie rozstrzygnięć chroniących środowisko. Jednocześnie zwraca się uwagę, że działania podejmowane na etapie eksploatacji projektu pozwalają zmienić postrzeganie oceny oddziaływania jako warunku niezbędnego do otrzymania zgody na realizację działania<sup>923</sup>.

Znaczenie monitoringu oraz audytu nie ogranicza się jedynie do pojedynczej oceny oddziaływania na środowisko, lecz stanowi szansę na zdobycie doświadczenia, które będzie wykorzystywane w kolejnych ocenach oddziaływania na środowisko. Ten etap oceny oddziaływania w największym stopniu pozwala na realizację mechanizmu samodoskonalenia. Służy identyfikacji poszczególnych rozwiązań według stopnia, w jakim chronią one środowisko, co niewątpliwie ułatwia podejmowanie przyszłych decyzji o stosowaniu warunków środowiskowych. Pozwala również kwalifikować ocenę oddziaływania jako adaptacyjne narzędzie zarządzania środowiskowego w odniesieniu do niepewności<sup>924</sup>. Dane przygotowywane na etapie procesu decyzyjnego opierają się na pewnych przewidywaniach, z czym wiąże się niepewność dotycząca trafności przyjętych założeń. Działania podejmowane na etapie funkcjonowania projektu, takie jak monitoring oraz audyt, pozwalają na weryfikację założeń, a przez to zmniejszają stan niepewności w odniesieniu do przyszłych projektów<sup>925</sup>.

Rozwój oceny oddziaływania jako instrumentu wskazuje na rosnące zainteresowanie nie tylko oceną na etapie poprzedzającym realizację projektu, lecz również zdarzeniami mającymi miejsce na etapie jego realizacji oraz eksploatacji. Znajduje to odzwierciedlenie w regulacjach prawnomiędzynarodowych. Przykład stanowią przywołane powyżej Konwencja afrykańska z 2003 r. czy konwencja z Espoo. Również prawo Unii Europejskiej przez długi czas nie przewidywało obowiązków dotyczących monitoringu porealizacyjnego. Zmiana nastąpiła wraz z przyjęciem dyrektywy 2014/52/WE. Nałożenie monitoringu następuje „w stosownych przypadkach” i ma obejmować znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko. Oznacza to, że obowiązek monitoringu będzie występował jedynie w odniesieniu do niektórych przedsięwzięć. Państwo członkowskie ma określić

---

<sup>922</sup> H.Z. Zhaoa, A.J. Mab, X.G. Lianga, P.L. Shic, F.S. Meng, Post-project-analysis in Environmental Impact of the Ecological Construction Projects, *Procedia Environmental Sciences*, vol. 13, 2012, s. 1757.

<sup>923</sup> B. Dipper, C. Jones, Ch. Wood, *Monitoring and Post-auditing...*, s. 733.

<sup>924</sup> J. Arts, P. Caldwell, A. Morrison-Saunders, Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions — findings from a workshop at the IAIA 2000 conference, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 19, number 3, September 2001, s. 183.

<sup>925</sup> B. Dipper, C. Jones, Ch. Wood, *Monitoring and Post-auditing...*, s. 733–734.

rodzaj parametrów, które mają być monitorowane, oraz okres monitorowania, przy czym mają one pozostać proporcjonalne do charakteru, lokalizacji i wielkości przedsięwzięcia, a także do znaczenia ich oddziaływania na środowisko<sup>926</sup>. Na marginesie można zauważyć, że pomimo dodania nowego etapu do procedury oceny oddziaływania na środowisko, jakim jest monitoring, definicja tego instrumentu wprowadzona do dyrektywy kończy się na etapie włączania ustaleń dokonanych w ramach oceny do procesu decyzyjnego<sup>927</sup>.

Protokół madrycki z 1991 r. stanowi jeden z tych dokumentów, które wprowadzają obowiązkowe działania monitoringowe. Mają one na celu zarówno potwierdzenie rodzaju i zakresu oddziaływań przewidzianych podczas przygotowywania dokumentacji w związku z oceną oddziaływania na środowisko, jak też są prowadzone w celu dostarczenia informacji, które mogą zostać wykorzystane przy stosowaniu środków mających minimalizować lub eliminować negatywny wpływ na środowisko. W sytuacji gdy podjęte środki okażą się niewystarczające, informacje zebrane w ramach monitoringu będą służyć do zmiany, zawieszenia, a nawet rezygnacji z dalszego wykonywania działania.

## 6.8. Podsumowanie

Podstawową obserwacją, jaka nasuwa się po analizie elementów oceny oddziaływania zawartej w aktach międzynarodowych ochrony środowiska, jest ich, co do zasady, nierozbudowana regulacja proceduralna. Wyjątkiem jest obszar Antarktyki oraz Konwencja z Espoo, obie mające regionalny zasięg. Taka sytuacja może zostać powiązana z faktem braku, co do zasady, bezpośredniego stosowania regulacji prawnomiędzynarodowych w odniesieniu do oceny oddziaływania (z wyjątkiem Konwencji z Espoo oraz Protokołu madryckiego z 1991 r.). Szczegółowością wyróżniają się procedury międzynarodowych instytucji finansowych, ale te podmioty wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania z uwzględnieniem przyjętych przez siebie dokumentów albo stosowania procedur krajowych spełniających wymagania wprowadzane przez instytucje finansowe.

W przypadku aktów prawa międzynarodowego na zróżnicowany stopień szczegółowości procedury składają się różne przyczyny. W części wynika on z celu konwencji, jakim jest skupienie się na przedmiocie ochrony, np. obszarach wodno-błotnych, jak w przypadku Konwencji ramsarskiej, czy ptakach wędrownych – Konwencja bońska. Instrumenty właściwe tej ochronie albo ujmowano w samej

---

<sup>926</sup> Por. art. 1 pkt 9 dyrektywy 2014/52/WE.

<sup>927</sup> Por. definicja zawarta w art. 1, pkt 1, lit. a dyrektywy 2014/52/WE.

konwencji (jako sygnalizacja) albo pozostawiono rozwinięciu na spotkaniach stron konwencji. To ostatnie zaowocowało przyjmowaniem różnych przewodników, wytycznych wskazujących oceny oddziaływania jako właściwy instrument służący realizacji postanowień konwencji. Brak albo szczątkowe rozwiązania proceduralne dotyczące oceny oddziaływania wynikają z funkcji, jakie te konwencje pełnią – to przede wszystkim wprowadzenie ochrony obszaru wodno-błotnego, ptaków wędrownych, ochrony powietrza, klimatu itp. a zatem skupienie się na kwestiach merytorycznych.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że odwołanie się w tekście kolejnych konwencji do oceny oddziaływania nie stanowi odwołania do nowego instrumentu, czy też instrumentu rozumianego na różne sposoby. Wręcz przeciwnie, procedury oceny oddziaływania w swoich podstawowych założeniach są jednolicie rozumiane w większości krajowych porządków prawnych. Zawieranie rozwiązań proceduralnych w kolejnych aktach międzynarodowych mogłoby stanowić powtórzenie już i tak dobrze znanych rozwiązań prawnych. Nie miałyby one istotnego waloru nowości.

Można również postrzegać oszczędne regulacje proceduralne w perspektywie większej elastyczności tego instrumentu, co ułatwia jego stosowanie w sytuacji zwiększenia znaczenia jednego z elementów proceduralnych wynikającego ze zmiany np. sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie.

Analiza przeprowadzona w rozdziale potwierdza uporządkowanie procedury omawianego instrumentu. Dotyczy ono występowania i powtarzalności zasadniczych etapów procedury obserwowanej w poszczególnych aktach. Taki wniosek nasuwa się po całościowej analizie aktów prawa międzynarodowego odnoszących się do oceny oddziaływania na środowisko. Chociaż regulacje proceduralne w poszczególnych aktach prawnomiędzynarodowych nie są z reguły rozbudowane, istotna jest spójność regulacji z nich wynikających, którą należy rozumieć jako bezpośrednie odwoływanie się do tych samych elementów proceduralnych. Wnioskowi temu nie przeczy fakt, że w części aktów prawa międzynarodowego posługujących się instrumentem oceny oddziaływania na środowisko nie zapisano żadnych regulacji proceduralnych odnośnie do tego instrumentu (np. Konwencja o zmianach klimatu). Skoro umawiające się strony nie uznają za konieczne zawierania dodatkowych regulacji w przyjmowanych aktach prawnych, świadczy to o znajomości oceny oddziaływania na środowisko i akceptowaniu jej zasadniczych etapów.

Na zakończenie rozdziału jeszcze jedna obserwacja: analiza regulacji proceduralnych w największym stopniu pokazała jedność instrumentu oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym, unijnym oraz



krajowych porządkach prawnych. Chociaż udowadnianie tej tezy leży poza zakresem niniejszej pracy, można wskazać kilka wątków wymagających rozwinięcia w trakcie ewentualnej dyskusji. Regulacje prawnomiędzynarodowe dotyczące oceny oddziaływania na środowisko są dość ogólne, a mimo to ich stosowanie przez państwa nie powoduje znaczących rozbieżności. Prawo międzynarodowe dość chętnie posługuje się instrumentem, jakim są oceny oddziaływania, co zakłada posiadanie powszechnej wiedzy odnośnie do tego instrumentu. Oba argumenty nie świadczą o braku konfliktów związanych z ocenami oddziaływania na środowisko. Wręcz przeciwnie, takie konflikty są, co potwierdza orzecznictwo międzynarodowych organów sądowniczych, lecz, co również może stanowić argument wzmacniający tezę o jedności – problemy występujące w konfliktach można określić jako uniwersalne, a wypowiedzi sądów (trybunałów) stanowią punkt odniesienia dla rozwoju oceny oddziaływania w różnych płaszczyznach prawnych.



## 7. Rola oceny oddziaływania na środowisko w prawie międzynarodowym

### 7.1. Wprowadzenie

Zagadnienia poruszane dotychczas wykazały szerokie wykorzystanie oceny oddziaływania jako instrumentu ochrony środowiska. Perspektywa historyczna jednoznacznie potwierdza, że oceny oddziaływania współkształtowały rozwój międzynarodowej ochrony środowiska, począwszy od uchwalenia pierwszej krajowej procedury ocenowej (NEPA, 1970 r.), po którym nastąpiło szybkie przeniesienie dyskusji dotyczących oceny oddziaływania na forum międzynarodowe (poprzedzające konferencję w Sztokholmie w 1972 r.). Także w kolejnych dyskusjach na arenie międzynarodowej tematyka oceny oddziaływania była stale obecna i została niejako uwieczniona uznaniem zasadności stosowania oceny oddziaływania jako jednej z zasad w Deklaracji z Rio, a następnie przygotowaniem i przyjęciem Konwencji z Espoo.

Ocena oddziaływania to jednak nie tylko instrument mający służyć ochronie środowiska, tj. ukierunkowany na kompleksową ochronę jego komponentów. Bliższa analiza rozwiązań międzynarodowych pozwala postrzegać jej potencjał w innej, szerszej perspektywie. Zadaniem prawa międzynarodowego jest m.in. tworzenie kompromisowych przepisów prawnych godzących podstawową dla prawa międzynarodowego zasadę suwerenności z koniecznością korzystania ze środowiska naturalnego oraz z koniecznością wzajemnego współzycia<sup>928</sup>. Celem rozdziału jest zaprezentowanie właśnie tego szerszego spojrzenia na analizowany instrument.

Mimo świadomości ogólnoświatowej wspólnoty interesów w odniesieniu do problemów środowiska, wypracowanie odpowiednich rozwiązań, a następnie realizacja takich zobowiązań napotyka wiele trudności. Wśród przyczyn odrzucania przez państwo realizacji nakładanych na nie obowiązków lub ograniczania uprawnień J. Menkes wskazuje sposób pojmowania przez państwa suwerenności – jako poziomej relacji określającej ich sytuację przez prawo międzynarodowe i niezależności w stosunkach z innymi państwami<sup>929</sup>. Obowiązek współdziałania państw, bez względu na różnice ustrojów politycznych, gospodarczych

---

<sup>928</sup> J. Ciechanowicz-McLean, *Międzynarodowe prawo...*, s. 23.

<sup>929</sup> J. Menkes, *Kształtowanie prawa...*, s. 84.

i społecznych, w różnych dziedzinach stosunków międzynarodowych został zawarty m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych<sup>930</sup>.

Pierwsze zagadnienie omówione w rozdziale dotyczy wykorzystania oceny oddziaływania przy regulowaniu stosunków międzysąsiedzkich, opartych o wykorzystanie współdzielonych zasobów naturalnych. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie odgrywa transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko, otwierająca krajowy proces decyzyjny na podmioty zewnętrzne oraz określająca standardy wzajemnych relacji. W przypadku zasobów naturalnych wykorzystywanych wspólnie, będą to głównie kraje sąsiedzkie. Natomiast w sytuacji globalnych problemów – kraje, które są lub zostaną nimi dotknięte. Na oceny oddziaływania można także spojrzeć jako na instrument promujący oparcie wzajemnych relacji pomiędzy państwami o współpracę. Jednolite ramy postępowania dotyczące oceny oddziaływania na środowisko przyjmowane w poszczególnych aktach prawa międzynarodowego współtworzą przejrzystość w relacjach międzypaństwowych. Kolejne stanowi kwestia uspołeczniania procesów decyzyjnych. Ostatnie zagadnienie dotyczy efektywności oceny oddziaływania w kontekście regulacji międzynarodowych.

## 7.2. Ocena oddziaływania jako instrument identyfikacji i koordynacji interesów

Na prawnomiędzynarodowe regulacje dotyczące oceny oddziaływania na środowisko można również popatrzeć z perspektywy identyfikowania i koordynacji interesów podmiotów, których dotknie realizacja projektu. Eksploatacja zasobów naturalnych może wiązać się z ingerencją w suwerenność państwa wywołaną transgranicznym oddziaływaniem na środowisko<sup>931</sup>. Ustalenie powyższych okoliczności i odpowiednie zarządzanie nimi może okazać się istotne dla procesu decyzyjnego.

Rozpoczęcie procesu decyzyjnego wiąże się z niepewnością dotyczącą zachowania podmiotów powiązanych z procesem określonymi interesami. Podmiot planujący realizację działania często nie jest w stanie samodzielnie zidentyfikować ani wszystkich podmiotów, ani tym bardziej ich interesów. Oceny oddziaływania na środowisko odgrywają w tym zakresie zasadniczą rolę. Poszczególne elementy procedury oceny oddziaływania na środowisko ułatwiają w pierwszej kolejności

---

<sup>930</sup> Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r., Nr 23 poz. 90; uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 r.

<sup>931</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 12.

rozpoznanie podmiotów zainteresowanych działaniem poddawanym ocenie, a następnie ustalenie treści ich interesów. Oba elementy mają zasadnicze znaczenie dla procesu decyzyjnego. W przypadku oceny oddziaływania prowadzonej dla projektu, którego planowane oddziaływanie zamyka się w granicach kraju, identyfikacja będzie dotyczyła głównie krajowych podmiotów, a przynajmniej lepiej znanych interesów zamykających się w obszarze danego kraju. Natomiast w tych sprawach, gdzie zidentyfikowano transgraniczne oddziaływanie, obejmuje również podmioty zewnętrzne, takie jak inne państwa, organizacje międzynarodowe, społeczeństwo zamieszkałe na terenie objętym zakresem oddziaływania, jako pojedyncze osoby oraz ich stowarzyszenia. Te grupy oraz ich interesy są znacznie mniej rozpoznane, ale z perspektywy procesu decyzyjnego mogą odegrać w nim znaczącą rolę. W przypadku projektów związanych z wykorzystaniem zasobów współdzielonych identyfikacja państw zainteresowanych wzięciem udziału może nie wywoływać problemów. Jeżeli jednak działanie planowane do realizacji jest powiązane ze zmianami klimatu, wówczas wyznaczenie państw, które mogą być zainteresowane, staje się dużo bardziej skomplikowane.

Zapewnienie udziału różnym podmiotom powiązanych z procesem określonymi interesami, poprzez określenie treści tych interesów, ułatwia rozpoznanie tych, które będą wymagać dalszego zainteresowania, oraz takich, które będą mogły zostać zaspokojone w drodze współpracy, poprzez np. przesłanie odpowiednich wyjaśnień. Zidentyfikowanie stopnia skomplikowania interesów pozwala zmniejszyć stan niepewności w procesie decyzyjnym. Nie bez znaczenia jest także strona ekonomiczna projektu. Określenie interesów poszczególnych podmiotów pozwala na podjęcie prac dotyczących sposobu ich rozwiązania, w tym oszacowania kosztów środków niezbędnych do podjęcia w tym celu. Dla procesu decyzyjnego oznacza to poszerzenie wiedzy o nieznane do tej pory koszty (rozumiane szeroko, nie tylko w wymiarze ekonomicznym) realizacji projektu. Biorąc pod uwagę promowanie przeprowadzania transgranicznej oceny oddziaływania na możliwie najwcześniejszym etapie procesu decyzyjnego, koszty te powinny zostać poznane, zanim proces będzie zaawansowany, co pozwoli lepiej nimi zarządzać.

Identyfikację można ująć z innej perspektywy – państwo nie może lekceważyć interesu innego państwa, ponieważ „obowiązkiem każdego państwa jest niedopuszczenie, by jego terytorium wykorzystywane było do działań naruszających prawa innych państw”<sup>932</sup>, czy sięgając do innego orzeczenia – na państwie ciąży stały

---

<sup>932</sup> MTS, sprawa cieśniny Korfu, ICJ, 1949, s. 22, nawiązując do poglądu prawnego wyrażonego w sprawie USA przeciwko Holandii, Island of Palmas, RIAA, 1928, 2, s. 829 i n.

obowiązek ochrony innego państwa przed bezprawnym działaniem osób znajdujących się pod jego jurysdykcją<sup>933</sup>.

Ocena oddziaływania, poprzez rozwiązania proceduralne, promuje zachowanie państwa pochodzenia polegające na możliwie najwcześniejszym włączeniu podmiotów zainteresowanych do szeroko rozumianego procesu decyzyjnego. A skoro instrument ten jest wykorzystywany przede wszystkim dla działań planowanych do realizacji, włączanie następuje przed naruszeniem interesu. Ponadto służyć mają temu regulacje wskazujące na zasadność poinformowania o planowanej do realizacji inwestycji możliwie na jak najwcześniejszym etapie. W pierwszej kolejności regulacje międzynarodowe pozostawiają państwu pochodzenia inicjatywę dotyczącą identyfikowania możliwych transgranicznych oddziaływań, jak również podmiotów, które powinny zostać włączone w procedurę transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przyjmowane regulacje zwykle są formułowane na zasadzie obowiązku, tzn. z identyfikacją oddziaływania transgranicznego spełniającego kryterium progowe do wszczęcia postępowania transgranicznego jest skorelowany obowiązek przekazania stosownych informacji wszystkim państwom narażenia.

Uzupełniająco stosowane są rozwiązania pozwalające państwu narażenia podjąć działania w celu włączenia się w trwającą ocenę oddziaływania na środowisko, jeżeli w ocenie tego państwa istnieją podstawy do wszczęcia postępowania transgranicznego. Konwencja z Espoo wprowadza obowiązek przekazania odpowiedniej informacji na wniosek strony, która uważa się za narażoną<sup>934</sup>.

Obowiązkowi informacyjnemu towarzyszy kolejny obowiązek – przesłanie informacji dotyczących projektu. Konwencja z Espoo zobowiązuje do rozpoczęcia konsultacji bez zbędnych opóźnień zaraz po zakończeniu oceny oddziaływania na środowisko pozwalającej na zebranie danych dotyczących działania.

Konwencja afrykańska z 2003 r. wprowadza obowiązek poinformowania każdego państwa o podejmowanych aktywnościach, które mogą wywołać negatywne skutki w zasobach naturalnych innego państwa. Jeżeli etap konsultacji zakończy się sprzeciwem państwa narażenia, wówczas następuje rozpoczęcie procesu negocjacji.

### 7.3. Uspołecznienie procesów decyzyjnych

---

<sup>933</sup> C. Eagleton: *The Responsibility of States in International Law*, New York, 1928, s. 80, za: J. Menkes, *Kształtowanie...*, s. 83.

<sup>934</sup> Por. art. 3 ust. 7 Konwencji.

Tak jak NEPA wprowadził udział społeczeństwa amerykańskiego w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska, tak konsekwencją przejścia regulacji dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, na wzór tych zawartych w NEPA, do porządków krajowych innych państw powinno być zapewnienie społeczeństwu udziału w procesie decyzyjnym w tych krajach. Chociaż, jak już zaznaczono, różnice pomiędzy praktyką stosowaną w poszczególnych państwach w tym zakresie były i są znaczące.

Nie tylko NEPA, również regulacje międzynarodowych aktów prawnych wprowadzające mechanizm partycypacji w ramach oceny oddziaływania na środowisko, bezpośrednio oddziałują na prawo krajowe. Doprowadzają do otwarcia, wcześniej w większości przypadków zamkniętych na społeczeństwo, procesów decyzyjnych<sup>935</sup>, realizując tym samym tendencję do coraz szerszego postrzegania korzyści płynących ze społecznego uczestnictwa w realizacji polityk<sup>936</sup>.

Włączenie udziału społeczeństwa do procedury oceny oddziaływania na środowisko można analizować jeszcze z innej perspektywy. Ocena oddziaływania w procesie inwestycyjnym jest jedną z procedur występujących na wczesnym etapie planowania inwestycyjnego. Dostęp społeczeństwa również nastąpi na tym samym, wczesnym etapie. Stwarza to lepsze warunki do osiągnięcia akceptacji społeczeństwa dla planowanego działania, niż w przypadku włączenia społeczeństwa na etapie, na którym decyzja odnośnie do zasadniczego kształtu działania została już podjęta. Taka akceptacja społeczeństwa na wstępnym etapie procesu zapobiega opóźnieniom wynikającym z długości procedur sądowych<sup>937</sup>. M. Pchałek i M. Benhke do najistotniejszych kwestii przy uwzględnianiu głosów publicznych zaliczają znalezienie sposobu rozwiązania konfliktu. Można to osiągnąć w szczególności przy wykorzystaniu technik negocjacyjnych, przyjmując założenie, że możliwe jest dojście do porozumienia akceptowalnego przez wszystkie strony<sup>938</sup>. Wymaga to jednak zastosowania dwustronnych form partycypacji społecznej, które

---

<sup>935</sup> Na konieczność wzmocnienia tego elementu w procesie decyzyjnym w krajach ASEAN wskazuje K. Swangiang, *Comparative review of EIA in the Association of Southeast Asian Nations*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 72, 2018, s. 40.

<sup>936</sup> M. Nyka, *Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część pierwsza)*, *Przegląd Naukowy Disputatio XIII* 2012, s. 57.

<sup>937</sup> J. Koornneef, A. Faaij, W. Turkenburg, *The screening and scoping of Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment of Carbon Capture and Storage in the Netherlands*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 28, issue 6, 2008, s. 396.

<sup>938</sup> M. Pchałek i M. Benhke, *Postępowanie w sprawie oceny...*, s. 190.

zapewniają rzeczywistą komunikację i dyskusję władz publicznych i podmiotów prywatnych<sup>939</sup>.

W doktrynie podnosi się również, że udział społeczeństwa przyczynia się do wzrostu poczucia przynależności do społeczności lokalnej i odpowiedzialności za sprawy publiczne u wszystkich uczestników postępowania, zarówno organów podejmujących decyzję, opiniujących, wnioskodawców, jak też różnych grup społecznych i mieszkańców<sup>940</sup>.

Ze względu na znaczenie tego elementu w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, kwestie dotyczące udziału społeczeństwa cieszą się dużym zainteresowaniem doktryny<sup>941</sup>. Jedną z przedstawionych przez nią propozycji wyróżnia cztery czynniki warunkujące efektywność udziału społeczeństwa. Pierwszy to charakterystyka społeczeństwa, drugi – zakres uprawnień przekazanych społeczeństwu w ramach oceny oddziaływania, trzeci to etap procesu decyzyjnego, w ramach którego następuje włączenie społeczeństwa, ostatni zaś dotyczy umiejętności zarządzania konfliktami<sup>942</sup>. Przyjęte w pracy pole badawcze dotyczące kontekstu międzynarodowego, w tym osadzenie prawnomiędzynarodowe, uprawnia do przedstawienia udziału społeczeństwa z perspektywy wkładu w proces oraz wpływu, jaki społeczeństwo posiada na ostateczny wynik procesu decyzyjnego.

Pierwsza perspektywa dotyczy sytuacji, w której społeczeństwo może samo dostarczać dodatkowych informacji w stosunku do zebranej dokumentacji, dotyczących lokalnego środowiska, na które będzie oddziaływał projekt. Może również wskazywać na braki dokumentacji projektu poddawanego ocenie. Dzięki takiej informacji organ podejmujący decyzję otrzymuje sygnał wskazujący na konieczność uzupełnienia posiadanej dokumentacji. Pozytywne odnoszenie się do dokumentacji stanowi dla decydentów niejako potwierdzenie jej prawidłowości. We

---

<sup>939</sup> W. Federczyk, *Mediacja jako instrument polityki władz gminy służący zapewnieniu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym*, Prawo CCCXVIII, Wrocław, 2015, s. 88.

<sup>940</sup> B. Wiszniewska, J.A. Farr, J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie...*, s. 15.

<sup>941</sup> C. O'Faircheallaigh przywołuje i w części omawia niektóre stanowiska, *Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 30, 2010, s. 19–27; wśród monografii Autorów współtworzących doktrynę polską można wymienić: A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, KUL 2015; M. Zakrzewska, *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018.

<sup>942</sup> L. Del Furia, J. Wallace-Jones, *The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, issue 4, August 2000, s. 459.



wszystkich wymienionych sytuacjach udział społeczeństwa w ocenie oddziaływania poprawia jakość informacji, którymi dysponują organy podejmujące decyzję.

Udział społeczeństwa może być traktowany jako źródło informacji o stosunku społeczeństwa do projektu planowanego do realizacji. Już sama liczba protestów lub ich brak były postrzegane przez niektóre sądy w USA jako wskazówka do oceny wpływu projektu na środowisko<sup>943</sup>. Jeżeli brak protestów był spowodowany niezapewnieniem udziału społeczeństwa w przeprowadzanej ocenie, sądy federalne stwierdzały brak możliwości realizacji projektu<sup>944</sup>.

Z perspektywy międzynarodowych instytucji finansowych udział społeczeństwa w przygotowaniu projektów pełni inne role: promuje polityczną świadomość oraz instytucjonalizuje ich odpowiedzialność w stosunku do lokalnych potrzeb i wartości. W przypadkach projektów finansowanych przez instytucje międzynarodowe zwykle wyróżnia się trzy grupy podmiotów uczestniczących w ramach udziału społeczeństwa: osoby bezpośrednio dotknięte skutkami realizacji projektu, samorządy lokalne, organizacje społeczne. Nie wszystkie grupy mogą przyjmować taką samą perspektywę oceny projektu. Szczególną okolicznością dotyczącą projektów z finansowaniem międzynarodowym jest stworzenie warunków rzeczywistego udziału społeczeństwu lokalnemu, co warunkuje m.in. zapewnienie dostępu do dokumentów dotyczących projektu. Trudności mogą wywołać chociażby bariery językowe, istniejące naturalne wyizolowanie regionów, niedostatecznie rozwinięte media lokalne, które służyłyby rozpowszechnieniu informacji o projekcie<sup>945</sup>.

W doktrynie udział społeczeństwa wywodzi się z prawa tych, którzy mogą być dotknięci skutkami, do wyrażenia opinii w związku z możliwym pogorszeniem stanu środowiska<sup>946</sup>.

Wśród różnych koncepcji poszukujących *ratio* udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym, w literaturze prezentowane jest stanowisko odwołujące się do prawa uczestnictwa przez podmioty w procesie, który dotyczy ich praw<sup>947</sup>. Wskazuje się, że udział społeczeństwa opiera się na następujących założeniach:

- dopuszczenie społeczeństwa do udziału w procesie decyzyjnym zawiera obietnicę rzeczywistego wpływu na podejmowane rozstrzygnięcie;

---

<sup>943</sup> J.O. Castaneda, *The World Bank...*, s. 249.

<sup>944</sup> J.O. Castaneda przywołuje rozstrzygnięcie *Eastlake Community Council v. Roanoke Associates*, 82 Wash. 2d 475, 513 P. 2d 36 (1973), *The World Bank...*, s. 250

<sup>945</sup> Tamże, s. 254.

<sup>946</sup> A. Kiss, D. Shelton, *Guide...*, s. 102.

<sup>947</sup> M. Dellinger, *Ten years...*, s. 313.

- udział społeczeństwa promuje zrównoważone decyzje, poprzez rozpoznanie i komunikowanie potrzeb i interesów wszystkich uczestników postępowania, w tym podejmujących decyzje;
- ułatwianie zaangażowania podmiotom potencjalnie dotkniętym albo zainteresowanym decyzją;
- udział społeczeństwa wiąże się z dostępem do dokumentów, tak aby stworzyć warunki rozsądnego udziału<sup>948</sup>.

Udział społeczeństwa oznacza wiązkę uprawnień: przyznanie praw członkom zbiorowości określanej jako społeczeństwo do informacji o prowadzonym postępowaniu, możliwości zapoznania się z dokumentacją oraz wypowiedzenia się odnośnie do planowanej aktywności.

W zależności od aktów prawnych, element ten jest ukształtowany w różny sposób. Przy czym różnice mogą dotyczyć zakresu podmiotowego – czyli określenia kryteriów determinujących zakres podmiotowy „społeczeństwa”, warunków dostępu do informacji dotyczących projektu, jak również trybu wypowiedzania się i konsekwencji z tym związanych. Najpełniejsze podstawy prawne udziału społeczeństwa wprowadza Konwencja z Aarhus.

Oprócz niewątpliwych korzyści można w literaturze znaleźć również poglądy na temat negatywnych skutków udziału społeczeństwa. W.A. Tilleman zauważa, że bardziej rozbudowany udział społeczeństwa wydłuża proces inwestycyjny, zwiększa koszty zarówno postępowania, jak i samego przedsięwzięcia oraz wiąże się z większym ryzykiem<sup>949</sup>. G. Rossi zwraca uwagę na możliwe nadużycia związane z udziałem społeczeństwa, w znaczeniu wykorzystywania przez władze lokalne negatywnego nastawienia lokalnej społeczności wykonującej swoje uprawnienia w ramach oceny oddziaływania na środowisko<sup>950</sup>.

Konwencja z Espoo, wprowadzając wymóg zapewnienia udziału społeczeństwu państwa narażenia, pozostawia państwom pochodzenia przyjęcie szczegółowych rozwiązań w tym zakresie. Rozwiązania przyjęte w porządkach prawnych niektórych krajów wymagają zorganizowania i przeprowadzenia przez państwa

---

<sup>948</sup> Tamże, s. 313.

<sup>949</sup> W. Tilleman, *Public Participation in the EIA Process: A Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community*, 33 *Columbia J. of Transnational Law* vol. 33 issue 2, 1995, s. 337 i n. Przywołane przykłady nie zmieniają ogólnego pozytywnego stanowiska odnośnie do udziału społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania na środowisko prezentowanego przez Autora. Jego zdaniem poziom partycypacji oddziałuje na jakość oceny oddziaływania na środowisko, a ta wpływa bezpośrednio na jakość podejmowanej decyzji.

<sup>950</sup> G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, 3 wyd., G. Giappichelli Editore – Torino 2015, s. 96.

pochodzenia publicznego wysłuchania społeczeństwa na terytorium państwa narażenia (m.in. Albania, Armenia, Łotwa), w niektórych krajach takich rozwiązań nie ma (Kanada). Jeszcze inne państwa możliwość zorganizowania takich spotkań ustalają w drodze porozumień (Litwa, Polska)<sup>951</sup>.

Wielokrotnie wyszczególnia się w ramach udziału społeczeństwa możliwość wypowiedzenia się lokalnej społeczności, rdzennej ludności. Wiąże się to z wykorzystaniem specyficznej wiedzy posiadanej przez nią. Jako osoby zamieszkujące dane środowisko przez wiele lat, znają najlepiej procesy w nim zachodzące, jak również elementy wymagające szczególnej ochrony. Udział rdzennej społeczności i jej wiedza są szczególnie ważne w przypadku ekosystemów o szczególnych, niepowtarzalnych cechach. Posiadane dane naukowe nie zawsze są na tyle szczegółowe, aby stanowić wyczerpujące źródło informacji o procesach zachodzących w specyficznym ekosystemie. Jej udział jest postrzegany jako swego rodzaju legitymacja do realizacji projektu.

W stopniu najpełniejszym udział rdzennej ludności, pozwalający na uwzględnienie posiadanej przez nią tradycyjnej wiedzy, zaleca Przewodnik po ocenach oddziaływania na środowisko Arktyki<sup>952</sup>. Co więcej, jej wykorzystanie zostało uznane za jeden z kluczowych elementów zrównoważonego rozwoju zasobów Arktyki. Wiedza ta, przekazywana z pokolenia na pokolenie, pozwala na lepsze zrozumienie konsekwencji proponowanych aktywności, zmniejsza niepewność założeń odnośnie do możliwych do wystąpienia oddziaływań, pozwala na wypracowanie warunków środowiskowych oraz właściwe ukształtowanie monitoringu.

Wśród orzecznictwa na uwagę zasługuje stanowisko Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stwierdził, że brak, bądź niewystarczające zapewnienie, udziału w procedurze oceny oddziaływania na środowisko może wiązać się z naruszeniem prawa do prywatnego życia, a w poważniejszych przypadkach nie można wykluczyć naruszenia prawa do życia (art. 8 i 2 Konwencji)<sup>953</sup>. W sprawie Taşkin i inni przeciwko Turcji Trybunał zauważył, że znaczenie umożliwienia społeczeństwu wypowiedzenia się odnośnie do materiałów zebranych w ramach postępowania jest niezbędne, umożliwia bowiem członkom tej społeczności

---

<sup>951</sup> Na podstawie Fifth review of implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, przyjęty podczas 7. Sesji w Mińsku w 2017 r., ECE/MP.EIA/2017/9, s. 21.

<sup>952</sup> Przewodnik po ocenach oddziaływania na środowisko Arktyki, s. 38.

<sup>953</sup> Sprawy: *Giacomelli v. Italy*, (skarga nr 59909/00), wyrok ETPCz z 2 listopada 2006, par. 83–94; *Hatton i inni v. The United Kingdom*, (skarga nr 36022/97), wyrok ETPCz z 8 lipca 2003, par. 128; *Taşkin i inni v. Turkey*, (skarga nr 46117/99), wyrok ETPCz z 10 listopada 2004, par. 119–125.

oszacowanie skali niebezpieczeństwa, w jakim mogą znaleźć się w związku z realizacją działania<sup>954</sup>.

Nie w każdym wypadku partycypacja społeczna jest tak szeroko rozpoznawana. W orzeczeniu Pulp Mills MTS nie podzielił argumentacji Argentyny wskazującej m.in. Konwencję z Espoo, *International Law Commission draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*, *UNEP Goals and Principles*, jako podstawę prawną zapewnienia udziału społeczeństwu. MTS stwierdził, że z przywołanych aktów nie można wywodzić istnienia takiego obowiązku<sup>955</sup>.

Zjawisko uspołeczniania procesów decyzyjnych jest zauważalne zarówno w międzynarodowym prawie ochrony środowiska, jak też w krajowych porządkach prawnych, na co ocena oddziaływania miała niewątpliwy wpływ, granice tego udziału postawione w aktach prawa międzynarodowego wydają się być klarowne<sup>956</sup>. O ile w ocenie oddziaływania na środowisko udział społeczeństwa stanowi znaczący element, żaden z aktów nie wiąże z nim określonego skutku w postaci wpływu determinującego rozstrzygnięcie kończące proces decyzyjny. Konieczne jest rozważenie argumentów podnoszonych przez społeczeństwo, ale to władze państwa, w granicach jego suwerenności, jeżeli dodatkowo była przeprowadzana transgraniczna ocena oddziaływania na środowisko, z uwzględnieniem pozostałych zasad ochrony środowiska, podejmują decyzję odnośnie do realizacji działania oraz kształtu, w jakim to działanie będzie realizowane.

#### 7.4. Promowanie współpracy i przejrzystości w relacjach międzynarodowych

Na ocenę oddziaływania na środowisko można również popatrzeć z perspektywy promowania współpracy w relacjach międzypaństwowych. Wśród różnych przykładów potwierdzających powyższe stanowisko uwaga zostanie skupiona na dwóch. Po pierwsze: zachęcanie do regulowania w drodze aktów bilateralnych (lub regionalnych) trybu postępowania w związku z realizacją takich działań mogących wywoływać negatywne skutki transgraniczne. Po drugie, zachowanie należytej staranności we wzajemnych relacjach, kładące nacisk na wypracowanie wspólnego

---

<sup>954</sup> Taşkin i inni v. Turkey, (skarga nr 46117/99), wyrok ETPCz z 10 listopada 2004, par. 119.

<sup>955</sup> Sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj, Argentyna przeciwko Urugwajowi, wyrok z 20 kwietnia 2010, pkt 215-216. Trybunał zauważył jednak, że Urugwaj zapewnił udział społeczeństwu mieszkającemu zarówno w tym kraju, jak również w Argentynie, patrz pkt 217-219.

<sup>956</sup> Pytanie o granice partycypacji społecznej postawiła A. Haładyj, *Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji*, *Samorząd Terytorialny*, 3/2017, s. 18-25.

stanowiska państw odnośnie do warunków realizacji konkretnego działania, co zmniejsza prawdopodobieństwo powstania sporu.

Obowiązujące akty z zakresu ochrony środowiska, odwołujące się do ocen oddziaływania na środowisko, często odwołują się zarówno do pierwszej, jak i drugiej sytuacji.

Zachęcanie do zawierania umów stanowiących uszczegółowienie postanowień bardziej ogólnych aktów prawnych pozwala na wypracowanie i przyjęcie takich rozwiązań, które będą satysfakcjonować umawiające się strony. W sytuacji dotyczącej transgranicznych ocen oddziaływania stanowi to możliwość indywidualnego uregulowania zagadnień, które mogą stanowić podstawę konfliktów. Typowymi kwestiami są zakres dokumentacji przesyłanej stronie narażenia, jak również – nie mniej problematyczne – wybór języka oraz tłumaczenie przesyłanej dokumentacji<sup>957</sup>.

Odwołania do zawierania dalszych umów pomiędzy państwami znajdują się w Konwencji z Espoo. W ich ramach strony mogą zawierać m.in. dodatkowe wymagania dotyczące stosowania samej Konwencji, wprowadzać rozwiązania instytucjonalne, administracyjne ułatwiające prowadzenie konkretnej oceny oddziaływania na środowisko, środki harmonizujące politykę i sposoby ochrony środowiska w celu zbliżenia krajowych regulacji dotyczących ocen oddziaływania na środowisko<sup>958</sup>. Przyjmowanie szczegółowych rozwiązań bezpośrednio przez zainteresowane strony pozwala na uwzględnianie specyficznych uwarunkowań, oczekiwań poszczególnych stron.

Nie mniej ważną płaszczyznę stanowi promowanie poszukiwania wspólnych rozwiązań dotyczących planowanych do realizacji aktywności mogących wywoływać oddziaływania transgraniczne. W zależności od aktu współpraca ta może wystąpić na różnych etapach dotyczących transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Warunkiem niezbędnym przy promowaniu współpracy jest podjęcie jej, zanim dojdzie do realizacji działania. Tylko instrumenty prewencyjne pozwalają na wypracowanie takiego kształtu działania, które będzie dawało możliwość zaspokojenia interesów różnych stron.

---

<sup>957</sup> Chociaż nie są to problemy doniosłe teoretycznie, od strony praktycznej w znacznej części, o ile nie w ogóle warunkują realne uczestnictwo podmiotów zagranicznych. Niezbędnym warunkiem uczestnictwa lokalnej społeczności państwa narażenia jest dostarczenie dokumentacji dotyczącej działania w języku dla niej zrozumiałym. Najczęściej będzie to język ojczysty. Stąd tak istotne jest ustalenie podmiotu odpowiedzialnego za tłumaczenie oraz ponoszącego jego koszty.

<sup>958</sup> Szczegółowy, przykładowy zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem dodatkowych umów, zawiera załącznik VI Konwencji z Espoo.

Z okoliczności powodujących wszczęcie postępowania transgranicznego, przywołanych w poprzednich częściach pracy, wynika dość ogólnie określony rodzaj działania planowanego do realizacji. W Konwencji z Espoo, oprócz przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, wprowadzono elastyczne rozwiązanie, pozwalające stronom na ustalenie innych działalności, które będą uznane za powodujące lub mogące powodować znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne<sup>959</sup>.

Ukierunkowanie na współpracę następuje na jednym z pierwszych etapów, które mogą stanowić przedmiot różnej oceny przez poszczególne państwa. Dotyczy on ustalenia spełnienia przesłanek do wszczęcia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko. W pierwszej kolejności identyfikacja oddziaływania wykraczającego poza granicę państwa została pozostawiona państwu pochodzenia. W przypadku odmiennego stanowiska państwa, które uważa się za narażone, Konwencja z Espoo zobowiązuje do wymiany informacji oraz do przedyskutowania przez zainteresowane państwa istnienia prawdopodobieństwa znaczącego szkodliwego oddziaływania transgranicznego<sup>960</sup>. Podobnie Konwencja Cieków Wodnych ONZ, w sytuacji powstania rozbieżnych stanowisk odnośnie do istnienia znaczącego negatywnego oddziaływania transgranicznego, w pierwszej kolejności zobowiązuje do wymiany informacji, tak aby strony poznały przyczyny odmiennych stanowisk. W sytuacji, gdy państwo, które uważa się za zagrożone, nie jest usatysfakcjonowane otrzymanymi wyjaśnieniami, wówczas może zażądać rozpoczęcia konsultacji lub negocjacji<sup>961</sup>. Sposoby zmniejszania uznaniowości działania państwa pochodzenia przy rozpoczynaniu transgranicznej oceny oddziaływania zostały omówione w poprzednim rozdziale pracy.

Chociaż w aktach prawnych zwykle poza regulacją *expressis verbis* pozostaje zakres konsultacji, odwołując się do treści całego aktu, należy uznać, że jest on szeroki. Potwierdza to zakres konsultacji przewidziany w Konwencji z Espoo: dotyczy on zarówno potencjalnego oddziaływania transgranicznego planowanej działalności, jak też środków redukowania lub eliminowania tego oddziaływania<sup>962</sup>. Podjęcie decyzji końcowej odnośnie do planowanej działalności nie zamyka etapu współpracy między państwami. Konwencja z Espoo zobowiązuje do podjęcia konsultacji dotyczących ewentualnej zmiany decyzji końcowej w sytuacji powzięcia informacji o dodatkowym znaczącym oddziaływaniu transgranicznym, nieznanym na etapie przeprowadzania oceny.

---

<sup>959</sup> Por. art. 2 pkt 5 Konwencji.

<sup>960</sup> Por. art. 3 ust. 7 Konwencji.

<sup>961</sup> Por. art. 18 ust. 1 i 2 Konwencji.

<sup>962</sup> Por. art. 5 Konwencji.

Rozwiązania przyjęte w ramach oceny transgranicznej mogą przewidywać znaczący udział państwa narażenia. W myśl Konwencji Cieków Wodnych ONZ, zakres dokumentacji przesłanej państwu narażenia powinien być taki, aby umożliwił przeprowadzenie własnych ustaleń dotyczących oddziaływania projektu. Co więcej, państwo narażenia może zażądać dostarczenia dodatkowych informacji, które są konieczne dla wypracowania własnego stanowiska odnośnie do istnienia oraz zakresu oddziaływania transgranicznego. Jeżeli takie dane są dostępne, państwo pochodzenia zostało zobowiązane do współpracy, co oznacza konieczność przesłania takich danych<sup>963</sup>.

Wyrazem znaczenia, jakie w procedurach ocen oddziaływania na środowisko w części dotyczącej oceny transgranicznej przykłada się do współpracy, jest po pierwsze obecność regulacji dotyczących sytuacji spornych, po drugie – ich szczegółowość.

Potwierdzeniem tych obserwacji są chociażby regulacje zawarte w Konwencji Cieków Wodnych ONZ, w których szczegółowo opisano zarówno notyfikację, jak też postępowanie na wypadek braku notyfikacji. Podobnie szczegółowo opisano dalsze postępowanie, w tym konsultacje oraz negocjacje (te ostatnie na żądanie innej strony). Przewidziane sposoby postępowania w celu uniknięcia powstania sporu wymagają wspólnego stanowiska państw. Konwencja zobowiązuje do prowadzenia konsultacji, jak również negocjacji z poszanowaniem dobrej wiary, zwracając uwagę na prawa i interesy drugiej strony.

Odwołanie w konwencji do dobrej wiary powinno być postrzegane z perspektywy prawa międzynarodowego. Zasada dobrej wiary jest jedną z zasad tego prawa. Pomimo stanowiska, że zasada ta rozumie się *eo ipso* i nie wymaga żadnego wyjaśnienia, w doktrynie zostały podjęte próby poszukania jej istoty i opisanie. I tak wskazuje się, że dobra wiara zakłada pewien poziom wierności, lojalności, rozsądku, szczerości i uczciwości, sprawiając, że porządek prawny pozostaje przewidywalny oraz godny zaufania<sup>964</sup>.

Jako przeciwieństwo dobrej wiary wskazuje się anarchię i zamieszanie, ale również oszustwo i złe intencje. C. Mik dodaje, że dobra wiara jest przeciwieństwem złej wiary, arbitralności<sup>965</sup>.

Odnosząc powyższe rozważania do oceny oddziaływania na środowisko, zasada dobrej wiary silnie wpływa na formę i treść konsultacji oraz negocjacji

---

<sup>963</sup> Por. art. 14 lit. a Konwencji.

<sup>964</sup> M. Kałduński, *Zasada dobrej wiary*, s. 118 i n.

<sup>965</sup> C. Mik, *Zasada wykonywania zobowiązań w dobrej wierze. Wstęp do teorii zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Zarys problematyki*, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszon-Kostrzewa (red.), *Madfred Lachs – wybitny prawnik świata*, Warszawa 2011, s. 170.

prowadzonych między państwem narażenia i państwem pochodzenia, nakazując poszukiwanie – z perspektywy państwa narażenia – rozwiązań poprzez aktywne podejmowanie działania w celu prowadzenia konsultacji w sposób uczciwy.

Zachowanie dobrej wiary jest wymagane nie tylko od państwa pochodzenia. Państwo narażenia nie może wysuwać żądań, które można byłoby zakwalifikować jako złe intencje, a więc jako mieszczące się w kategorii przeciwnej dobrej wierze.

W doktrynie można również spotkać połączenie dobrej wiary oraz innych zasad, w tym zasady słuszności i rozsądku. Z takiego ujęcia wynika zobowiązanie dla państwa do wykonywania swoich praw, gdy jest to konieczne oraz właściwe do spełnienia interesów, ale nie jest obliczone na wyrządzanie żadnego uszczerbku uzasadnionym interesom innych państw<sup>966</sup>. W sposób najpełniejszy odnosi się to do relacji, jaka występuje w sytuacji prowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania dla projektu zakładającego takie wykorzystanie ciekłu wodnego, które powoduje zmianę w dotychczasowym korzystaniu z tego ciekłu przez inne państwo.

Na regulacje dotyczące podejmowania wspólnych wysiłków na rzecz osiągnięcia konsensusu można popatrzeć jako na zobowiązanie, a nie uprawnienie. Oznacza to, że przed przeniesieniem sporu do rozstrzygnięcia przez organ sądowy konieczne jest podjęcie próby osiągnięcia porozumienia przez zainteresowane państwa.

Oparciem wzajemnych relacji o współpracę są również komisje wspólne, powoływane na podstawie umów zawieranych w wykonaniu postanowień Helsińskiej Konwencji EKG ONZ z 1992 r. Ich rola przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko może polegać na ułatwianiu współpracy pomiędzy państwami. Bieżące informowanie o danych dotyczących procedowanego projektu pozwala na przekazywanie posiadanych informacji społeczeństwu poza państwem pochodzenia, ułatwiając w ten sposób udział społeczeństwa w transgranicznej ocenie oddziaływania.

Elementami zapewnienia przejrzystości są rozwiązania proceduralne typowe dla ocen oddziaływania na środowisko, mające służyć identyfikacji interesów, prowadzeniu konsultacji, wymianie danych. Należy do nich zaliczyć również wymianę dokumentacji dotyczącej projektu planowanego do realizacji, w związku z którym prowadzona jest ocena. Wymiana informacji spełnia różne funkcje. Do tych wymienionych dotychczas, jako pozwalających na identyfikację interesów, promowanie współpracy, należy dołączyć kolejną – wprowadzanie przejrzystości.

Pierwszy aspekt podlegający rozważaniu w kontekście przejrzystości to etap procesu decyzyjnego, w którym następuje powiadomienie państw. W regulacjach prawnomiędzynarodowych dotyczących ocen oddziaływania podkreśla się, że

---

<sup>966</sup> M. Kałduński, *Zasada dobrej...*, s. 122.



notyfikacja ma się odbywać w odpowiednim czasie (np. Konwencja Cieków Wodnych ONZ, art. 12), przed wydaniem zezwolenia na realizację działania (np. Konwencja o ochronie Morza Czarnego, art. XV ust. 5).

Zawarcie w aktach prawnych obowiązku przesłania państwom zagrożonym informacji o działaniu planowanym do realizacji, które może wywołać oddziaływanie transgraniczne, sprawia, że państwo narażenia dowiaduje się o takim postępowaniu, zanim zapadnie decyzja dotycząca realizacji działania. Co więcej, państwo otrzymuje informacje dotyczące realizowanego działania, np. Konwencja z Espoo wymaga przesłania dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko; Konwencja Cieków Wodnych ONZ mówi o dostępnych danych technicznych i informacjach, w tym wynikach oceny oddziaływania na środowisko.

Ramy czasowe przewidziane w regulacjach na dokonanie określonych czynności, np. zawarty w Konwencji Cieków Wodnych ONZ termin 6 miesięcy na odpowiedź dotyczącą planowanej działalności, który może zostać przedłużony o kolejne 6 miesięcy, pozwalają państwu narażenia na zaplanowanie kroków, które chciałoby podjąć w związku ze sprawą.

Chociaż obowiązek przesyłania informacji stanowi spotykaną często regulację w konwencjach posługujących się oceną oddziaływania na środowisko, nie zawsze jest to element stosowany w praktyce. M.A. Bekhechi, omawiając stosowanie postanowień międzynarodowych konwencji w państwach afrykańskich, jako najczęściej spotykane zaniedbania wskazuje zaniechanie powiadamiania i udostępniania informacji na temat wyników oceny oddziaływania państwom sąsiednim, które mogą być dotknięte skutkami działania planowanego do realizacji<sup>967</sup>.

Przez pryzmat przejrzystości należy postrzegać obowiązek powstrzymania się od podejmowania decyzji końcowej odnośnie do realizacji działania do czasu zakończenia postępowania transgranicznego<sup>968</sup>. Zobowiązanie do stosowania oceny oddziaływania na środowisko stwarza określony stan przewidywalności we wzajemnych relacjach. Państwo narażenia może spodziewać się przeprowadzenia analizy planowanych do realizacji działań pod kątem identyfikacji negatywnego oddziaływania transgranicznego, a w sytuacji, gdy takie zostanie stwierdzone, do rozpoczęcia określonej procedury. Stopień sformalizowania procedury w wymiarze międzynarodowym, w tym określenie wzajemnych praw i obowiązków, w dużym stopniu zależą od reżimu, w jakim znajdują się państwa.

---

<sup>967</sup> M.A. Bekhechi, *Legal and Regulatory...*, [w:] B. Chaytor, K.R. Gray, *International Environmental...*, s. 271.

<sup>968</sup> Obowiązek powstrzymania się wprowadza Konwencja Cieków Wodnych ONZ: art. 14 lit. b, art. 17 ust. 3, art. 18 ust. 3.

## 7.5. Skuteczność i efektywność oceny oddziaływania na środowisko

W ostatnim podrozdziale zostanie poruszona kwestia odpowiedzi na jedno z podstawowych pytań stawianych w związku z oceną oddziaływania, dotyczące skuteczności tego instrumentu. Troska o podnoszenie wartości oceny oddziaływania jako instrumentu ochrony środowiska doprowadziła do licznych badań w poszukiwaniu przyczyn mniejszego, niż oczekiwano, znaczenia tego instrumentu. Wynikiem analiz często było formułowanie określonych rozwiązań jako remedium mającego zwiększać skuteczność tego instrumentu. Podejmowanie badań w tym zakresie uzasadnia znaczenie, jakie ma ten instrument w procesie decyzyjnym prowadzonym przez organ, będący zwykle podmiotem publicznym, jak również presja ze strony inwestora prywatnego, jaka temu towarzyszy<sup>969</sup>. B. Sadler zwraca uwagę, że w tym ujęciu koncepcja efektywności odnosi się do kryteriów materialnych – na ile osiąga zakładane cele, oraz proceduralnych – na ile odpowiada przyjętej procedurze<sup>970</sup>. W literaturze dominują badania nad drugim, proceduralnym kryterium, chociaż bez wątpienia to kryterium materialne stanowi właściwy test efektywności<sup>971</sup>.

Skłonność do koncentrowania się na aspekcie proceduralnym można połączyć z początkami oceny oddziaływania. NEPA, stanowiący odpowiedź polityczną na pogarszający się stan środowiska, również skupił się na tym aspekcie, pozostawiając wypracowanie jakości oceny oddziaływania udziałowi sądów. Niewątpliwie oceny oddziaływania swój początek wzięły z politycznej woli, a nie z naukowych teorii<sup>972</sup>, praktyka wniosła znacznie większy wkład w rozwój, niż szczegółowe opracowanie koncepcyjne<sup>973</sup>.

Wzrost znaczenia oceny oddziaływania w wymiarze geograficznym oraz włączanie oceny do kolejnych obszarów ochrony środowiska następowały w połączeniu z bardzo często stawianym pytaniem, w jakim zakresie instrument ten jest efektywny. Pytanie miało o tyle uniwersalny charakter, że dotyczyło zarówno

---

<sup>969</sup> A. Bond, F. Retief, B. Cave, M. Fundingsland, P.N. Duinker, R. Verheem, A.L. Brown, A contribution to the conceptualisation of quality in impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 68, 2018, s. 50.

<sup>970</sup> B. Sadler, *Environmental Assessment In...*, s. 39 i n. Autor przedstawił skuteczność oceny oddziaływania w formie trójkąta, którego boki tworzą: aplikacja procedury, wpływ na proces decyzyjny oraz realizacja zakładanego celu.

<sup>971</sup> D. Doyle, B. Sadler, *Environmental Assessment in Canada: frameworks, procedures and attributes of effectiveness*, Canadian Environmental Assessment Agency, Ottawa 1996.

<sup>972</sup> B. Lee, L. Haworth, C. Brunk, Values and science in impact assessment, *Environments*, 23(1), 1995, s. 93–100.

<sup>973</sup> M. Cashmore, R. Gwilliam, R. Morgan, D. Cobb, A. Bond, *The interminable issue...*, s. 296.

krajów rozwiniętych i rozwijających się, pomimo bowiem prezentowania różnego podejścia odnośnie do użyteczności procedur ocenowych, problemy ze stosowaniem ich w praktyce dotyczyły każdego z krajów – bez względu na stopień rozwoju gospodarczego<sup>974</sup>. Wynikiem prowadzonych prac były liczne opracowania dedykowane samej metodologii badania skuteczności oceny oddziaływania oraz skuteczności oceny opisanej na konkretnych przykładach. Skupiano się na analizie, czy w konkretnym działaniu ocena oddziaływania była przeprowadzana zgodnie ze wzorcem wynikającym z podstaw prawnych, czyli koncentrowano się na aspekcie normatywno-proceduralnym. Z czasem większą uwagę skierowano na niewątpliwie ważniejszy aspekt, czyli na badanie, na ile ocena oddziaływania przyczyniła się do zwiększenia ochrony środowiska.

Prowadzeniu badań dotyczących efektywności oceny oddziaływania sprzyjały zmiany zachodzące w samym instrumencie. Wzrost znaczenia działań podejmowanych po etapie decyzyjnym, takich jak monitoring, ewaluacja, wiązały się z weryfikacją założeń przyjętych na etapie oceny oddziaływania, a przez to dostarczały materiału badawczego.

Podejmowanie badań zawsze wiązało się poszukiwaniem właściwej perspektywy badawczej, która rzeczywiście pozwoli na „zmierzenie” efektywności ocen. Przyjęcie modelu popularnego w literaturze, który wykorzystuje podejście porównawcze teorii wraz z praktyką, czyli bada to, co powinno zostać wykonane zgodnie z np. regulacjami prawnymi, oraz to, co rzeczywiście zrobiono, co najwyżej może okazać się pomocne w przygotowywaniu standardów proceduralnych albo metodologicznych dotyczących oceny<sup>975</sup>. Nieuczciwością byłoby jednak zarzucanie braku przydatności takim badaniom, przyczyniają się one bowiem do zwiększenia sprawności samego postępowania ocenowego. Nie prowadzą jednak do satysfakcjonującego szacowania efektywności oceny oddziaływania.

W literaturze można spotkać stanowisko, że badanie dotyczące efektywności to nic innego, jak określenie, jaką „wartość dodaną” osiągnięto dzięki zastosowaniu oceny oddziaływania<sup>976</sup>. Wiąże się to z analizą stanu środowiska, na ile zostało ono zmienione przez to, że została przeprowadzona ocena oddziaływania. Można jeszcze bardziej precyzyjnie określić, że chodzi o zmianę wynikającą z uwzględnienia w procesie decyzyjnym wyników oceny oddziaływania na środowisko. Samo przeprowadzenie oceny, czyli formalne spełnienie wymagania, nie wywołuje zmiany jakościowej, czyli nie prowadzi do osiągnięcia celu oceny oddziaływania,

---

<sup>974</sup> H. Abaza, B. Ronald, B. Sadler, *Environmental...*, s. 24.

<sup>975</sup> B. Sadler, *Environmental Assessment In...*, s. 39.

<sup>976</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 290.

jakim jest m.in. wzięcie pod uwagę konsekwencji środowiskowych podejmowanych decyzji.

Przeprowadzenie badania wiązałoby się z koniecznością oparcia porównania na dodatkowych hipotetycznych założeniach, co zmniejszałoby wiarygodność wyników. Kolejna trudność z tym związana dotyczyłaby opracowania kwantyfikowalnych kryteriów dotyczących jakości środowiska podlegającego zmianom w wyniku ocen oddziaływania<sup>977</sup>.

W doktrynie podniesiono, że koncepcja zrównoważonego rozwoju nie może zostać wykorzystana jako swego rodzaju „miernik skuteczności” oceny, albowiem „w najlepszym wypadku sama pozostaje niewłaściwie zdefiniowana<sup>978</sup>”. Niewątpliwie ocena oddziaływania ma w założeniu przyczynić się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju, ale brak określoności tego ostatniego sprawia, że wykorzystanie go do badania efektywności oceny może powodować duże trudności.

W innym ujęciu pole do badania efektywności stanowi analiza tego fragmentu regulacji, który determinuje związek pomiędzy oceną oddziaływania a rozstrzygnięciem w przedmiocie realizacji inwestycji. Innymi słowy, jest to odpowiedź na pytanie, w jaki sposób jest określony obowiązek wzięcia pod uwagę wyników oceny oddziaływania oraz na ile kryteria środowiskowe wpływają na zmianę już przygotowanej inwestycji.

Przyjęcie takiej perspektywy badawczej w celu ustalenia efektywności oceny oddziaływania zyskało akceptację wśród tych przedstawicieli doktryny, którzy zwracają uwagę na konieczność poszukiwania bliskości w procesie decyzyjnym<sup>979</sup>. Takie podejście uważa się za swego rodzaju „trzecią drogę” – pomiędzy kryteriami rzeczywistego wpływu, które – co wskazano powyżej – w przypadku omawianego instrumentu są trudne do opracowania, oraz analizami skupiającymi się na elementach proceduralnych, tj. wprowadzeniu procedury oceny oddziaływania na środowisko do poszczególnych porządków prawnych (ponadnarodowych, regionalnych czy krajowych).

Chociaż w regulacjach prawnomiędzynarodowych położono nacisk na elementy proceduralne oceny oddziaływania, można poszukać również rozwiązań mających zapewnić skuteczność i efektywność tego instrumentu<sup>980</sup>. Wskazują na to

---

<sup>977</sup> Tamże, s. 290.

<sup>978</sup> D. Mebratu, *Sustainability and sustainable...*, s. 493–518.

<sup>979</sup> S. Jay, C. Jones, P. Slinn, C. Wood, *Environmental...*, s. 290; B. Sadler, *Environmental Assessment In...*, s. 37–58.

<sup>980</sup> Sposoby wzmacniania jakości oceny oddziaływania wskazują dokumenty o charakterze przewodników, poradników przygotowywane m.in. przez UNEP, omówione w niniejszej monografii. Na uwagę zasługuje działalność IAIA, stowarzyszenia międzynarodowego. Przygotowane przez ten

dwojakiego rodzaju regulacje. Pierwsze to zobowiązanie do przeprowadzenia „właściwej oceny oddziaływania” (ang. *adequate impact assessment*). Można je interpretować szerzej aniżeli tylko jako zobowiązanie do zastosowania procedury, lecz również jako odnoszące się do odpowiedniej oceny. Powinna ona uwzględniać poprawną identyfikację projektu, możliwych rodzajów oddziaływań, prawidłowego ustalenia ich konsekwencji dla środowiska oraz przyjęcie odpowiednich środków mających to oddziaływanie zmniejszać. Do „właściwej” oceny odwołuje się Konwencja afrykańska z 2003 r.<sup>981</sup> Konwencja NZ o prawie morza zobowiązuje do oceny potencjalnych następstw tak dalece, jak jest to praktycznie możliwe<sup>982</sup>. Na podstawie II konwencji helsińskiej strony zostały zobowiązane, aby stosując ocenę oddziaływania, dokonać pełnej analizy możliwych oddziaływań proponowanego projektu<sup>983</sup>.

Drugi rodzaj regulacji dotyczy funkcji, jaką ocena oddziaływania pełni w procesie decyzyjnym. To, że ustalenia powzięte w jej ramach nie mają charakteru wiążącego dla podejmujących decyzję, nie budzi wątpliwości. Twierdzenie, jakoby nie miały żadnego znaczenia, byłoby jednak zbyt daleko idące. Potwierdzają to te fragmenty regulacji, które wskazują na cel przeprowadzenia oceny oddziaływania, zwykle formułowany jako uniknięcie lub zmniejszenie istotnych negatywnych skutków dla różnorodności biologicznej<sup>984</sup>. Konwencja kartageńska zobowiązuje do przeprowadzenia oceny oddziaływania, tak aby możliwe było przyjęcie właściwych

---

podmiot wytyczne identyfikują 14 podstawowych zasad oceny oddziaływania na środowisko dotyczących zarówno projektów indywidualnych, jak również oceny strategicznej oraz 10 wytycznych (*operational principles*) do których na poszczególnych etapach oceny oddziaływania na środowisko powinny być stosowane zidentyfikowane zasady. W ramach działalności IAIA sformułowano następujące zasady dotyczące oceny: celowości, dokładności, oparcia o metodę, interdyscyplinarności, praktyczności, uspołecznienia, odpowiedniości, efektywności kosztowej, sprawności, skoncentrowania, elastyczności, wiarygodności, integralności, przejrzystości. Zasady te dotyczą oceny oddziaływania bez względu na system prawny, w którym zostały przyjęte. Oznacza to, że znajdują zastosowanie zarówno do oceny oddziaływania w krajowym porządku prawnym, jak również w prawie międzynarodowym.

Wytyczne operacyjne wskazują, jaki powinien być cel każdego z etapów ocen oddziaływania. Stanowią istotny punkt odniesienia zarówno dla teoretyków, jak i praktyków. Duże zainteresowanie doktryny wynika z tego, że zawarte w wytycznych zasady stanowią jedyny przykład tak kompleksowego, a zarazem syntetycznego opracowania ujmującego istotę ocen oddziaływania na środowisko. *Principles of Environmental Impact Assessment best practice*, [www.iaia.org/](http://www.iaia.org/) dostęp: 27.02.2019 r.

<sup>981</sup> Por. art. XIV ust. 2 lit. b Konwencji.

<sup>982</sup> Por. art. 206 Konwencji.

<sup>983</sup> Por. art. 7 ust. 3 Konwencji.

<sup>984</sup> Por. art. 14 ust. 1 lit. a Konwencji o różnorodności biologicznej. Warto odnotować, że inne podejście zastosowano do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Wynika z niego zobowiązanie do należytego wzięcia pod uwagę środowiskowych konsekwencji tych programów i polityk, które mogą mieć znacząco negatywne oddziaływanie na różnorodność biologiczną (art. 14 ust. 1 lit. b).

środków zapobiegających znaczącym zanieczyszczeniom oraz zmianom w środowisku<sup>985</sup>. Oznacza to dla państw-stron zobowiązanie do wykorzystania wyników oceny oddziaływania w taki sposób, aby czynić zadość postanowieniom konwencji.

Podsumowując dotychczasową analizę, można zauważyć, że w doktrynie zaproponowano ujęcie badania efektywności ocen oddziaływania w określonych typach. Będą one różnić się przyjmowanymi celami. Pierwszy to badanie efektywności proceduralnej, w ramach którego analizuje się, na ile przeprowadzane oceny oddziaływania realizują założenia i zasady. Drugi zajmuje się badaniem efektywności materialnej, czyli poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie, na ile oceny oddziaływania realizują stawiane przed nimi cele, np. dostarczają wiedzy podejmującym decyzję odnośnie do skutków środowiskowych przedsięwzięć planowanych do realizacji. Trzeci typ skuteczności odnosi się do badania, jaki jest koszt ocen – w wymiarze ekonomicznym – oraz jak szybko wiedza uzyskana w ramach oceny może być zdobyta<sup>986</sup>.

Efektywność ocen oddziaływania w prawie międzynarodowym można przedstawiać jeszcze z innej perspektywy. Zaprezentowana w niniejszej pracy geneza, a następnie rozwój tego instrumentu w ujęciu holistycznym może stanowić źródło refleksji o stopniu skuteczności oceny w prawie międzynarodowym. Instrument ten pochodzi niewątpliwie z regulacji krajowych, szybkie przeniesienie go na poziom międzynarodowy musi być postrzegane pozytywnie w kontekście spełniania celów, jakie zostały przed nim postawione. W przeciwnym wypadku nie byłby możliwy tak dynamiczny rozwój tego instrumentu ani w krajowych porządkach prawnych, ani tym bardziej w prawie międzynarodowym, wymagającym konsensusu państw tworzących to prawo.

Rozwój – w odniesieniu do prawa międzynarodowego – można postrzegać w dwóch wymiarach: „jakościowym” oraz „ilościowym”. Rozwój „jakościowy” dotyczy rozprzestrzeniania się zakresu ocen oddziaływania na środowisko – z instrumentu mającego służyć szacowaniu wpływu na środowisko planowanych do realizacji projektów infrastrukturalnych, do instrumentu adekwatnego do szacowania tego wpływu wywoływanego przez bardzo różne rodzaje aktywności. Rozwój „ilościowy” mierzony jest liczbą aktów prawa międzynarodowego wskazujących oceny oddziaływania jako instrument ochrony środowiska, który byłby właściwy do realizacji postanowień aktów. Obu zagadnieniom zostały dedykowane oddzielne fragmenty niniejszej publikacji.

---

<sup>985</sup> Por. art. 12 ust. 2. Podobną regulację zawiera Konwencja z Noumea, art. 16 ust. 2.

<sup>986</sup> B. Sadler, *Environmental Assessment In...*, s. 39.

Wielość źródeł może zarówno sprzyjać wdrożeniu instrumentu, jak też stanowić pewną przeszkodę. Oceny oddziaływania na środowisko, od strony podstawowych założeń, stanowią procedurę w miarę jednolitą, co powoduje względną łatwość przy stosowaniu w coraz to nowych obszarach tego instrumentu.

Pewne wnioski odnośnie do skuteczności regulacji międzynarodowych mogą również zostać wyciągnięte w oparciu o zapytania kierowane przez organy poszczególnych konwencji, dotyczące respektowania przez państwo obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania określonych projektów. Przykładem są aktywności w ramach Konwencji ramsarskiej, bońskiej, czy konwencji o ochronie dziedzictwa kulturalnego oraz naturalnego<sup>987</sup>.

## 7.6. Podsumowanie

Zagadnienia poruszone w ostatnim rozdziale pokazują wykorzystanie instrumentu oceny oddziaływania w szerszym, aniżeli tylko ochrona środowiska, kontekście. Rozdział ten stanowi w największym stopniu realizację celu częściowego odnoszącego się do identyfikacji różnych ról wypełnianych przez ten instrument. Ocena oddziaływania pozwala na identyfikację interesów państw innych niż państwo pochodzenia, często o charakterze przeciwnym niż te reprezentowane przez państwo planujące realizację działania. Wczesna identyfikacja istniejących rozbieżności pozwala na wypracowanie stanowiska pozwalającego na uniknięcie konfliktu, a w przypadku jego powstania – na znalezienie rozwiązania akceptowalnego przez strony.

Zobowiązanie do wszczęcia procedury transgranicznej przy spełnieniu określonych przesłanek pozwala na osiągnięcie stopnia przewidywalności zachowania państwa planującego realizację określonego działania, co jest istotne z perspektywy państwa, które może zostać dotknięte negatywnymi skutkami takiego działania. Regulacje ocenowe mogą być postrzegane jako wprowadzające przejrzystość w relacjach międzypaństwowych, nie tylko sąsiedzkich, ale również regionalnych.

Ocena oddziaływania realizuje również obecny w prawie międzynarodowym ochrony środowiska aspekt uspołeczniania procesów decyzyjnych. W założeniu partycypacja dotyczy społeczeństwa dotkniętego skutkami działania planowanego do realizacji, bez względu na granice administracyjne państw. Wiązą się z tym inne

---

<sup>987</sup> Szczegółowo opisane w częściach dotyczących źródeł ocen oddziaływania w prawie międzynarodowym w podrozdziałach dedykowanych tym konwencjom.

zagadnienia, jak udostępnianie danych dotyczących planowanego działania, a zatem kształtowanie dostępu do informacji o środowisku.

Skuteczność i efektywność oceny oddziaływania dotyczy zarówno wymiaru krajowego, jak też międzynarodowego. Chociaż egzekwowalność prawa międzynarodowego jest słabsza niż prawa krajowego, to jednak określone standardy wynikające z tego pierwszego mogą przyczyniać się do wzrostu znaczenia tego instrumentu w prawie krajowym.



## Zakończenie

Niniejsza publikacja została poświęcona ocenie oddziaływania na środowisko jako instrumentowi międzynarodowego prawa ochrony środowiska. Instrumentowi, który uznawany jest za jedną z najważniejszych instytucji ochrony środowiska<sup>988</sup>. Odpowiedź na szczegółowe zagadnienia badawcze postawione w początkowej części pracy nastąpiła w ramach podsumowań kończących poszczególne rozdziały. Analizy przeprowadzone w pracy potwierdzają tezę sformułowaną we Wprowadzeniu, że ocena oddziaływania na środowisko stanowi instrument międzynarodowy. Wskazują na zakotwiczenie oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym, do którego została przejęta z prawa krajowego. Ujęcie historyczne pozwoliło zaprezentować początki, przemiany, jakim podlegał ten instrument zarówno w prawie międzynarodowym jak i krajowym, oraz stan obecny.

Przegląd procesów rozwojowych oceny oddziaływania w perspektywie geograficznej oraz przedmiotowej pozwala na sformułowanie następującej konkluzji. W pierwszym etapie rozwoju ocenie oddziaływania podlegały jednostkowe przedsięwzięcia infrastrukturalne w odniesieniu do oddziaływania na wybrane elementy środowiska. Z czasem zakres ten ulegał rozszerzeniu w obu aspektach. Ocenę oddziaływania zaczęto wykorzystywać nie tylko w stosunku do planowanych projektów infrastrukturalnych, lecz również innych działań, pozbawionych tego charakteru – takich jak ocena wpływu na przyrodę ruchu turystycznego. Również zakres przedmiotowy oddziaływania ulegał przeobrażeniom – obecnie jest to szeroko rozumiane środowisko, obejmujące nie tylko klasyczne komponenty: wodę, ziemię, powietrze itp., ale również określone zjawiska, jak zmiany klimatu, czy koncepcje – zrównoważonego rozwoju. Innym wymiarem rozwoju było objęcie oceną wpływu na środowisko planów i programów (polityk), które spowodowało konieczność dostosowania procedury oceny pojedynczego przedsięwzięcia do potrzeb charakteryzujących ocenę strategiczną.

Ocena oddziaływania powstała jako instrument ochrony środowiska wypełniający braki istniejące w procesie decyzyjnym, stając się jednocześnie jego trwałym elementem. Również w tym zakresie można postrzegać zmiany, jakim instrument ten podlegał. W okresie poprzedzającym powstanie tego instrumentu decyzja odnośnie do realizacji projektu była podejmowana w oparciu o analizę kosztów i korzyści oraz kryterium trafności rozwiązań inżynierskich. Włączenie oceny oddziaływania na początkowym etapie rozwoju pozwoliło na rozszerzenie wiedzy decydentów o koszty środowiskowe planowanego działania. W tym okresie

---

<sup>988</sup> P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 74.

przewagę jeszcze zyskiwały kwestie ekonomiczne. Wraz z wprowadzeniem zasady zrównoważonego rozwoju zmieniła się rola oceny oddziaływania – kwestie ekonomiczne, chociaż mające znaczenie, przestały odgrywać rolę pierwszoplanową. Ocena oddziaływania zaczęła dostarczać informacji nie tylko o oddziaływaniu projektu, lecz również o możliwych do zastosowania środkach zmniejszających negatywne oddziaływanie na środowisko. Proces domyka ukształtowanie oceny oddziaływania jako kreatywnego, partycypacyjnego instrumentu zarządzania środowiskowego<sup>989</sup>.

Początki oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym wiążą się z rozwojem międzynarodowej ochrony środowiska. Już pierwsza globalna konferencja, mająca miejsce w Sztokholmie w 1972 r., pokazała kontrowersje towarzyszące temu instrumentowi, które doprowadziły do wykreślenia odwołania się do niego z projektu tekstu Deklaracji Sztokholmskiej. Dwudziestolecie pomiędzy konferencjami, tj. do roku 1992 r. i Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, przekonało międzynarodową społeczność co do konieczności stosowania oceny oddziaływania na środowisko, co zostało wyrażone w tekstach aktów prawnych przyjmowanych w tamtym okresie, jak również poprzez dedykowanie zasady 17 Deklaracji z Rio właśnie ocenie oddziaływania na środowisko. Akceptacji oceny oddziaływania jako powszechnego instrumentu ochrony środowiska w prawie międzynarodowym nie można w sposób bezpośredni przekładać na wpływ, jaki wywarła na krajowe porządki prawne. Świadczą o tym m.in. zasygnalizowane w publikacji trudności występujące w państwach rozwijających się, dotyczące rzetelności dokumentacji przygotowywanej w związku z oceną oraz jej wpływu na proces decyzyjny.

Wraz z powstaniem i rozwojem koncepcji zrównoważonego rozwoju ocena oddziaływania stała się naturalnym instrumentem służącym realizacji tej zasady. Wielokrotnie w międzynarodowych aktach prawnych dotyczących zrównoważonego rozwoju jest wskazywana jako instrument jego realizacji. Globalny Program Działań Agenda 21, określający sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym, kilkakrotnie odwołuje się do tego instrumentu. Również doktryna, często spierająca się o rozumienie zrównoważonego rozwoju, pozostaje zgodna co do uznania oceny oddziaływania jako rozwiązania służącego jego realizacji<sup>990</sup>.

---

<sup>989</sup> B.D. Clark, *Environmental impact...*, [w:] B.D. Clark, A. Gilad, R. Bisset, P. Tomlinson (eds.), *Perspectives on environmental...*, s. 4.

<sup>990</sup> P. Sands, *International Law in the Field of Sustainable Development*, *British Yearbook of International Law*, 1994 r., s. 357–358, A. Gilpin, *Environmental Impact Assessment (EIA): Cutting Edge for the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 1995, s. 2–4.

Ocena oddziaływania na środowisko stanowi instrument ochrony środowiska o silnych podstawach normatywnych w prawie międzynarodowym, na które składają się akty *hard law* i *soft law*. Liczne konwencje wskazują go jako adekwatny sposób realizacji zobowiązań z nich wynikających. Wzmacnia je rozwinięcie w postaci przewodników oraz poradników określających intencje stron odnośnie do szczegółowego wykorzystania tego instrumentu. Chociaż nie mają one charakteru wiążącego prawnie, budują status prawnomiędzynarodowy tego instrumentu. Innym przejawem znaczenia oceny oddziaływania jest włączenie jej jako instrumentu wykorzystywanego w realizacji zobowiązań tych konwencji, które bezpośrednio do oceny oddziaływania się nie odwołują. Dotyczy to np. przywołanej w pracy Konwencji ramsarskiej, jak również Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. O tym, że jest to zainteresowanie rzeczywiste, świadczą zapytania kierowane do państw członkowskich odnośnie do prawidłowości zastosowania oceny oddziaływania. Wybrane z nich zostały zaprezentowane w pracy.

Odtworzenie całościowego obrazu oceny oddziaływania w prawie międzynarodowym wymagało odwołania się do regulacji poszczególnych konwencji. Każdy akt prawny powstał w odpowiedzi na potrzeby regulacji określonych problemów. W każdym z nich regulowany jest inny aspekt ochrony, co oznacza, że ocena oddziaływania jest wykorzystywana do ochrony innego zakresu. Świadczy to o dużym stopniu adaptacyjności tego instrumentu, a w konsekwencji prowadzi do jego uniwersalizacji.

Adaptacyjność oceny oddziaływania można zilustrować poprzez odwołanie się do zmian klimatu. W okresie powstawania, jak również w początkowych okresach rozwoju tego instrumentu, zmiany klimatu nie stanowiły problemu, którym zajmowano się w skali międzynarodowej. Natomiast w Konwencji z 1992 r., dedykowanej problemom klimatycznym, jako jeden z instrumentów mających pomóc w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom wywoływanym przez zmiany klimatu wskazano ocenę oddziaływania na środowisko.

Analiza źródeł prawa międzynarodowego prowadzona w celu rekonstrukcji etapów formalnych oceny oddziaływania pozwala zauważyć występującą powtarzalność rozwiązań proceduralnych. Podobnie organizacje międzynarodowe, powołujące się w swojej działalności na oceny oddziaływania, rozumiały przez to instrument o podobnych etapach proceduralnych.

Ocena oddziaływania w aktach prawa międzynarodowego wykazała od strony proceduralnej zróżnicowany stopień jej ustrukturyzowania. Niektóre konwencje poprzestają na wymienieniu samej nazwy instrumentu, pomijając jakiegokolwiek odwołanie się do elementów proceduralnych, inne odwołują się do różnych

aspektów. Najpełniej robi to Konwencja z Espoo. Szczegółowo procedurę opisują również akty prawa międzynarodowego dotyczące ochrony Antarktyki.

Zdaniem N. Craika wynikająca z niektórych międzynarodowych aktów prawnych znacząca swoboda państw co do sposobu interpretacji ich postanowień znajduje odbicie w sporach powstających pomiędzy państwami. Dotyczy to przywoływanych już nieraz w pracy spraw takich jak sprawa Mox Plant, sprawa Gabcikovo-Nagymaros, sprawa Singapore Land Reclamation<sup>991</sup>, sprawa Nuclear Test. Jego zdaniem są one skutkiem nierozwiniętych prawnomiędzynarodowych (albo braku, jak w przypadku sprawy Gabcikovo-Nagymaros) regulacji dotyczących oceny oddziaływania<sup>992</sup>. Taki skutek można jednak wiązać z brakiem organu uprawnionego do uniwersalnej interpretacji postanowień umów międzynarodowych, co wynika ze specyfiki prawa międzynarodowego.

Szczegółowa analiza regulacji proceduralnych została przedstawiona w szóstym rozdziale, tutaj, zróżnicowanie takich regulacji można przedstawić na przykładzie sposobu wskazywania rodzajów działań wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania. Kwalifikacja ich została opisana w poszczególnych aktach prawnomiędzynarodowych głównie poprzez odwołanie do rodzaju oddziaływania, które może wywołać ich realizacja lub eksploatacja: oddziaływanie znaczące, znacząco negatywne itp. Wyjątkiem w tym zakresie jest Konwencja z Espoo, która posiada bardziej rozbudowane regulacje, wiążące konkretne rodzaje przedsięwzięć wymienionych w załączniku I z rodzajem oddziaływania, jakie może przez nie być wywołane. Obowiązek przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania został ograniczony do tych przedsięwzięć wymienionych w załączniku, które mogą spowodować znaczące szkodliwe oddziaływanie transgraniczne. W dalszej części regulacje Konwencji zostały tak ukształtowane, że umożliwiają rozszerzenie obowiązku przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania również na inne przedsięwzięcia mogące oddziaływać znacząco negatywnie. Wymagana jest wówczas zgodna wola zainteresowanych państw. Równie duży stopień szczegółowości odnosi się do regulacji dotyczących oceny oddziaływania na obszarach Antarktyki.

Pomimo uregulowania oceny oddziaływania w licznych aktach prawnych, udało się zachować spójność dotyczącą aspektów proceduralnych tego instrumentu. Odnosi się ona do zasadniczych etapów oceny oddziaływania, natomiast szczegółowe rozwiązania obowiązujące w poszczególnych porządkach prawnych

---

<sup>991</sup> Sprawa Singapore Land Reclamation, Malezja przeciwko Singapurowi, orzeczenie 8 października 2010 r., ITLOS Case No. 12, [www.itlos.org](http://www.itlos.org).

<sup>992</sup> N. Craik, *The International Law...*, s. 89.

mogą w sposób znaczący różnić się. Nie podważa to jednak zasadniczego założenia przyjętego w tezie pracy, że ocena oddziaływania stanowi instrument proceduralny o uporządkowanej strukturze wewnętrznej (czyli jej etapów).

Obecnością tych samych elementów proceduralnych w aktach międzynarodowych, co w aktach krajowych, tłumaczy się wzajemne powiązania prawa krajowego i prawa międzynarodowego. Skutkiem są wspólne problemy dotyczące oceny w prawie międzynarodowym i w prawie krajowym<sup>993</sup>. Podobieństwo stanowi potwierdzenie jedności ocen oddziaływania na środowisko – bez względu na to, czy regulacje pochodzą z prawa międzynarodowego, czy krajowego, charakterystyka oceny oddziaływania w zasadniczym wymiarze jest spójna.

Pomimo istnienia licznych aktów prawnych, które odwołują się do ocen oddziaływania, jak do tej pory powstał tylko jeden w całości dedykowany ocenom oddziaływania – Konwencja z Espoo, co warto podkreślić – to jego status prawny – wiążący akt prawa międzynarodowego, ale mający wymiar regionalny. Z perspektywy rozwoju oceny oddziaływania brakuje aktu globalnego regulującego transgraniczną ocenę oddziaływania na środowisko oraz przynajmniej pewne elementy oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze krajowym. Również w doktrynie podnoszone są argumenty za przygotowaniem konwencji międzynarodowej o zasięgu globalnym. Uporządkowałoby to regulacje ogólnie odnoszących się do oceny oddziaływania, jak również poszczególnych jej aspektów: w tym – transgranicznej oceny oddziaływania oraz oceny oddziaływania na terenach poza jurysdykcją i kontrolą państw.

Pierwsza poprawka do Konwencji z Espoo, umożliwiająca przystępowanie do Konwencji państwom spoza EKG ONZ, ale należącym do ONZ, nie wypełnia w całości luk spowodowanych brakiem konwencji o charakterze globalnym. Pokazuje to przykład Kanady, która przystępując do Konwencji z Espoo, zastrzegła stosowanie jej przepisów w odniesieniu do przedsięwzięć podlegających federalnemu rządowi (z wyłączeniem tych poddanych regionom), co spotkało się z licznymi stanowiskami państw wskazujących na niedopuszczalność takiego zastrzeżenia. Zdaniem np. Francji niedopuszczalne jest powoływanie się w prawie międzynarodowym na prawo krajowe jako uzasadnienie dla niewywiązywania się z traktatowych zobowiązań<sup>994</sup>.

---

<sup>993</sup> Jako przykłady N. Craik wymienia powstanie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania, czy jakość przygotowywanej dokumentacji, *The International Law...*, s. 132.

<sup>994</sup> Finlandia w złożonym stanowisku wskazuje, że wyłączenie zaproponowane przez Kanadę stwarza wątpliwości interpretacyjne, do jakiego stopnia państwo to zamierza związać się postanowieniami

Chociaż ocena oddziaływania stanowi instrument ukształtowany całościowo, nie oznacza to jej niezmienności. Zakończenie stanowi miejsce właściwe do przedstawienia kilku refleksji dotyczących perspektywy rozwoju oceny oddziaływania w kontekście wybranego pola badawczego, tj. prawa międzynarodowego.

Jednym z możliwych kierunków rozwoju jest stworzenie międzynarodowych podstaw prawnych o charakterze globalnym instrumentu oceny oddziaływania na środowisko, co postulują niektórzy przedstawiciele doktryny. Byłaby to próba przewyciężenia niektórych trudności dotyczących szeroko rozumianej jakości oceny oddziaływania na środowisko. Biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania, jest to raczej postulat mający małe szanse na realizację.

Chociaż etap najbardziej dynamicznego rozwoju oceny oddziaływania na środowisko dobiegł końca, nie oznacza to, że bieżący stan można określić jako stagnację. Wręcz przeciwnie, to rozwój stabilny. Jego przykłady stanowią poszukiwania formuły zastosowania oceny oddziaływania w działaniach na rzecz zmian klimatu. Ramowa konwencja w sprawie zmian klimatu odwołała się do tego instrumentu, jednak poza samym odwołaniem, brakuje ukierunkowania odnośnie do sposobu zastosowania. Spowodowało to, z jednej strony, przywołane w treści pracy stanowiska doktryny kwestionujące w ogóle zastosowanie oceny oddziaływania do tej problematyki, z drugiej strony – intensywny rozwój metodologii pozwalającej na realizację zobowiązań wynikających z tej konwencji. Pokazuje on cechę adaptacyjności tego instrumentu, pozwalającą na wykorzystanie go nie tylko przy rozwiązywaniu problemów istniejących w chwili powstania oceny, lecz również takich, które mogą się pojawić w przyszłości.

Kwestiami wymagającymi ciągłej uwagi jest wzmacnianie jakości oceny oddziaływania w ujęciu proceduralnym w tej części dotyczącej rzetelności przygotowywania dokumentacji i jej jakości. Pierwsza stanowi warunek definiujący sens przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, nawet w oderwaniu od roli, jaką instrument ten odgrywa w procesie decyzyjnym. Kwestia ta dotyczy istoty oceny oddziaływania na środowisko, której jeden z podstawowych elementów, zgodnie z rozumieniem przyjętym w niniejszej publikacji, stanowi oszacowanie skutków środowiskowych działania planowanego do realizacji.

---

Konwencji. Odnosząc się do podnoszonego argumentu dotyczącego prawa krajowego, Finlandia zwraca uwagę, że przystępując do umowy międzynarodowej, państwo powinno liczyć się z obowiązkiem wprowadzenia zmian do prawa krajowego, aby wypełnić zobowiązania wynikające z umów. Stanowisko dotyczące zastrzeżenia Kanady złożyły: Szwecja, Luksemburg, Włochy, Norwegia, Irlandia. W odpowiedzi na otrzymane stanowiska Kanada podtrzymała swoje zastrzeżenie; [www.treaties.un.org.pl](http://www.treaties.un.org.pl), dostęp: 27.02.2019 r.

Drugą kwestię stanowi ciągła potrzeba poszukiwania miejsca oceny oddziaływania w procesie decyzyjnym. Wprowadzenie idei zrównoważonego rozwoju uporządkowało miejsce tego instrumentu w procesie decyzyjnym na kilka dziesiątek lat. Dzięki niej kwestie dotyczące ochrony środowiska zostały wprowadzone do procesu decyzyjnego i stanowi trwały element. Jeden z trzech. Zrównoważony rozwój bowiem wymaga uwzględnienia w procesie decyzyjnym również kwestii gospodarczych oraz społecznych. Wzajemne relacje pomiędzy tymi komponentami zostały określone jako konieczność wzajemnego równoważenia się. Powoduje to, że żaden z komponentów nie uzyskał *a priori* przewagi nad pozostałymi<sup>995</sup>. W takim też układzie pozostaje ochrona środowiska i ocena oddziaływania, która została szybko powiązana z realizacją zrównoważonego rozwoju.

Prawo międzynarodowe, pomimo rosnącej liczby konwencji międzynarodowych regulujących różne dziedziny życia, w tym ochronę środowiska, ustrukturyzowania instytucjonalnego, staje się coraz mniej skuteczne<sup>996</sup>. Postępujące w wymiarze międzynarodowym problemy dotyczące ochrony środowiska wskazują na konieczność weryfikacji stosowanego dotychczas podejścia. Otwiera to przestrzeń do dyskusji nad rolą i znaczeniem rozwiązań dostępnych w ramach rodziny oceny oddziaływania, w tym oceny oddziaływania na środowisko, jako „prewencyjnego, partycypacyjnego instrumentu ochrony środowiska, stanowiącego element procesu decyzyjnego. Ma na celu oszacowanie skutków środowiskowych planowanego do realizacji działania, przez co umożliwia podejmowanie decyzji odpowiedzialnych środowiskowo”<sup>997</sup>.

Znaczenie oceny oddziaływania na środowisko w wymiarze międzynarodowym zobowiązuje do analizy wybranego instrumentu nie tylko w odniesieniu do ochrony środowiska, lecz również pozwala wskazać rolę jaką odgrywa w porządkowaniu relacji między państwami. Umieędzynarodowienie oceny oddziaływania na środowisko nie tylko ułatwiło jej wieloaspektowy rozwój, lecz także spowodowało, że instrument ten aktualnie realizuje cele wykraczające poza ochronę środowiska. W pracy zostały zidentyfikowane i omówione trzy z nich. Pierwszy odnosi się do identyfikacji i koordynacji interesów w ramach oceny oddziaływania na środowisko. Rozwiązania proceduralne dotyczące oceny oddziaływania stwarzają przestrzeń na powiadomienie o planowanym do realizacji działaniu, który może takich interesów dotyczyć, oraz na osiągnięcie porozumienia odnośnie do warunków realizacji

---

<sup>995</sup> Np. V.P. Nanda, *Sustainable Development...*, s. 56.

<sup>996</sup> Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska...*, s. 62.

<sup>997</sup> Szerzej patrz podrozdział 2.7. Ocena oddziaływania na środowisko – definicja.

działania. Jest to dodatkowa zaleta wykorzystania tego instrumentu w relacjach międzynarodowych występujących pomiędzy podmiotami suwerennymi, jakimi są państwa. Drugi to uspołecznienie procesów decyzyjnych, które w istotny sposób zwiększa świadomość ekologiczną i służy demokratyzacji procesów decyzyjnych. Natomiast promowanie współpracy i przejrzystości wprowadza stabilizację relacji między-państwowych. Wszystkie zidentyfikowane cele zwiększają realizację podstawowych wartości prawa międzynarodowego.



## Wykaz aktów i orzecznictwa

### Umowy międzynarodowe wraz z protokołami

- Convention for Settlement of Difficulties Arising from Operation of Smelter at Trail, BC, Ottawa, 15 April 1935, (1941) 3 RIAA 1905 at 1907
- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, Dz. U. z 1947 r., Nr 23 poz. 90
- Międzynarodowa Konwencja Ochrony Roślin, sporządzona w Rzymie dnia 6 grudnia 1951 r., Dz.U. 2001 nr 15 poz. 151, ze zm.
- Układ w sprawie Antarktyki podpisany w Waszyngtonie dnia 1 grudnia 1959 r., Dz. U. z 1961 r. Nr 46, poz. 237
- Protokół o ochronie środowiska do Układu w sprawie Antarktyki, sporządzony w Madrycie dnia 4 października 1991 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 6, poz. 52
- African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, Alegier, 15 September 1968, 1001 UNTS 3
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439
- Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego, sporządzona w Ramsarze dnia 2 lutego 1971 r., Dz. U. z 1978 r., Nr 7, poz. 24, ze zm.
- Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji, Dz.U. 1976 r. Nr 32, poz. 190
- The Nordic Environmental Protection Convention done at 19 February 1974, n 8 I.L.M. 591 (1974)
- Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution, Barcelona, 16 February 1976, 15 ILM 290 (1976)
- Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources and Activities, Athens, 17 May 1980, 19 ILM 869 (1980)
- Protocol Concerning Cooperation in Preventing Pollution from Ships and, in Cases of Emergency, Combating Pollution of the Mediterranean Sea, Malta, 25 January 2002, <https://wedocs.unep.org>, dostęp: 27.02.20019 r.
- Protocol concerning Co-operation in Combating Pollution of the Mediterranean Sea by Oil and other Harmful Substances in Cases of Emergency, Barcelona, 1976, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

- Protocol Concerning Specially Protected Areas and Biological Diversity in the Mediterranean, Barcelona, 10 June 1995, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Protocol for the protection of the Mediterranean Sea against pollution resulting from exploration and exploitation of the continental shelf and the seabed and its subsoil, Madrid, 14 October 1994, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Kuwait Regional Convention For Co-Operation On The Protection Of The Marine Environment From Pollution, 24 April 1978, 1140 UNTS 133
- Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt, sporządzona w Bonn dnia 23 czerwca 1979 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 2, poz. 17
- Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekiej odległości sporządzona w Genewie dnia 13 listopada 1979 r., Dz. U. z 1985 r. Nr 60, poz. 311, ze zm.
- Convention for Co-Operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environment of the West and Central African Region, Abidjan, 23 March 1981, 20 ILM 746 (1981)
- Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal Area of the South-East Pacific, Lima, 12 November 1981, International Environmental Legal Materials and Treaties 981:85
- Regional Convention for the Conservation of the Red Sea and of the Gulf of Aden Environment, Jeddah, 14 February 1982, 9 EPL 56 (1982)
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 59, poz. 543
- Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, Cartagena, 24 March 1983, 22 ILM 221 (1983)
- Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, sporządzona w Wiedniu dnia 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992 r., Nr 98, poz. 488
- Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region, Nouméa, 24 November 1986, 26 ILM 38 (1987)
- Umowa o utworzeniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, sporządzona w Paryżu w dniu 29 maja 1990 r., Dz.U. 1994 nr 100 poz. 483
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo dnia 25 lutego 1991 r., Dz. U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110
- Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzony w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz.U. 2011 r. Nr 180, poz. 1074

- Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada on Air Quality, Ottawa, 13 March 1991, 30 ILM 676 (1991)
- Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych, sporządzona w Helsinkach dnia 17 marca 1992 r., Dz. U. 2003 r. Nr 78, poz. 702
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r., Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346
- Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution, Bucharest, 21 Aprile 1992, 32 ILM 1101 (1992)
- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., Dz. U. z 1996 r. Nr 53, poz. 238
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 203, poz. 1684
- Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017 r., poz. 36
- Konwencja o różnorodności biologicznej sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r., Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532
- Protokół Kartageński o bezpieczeństwie biologicznym do Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzony w Montrealu dnia 29 stycznia 2000 r., Dz. U. 2004 r. Nr 216 poz. 2201
- North American Agreement On Environmental Cooperation Between the Government of Canada, the Government of the United Mexican States and the Government of the United States of America, 1993; <http://www.cec.org/about-us/NAAEC>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r., Dz. U. 2002 r. Nr 185, poz. 1538
- Protocol on Shared Watercourse Systems in the Southern African Development Community (SADC) Region signed at Johannesburg, 28 August 1995 (<http://www.fao.org/3/W7414B/w7414b0n.htm>); dostęp: 27.02.2019 r.
- Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, New York, 21 May 1997, 36 ILM 700 (1997), Konwencja Narodów

- Zjednoczonych o prawie pozażeglownego użytkowania międzynarodowych cieków wodnych
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706
- Convention for Co-operation in the Protection and Sustainable Development of the North-East Pacific, Antigua, 18 February 2002
- Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat sporządzona w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 96, poz. 634, ze zm.
- Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej do Ramowej Konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat, sporządzonej w Kijowie dnia 22 maja 2003 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 90 poz. 591
- African Convention on the conservation of nature and natural resources, revised version, Maputo, 11 July 2003, 2003 International Environmental Legal Materials and Treaties 52
- Framework Convention for the Protection of the Marine Environment of the Caspian Sea, Teheran, 4 Novembre 2003, 44 ILM 1 (2003)
- Framework Convention on Environmental Protection for Sustainable Development in Central Asia, Ashgabat, 22 November 2006, <https://www.ecolex.org>, dostęp: 27.02.2019 r., (Ramowa konwencja o ochronie środowiska dla zrównoważonego rozwoju w Centralnej Azji)
- Framework Agreement on the Nile River Basin Cooperative, Entebbe, 14 May 2010, [www.nilebasin.org](http://www.nilebasin.org), dostęp: 27.02.2019 r. (Ramowe porozumienie o współpracy dotyczącej Nilu)

#### Dokumenty kończące międzynarodowe konferencje

- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16 June 1972, Action Plan for the Human Activities, UN, A/Conf. 48/14/Rev.1; <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> 3; dostęp: 27.02.2019
- Rio Declaration on Environment and Development, Rio de Janeiro, 14 June 1992 (Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju), United Nations Conference on Environment and Development, A/CONF.151/26, <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>; dostęp: 27.02.2019 r.

- Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002, A/CONF.199/20 (Deklaracja johannesburska o zrównoważonym rozwoju)
- Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August - 4 September 2002, A/CONF.199/20
- Declaration of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio+20, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June 2012, The Future We Want (Przyszłość jakiej chcemy), A/CONF.216/L.1; <http://rio20.net/en/iniciativas/the-future-we-want-final-document-of-the-rio20-conference/>, dostęp: 27.02.2019

Dokumenty przyjęte w ramach ONZ

- Resolution 174 (II) of 21 November 1947, the United Nations General Assembly, Establishment of an International Law Commission, amendments: Resolution No 485 (V) of 12 December 1950, No 984 (X) of 3 December 1955, No 985 (X) of 3 December 1955, No 36/39 of 18 November 1981
- Resolution no 2995 (XXVII), the United Nations General Assembly, Co-operation between States in the Field of the Environment 30, 1972, 27 session
- Resolution no. 2997 (XXVII), the United Nations General Assembly, Institutional and financial arrangements for international environmental cooperation, 15 December 1972, A/RES/27/2997
- Resolution 37/7 of 28 October 1982, the United Nations General Assembly on World Charter for Nature (Światowa Karta Przyrody), A/RES/37/7, <http://www.un.org/documents>; dostęp: 27.02.2019 r.
- Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future (Nasza wspólna przyszłość), 1987, Annexed to UN Doc. A/42/427-Development and International Co-operation: Environment, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>, dostęp: 27.02.2019
- Report of the Economic Commission for Europe on the Bergen Conference (8-16 May 1990) Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the Economic Commission for Europe, A/CONF.151/PC10, annex 1, para 7
- Resolution 44/228 of 22 December 1989, the United Nations General Assembly on United Nations Conference on Environment and Development, A/RES/44/228
- United Nations Millennium Declaration, Resolution adopted by the United Nations General Assembly 8 September 2000, A/RES/55/2

Dokumenty przyjęte w ramach UNEP

- Draft Principles of Conduct in the Field of the Environment for the Guidance of States in the Conservation and Harmonious Utilization of Natural Resources Shared by Two or More States in Report of the Fifth Session of the Intergovernmental Working Group of Experts on Natural Resources Shared by Two or More States, U.N. Doc. UNEP/GC.6/17, 1978
- Action Plan for the protection of the marine environment and the coastal areas of Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and the United Arab Emirates, UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 35, UNEP 1983
- Goals and principles of environmental impact assessment UNEP, 1987, Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, of 17 June 1987

Dokumenty przyjęte w ramach OECD

- OECD, Declaration on Environmental Policy, 14 November 1974 r. – C/M(74)26/Final
- OECD, Recommendation of the Council on principles concerning transfrontier pollution, 14 November 1974 – C(74)224
- OECD, Recommendation of the Council on equal right of access in relations to transfrontier pollution, 11 May 1976 – C(76)55 Final
- OECD, Recommendation on the implementation of a regime of equal access and non-discrimination in relations to transfrontier pollution, 17 May 1977 – C(77)28 Final
- OECD, Recommendation of the Council on the Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, 8 May 1979 – C(79)116
- OECD, Declaration on Anticipatory Environmental Policies, 18 May 1979 – C(79)121/ANN
- OECD, Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes, 20 June 1985 – C(85)104
- OECD, Development Assistance Committee, Guidelines no. 1 Good practices for Environmental impact Assessment for development project (EIA) Paris 1992

Dokumenty przyjęte w ramach Konwencji o różnorodności biologicznej

- Measured for Implementing the Convention on Biological Diversity, CBD COP 4 decision IV/10, Fourth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 4-15 May 1998, Bratislava

Guidelines for Incorporating Biodiversity-related Issues into Environmental Impact Assessment Legislation and/or Processes and in Strategic Environmental Assessment, CBD COP 6 Decision VI/26, Sixth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 7 - 19 April 2002 - The Hague

COP 6 decision VI/7 CBD, Sixth Ordinary Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, 7-19 April 2002, The Hague

Dokumenty przyjęte w ramach Konwencji z Espoo

Decision on Strategic environmental assessment no. II/9, Second Meeting, Sofia, 26-27 February 2001, MP.EIA/2001/9

Draft Sofia Ministerial Declaration, Meeting of the Parties, 2nd meeting, 26-27 February 2001, Sofia, MP.EIA/2001/15

Guidance on Public Participation in Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, decision no. III/8, Third Meeting, Cavtat, 1-4 June 2004, ECE/MP.EIA/7

Cavtat Declaration, Third Meeting, Cavtat, 1-4 June 2004, ECE/MP.EIA/6

Fifth review of implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Seventh Meeting, Minsk, 2017, ECE/MP.EIA/2017/9

Rekomendacje Komitetu Światowego Dziedzictwa Konwencji  
w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego

Rekomendacja Komitetu Konwencji SC-91/CONF.002/15, z 12 grudnia 1991 r.;  
<https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC.SC-91/CONF.002/15, z 12 grudnia 1991 r.;  
<https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-98/CONF.203/18, z 29 stycznia 1999 r.;  
<https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (b) 16, WHC-02/CONF.202/17,  
z 1 sierpnia 2002 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (a) 12, WHC-02/CONF.202/18,  
z 1 sierpnia 2002 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

Rekomendacja Komitetu Konwencji 26 COM 21 (b) 16, WHC-02/CONF.202/17,  
z 1 sierpnia 2002 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.

- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.105, WHC-03/27.COM/7B, 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.9, WHC-03/27.COM/7B, z 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.7, WHC-03/27.COM/7B, z 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.9, WHC-03/27.COM/7B, z 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.68, WHC-03/27.COM/7B, z 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.19, WHC-03/27.COM/7B, z 10 grudnia 2003 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji WHC-04/28.COM/15B, 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 28 COM 15B.22, WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 27 COM 7B.7, WHC-04/28.COM/15B, z 29 października 2004 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.48, WHC-05/29.COM/22, z 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.24, WHC-05/29.COM/22, z 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7A.26, WHC-05/29.COM/22, z 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.67, WHC-05/29.COM/22, z 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 29 COM 7B.48, WHC-05/29.COM/22, z 9 września 2005 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.
- Rekomendacja Komitetu Konwencji 39 COM 7B.26, WHC-15/39.COM/7B, z 8 lipca 2015 r.; <https://whc.unesco.org>, dostęp: 27.02.2019 r.



Rekomendacje podjęte w ramach Konwencji ramsarskiej

- Recommendation 3.8 The Azraq Oasis, Jordan, przyjęta podczas 3. Konferencji stron w Regina, 1987 r., powtórzona podczas 4. i 6. Konferencji odpowiednio w Montreux w 1990 r., Brisbane w 1996 r.
- Recommendation 6.17.4. Australian Ramsar Sites, przyjęta podczas 6. Konferencji stron w Brisbane w 1996 r.
- Recommendation 6.2 Environmental Impact Assessment przyjęta na 6. Konferencji stron w Australii, 1996 r.,
- Resolution VII.16 The Ramsar Convention and Impact Assessment: strategic, environmental and social, 7th. COP Costa Rica, 1999
- Resolution 9.15 the status of Sites on the Ramsar List of Wetlands of International Importance, par. 27, przyjęte podczas 6. Konferencji stron w Kampala, 2005
- Resolution X.17 Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment updated scientific and technical guidance, 10th. COP Korea, 2008

Rekomendacje w ramach Konwencji bońskiej

- Recommendation No. 22, 1991, The Conservation of the Pearl Mussel and Other Freshwater Mussels
- Recommendation No. 57. The Introduction of Organisms Belonging to Non-Native Species into the Environment, 1997, Report of the 17th Meeting of the Bern Convention, Appendix 8
- Recommendation No. 83, 2000, The Conservation Status of lake Vistonis and Lafralafrouda Lagoon (Greece). Report of the 20th Meeting of the Bern Convention, Appendix 7
- Recommendation No. 84, 2000, The Conservation of Western Milos and in Particular the Milos Viper, *Macrovipera Schweizeri*. Report of the 20th Meeting of the Bern Convention, Appendix 8
- Recommendation No. 98, 2002, The Project to Build a Motorway Through the Kresna Gorge (Bulgaria). Report of the 22nd Meeting of the Bern Convention, Appendix 10
- Recommendation No. 109, 2004, On Minimizing Adverse Effects on Wind Power Generation on Wildlife. Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 3

- Recommendation No. 109, 2004, On Minimizing Adverse Effects of Above Ground Electricity Transmission Facilities (power lines) on Birds. Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention z 2004 r., Appendix 4
- Recommendation No. 111, 2004, On the Proposed navigable Waterway Through the Bystroe Estuary (Danube Delta, Ukraine). Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 5
- Recommendation No. 112, 2004, On hydroelectric Dams at Karahnjúkar (Iceland). Report of the 24th Bern Meeting of the Bern Convention, Appendix 6

Pozostałe

- Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Helsinki 1975, <https://www.osce.org/> dostęp: 27.02.2019 r.
- The Arctic Environmental Protection Strategy, 1991, Rovaniemi (Strategia ochrony środowiska Arktyki)
- The Declaration on the Protection of the Arctic Environment, 14 June 1991 (Deklaracja w sprawie ochrony środowiska Arktyki)
- The Helsinki Rules on the Uses of Waters of International Rivers, International Law Association, Rep. of the 52d Conf., adopted at Helsinki, Aug. 20, 1966
- Resolution (68) 4 European Declaration of Principles on Air Pollution Control, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 8 March 1968 (Rezolucja Rady Europy pt. Deklaracja Zasad w sprawie Zmniejszania Zanieczyszczenia Powietrza z 1968 r.)
- Guidelines for Environmental Impact Assessment (EIA) in the Arctic, 1997, (Przewodnik po ocenach oddziaływania na środowisko dla Arktyki)
- Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica, 1999, ATCM XXIII - CEP II Lima no. R1
- The Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities - przyjęte podczas 53 sesji ILC w 2001
- Resolution 7.2 Impact Assessment and Migratory Species, Adopted by the Conference of the Parties CMS at its Seventh Meeting, Bonn, 18-24 September 2002
- Guidelines for Environmental Impact Assessment in Antarctica, 2005, ATCM XXVIII - CEP VIII Stockholm no. R4
- Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in the Area, Advisory Opinion of 1 February 2011, International Tribunal for the Law of the Sea; [www.itlos.org](http://www.itlos.org/), dostęp: 27.02.2019 r.

FAO, Environmental Impact Assessment. Guidelines for FAO field projects, September 2011

Canada-United States Air Quality Agreement Progress Report 2014, <https://www.epa.gov/airmarkets/us-canada-air-quality-agreement-progress-reports>; dostęp: 27.02.2019 r.

#### Akty prawa unijnego

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 i n.

Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 i n.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 2016, s. 389 i n.

Dyrektywa 85/337/EWG - Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG, Dz. Urz. L 175 z 5.7.1985

Dyrektywa 97/11/WE - Dyrektywa Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko, Dz. Urz. L 073 z 14.03.1997

Decyzja Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. dotycząca zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych z dnia 10 grudnia 1982 r. o prawie morza i Porozumienia z dnia 28 lipca 1994 r. odnoszącego się do stosowania jego części XI, Dz. Urz. L 179 z 23.6.1998, s. 1

Dyrektywa 2009/31/WE - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. L 140 z 5.6.2009

Dyrektywa 2003/35/WE - Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, Dz. Urz. L 156 z 25.6.2003

Dyrektywa 2011/52/UE - Dyrektywa 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, Dz. Urz. L 26 z 28.1.2012

Dyrektywa 2014/52/UE - Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko Tekst mający znaczenie dla EOG, Dz. Urz. L 124 z 25.4.2014

#### Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Giacomelli v. Italy, (skarga nr 59909/00), wyrok ETPCz z 2 listopada 2006

Hatton i inni v. The United Kingdom, (skarga nr 36022/97), wyrok ETPCz z 8 lipca 2003

Taşkın i inni v. Turkey, (skarga nr 46117/99), wyrok ETPCz z 10 listopada 2004

#### Orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości

Sprawa cieśniny Korfu, Wielka Brytania przeciwko Albanii, wyrok z 25 marca 1948 r., 1949 ICJ Reports 4

Sprawa testów nuklearnych, Nowa Zelandia i Australia przeciwko Francji, wyrok z 22 września 1995 r., <http://www.icj-cij.org/files/case/related/97/7557.pdf>; dostęp: 27.02.2019 r.

Sprawa Gabčíkovo-Nagymaros, Węgry przeciwko Słowacji, wyrok z 25 września 1997 r., ICJ Reports 7

Sprawa Pulp Mills na rzece Urugwaj, Argentyna przeciwko Urugwajowi, wyrok z 20 kwietnia 2010, <https://www.icj-cij.org/en/case/135/judgments>; dostęp: 27.02.2019 r.

#### Orzecznictwo USA:

Sąd Najwyższy USA, Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy ("PANE"), 460 US 766 (1983)

Sąd Federalny, Calvert Cliffs Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Commission, 449 F.2d 1109, 1123 (D.C. Cir. 1971)

Sąd Federalny, Hanly v. Kleindienst, 471 F.2d 823, 825 (2d Cir 1972)

Sąd Federalny, Friends of Mammoth v. Board of Supervisors, 8 Cal. 3d 247, 1972

Sąd Federalny, Scientists' Institute for Public Information, Inc. v. Atomic Energy Commission, 481 F.2d 1079 (D.C. Cir. 1973)

Sąd Federalny, Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey, 986 F.2d 528 (D.C. Cir. 1993)

Potomac Alliance v. U.S. Nuclear Regulatory Commission, 682 F.2d 1030, 221 U.S. App. D.C. 81 (9th Cir. 1982)

Pozostałe orzeczenia

Sprawa Island of Palmas, USA przeciwko Holandii, orzeczenie z 4 kwietnia 1928 r., RIAA 1928, 2, s. 829-871.

Sprawa Trail Smelter Arbitration, USA przeciwko Kanadzie, orzeczenie z 16 kwietnia 1938 r. i 11 marca 1941 r.; 3 RIAA 1907, 1941

Sprawa Lake Lanoux Arbitration, Francja przeciwko Hiszpanii, orzeczenie z 16 listopada 1957 r., 24 ILR 101, 1957

Sprawa Mox Plant, Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii, orzeczenie z 3 grudnia 2001 r., <https://pca-cpa.org/en/cases/100/>, dostęp: 27.02.2019 r.

Sprawa Singapore Land Reclamation, Malezja przeciwko Singapurowi, orzeczenie 8 października 2010 r., ITLOS Case No. 12, [www.itlos.org](http://www.itlos.org), dostęp: 27.02.2019 r.



## Bibliografia

- Abaza H., Ronald B., Sadler B., Environmental impact assessment and strategic impact assessment: towards an integrated approach, UNEP, 2004
- Alt M., Szpunar M., Prawo europejskie, 4 wyd., Warszawa 2005
- D'Amato A. A., Wanted: A Comprehensive Theory of Custom in International Law; Texas International Law Forum, vol. 4, issue 1, Winter 1968
- Andresen S., Hey E., The Effectiveness and Legitimacy of International Environmental Institutions, International Environmental Agreements, vol. 5, issue 3, September 2005
- Andrusevych A., Franko I., Highlighting Achievements and Setting Plans for the Future, Environmental Policy and Law, vol. 34, issue 6, 2004
- Angstman B.L., Clarke D. A., Garth B.G., Hooker D.J., Knudsen K.D., Noonan J.C., Thompson B.H., The Stockholm conference: a synopsis and analysis, Stanford journal of international studies, vol. 8, Spring 1973
- Anjaneyulu Y., Manickam V., Environmental impact Assessment. Methodologies, 2ed. BSP Publications, Sultan Bazar, 2007
- Antonowicz L., Podręcznik prawa międzynarodowego, wyd. 11, Warszawa 2008
- Arts J., Caldwell P., Morrison-Saunders A., Environmental impact assessment follow-up: good practice and future directions — findings from a workshop at the IAIA 2000 conference, Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 19, number 3, September 2001
- Asian Development Bank, Environmental Assessment Guidelines, 2003
- Baker M., Wood Ch., Carter J., M. Short, S. Jay, Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation, Earthscan, London Sterling, VA, 2005
- Barcik J., Charakter prawny Unii Europejskiej, rozdział II, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014
- Barcik J., Srogosz T., Prawo międzynarodowe publiczne, Warszawa 2007
- Barczak A., Łazor M., Ogonowska A., Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami, Warszawa 2018
- Bartlett R.V., Kurian P. A., The theory of environmental impact assessment: implicit models of policy making. Policy and Politics, vol. 27, no. 4, 1999
- Bargi A., Vorhies F., The Ramsar Convention and Impact Assessment, Paper 1 Tools for assessing and recognizing wetlands values, 7th COP, Costa Rica, 1999

- Bastmeijer K., Koivurova T., *Conclusions: Globalisation of Transboundary Environmental Impact Assessment*, K. Bastmeijer, T. Koivurova, *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2008
- Bear D., *NEPA at 19: A Primer on an „Old” Law wiht Solutions to New Problems”*, *Environmental Law Reporter*, vol. 19, 1989
- Becla A., Czaja S., Poskrobko T., *Międzynarodowa ochrona środowiska*, Wrocław 2014
- Bekhechi M. A., *Legal and Regulatory Framework for Environmental Impact Assessment in African Countries*, Chaytor B., Gray K. R., *International Environmental Law and Policy in Africa*, ENPO, vol. 36, 2003
- Benhke M., Pchałek M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009
- Benson J., *What's the alternative? Impact assessment tools and sustainable planning. Impact Assessment Project Appraisal*, vol. 21, issue 4, 2003
- Bhatia R., *Protecting Health Using an Environmental Impact Assessment: A Case Study of San Francisco Land Use Decisionmaking*, *American Journal of Public Health*, vol. 97, no. 3, March 2007
- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Toruń 2007
- Biswas A. K., Agarwal S. B. C., *Environmental Impact Assessment for Developing Countries*, Butterworth-Heinemann Ltd Linacre House, Jordan Hill Oxford, 1992
- Bekhechi M.A., Mercier J.R., *The Legal and regulatory framework for environmental impact assessments: a study of selected countries in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, Washington D.C., 2003
- Beyerlin U., Reichard M., *The Johannesburg Summit: Outcome and Overall Assessment*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003
- Birnie P., Boyle A., *International law & environment*, 2 ed. Oxford University Press, 2002
- Blix H., *History of the Stockholm declaration*, [w:] M. H. Nordquist, J.N. Moore, S. Mahmoudi ed., *The Stockholm Declaration and law of the marine environment*, Netherlands, 2003
- Bodansky D., *The Art and Craft of International Environmental Law*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts London, England, 2010
- Bodansky D., *Customary (and not so customary) international Environmental law*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 3, issue 1, article 7, Fall 1995



- Bodansky D. B., International Law and the Protection of Biological Diversity, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 28, 1995
- Boisseree K., Chances and Problems of International Agreements on Environmental Pollution, *Natural Resources Journal*, vol. 12, issue 2, April 1972
- Bond A., Morrison-Saunders A., Pope J., Sustainability assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, No. 1, March 2012
- Bond A., Retief F., Cave B., Fundingsland M., Duinker P.N., Verheem R., Brown A.L., A contribution to the conceptualisation of quality in impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 68, 2018
- Bond A., Morrison-Saunders A., Re-evaluating sustainability assessment: aligning the vision and the practice, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 31, issue 1, 2011
- Bonine J. E., Environmental impact assessment, Principles developed, *Environmental Policy and Law*, vol. 17, no.1, 1987
- Bono L., The implementation of the EC Environmental Impact Assessments with the English Planning System: a refinement of NEPA Process, *Pace Environmental Law Review*, vol. 9, issue 1, article 4, Fall 1991
- Boon F.K., The Rio Declaration and its influence on international environmental law, *Singapore Journal of Legal Studies*, December 1992
- Bowden M.-A., Curtis F., Federal EIA in Canada: EARP as an evolving process, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 8, issue 1, March 1988
- Bowman M. J., Ramsar Convention. Current legal developments, *International Journal of Marine & Coastal Law*, vol. 10 issue 4, 1995
- Boyle A., Developments in the International Law of Environmental Impact Assessments and their Relation to the Espoo Convention, *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 20, issue 3, 2011
- Boyle A., Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law, *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 48, issue 4, 1999
- Brady J., *Environmental Management in Organizations: The IEMA Handbook*, Earthscan in the UK and USA, 2005
- Böckenförde M., The Operationalization of the Precautionary Approach in International Environmental Law Treaties - Enhancement or Façade Ten Years After Rio?, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63, 2003
- Brown H.L., Expanding the effectiveness of the European Union's environmental impact assessment law, *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 20, issue 2, article 4, 1997
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009

- Bukowski Z., Prawo międzynarodowe a ochrona środowiska, Toruń 2005
- Byers'a M., Custom, power, and the power of rules: international Rights and responsibilities, Cambridge University Press, 1999
- Caldwell L. C., Implementing policy through procedure: impact assessment and the National Environmental Policy Act, [w:] A. J. Porter, J. J. Fittipaldi (eds.), Environmental Methods Review: Retooling Impact Assessment for the New Century, Atlanta 1998
- Caldwell L.K., The concept of sustainability: a critical approach, [w:] Lemons J., Westra L., Goodland R. (eds.), Ecological Sustainability and Integrity: Concepts and Approaches. Environmental Science and Technology Library, vol. 13. Springer, Dordrecht, 1998
- Caldwell L.K., Weiland P.S., International Environmental Policy. Form the Twentieth to the Twenty-First Century, 3 ed., Duke University Press, Durham and London, 1996
- Caldwell L.K., Achieving the NEPA intent: new directions in politics, science and law, [w:] Hildebrand S.G., Cannon J.B. (eds.), Environmental Analysis. The NEPA experience, Lewis Publisher, 1993
- Caldwell L.K., Environmental Impact Analysis (EIA): Origins, Evolution, and Future Directions, Impact Assessment, Review of Policy Research, vol. 8, issue 1, September 1988
- Calman K., Smith D., Works in Theory but not in practice? The role of the precautionary principle in public health policy, Public administration, vol. 79, issue 1, Spring 2001
- Cała-Wacinkiewicz E., Fragmentacja prawa międzynarodowego, Warszawa 2018
- Canter L., Environmental impact studies in the United States, [w:] Clark B.D., Gilad A., Bisset R., Tomlinson P., Perspectives on environmental impact assessment: proceedings of the annual training courses on environmental impact assessment, sponsored by the WHO, Scotland 1980-1983, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1984
- Canter L. W., Environmental impact assessment, McGraw Hill, New York, 1996
- Carlson R., The silent spring, 1962
- Cashmore M., Gwilliam R., Morgan R., Cobb D., Bond A., The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory, Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 22, issue 4, 2004
- Castaneda J. O., The World Bank adopts environmental impact assessment, Pace International Law Review, vol. 4, issue 1, article 10, January 1992

- CEC, Five years report to the European Parliament and the Council on the application and effectiveness of the EIA Directive, Impact Assessment Unit, Oxford Brooks University, 2003
- Christopher C.W., Success by a thousand cuts: the use of Environmental impact assessment in addressing climate change, *Vermont Journal of Environmental law*, vol. 9, 2008
- Davies G.S., Muller F.G. A handbook on environmental impact assessment for use in developing countries. Report submitted to United Nations Environment Programme, Nairobi, 1983
- Carter N., *The politics of the environment. Ideas, activism, policy*, 2 ed. Cambridge University Press, 2007
- CEQ, Forty most asked question concerning CEQ Nation Environmental Policy Act Regulations, 46 FR 18026, 23 march 1981, amended 51 FR 15618, 15 April 1986
- Ciechanowicz J., *Ochrona środowiska morskiego*, [w:] R. Mikosz (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agopszowicza*, Katowice 2000
- Ciechanowicz-McLean J., *Międzynarodowe prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2001
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony środowiska jako kompleksowa dziedzina prawa – ustawa organiczna?* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015
- Ciechanowicz-McLean J., *Konwencja o ochronie Morza Czarnego przed zanieczyszczeniami*, *Gdańskie Studia Prawnicze*, tom XXXIII, 2015
- Ciechanowicz-McLean J., *Węzłowe problemy prawa ochrony klimatu*, *Studia Prawnoustrojowe*, nr 37, 2017
- Clark B. D., *Environmental impact assessment (EIA): scope and objectives*, [w:] Clark B.D., Gilad A., Bisset R., Tomlinson P. (eds.), *Perspectives on environmental impact assessment: proceedings of the annual training courses on environmental impact assessment, sponsored by the WHO, Scotland 1980-1983*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1984
- Connelly R. G., *The UN Convention on EIA in a transboundary context: a historical perspective*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 19, issue 1, 1999
- Craik N., *International law of environmental impact assessment. Process, substance and integration*, Cambridge University Press, 2008, Great Britain
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999

- Del Furia L., Wallace-Jones J., The effectiveness of provisions and quality of practices concerning public participation in EIA in Italy, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, issue 4, August 2000
- Delikanli I.U., Dimitrov T., Agolli R., *Multilateral Development Banks Governance and Finance*, Palgrave Macmillan 2018
- Dellinger M., Ten years of the Aarhus Convention: how procedural democracy is paving the way for substantive change in national and international environmental law, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 23, issue 2, 2012
- Dipper B., Jones C., Wood Ch., Monitoring and Post-auditing in Environmental Impact Assessment: A Review, *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 41, issue 6, 1998
- Doyle D., Salder B., *Environmental Assessment in Canada: frameworks, procedures and attributes of effectiveness*, Canadian Environmental Assessment Agency, Ottawa, 1996
- Drumbl M. A., *Actors and law-making in international environmental law*, [w:] M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris, *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA 2011
- Dupuy P.M., Vinuales J.E., *International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2th ed., 2018
- Dupuy P.M., *The philosophy of the Rio Declaration*, [w:] J. E. Vinuales *The Rio Declaration on environment and development. A commentary*, Oxford University Press 2015
- Dutta B.K., Bandyopadhyay S., *Environmental Impact Assessment and Social Impact Assessment - Decision Making Tools for Project Appraisal in India*, World Academy of Science, Engineering and Technology, vol. 39, 2010
- Ebbesson J., A critical Assessment of the 1992 r. Baltic Sea Convention, *German yearbook of International Law*, vol. 43, 2000
- Ebbesson J., Innovative Elements and Expected Effectiveness of the 1991 EIA Convention, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 19, issue 1, 1999
- Ebbesson J., Public participation and privatisation in environmental matters: an assessment of the Aarhus Convention, *Erasmus Law Review*, vol. 4, issue 2, 2011
- EBOR, *Environmental Management: The bank's policy approach*, 1991
- Eccleston Ch. H., *NEPA and Environmental Planning: tools, techniques and approaches for practitioners*, CRC Press Taylor&Francis Group, 2008

- Eccleston Ch.H., *The NEPA planning process, a comprehensive guide emphasis on efficiency*, John Wiley & Sons, New York, Chichester, Wienheim, Brisbane, Singapore, Toronto, 1999
- Eccleston Ch.H., March F., *Global environmental policy. Concepts, principles and practice*, CRC Press, Taylor&francis Group, 2010
- Eccleston Ch.H., *Environmental Impact Assessment. A guide to the best professional practices*, CRC Press, Taylor&Francis Group, 2011
- Eisen J.B., *From Stockholm to Kyoto and Back to the United States: International Environmental Law's Effect on Domestic Law* University of Richmond Law Review, vol. 32, issue 5, art. 3, 1998
- El-Fadel M., Zeinati M., Jamali D., *Framework for environmental impact assessment in Lebanon*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 20, issue 5, October 2000
- Elias O., *Environmental Impact Assessment*, [w:] M. Fitzmaurice, D.M. Ong, P. Merkouris, *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, 2000
- Elver H. *International Environmental Law, Water and the Future*, [w:] R. Falk, B. Rajagopal& J. Stevens ed., *International Law and the Third World*, Routledge Cavendish Taylor& Francis Group London and New York 2008
- Enríquez-de-Salamanca Á., *Stakeholders' manipulation of Environmental Impact Assessment*, Environmental Impact Assessment Review, vol. 68, 2018
- Erinosho B. T., *The reised African Convention on the conservation of nature and natural resources: prospects for a comprehensive treaty for the management of Arica's natural resources*, African Journal of International and Comparative Law, vol. 21, issue 3, 2013
- Evans M. D., *International Law*, 3th ed., Oxford University Press, 2010
- Fisher D.R., Freudenburg W.R., *Ecological Modernization and Its Critics: Assessing the Past and Looking Toward the Future*, Society and Natural Resources, vol. 14, 2001
- Federczyk W., *Mediacja jako instrument polityki władz gminy służący zapewnieniu realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym*, Prawo CCCXVIII, Wrocław, 2015
- Finnveden G., Moberg A., *Environmental system analysis tools – an overview*, Journal of Cleaner Production, vol. 13, 2005
- Fitzmaurice M., *Responsibility and climate change*, German Yearbook of International Law, vol. 53, 2010

- Fitzmaurice M., Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, *Leiden Journal of International Law*, vol. 10, issue 3, 1997
- Fogel A., Uwzględnianie wartości przyrodniczych i kulturowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych, [w:] Fogel A., Cieślak Z. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010
- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 2007
- Friedrich J., International Environmental „soft law”. The functions and Limits of Nonbinding Instruments in International Environmental Governance and Law, Max-Planck-Institut, Springer, 2013
- Fundingsland Tetlow M., Hanusch M., Strategic Environmental Assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no. 1, March 2012
- Gaines S. E., Rethinking Environmental Protection, Competitiveness, and International Trade, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1997, issue 1, article 9, 1997
- Gaines S. E., Taking responsibility for transboundary environmental effects, *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 14, 1991
- Galster J., Status prawny Unii Europejskiej, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej zarys wykładu*, Toruń 2006
- Gillespie A., *Protected areas and international Environmental law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007
- Gillespie A., Environmental impact assessments in international law, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 17, issue 2, August 2008
- Giroult E., WHO interest in Environmental health impact Assessment, [w:] P. Wathern (ed.) *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York, 1990
- Glasson J., R. Therivel R., Chadwick A., *Introduction to Environmental Impact Assessment*, 3. ed., Londyn-New York, 2005
- Glasson J., Therivel R., Chadwick A., *Introduction to Environmental impact Assessment*, 4 ed., Routledge, 2012
- Gilpin A., *Environmental Impact Assessment (EIA): Cutting Edge for the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, 1995
- Golub R., Environmental Protection—NEPA Evaluation of Technological Research and Development Programs, *Journal of Urban and Contemporary Law*, vol. 8, January 1974

- Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Wydanie VI poprawione i uzupełnione przez S. Sawickiego, Warszawa 1999
- Góralczyk W., Sawicki S., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, wyd. 11, Warszawa 2006
- Grabowska G., Człowiek i środowisko w prawie międzynarodowym, PiP 1996, z. 1
- Grabowska G., Narodziny międzynarodowego prawa środowiska, [w:] Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej Profesora Antoniego Agoszowicza, red. R. Mikosz, Katowice 2000
- Gray K.R., International environmental impact assessment. Potential for a Multilateral Environmental Agreement, Colorado Journal of International Environmental Law&Policy, vol. 11, issue 1, 2000
- Jones K.R., Multilateral Environmental Agreements in Africa: Efforts and Problems in Implementation, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics vol. 3, issue 2, 2003
- Gubrynowicz A., Ochrona powietrza w świetle prawa międzynarodowego, Liber, Warszawa 2005
- Gullett W., Environmental Impact Assessment and the precautionary principle: legislating caution in Environmental protection, Australian journal of environmental management, vol. 5, issue 3, 1998
- Gueytt S.C., Environmental and lending: lessons of the World Bank, hope for the European Bank for Reconstruction and Development, International law and politic, vol. 24, 1992
- Hadl G., National uses od Transboundary air resources: the international entitlement issue reconsidered, National Resource Journal, vol. 26, 1986.
- Handl G., Stein R.E., Rochon R.J., Scherr S.J., Schneider J., Bilder R.B., The Environment: International Rights And Responsibilities, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), vol. 74, 1980
- Hajer M.A., Ecological Modernisation, [w:] Lash S., Szerszynski B., Wynne B. (eds.), Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology, SAGE Publications, London•Thousand Oaks•New Delhi, 1996
- Haładyj A., Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska, KUL 2015
- Haładyj A., Granice partycypacji w podejmowaniu decyzji publicznych – przyczynek do dyskusji, Samorząd Terytorialny, 3/2017
- Hassan P., Toward an International Covenant on the Environment and Development, American Society of International Law Proceedings, vol. 87, 1993

- Hale T.N., Mauzerall D.L., Thinking Globally and Acting Locally: Can the Johannesburg Partnerships Coordinate Action on Sustainable Development? *Journal of Environmental & Development*, vol. 13, issue 3, September 2004
- He X., Integrating Climate Change Factors within China's Environmental Impact Assessment Legislation: New Challenges and Developments, *Law, Environment and Development Journal*, vol. 9, 2013
- Hernandez F. M., Analysis of the Espoo Convention as applied to mega projects: The case of Nord Stream, May 2008
- Hironaka A., The globalization of environmental protection: the case of environmental impact assessment, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 43, issue 1, 2002
- Holder J., *Environmental Assessment: the regulation of decision making*, Oxford University Press, 2004
- Horberry J. A. J., Fitting USAID to the environmental assessment provisions of NEPA, [w:] P. Wathern (ed.) *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York, 1990 r.
- Hunsaker D.B. Jr., Environmental assessments: uncertainties in implementation, Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, Erich Schmidt Verlag, August 1987
- ILC commentary to art. 3 of its draft articles, ILC 1994 Report, p. 94, za S. C. McCaffrey, *The Law of International Watercourses*, 2th ed., Oxford University Press 2007
- IUCN, An introduction to the African Convention on the conservation of nature and natural resources, IUNC Environmental Policy and Law Paper No. 56, 2004
- Jandl R., Rasmussen K., Tomé M., Johnson D.W., The Role of Forest in Carbon Cycles, Sequestration, and Storage, *International Union of Forest Research Organizations, Newsletter No. 4*, 2006
- Jänicke M., *Ökologische Modernisierung als Innovation und Diffusion in Politik und Technik. Möglichkeiten und Grenzen eines Konzepts*, Berlin 2000
- Jay S., Jones C., Slinn P., Wood C., Environmental impact Assessment: retrospect and prospect, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 27, issue 4, 2007
- Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005
- Jendrośka J., *Konwencja z Aarhus, geneza, status i kierunki rozwoju*, Wrocław, 2002
- Jessup P., *Transnational Law* (New Haven, CT: Yale University Press, 1956) za: N. Craik, *The international law of environmental impact assessment*, Cambridge University Press, 2008



- Jessup B., Rubenstein K., Environmental discourses in public and international law, Cambridge University Press, 2012
- Jiricka A., Formayer H., Schmidt A., Völler S., Leitner M., Fischer T. B., Wachter T. F., Consideration of climate change impacts and adaptation in EIA practice— Perspectives of actors in Austria and Germany, Environmental Impact Assessment Review, vol. 57, 2016
- Joyner Ch.C., The United Nation and international law, Cambridge University Press, 1997
- Juste-Ruiz J., The International Court of Justice and International Environmental Law, Boschiero N., Scovazzi T., Pitea C., Ragni C. (eds.) International Courts and the Development of International Law. T.M.C. Asser Press, The Hague, The Netherlands 2013
- Kałduński M., Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym, Warszawa 2017
- Kenig-Witkowska M.M., Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym, PiP 1998, nr 8
- Kenig-Witkowska M.M., Międzynarodowe prawo środowiska. Wybrane zagadnienia systemowe, Warszawa 2011
- Kennedy W.V., Environmental impact assessment and bilateral development aid: an overview, [w:] P. Wathern (ed.) Environmental Impact Assessment. Theory and Practice, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York, 1990
- Kennedy W.V., US and Canadian experience with environmental Impact assessment: relevance for the European Communities? Zeitschrift für Umweltpolitik, 7, 1984.
- Kennedy W.V., Environmental Impact Assessment and Multilateral Financial Institutions, [w:] Petts J. (ed.), Handbook of Environmental Impact Assessment, vol. 2, Blackwell Science, 1999
- Kennedy W.V., The directive on environmental impact assessment, Environmental Policy and Law, vol. 8, no. 3, 1982
- Kiss A., Shelton D., Guide to International Environmental Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2007
- Knox J. H., The myth and reality of transboundary environmental impact assessment; The American journal of international law, vol. 96, 2002
- Kocot K., Wolfke K. (red.), Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego, Warszawa 1976
- Kohn D.M., Setting a standard: environmental impact assessment policies of multilateral development banks and export credit agencies, Environmental Lawyer, vol. 9, issue 1, September 2002

- Koivurova T., Theory and practice of Transboundary environmental impact assessment, K. Bastmeier, T. Koivurova (eds.), Leiden Boston, 2008
- Koivurova T., Pölonen I., Transboundary Environmental Impact Assessment in the Case of the Baltic Sea Gas Pipeline, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, issue 2, 2010
- Koivurova T., Lesser P., Bickford S., Kankaanpää P., Nenasheva M., Environmental Impact Assessment in the Arctic. A guide to best practice, EE Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK•Northampton, MA, USA, 2016
- Kolasa J., Unia Europejska na tle rozwoju prawa i społeczności międzynarodowej, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Konferencja Katedr Prawa Międzynarodowego, Karpacz, 15-18 maja 2002, Wrocław 2003
- Kong L., Environmental Impact Assessment under the United Nations Convention on the Law of the Sea, *Chinese Journal of International Law*, vol. 10, issue 3, 1 September 2011
- Connolly K.D., Multipolar Governance Across Environmental Treaty Regimes: The Ramsar Convention in Its Middle Age, *American Society of International Law Proceedings*, vol. 107, 2013
- Koornneef J., Faaij A., Turkenburg W., The screening and scoping of Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment of Carbon Capture and Storage in the Netherlands, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 28, issue 6 2008
- Korzeniowski P., Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne, Warszawa 2012
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź, 2010
- Koyano M., The significance of procedural obligations in international environmental law: sovereignty and international co-operation, *Japanese Yearbook of International Law*, vol. 54, 2011
- Kovar J.D., A short guide do the RIO Declaration, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, issue 1, Winter 1993
- Kwiecień R. (red.), *Państwo a prawo międzynarodowe jako system prawa*, Lublin 2015
- Krieger N., Northridge M., Gruskin S., Quinn M., Kriebel D., Davey Smith G., Rehkopf D. H., Miller C., Assessing health Impact Assessment: multidisciplinary and international perspectives, *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 57, 2003

- Krřnřv L., Thissen W. A. H., Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 18, issue 3, 2000
- Lang W., UN-Principles and international Environmental law, *Max Planck Yearbook Of United Nations Law*, vol. 3, 1999
- Lapidoth R., Dispute Settlement under the 1997 Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, [w:] M.N. Schmitt (ed.), *International Law Across the Spectrum of Conflict: Essays in Honour of Professor L. C. Green on the Occasion of His Eightieth Birthday*, *International Law Studies Series*, US Naval War College, vol. 75, 2000
- Lawrence D.P., Planning theories and Environmental Impact Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, issue 6, December 2000
- Lawrence D.P., Environmental impact assessment. Practical solutions to recurrent problems, A John Wiley&Sons, Inc. Publication, 2003
- Lee N., Opening statement, The role of environmental impact assessment in the decisionmaking process, *Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987*, Erich Schmidt Verlag, 1989
- Lee B., Haworth L., Brunk C., Values and science in impact assessment, *Environments*, vol. 1, 1995
- Lefebver R., *Transboundary Environmental Interference and the Origin of State Responsibility*, London, Graham&Trotman, 1996
- Leknes E., The Role of EIA in the decision-making process, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21, issue 4, 2001
- Linarelli J., The European Bank for Reconstruction and Development: legal and policy issues, *Boston college international and comparative law review*, vol. 18, issue 2, 1995
- Lisowska A., *Ochrona Źrodowiska*, red. A. Florczak, A. Lisowska, Organizacje miĉdzynarodowe w działaniu, wyd. OTO Agencja Reklamowa Wrocław, 2014
- Long A., Global Integrationist Multimodality: Global Environmental Governance and Fourth Generation Environmental Law, *Journal of Environmental and Sustainability Law*, vol. 21, issue 1, Fall 2015
- Louka E., *International Environmental Law- Fairness, Effectiveness, and World Order*, Cambridge University Press; 1 ed. 2006
- Lowe V., *International Law*, Oxford University Press, 2007
- Łazowski A., Zawadzka-Łojek A., *Prawo miĉdzynarodowe publiczne*, 2. wyd, Warszawa 2011

- Łukaszczuk L., Międzynarodowa ochrona środowiska morskiego – główne problemy, system regulacji oraz zasady i formy współpracy, *Studia Ecologiae et Bioethicae*, tom 1, 2003
- Mackielo A.L., Core rules of international environmental law, *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 16, issue 1, 2009
- Mahmoudi S., The Stockholm Declaration and law of the marine environment, red. M. H. Nordquist, J.N. Moore, S. Mahmoudi, Netherlands, 2003
- Mann H., The Rio declaration, *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 86, 1992
- Mattews G.V.T., *The Ramsar Convention on Wetlands: Its History and Development*, Re-issued Ramsar Convention Secretariat, Gland, Switzerland, 2013
- Marshall R., Arts J., Morrison-Saunders A., Principles for EIA follow-up, Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 23, no. 3, September 2005
- McHugh P.D., The European Community Directive – an alternative environmental impact assessment procedure?, *Natural Resources Journal*, vol. 34, no. 3, Summer 1994
- Meadowcroft J., Sustainable development: a new(ish) idea for a new century?, *Political Studies*, vol. 48, issue 2, 2000
- Mebratu D., Sustainability and sustainable development: historical and conceptual review, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 18, issue 6, 1998
- Mee L.D., The Role of UNEP and UNDP in Multilateral Environmental Agreements, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 5, issue 3, 2005
- Menkes J., *Kształtowanie prawa międzynarodowego zasobów wodnych*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2000
- McGregor G.I., *Environmental Law and Enforcement*, Lewis Publishers, 1994
- McLityre O., *Environmental protection of international watercourses under international law*, Routledge 2007
- Mik C., Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne, red. J. Kranz, Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska, Warszawa 2006
- Mik C., Zasada wykonywania zobowiązań w dobrej wierze. Wstęp do teorii zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Zarys problematyki, [w:] Z. Galicki, T. Kamiński, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *Madfred Lachs – wybitny prawnik świata*, Warszawa 2011
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Tom I*, Warszawa 2000

- Mik C., *Ius cogens we współczesnym prawie międzynarodowym*, red. A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Aksjologia współczesnego prawa międzynarodowego*, Wrocław 2011
- Mokuoane E.M. 2001. Revised protocol on shared watercourses in the Southern African Development Community, [w:] Abernethy C.L. (ed.), *Intersectoral management of river basins. Proceedings of an International Workshop on Integrated Water Management in Water-Stressed River Basins in Developing Countries: Strategies for Poverty Alleviation and Agricultural Growth*, Loskop Dam, South Africa, 16-21 October 2000
- Mol P.J., Sonnenfeld D.A., *Ecological modernization around the world: An introduction*, *Environmental Politics*, vol. 9, issue 1, 2000
- von Moltke K., *Impact assessment in the United States and Europe*, [w:] Clark B.D., Gilad A., Bisset R., Tomlinson P. (eds.), *Perspectives on environmental impact assessment: proceedings of the annual training courses on environmental impact assessment, sponsored by the WHO, Scotland 1980-1983*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1984
- Momtaz S., Kabir S.M.Z., *Environmental impact assessment in developing countries*, Elsevier, USA, 2013
- Morgan R.K., *Environmental impact assessment: the state of the art*, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, no. 1, March 2012
- Morrison-Saunders A., Retief F., *Walking the sustainability Assessment talk – progressing the practice of Environmental Impact Assessment (EIA)*, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 36, September 2012
- Munn R.E., *Environmental impact assessment: principles and procedures*, 2 ed., John Wiley, 1979
- Muszyński M., *Państwo w prawie międzynarodowym. Istota rodzaje i atrybuty*, Bielsko-Biała, 2012
- Nakonieczna J., *Rola OECD w kształtowaniu globalnego zarządzania. Miękki wymiar zarządzania*, [w:] M. Rewizorski (red.) *Instytucje międzynarodowe w dobie globalnego zarządzania*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015
- Nanda V.P., *Sustainable Development, International Trade and The Doha Agenda for Development*, *Chapman law Review*, vol. 8, 2005
- Navid D., *The International Law of Migratory Species: The Ramsar Convention*, *Natural Resources Journal*, vol. 29, issue 4, 1989
- Nilsson M., Dalkmann H., *Decision making and strategic environmental assessment*, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 3, issue 3, 2001

- Nitz T., Holland I., Does environmental impact assessment facilitate environmental management activities?, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, vol. 2, issue 1, 2000
- Noble B., Nwanekezie K., Conceptualizing strategic environmental Assessment: Principles, approaches and research directions, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 62, 2017
- Nyka M., Instrumenty ograniczania wpływu handlu na środowisko. Studium z prawa międzynarodowego, Warszawa, 2018
- Nyka M., Sprawiedliwość międzypokoleniowa w międzynarodowym prawie środowiska, *Gdańskie Studia Prawnicze*, Tom XXXV, 2016
- Nyka M., Demokracja a ochrona środowiska w świetle prawa (część pierwsza), *Przegląd Naukowy Disputatio XIII* 2012
- O'Faircheallaigh C., Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 30, 2010
- Ogolla B.D., Environmental Law in Africa: Status and Trends, *International Business Lawyer*, October 1995
- Okowa P., Procedural obligation in international environmental agreements, *British Yearbook of International Law*, vol. 67, issue 1, 1997
- Olshansky R.B., Evaluation of the California Environmental Quality Act, *Environmental Management*, vol. 20, no. 1
- Ortolano L., Shepherd A., Environmental Impact Assessment: Challenges And Opportunities, *Impact Assessment*, vol. 13, issue 1, Spring 1995
- Oude Elferink A.G., Environmental Impact Assessment in Areas beyond National Jurisdiction, *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 27, issue 2, 2012
- Paasivirta E., The European Union and the United Nations Convention on the Law of the Sea, *Fordham international law journal*, vol. 38, issue 4, 2015
- Panjabi R.K.L., International Law and the Preservation of Species: An Analysis of the Convention on Biological Diversity Signed at the Rio Earth Summit in 1992, *Dickinson Journal of International Law*, vol. 11, no. 2, Winter 1993
- Parry J., Stevens A., Prospective Health Impact Assessment: pitfalls, problems and possible ways forward, *British Medical Journal* 323, 2001 November
- Partidário M.R., Elements of an SEA framework—improving the added-value of SEA, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000

- Pedrazzini F., The Role of International Organisations in Environmental Security Issues, Montini M., Bogdanovic S. (eds.), Environmental Security in South-Eastern Europe. NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security. Springer, Dordrecht 2011
- Petsonk C.A., The role of the United Nations Environmental Programme (UNEP) in the development of international environmental law, American University International Law Review, vol. 5, issue 2, 1990
- Pieńkos J., Prawo międzynarodowe publiczne, Zakamycze 2004
- Pietraś M., Międzynarodowe stosunki polityczne, Lublin 2007
- Pineschi L., The Duty of Environmental Impact Assessment in the First ITLOS Chamber's Advisory Opinion: Towards the Supremacy of the General Rule to Protect and Preserve the Marine Environment as a Common Value? Boschiero N., Scovazzi T., Pitea C., Ragni C. (eds.), International Courts and the Development of International Law, T.M.C. Asser Press 2013
- Pollard S.J.T., Davies G.J., Coley F., Lemon M., Better environmental decision making — Recent progress and future trends, Science of the Total Environment, vol. 400, issues 1–3, August 2008
- Principles of environmental impact Assessment Best practice, International Association for Impact Assessment and Institute of Environmental Assessment, January 1999
- Pritchard D., International biodiversity-related treaties and impact assessment – how can they help each other? Impact Assessment and Project Appraisal, vol. 23, nr 1, 2005
- Przyborowska-Klimczak A., Działania ONZ na rzecz ochrony środowiska: M. Pietraś, K.A. Wojtaszczyk (red.), Rola Organizacji Narodów Zjednoczonych w kształtowaniu ładu przestrzennego, Warszawa 2017
- Pyć D., Międzynarodowe Prawo Środowiska, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć, Leksykon prawa międzynarodowego Publicznego, 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2012
- Radecki W., Ocena oddziaływania na środowisko, [w:] Radecki W. (red. naukowy), Instytucje prawa ochrony środowiska, Geneza•rozwój•perspektywy, Warszawa 2010
- Rakoczy B. (red. naukowy), Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce, Warszawa 2017
- Rehbinder E., Incorporation of environmental impact assessment into existing legal systems and administrative procedures, [w:] Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, August 1987, Erich Schmidt Verlag, 1989

- Reilly W. K., Reflections on Rio, *Journal of Natural Resources & Environmental Law*, vol. 8, issue 2, 1992-1993
- Report of the Expert Group Meeting on Identification of Principles of International Law for Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 26-28 September 1995
- Reports of international arbitral awards, Trail Smelter case (United States, Canada), United Nations, vol. III, pp. 1905-1982, 2006
- Ritter C.D., McCratec G., Nilsson R.H., Fearnside P.M., Palme U., Antonelli A., Environmental impact assessment in Brazilian Amazonia: Challenges and prospects to assess biodiversity, *Biological Conservation*, vol. 206, February 2017
- Rivkin D.H., The role of environmental impact assessment in the decisionmaking process, Proceedings of an international workshop held in Heidelberg, Federal Republic of Germany, Erich Schmidt Verlag, August 1987
- Ryall A., Implementation of the Århus Convention through Community Environmental Law, *Environmental Law Review*, vol. 6, 2004
- Robinson N.A., Environmental Impact Assessment: an essential partner for protected area management, *Asia Pacific journal of environmental law*, vol. 6, issue 2, 2001
- Robinson N.A., International trends in environmental impact assessment, *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 19, issue 3, 1992
- Roders A.P., Bond A., Teller J., Determining effectiveness in heritage impact assessments, 33rd Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment 13 – 16 May 2013, Calgary
- Roliński M., Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red. nauk.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016
- Rossi G., *Diritto dell'ambiente*, 3 wyd., G. Giappichelli Editore – Torino 2015
- Saarikoski H., Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000
- Sachariew K., The definition of thresholds of tolerance for transboundary Environmental injury under international law: development and present status, *Netherlands International Law Review*, vol. 37, issue 2, 1990
- Sadar M.H., Catalysing more debate on environmental impact assessment, *Impact Assessment and Project Appraisal*, December 2002
- de Sadeleer N., *Environmental Principles. From political slogans to legal rules*, Oxford University Press, 2002



- Sadler B., *Environmental Assessment In A Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance*, final report of the international study of the effectiveness of environmental assessment, Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment. Ottawa: Ministry of Supply and Services; 1996
- Salder B., *Towards the improved effectiveness of environmental assessment*, Executive summary of interim report prepared for IAIA'95, Durban, Południowa Afryka 1995
- Salder B., Verhee R., *Strategic environmental Assessment: status, challenges, and future directions*, Ministry of Housing, Spatial Plan and the environment of the Netherlands, Publication no. 54, The Hague, Netherlands, 1996
- Scott-Samuel A., *Health impact assessment – Theory into practice*, *Journal Epidemiology Community Health*, vol. 52, issue 11, November 1998
- Sand P.H., *International Environmental Law after Rio*, *European Journal of International Law*, vol. 4, issue 3, 1 January 1993
- Sands P., *International Law in the Field of Sustainable Development*, *British Yearbook of International Law*, 1994
- Sands P., *Principles of international environmental law*, 2 ed., Cambridge University Press, 2003
- Sassman W., *The Grass Is Always Greener: Keystone XL, Transboundary Harms, and Guidelines for Cooperatice Environmental – Impact Assessment*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 45, no. 5, 2012
- Schwemin S., *What if we could sue the hurricanes? The necessity of recognizing the rights of natural entities*, *Barry Law Review*, vol. 11, issue 1, 2008
- Seabed Disputes Chamber of The International Tribunal For The Law Of The Sea, *Responsibilities and Obligations Of States Sponsoring Persons and Entities with Respect to Activities in The Area*, Advisory Opinion, 1 February 2011
- Shaw M.N., *Prawo międzynarodowe*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006
- Shihata I.F.I. (ed.), *The World Bank in a Changing World: Selected Essays and Lectures*, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/London/Boston, 1993
- Shihata I.F.I., *The European Bank for Reconstruction and Development: a comparative analysis of the constituent agreement*, London/Dordrecht/Boston, 1990
- Shilton D.C., *Is the Supreme Court Hostile to NEPA? Some Possible Explanations for a 12-0 Record*, *Environmental Law*, vol. 20, no. 3
- Słownik języka polskiego PWN, Szymczak M. (red.), Warszawa 2001

- Smith E., Implementing the Espoo Convention: An International Financial Institution perspective, Bastmeijer K., Koivurova T. (eds.), *Theory and Practice of Transboundary Environmental Impact Assessment*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston 2008
- Smith J.L., Consideration of socioeconomic effects under NEPA and the EC directive on environmental impact assessment, *The University of Chicago Legal Forum*, 1992
- Sobczak K., *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, [w:] K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna)*, Katowice 1976
- Sohn L.B., The Stockholm Declaration on the human environment, *Harvard International Law Journal*, vol. 14, 1973
- Stewart R.B., Environmental Law in the United States and the European Community: Spillovers, Cooperation, Rivalry, Institutions, *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1992, issue 1, article 4, 1992
- Stępień M., *Systemowość prawa europejskiego*, Poznań 2008
- Stępień M., Jednolitość stosowania prawa międzynarodowego, red. A. Wnukiewicz-Kozłowska, *Aksjologia współczesnego prawa międzynarodowego*, Wrocław 2011
- Steinemann A., Rethinking human health impact Assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000
- Stephens T., *International Courts and Environmental Protection*, Cambridge University Press 2009
- Sunkin M., Ong D.M., Wight R., *Sourcebook on environmental law. Second edition*, Great Britain 2002
- Sunstein C.R., The Paralyzing Principle, Regulation, winter 2002-2003
- Swangjang K., Comparative review of EIA in the Association of Southeast Asian Nations, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 72, 2018
- Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2014
- Tabb W.M., Environmental Impact Assessment in the European Community: shaping international norms, *Tulane Law Review*, vol. 73, issue 3, February 1999
- Tesfaye A.A., Environmental Impact Assessment and monitoring under Ethiopian law, *Haramaya Law Review*, vol. 1, issue 1, 2012
- Tiéga A., Ramsar Convention on Wetlands: 40 Years of Biodiversity Conservation and Wise Use, *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 14, issue 3-4, 2011

- Tilleman W., Public Participation in the EIA Process: A Comparative Study of Impact Assessment in Canada, the United States and the European Community, 33 *Columbia J. of Transnational Law* 337 (1995)
- Timoshenko A., Creating a Legal Framework for Sustainable Development, *Environmental Policy and Law*, vol. 37, issue 4, May 2007
- Tinker C.J., Introduction to biological diversity: law, institutions, and science, *Buffalo Journal of International Law*, vol. 1, no. 1, spring 1994
- Trouwborst A., Prevention, Precaution, Logic and Law – the Relationship between the Precautionary Principle and the Preventative Principle in International Law and Associated Questions, *Erasmus Law Review*, vol. 2, issue 2, 2009
- Tukker A., Life cycle assessment as a tool in environmental impact assessment, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000
- Wasilewski T., *Stosunek wzajemny Porządek międzynarodowy. Prawo międzynarodowe. Europejskie prawo wspólnotowe. Prawo krajowe*, Toruń 2009
- Ward W.R., Man or Beast: The Convention on Biological Diversity and The Emerging Law of Sustainable Development, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 28, 1995
- Wathern P. (ed.) *Environmental Impact Assessment. Theory and Practice*, Routledge, Taylor&Francis Group, London and New York, 2004
- Wiśniewski A., *Prawo Międzynarodowe Publiczne a Prawo Unii Europejskiej*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego Publicznego, 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2012
- Wiszniewska B., Farr J.A., Jendrośka J., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Ministerstwo Środowiska 2002
- Wold C. A. & Durwood Zaelke, Promoting Sustainable Development and Democracy in Central and Eastern Europe: The Role of the European Bank for Reconstruction and Development, *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 7, issue 3, Article 7, 1992
- Wood Ch., *Environmental Impact Assessment. A comparative Review*, Routledge; 2 ed., 2002
- Wood G., Is what you see what you get? Post-development auditing of methods used for predicting the zone of visual influence in EIA, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 20, 2000
- Wood H. W. Jr., The United Nations World Charter for Nature: the developing nations' initiative to establish protections for the environment, *Ecology Law Quarterly*, vol. 12, 1985

- World Bank, *The World Bank and the Environment*, Washington, DC, 1993
- World Bank, *Third Environmental Impact Assessment Review (FY 96–00)*, at 6, 2002
- World Bank, *The Impact of Environmental Assessment: A Review of World Bank Experience*, World Bank Technical Paper No. 363, 1997, XVI
- World Bank, *OP/BP 4.01 Environmental Assessment*, October 1991
- The World Bank and Environmental Assessment: An Overview; *Environmental Assessment Sourcebook Update*, April 1993, no. 1
- Weiss E.B., *Voluntary Commitments as Emerging Instruments in International Environmental Law*, *Environmental Policy and Law*, vol. 44, issue 1-2, April 2014
- Wróblewski J., *Wybrane zagadnienia metodologiczne dogmatyki prawa*, [w:] J. Wróblewski red. *Zagadnienia metodologiczne prawoznawstwa. Materiały z sesji naukowej*, Łódź 27-28 marca 1980 r. Warszawa-Kraków-Łódź 1982
- Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki*, [w:] Kolasa J., Kozłowski A. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003
- Wyrozumska A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa, 2006
- Vadi V.S., *Environmental Impact Assessment In Investment Disputes: Method, Governance And Jurisprudence*, *XXX Polish Yearbook Of International Law*, 2010
- Vardon M., Castaneda J.P., Nagy M., Schenau S., *How the System of Environmental-Economic Accounting can improve environmental information systems and data quality for decision making*, *Environmental Science & Policy*, vol. 89, November 2018
- Venzke I., *How Interpretation Makes International Law. On semantic Change and Normative Twists*, Oxford University Press 2012
- Verschuuren J., *Global Environmental Law*, *Tilburg Law Review*, vol. 17, issue 2, 2012
- Xi W., *Implementation the Rio Declaration and Agenda 21 in China*, *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, vol. 5, issue 1, 2000
- Zaharchenko T.R., Goldenman G., *Accountability in Governance: The Challenge of Implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 4, 2004
- Zakrzewska M., *Model prawny udziału organizacji społecznych w ochronie środowiska*, Warszawa 2018
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010

Zhao H.Z., Ma A.J., Liang X.G., Shi P.L., Meng F.S., Post-project-analysis in Environmental Impact of the Ecological Construction Projects, *Procedia Environmental Sciences*, vol. 13, 2012

Zhou Y., Environmental impact assessment, Proceedings of a seminar of the United Nations Economic Commission for Europe, Villach, Austria, September 1979, Pergamon 1981

Spis stron internetowych:

[www.cec.org/about-us/NAAEC](http://www.cec.org/about-us/NAAEC)

[www.ecolex.org](http://www.ecolex.org)

[www.epa.gov/](http://www.epa.gov/)

[www.fao.org/](http://www.fao.org/)

[www.iaia.org](http://www.iaia.org)

[www.icj-cij.org/](http://www.icj-cij.org/)

[www.itlos.org](http://www.itlos.org)

[www.lumes.lu.se](http://www.lumes.lu.se)

[www.nilebasin.org](http://www.nilebasin.org)

[www.osce.org/](http://www.osce.org/)

[www.ramsar.org/](http://www.ramsar.org/)

[www.unece.org/env/pp/cc/html](http://www.unece.org/env/pp/cc/html)

[www.un.org/documents](http://www.un.org/documents)

[www.treaties.un.org.pl](http://www.treaties.un.org.pl)