

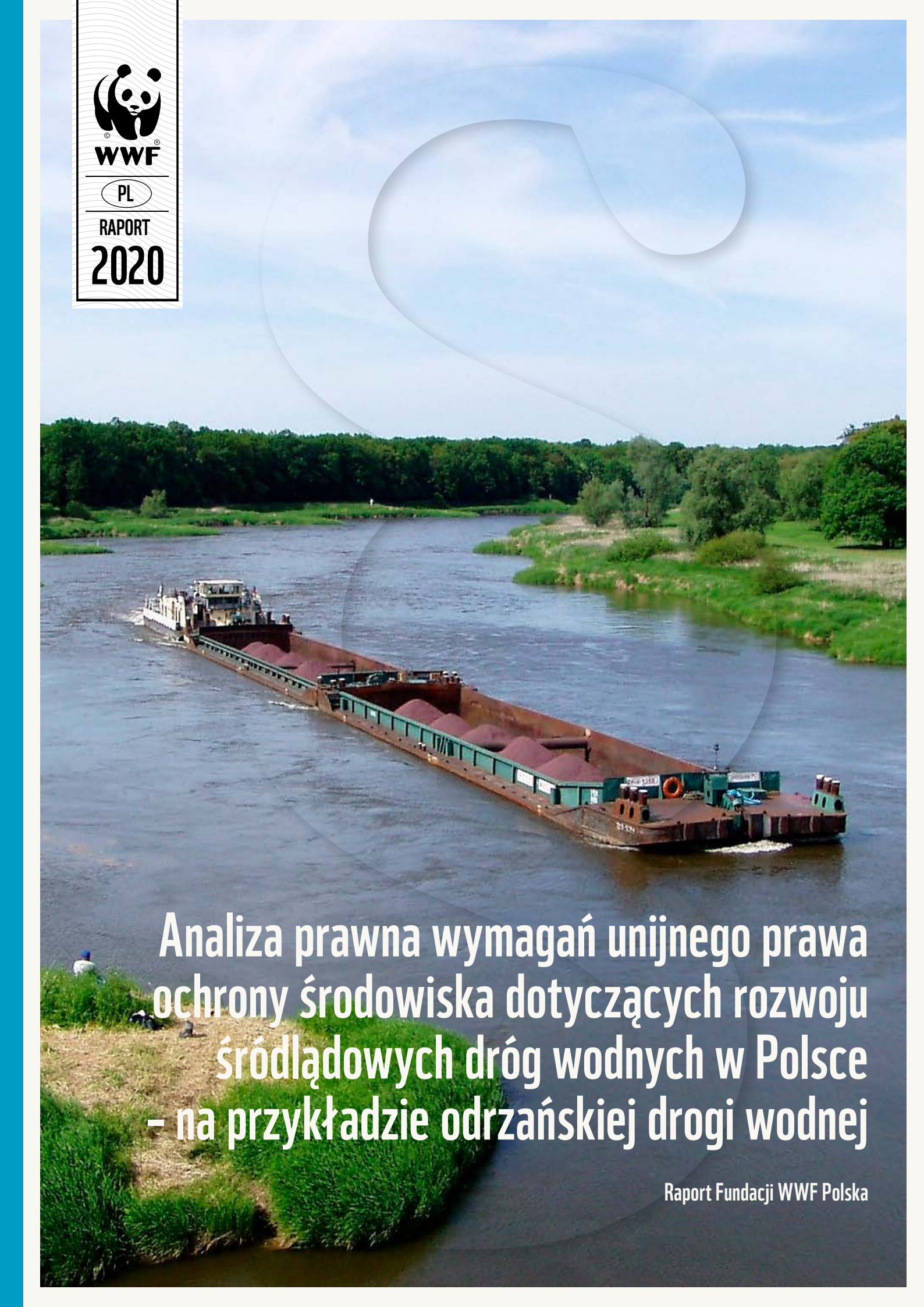


WWF

PL

RAPORT

2020



**Analiza prawna wymagań unijnego prawa  
ochrony środowiska dotyczących rozwoju  
śródlądowych dróg wodnych w Polsce  
– na przykładzie odrzańskiej drogi wodnej**

Raport Fundacji WWF Polska

ANALIZA PRAWNA WYMAGAŃ UNIJNEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA  
DOTYCZĄCYCH ROZWOJU ŚRÓDLĄDOWYCH DRÓG WODNYCH W POLSCE –  
NA PRZYKŁADZIE ODRZAŃSKIEJ DROGI WODNEJ

**Raport Fundacji WWF Polska**

Warszawa, styczeń 2020

opinia sporządzona na zlecenie Fundacji WWF Polska przez Kancelarię  
Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy. Prawo gospodarcze i ochrony środowiska, sp. z o.o.  
ul. Ofiar Oświęcimskich 41/43, 50-059 Wrocław

Wydawca:  
Fundacja WWF Polska  
ul. Usypiskowa 11, 02-386 Warszawa  
kontakt@wwf.pl

Redakcja:  
Piotr Nieznański, Fundacja WWF Polska

fot. okładka:  
Piotr Nieznański

copyright ©:  
Fundacja WWF Polska

# ANALIZA PRAWNA

## WYMAGAŃ UNIJNEGO PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA DOTYCZĄCYCH ROZWOJU ŚRÓDLĄDOWYCH DRÓG WODNYCH W POLSCE – NA PRZYKŁADZIE ODRZAŃSKIEJ DROGI WODNEJ

### SPIS TREŚCI

I.	Zakres i cel analizy .....	4
II.	Stan faktyczny dotyczący Odrzańskiej Drogi Wodnej będący podstawą analizy .....	6
III.	Znaczenie Porozumienia AGN i rozporządzeń unijnych.....	10
	III.1. Porozumienie AGN .....	10
	III.2. Prawo unijne .....	11
IV.	Realizacja Odrzańskiej Drogi Wodnej a wymagania unijnych przepisów z zakresu ochrony środowiska dotyczące procesu inwestycyjnego.....	13
	IV.1. Dyrektywa SEA i dyrektywa EIA .....	13
	IV.2. Dyrektywa habitatowa.....	16
	IV.3. Ramowa dyrektywa wodna .....	20
	IV.4. Wymagania dotyczące ochrony środowiska wynikające z rozporządzenia TEN-T .....	22
	Podsumowanie – streszczenie w języku niespecjalistycznym.....	24

# I. ZAKRES I CEL ANALIZY

---

1. Niniejsza analiza ma na celu rozważenie działań zmierzających do rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce w świetle wymagań stawianych przez unijne prawo ochrony środowiska, tj. przez wymienione niżej dyrektywy:

- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>1</sup> (dalej: **dyrektywa SEA**);
- 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<sup>2</sup> (dalej: **dyrektywa EIA**);
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>3</sup> (dalej: **dyrektywa habitatowa**);
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej<sup>4</sup> (dalej: **ramowa dyrektywa wodna**).

2. Analiza ta zostanie przeprowadzona **na przykładzie inwestycji w zakresie Odrzańskiej Drogi Wodnej**, o których informacje zostały przekazane przez Zamawiającego analizę.

Stan faktyczny, na podstawie którego zostanie przeprowadzona analiza opisano w **części II** niniejszej analizy. Ocenę tego stanu przedstawiono w **części IV**.

3. Ponadto analiza ma za zadanie zbadać czy zobowiązania Polski do rozwoju śródlądowych dróg wodnych w zakresie, w jakim przewidziano to w „Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do 2030 r.”<sup>5</sup> wynikają z:

- prawa międzynarodowego, tj. Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (dalej: **Porozumienie AGN**<sup>6</sup>),

---

1 Dz. Urz. UE L 197 z 27.7.2001

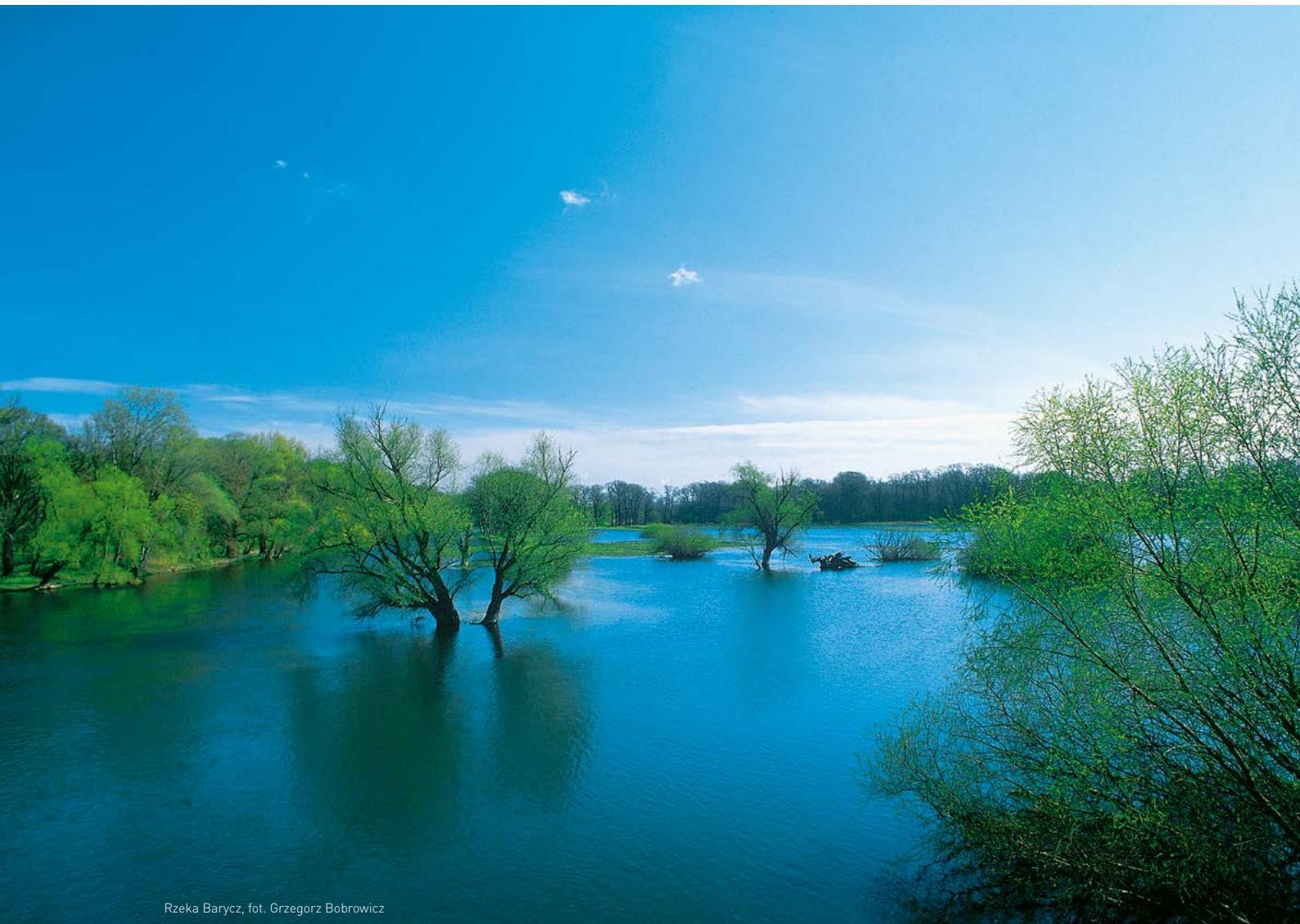
2 Dz. Urz. UE L 26 z 28.1.2012

3 Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992 ze zm.

4 Dz. Urz. WE L 327 z 22.12.2000 ze zm.

5 Uchwała nr 79 Rady Ministrów z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie przyjęcia „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” (M. P. z 2016 r. poz. 711)

6 Europejskie porozumienie w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzone w Genewie dnia 19 stycznia 1996 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 1137)



Rzeka Barycz, fot. Grzegorz Bobrowicz

- prawa unijnego, tj. rozporządzenia w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (dalej: **rozporządzenie TEN-T**<sup>7</sup>) oraz rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” dalej: **rozporządzenie „Łącząc Europę”**)<sup>8</sup>.

Zagadnienia te zostaną przedstawione w **części III** analizy.

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 348, str. 1 z późn. zm.)

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę”, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 348, str. 129 z późn. zm.)

## II. STAN FAKTYCZNY DOTYCZĄCY ODRZAŃSKIEJ DROGI WODNEJ BĘDĄCY PODSTAWĄ ANALIZY

---

4. W dniu 14 czerwca 2016 r. Rada Ministrów podjęła „uchwałę w sprawie przyjęcia ‘Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030’”.

W „Założeniach...” tych ujęto m.in. Odrzańską Drogę Wodną (jako drogę nr E-30) zakładając osiągnięcie przez nią międzynarodowej klasy żeglowności i włączenie jej w europejską sieć dróg wodnych – w tym: likwidację aktualnych wąskich gardeł, przystosowanie jej do parametrów klasy Va<sup>9</sup>, budowę na terytorium Polski odcinka brakującego połączenia Dunaj – Odra – Łaba oraz budowę Kanału Śląskiego.

W dalszej części „Założenia...” opisują szczegółowe zadania inwestycyjne, jako mają być podjęte na Odrzańskiej Drodze Wodnej (w tym: dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce, rozpoczęcie budowy dwóch nowych stopni: Lubiąż i Ścinawa, rozpoczęcie przebudowy śluz na skanalizowanym odcinku Odry w celu dostosowania ich do parametrów klasy Va itd.<sup>10</sup>).

5. Przed przyjęciem „Założeń...” nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

6. „Założenia...” przewidują także: „aktualizację krajowych dokumentów strategicznych pod kątem dostosowania ich do nowych celów” oraz „przygotowanie części dokumentacyjnej dla wszystkich inwestycji przewidzianych do realizacji w okresie długoterminowym, m.in. studiów wykonalności, projektów funkcjonalno-użytkowych, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko itd.”<sup>11</sup>.

---

9 W prawie polskim wymagania dla poszczególnych klas śródlądowych dróg wodnych określone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz. U. Nr 77, poz. 695)

10 Str. 10 „Założeń...”

11 Str. 9 „Założeń...”

7. W dniu 24 września 2019 r. Rada Ministrów podjęła „uchwałę w sprawie przyjęcia ‘Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku’”<sup>12</sup>.

Strategia ta zastąpiła przyjętą w 2013 r. „Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”<sup>13</sup>.

8. Zarówno Strategia z 2013 r., jak i Strategia roku z 2019 zostały poddane strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko<sup>14</sup>.

9. W Strategii Rozwoju Transportu z 2013 r. kwestia rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej została zasygnalizowana w jednym krótkim punkcie – mianowicie, wśród celów długoterminowych w odniesieniu do żeglugi śródlądowej wymieniono „ewentualną realizację programu włączenia Odrzańskiej Drogi Wodnej do europejskiej sieci transportowej” (pkt 4.1.3 Strategii).

Uszczegółowienie zapisów Strategii Rozwoju Transportu z 2013 r. zawarte było w „Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)” przyjętym przez rząd dnia 13 października 2014 r.

Dokument ten także poddany był strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko<sup>15</sup>. Dokument Implementacyjny miał za zadanie, między innymi, określenie kryteriów, na podstawie których projekty były kwalifikowane do dofinansowania ze środków unijnych (POIiŚ 2014-2020)<sup>16</sup>. W odniesieniu do projektów z zakresu śródlądowego transportu wodnego promowane było m.in. dostosowanie dróg wodnych do II lub III klasy żeglowności<sup>17</sup> – nie odnoszono się do klas wyższych (nie przewidywano ich).

10. Z dostępnych dokumentów wynika, że w podczas opracowywania Strategii z 2013 r. i towarzyszącego jej Dokumentu Implementacyjnego nie przeprowadzono analizy wariantowej różnych rodzajów (gałęzi) transportu. Inaczej mówiąc, nie rozważano jakie skutki miałyby np. przesunięcie jakiejś części przewidywanego transportu z wodnego na kolejowy lub odwrotnie.

Wręcz przeciwnie, w „Podsumowaniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Strategii Rozwoju Transportu” z 2013 r., stanowiącym załącznik nr 1 do tej Strategii, zapisano: „Wskazanie w Prognozie konkretnych propozycji rozwiązań alternatywnych dla projektu SRT w sferze kierunków działań było utrudnione, gdyż w analizowanej strategii trans-

12 Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M. P. z 2019 r. poz. 1054)

13 Uchwała Nr 6 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) (M. P. z 2013 r. poz. 75)

14 Informacje na temat strategicznej oceny oddziaływania SRT z 2019 r., w tym prognozę oddziaływania na środowisko można znaleźć na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/projekt-strategii-zrownowazonego-rozwoju-transportu-do-2030-roku2> (dostęp: 20.10.2019). Informacje na temat strategicznej oceny oddziaływania SRT z 2013 r. (bez prognozy) można znaleźć na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/strategia-rozwoju-transportu-do-2020-roku-z-perspektywa-do-2030-roku> (dostęp: 20.10.2019).

15 Treść Dokumentu Implementacyjnego, a także opracowana dla niego prognoza oddziaływania na środowisko dostępne są na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/strategia-rozwoju-transportu-do-2020-roku-z-perspektywa-do-2030-roku> (dostęp: 20.10.2019).

16 Rozdział 5 Dokumentu

17 Rozdział 5.5, str. 47 Dokumentu

*portowej wymienia się, jak się wydaje, wszystkie możliwe rodzaje działań mających na celu rozwój i modernizację sektora transportu”.*

**11.** W aktualnie obowiązującej Strategii Rozwoju Transportu z 2019 r. przewiduje się uzyskanie międzynarodowych klas żeglowności przez śródlądowe drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym, tj. przez te, które są wymienionych w Porozumieniu AGN – co obejmuje również Odrzańską Drogę Wodną.

„Międzynarodowa klasa żeglowności” oznacza klasę co najmniej IV (wymaganą przez Porozumienie AGN). W rozdziale 11.4 Strategii za jeden ze wskaźników jej zrealizowania uznano *„długość w kilometrach śródlądowych dróg wodnych zaklasyfikowanych na podstawie parametrów klasyfikacyjnych do klasy drogi wodnej IV, Va i Vb”.*

W Strategii przewiduje się m.in. realizację następujących działań: *„kontynuacja działań na rzecz usunięcia aktualnych miejsc limitujących regularną żeglugę śródlądową na Odrzańskiej Drodze Wodnej poprzez prace utrzymaniowe i regulacyjne; dokończenie budowy stopnia wodnego Malczyce i jego pełne uruchomienie; kontynuacja działań na rzecz budowy stopni wodnych na Odrze w Lubiążu i Ścinawie”.*

**12.** Z dostępnych dokumentów nie wynika, aby podczas opracowywania Strategii z 2019 r. przeprowadzono analizy wariantową pomiędzy różnymi gałęziami transportu.

W „Podsumowaniu procesu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Strategii Rozwoju Transportu” z 2019 r. zapisano:

*„Alternatywnym rozwiązaniem jest ograniczenie rozwoju transportu, co niesłoby negatywne skutki dla gospodarki, ludzi, a także środowiska. Dlatego nie rozpatrywano takiego rozwiązania. Dopiero w przypadku konkretnych projektów strategicznych lub inwestycji rozpatrywać można różne warianty alternatywne.”* (str. 3).

Natomiast w prognozie oddziaływania na środowisko Strategii wskazano: *„Mając na względzie, iż główne cele i założenia projektu SRT wynikają z dokumentów krajowych wyższego rzędu, a także prawa krajowego i unijnego oraz dokumentów implementacyjnych, przedstawienie wariantów alternatywnych dla głównych celów oraz kierunków i priorytetów Strategii jest ograniczone”* (str. 320).

**13.** Aktualnie Ministerstwo Gospodarki Wodnej i Żeglugi Śródlądowej opracowuje „Program Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej”. W ramach prac nad tym Programem przewiduje się przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Przyjęcie gotowego programu planowane jest na rok 2021<sup>18</sup>. W programie ma być przewidziana realizacja przedsięwzięć mających zapewnić zakwalifikowanie Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy Va.

<sup>18</sup> Informacje na temat zakładanego harmonogramu prac nad Programem znaleźć można na stronie MG MiZS: <https://gospodarkamorska.bip.gov.pl/zezluga-srodladowa/program-rozwoju-odrzańskiej-drogi-wodnej-konsultacje-projektu-harmonogramu-prac.html> (dostęp na: 20.10.2019 r.)





Rzeka Barycz, fot. Grzegorz Bobrowicz

**14.** Na przełomie roku 2018 i 2019 r. PGW Wody Polskie ogłosiło przetargi: na „Projekt budowlany i projekt wykonawczy na budowę stopnia wodnego „Lubiąż” na rzece Odrze w rejonie wsi Gliniany wraz z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji”<sup>19</sup> oraz na „Projekt budowlany i projekt wykonawczy na budowę stopnia wodnego „Ścinawa” na rzece Odrze wraz z uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na realizację inwestycji”<sup>20</sup>.

W dokumentach SIWZ dla obu przetargów wskazano, że celem inwestycji będzie m.in. przyczynienie się do uzyskania przez Odrę klasy żeglowności Va.

Przetargi te rozstrzygnięto: w czerwcu 2019 r. (dla stopnia Lubiąż) i we wrześniu 2019 r. (dla stopnia Ścinawa).

<sup>19</sup> <https://wodypolskie.bip.gov.pl/publiccontracts/view/16293>

<sup>20</sup> [https://wroclaw.rzgw.gov.pl/pl/auctions-details/7771/WR\\_ROZ\\_281\\_7\\_2019-%E2%80%9EProjekt\\_budowlany\\_i\\_projekt\\_wykonawczy\\_na\\_budowe\\_stopnia\\_wodnego\\_%E2%80%9EScinawa%E2%80%9D\\_na\\_rzece\\_Odrze\\_wraz\\_z\\_uzyskaniem\\_decyzji\\_o\\_pozwoleniu\\_na\\_realizacje\\_inwestycji\\_%E2%80%9D](https://wroclaw.rzgw.gov.pl/pl/auctions-details/7771/WR_ROZ_281_7_2019-%E2%80%9EProjekt_budowlany_i_projekt_wykonawczy_na_budowe_stopnia_wodnego_%E2%80%9EScinawa%E2%80%9D_na_rzece_Odrze_wraz_z_uzyskaniem_decyzji_o_pozwoleniu_na_realizacje_inwestycji_%E2%80%9D)

# III. ZNACZENIE POROZUMIENIA AGN I ROZPORZĄDZEŃ UNIJNYCH

---

## III.1. Porozumienie AGN

**15.** Porozumienie AGN zostało przez Polskę ratyfikowane dnia 6 marca 2017 r. (tego dnia Prezydent PR podpisał akt ratyfikacji). Wcześniej, w drodze ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r.<sup>21</sup>, zgody na ratyfikację udzielił Parlament.

**16.** Artykuły 1 i 2 tego Porozumienia stanowią, że Strony Porozumienia przyjmują plan rozwijania i budowy sieci dróg wodnych opisanych w Aneksie I i II do Porozumienia, przy czym tak stworzona sieć dróg wodnych będzie odpowiadać charakterystyce zawartej w Aneksie III do Porozumienia.

Aneks I do Porozumienia wymienia m.in. drogę wodną E-30 obejmującą Odrę (odpowiadającą Odrzańską Drogę Wodną).

Aneks III wymaga spełnienia przez drogę wodną co najmniej wymogów klasy IV, natomiast podczas modernizacji istniejących dróg zaleca spełnienie paramentów przynajmniej klasy Va.

**17.** Oznacza to, że ratyfikując Porozumienie AGN Polska zobowiązała się do osiągnięcia przez wskazane w nim odcinki Odry parametrów co najmniej klasy IV. W przypadku prowadzenia modernizacji tej drogi wodnej (takiej jak planowana na podstawie dokumentów opisanych w części II analizy) – „zalecane jest”, aby droga ta osiągnęła parametry klasy Va.

**18.** Porozumienie AGN nie zawiera przy tym żadnych przepisów dotyczących ochrony środowiska, wymagań środowiskowych itd. (co jednak nie oznacza, że wymagania takie – wynikające z innych, opisanych niżej, przepisów – przestają obowiązywać w odniesieniu do realizacji dróg wodnych).

---

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o ratyfikacji Europejskiego porozumienia w sprawie głównych śródlądowych dróg wodnych o znaczeniu międzynarodowym (AGN), sporządzonego w Genewie dnia 19 stycznia 1996 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 186)

19. Jednocześnie należy zauważyć, że sama ratyfikacja przez Polskę Porozumienia – i tym samym przyjęcie wynikających z niego zobowiązań – była decyzją, do podjęcia której Polska nie była zobowiązana np. ze względu na swoje członkostwo w UE (Unia nie jest stroną Porozumienia, w odróżnieniu od niektórych innych umów międzynarodowych).

A zatem nie broni się argument o istnieniu zewnętrznego, narzuconego przez AGN, zobowiązania do realizacji dróg wodnych określonej klasy. Można założyć, że to raczej ratyfikacja Porozumienia (dokonana zaledwie trzy lata temu) była efektem podjęcia politycznej decyzji o rozwoju dróg śródlądowych w Polsce, a odwrotnie.

Na marginesie można wspomnieć, że art. 15 Porozumienia przewiduje możliwość jego wypowiedzenia – w przypadku rezygnacji z realizacji jego postanowień.

## III.2. Prawo unijne

20. Unijne rozporządzenie TEN-T, jak każde takie rozporządzenie, obowiązuje w Polsce bezpośrednio (nie jest konieczna jego transpozycja do prawa krajowego).

21. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia, ma ono zastosowanie do transeuropejskiej sieci transportowej przedstawionej na mapach znajdujących się w załączniku I.

Załącznik I zawiera mapy pokazujące sieci transportowe w poszczególnych państwach.

Na terenie Polski nie przewiduje on prawie żadnej śródlądowej drogi wodnej – z wyjątkiem granicznego fragmentu Odry w okolicach Szczecina.

Poniżej przedstawiono odpowiednią mapę stanowiącą fragment załącznika I do rozporządzenia TEN-T:



Oznacza to, że na terenie Polski nie przewidziano w tym rozporządzeniu tworzenia prawie żadnych śródlądowych dróg wodnych.

**22.** Rozporządzenie TEN-T przewiduje także tworzenie „korytarzy sieci bazowej”, które są „instrumentem ułatwiającym skoordynowane wdrażanie sieci bazowej” (art. 42-48 rozporządzenia).

Listę tych korytarzy określa załącznik I część I do rozporządzenia „Łącząc Europę” (rozporządzenie TEN-T odsyła do niego w art. 44 ust. 1).

Rozporządzenie „Łącząc Europę” we wskazanym załączniku wymienia wprowadzie korytarz „Szczecin/Świnoujście – Poznań – Wrocław – Ostrawa”, co częściowo (ale tylko częściowo) mogłoby się pokrywać z trasą Odrzańskiej Drogi Wodnej, ale jednocześnie nie przesądza ono jaki rodzaj transportu ma być rozwijany w ramach tego korytarza, w szczególności nie wskazuje, że mają to być śródlądowe drogi wodne.

Wręcz przeciwnie: tabela zawarta w załączniku I części I rozporządzenia „Łącząc Europę”, przedstawiająca „Wstępnie zidentyfikowane odcinki, w tym projekty” składające się na korytarz Szczecin/Świnoujście – Poznań – Wrocław – Ostrawa, wymienia tu transport kolejowy i drogowy.

**23.** W konsekwencji trzeba uznać, że opisane wyżej unijne rozporządzenia nie zobowiązują Polski do rozwoju śródlądowych dróg wodnych.



Rzeka Dolna Odra, fot. Grzegorz Bobrowicz

# IV. REALIZACJA ODRZAŃSKIEJ DROGI WODNEJ A WYMAGANIA UNIJNYCH PRZEPISÓW Z ZAKRESU OCHRONY ŚRODOWISKA DOTYCZĄCE PROCESU INWESTYCYJNEGO

---

## IV.1. Dyrektywa SEA i dyrektywa EIA

24. Dyrektywa SEA nakazuje przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla wszystkich planów i programów, które:

- są przygotowane m.in. dla transportu czy gospodarki wodnej, i które ustalają ramy dla przyszłych zezwoleń na realizację przedsięwzięć, o których mowa w załącznikach I i II do dyrektywy EIA,
- są wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne; (art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy SEA).

25. Obowiązek ten dotyczy wszystkich planów i programów spełniających powyższe kryteria, niezależnie od nadanej im nazwy (tytułu) – obejmuje zatem także dokument o nazwie „Założenia”.

26. „Wymaganie opracowania dokumentu przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne” należy rozumieć szeroko. Nie chodzi tu o sytuację, gdy opracowanie tego dokumentu jest obowiązkowe – wystarczy, że dany organ ma kompetencje do opracowania takiego planu lub programu, i że przewidziana jest odpowiednia procedura jego przyjęcia<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. opracowanie przygotowane przez Komisję Europejską: Environmental assessment of projects and plans and programmes. Rulings of the Court of Justice of the European Union, EU 2017, str. 87

Należy uznać, że przyjęcie „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030” spełniało taki wymóg.

27. Przepisy polskie transponujące dyrektywę SEA także wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu dokumentów strategicznych (polityk, strategii, planów, programów) z dziedziny m.in. transportu i gospodarki wodnej, jeśli wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy ooś<sup>23</sup>).

Polskie przepisy nie zawierają przy tym wskazania, że chodzi o dokumenty wymagane przez „przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne”.

28. Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że **niezgodne z prawem było nieprzeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030”** przyjętych uchwałą Rady Ministrów.

Założenia te określają nie tylko cel (osiągnięcie przez drogi wodne parametrów klasy Va), ale też konkretne działania i przedsięwzięcia mające doprowadzić do osiągnięcia tego celu. Przedsięwzięcia te należą natomiast do kategorii „mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

29. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko będzie wprawdzie przeprowadzona dla opracowywanego obecnie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej”, ale trudno uznać, że naprawia to sytuację.

Przyjęcie „Programu...” planowane jest bowiem dopiero na 2021 rok, a już wcześniej – na podstawie „Założeń...” – podjęto przygotowania do realizacji konkretnych przedsięwzięć zmierzających do podniesienia parametrów Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy Va – choćby wskazanych wyżej stopni wodnych „Lubiąż” i „Ścinawa”.

30. Tymczasem, przy planowaniu i ocenie oddziaływania na środowisko tego typu złożonych działań – zmierzających do osiągnięcia określonego celu (doprowadzenia drogi wodnej do określonych parametrów poprzez realizację szeregu przedsięwzięć) **należałoby zastosować podejście polegające na opracowywaniu i ocenie dokumentów od najbardziej ogólnych, do najbardziej szczegółowych.**

31. Koncepcja ta nosi nazwę „tieringu” (stopniowania)<sup>24</sup>; ma ona na celu nie tylko uniknięcie powielania przeprowadzonych już ocen, ale przede wszystkim zapewnienie, że pewne decyzje – na przykład odnośnie tego który rodzaj transportu towarowego rozwijać (np. kolej czy żeglugę) – zostaną podjęte na etapie dokumentów o wyższym stopniu ogólności, by następnie przejść do oceny rozwiązań coraz bardziej szczegółowych (np. oceny oddzia-

23 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 z późn. zm.)

24 Na temat tieringu zob.: J. Arts, P. Tomlinson and H. Voogd, EIA and SEA tiering: the missing link?, Position Paper Conference on “International experience and perspectives in SEA”, International Association of Impact Assessment, 26-30 September 2005, Prague, dostępne na: [www.iaia.org](http://www.iaia.org) (dostęp: 20.10.2019)

ływania na środowisko rozwoju konkretnego rodzaju dróg transportowych, takich jak drogi wodne), a w końcu zejść na poziom konkretnej drogi i planowanych w jej ramach przedsięwzięć, dla których wymagane będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą EIA.

Jak wskazano w literaturze, tiering oznacza przeprowadzanie sekwencji ocen oddziaływania na środowisko na kolejnych etapach planowania, co pozwala uniknąć przedwczesnego przesądzenia określonych kwestii (przyjęcia określonych rozwiązań) zanim rozważone zostaną zagadnienia ogólniejsze<sup>25</sup>.

**32.** Tymczasem w rozważanym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której:

- a) najpierw przyjęto Strategię Rozwoju Transportu z 2013 r. i towarzyszący jej Dokument Implementacyjny, w których nie mówiono jeszcze o doprowadzeniu śródlądowych dróg wodnych do klasy Va (w jednym punkcie Strategii zasygnalizowano jedynie potencjalną możliwość uzyskania klasy międzynarodowej, a więc co najmniej IV przez Odrzańską Drogę Wodną), w konsekwencji nie dokonano oceny oddziaływania na środowisko takiego rozwiązania;
- b) następnie, w czerwcu 2016 r., przyjęto „Założenia do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2030”, gdzie przewidziano realizację dróg wodnych w klasie Va; dla dokumentu tego nie przeprowadzono w ogóle oceny oddziaływania na środowisko;
- c) potem przystąpiono do procesu inwestycyjnego konkretnych przedsięwzięć mających na celu osiągnięcie przez rzekę Odrę parametrów dla klasy Va (stopnie wodne „Lubiąż” i „Ścinawa”, o których informacje dostarczył Zamawiający niniejszą analizę; być może prowadzone są takie procesy także dla innych przedsięwzięć). Przetargi dla dwóch wskazanych wyżej stopni rozstrzygnięto odpowiednio w czerwcu i wrześniu 2019 r., co oznacza, że obecnie prowadzane dla nich będą procedury ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, przy czym na tym etapie nie będzie już możliwości rozważania wariantów dotyczących klasy żeglowności Odry, ponieważ o tym, że ma to być klasa Va zdecydowano już na etapie ww. „Założeń...” przyjętych bez oceny oddziaływania na środowisko;
- d) następnie, we wrześniu 2019 r., przyjęto nową Strategię Rozwoju Transportu, która przewiduje już wprawdzie realizację śródlądowych dróg wodnych o klasie Va, ale po pierwsze nastąpiło to po podjęciu decyzji o rozpoczęciu procesu zatwierdzania i realizacji konkretnych przedsięwzięć, po drugie przy jej przyjęciu nie przeprowadzono analizy wyboru między poszczególnymi rodzajami transportu (międzygałęziowej),
- e) na koniec dopiero, w 2021 r., planuje się przyjęcie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej”, poddanego ocenie strategicznej; do czasu przyjęcia tego Programu procedura dotycząca konkretnych przedsięwzięć, o których mowa wyżej w pkt c) zostanie już zapewne zakończona, a być może rozpoczęta już zostanie ich realizacja, co z kolei spowodowałoby nieodwracalne zmiany w środowisku.

25 J. Arts, P. Tomlinson and H. Voogd, *ibid*, str. 1

**33.** Trudno więc mówić tu o spójnym i usystematyzowanym podejściu do procesu planowania rozwoju dróg wodnych jako jednego z rodzajów transportu.

**34.** W literaturze wskazuje się ponadto, że skorzystanie z funduszy unijnych na rozwój śródlądowych dróg wodnych uwarunkowany jest przeprowadzeniem rzetelnych porównań międzygałęziowych (między poszczególnymi rodzajami transportu) na poziomie strategicznym<sup>26</sup>. Jak wskazano wyżej, analiza międzygałęziowa nie została w ramach ocen strategicznych przeprowadzona.

**35.** Jak wskazano wyżej, realizacja konkretnych przedsięwzięć składających się na Odrzańską Drogę Wodną będzie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć uregulowanej w dyrektywie EIA.

Zgodnie z prawem polskim, ocena ta przeprowadzana będzie w ramach wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

**36.** Zgodnie z załącznikiem IV pkt 5 *in fine* dyrektywy EIA, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien opisywać m.in. skumulowane oddziaływanie ocenianego przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami, tam gdzie do kumulacji dochodzi. Prawo polskie precyzuje tu, że konieczne jest rozważenie kumulacji oddziaływań z innymi realizowanymi, zrealizowanymi i planowanymi przedsięwzięciami (art. 66 ust. 1 pkt 3b ustawy ooś).

W przypadku przedsięwzięć realizowanych w ciągu jednej rzeki konieczne będzie uwzględnienie ich łącznego wpływu na jej stan.

**37.** Zgodnie z prawem polskim, w ramach oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia przeprowadzanej przed wydaniem decyzji środowiskowej, będzie też musiała być przeprowadzona ocena habitatowa oraz ocena oddziaływania na cele ochrony środowiska w zakresie ochrony wód – kwestie te zostaną omówione poniżej.

## IV.2. Dyrektywa habitatowa

**38.** Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy habitatowej, wszelkie plany lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania obiektu wyznaczonego jako obszar Natura 2000, ale które mogą na ten obszar w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, muszą być poddane odpowiedniej ocenie ich oddziaływania na dany obszar z punktu widzenia założeń jego ochrony.

<sup>26</sup> M. Pchałek, Prawo środowiska Unii Europejskiej a rozwój śródlądowych dróg wodnych, Europejski Przegląd Sądowy, 2019, nr 11, str. 18-24



W świetle wniosków wynikających z tej oceny, właściwe władze krajowe mogą wyrazić zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie tylko po upewnieniu się, że nie będzie on wpływać negatywnie na integralność danego obszaru.

**39.** W przypadku, gdy ocena, o której mowa w art. 6 ust. 3 da wyniki negatywne (wykaże znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000), plan może być przyjęty a przedsięwzięcie autoryzowane tylko wówczas, gdy w ramach przeprowadzonej oceny zostanie wykazane, że:

- a) nie istnieją alternatywne sposoby zrealizowania zakładanego celu przedsięwzięcia lub planu,
- b) konieczność ich realizacji wynika z nadrzędnego interesu publicznego,
- c) podjęte zostaną wszelkie działania kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000.

Dodatkowe obostrzenia dotyczą obszarów, na których znajduje się priorytetowe siedlisko lub występuje gatunek o znaczeniu priorytetowym – wówczas na realizację planu lub przedsięwzięcia można wyrazić zgodę tylko z uwagi na względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, bądź też na pozytywne skutki o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska. Zezwolenie ze względu na inne przyczyny związane z nadrzędnym interesem publicznym można wydać tylko po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

**40.** W prognozie oddziaływania na środowisko przygotowanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko Strategii Rozwoju Transportu z 2019 r. stwierdzono:

*„Na etapie opracowania niniejszej Prognozy, która w większości ocenia zadania wskazane w Strategii na poziomie ogólnym i strategicznym, nie uwzględniając dokładnych lokalizacji, ani warunków realizacji zadań, stwierdzono, iż realizacja przedmiotowego dokumentu nie spowoduje znaczące negatywne oddziaływanie na obszary Natura 2000. (...)*

*Ze względu na wysoki poziom ogólności analizowanego dokumentu, zwrócono uwagę na projekty, których ewentualna realizacja może potencjalnie powodować negatywny wpływ na obszary Natura 2000. W uzasadnionych przypadkach analiza taka powinna zostać przeprowadzona na etapie inwestycyjnym.*

*Ze względu na szeroką skalę działań zaplanowanych do realizacji, na etapie opracowania Strategii można jedynie stwierdzić, iż należy indywidualnie przeprowadzić rozpoznanie możliwych oddziaływań na obszary Natura 2000 i przeanalizować stopień oddziaływania na nie poszczególnych inwestycji.*

(...)

***Na kolejnym etapie prac planistycznych związanym z dostępnością bardziej szczegółowych danych w zakresie planowanego zadania dotyczącego budowy planowanych śródlądowych dróg wodnych o międzynarodowej klasie (co najmniej IV), zasadne są szczegółowsze analizy celem wyjaśnienia możliwości wystąpienia negatywnego oddziaływania na obszary chronione leżące w dolinach tych rzek.*** [podkr. aut.]

*W związku ze stwierdzeniem potencjalnie negatywnego oddziaływania na przedmioty ochrony w obszarach Zalew Kamieński i Dziwna PLB320011 oraz Delta Świny PLB320002 zaproponowano działania minimalizujące, które powinny w znacznym stopniu zredukować presje na gatunki i siedliska objęte ochroną w ww. obszarach”.*

Oznacza to, że prognoza nie wyklucza wystąpienia negatywnego oddziaływania realizacji śródlądowych dróg wodnych na obszary Natura 2000, zastrzegając, że na etapie Strategii nie ma wystarczających danych, aby oddziaływanie to stwierdzić.

**41.** Jak dotąd oddziaływanie Odrzańskiej Drogi Wodnej na obszary Natura 2000 nie zostało zbadane. Powinno to zostać zrobione kompleksowo w odniesieniu do skumulowanego oddziaływania na poszczególne, leżące w dolinie Odry obszary. Przedsięwzięcia zlokalizowane w górnym biegu rzeki mogą oddziaływać także na obszary położone niżej, zwłaszcza jeśli oddziaływanie to zostanie skumulowane.

**42.** Zanim jednak będzie szansa na dokonanie kompleksowej oceny Odrzańskiej Drogi Wodnej na obszary Natura 2000 (w ramach strategicznej oceny Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej), może okazać się, że wydawane już są decyzje zatwierdzające poszczególne przedsięwzięcia składające się na podniesienie parametrów Odry do zakładanej klasy Va.

Co prawda w ramach zatwierdzania owych poszczególnych przedsięwzięć także konieczne będzie przeprowadzenie oceny wpływu na obszary Natura 2000, ale – nawet przy uwzględnieniu oddziaływań skumulowanych – będzie ona skupiona na przedsięwzięciu będącym przedmiotem wydawanej akurat decyzji środowiskowej.

**43.** Rozstrzygnięcie, czy dla merytorycznej poprawności oceny habitatowej przedsięwzięć składających się na Odrzańską Drogę Wodną konieczne jest przeprowadzenie tej oceny w ramach jednej spójnej procedury leży poza zakresem analizy prawnej. W przypadku, gdyby analiza przyrodnicza wykazała, że jest to niezbędne, to trzeba by uznać, że zapewnienie prawidłowej implementacji dyrektywy habitatowej wymagałoby zatem wstrzymania rozstrzygnięć w sprawie poszczególnych przedsięwzięć do czasu przeprowadzenia kompleksowej oceny habitatowej dla całej drogi wodnej.

**44.** Gdyby z oceny tej wynikało, że realizacja Odrzańskiej Drogi Wodnej może spowodować znaczące negatywne oddziaływanie na obszary Natura 2000, to dla zezwolenia na tę realizację konieczne byłoby wykazanie spełnienia wymienionych wyżej (w pkt 39) przesłanek.

W przypadku, gdyby konieczne okazało się przeprowadzenie kompensacji przyrodniczej, powinna ona być zaplanowana kompleksowo – tak, aby nie okazało się, że wykonanie kompensacji ustalonej w ramach zatwierdzania jednego przedsięwzięcia stanie się niemożliwe ze względu na realizację kolejnego.



Rzeka Bóbr, fot. Grzegorz Bobrowicz

## IV.3. Ramowa dyrektywa wodna

45. Ramowa dyrektywa wodna zobowiązuje państwa członkowskie do podejmowania środków zmierzających do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód, określonych przede wszystkim w art. 4 tej dyrektywy. W odniesieniu do wód powierzchniowych w uproszczeniu można stwierdzić, że celem takim jest osiągnięcie przez poszczególne części wód stanu dobrego oraz niepogorszenie stanu istniejącego.

W odniesieniu do obszarów chronionych, takich jak Natura 2000, wymagane jest osiągnięcie i utrzymanie norm i celów wynikających z przepisów, na podstawie których te obszary zostały utworzone<sup>27</sup>.

46. W przypadku, gdy w ramach oceny oddziaływania zostanie wykazane, że realizacja przedsięwzięcia wpłynie negatywnie na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, realizacji przedsięwzięcia należy co do zasady zakazać – chyba że zostaną spełnione przesłanki uzasadniające przyznania tzw. derogacji, czyli zwolnienia z tego zakazu.

47. Przesłanki te określono w art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej w następujący sposób:

- a) zostały podjęte wszystkie praktyczne kroki w celu ograniczenia niekorzystnego wpływu na stan części wód,
- b) przyczyny wprowadzanych modyfikacji lub zmian są szczegółowo określone i wyjaśnione w planie gospodarowania wodami w dorzeczu wymaganym na mocy art. 13 dyrektywy, a cele podlegają ocenie co 6 lat (przy czym należy zaznaczyć, że obowiązek ten ma charakter sprawozdawczy, a nie normatywny, co oznacza, że wpis do planu zostanie dokonany przy okazji jego najbliższej aktualizacji),
- c) przyczyny tych modyfikacji lub zmian stanowią nadrzędny interes społeczny lub korzyści dla środowiska i dla społeczeństwa płynące z osiągnięcia celów wymienionych w art. 4 ust. 1 dyrektywy, są przeważone przez wpływ korzyści wynikających z nowych modyfikacji czy zmian na ludzkie zdrowie, utrzymanie ludzkiego bezpieczeństwa lub zrównoważony rozwój,
- d) korzystne cele, którym służą te modyfikacje lub zmiany części wód, nie mogą, z przyczyn możliwości technicznych czy nieproporcjonalnych kosztów, być osiągnięte innymi środkami, stanowiącymi znacznie korzystniejszą opcję środowiskową.

Stosując derogację z art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić, że stosowanie odstępstwa nie wyklucza lub nie przeszkadza w osiągnięciu celów dyrektywy w innych częściach wód w tym samym obszarze dorzecza i jest zgodne z wdrażaniem innego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony środowiska. Oznacza to, że jeśli realizacja danego przedsięwzięcia miałaby negatywnie wpły-

27 Szeroko na temat celów środowiskowych i obowiązku ich osiągnięcia – zob. M. Bar, K. Okraśiński, Oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć a dążenie do osiągnięcia celów środowiskowych w zakresie ochrony wód, (w:) Gospodarowanie wodami. Kluczowe wyzwania w ramach nowego cyklu planistycznego, red. M. Pchałek, WoltersKluwer (w druku)

wać na inne jednolite części wód, to również dla nich powinno się ustanowić derogację z art. 4 ust. 7 dyrektywy – na opisanych wyżej zasadach.

48. Powyższe kwestie będą rozważane na etapie ocen oddziaływania na środowisko poszczególnych przedsięwzięć – obecnie nie da się zatem ocenić prawidłowości postępowania w tym zakresie.

49. Rozważając wymagania ramowej dyrektywy wodnej warto jeszcze zwrócić na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 1 lipca 2015 r., dotyczący niemieckiej rzeki Wezery (sprawa C-461/13).

W sprawie tej Trybunał odpowiadał na cztery pytania prejudycjalne skierowane do niego przez sąd niemiecki, rozpatrujący skargę złożoną przez organizację ekologiczną *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* na decyzję wydaną przez odpowiedni organ niemiecki (Dyrekcję ds. gospodarki wodnej i żeglugi), zezwalającą na realizację trzech przedsięwzięć polegających na przebudowie rzeki Wezery, stanowiącej federalną drogę wodną. Realizacja tych przedsięwzięć wymagała pogłębienia dna na kolejnych trzech odcinkach rzeki, a następnie – po osiągnięciu planowanej głębokości – na utrzymaniu tej głębokości za pomocą kolejnych, powtarzających się wykopów. Urobek z wykopów miałby być zatapiany głównie na odcinkach Wezery zewnętrznej oraz dolnej (gdzie już w przeszłości zatapiano podobny urobek).

Trybunał rozważał tu m.in. czy przepisy ramowej dyrektywy wodnej nakazujące osiągnięcie określonych celów środowiskowych w zakresie ochrony wód „*należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód na dzień przewidziany w tej dyrektywie*” [podkr. aut.]<sup>28</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział na to pytanie **twierdząco** i stwierdził, że:

„... art. 4 ust. 1 lit. a) ppkt (i)–(iii) dyrektywy 2000/60 należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie są zobowiązane – z zastrzeżeniem przyznania odstępstwa – do odmowy zgody na konkretne przedsięwzięcie, w przypadku gdy może ono spowodować pogorszenie się stanu części wód powierzchniowych lub gdy zagraża uzyskaniu dobrego stanu wód powierzchniowych lub dobrego potencjału ekologicznego i dobrego stanu chemicznego takich wód na dzień przewidziany w tej dyrektywie” (pkt 51 wyroku, powtórzony następnie w pkt 71 ppkt 1).

50. Wyrok ten jest o tyle istotny w kontekście omawianych w niniejszej analizie zagadnień, że Wezera – podobnie jak Odrzańska Droga Wodna – także jest wymieniona w Porozumieniu AGN (jako droga E-14), a mimo tego niespełnienie wymagań i przesłanek z ramowej dyrektywy wodnej powinno, zdaniem Trybunału, skutkować odmową wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia.

28 Por. pkt 71.1 wyroku

## IV.4. Wymagania dotyczące ochrony środowiska wynikające z rozporządzenia TEN-T

51. Jak wskazano wyżej, rozporządzenie TEN-T praktycznie nie obejmuje śródlądowych dróg wodnych w Polsce (poza odcinkiem Odry granicznej wskazanym na zamieszczonej wyżej mapce).

52. Ze względu jednak na ten odcinek – a także biorąc pod uwagę, że rozporządzenie to może w przyszłości ulegać zmianom – warto jednak zbadać jakie wymagania z zakresu ochrony środowiska stawia to rozporządzenie.

53. Do ochrony środowiska odnoszą się dwa spośród punktów preambuły tego rozporządzenia:

- Punkt 22: *„Projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, co do których występuje się o finansowanie przez Unię, powinny być poddane analizie kosztów i korzyści społeczno-gospodarczych, opartej na uznanej metodyce, z uwzględnieniem odnośnych korzyści i kosztów społecznych, gospodarczych, klimatycznych i środowiskowych. Analiza kosztów i korzyści w zakresie klimatu i środowiska powinna się opierać na ocenie oddziaływania na środowisko przeprowadzonej zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE”* (tj. dyrektywą EIA).
- Punkt 35: *„Państwa członkowskie i inni promotorzy projektów powinni przeprowadzać ocenę wpływu planów i projektów na środowisko jak przewidziano w dyrektywie Rady 92/43/EWG, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE i dyrektywie 2011/92/UE, by wyeliminować lub, jeżeli jest to niemożliwe, zmniejszyć lub zrekompensować negatywny wpływ na środowisko, polegający na przykład na fragmentacji krajobrazu, uszczelnieniu gleby, zanieczyszczeniu powietrza i wody czy zanieczyszczeniu hałasem, oraz skutecznie chronić różnorodność biologiczną”*.

54. W art. 15 ust. 3 lit. a), określającym wymogi dotyczące infrastruktury transportowej rozporządzenie stanowi:

*„Państwa członkowskie zapewniają, aby:*

*a) rzeki, kanały i jeziora spełniały minimalne wymogi dla dróg wodnych klasy IV, określone w nowej klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych ustanowione przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu (ECMT), i aby zapewniały stały prześwit pod mostem, bez uszczerbku dla art. 35 i 36 niniejszego rozporządzenia”*. [podkr. aut.]

55. Artykuły 35 i 36 stanowią natomiast:

„Artykuł 35

*Odporność infrastruktury na zmianę klimatu i na katastrofy ekologiczne*

*Podczas planowania infrastruktury państwa członkowskie w należyty sposób uwzględniają poprawę odporności na zmianę klimatu i na katastrofy ekologiczne.*

Artykuł 36

*Ochrona środowiska*

*Ocena oddziaływania na środowisko w odniesieniu do planów i projektów jest przeprowadzana zgodnie z przepisami Unii w dziedzinie ochrony środowiska, w tym dyrektywami 92/43/EWG [dyrektywa habitatowa], 2000/60/WE [ramowa dyrektywa wodna], 2001/42/WE [dyrektywa SEA], 2009/147/WE [dyrektywa ptasia<sup>29</sup>] i 2011/92/UE” [dyrektywa EIA].*

56. Odesłanie przez art. 15 ust. 3 lit. a) do wymienionych w art. 36 dyrektyw należy rozumieć w ten sposób, że w realizacji dróg transportowych nie może powodować naruszenia ich wymagań.

Inaczej mówiąc – dla planów i przedsięwzięć składających się na drogi transportowe objęte rozporządzeniem TEN-T należy przeprowadzić rzetelne oceny oddziaływania na środowisko, a **gdyby z tych ocen wynikało, że realizacja drogi naruszy zakazy określone w dyrektywie habitatowej lub ramowej dyrektywie wodnej – to należy zrezygnować z jej realizacji w danym kształcie.**

---

29 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz. U. UE. L. z 2010 r. Nr 20, str. 7 z późn. zm.)

# PODSUMOWANIE – streszczenie w języku niespecjalistycznym

---

**1.** W analizie rozważono planowaną w Polsce realizację śródlądowych dróg wodnych pod kątem dwóch aspektów:

- a) czy realizacja tych dróg wynika ze zobowiązań nałożonych na Polskę przez prawo unijne i międzynarodowe,
- b) czy podejmowane dotąd działania można uznać za zgodne z unijnym prawem ochrony środowiska; ewentualnie – jakie warunki musiałyby być spełnione, aby działania te mogły być uznane za zgodne z prawem. Rozważanie w tym zakresie przeprowadzono na przykładzie Odrzańskiej Drogi Wodnej.

**2.** Realizacja przez Polskę śródlądowych dróg wodnych w zakresie takim jak przewidziano to w „Założeniach do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do 2030 r.” nie jest wymagana przez prawo unijne. Unijne rozporządzenie TEN-T prawie nie przewiduje w Polsce tego typu dróg – za wyjątkiem niewielkiego odcinka na Odrze granicznej w okolicach Szczecina.

**3.** Zobowiązanie do realizacji śródlądowych dróg wodnych Polska przyjęła natomiast ratyfikując Porozumienie AGN.

Należy jednak zauważyć, że ratyfikacja tego Porozumienia – dokonana zaledwie trzy lata temu – było decyzją autonomiczną, niewynikającą z polskiego członkostwa w UE. Jak można wnioskować z sekwencji podejmowanych działań, ratyfikacja ta była efektem podjęcia politycznej decyzji o rozwoju sieci śródlądowych dróg wodnych – a nie odwrotnie.

Trzeba zaznaczyć, że – w przypadku zmiany koncepcji – istnieje prawna możliwość wypowiedzenia tego Porozumienia.

**4.** Dla „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016-2020 z perspektywą do 2030 r.” nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, co jest niezgodne z dyrektywą SEA i z prawem polskim (ustawą ooś).



5. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko będzie wprawdzie przeprowadzona dla opracowywanego obecnie „Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej”, ale trudno uznać, że naprawia to sytuację.

Przyjęcie „Programu...” planowane jest bowiem dopiero na 2021 rok, **a już wcześniej** – na podstawie „Założeń...” – **podjęto przygotowania do realizacji konkretnych przedsięwzięć zmierzających do podniesienia parametrów Odrzańskiej Drogi Wodnej do klasy Va – choćby stopni wodnych „Lubiąż” i „Ścinawa”.**

6. Tymczasem, przy planowaniu i ocenie oddziaływania na środowisko tego typu złożonych działań – zmierzających do osiągnięcia określonego celu (doprowadzenia drogi wodnej do określonych parametrów poprzez realizację szeregu przedsięwzięć) **należałoby zastosować podejście polegające na opracowywaniu i ocenie dokumentów od najbardziej ogólnych, do najbardziej szczegółowych.**

Takie podejście (zwane „tieringiem”, stopniowaniem) ma na celu m.in. zapewnienie, że pewne decyzje – na przykład odnośnie tego który rodzaj transportu towarowego rozwijać (np. kolej czy żeglugę) – zostaną podjęte na etapie dokumentów o wyższym stopniu ogólności, by następnie przejść do oceny rozwiązań coraz bardziej szczegółowych (np. oceny oddziaływania na środowisko rozwoju konkretnego rodzaju dróg transportowych, takich jak drogi wodne), a w końcu zejść na poziom konkretnej drogi i planowanych w jej ramach przedsięwzięć.

W przypadku Odrzańskiej Drogi Wodnej sekwencja taka nie została zachowana, a zatem trudno mówić o spójnym i usystematyzowanym podejściu do procesu planowania rozwoju dróg wodnych jako jednego z rodzajów transportu. Na żadnym etapie nie przeprowadzono też rzetelnych porównań międzygałęziowych (między poszczególnymi rodzajami transportu).

7. Rozpoczęcie procesu zatwierdzania poszczególnych przedsięwzięć zanim zostanie przeprowadzona rzetelna ocena strategiczna, stanowi też zagrożenie dla prawidłowej implementacji dyrektywy habitatowej.

Jak dotąd oddziaływanie Odrzańskiej Drogi Wodnej na obszary Natura 2000 nie zostało zbadane. Powinno to zostać zrobione kompleksowo w odniesieniu do skumulowanego oddziaływania na poszczególne, leżące w dolinie Odry obszary. Przedsięwzięcia zlokalizowane w górnym biegu rzeki mogą oddziaływać także na obszary położone niżej, zwłaszcza jeśli oddziaływanie to zostanie skumulowane.

Zanim jednak będzie szansa na dokonanie kompleksowej oceny Odrzańskiej Drogi Wodnej na obszary Natura 2000 (w ramach strategicznej oceny Programu Rozwoju Odrzańskiej Drogi Wodnej), może okazać się, że wydawane już są decyzje zatwierdzające poszczególne przedsięwzięcia składające się na podniesienie parametrów Odry do zakładanej klasy Va.

Co prawda w ramach zatwierdzania owych poszczególnych przedsięwzięć także konieczne będzie przeprowadzenie oceny wpływu na obszary Natura 2000, ale – nawet przy uwzględnieniu oddziaływań skumulowanych – będzie ona skupiona na przedsięwzięciu będącym przedmiotem wydawanej akurat decyzji środowiskowej.



Rzeka Kaczawa, fot. Grzegorz Bobrowicz

Rozstrzygnięcie, czy dla merytorycznej poprawności oceny habitatowej przedsięwzięć składających się na Odrzańską Drogę Wodną konieczne jest przeprowadzenie tej oceny w ramach jednej spójnej procedury, leży poza zakresem analizy prawnej.

W przypadku, gdyby analiza przyrodnicza wykazała, że jest to niezbędne, to trzeba by uznać, że zapewnienie prawidłowej implementacji dyrektywy habitatowej wymagałoby zatem wstrzymania rozstrzygnięć w sprawie poszczególnych przedsięwzięć do czasu przeprowadzenia kompleksowej oceny habitatowej dla całej drogi wodnej.

8. Możliwość zezwolenia na realizację przedsięwzięć składających się na daną drogę śródlądową uzależniona jest także od tego, czy przedsięwzięcia te nie będą negatywnie wpływać na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych, o których mowa w ramowej dyrektywie wodnej albo – w przypadku, gdyby taki negatywny wpływ został stwierdzony – czy spełnione zostaną przesłanki do przyznania tzw. derogacji (zwolnienia z zakazu realizacji przedsięwzięć mających negatywny wpływ na powołane wyżej cele środowiskowe).

Kwestie te będą jednak weryfikowane dopiero na etapie ocen oddziaływania na środowisko poszczególnych przedsięwzięć.

9. Mimo że, jak wskazano wyżej, rozporządzenie TEN-T nie obejmuje obecnie prawie żadnych dróg wodnych na terenie Polski, warto zwrócić uwagę na stawiane przez nie wymagania dotyczące ochrony środowiska.

Mianowicie, art. 15 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia określający wymogi dotyczące infrastruktury transportowej stanowi, że wymogi te mają być spełnione, o ile nie naruszy to wymagań określonych unijnych dyrektyw z zakresu ochrony środowiska, m.in. dyrektywy habitatowej i ramowej dyrektywy wodnej.

Oznacza to, że dla planów i przedsięwzięć składających się na drogi transportowe objęte rozporządzeniem TEN-T należy przeprowadzić rzetelne oceny oddziaływania na środowisko, a gdyby z tych ocen wynikało, że realizacja drogi naruszy zakazy określone w dyrektywie habitatowej lub ramowej dyrektywie wodnej – to należy zrezygnować z jej realizacji w danym kształcie.

Radca prawny **Magdalena Bar**

100%  
RECYCLED

Rzeka Odra, fot. Piotr Nieznański

**Dlaczego tu jesteśmy**

Żeby powstrzymać degradacji środowiska naturalnego naszej planety i żeby budować przyszłość w której ludzie żyją w harmonii z naturą.

[wwf.pl](http://wwf.pl)

odwiedź nas na [wwf.pl](http://wwf.pl)