

Inwestycje zapewniające bezpieczeństwo energetyczne a ochrona obszarów chronionych Natura 2000



CHARAKTERYSTYKA PROBLEMU

Współczesne prawo publiczne gospodarcze zostało poddane wpływowi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego w stopniu, który czyni te trzy płaszczyzny nierozzerwalnymi. Trzeba dodać, że nie tylko przynależy ono nierozłącznie do kilku systemów prawnych jednocześnie, lecz jeszcze występuje w nim wielość wartości prawnie chronionych, które należy rozważyć, analizując możliwość podjęcia decyzji inwestycyjnych¹. Z punktu widzenia prawa przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wartości te można podzielić na pozytywne i negatywne. Podstawową wartością pozytywną i jednocześnie chronioną przez prawo jest wolność działalności gospodarczej. Doznaje ona wzmocnienia przez obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego², ponieważ stymuluje on powstawanie nowych inwestycji, takich jak

¹ Ponadpaństwowy wymiar bezpieczeństwa energetycznego jest dostrzegany także na płaszczyźnie innych nauk. Zob. A. Podoski, *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 2/2007, s. 13; E. Wyciszkievicz, *Perspektywy wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1/2006, s. 64.

² Pojęcie bezpieczeństwa energetycznego „jako takiego” zdefiniował D. Yegrin, *Energy security in the 1990s*, „Foreign Affairs”, Vol. 6, Nr 1/1988, s. 111. W kwestiach podstawowych i „technicznych” bezpieczeństwa energetycznego przynależność pewnych koncepcji do określonego systemu prawnego nie zawsze jest istotna, np. stanowisko amerykańskie, że bezpieczeństwo energetyczne powinno być postrzegane jako ważny interes narodowy znajduje pełne zastosowanie do realiów polskich. Zob. P. Czerpak, *Bezpieczeństwo energetyczne, w: Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 134.





np. instalacje do transportu i magazynowania gazu oraz pozwala przewyciężyć również prawne, lecz „słabsze”, ograniczenia inwestowania. Wartością negatywną, tj. oddziaływującą hamująco na swobodę działalności gospodarczej są np. zakazy związane z ochroną przyrody. Ochrona przyrody znajdująca się w konflikcie z procesem inwestowania stanowi odrębny przedmiotowo dział prawa gospodarczego, któremu poświęcono wiele uwagi w prawie wspólnotowym, krajowym, orzecznictwie oraz doktrynie. Konflikt między ww. wartościami został uregulowany w dyrektywach, zwłaszcza dyrektywie siedliskowej³ ustanawiającej system chroniony Natura 2000⁴ i, w mniejszym stopniu, dyrektywie ptasiej⁵, oraz w aktach prawa krajowego, szczególnie w ustawie o ochronie przyrody⁶. Powodem, dla którego wybór padł na konflikt bezpieczeństwa energetycznego i ochrony przyrody, jest adekwatność takiego wyboru do potrzeb praktyki. Współczesne państwo jest bowiem odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, zarówno z punktu widzenia gospodarki jak i odbiorców indywidualnych. Wartości chronionych przez prawo a wpływających ograniczająco na wolność gospodarczą jest jednak więcej. Można np. wskazać ochronę porządku publicznego, zdrowia oraz życia ludzi i zwierząt⁷.

Zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego jest obowiązkiem państw członkowskich, a nie Wspólnoty Europejskiej. Istotne jest zatem to, jak prawo krajowe konstruuje koncepcję bezpieczeństwa, mimo że pozostaje ono pod wpływem prawa wspólnotowego i międzynarodowego w stopniu, który pozwala przyjąć jego niemal pełną z nimi zgodność.

Warto zwrócić uwagę na konflikt wymogów ochrony przyrody z zasadą wolności gospodarczej. Każda działalność gospodarcza objęta jest zasadą wolności gospodarczej, uwarunkowanej jednocześnie w kilku systemach prawnych. Wynika ona zarówno z art. 20 Konstytucji RP jak i z art. 16 Karty Praw Podstawowych a także jest przedmiotem ochrony ze strony

³ Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 roku nr 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) Dz. Urz. UE L 206, s. 7, z późniejszymi zmianami.

⁴ Szerzej Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 187–192.

⁵ Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 roku nr 79/409/EWG w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia) Dz. Urz. UE L 103, s. 1, z późniejszymi zmianami.

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody, Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, z późniejszymi zmianami.

⁷ Występują one czasem równolegle w prawie wspólnotowym i krajowym. Na przykład art. 30 TWE upoważnia państwa członkowskie do odstępstw od zasad wspólnego rynku. Niekiedy odstępstwa są wytworem orzecznictwa, jak np. koncepcja wymogów imperatywnych sformułowana przez ETS w sprawie znanej jako *Cassis de Dijon*, Wyrok z 11 lipca 1974 roku, *Procureur du Roi przeciwko Benoit i Gustave Dassonville*, sprawa C-8/74, ECR 1974, s. 837.





wolności wspólnego rynku. Prawo dopuszcza ograniczenia tej działalności w imię wartości chronionych, jednak nie narzuca polityki gospodarczej ani inwestorowi, ani państwu polskiemu. Zasada wolności gospodarczej obejmuje również prawo do wyboru lokalizacji inwestycji i to właśnie na tym tle dochodzi najczęściej do konfliktu wartości.

Zarówno prawo wspólnotowe, jak i Konstytucja RP dopuszczają pewne ograniczenia wolności gospodarczej. Konstytucja RP dopuszcza ograniczenia wolności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko z powodu ważnego interesu publicznego⁸. Konstytucyjne pojęcie ważnego interesu publicznego odpowiada w ogólnym zarysie koncepcji nadrzędnego interesu⁹, którym posługują się wspólnotowe i polskie przepisy dotyczące ochrony środowiska. Są to przepisy o ochronie środowiska zawarte przede wszystkim w art. 6 (3) i g(4) wspomnianej wyżej dyrektywy siedliskowej oraz w identycznych przepisach ustawy o ochronie przyrody, zwłaszcza jej art. 34. Przepisy te, co do zasady, zakazują podejmowania inwestycji na obszarach objętych systemem Natura 2000, lecz jednocześnie dopuszczają inwestycje, w braku rozwiązań alternatywnych, jeśli przemawia za tym nadrzędny interes publiczny.

2

PRAWNOMIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

Bezpieczeństwo energetyczne jest również przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego, jednak jego wpływ ogranicza się do tworzenia ogólnych wymogów stawianych państwom-stronom umów międzynarodowych, a nie przedsiębiorstwom. Nie stanowi ono bezpośredniej podstawy prawnej dla podejmowania decyzji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa. Umowy międzynarodowe powinny być brane pod uwagę, w procesie interpretacji prawa krajowego. Nie można jednak wykluczyć

⁸ Pojęcie wolności gospodarczej doczekało się szerokiego omówienia w piśmiennictwie polskim. Zob. np. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 156–170; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 1994, s. 61–74; K. Strzykowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 75–89. Warto dodać, że wolność gospodarcza jest również prawem podstawowym. Szerzej S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Zakamycze 2000, s. 197–202.

⁹ Pojęcie to występuje wielokrotnie w prawie publicznym gospodarczym, np. jako jedna z przesłanek odmowy wydania koncesji lub ograniczenia jej zakresu, zob. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo...*, s. 417.





ich bezpośredniego stosowania, skoro zgodnie z art. 97 Konstytucji, ratyfikowane umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawami. Dotyczy to szczególnie Traktatu Karty Energetycznej z 1994 roku¹⁰, który jako ratyfikowana umowa międzynarodowa obowiązuje Polskę¹¹. Akt ten bezpośrednio dotyka konfliktu bezpieczeństwa energetycznego z ochroną przyrody. Jego artykuł 24 pkt 3 pozwala bowiem na odstępstwa od zasad traktatowych, obejmujących także ochronę zasobów przyrody, w przypadku konfliktu z wymogami „istotnych interesów bezpieczeństwa”, w tym bezpieczeństwa energetycznego. Zasada nadrzędności bezpieczeństwa energetycznego nad innymi wartościami ze sfery ekonomicznej i społecznej powtarza się w prawie wspólnotowym i w prawie krajowym.

3

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM

Obecnie bezpieczeństwo energetyczne jest bezpośrednio przedmiotem przede wszystkim prawa wtórnego, choć prawo pierwotne zawiera instrumenty pośrednio je gwarantujące, np. przez nakaz rozbudowy sieci transeuropejskich. Znaczenie bezpieczeństwa energetycznego w prawie pierwotnym zostałyby znacznie podniesione w przypadku ratyfikacji przez państwa członkowskie Traktatu Lizbońskiego.

W obecnym stanie prawnym problematyka sieci transeuropejskich stanowi najobszerniejszą grupę przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa energetycznego. Przepisy TWE dotyczą bezpośrednio problematyki inwestycji energetycznych w zakresie objętym Tytułem XV. Na podstawie art. 155 TWE organy Wspólnoty zostały upoważnione do wydawania wytycznych oraz innych niezbędnych instrumentów¹².

Z art. 154 wynika wprost, że obejmuje on sieci energetyczne i instalacje, jednak tylko takie, które mają wymiar ogólnoeuropejski (wspólnotowy).

¹⁰ O jej genezie i znaczeniu zob. *Energetyka w Unii Europejskiej. Droga do konkurencji na rynkach energii elektrycznej i gazu*, red. A. Dobroczyńska, Warszawa 2003, s. 54–55.

¹¹ Ustawa z dnia 26 maja 2000 roku o ratyfikacji Traktatu Karty Energetycznej oraz Protokołu Karty Energetycznej dotyczącego efektywności energetycznej i odnośnych aspektów ochrony środowiska, Dz.U. UE z 2000 r. Nr 53, poz. 636.

¹² Wytyczne przybrały postać decyzji nr 1254/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 1996 roku ustanawiającej zbiór wytycznych dla transeuropejskich sieci energetycznych Dz.U. UE L 161 z 29 czerwca 1996, s. 147, zmienionej decyzją nr 1741/1999/WE Dz.U. UE L 207 z 6 sierpnia 1999, s. 1.





W świetle tych przepisów, nie mogą korzystać z dobrodziejstwa „argumentacji sieciowej” te inwestycje, które nie będą połączone z innymi państwami wspólnotowymi. Warto zwrócić uwagę na ostatnie zdanie ustępu 2 ww. artykułu, który daje pierwszeństwo instalacjom i urządzeniom, pozwalającym na lepszą integrację systemów znajdujących się na peryferiach z systemami położonymi centralnie. Centralność i peryferyjność należy rozumieć w tym konkretnym kontekście jako pan-europejskość sieci, a nie w odniesieniu do poszczególnych państw. Czynniki ten powinien zostać wzięty pod uwagę przy wyborze lokalizacji. Trzeba jednak pamiętać o tym, że spójność społeczna w wymiarze krajowym jest także przedmiotem ochrony traktatowej i może być rozpatrywana jako jeden z elementów nadrzędnego interesu publicznego.

Z traktatu wynika obciążenie wszystkich państw członkowskich obowiązkiem budowania sieci, obowiązkiem KE jest udzielenie pomocy oraz współpracy. Podstawowy ciężar odpowiedzialności za budowę sieci spoczywa na państwach członkowskich. Rozdział XV TWE nie upoważnia Wspólnoty do prowadzenia samodzielnej polityki w tym zakresie¹³. Można przyjąć, że ten ostatni obowiązek można interpretować m.in. jako dający pierwszeństwo tym inwestycjom infrastrukturalnym, które przyczyniają się do wspólnego bezpieczeństwa państw członkowskich opartego na zasadzie solidarności.

Trzeba jednak zauważyć, że o ile przepisy dotyczące sieci transeuropejskich przesądzą o potrzebie budowy i rozbudowy sieci, to jednak nie przesądzą o konkretnej lokalizacji ich elementów, przynajmniej nie bezpośrednio. Mogą natomiast wpływać na wybór takiej, a nie innej lokalizacji, np. za sprawą czynnika kosztów budowy, odległości od innych systemów, innych czynników ekonomiczno-technicznych oraz wpływu na ochronę środowiska.

Wspólnotowe wtórne prawo energetyczne obejmuje kilka odrębnych podsektorów, z których każdy jest przedmiotem odrębnych regulacji. Najważniejsze z tych podsektorów to gazownictwo, sektor elektroenergetyczny oraz paliw pochodnych od ropy naftowej. Można przyjąć, że dla prawodawcy wspólnotowego zaopatrzenie w gaz jest uważane za najbardziej istotny element bezpieczeństwa, skoro poświęcił mu dyrektywę, podczas gdy w odniesieniu do podsektora elektroenergetyki,

¹³ Z. Brodecki, M. Dąbkowska, M. Gąsiewski, A.S. Grzelakowski, P. Lewandowski, B. Liszko, M. Łobodziński, M. Nesterowicz, K. Nowak, A. Resiak, M. Włodarska, T. Wojciechowicz, *Infrastruktura. Acquis communautaire*, Warszawa 2004, s. 286.





bezpieczeństwo jest tylko częścią dyrektywy określającej ogólne zasady organizacji sektora.

Aktem w całości poświęconym omawianemu zagadnieniu jest Dyrektywa Rady 2004/67/WE z dnia 26 kwietnia 2004 roku dotycząca środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹⁴. W preambule dyrektywa wyraża swój cel polegający na ustaleniu środków mających na celu zapewnienie adekwatnego poziomu bezpieczeństwa dostaw gazu. Powinno to przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania wewnętrznego rynku gazu. Ponadto, zgodnie z zasadą subsydiarności, dyrektywa ustala wspólne ramy, w których państwa członkowskie powinny zdefiniować ogólne, przejrzyste i niedyskryminacyjne polityki bezpieczeństwa dostaw zgodne z wymaganiami wewnętrznego europejskiego rynku gazu wyrażonymi w dyrektywie 2003/55/WE określającej wspólne zasady tworzenie wewnętrznego rynku gazu.

Zagadnienie bezpieczeństwa dostaw reguluje art. 3 dyrektywy 2004/67/WE, który stwierdza, że państwa członkowskie, ustanawiając własne polityki w zakresie zapewnienia odpowiednich poziomów bezpieczeństwa dostaw gazu mogą korzystać ze środków przewidzianych przez dyrektywę. Artykuł 4 dyrektywy w ust. 1 stanowi ponadto, że „państwa członkowskie zapewnią, że dostawy dla odbiorców będących gospodarstwami domowymi na ich właściwych terytoriach są chronione w odpowiednim zakresie”. Zaś zgodnie z ustępem 2 państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres stosowania ust. 1, zwłaszcza na przedsiębiorstwa małej i średniej wielkości oraz na innych odbiorców, którzy nie są w stanie zastąpić poboru gazu innymi źródłami energii, włączając w to środki zapewniające bezpieczeństwo krajowych systemów energii elektrycznej, jeżeli są one uzależnione od dostaw gazu.

4

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W PRAWIE POLSKIM

Wymóg bezpieczeństwa energetycznego został sformułowany w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne¹⁵. Art. 3 pkt 15 ustawy czyni bezpieczeństwo energetyczne jednym z celów regulacji.

¹⁴ Dz.U. UE L 127 z 29.04.2004, s. 92.

¹⁵ Dz.U. UE z 2006 r. Nr 89, poz. 625, Nr 104, z późniejszymi zmianami.





Zostało ono zdefiniowane w pkt 16 jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”¹⁶. Art. 12 i 13 ustawy czynią bezpieczeństwo obowiązkowym elementem i celem polityki energetycznej państwa polskiego. Trudno jest wyizolować konkretne gwarancje bezpieczeństwa energetycznego, stanowią je nie tylko instytucje prawne ale stany faktyczne, takie jak sprawność techniczna sieci. Jednak dwie gwarancje prawne – obowiązek dywersyfikacji oraz obowiązek utrzymywania zapasów paliw – dają się wyodrębnić jako wyraźnie zarysowane instytucje prawa publicznego gospodarczego. Cieszą się one zainteresowaniem piśmiennictwa z zakresu prawa energetycznego¹⁷. Na tle konfliktu bezpieczeństwa i ochrony przyrody jako wartości chronionych, mają one jednak znaczenie tylko pomocnicze, ponieważ argumentacja na rzecz wyższości bezpieczeństwa energetycznego widziana przez pryzmat prawa i orzecznictwa dotyczy bezpieczeństwa jako abstrakcyjnej konstrukcji prawnej. Rozważania o zapasach i dywersyfikacji mają zatem znaczenie instrumentalnie. Można przy tym przyjąć, że potrzeba nowych inwestycji energetycznych mieści się w granicach pojęcia dywersyfikacji.

Art. 4i ust. 2 p. 1 mówi o szczególnym przywileju infrastruktury, prowadzącym do zwolnienia przedsiębiorcy od pewnych obowiązków, nie związanych z przedmiotem niniejszego opracowania, jednak wskazujących przykładowo na to, że prawodawca polski traktuje bezpieczeństwo jako imperatyw nadrzędny w stosunku do innych wartości chronionych ustawą.

Wśród wielu przepisów ustawy Prawo energetyczne dotyczących bezpieczeństwa można też wskazać na art. 11, mówiący o wprowadzaniu środków nadzwyczajnych w przypadku wystąpienia zagrożeń dla bezpieczeństwa energetycznego kraju. Z przepisów tych wynika dyrektywa interpretacyjna, rozciągająca się także na przedmiot tego opracowania, nakazująca **traktowanie bezpieczeństwa energetycznego jako nadrzędnej przesłanki w podejmowaniu decyzji przez władze publiczne**¹⁸.

¹⁶ O stabilności tej definicji piszą J. Baehr, E. Stawicki, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 32–34.

¹⁷ Zagadnienia te omówił ostatnio F. Elżanowski, *Polityka energetyczna. Prawne instrumenty realizacji*, Warszawa 2008, s. 194–210.

¹⁸ Ustawa chroni też środowisko naturalne, jednak na jej tle jest to wartość o zdecydowanie niższym priorytecie.





BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE W ŚWIETLE DRUGIEGO STRATEGICZNEGO PRZEGLĄDU ENERGETYCZNEGO

Zmiany uwarunkowań ekonomicznych i gospodarczych, choćby takich jak kryzys w stosunkach UE–Rosja na tle dostaw gazu oraz ogólny kryzys energetyczny, powodują, że instrumenty prawne oraz polityka ich wykorzystywania wymagają okresowych zmian dostosowawczych. Ostatni przegląd adekwatności prawa do panujących realiów został zawarty w Komunikacie Komisji z 2007 roku¹⁹. Dokument ten zawiera pięciopunktowy Plan Solidarnego Działania, w którym na pierwszym miejscu wymienione zostały potrzeby infrastrukturalne oraz potrzeba dywersyfikacji dostaw energii. Komisja proponuje w nim również sześć priorytetowych działań na rzecz infrastruktury energetycznej oraz stworzenia odpowiednich instalacji do jego magazynowania. Zdaniem KE państwa produkujące gaz powinny posiadać urządzenia do skraplania gazu, zaś wszystkie państwa powinny mieć dostęp, bezpośredni lub pośredni, do terminali gazowych oraz pływających instalacji regazyfikujących znajdujących się na statkach morskich. Należy podkreślić dwa charakterystyczne wymagania stawiane infrastrukturze: 1) pojemność oraz 2) elastyczność. Komisja dostrzega potrzebę udoskonalenia dyrektywy 2004/67/WE. Stwierdza ona m.in., że konieczne są działania w zakresie komercyjnego magazynowania gazu oraz zróżnicowania dostaw dzięki elastycznemu dostępowi do LNG (s. 11)²⁰. Obydwa czynniki mogą pozostawać w faktycznym związku z ochroną przyrody, ponieważ w konkretnych uwarunkowaniach wymóg elastyczności sieci, może prowadzić do wyboru lokalizacji inwestycji energetycznych naruszających chronione obszary przyrody lub, co istotne, naruszających je w większym stopniu niż inne konkurencyjne obszary.

Istotnym dokumentem jest także Zielona Księga Komisji Europejskiej z 2008 roku²¹. Dokument ten jest poświęcony sieciom energetycznym, a więc z formalno-prawnego punktu widzenia dotyczy bezpieczeństwa

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions SEC(2008) 2794 oraz SEC(2008) 2795.

²⁰ Szerzej w Komunikacie w sprawie sprawozdania z oceny dyrektywy 2004/67 dotyczącej bezpieczeństwa dostaw gazu COM(2008)735.

²¹ Green Paper – Towards a secure, sustainable and competitive European energy network {SEC(2008)2869}.





energetycznego tylko pośrednio, niemniej rozwiązania dotyczące sieci mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa. Podejście KE wyraża się przede wszystkim w podkreśleniu roli solidarności państw członkowskich oraz aprobacie dla konkretnych projektów rozwoju sieci w ujęciu regionalnym, w tym łączącego Polskę i Litwę. Ponadto Komisja uznaje terminale gazowe nie tylko za integralną część problematyki sieci transeuropejskich, ale też potwierdza ich wiodące znaczenie w problematyce zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego przez sieci²². Jak stwierdza KE w konkluzjach dokumentu, LNG odgrywa kluczową rolę w procesie uelastycznienia globalnego rynku gazowego i dlatego należy zbudować wystarczające urządzenia do magazynowania gazu



ZASADY ROZWIĄZYWANIA KONFLIKTU WARTOŚCI

6.1. OCHRONA OBSZARÓW NATURA 2000

Najogólniejsze zasady ochrony wolności gospodarczej w konfrontacji z wymogami ochrony środowiska naturalnego zawarte zostały w Dyrektywie 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko oraz Dyrektywie Rady 97/11/WE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsiębiorstwa na środowisko.

Celem dyrektywy 2001/42/WE jest zapewnienie ochrony środowiska na najogólniejszym poziomie. Jej art. 3(2) wskazuje plany i programy, które zawsze wymagają ocen środowiskowych. Są to plany i programy dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki wodnej i ściekowej, gospodarki odpadami, telekomunikacji oraz turystyki a także te, które ze względu na możliwość ich oddziaływania na obszary Natura 2000 wymagają oceny stosownie do kryteriów zawartych w artykułach 6 i 7 dyrektywy siedliskowej.

Z kolei zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 97/11/WE projekty, dla których istnieje prawdopodobieństwo wpływu na środowisko, ponieważ dotyczą wielkości lub lokalizacji inwestycji, wymagają pozwoleń na realizację, oraz oceny ich wpływu na środowisko. Szczególne znaczenie ma

²² Pkt 3.3.1.





art. 7 dyrektywy 97/11/WE, nakładający na państwo realizujące inwestycję obowiązek informowania i konsultacji z innymi państwami członkowskimi UE, na które inwestycja może oddziaływać.

Właściwy organ administracji może wydać zezwolenie na lokalizację jedynie po stwierdzeniu, że spełnione zostały przesłanki art. 33 ustawy o ochronie przyrody lub, jeśli teren inwestycyjny ma znaczący negatywny wpływ, należy spełnić przesłanki art. 34 ustawy o ochronie przyrody. W świetle ustawy, to na inwestorze spoczywa ciężar udowodnienia braku znaczącego wpływu na obszar chroniony. W obliczu istnienia takiego wpływu, powinien on udowodnić występowanie okoliczności uzasadniających naruszenie obszaru chronionego: 1) potrzeby ochrony zdrowia i życia ludzi 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego oraz 4) nadrzędnego interesu publicznego.

Zezwolenie prowadzi do nawiązania stosunku prawnego pomiędzy inwestorem a organem wydającym zezwolenie. Jednakże ze względu na obowiązek konsultacji społecznej inwestycji oraz uprawnień Komisji Europejskiej, należy brać pod uwagę także zastrzeżenia zgłaszane przez Komisję oraz osoby trzecie, takie jak organizacje społeczne, w tym pozarządowe, których przedmiotem działania jest ochrona środowiska.

Określenie wpływu inwestycji na środowisko nie sprowadza się do stwierdzenia, że inwestycja obejmuje część obszaru Natura 2000. Kwestia szkodliwego oddziaływania jest znacznie bardziej skomplikowana. W wytycznych Komisja wyraźnie nakazuje patrzeć na szkodę z punktu widzenia miejsca, gdzie dokonywany jest negatywny skutek, a nie z punktu widzenia źródła oddziaływania. Nakazuje też patrzeć na cały system Natura 2000 i uwzględniać wpływy wywierane na obszar chroniony także z odległych miejsc. A zatem nie jest *a priori* przesądzone, że lokalizacja inna niż zamierzona byłaby lepsza, gdyby teren inwestycji nie nakładał się wprost na teren chroniony. Alternatywna lokalizacja, nawet odległa od obszarów Natury 2000 może również wywierać znaczący i negatywny wpływ na obszary chronione. Przed wydaniem zezwolenia należy zatem dokonać analizy, która z rozważanych lokalizacji wyłoni lokalizację wpływającą w mniejszym stopniu na obszary Natury 2000. Następnie należy wskazać, która z nich w większym stopniu przyczynia się do realizacji nadrzędnego interesu publicznego.

Zgodnie z zasadą wolności gospodarczej inwestor ma jednak „suwerenne” prawo do wyboru lokalizacji *a priori* z wiadomych sobie powodów.





Takie samo suwerenne prawo posiada państwo polskie wykonujące jednocześnie funkcje właścicielskie oraz konstytucyjne prawo Rady Ministrów do określania polityki gospodarczej państwa. I w jednym i w drugim przypadku inwestor ma obowiązek wykazać istnienie nadrzędnego interesu publicznego.

Optymalizacja lokalizacji jest zatem ukierunkowana prawnie. Nie chodzi w niej o to, co jest korzystniejsze m.in. dla inwestora, lecz to czy zostały spełnione kryteria nadrzędnego interesu publicznego. Dopuszczalne elementy oraz przejawy tego interesu zostały przybliżone przez Komisję Europejską w wytycznych z lat 2000 oraz 2007.

6.2. NADRZĘDNY INTERES PUBLICZNY

Środowiskowe ograniczenia inwestycji zostały zawarte w dyrektywie siedliskowej oraz w implementującej ją ustawie o ochronie przyrody. Ze względu na tożsamość treści przepisów zawartych w tych aktach, w zakresie tych rozważań, nie jest konieczna odrębna analiza każdego z nich. Kluczowe znaczenie dla podjętego problemu ma art. 6(4) dyrektywy siedliskowej określający stosunek pomiędzy ograniczeniami inwestycji naruszających zasady ochrony środowiska zawartymi w dyrektywie i okolicznościami usprawiedliwiającymi te naruszenia w imię wartości nadrzędnych oraz odpowiadający mu treścią art. 34 ustawy o ochronie przyrody.

Punkt 4 artykułu 6 ww. dyrektywy stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 6(3). Przepis zawarty w art. 6(3) ustanawia bezwzględny obowiązek oceny wpływu przedsięwzięcia na chronione zasoby (obszary) przyrodnicze, któremu towarzyszy względnie obowiązująca zasada nie-naruszalności obszarów. Z kolei artykuł 6(4) określa okoliczności usprawiedliwiające negatywny wpływ na te obszary. Ocena skutków przedsięwzięcia dla chronionego obszaru nie ma charakteru absolutnego, gdyż jest dokonywana z punktu widzenia założeń jego ochrony ustanowionych w odrębnym akcie. Przepisy te wymagają również dokonania konsultacji społecznej w odniesieniu do jego przedmiotu. Za lakonicznie brzmiącymi sformułowaniami kryją się obowiązki prawne adresowane zarówno do władzy publicznej, jak i do podmiotu dokonującego inwestycji. Przede wszystkim, analiza skutków inwestycji dla środowiska powinna być dokonana nie dla danego wyizolowanego przypadku, lecz całościowo na tle innych planów i projektów powiązanych z celami ochrony danego obiektu.

Zgodnie z art. 6(4) ogólnemu zakazowi naruszania obszarów chronionych towarzyszy koncepcja nadrzędnego interesu publicznego (*overriding*





public interest). Zdaniem Komisji, precyzując przepisy art. 6(4), należy wyróżnić trzy kategorie nadrzędnego interesu publicznego. Są to ochrona wartości fundamentalnych istotnych dla życia obywateli, takich jak ochrona zdrowia i życia, bezpieczeństwo i ochrona środowiska. Przesłanki te powinny być rozpatrywane na tle działań lub polityk zmierzających do ochrony ww. wartości. Do wymogów imperatywnych należy także potrzeba realizacji podstawowej polityki państwa i społeczeństwa. Oznacza to, że sam fakt istnienia polityki państwa, o ile ma ona charakter fundamentalny stanowi samoistny przejaw nadrzędnego interesu publicznego.

Rozpatrując konflikt pomiędzy korzyściami ekonomiczno-społecznymi inwestycji i potrzebą ochrony środowiska, Komisja nie czyni rozróżnienia pomiędzy rodzajami inwestycji. A zatem rozumowanie KE i ETS w sprawach dotyczących inwestycji w porcie w Rotterdamie, rozbudowy terenu inwestycji dla Daimler Chrysler Airoospace, rozbudowy infrastruktury kolejowej we Francji (TGF EAST) oraz projektu dostawy wody (np. sprawa La Breña)²³ przekłada się na potrzeby analizy we wszystkich sektorach gospodarczych. Podobne jest rozumowanie KE w sprawie definicji nadrzędnego interesu bezpieczeństwa publicznego, który w swoich rozważaniach Komisja „pożycza” z przepisów TWE dotyczących swobód wspólnego rynku, stosując je na użytek analizy dyrektywy siedliskowej.

Dotychczasowe praktyki Komisji, orzecznictwo ETS oraz wyjaśnienia KE wskazują na następujący zestaw argumentów, jakimi może posłużyć się inwestor w celu przekonania zarówno krajowego organu administracji wydającego zezwolenie jak i Komisję Europejską do uznania określonej lokalizacji za spełniającą kryteria nadrzędnego interesu publicznego:

1) **Bezpieczeństwo, w tym bezpieczeństwo energetyczne.** Prawo wspólnotowe nie pozostawia wątpliwości co do tego, że względy bezpieczeństwa energetycznego państwa mają charakter nadrzędny nad wszelkimi innymi względami. Świadczą o tym także ustalenia Forum Madryckiego oraz treść Trzeciego Pakietu Legislacyjnego²⁴. Część tych przesłanek została sformalizowana w przepisach dyrektyw, w orzecznictwie Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a także w komunikatach KE.

²³ Przykłady omówiła Komisja Europejska w wytycznych z 2007 roku: Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats Directive' 92/43/EEC, s. 9.

²⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas {SEC(2007) 1179} {SEC(2007) 1180}.





Prawo wspólnotowe pozostawia jednak głos decydujący w sprawach bezpieczeństwa energetycznego samym państwom członkowskim, na których spoczywa główny ciężar odpowiedzialności za jego zapewnienie. Oznacza to, że jednym z kluczowych wyznaczników lokalizacji inwestycji powinny być przesłanki zawarte w suwerennej wizji bezpieczeństwa stworzonej przez państwo członkowskie. Trzeba dodać, że bezpieczeństwo jest czynnikiem nadrzędnym także w świetle prawa międzynarodowego – Traktatu Karty Energetycznej.

Istotnym elementem bezpieczeństwa jest czynnik czasu realizacji inwestycji. Na tej płaszczyźnie trzeba wziąć pod uwagę konkretny stan prawny rozważanych lokalizacji, zwłaszcza z punktu widzenia planowania przestrzennego oraz stosunków własnościowych. Analiza tego stanu pozwoli wyłonić lokalizację, która rokuje najszybszą realizację inwestycji. Długość okresu wznoszenia inwestycji jest nie tylko elementem bezpieczeństwa ale i suwerennej polityki państwa polskiego (uchwała RM określa wyraźnie termin budowy) oraz traktatowego nakazu budowy sieci energetycznych. Dla szybkości realizacji inwestycji istotne jest jej przygotowanie od strony planistycznej (odpowiednie dostosowanie planu zagospodarowania przestrzennego) oraz stan własności nieruchomości wchodzących w skład terenów inwestycyjnych, w tym także terenów, które mogą okazać się niezbędne w przyszłości.

2) **Sieci transeuropejskie.** Problematyka sieci jest w znacznej części podporządkowana bezpieczeństwu energetycznemu. Została jednak wyodrębniona w TWE jako odrębna kategoria. W tym zakresie należy wskazać, czy i w jaki sposób wybrana lokalizacja przyczynia się do realizacji koncepcji sieci transeuropejskich (TEN). Jej rozbudowę powierzono państwom członkowskim. Szczególnie istotne jest wykazanie, że budowany element sieci przyczyni się do elastyczności sieci.

3) **Względy środowiskowe.** Należy wykazać, że także alternatywna lokalizacja może wywierać negatywny wpływ na obszary objęte Naturą 2000. Jak wyżej wspomniano, zgodnie z wytycznymi KE liczy się rzeczywisty wpływ na system Natury 2000, a nie wyłącznie pokrywanie się terenu inwestycji z obszarem chronionym, przy czym może to być wpływ, nawet odległy, na jakikolwiek obszar tego systemu. Argumentując na rzecz określonej inwestycji, należy wskazywać na możliwość negatywnego oddziaływania alternatywnych lokalizacji inwestycji na nawet odległe elementy Natury 2000. Trzeba przy tym podkreślić, że analiza wpływu na środowisko musi spełniać bardzo rygorystyczne kryteria naukowe.





4) **Względy społeczne.** Komisja Europejska w swoich wytycznych z 2007 roku przywołuje przykład Meklemburgii jako regionu dotkniętego szczególnym bezrobociem, zwalczanie którego mogło być uznane za przejaw nadrzędnego interesu publicznego. Oznacza to, że status ekonomiczno-społeczny rozważanych lokalizacji może stanowić argument determinujący wybór lokalizacji.

5) **Suwerenna polityka państwa.** Dokumenty Komisji wskazują na to, że treść polityki ekonomicznej, w tym energetycznej, państwa może przesądzać o spełnieniu kryteriów nadrzędnego interesu publicznego. Dotychczasowa praktyka orzecznicza KE wskazuje bowiem na to, że w granicach ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego, istotną przesłanką lokalizacyjną może być polityka państwa członkowskiego. Jak pisze KE w wytycznych z 2007 roku w odniesieniu do planu działania w sprawie *Prosper Haniel* „lokalizacja może być uzasadniona koniecznością osiągnięcia ogólnych celów (...) długoterminowej polityki energetycznej zarówno na szczeblu federalnym jak i regionalnym, a w szczególności w interesie bezpieczeństwa dostaw i utrzymania wiodącej pozycji w zakresie europejskich technologii wydobycia węgla i energii, której źródłem jest węgiel”²⁵.



UWAGI PODSUMOWUJĄCE

Konflikt pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego poprzez inwestycje w obiekty i instalacje energetyczne, a wymogami ochrony środowiska został przez prawo wspólnotowe rozstrzygnięty na korzyść zapewnienia bezpieczeństwa. W świetle art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej oraz korespondujących z nim przepisów prawa polskiego bezpieczeństwo energetyczne jest wartością wyższego rzędu niż ochrona środowiska i podlegającą silniejszej ochronie. Ustalenie istnienia nadrzędnego interesu musi jednak poprzedzać postępowanie, w wyniku którego zostanie wykazane, że nie jest możliwe znalezienie lokalizacji alternatywnej. W tym etapie należy dokonać badania spełniającego rygory naukowe i wykazujące odmienność szkodliwości oddziaływania na środowisko rozważanych lokalizacji, w czym zawiera się, jak wskazuje praktyka, znaczna swoboda interpretacyjna faktów. Trzeba podkreślić, że wymóg dochowania rygoru

²⁵ Stanowisko takie KE zajęła wobec Niemiec, zob. wytyczne z 2007 roku, s. 9.





naukowości w ocenie negatywnego oddziaływania inwestycji na środowisko nie usuwa wszystkich wątpliwości. Metody naukowe bowiem pozwalają jedynie ustalić fakty, podczas gdy ich ocena w dalszym ciągu pozostaje sprawą szacowania wartości. Pozostawia to znaczne pole dla oceny organów zezwalających na podjęcie inwestycji oraz określających liczne konsekwencje dla inwestora, np. przez obowiązek rekompensaty szkody na środowisku. Prawo polskie, poprzez włączenie do postępowania organizacji społecznych oraz umożliwienie praktycznie każdemu zgłaszanie uwag, czyni postępowanie administracyjne niezwykle wrażliwym na lobbing oraz inne formy nacisku społecznego i politycznego. Dlatego należy ocenić pozytywnie to, że proces ważenia wartości (bezpieczeństwo energetyczne i ochrona środowiska) jest monitorowany przez Komisję Europejską oraz że podlega on weryfikacji ze strony organów wspólnotowych, mogących odegrać rolę arbitra wobec stron konfliktu.

