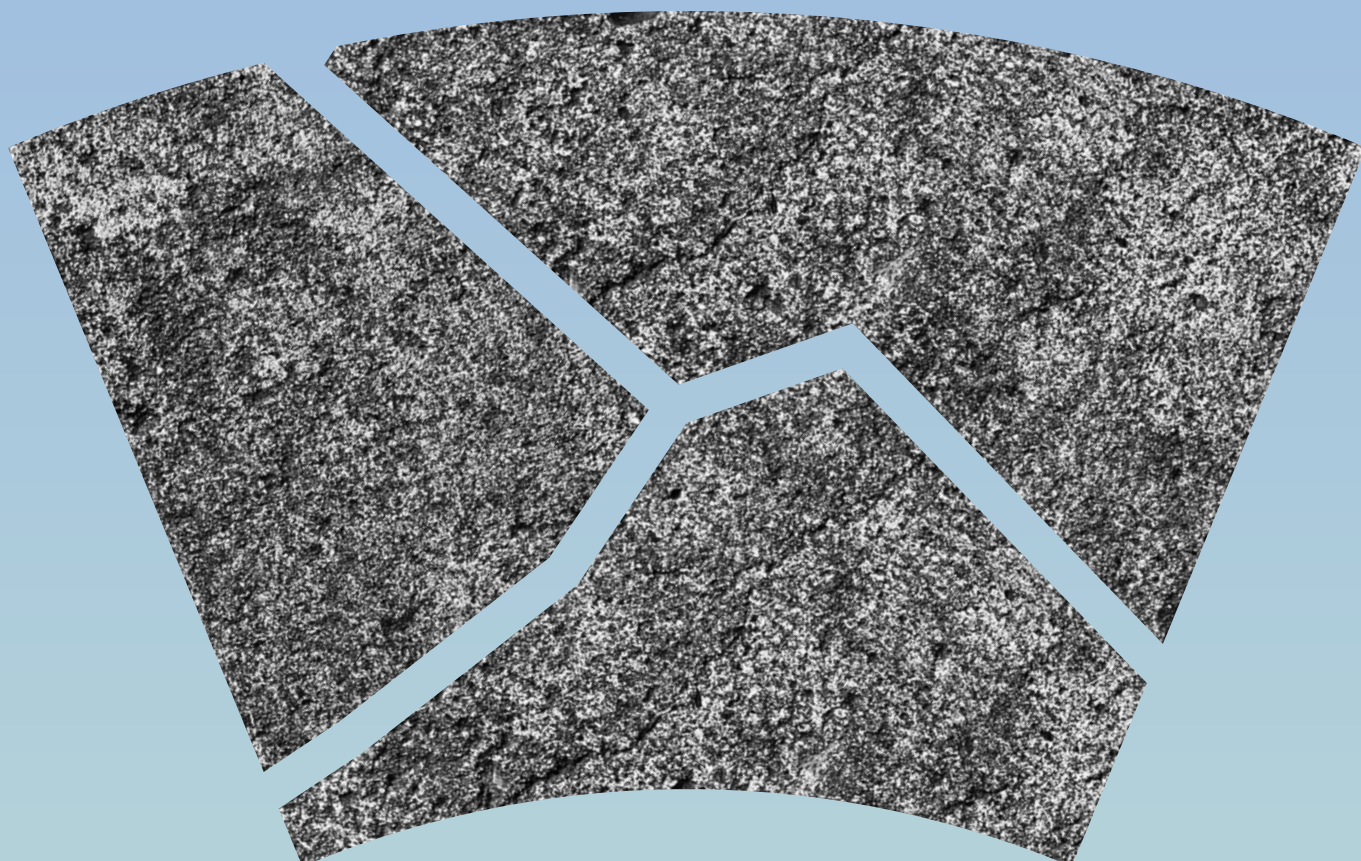




Zapory po terminie

Jak Europa przedłuża życie
starzejących się zapór bez oceny
oddziaływania na środowisko

Autorka: Maja Starosta

Studia przypadków poszczególnych państw opracowano na podstawie analiz prawnych przygotowanych przez Danielę Frascellę z FDLegal Studio Legale (Włochy), Reginę Stoilovą (Bułgaria) oraz Madalinę Popirtaru (Rumunia).

Projekt graficzny: Jerzy Parfianowicz

Wydawca:

Fundacja ClientEarth Prawnicy dla Ziemi
ul. Mokotowska 33/35
00-560 Warszawa
Polska

Autorka dołożyła wszelkich starań, aby informacje zawarte w niniejszej publikacji były dokładne i aktualne na dzień 1 maja 2026 r. Żadna część tego dokumentu nie stanowi porady prawnej. Podejmowanie działań prawnych wyłącznie na podstawie niniejszego dokumentu nie jest zalecane.

Warszawa, lipiec 2026 r.

ClientEarth 

Zapory po terminie

Jak Europa przedłuży życie
starzejących się zapór bez oceny
oddziaływania na środowisko

Spis treści

1	Wprowadzenie	6
2	Ocena oddziaływania na środowisko w przypadku przedłużenia okresu funkcjonowania instalacji	9
2.1	Pojęcie „przedsięwzięcia” w dyrektywie OOS	12
2.2	Pojęcie „przedsięwzięcia” w orzecznictwie TSUE	14
2.2.1	Sprawa lotniska w Brukseli (C-275/09)	14
2.2.2	Sprawa elektrowni jądrowej Doel (C-411/17)	14
2.3	Przedłużenie eksploatacji w świetle Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo	16
2.4	Dlaczego potrzebna jest szersza wykładnia pojęcia „przedsięwzięcia”?	19
2.5	Zapewnienie aktualności ocen oddziaływania na środowisko	20
3	Starzejące się zapory. Konsekwencje dla środowiska i bezpieczeństwa	22
3.1	Konsekwencje starzenia się zapór	24
3.1.1	Rosnące ryzyko awarii	24
3.1.2	Rosnące koszty utrzymania i modernizacji zapór	26
3.1.3	Zamulanie zbiorników i spadek funkcjonalności zapór	26
3.1.4	Zmiana klimatu jako dodatkowe wyzwanie dla starzejących się zapór	28
3.2	Trwałe oddziaływanie zapór na środowisko	29
3.2.1	Fragmentacja rzek i przerwanie ich ciągłości	29
3.2.2	Transgraniczne oddziaływanie zapór	31
3.2.3	Wpływ zapór na transport osadów i obieg pierwiastków	31
3.2.4	Emisje gazów cieplarnianych	32
3.2.5	Wpływ zapór na obieg wody i klimat lokalny	32
3.2.6	Zmiana klimatu i spadek odporności ekosystemów	32
3.3	Upływ czasu zmienia zapory i ich oddziaływanie na środowisko	33
4	Analiza wybranych państw	34
4.1	Studium przypadku: Polska	35
4.1.1	Duże zapory w Polsce	35
4.1.2	Ramy prawne	40
4.2	Studium przypadku: Włochy	44
4.2.1	Duże zapory we Włoszech	44
4.2.2	Ramy prawne	47

4.3	Studium przypadku: Bułgaria	52
4.3.1	Duże zapory w Bułgarii	52
4.3.2	Kryzys wodny, powodzie i starzejące się zapory	52
4.3.3	Ramy prawne	55
4.4	Studium przypadku: Rumunia	58
4.4.1	Duże zapory w Rumunii	58
4.4.2	Ramy prawne	58
4.5	Wnioski z analizowanych przypadków	63
5	Główne wnioski	65
5.1	Przedłużanie eksploatacji bez OOS tworzy lukę w systemie ochrony środowiska	66
5.2	W przypadku zapór czas nie jest czynnikiem neutralnym	67
5.3	Zmiana klimatu sprawia, że ponowna OOS staje się nieunikniona	68
5.4	Decyzje dotyczące starzejących się zapór kształtują przyszłość gospodarki wodnej w Europie	69
6	Rekomendacje	70
6.1	Rekomendacje dla Komisji Europejskiej	71
6.1.1	Zmiana wytycznych z 2024 r. dotyczących dyrektywy OOS w celu wyjaśnienia, że przedłużenie eksploatacji może stanowić przedsięwzięcie	71
6.1.2	Rozwiązanie problemu systemowych naruszeń dyrektywy OOS w świetle wyroku C-411/17	71
6.1.3	Opracowanie wytycznych dotyczących priorytetyzacji usuwania barier w związku z art. 9 rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych	72
6.2	Rekomendacje dla państw członkowskich	73
6.2.1	Przeprowadzanie OOS w przypadku przedłużenia eksploatacji	73
6.2.2	Zapewnienie aktualności ocen oddziaływania na środowisko	74
6.2.3	Poprawa zarządzania starzejącymi się zaporami	75
	Wykaz skrótów	76

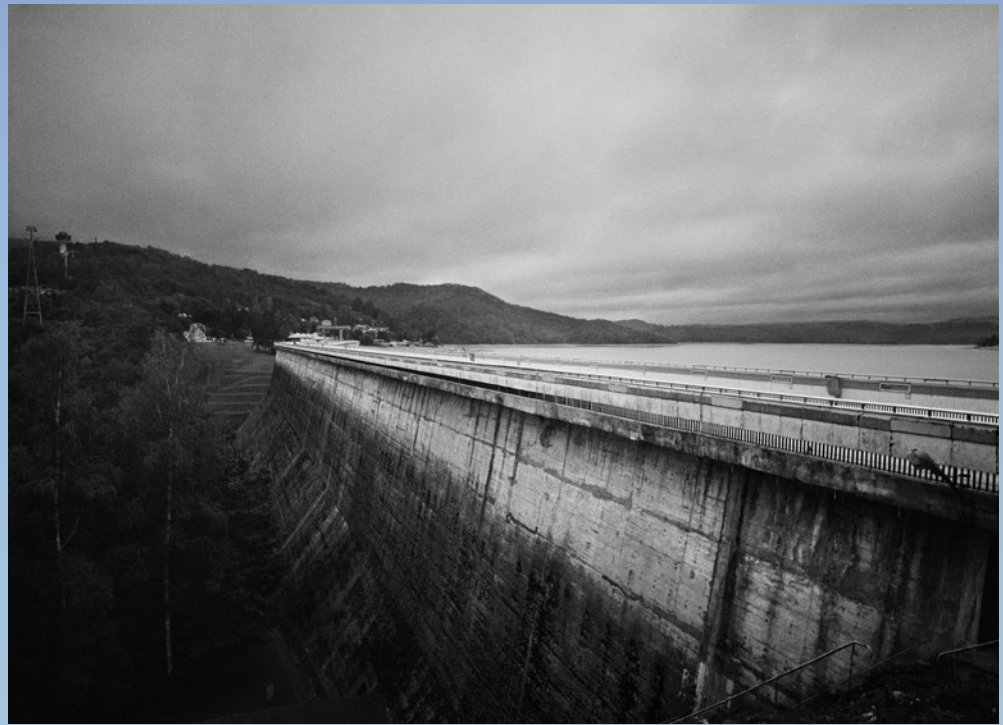
1 Wprowadzenie

Wiele dużych zapór funkcjonujących dziś w Europie zostało zaprojektowanych i wybudowanych kilkadziesiąt lat temu – w innych realiach klimatycznych, przy innym stanie wiedzy naukowej oraz w odpowiedzi na odmienne priorytety gospodarcze i polityczne. Od czasu ich budowy zmieniły się zarówno cele polityki środowiskowej Unii Europejskiej i państw członkowskich, jak i wiedza o wpływie zapór na ekosystemy rzeczne. Coraz większe znaczenie zyskały również wyzwania związane ze zmianą klimatu, utratą różnorodności biologicznej oraz bezpieczeństwem wodnym. Mimo to duże zapory nadal funkcjonują na podstawie decyzji wydanych dekadę temu, w większości przed wdrożeniem przepisów dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dyrektywy 2011/92/UE, „dyrektywa OOS”).

Nasuwa się zatem pytanie, czy decyzje umożliwiające dalszą eksploatację takiej infrastruktury powinny podlegać ponownej ocenie oddziaływania na środowisko. W praktyce w wielu państwach członkowskich przedłużenie eksploatacji następuje na podstawie odnawianych koncesji, pozwoleń lub innych decyzji administracyjnych, które nie są traktowane jako przedsięwzięcia wymagające przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ani zapewnienia udziału społeczeństwa.

Raport analizuje to zagadnienie na przykładzie dużych zapór. Stanowią one szczególnie interesujący przykład infrastruktury o bardzo długim okresie eksploatacji, której oddziaływanie na środowisko zmienia się wraz z upływem czasu. Starzenie się konstrukcji, zamulanie zbiorników, zmiana klimatu oraz nowe dane naukowe dotyczące funkcjonowania ekosystemów rzecznych powodują, że skutki środowiskowe eksploatacji zapór mogą z czasem narastać. Jednocześnie decyzje administracyjne umożliwiające dalszą eksploatację zapór mogą obowiązywać przez kolejne dziesięciolecia.

Potrzebę uwzględniania tych zmian dostrzega Komisja Europejska. W wytycznych z 2013 r. dotyczących uwzględniania zmian klimatu w procedurze OOS wskazano, że infrastruktura powinna być oceniana z uwzględnieniem warunków klimatycznych przewidywanych w całym okresie jej funkcjonowania, ponieważ parametry projektowe przyjęte na etapie inwestycji mogą utracić aktualność wraz z upływem czasu¹.



Fot: Solina, Jacek Kusz

Raport składa się z trzech części. W pierwszej przedstawiono analizę prawną pojęcia „przedsięwzięcia” w kontekście przedłużania eksploatacji infrastruktury oraz omówiono znaczenie orzecznictwa TSUE i praktyki organów monitorujących wykonanie konwencji z Aarhus i konwencji z Espoo. W drugiej części pokazano, dlaczego z perspektywy środowiskowej i klimatycznej czas nie jest czynnikiem neutralnym dla dużych zapór oraz jak wraz z upływem czasu zmieniają się skutki środowiskowe i ryzyko związane z ich eksploatacją. W trzeciej części przedstawiono studia przypadków Polski, Włoch, Bułgarii i Rumunii, analizując krajowe rozwiązania prawne dotyczące przedłużania eksploatacji zapór oraz ich praktyczne konsekwencje.

Czym jest zapora?

Zapora jest obiektem hydrotechnicznym, budowlą wzniesioną w poprzek doliny rzecznej w celu spiętrzenia i zatrzymania wody. Nie jest to jednak pojęcie zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej. Poszczególne akty prawne posługują się różnymi terminami, zależnie od regulowanego zagadnienia.

Dyrektywa OOS² (dyrektywa 2011/92/UE)² odnosi się do zapór i innych urządzeń przeznaczonych do zatrzymywania lub stałego gromadzenia wody w przypadku gdy nowe lub dodatkowe masy wód zatrzymanych lub zmagazynowanych przekraczają 10 mln m³ (pkt 15 załącznika I). Takie przedsięwzięcia zawsze wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dyrektywa wymienia również zapory w załączniku II pkt 10 lit. g), obejmującym przedsięwzięcia, które mogą podlegać OOS po przeprowadzeniu wstępnej oceny (screeningu).

Ramowa dyrektywa wodna (dyrektywa 2000/60/WE)³ nie definiuje zapory jako obiektu budowlanego. Koncentruje się natomiast na jej funkcji, zaliczając piętrzenie i magazynowanie wody do usług wodnych (art. 2 pkt 38 lit. a)). Jednocześnie uznaje ciągłość rzeki za jeden z podstawowych elementów oceny jej stanu ekologicznego (załącznik V pkt 1.1.1), co ma szczególne znaczenie w przypadku zapór, które ciągłość tę przerywają.

Rozporządzenie w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (rozporządzenie (UE) 2024/1991)⁴ posługuje się natomiast szerszym pojęciem sztucznych barier (art. 3 pkt 22 i art. 9) obejmującym nie tylko zapory, lecz także inne budowle utrudniające ciągłość rzek.

Najczęściej stosowana definicja dużej zapory pochodzi od Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór („ICOLD”). Zgodnie z nią za wielką uznaje się zaporę o wysokości co najmniej 15 m albo o wysokości od 5 do 15 m, jeżeli tworzy zbiornik o pojemności przekraczającej 3 mln m³.



Fot. Czorsztyn, Jacek Kusz

Definicja ta jest szeroko wykorzystywana zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie wielu państw, jednak nie odpowiada progom przyjętym w prawie Unii Europejskiej, w tym progom określonym w punkcie 15 załącznika I do dyrektywy OOS.

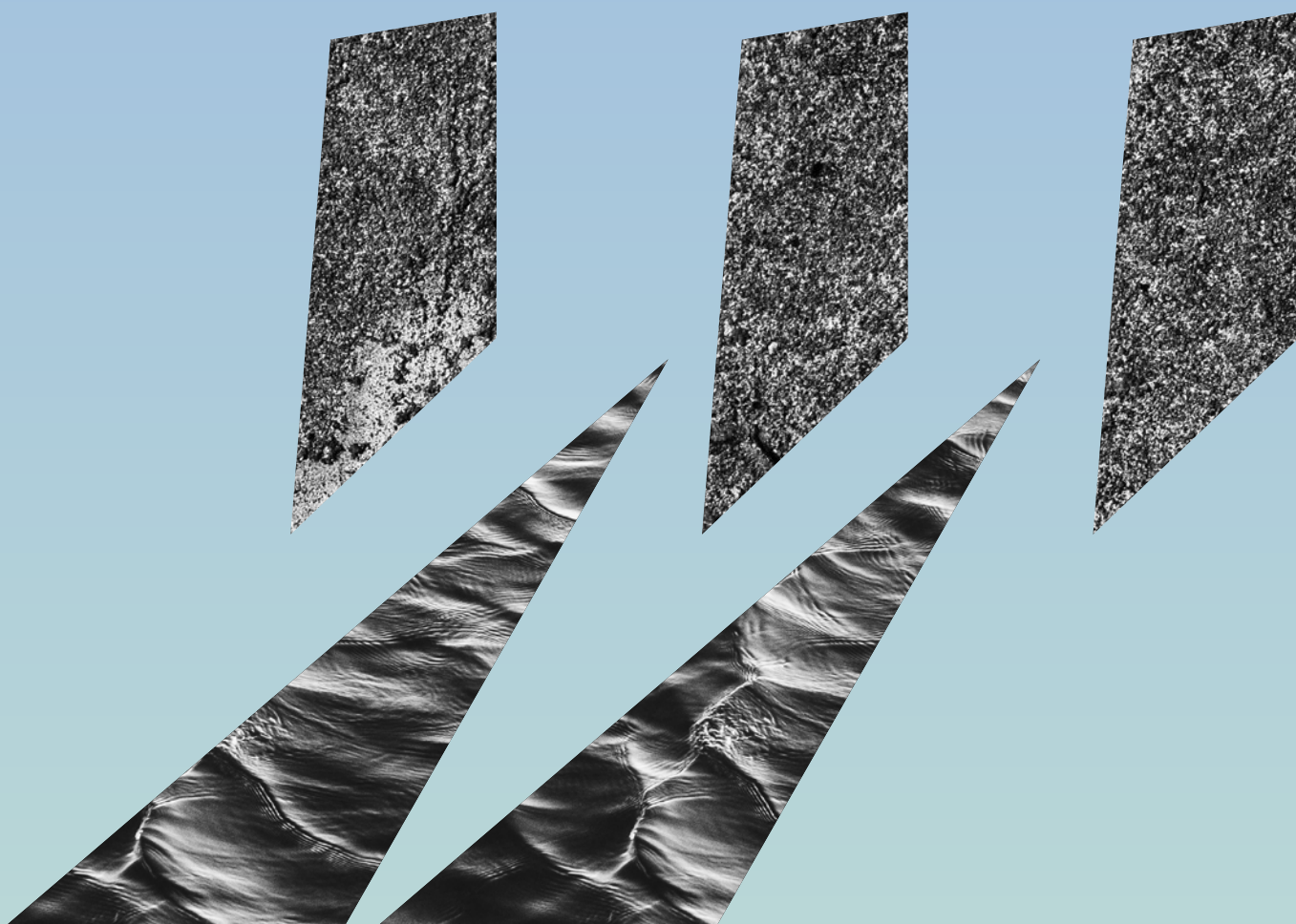
W konsekwencji w prawie unijnym i krajowym państw członkowskich funkcjonuje kilka równoległych systemów klasyfikacji zapór, opartych na różnych kryteriach i służących odmiennym celom regulacyjnym, w tym ochronie przyrody, bezpieczeństwu budowli czy gospodarce wodnej. To samo przedsięwzięcie może zatem podlegać różnym klasyfikacjom w zależności od stosowanych przepisów.

Niniejszy raport koncentruje się na obowiązkach wynikających z dyrektywy OOS w przypadku przedłużenia eksploatacji dużych zapór. Z tego względu zasadniczym punktem odniesienia są progi określone w dyrektywie OOS. W niektórych miejscach raport odwołuje się jednak do definicji i danych stosowanych przez ICOLD oraz w literaturze naukowej, ponieważ badania techniczne i dane środowiskowe nie opierają się na progach przyjętych w dyrektywie OOS.

- 2 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 (tekst jednolity) (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 26, str. 1 z późn. zm.).
- 3 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz. U. UE. L. z 2000 r. Nr 327, str. 1 z późn. zm.).
- 4 Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 1991).

2

Ocena oddziaływania na środowisko w przypadku przedłużenia okresu funkcjonowania instalacji



Ocena oddziaływania na środowisko („OOS”) jest jednym z podstawowych instrumentów prewencyjnych prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Jej cel jest prosty: przed wydaniem zgody na realizację inwestycji należy zidentyfikować i ocenić jej potencjalne oddziaływanie na środowisko oraz zapewnić społeczeństwu możliwość udziału w procesie decyzyjnym.

Problem pojawia się jednak w przypadku instalacji funkcjonujących przez wiele dziesięcioleci. Z upływem czasu zmienia się ich oddziaływanie na środowisko, ewoluują standardy prawne i techniczne oraz rozwija się wiedza naukowa. Jednocześnie zmiana klimatu zwiększa presję zarówno na samą infrastrukturę, jak i na środowisko, w którym ona funkcjonuje.

Powstaje zatem pytanie, czy prawo Unii Europejskiej wymaga ponownej oceny oddziaływania na środowisko istniejących przedsięwzięć, jeżeli ich okres eksploatacji zostaje przedłużony. Problem ten ma szczególne znaczenie w odniesieniu do infrastruktury zatwierdzonej przed wejściem w życie przepisów dotyczących OOS, która nigdy nie została poddana tej procedurze.

Dyrektywa OOS wiąże obowiązek przeprowadzenia oceny z pojęciem „przedsięwzięcia”, które zasadniczo odnosi się do robót budowlanych lub innych interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie. W przypadku starzejącej się infrastruktury, takiej jak zapory i zbiorniki zaporowe, powstaje jednak pytanie, czy decyzja przedłużająca okres jej eksploatacji może sama w sobie zostać uznana za przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy. Szerzej rzecz ujmując: czy oddziaływanie na środowisko powinno być oceniane wyłącznie na etapie budowy, czy także w sytuacji, gdy starzejąca się infrastruktura ma funkcjonować przez kolejne dziesięciolecia, mimo istotnych zmian warunków środowiskowych i klimatycznych.

W niniejszym rozdziale zagadnienie to zostało przeanalizowane w świetle przepisów dyrektywy OOS, orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz praktyki Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus i Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo.

Dlaczego inne procedury oceny środowiskowej nie mogą zastąpić OOŚ?

Ocena oddziaływania na środowisko jest jedyną procedurą przewidzianą w prawie Unii Europejskiej, która zapewnia kompleksową ocenę skutków przedsięwzięcia dla środowiska.

Dla porównania, ocena siedliskowa przewidziana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (dyrektywa Rady 92/43/EWG) dotyczy planów lub przedsięwzięć mogących w istotny sposób oddziaływać na obszar Natura 2000. Jej zakres jest jednocześnie szerszy i węższy niż OOŚ. Jest szerszy, ponieważ nie ogranicza się do zamkniętego katalogu przedsięwzięć. Jednocześnie obejmuje wyłącznie wpływ na cele ochrony obszaru Natura 2000 i nie dotyczy szerszych oddziaływań na środowisko, zdrowie ludzi czy bezpieczeństwo, które podlegają ocenie w ramach procedury OOŚ.

Wynik oceny siedliskowej jest wiążący: właściwy organ może wyrazić zgodę na realizację planu lub przedsięwzięcia wyłącznie po upewnieniu się, że nie wpłynie ono niekorzystnie na integralność obszaru Natura 2000, chyba że spełnione zostaną przesłanki odstępstwa określone w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej. Natomiast OOŚ pełni funkcję informacyjną w procesie wydawania zezwolenia na inwestycję i sama nie przesądza o jego wyniku. Nawet jeżeli wykaże negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko, właściwy organ może wydać zgodę bez konieczności stosowania mechanizmu derogacyjnego.

Odrębny obowiązek oceny wynika również z Ramowej Dyrektywy Wodnej (dyrektywa 2000/60/WE, „RDW”). Ogranicza się on jednak do wpływu przedsięwzięcia na stan jednolitych części wód. Przed wydaniem zgody właściwy organ musi ocenić, czy przedsięwzięcie może spowodować pogorszenie stanu jednolitej części wód powierzchniowych lub uniemożliwić osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego, dobrego potencjału ekologicznego albo dobrego stanu chemicznego. Jeżeli takie ryzyko występuje, zgoda nie może zostać wydana, chyba że spełnione zostaną przesłanki odstępstwa określone w art. 4 ust. 7 RDW⁵.

Choć OOŚ nie ma tak wiążącego charakteru jak ocena siedliskowa czy ocena wymagana na podstawie RDW, pozostaje jedyną procedurą umożliwiającą całościową ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Zgodnie z art. 3 dyrektywy OOŚ obejmuje ona identyfikację, opis i ocenę bezpośrednich oraz pośrednich skutków przedsięwzięcia dla różnorodności biologicznej, gruntów, gleby, wód, powietrza i klimatu, a także ludności, zdrowia ludzi, dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego, krajobrazu oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami. Uwzględnia również podatność przedsięwzięcia na poważne awarie i katastrofy.

Ponadto procedura OOŚ obejmuje ocenę oddziaływania transgranicznego, jeżeli takie oddziaływanie może wystąpić (art. 7), oraz gwarantuje udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji (art. 11). Dzięki temu stanowi najbardziej kompleksowy instrument oceny środowiskowej przewidziany w prawie Unii Europejskiej. W przypadku zapór szczególne znaczenie ma możliwość oceny ryzyka awarii oraz ich potencjalnych skutków dla ludności. Choć niektóre państwa członkowskie, takie jak Rumunia, wydają odrębne zezwolenia powiązane wyłącznie z bezpieczeństwem zapór, na poziomie Unii Europejskiej nie istnieje jednolity system regulujący tę problematykę.

Wreszcie, OOŚ jest również narzędziem proceduralnym uznanym w prawie międzynarodowym i od kilkudziesięciu lat stanowi część dorobku prawnego UE. Rola OOŚ jest zatem ugruntowana, co ma szczególne znaczenie w kontekście obecnej tendencji do osłabiania standardów ochrony środowiska zarówno na poziomie Unii, jak i państw członkowskich.

Z tego względu istnienie sektorowych procedur oceny lub wydawania zezwoleń nie może zastąpić kompleksowej oceny wymaganej na podstawie dyrektywy OOŚ. Procedury przewidziane w dyrektywie siedliskowej, RDW oraz innych regulacjach sektorowych odnoszą się jedynie do wybranych aspektów oddziaływania przedsięwzięcia, wynikających z ich celu i zakresu przedmiotowego.

2.1 Pojęcie „przedsięwzięcia” w dyrektywie OOS

Zgodnie z dyrektywą OOS ocena oddziaływania na środowisko musi zostać przeprowadzona przed wydaniem zezwolenia na inwestycję dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jak wynika z art. 2 ust. 1 dyrektywy, obowiązek ten dotyczy przedsięwzięć w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a), które ze względu na swój charakter, rozmiar lub lokalizację mogą powodować znaczące skutki w środowisku.

Artykuł 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS definiuje „przedsięwzięcie” jako:

- ~ wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,
- ~ inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

Przedsięwzięcia wymienione w załączniku I do dyrektywy OOS uznawane są, ze względu na swój charakter, za przedsięwzięcia, które zawsze mogą znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 4 ust. 1 podlegają one zatem obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko.

Załącznik I obejmuje 23 kategorie przedsięwzięć, co do których przyjmuje się domniemanie znaczącego oddziaływania na środowisko. Należą do nich między innymi zapory, elektrownie jądrowe, autostrady, urządzenia do intensywnej hodowli drobiu lub świń, kopalnie odkrywkowe oraz niektóre instalacje chemiczne. W części przypadków obowiązek przeprowadzenia OOS powstaje niezależnie od wielkości przedsięwzięcia, natomiast w innych zastosowanie mają określone progi wielkościowe. W przypadku zapór, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania, pkt 15 załącznika I obejmuje wyłącznie zapory i inne urządzenia przeznaczone do zatrzymywania lub stałego gromadzenia wody w przypadku gdy nowe lub dodatkowe masy wód zatrzymanych lub zmagazynowanych przekraczają 10 mln m³. Oznacza to, że sztuczny zbiornik utworzony przez zaporę musi pomieścić co najmniej 4000 basenów o wymiarach olimpijskich, aby podlegać obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko.

Warto zauważyć, że niektóre kategorie przedsięwzięć z załącznika I są wyraźnie ograniczone do „budowy”. Przykładowo pkt 7 lit. a) obejmuje „budowę dalekobieżnych linii ruchu kolejowego i portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2 100 m lub więcej”. Inne kategorie, w tym pkt 15 dotyczący zapór, nie są wyraźnie ograniczone do działalności budowlanej. Rozróżnienie to ma znaczenie przy ocenie, czy kolejne zezwolenia podlegają obowiązkowi OOS.

Punkt 24 załącznika I stanowi ponadto, że „jakakolwiek zmiana lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku” również muszą podlegać OOS. Przepis ten potwierdza, że dyrektywa nie ogranicza się wyłącznie do

pierwotnej realizacji inwestycji, lecz może obejmować również późniejsze zmiany lub rozbudowę już istniejących przedsięwzięć.

Przedsięwzięcia wymienione w załączniku II dyrektywy OOS podlegają procedurze wstępnej oceny, tzw. screeningu. Zgodnie z art. 4 ust. 2 państwa członkowskie są zobowiązane ustalić, czy przedsięwzięcie powinno zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Ocena ta może być dokonywana indywidualnie albo na podstawie progów lub kryteriów określonych przez państwa członkowskie. W rezultacie nie wszystkie przedsięwzięcia z załącznika II będą wymagać przeprowadzenia OOS. Jednak sam etap wstępnej oceny (screeningu) musi zawsze zostać przeprowadzony.

Pkt 10 lit. g) załącznika II obejmuje „zapory i inne urządzenia przeznaczone do zatrzymywania lub gromadzenia wody na dłuższe okresy czasu (przedsięwzięcia niewymienione w załączniku I)”. Oznacza to, że zapory o pojemności przekraczającej 10 mln m³ podlegają obowiązkowej OOS na podstawie załącznika I, natomiast mniejsze zapory muszą zostać poddane co najmniej procedurze screeningu.

Istotne znaczenie ma również pkt 13 lit. a) załącznika II, zgodnie z którym procedurze screeningu podlegają „wszelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub niniejszym załączniku, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku (zmiany lub rozbudowa niewymienione w załączniku I)”. Przepis ten potwierdza, że również modyfikacje istniejących przedsięwzięć mogą prowadzić do obowiązku przeprowadzenia OOS, jeżeli ich potencjalne oddziaływanie uzasadnia ponowną ocenę.

Kluczowe znaczenie ma zatem ustalenie, czy odnowienie lub przedłużenie obowiązywania istniejącego zezwolenia może zostać uznane za przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS lub za zmianę bądź rozbudowę przedsięwzięcia w rozumieniu załączników I i II. Od tego zależy, czy decyzja umożliwiająca dalszą eksploatację istniejącej instalacji wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub, co najmniej, procedury screeningu.

2.2 Pojęcie „przedsięwzięcia” w orzecznictwie TSUE

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie rozpatrywał temat pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy OOS. Sprawy rozpatrywane przez Trybunał dotyczyły jednak odmiennych stanów faktycznych, dlatego orzecznictwo nie wykształciło jednolitego podejścia do kwestii przedłużania eksploatacji istniejących przedsięwzięć. Ponadto wykładnia przyjęta przez TSUE nie jest w pełni zbieżna z podejściem prezentowanym przez Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus oraz Komitet ds. Implementacji Konwencji z Espoo.

2.2.1 Sprawa lotniska w Brukseli (C-275/09)

W wyroku z 2011 r. w sprawie C-275/09 (*Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.*) Trybunał Sprawiedliwości zbadał, czy odnowienie obowiązującego zezwolenia na eksploatację lotniska Bruxelles-National stanowiło „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOS.

Trybunał uznał, że pojęcie „przedsięwzięcia” obejmuje roboty budowlane lub inne interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca. Ponieważ odnowienie pozwolenia na eksploatację lotniska nie wiązało się z żadnymi pracami budowlanymi ani fizycznymi zmianami w obrębie obiektu, nie mogło zostać uznane za „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a dyrektywy OOS ani za „budowę” w rozumieniu pkt 7 załącznika I do tej dyrektywy. W konsekwencji odnowienie pozwolenia nie powodowało obowiązku przeprowadzenia OOS. Wyrok ten przyjmuje zatem wąską wykładnię pojęcia „przedsięwzięcia”: samo przedłużenie lub odnowienie pozwolenia na funkcjonowanie obiektu nie stanowi przedsięwzięcia, jeżeli nie towarzyszą mu roboty lub inne interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca.

Należy jednak zauważyć, że odpowiednia kategoria załącznika I odnosi się wyraźnie do *budowy* lotnisk. Inne kategorie załącznika I, takie jak zapory czy ujęcia wód podziemnych, nie są sformułowane wyłącznie w odniesieniu do robót budowlanych. Powstaje więc pytanie, czy wykładnia przyjęta w sprawie lotniska Bruxelles-National znajduje zastosowanie również do tych kategorii przedsięwzięć.

2.2.2 Sprawa elektrowni jądrowej Doel (C-411/17)

Sprawa C-411/17 (*Inter-Environnement Wallonie ASBL i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*) dotyczyła belgijskiej ustawy przedłużającej o dziesięć lat okres eksploatacji elektrowni jądrowych Doel 1 i Doel 2. W ramach pytania prejudycjalnego belgijski Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do TSUE m.in. z pytaniem, czy takie przedłużenie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy OOS. W wyroku z 2019 r. Trybunał doprecyzował swoje

wcześniejsze orzecznictwo dotyczące pojęcia „przedsięwzięcia”. W porównaniu ze sprawą C-275/09 przyjął szerszą wykładnię, choć jej praktyczne znaczenie pozostaje ograniczone.

Trybunał uznał, że decyzji o przedłużeniu eksploatacji nie można sztucznie oddzielać od nierozzerwalnie z nią związanych prac remontowych i modernizacyjnych, które warunkują dalsze funkcjonowanie instalacji. Jeżeli przedłużenie eksploatacji jest nierozzerwalnie związane z istotnymi pracami modernizacyjnymi lub remontowymi, oba elementy należy traktować łącznie jako jedno przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOŚ (pkt 71 wyroku). W rozpatrywanej sprawie prace te były niezbędne do dostosowania elektrowni do aktualnych wymogów bezpieczeństwa i mogły prowadzić do zmiany fizycznego stanu miejsca (pkt 66). Trybunał podkreślił zatem ścisły związek pomiędzy przedłużeniem eksploatacji a inwestycjami modernizacyjnymi. Co istotne, uznał istnienie tego związku, mimo że same roboty nie zostały wyraźnie wskazane w zaskarżonej ustawie przedłużającej życie elektrowni (pkt 67).

W odniesieniu do obowiązku przeprowadzenia OOŚ, Trybunał oparł się na pkt 24 załącznika I. Trybunał orzekł, że przepis ten obejmuje zmiany lub poszerzenia przedsięwzięcia, które ze względu na swój charakter lub skalę powodują zagrożenia dla środowiska porównywalne z tymi, które uzasadniały przeprowadzenie OOŚ dla nowego przedsięwzięcia (pkt 78). W niniejszej sprawie przedłużenie działania reaktorów jądrowych o dziesięć lat, w połączeniu z niezbędnymi pracami modernizacyjnymi, mogło wywołać skutki o porównywalnej skali.

Z wyroku wynikają dwa zasadnicze wnioski.

- ~ Po pierwsze, przedłużenie eksploatacji może stanowić przedsięwzięcie wtedy, gdy jest nierozzerwalnie związane z robotami lub innymi interwencjami zmieniającymi stan fizyczny miejsca.
- ~ Po drugie, obowiązek przeprowadzenia OOŚ powstaje wtedy, gdy zmiana lub rozbudowa przedsięwzięcia może powodować skutki dla środowiska porównywalne z tymi, jakie uzasadniałyby przeprowadzenie OOŚ dla nowego przedsięwzięcia.

Trybunał nadal wiąże pojęcie „przedsięwzięcia” z wykonywaniem prac zmieniających stan fizyczny miejsca. Jednocześnie dopuścił możliwość, że decyzja przedłużająca okres eksploatacji może podlegać dyrektywie OOŚ, jeżeli jest nierozzerwalnie związana z takimi pracami.

Podejście to pozostawia jednak szereg praktycznych trudności. Trybunał posługuje się pojęciami „znaczącego” okresu przedłużenia eksploatacji, „poważnych” prac remontowych oraz ryzyka „o skali porównywalnej” z oddziaływaniem nowego przedsięwzięcia, nie wskazując jednoznacznych kryteriów ich oceny. W przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do dyrektywy OOŚ nie przewidziano procedury screeningu, która pozwalałaby właściwemu organowi rozstrzygnąć, czy w konkretnym przypadku przesłanki te zostały spełnione. W praktyce może to prowadzić do rozbieżności w stosowaniu dyrektywy przez państwa członkowskie.

Wyrok w sprawie Doel pozostaje obecnie najważniejszym orzeczeniem dotyczącym przedłużania eksploatacji istniejących instalacji. Jednak biorąc pod uwagę różnorodność rodzajów projektów z załącznika I oraz zmienność skutków dla środowiska w zależności od czynników takich jak lokalizacja i technologia, spójne stosowanie tej interpretacji w krajowej praktyce OOS stanowi wyzwanie.

Natomiast podejście przyjęte przez Komitet ds. Implementacji Konwencji z Espoo oraz Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus jest bardziej bezpośrednie i łatwiejsze do jednolitego zastosowania, ponieważ zakłada, że samo przedłużenie obowiązywania zezwolenia może powodować obowiązek przeprowadzenia oceny, nawet jeżeli nie towarzyszą mu roboty ani inne interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca.

2.3 Przedłużenie eksploatacji w świetle Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo

Kwestia przedłużania eksploatacji była przedmiotem analizy zarówno Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus („ACCC”), jak i Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo („ECIC”). Obie konwencje nakładają wiążące zobowiązania zarówno na Unię Europejską, jak i państwa członkowskie, które są stronami konwencji. Zobowiązania te zostały w prawie Unii w znacznej mierze wdrożone poprzez dyrektywę OOS. Z tego względu przepisy dyrektywy OOS powinny być interpretowane zgodnie z Konwencją z Aarhus i Konwencją z Espoo⁶.

Konwencja z Aarhus wymaga zapewnienia udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, mogących wpływać negatywnie na środowisko (art. 6). Z kolei Konwencja z Espoo nakłada obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (art. 2) oraz obowiązek konsultacji transgranicznych (art. 5) w odniesieniu do konkretnych kategorii działalności mogących powodować znaczące transgraniczne skutki dla środowiska, w tym dużych zapór i zbiorników zaporowych wymienionych w załączniku I.

Ustalenia ACCC⁷ oraz ECIC⁸ są zatwierdzane przez Spotkanie Stron Konwencji, co nadaje im moc interpretacyjną wykraczającą poza ramy poszczególnych spraw, których dotyczą. Ponieważ zgodnie z art. 216 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą zarówno jej

6 W odniesieniu do Konwencji z Espoo zob. [deklarację Wspólnoty Europejskiej dotyczącą jej kompetencji na podstawie art. 17 ust. 5 Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym](#) oraz motyw 15 dyrektywy OOS. W odniesieniu do Konwencji z Aarhus zob. dyrektywę 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. oraz motyw od 18 do 21 dyrektywy OOS.

7 Strona internetowa Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus: <https://unece.org/env/pp/cc>

8 Strona internetowa Komitetu ds. Implementacji Konwencji z Espoo: <https://unece.org/environmental-policy/espoo-convention-sea-protocol/implementation-committee>

instytucje, jak i państwa członkowskie, ustalenia te mają znaczenie przy określaniu zakresu obowiązków wynikających z prawa Unii.

W swoich ustaleniach dotyczących przedłużenia eksploatacji elektrowni jądrowej w Niderlandach ACCC uznała, że z wyjątkiem przypadków, w których zmiana dopuszczalnego okresu eksploatacji jest minimalna i ma nieznaczny lub żaden wpływ na środowisko, przedłużenia eksploatacji powinny być poprzedzone procedurą udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 Konwencji z Aarhus. Komitet stwierdził, że *nie do pomyślenia* jest, aby okres eksploatacji elektrowni jądrowej mógł zostać przedłużony z 40 do 60 lat bez ryzyka wystąpienia znaczących skutków dla środowiska (ACCC/C/2014/104, pkt 71)⁹.

Podobnie w sprawie z 2014 r. dotyczącej przedłużenia eksploatacji elektrowni jądrowej na Ukrainie, Komitet ds. Implementacji Konwencji z Espoo stwierdził, że w przypadku gdy działalność jest zezwolona jedynie na ograniczony okres, każda późniejsza decyzja o przedłużeniu tego okresu – czy to poprzez wydanie nowego zezwolenia, czy też poprzez zmianę lub odnowienie istniejącego – stanowi nową decyzję o zezwoleniu na proponowaną działalność w rozumieniu konwencji (EIA/IC/CI/4, załącznik, pkt 45).

Podejście obu Komitetów opiera się na spójnej logice. Skoro określone rodzaje działalności zostały uznane za mogące powodować znaczące skutki dla środowiska, trudno przyjąć, że ich eksploatacja przez kolejne dziesięciolecia pozostaje neutralna z punktu widzenia środowiska. Nawet bez robót budowlanych dalsza eksploatacja może prowadzić do znaczących skutków dla środowiska ze względu na kumulację oddziaływań, starzenie się infrastruktury oraz zmieniające się warunki środowiskowe.

Szczególne znaczenie dla niniejszego raportu mają jednak późniejsze ustalenia ACCC dotyczące eksploatacji zapór (ACCC/C/2017/146). Komitet analizował zakres zastosowania pkt 10, 11 i 13 załącznika I do Konwencji z Aarhus. Punkt 13 obejmuje: „zapory i inne instalacje służące do powstrzymywania lub stałego przechowywania wody tam, gdzie nowa lub dodatkowa objętość wody powstrzymywanej lub przechowywanej przekracza 10 milionów metrów sześciennych”. Odpowiada on punktowi 15 załącznika I do dyrektywy OOS.

W swoich ustaleniach ACCC stwierdził:

„77. (...) Bezspornym jest, że decyzją zezwalającą na budowę zapory o pojemności przekraczającej 10 milionów metrów sześciennych jest decyzją zezwalającą na działalność wchodzącą w zakres pkt 13 załącznika I do konwencji, a zatem również art. 6 ust. 1 lit. a). Kwestią rozpatrywaną przez Komitet jest to, czy pozwolenie wodnoprawne, umożliwiające eksploatację obiektu po jego wybudowaniu, jest również decyzją podlegającą wymogom art. 6 ust. 1 lit. a) Konwencji.

(...)

80. (...) Komitet uważa, że jeżeli oprócz pozwolenia na budowę wymagane jest dodatkowe zezwolenie na użytkowanie i eksploatację zapory, samo pozwolenie na budowę

⁹ Podobnie w sprawie ACCC/C/2013/107 dotyczącej przedłużenia zezwolenia na wydobycie w Irlandii, gdzie okres przedłużenia wynosił zaledwie pięć lat.

w żadnym wypadku nie obejmuje wszystkich podstawowych parametrów i skutków środowiskowych związanych z zaporą. Jest oczywiste, że zezwolenie na napełnienie i eksploatację zapory o pojemności 10 milionów metrów sześciennych stanowi decyzję o wydaniu pozwolenia dotyczącego środowiska, mającą istotne skutki dla środowiska. Zgodnie z ustaleniami dotyczącymi komunikatu ACCC/C/2005/17 (Wspólnota Europejska) pozwolenie wodnoprawne dla zapory o pojemności 10 milionów metrów sześciennych stanowi zatem decyzję o wydaniu pozwolenia w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. a) Konwencji. Zainteresowana Strona jest zatem zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji społecznych spełniających wymogi art. 6 przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego na korzystanie z wód dla zapór o pojemności 10 milionów metrów sześciennych i większej”.

ACCC nie potraktował pozwolenia na eksploatację zapory jedynie jako przedłużenia działalności objętej załącznikiem I. Uznał je za odrębną decyzję dotyczącą przedsięwzięcia mogącego powodować znaczące skutki dla środowiska. Stanowisko to opiera się na prostym założeniu: wydanie pozwolenia na budowę nie wyczerpuje wszystkich skutków środowiskowych przedsięwzięcia. Jeżeli dalsza eksploatacja wymaga odrębnego zezwolenia i może powodować znaczące skutki dla środowiska, obowiązek udziału społeczeństwa wynikający z art. 6 Konwencji pozostaje aktualny.

Ustalenia ACCC nie oznaczają, że każdemu przedłużeniu eksploatacji musi towarzyszyć OOŚ. Oznaczają jednak, że niezależnie od wymogów wynikających z prawa Unii, państwa członkowskie pozostają związane obowiązkami wynikającymi z art. 6 Konwencji z Aarhus. Podejście to znajduje również odzwierciedlenie w opinii rzeczniczki generalnej Juliane Kokott w sprawie C-411/17, która podkreśliła, że prawo Unii powinno być, w miarę możliwości, interpretowane w sposób spójny z prawem międzynarodowym (pkt 105 opinii)¹⁰.

Skoro dyrektywa OOŚ wdraża podstawowe obowiązki wynikające z Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo, pojęcie „przedsięwzięcia” powinno być interpretowane w sposób pozwalający objąć nim również decyzje przedłużające okres eksploatacji oraz pozwolenia eksploatacyjne, jeżeli nie można wykluczyć znaczących skutków dla środowiska. Taka wykładnia zapewniałaby zgodność nie tylko z obiema konwencjami, lecz także z celem samej dyrektywy OOŚ. Przedłużenie eksploatacji może powodować znaczące skutki dla środowiska nie tylko z uwagi na dalsze prowadzenie działalności, lecz również dlatego, że od czasu wydania pierwotnego zezwolenia mogły zasadniczo zmienić się warunki środowiskowe, stan wiedzy naukowej oraz ocena ryzyka środowiskowego.

2.4 Dlaczego potrzebna jest szersza wykładnia pojęcia „przedsięwzięcia”?

Obecna wykładnia pojęcia „przedsięwzięcia” nadal pozwala na to, by starzejące się i szkodliwe dla środowiska instalacje, takie jak zapory, funkcjonowały przez kolejne dziesięciolecia bez poddawania ich OOŚ. Chociaż w sprawie C-411/17 Trybunał częściowo rozszerzył wcześniejszą wykładnię, uznając, że przedłużenie eksploatacji może podlegać dyrektywie OOŚ, jeżeli jest nierozzerwalnie związane z pracami zmieniającymi stan fizyczny miejsca, praktyczne znaczenie tego wyroku pozostaje ograniczone. W praktyce wyrok pozostawia organom konieczność każdorazowej oceny, czy w danym przypadku zachodzą przesłanki zastosowania dyrektywy, mimo że przedsięwzięcia tego rodzaju powinny co do zasady podlegać obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko.

Problem ten dotyczy przede wszystkim infrastruktury funkcjonującej od wielu dziesięcioleci. Wiele takich instalacji nigdy nie zostało poddanych OOŚ albo uzyskało zezwolenia w zupełnie innych realiach środowiskowych, naukowych i prawnych. Ich pozwolenia są następnie odnawiane lub przedłużane bez ponownej oceny oddziaływania na środowisko, mimo że sama dalsza eksploatacja może wywoływać znaczące skutki środowiskowe. Powstaje w ten sposób paradoks: jedne z najstarszych i najbardziej szkodliwych dla środowiska instalacji pozostają poza zakresem OOŚ i udziału społeczeństwa.

Takie podejście trudno pogodzić z celem dyrektywy OOŚ, jakim jest zapewnienie oceny przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację. Budzi ono również wątpliwości z punktu widzenia zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo. Jak pokazują dalsze rozdziały raportu, przedłużenie eksploatacji dużej, starzejącej się infrastruktury, w szczególności zapór, może powodować oddziaływanie na środowisko porównywalne z oddziaływaniem związanym z jej pierwotnym zatwierdzeniem, a niekiedy nawet większe. W przypadku zapór wiele skutków środowiskowych ujawnia się dopiero na etapie eksploatacji i utrzymuje się przez kolejne dziesięciolecia. Nie można zatem zakładać, że warunki określone w pierwotnych decyzjach pozostają aktualne mimo zmieniających się warunków środowiskowych, rozwoju wiedzy naukowej i ewolucji standardów prawnych.

Jednocześnie art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOŚ pozostawia przestrzeń dla szerszej wykładni zgodnej zarówno z celem dyrektywy, jak i zobowiązaniami międzynarodowymi. Przedłużenie eksploatacji może zostać uznane za „inną interwencję w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”, która może powodować znaczące skutki w środowisku i stanowić „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOŚ.

2.5 Zapewnienie aktualności ocen oddziaływania na środowisko

Art. 8a ust. 6 dyrektywy OOŚ został wprowadzony dyrektywą 2014/52/UE, która weszła w życie 16 maja 2014 r. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ, podejmując decyzję o udzieleniu lub nieudzieleniu zezwolenia na inwestycję, ma obowiązek upewnić się, że uzasadniona konkluzja na temat znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, o której mowa w art. 1 ust. 2 lit. g) pkt (iv) dyrektywy OOŚ pozostaje aktualna. W tym celu państwa członkowskie mogą ustanowić terminy ważności uzasadnionej konkluzji.

Przepis ten oznacza, że przed wydaniem zezwolenia właściwy organ musi upewnić się, że ustalenia oceny oddziaływania na środowisko nadal odzwierciedlają aktualne warunki środowiskowe i dostępną wiedzę.

Powstaje jednak pytanie, czy decyzja przedłużająca okres eksploatacji istniejącej instalacji może zostać uznana za zezwolenie na inwestycję w rozumieniu dyrektywy OOŚ. Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. c) jest to decyzja właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia. Odpowiedź ponownie zależy od definicji pojęcia „przedsięwzięcia”. Jeżeli bowiem przedłużenie eksploatacji nie stanowi przedsięwzięcia, decyzja umożliwiająca dalsze funkcjonowanie instalacji co do zasady również nie będzie stanowiła zezwolenia na inwestycję.

Takie podejście prowadziłoby jednak do znacznego ograniczenia praktycznego znaczenia art. 8a ust. 6. Przepis miałby zastosowanie wyłącznie w nielicznych sytuacjach, gdy po zakończeniu procedury OOŚ wydanie zezwolenia na inwestycję zostało odłożone na wiele lat z przyczyn finansowych, administracyjnych lub innych. Tymczasem przepis został sformułowany w sposób ogólny – nie odnosi się do długości opóźnienia ani nie uzależnia obowiązku weryfikacji od upływu określonego czasu. Trudno zatem przyjąć, że prawodawca unijny zamierzał ograniczyć jego znaczenie wyłącznie do takich wyjątkowych przypadków.

Cel nowelizacji z 2014 r. przemawia za szerszym rozumieniem tego przepisu. Dyrektywa 2014/52/UE miała poprawić jakość ocen oddziaływania na środowisko¹¹ oraz lepiej uwzględnić zmiany klimatu, różnorodność biologiczną, efektywność wykorzystania zasobów i ryzyko poważnych awarii¹². Art. 8a ust. 6 odzwierciedla założenie, że zarówno warunki środowiskowe, jak i wiedza naukowa zmieniają się z upływem czasu, a ustalenia wcześniejszej oceny mogą utracić aktualność.

Komisja Europejska wskazuje, że „jeżeli stan środowiska uległ zmianie pomiędzy momentem wydania uzasadnionej konkluzji lub decyzji dotyczącej znaczących skutków przedsięwzięcia dla środowiska a momentem udzielenia zezwolenia na inwestycję, ocena może wymagać odpowiedniej aktualizacji, z uwzględnieniem uzasadnionych

11 Motyw 3 dyrektywy 2014/52/UE zmieniającej dyrektywę 2011/92/UE.

12 Motyw 7 dyrektywy 2014/52/UE zmieniającej dyrektywę 2011/92/UE.

oczekiwań społeczeństwa oraz zasady dobrej administracji”¹³. Komisja podkreśla ponadto, że informacje dotyczące prawdopodobnych znaczących skutków przedsięwzięcia dla środowiska powinny być uwzględniane przez cały proces prowadzący do wydania zezwolenia na realizację inwestycji.

Ma to szczególne znaczenie w przypadku starzejącej się infrastruktury. Jeżeli OOŚ została przeprowadzona kilkadziesiąt lat wcześniej, od tego czasu mogły zasadniczo zmienić się warunki środowiskowe, stan wiedzy naukowej oraz wymagania prawne. Zmiana klimatu, utrata różnorodności biologicznej i postępująca degradacja ekosystemów mogą sprawić, że wcześniejsze ustalenia przestaną stanowić wiarygodną podstawę do podejmowania decyzji. Dodatkowo dyrektywa 2014/52/UE rozszerzyła zakres informacji wymaganych w raporcie OOŚ, wprowadzając m.in. obowiązek uwzględnienia zmian klimatu, efektywności energetycznej, różnorodności biologicznej oraz ryzyka awarii i katastrof.

Art. 8a ust. 6 wymaga zatem czegoś więcej niż formalnego potwierdzenia istnienia wcześniejszej oceny oddziaływania na środowisko. Nakłada obowiązek merytorycznej weryfikacji, czy ocena oddziaływania na środowisko nadal może stanowić podstawę podejmowanej decyzji.

Przepis ten nie rozstrzyga wprost, czy przedłużenie eksploatacji stanowi przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOŚ. Wyraża jednak szerszą zasadę, zgodnie z którą ocena oddziaływania na środowisko nie zachowuje swojej aktualności bezterminowo, jeżeli zmieniły się warunki środowiskowe, wiedza naukowa lub wymagania prawne. Z tego względu art. 8a ust. 6 stanowi dodatkowy argument przemawiający za ponowną oceną starzejącej się infrastruktury eksploatowanej przez wiele dziesięcioleci po wydaniu pierwotnego zezwolenia.

13 Komisja Europejska, *odpowiedź na pytanie parlamentarne E-002054/2023, odpowiedź udzielona przez komisarza Virginijusa Sinkevičiusa w imieniu Komisji Europejskiej*, 22 sierpnia 2023 r.

3

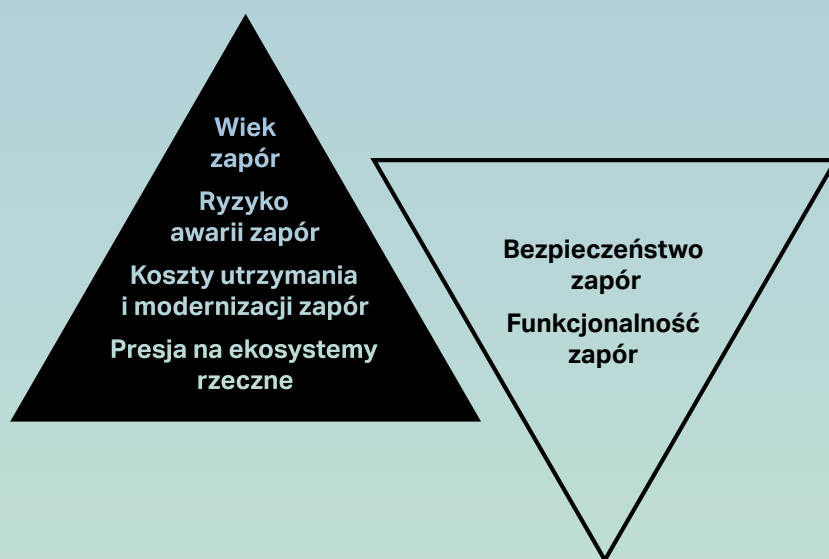
Starzejące się zapory. Konsekwencje dla środowiska i bezpieczeństwa

Problem prawny związany z przedłużaniem eksploatacji nie ogranicza się do jednego sektora. Dotyczy wielu przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do dyrektywy OOS, takich jak zapory i zbiorniki zaporowe, elektrownie jądrowe, kopalnie czy zakłady chemiczne, które z założenia funkcjonują przez wiele dziesięcioleci.

Dobrym przykładem są duże zapory i sztuczne zbiorniki wodne. XX wiek radykalnie przekształcił systemy rzeczne w Europie i na świecie za sprawą masowej budowy zapór. Według Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór (ICOLD) na świecie istnieje obecnie około 62 tys. wielkich zapór¹⁴, a większość wielkich rzek została przegrodzona¹⁵. Inwestycje te odzwierciedlały ówczesne priorytety gospodarcze i polityczne, jednak ich skutki dla środowiska i społeczeństwa okazały się długotrwałe, a często również nieodwracalne.

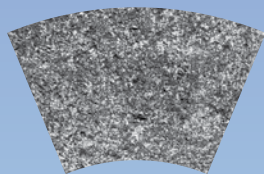
Od czasu ich budowy zasadniczo zmieniły się warunki środowiskowe, wiedza techniczna oraz priorytety społeczne. Budowa nowych dużych zapór w Europie wyraźnie wyhamowała, podczas gdy starzejące się zapory w coraz większym stopniu zależą od decyzji dotyczących przedłużenia lub odnowienia ich zezwoleń na eksploatację.

Wraz z upływem czasu pogarsza się stan techniczny i funkcjonalność zapór, a ich utrzymanie staje się coraz bardziej kosztowne. Jednocześnie wzrasta ryzyko awarii. Każdy kolejny rok eksploatacji oznacza również dalszą presję na ekosystemy rzeczne, już osłabione zmianą klimatu i postępującą degradacją środowiska.



14 Dane dotyczące liczby dużych zapór różnią się w zależności od wykorzystywanego rejestru oraz przyjętej definicji.

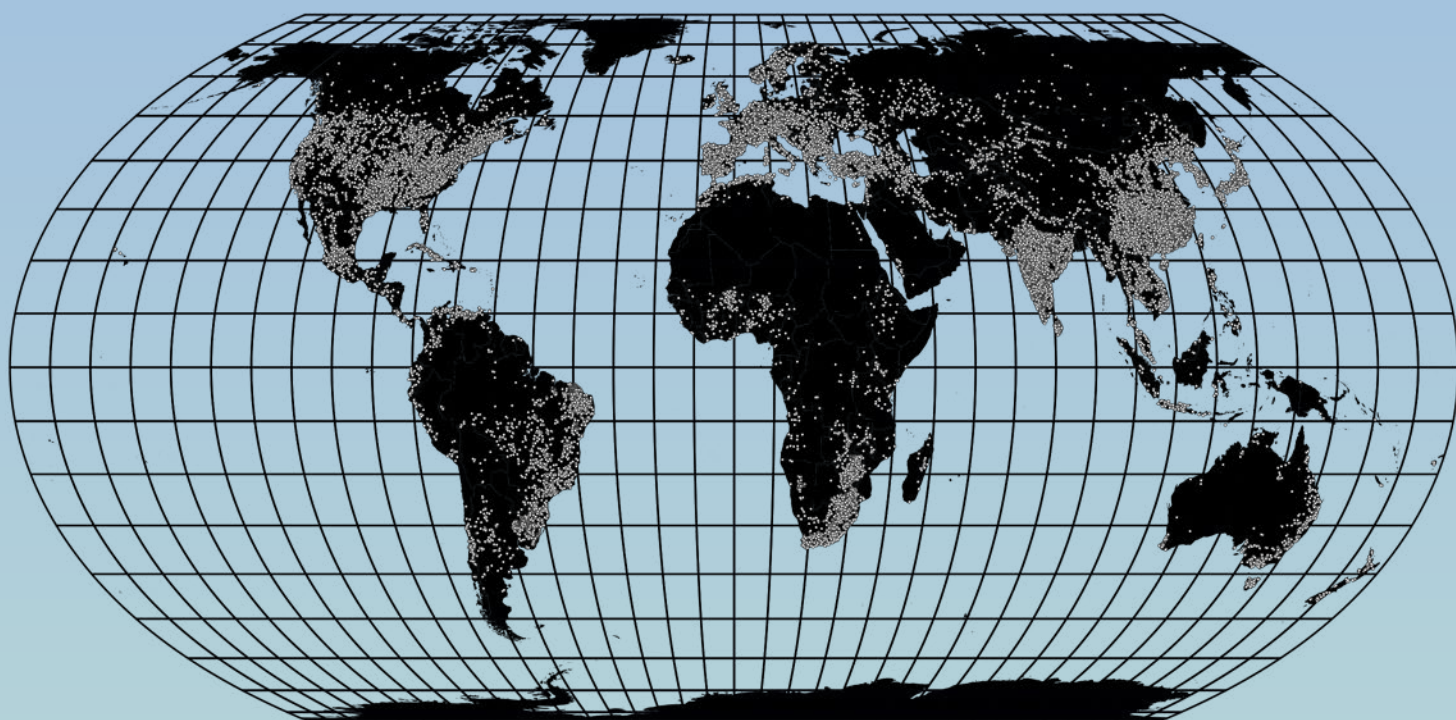
15 Maavara, T., Chen, Q., Van Meter, K. et al. (2020) *River dam impacts on biogeochemical cycling*. *Nature Reviews Earth & Environment* 1: 103–116.



Na świecie istnieje ok.

62 tys.

dużych zapór



**Global Dam Watch Viewer umożliwia przeglądanie
zapór i zbiorników zaporowych w Europie i na świecie:
<https://gdw-viewer.web.app/>.**

**Baza obejmuje 41 145 lokalizacji zapór oraz 35 295
zbiorników zaporowych, łącząc dane z wielu źródeł.**

3.1 Konsekwencje starzenia się zapór

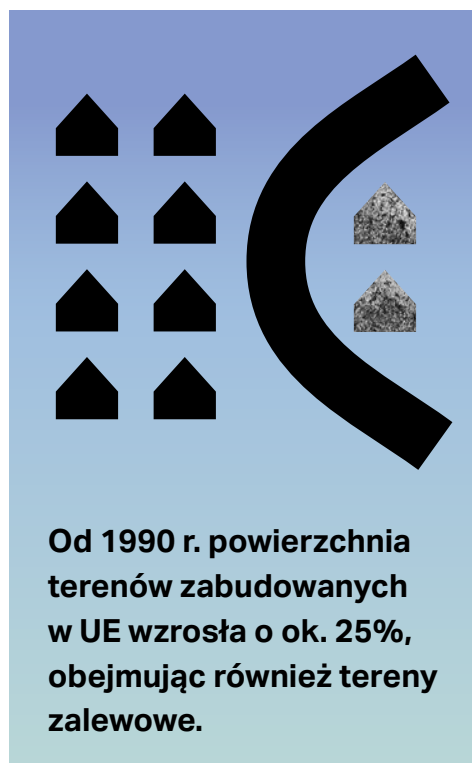
Duża zaporą wybudowana w połowie lat siedemdziesiątych XX wieku ma dziś około 50 lat – wiek, który w raporcie ONZ wskazano jako próg alarmowy dla dużych zapór¹⁶. Ponieważ większość dużych zapór w Europie powstała w latach 60. i 70. XX wieku¹⁷, infrastruktura ta osiąga obecnie wiek wymagający szczególnej uwagi z punktu widzenia bezpieczeństwa i dalszej eksploatacji. Wiąże się to ze wzrostem ryzyka awarii, rosnącymi kosztami utrzymania oraz spadkiem funkcjonalności wynikającym z zamułania zbiorników i postępujących zmian klimatu.

3.1.1 Rosnące ryzyko awarii

Wraz ze starzeniem się zapór coraz częściej pojawiają się pęknięcia, procesy erozyjne oraz osłabienie elementów konstrukcyjnych, zwiększając zagrożenie zarówno dla ekosystemów rzecznych, jak i ludności zamieszkującej tereny położone poniżej zapory. Dodatkową presję na starzejącą się infrastrukturę wywierają powodzie, susze, intensywne opady oraz osuwiska, które przyspieszają proces degradacji konstrukcji. Jak wskazuje Instytut Uniwersytetu Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wody, Środowiska i Zdrowia („UNU-INWEH”), długi okres eksploatacji wiąże się z rosnącą liczbą uszkodzeń oraz zwiększonym prawdopodobieństwem awarii¹⁸. Ryzyko to wzrasta szczególnie wtedy, gdy zapory zbliżają się do projektowanego okresu eksploatacji lub go przekraczają.

Jednocześnie od 1990 r. powierzchnia terenów zabudowanych w Unii Europejskiej zwiększyła się o około 25%, obejmując również tereny zalewowe¹⁹.

Oznacza to, że skutki ewentualnej awarii zapory mogą być obecnie znacznie poważniejsze, niż zakładano w momencie jej projektowania.



16 Perera, D., Smakhtin, V., Williams, S., North, T. and Curry, R. (2021) *Ageing Water Storage Infrastructure: An Emerging Global Risk*, s. 4.

17 Perera et al. (2021), s. 7.

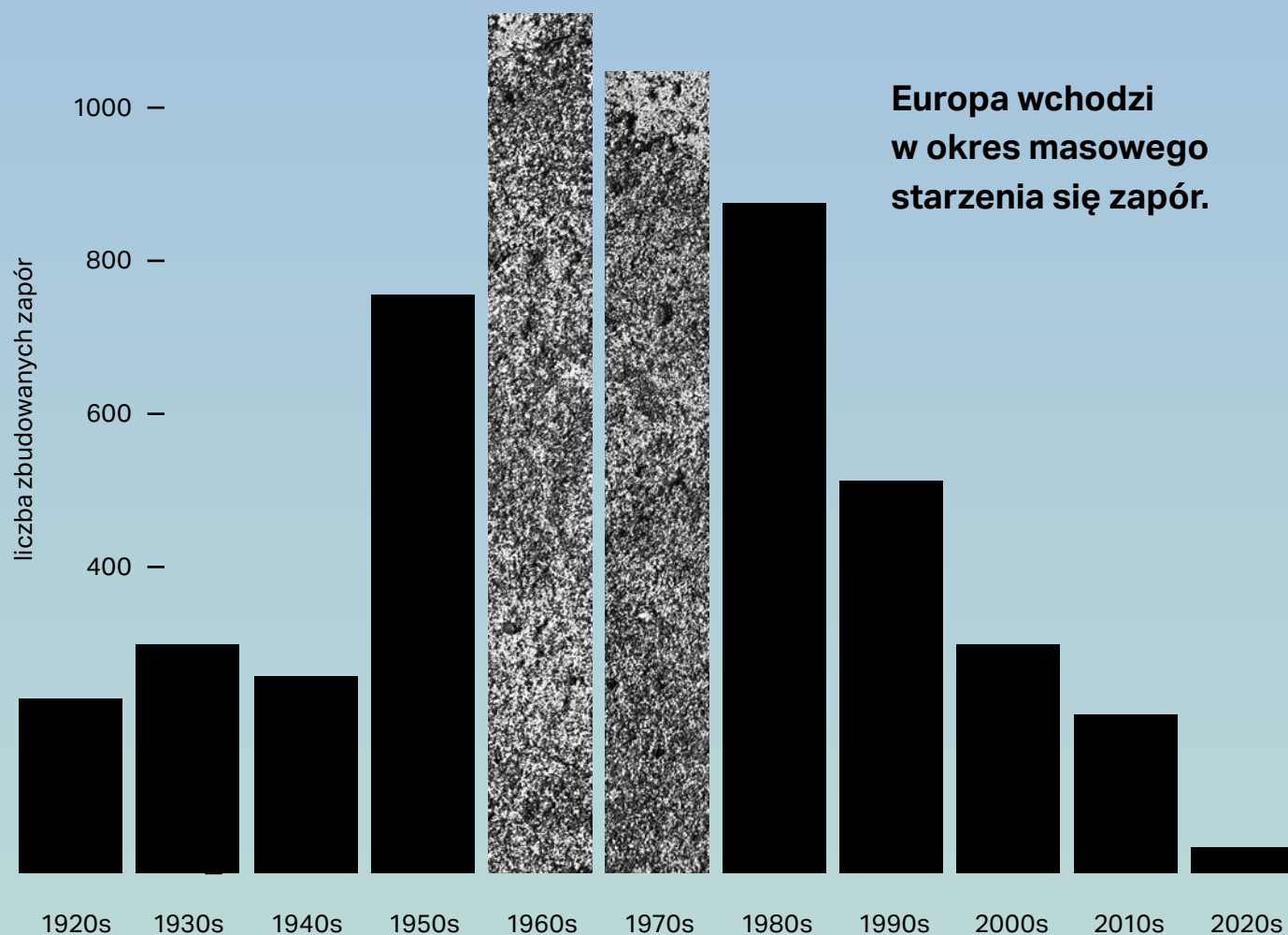
18 Perera et al. (2021), s. 13.

19 Europejska Agencja Środowiska (2025) *Land Use and Land Take*.

**Najwięcej dużych zapór
w Europie zbudowano
w latach 60. i 70. XX wieku.**

**Wiele z nich osiąga
obecnie 50-letni próg
alarmowy wskazany
w raporcie ONZ.**

**Europa wchodzi
w okres masowego
starzenia się zapór.**



3.1.2 Rosnące koszty utrzymania i modernizacji zapór

Starzenie się zapór wiąże się z koniecznością prowadzenia coraz bardziej rozległych prac utrzymaniowych, remontów, modernizacji oraz inwestycji mających na celu poprawę bezpieczeństwa. Z upływem czasu zakres tych prac oraz związane z nimi koszty systematycznie rosną²⁰. W niektórych przypadkach pogarszający się stan istniejących obiektów prowadzi również do budowy nowych budowli piętrzących, co dodatkowo zwiększa skalę przekształceń ekosystemów rzecznych.

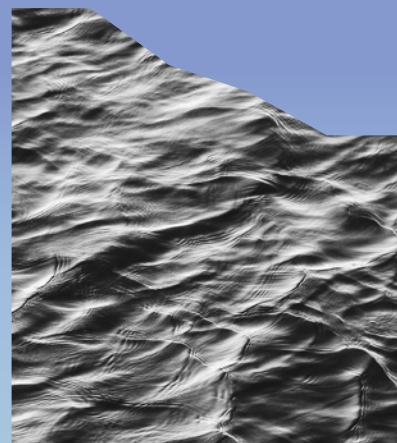
Dobrym przykładem jest system zbiorników na Nysie Kłodzkiej. Zbiornik Otmuchów, oddany do użytku w 1933 r., z biegiem czasu stopniowo tracił swoje funkcje. Aby przejąć część jego funkcji retencyjnych i przeciwpowodziowych, w 1972 r. wybudowano pobliski zbiornik Nysa. Po powodzi z 1997 r., która pokazała ograniczoną skuteczność istniejącego systemu ochrony przeciwpowodziowej, powstały kolejne dwa zbiorniki – Topola i Kozielno. Łączne oddziaływanie czterech zapór doprowadziło do istotnych zmian reżimu hydrologicznego rzeki oraz przzerwania jej ciągłości ekologicznej. Obecnie zaporę w Otmuchowie jest poddawana kolejnym pracom modernizacyjnym, a równocześnie planowana jest budowa piątej zapory o pojemności około 104 mln m³ i szacowanym koszcie przekraczającym 1,3 mld zł²¹.

3.1.3 Zamulanie zbiorników i spadek funkcjonalności zapór

Zbiorniki zaporowe stopniowo wypełniają się osadami. Wraz z upływem czasu maleje ich pojemność, spada skuteczność ochrony przeciwpowodziowej oraz wydajność produkcji energii wodnej, natomiast usuwanie nagromadzonych osadów jest technicznie skomplikowane i bardzo kosztowne.

Według badania przeprowadzonego przez UNU-INWEH, obejmującego ponad 47 tys. dużych zapór na świecie, zbiorniki utraciły już od 13% do 19% swojej pierwotnej pojemności, a do 2050 r. spodziewana jest utrata kolejnych 10%²². Oznacza to istotne konsekwencje dla zaopatrzenia w wodę, produkcji energii oraz ochrony przeciwpowodziowej.

Szacuje się, że w samej Unii Europejskiej w około 5 tys. dużych zbiorników zaporowych każdego roku gromadzi się miliard metrów sześciennych osadów – co

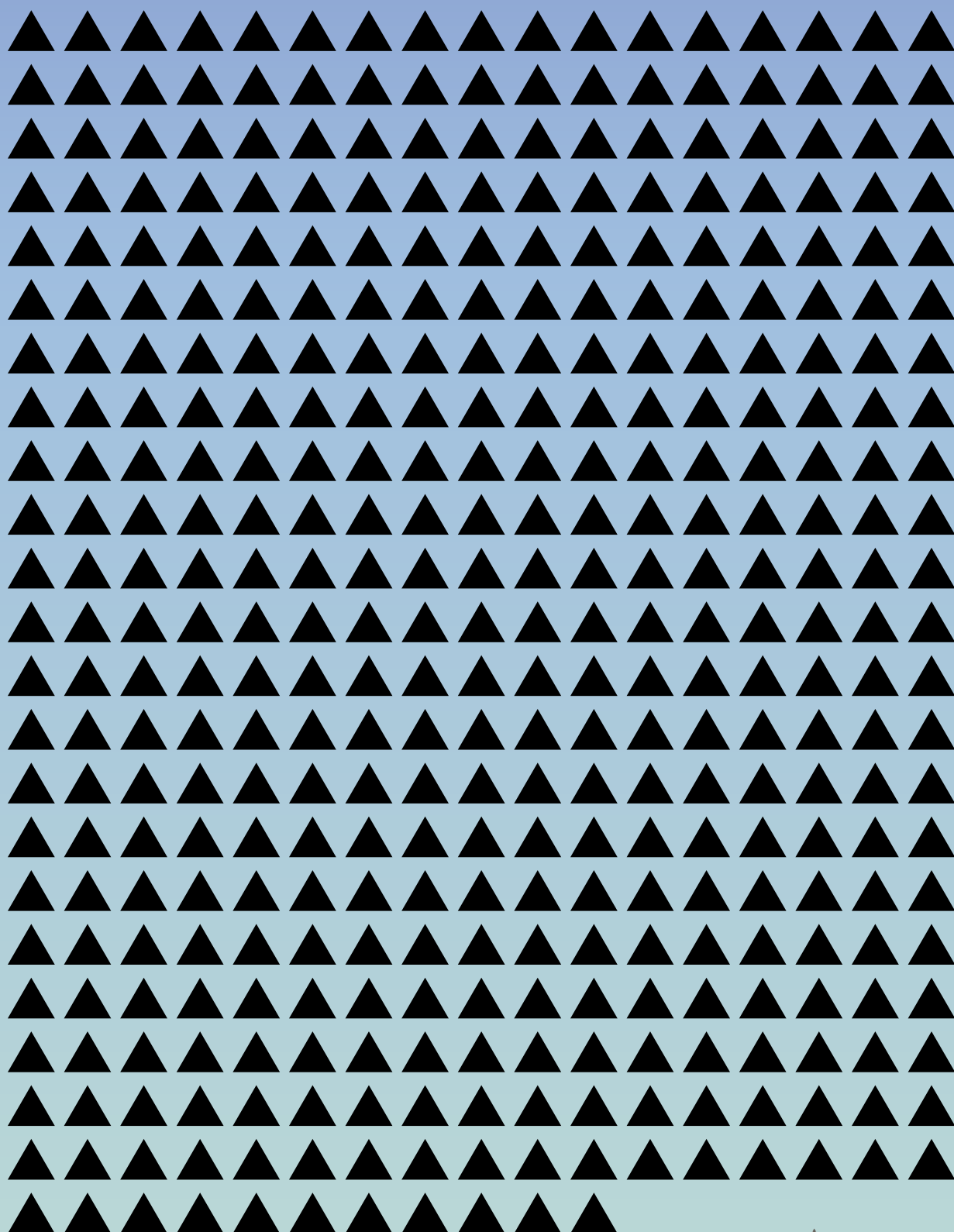


47 tys. dużych zapór na świecie utraciło już od 13 do 19% pojemności retencyjnej. Do 2050 r. strata ta może wzrosnąć o kolejne 10%.

20 Perera et al. (2021), ss. 14-15.

21 Wody Polskie, *Budowa zbiornika przeciwpowodziowego Kamieniec Żąbkowicki*.

22 Perera, D., Williams, S. and Smakhtin, V. (2023) *Present and Future Losses of Storage in Large Reservoirs Due to Sedimentation: A Country-Wise Global Assessment*. *Sustainability* 15: 219.



**Co roku w dużych zbiornikach zaporowych
w UE zatrzymuje się ok. miliarda m³ osadów –
to objętość odpowiadająca ok. 385 Wielkim
Piramidom w Gizie.**



odpowiada objętości około 385 Wielkich Piramid w Gizie – a koszty ich usunięcia wynoszą od 5 do 8 miliardów euro²³.

Badania wskazują również, że wraz z upływem czasu zapory mogą stopniowo tracić skuteczność w ograniczaniu ryzyka powodzi²⁴. Jest to związane ze zmianami zachodzącymi w korycie rzeki poniżej zapory, takimi jak pogłębianie koryta czy zmiana składu materiału dennego. W efekcie podczas większych wezbrań – zwłaszcza w rzekach o drobnoziarnistym dnie – zaporą może ograniczać fale powodziowe w mniejszym stopniu, niż zakładano na etapie jej projektowania. W niektórych przypadkach zmiany te mogą nawet prowadzić do wyższych stanów wody poniżej zapory.

3.1.4 Zmiana klimatu jako dodatkowe wyzwanie dla starzejących się zapór

Zmiana klimatu już dziś zmienia warunki, w jakich funkcjonują zapory. Europa jest najszybciej ocieplającym się kontynentem, a wzrost temperatury, częstsze susze i coraz częstsze ekstremalne zjawiska pogodowe w coraz większym stopniu wpływają zarówno na infrastrukturę wodną, jak i na zasoby wodne²⁵. Długotrwałe susze obniżają poziom wody w zbiornikach, prowadzą do wysychania gruntów oraz zwiększają ryzyko erozji, zwłaszcza w przypadku zapór ziemnych. Procesy te przyspieszają degradację infrastruktury i mogą osłabiać jej bezpieczeństwo.

Skutki tych zmian są już widoczne w całej Europie. Podczas ekstremalnej suszy w 2022 r.²⁶ utrzymujące się niskie przepływy rzek doprowadziły do znacznego obniżenia poziomu wody w zbiornikach, ograniczając ich funkcje retencyjne oraz produkcję energii w elektrowniach wodnych. W Portugalii ilość wody zgromadzonej w zbiornikach wykorzystywanych przez elektrownie wodne spadła do mniej niż połowy wieloletniej średniej, natomiast we Włoszech produkcja energii elektrycznej w elektrowniach wodnych zmniejszyła się o około 40-50%²⁷.

23 Panagos, P., Matthews, F., Patault, E. et al. (2024) *Understanding the Cost of Soil Erosion: An Assessment of the Sediment Removal Costs from the Reservoirs of the European Union*. *Journal of Cleaner Production* 434:140183.

24 Ma, H., Nittrouer, J.A., Fu, X. et al. (2022) *Amplification of downstream flood stage due to damming of fine-grained rivers*. *Nature Communications* 13: 3054.

25 Europejska Agencja Środowiska (2024) *European Climate Risk Assessment*. EEA Report No. 01/2024.

26 Bevacqua, E., Rakovec, O., Schumacher, D.L. et al. (2024) *Direct and Lagged Climate Change Effects Intensified the 2022 European Drought*. *Nature Geoscience* 17: 1100-1107.

27 Schumacher, D.L., Zachariah, M., Otto, F. et al. (2024) *Detecting the Human Fingerprint in the Summer 2022 Western-Central European Soil Drought*. *Earth System Dynamics* 15(1): 131-154.

3.2 Trwałe oddziaływanie zapór na środowisko

Oddziaływanie zapór na środowisko nie kończy się wraz z zakończeniem ich budowy. Przez cały okres eksploatacji zapory przekształcają ekosystemy rzeczne, utrzymując fragmentację rzek, zakłócając procesy ekologiczne i uniemożliwiając ich naturalną odbudowę.

3.2.1 Fragmentacja rzek i przerwanie ich ciągłości

Fragmentacja rzek spowodowana przez zapory nie ma charakteru przejściowego – utrzymuje się tak długo, jak długo istnieje sama zaporą. Jedną z podstawowych cech naturalnych rzek jest ich ciągłość²⁸. Europejska Agencja Środowiska wskazuje ją jako jeden z warunków osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego jednolitych części wód powierzchniowych w rozumieniu Ramowej Dyrektywy Wodnej²⁹. Zapory oraz inne bariery poprzeczne przerywają ciągłość rzek, utrudniają migrację organizmów wodnych, zatrzymują transport rumowiska i składników odżywczych oraz zmieniają warunki hydromorfologiczne zarówno powyżej, jak i poniżej zapory³⁰. Presje hydromorfologiczne należą do najczęściej występujących presji oddziałujących na jednolite części wód powierzchniowych w Unii Europejskiej³¹, których stan ekologiczny cały czas się pogarsza.³²



W wyniku intensywnej budowy zapór w XX wieku europejskie rzeki należą obecnie do najbardziej pofragmentowanych systemów rzecznych na świecie. Duże rzeki o swobodnym przepływie praktycznie już nie istnieją³³. Szacuje się, że w europejskich sieciach rzecznych znajduje się ponad 1,2 mln barier, co odpowiada średnio około 0,7 bariery na każdy kilometr rzeki³⁴. Chociaż większość z nich stanowią niewielkie obiekty, to właśnie duże zapory powodują najdalej idące skutki środowiskowe,

28 Belletti, B., Garcia de Leaniz, C., Jones, J. et al. (2020) *More than One Million Barriers Fragment Europe's Rivers*. Nature 588: 436-441.

29 Europejska Agencja Środowiska (2021) *Tracking Barriers and Their Impacts on European River Ecosystems*.

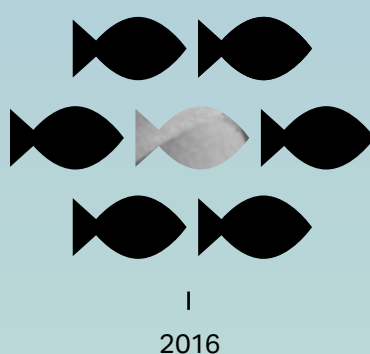
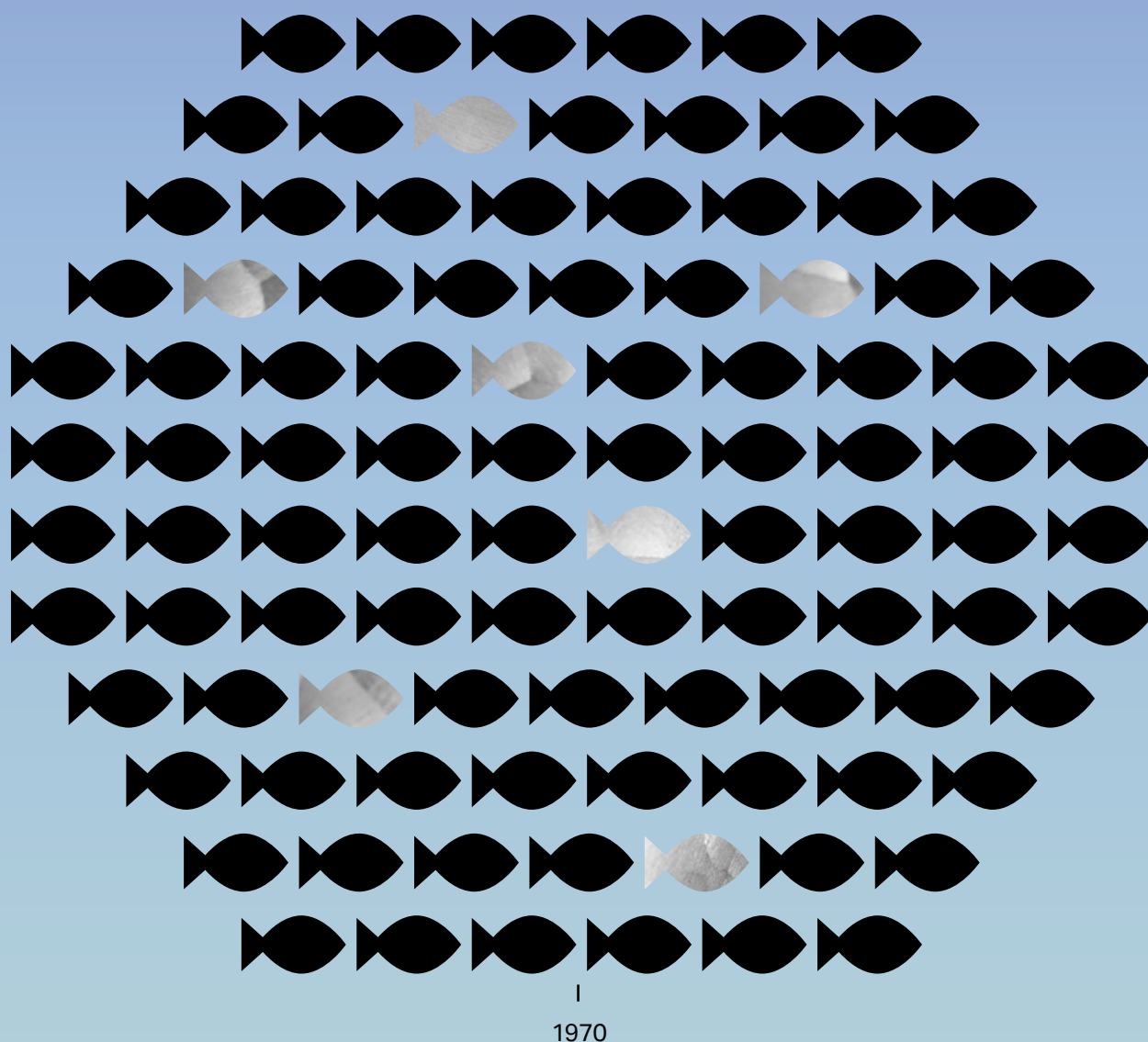
30 Europejska Agencja Środowiska (2024) *Europe's State of Water 2024: The Need for Improved Water Resilience*, s. 39.

31 Europejska Agencja Środowiska (2024) *Europe's State of Water 2024*, s. 11.

32 Europejska Agencja Środowiska (2025) *Ecological Status of Surface Waters in Europe*.

33 Grill, G., Lehner, B., Thieme, M. et al. (2019) *Mapping the World's Free-Flowing Rivers*. Nature 569: 215-221.

34 Belletti et al. (2020)



Od 1970 r. liczebność europejskich populacji ryb wędrownych, takich jak łosoś i węgorz, spadła o ok. 93%.

pogarszając jakość wód oraz stan różnorodności biologicznej ekosystemów rzecznych poniżej zapór³⁵.

3.2.2 Transgraniczne oddziaływanie zapór

Zapory buduje się przede wszystkim z myślą o zaspokojeniu krajowych potrzeb związanych z ochroną przeciwpowodziową, zaopatrzeniem w wodę czy produkcją energii. Jeżeli jednak powstają na rzekach transgranicznych, ich oddziaływanie może wykraczać poza granice państw. Ma to szczególne znaczenie w Europie, gdzie ponad 60% dorzeczy ma charakter transgraniczny, w tym dorzecza Dunaju, Renu, Łaby i Dniestru³⁶. W rezultacie wiele państw Unii Europejskiej jest w znacznym stopniu uzależnionych od zasobów wodnych dopływających z terytorium innych państw.



Skutki te są szczególnie widoczne w przypadku wędrownych gatunków ryb, których cykl życiowy wymaga swobodnej migracji pomiędzy różnymi odcinkami rzek, często przebiegającymi przez kilka państw. W analizie opublikowanej w 2025 r. wskazano setki takich gatunków, których ochrona wymaga skoordynowanych działań międzynarodowych³⁷. Analiza pokazuje, że populacje ryb zależnych od zachowania ciągłości rzek zanikają w coraz szybszym tempie wskutek budowy zapór i postępującej fragmentacji rzek. Ryby słodkowodne należą obecnie do najbardziej zagrożonych grup kręgowców, a gatunki wędrowne są szczególnie narażone na wymieranie. Szacuje się, że od 1970 r. liczebność europejskich populacji takich gatunków jak łosoś atlantycki i węgorz europejski zmniejszyła się o około 93%.³⁸

Poza oddziaływaniem na ekosystemy wodne zapory mogą również stwarzać istotne transgraniczne zagrożenia dla bezpieczeństwa w przypadku awarii lub katastrof.

3.2.3 Wpływ zapór na transport osadów i obieg pierwiastków

Przerywając naturalny przepływ rzek, zapory zakłócają transport substancji odgrywających kluczową rolę w funkcjonowaniu ekosystemów, takich jak węgiel, azot, krzem i fosfor³⁹. Osady zatrzymywane w zbiornikach powodują ich kumulację powyżej zapory, ograniczając dopływ tych substancji do odcinków rzek położonych poniżej. W dłuższej

35 Brown, R.L., Charles, D., Horwitz, R.J. et al. (2024) *Size-Dependent Effects of Dams on River Ecosystems and Implications for Dam Removal Outcomes*. *Ecological Applications* 34(6): e3016.

36 Komisja Europejska (2019) *Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive*. SWD(2019) 440 final, s. 39.

37 Sekretariat Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (2025) *Global Assessment of Migratory Freshwater Fishes*. UNEP/CMS/COP15/Doc.25.6.1/Annex 1, s. 8.

38 Deinet, S., Scott-Gatty, K., Rotton, H. et al. (2020) *The Living Planet Index for Migratory Freshwater Fish – Technical Report*. World Fish Migration Foundation, s. 17.

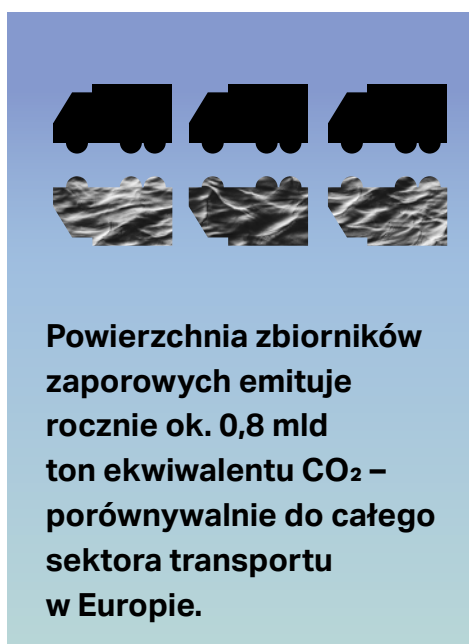
39 Maavara et al. (2020)

perspektywie prowadzi to do zubożenia gleb oraz osłabienia zdolności ekosystemów w dolnym biegu rzek do podtrzymywania życia roślin i zwierząt⁴⁰.

3.2.4 Emisje gazów cieplarnianych

Zbiorniki zaporowe są również istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych. Szacuje się, że emisje z powierzchni zbiorników wynoszą około 0,8 mld ton ekwiwalentu CO₂ rocznie, co odpowiada emisjom sektora transportowego w Europie⁴¹. Za większość tego efektu klimatycznego odpowiada metan⁴².

Choć emisje te nie były uwzględniane przy wydawaniu zezwoleń na budowę wielu istniejących dziś zapór, obecnie stanowią coraz ważniejszy element ich oddziaływania na środowisko.



3.2.5 Wpływ zapór na obieg wody i klimat lokalny

Duże zbiorniki zaporowe mogą wpływać na lokalne i regionalne warunki klimatyczne. Zwiększając parowanie i zawartość wilgoci w atmosferze, mogą oddziaływać na wielkość, intensywność i rozkład opadów. Skala tych oddziaływań zależy od wielkości zbiornika, warunków klimatycznych oraz sposobu jego eksploatacji. W rezultacie oddziaływanie zapór wykracza poza samą rzekę i może wpływać na szersze procesy hydrologiczne oraz lokalne warunki pogodowe, w tym na częstotliwość i intensywność ekstremalnych opadów⁴³.

3.2.6 Zmiana klimatu i spadek odporności ekosystemów

Oddziaływanie zapór na środowisko nie pozostaje niezmiennie w czasie. Wraz ze starzeniem się zbiorników zaporowych i postępującym zamulaniem nasilają się ich skutki dla środowiska, a odporność ekosystemów rzecznych stopniowo maleje. Europejskie rzeki należą już dziś do najbardziej przekształconych i obciążonych ekologicznie cieków na świecie, a nasilająca się zmiana klimatu, zanieczyszczenie środowiska oraz zmiany użytkowania gruntów dodatkowo ograniczają ich zdolność do radzenia sobie z kolejnymi zaburzeniami.

40 Maavara, T., Lauerwald, R., Regnier, P. et al. (2017) *Global Perturbation of Organic Carbon Cycling by River Damming*. *Nature Communications* 8: 15347.

41 Europejska Agencja Środowiska (2024) *Greenhouse Gas Emissions from Transport in Europe*.

42 Deemer, B.R., Harrison, J.A., Li, S. et al. (2016) *Greenhouse Gas Emissions from Reservoir Water Surfaces: A New Global Synthesis*. *BioScience* 66(11): 949-964.

43 Nature Index. *Climate Impacts of Reservoir-Induced Precipitation Changes*.

Zmiana klimatu dodatkowo pogłębia te problemy poprzez wzrost temperatury wód w zbiornikach i spadek zawartości tlenu niezbędnego do życia ryb oraz innych organizmów wodnych. Zbiorniki zaporowe tracą tlen szybciej niż jeziora, rzeki i oceany, co prowadzi do dalszego pogorszenia jakości wody oraz stanu ekosystemów wodnych⁴⁴. W skrajnych przypadkach duże zbiorniki mogą ulegać znacznemu zmniejszeniu, co sprzyja koncentracji substancji biogennych i zanieczyszczeń oraz prowadzi do zakwitów glonów, obserwowanych w ostatnich latach w wielu europejskich zbiornikach zaporowych.

Przykładem jest zbiornik zaporowy Klimkówka na rzece Ropie. Choć jego budowę rozpoczęto w latach 70. XX wieku, oddano go do użytku dopiero w 1994 r. W ostatnich latach poziom wody w zbiorniku systematycznie się obniża. „Zamiast 40 mln m³ wody pozostało zaledwie pięć. To nie chwilowy trend, ale symptom głębokich zmian klimatyczno-hydrologicznych” – ostrzega prof. Mariusz Czop, hydrogeolog z Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie⁴⁵. W przeszłości przepływy w Ropie były każdej wiosny zasilane wodą z topniejącego śniegu. Obecnie zimy są coraz cieplejsze, śnieg pojawia się rzadko, a gdy już spadnie, szybko topnieje.

3.3 Upływ czasu zmienia zapory i ich oddziaływanie na środowisko

W przypadku zapór upływ czasu nie jest neutralny. Z każdym kolejnym rokiem eksploatacji rośnie ryzyko awarii, zwiększają się koszty utrzymania i modernizacji, spada funkcjonalność obiektów, a ich oddziaływanie na środowisko nasila się.

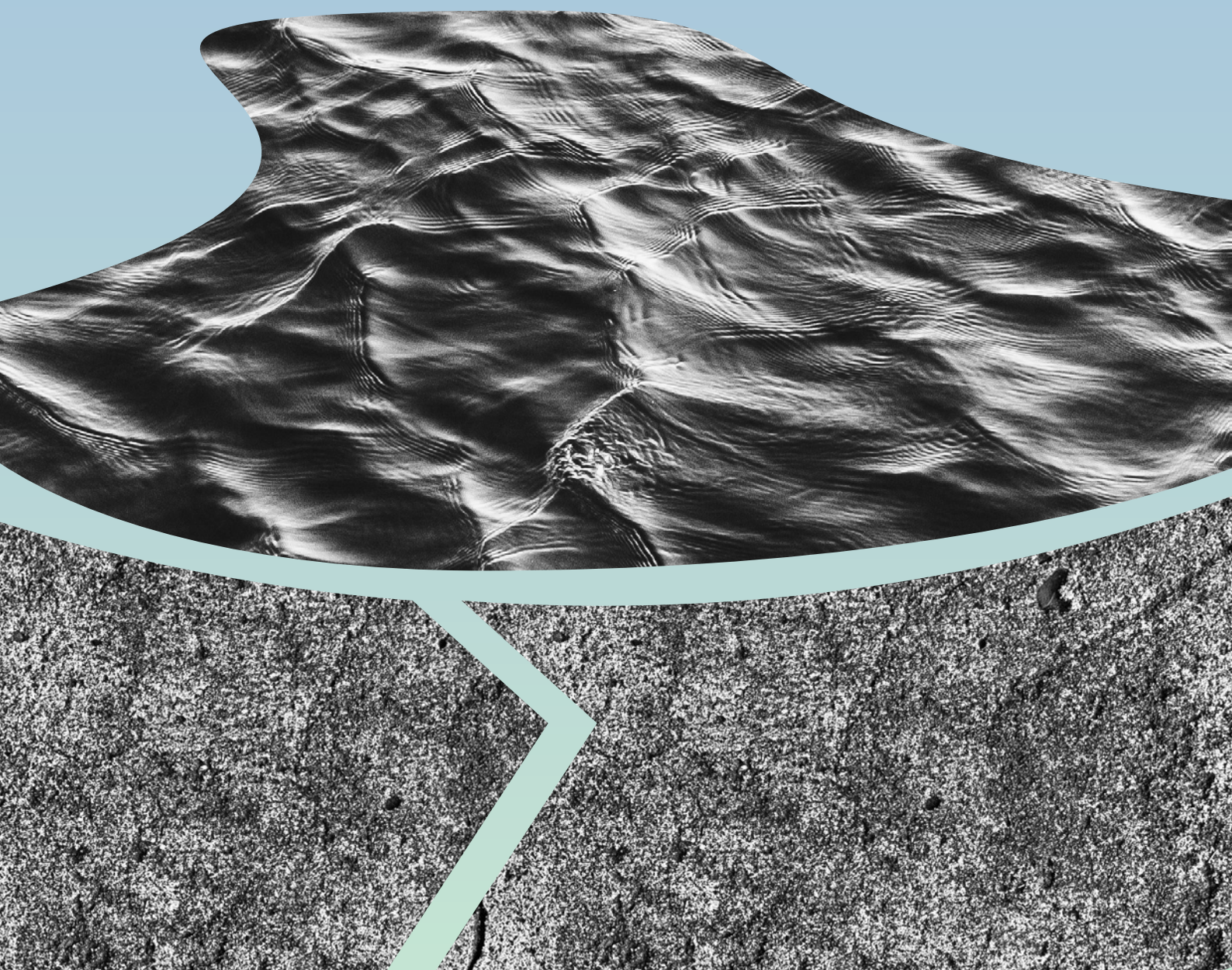
Oznacza to, że decyzje o przedłużeniu eksploatacji dużych zapór z natury rzeczy zakładają konieczność prowadzenia remontów, modernizacji i innych działań służących zapewnieniu bezpieczeństwa. Przedłużenia eksploatacji nie można więc oddzielić od fizycznych zmian zachodzących w starzejącej się infrastrukturze.

W kontekście adaptacji do zmiany klimatu wieloletnie przedłużenie eksploatacji zapory nie oznacza wyłącznie zmiany daty obowiązywania pozwolenia. Jest to decyzja zezwalająca na dalsze funkcjonowanie starzejącej się infrastruktury w coraz bardziej nieprzewidywalnych warunkach klimatycznych i hydrologicznych.

44 Liao, L. i Cai, X. (2025) *Satellites Reveal Widespread Deoxygenation of Large Global Reservoirs from 1984 to 2023*. *Scientific Reports* 15: 44680.

45 Ziąja, B. (2025) *Klimkówka wysycha. Profesor AGH: „Tracimy wodę, której nie da się już odzyskać”*. Radio Kraków, 22 maja 2025 r.

4 Analiza wybranych państw



4.1 Studium przypadku: Polska

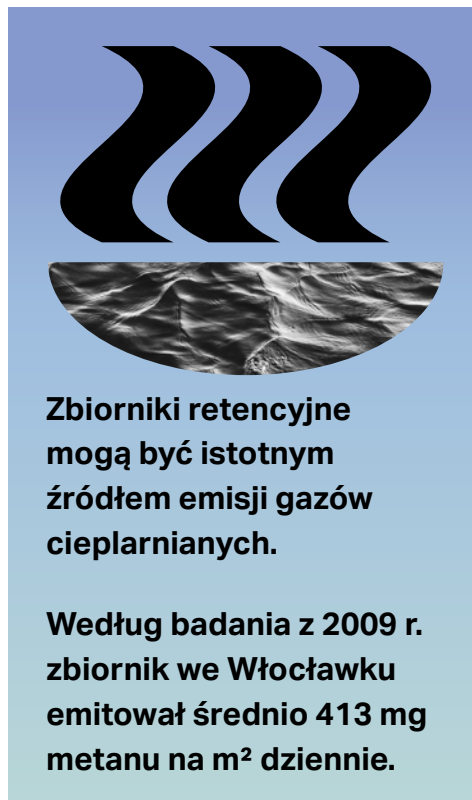
4.1.1 Duże zapory w Polsce

W XX wieku w Polsce wybudowano dziesiątki dużych zapór przeznaczonych do ochrony przeciwpowodziowej, produkcji energii wodnej oraz zaopatrzenia w wodę. Według Światowego Rejestru Zapór prowadzonego przez Międzynarodową Komisję Wielkich Zapór (ICOLD) w Polsce znajdują się obecnie 74 zapory spełniające kryteria „wielkiej zapory” przyjęte przez ICOLD. Spośród nich 46 ma pojemność zbiornika wynoszącą co najmniej 10 mln m³, a więc przekracza próg określony w pkt 15 załącznika I do dyrektywy OOS.

Budowę wszystkich 46 zapór rozpoczęto przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., a ponad połowa z nich działa od ponad 50 lat. Oznacza to, że w czasie ich budowy, oddawania do użytkowania i wydawania pierwotnych zezwoleń przepisy dyrektywy OOS nie miały jeszcze zastosowania.

Skutki ekologiczne przegrodzenia rzek zaporami w Polsce są dobrze udokumentowane. Najbardziej znanym przykładem jest zaporę we Włocławku na Wiśle, wybudowaną w latach 1962-1970. Mimo wyposażenia jej w przepławkę dla ryb zaporę praktycznie odcięła możliwość migracji troci wędrownej i certy w górę rzeki. Przed jej wybudowaniem średnie roczne połowy powyżej miejsca lokalizacji przyszłej zapory wynosiły 14,7 ton troci i 16,4 ton certy. Po wybudowaniu zapory połowy troci spadły niemal do zera, a certy do zaledwie 0,1 tony⁴⁶. Liczby te pokazują, jak dramatycznie zaporę zakłóciła ugruntowane trasy migracji ryb.

Najnowsze wyniki monitoringu potwierdzają, że skuteczność przepławki pozostaje bardzo niska⁴⁷. W 2024 r. odnotowano zaledwie 60 ryb, które pokonały przepławkę: 4 certy i 56 troci wędrownych. Jedną z głównych przyczyn tak słabego efektu są niskie stany wody w Wiśle, które często uniemożliwiają rybam dotarcie do przepławki. Wraz z postępującą zmianą klimatu okresy niskich stanów wody występują coraz częściej.

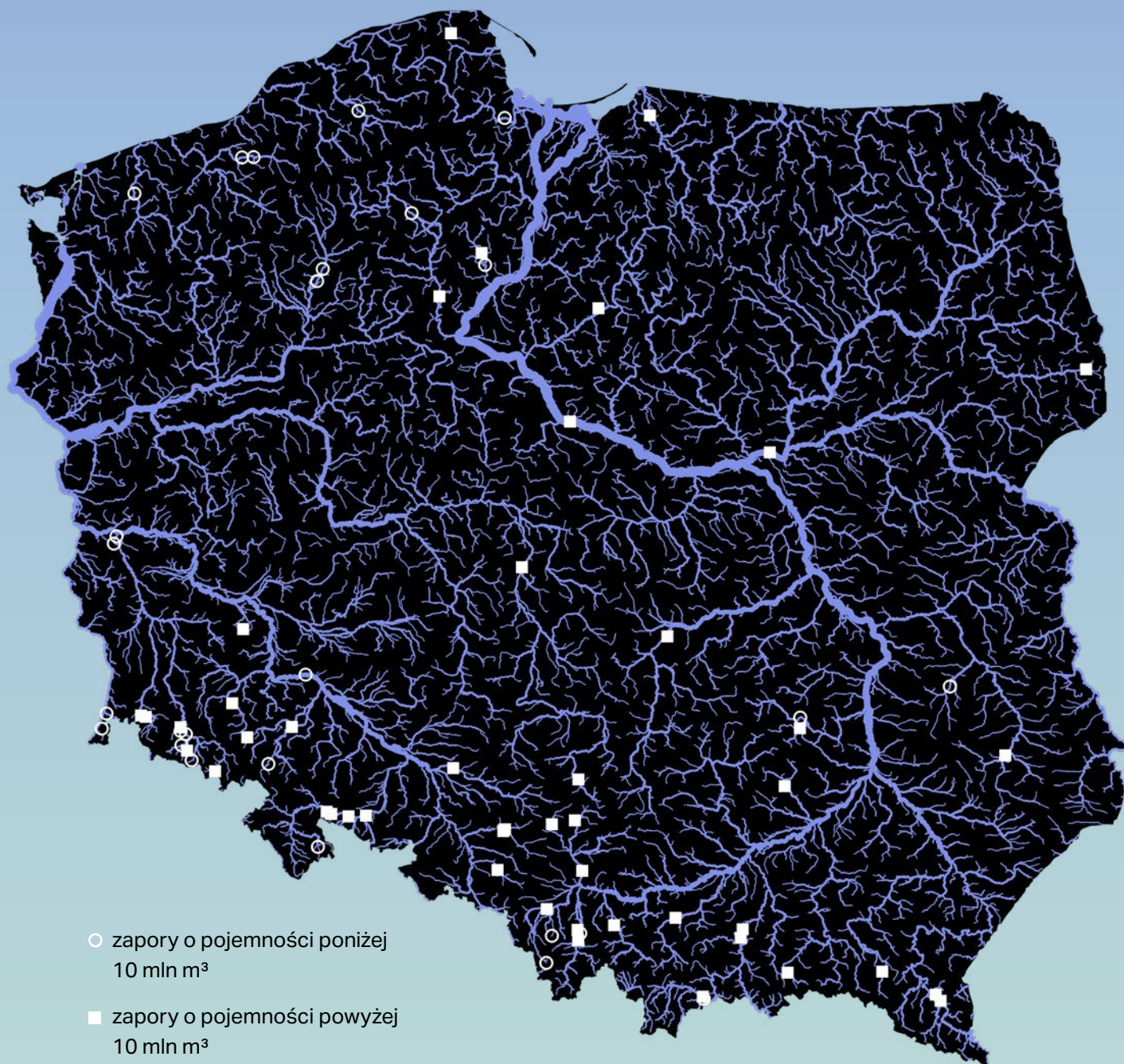


Zbiorniki retencyjne mogą być istotnym źródłem emisji gazów cieplarnianych.

Według badania z 2009 r. zbiornik we Włocławku emitował średnio 413 mg metanu na m² dziennie.

⁴⁶ Bartel, R., Wiśniewski, W. and Prus, P. (2007) *Impact of the Włocławek Dam on the Migratory Fish in the Vistula River*. *Archiwum Rybactwa Polskiego* 15: 141-156.

⁴⁷ Fundacja Wolne Rzeki (2025) *Jak (nie) działa przepławka na zaporze we Włocławku?*



○ zapory o pojemności poniżej
10 mln m³

■ zapory o pojemności powyżej
10 mln m³

**Według danych Międzynarodowej Komisji
Wielkich Zapór, w Polsce znajdują się 74 zapory
spełniające definicję „wielkiej zapory”.**

**Spośród nich 46 ma pojemność co najmniej
10 mln m³ i spełnia próg określony w pkt 15
załącznika I do dyrektywy OOS.**

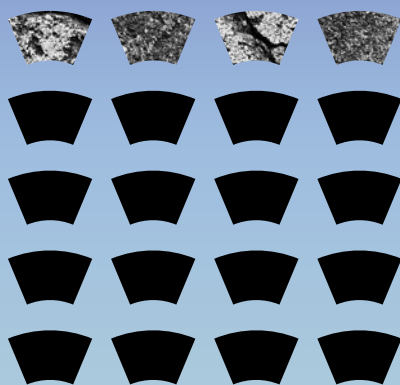


Dorzecze Wisły odcięte od Bałtyku przez zaporę we Włocławku

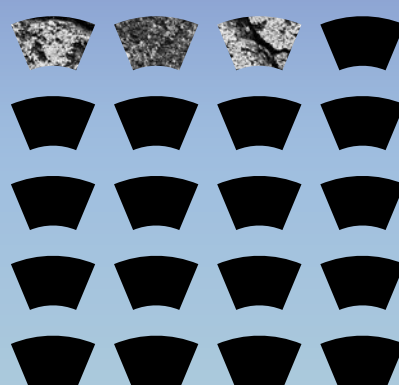
Based on: Piotr Bednarek, Fundacja Wolne Rzeki https://wolnerzeki.pl/fragmentacja_rzek/

ICOLD/CIGB - World Register of Dams/Registre Mondial des Barrages - September 2025

Generated using European Union's Copernicus Land Monitoring Service information;
<https://doi.org/10.2909/393359a7-7ebd-4a52-80ac-1a18d5f3db9c>



**21% zapór o podstawowym
znaczeniu jest
w niedostatecznym stanie
technicznym**



**17% zagraża
bezpieczeństwu**

Zapora we Włocławku wywołała również istotne zmiany hydromorfologiczne w korycie Wisły poniżej zapory⁴⁸. Wkrótce po jej wybudowaniu rozpoczęły się gwałtowne procesy erozyjne. W ciągu zaledwie czterech lat dno rzeki bezpośrednio poniżej zapory obniżyło się o około 2,5 m, a strefa erozji objęła odcinek około 9,2 km poniżej zapory. Zmiany te doprowadziły do przekształcenia siedlisk wodnych i terenów podmokłych. Zanikły charakterystyczne elementy naturalnego krajobrazu rzeczno, takie jak wyspy i piaszczyste łachy, co szczególnie dotknęło gniazdujące na nich ptaki.

Badania wykazały ponadto, że zbiornik włocławski emituje zaskakująco duże ilości metanu. W badaniu opublikowanym w 2009 r. oszacowano emisję na 413 mg metanu z metra kwadratowego powierzchni zbiornika na dobę, czyli na poziomie porównywalnym z dużymi zbiornikami tropikalnymi⁴⁹.

Wieloletnia eksploatacja zapory doprowadziła do dalszego pogłębiania się koryta Wisły poniżej zapory oraz nasiliła obawy dotyczące jej bezpieczeństwa konstrukcyjnego. W odpowiedzi zaproponowano budowę nowej zapory w Siarzewie, która miałaby ustabilizować istniejącą budowlę i zapewnić możliwość jej dalszej bezpiecznej eksploatacji. Projekt ten od ponad dziesięciu lat pozostaje przedmiotem intensywnej debaty publicznej i eksperckiej, a jego koszt szacuje się na 9,5 mld zł⁵⁰. Jednocześnie badania wskazują, że projekt niekoniecznie poprawiłby bezpieczeństwo przeciwpowodziowe, a w niektórych scenariuszach mógłby nawet zwiększyć ryzyko powodziowe⁵¹. Wiązałby się ponadto z dalszym przekształceniem i obciążeniem środowiska dolnej Wisły.

48 Wawręty, R. and Żelaziński, J. (eds.) (2006) *Zapory a powódzie*. Towarzystwo na rzecz Ziemi and Polska Zielona Sieć, ss. 37-40.

49 Trojanowska, A., Kurasiewicz, M., Pleśniak, L. and Jędrysek, M.O. (2009) *Emission of Methane from Sediments of Selected Polish Dam Reservoirs*. *Teka Komisji Ochrony i Kształtowania Środowiska Przyrodniczego* 6: 368-373.

50 W czerwcu 2026 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Wód Polskich na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, który pod koniec 2024 r. uchylił decyzję środowiskową dla budowy stopnia wodnego w Siarzewie i odmówił określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji tego przedsięwzięcia. W momencie publikacji raportu, wyrok sądu nadal jest nieprawomocny, a Wody Polskie nie przedstawiły swojego stanowiska w sprawie ewentualnego złożenia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

51 Fundacja WWF Polska (2012) *Ocena wpływu zbiornika Włocławek oraz planowanego stopnia i zbiornika w Siarzewie na warunki przepuszczania wielkich wód na podstawie powodzi z maja 2010*. Warszawa.

**Stronie Śląskie.
Zapora uszkodzona
podczas powodzi.
17 września 2024 r.**



Fot.: Michał Ryniak / Agencja Wyborcza.pl.

Problemy związane ze starzeniem się infrastruktury zapór i zbiorników nie ograniczają się do stopnia wodnego we Włocławku. Oceny techniczne wskazują na narastające zagrożenia związane ze stanem obiektów hydrotechnicznych w całej Polsce. W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła systemowe nieprawidłowości w nadzorze nad bezpieczeństwem zapór, obejmujące m.in. niepełne wykonywanie obowiązkowych kontroli, niewystarczającą realizację zaleceń pokontrolnych oraz rosnącą liczbę obiektów stwarzających zagrożenie dla bezpieczeństwa. Za główne przyczyny uznano starzejącą się infrastrukturę oraz opóźnienia w remontach i modernizacji⁵².

W 2023 r. 21% budowli piętrzących o podstawowym znaczeniu (klasy I i II)⁵³ oceniono jako znajdujące się w niedostatecznym stanie technicznym, a 17% uznano za obiekty zagrażające bezpieczeństwu⁵⁴. Autorzy raportu – eksperci z zakresu gospodarki wodnej i inżynierii hydrotechnicznej – podkreślają konieczność pilnego rozwiązania tych problemów, wskazując, że skutki ewentualnej awarii zapory mogłyby mieć katastrofalne konsekwencje. Analizy scenariuszy efektu domina pokazują, że awaria zapory w Goczałkowicach (eksploatowanej od 1955 r.) lub zapory w Tresnej (eksploatowanej od 1967 r.), która mogłaby potencjalnie wywołać awarię zapory w Porąbce (eksploatowanej od 1936 r.), mogłaby spowodować zalanie ponad 20% powierzchni Krakowa oraz straty szacowane na około 30 mld zł⁵⁵.

Wydarzenia z 2024 r. pokazały, że ryzyko związane z awariami zapór nie jest jedynie hipotetyczne. Po wyjątkowo intensywnych opadach doszło do przerwania zapory ziemnej zbiornika retencyjnego Morawka. Powstała fala powodziowa spowodowała poważne zniszczenia w Stroniu Śląskim i Łądku-Zdroju. Woda uwolniona ze zbiornika zwiększyła przepływ w Nysie Kłodzkiej, przyczyniając się do powstania kolejnej fali powodziowej, która dotarła również do Kłodzka i Nysy.

52 Najwyższa Izba Kontroli (2016) *Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących*. Report No. 174/2015/P/15/051/KSI.

53 Budowle hydrotechniczne w Polsce klasyfikuje się do czterech klas (od I do IV), przy czym klasa I oznacza budowle najistotniejsze z punktu widzenia pełnionej funkcji lub/ oraz których awaria stanowi szczególne ryzyko dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. Cytowany raport dotyczy obiektów zaliczonych do klas I i II.

54 Radzicki, K., Sieński, M., Gołębiowski, T., Zelaya-Wiątek, D. and Dmitruk, Z. (2024) *Stan budowli piętrzących w Polsce – zagadnienia problemowe i wyzwania – część 1*.

55 Grela, J. (2023) *Assessment of the Potential Flood Hazard and Risk in the Event of Disasters of Hydrotechnical Facilities-The Exemplary Case of Cracow (Poland)*. *Water* 15: 403.

4.1.2 Ramy prawne

Zgodnie z polskim prawem budowa nowych dużych zapór podlega wieloetapowemu procesowi uzyskiwania zezwoleń. W przypadku nowych przedsięwzięć obejmuje on co do zasady:

1. *Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach.* Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadzana jest w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko („ustawa OOS”)⁵⁶. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy OOS uzyskanie tej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Kategorie przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko określono w § 2 rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁷. W odniesieniu do tych przedsięwzięć przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest obowiązkowe. Do tej kategorii należą m.in.:

- ~ zapory lub inne urządzenia przeznaczone do zatrzymywania i stałego retencjonowania (gromadzenia) nie mniej niż 10 mln m³ nowej lub dodatkowej masy wody (§ 2 ust. 1 pkt 35 rozporządzenia), stanowiące implementację pkt 15 załącznika I do dyrektywy OOS;
- ~ budowle piętrzące o wysokości piętrzenia wody nie mniejszej niż 5 m (§ 2 ust. 1 pkt 36 rozporządzenia);
- ~ przedsięwzięcia polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu przedsięwzięć realizowanych lub zrealizowanych, wymienionych w § 2 ust. 1, jeżeli ta rozbudowa, przebudowa lub montaż osiąga progi określone w ust. 1 (§ 2 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia).

Samo zakwalifikowanie przedsięwzięcia do jednej z kategorii określonych w § 2 rozporządzenia nie oznacza jednak automatycznie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wykaz przedsięwzięć należy czytać łącznie z katalogiem decyzji inwestycyjnych, których wydanie wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Katalog ten został określony w art. 72 ustawy OOS.

W odniesieniu do gospodarki wodnej art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy OOS obejmuje pozwolenia wodnoprawne na regulację wód, wykonanie urządzeń wodnych oraz wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku i innych materiałów.

2. *W stosownych przypadkach: ocena oddziaływania na obszar Natura 2000.* W przypadku przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na

⁵⁶ 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 2026 r. poz. 670).

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839 z późn. zm.).

środowisko ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 jest przeprowadzana w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć, jeżeli na podstawie art. 97 ust. 1 ustawy OOS stwierdzono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, regionalny dyrektor ochrony środowiska przeprowadza tę ocenę i wydaje decyzję określającą warunki realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 98 ust. 1 ustawy OOS).

3. *Pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych*, zgodnie z art. 389 pkt 6 ustawy Prawo wodne⁵⁸.
4. *Pozwolenie na budowę*, wydawane po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenia wodnoprawnego, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane⁵⁹ w związku z art. 388 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy OOS.
5. *Pozwolenie wodnoprawne na usługi wodne*. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 Prawa wodnego do usług wodnych zalicza się piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód. Korzystanie z usług wodnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego⁶⁰ wydawanego przez organ właściwy w sprawie zgód wodnoprawnych⁶¹.

W przypadku eksploatacji istniejących zapór polskie prawo wymaga jedynie ostatniego z wymienionych wyżej zezwoleń, tj. pozwolenia wodnoprawnego na usługi wodne, obejmującego w szczególności piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód. Co istotne, pozwolenie to nie należy do katalogu decyzji, których wydanie wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Co więcej, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w sytuacji, gdy ustawa nie przewiduje takiego obowiązku, skutkowałoby nieważnością tej decyzji⁶². Oznacza to, że uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie dużej zapory wymaga wcześniejszego przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, natomiast uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego na jej dalszą eksploatację nie jest już z takim obowiązkiem związane.

Eksploatacja dużych zapór nie podlega również ocenie wodnoprawnej przewidzianej w art. 425 Prawa wodnego. Procedura ta stanowi bardziej ograniczony mechanizm kontroli, służący ocenie zgodności planowanych przedsięwzięć z celami środowiskowymi określonymi w Ramowej Dyrektywie Wodnej, i ma zastosowanie jedynie do wybranych inwestycji oraz usług wodnych mogących oddziaływać na jednolite części wód. Nie obejmuje ona jednak wszystkich usług wodnych⁶³. W szczególności nie dotyczy pozwoleń wodnoprawnych na piętrzenie, magazynowanie ani retencjonowanie wód powierzchniowych. W rezultacie decyzje umożliwiające dalszą eksploatację

58 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 960 z późn. zm.).

59 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 524 z późn. zm.).

60 Art. 389 ust. 1 Prawa wodnego.

61 Art. 397 Prawa wodnego.

62 Zgodnie z art. 156 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

63 Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. poz. 1752).

dużych zapór są nie tylko wyłączone spod obowiązku przeprowadzenia OOŚ, lecz także nie podlegają tej bardziej ograniczonej formie kontroli środowiskowej przewidzianej w Prawie wodnym.

Pozwolenia wodnoprawne wydawane są na czas określony, nie dłuższy niż 30 lat (art. 400 ust. 1 Prawa wodnego). Nie wygasają jednak, jeżeli zakład złoży – nie później niż 90 dni przed upływem okresu ich obowiązywania – wniosek o ustalenie kolejnego okresu obowiązywania (art. 414 ust. 2 Prawa wodnego). Ta procedura przedłużenia obowiązywania pozwolenia ma ograniczony zakres. Wnioskodawca dołącza do wniosku operat wodnoprawny stanowiący podstawę wydania pierwotnego pozwolenia (art. 400 ust. 8 Prawa wodnego) oraz oświadczenie potwierdzające aktualność zawartych w nim informacji (art. 414 ust. 3 Prawa wodnego). Operat wodnoprawny jest dokumentem sporządzanym na zlecenie wnioskodawcy i nie obejmuje pełnego zakresu oddziaływań na środowisko ocenianych w ramach procedury OOŚ. Nie podlega on również udziałowi społeczeństwa ani opiniowaniu przez organy ochrony środowiska. Jeżeli właściwy organ uzna, że przedstawione informacje pozostają aktualne i nie zachodzą przesłanki odmowy⁶⁴, wydaje decyzję ustalającą nowy okres obowiązywania pozwolenia, nie dłuższy niż 20 lat (art. 414 ust. 7)⁶⁵. Decyzja ta formalnie przedłuża obowiązywanie dotychczasowego pozwolenia, nie stanowi jednak wydania nowego pozwolenia wodnoprawnego, lecz odrębny rodzaj decyzji administracyjnej.

Możliwość przedłużania okresu obowiązywania pozwoleń wodnoprawnych została wprowadzona ustawą Prawo wodne z 2017 r., która zastąpiła ustawę z 2001 r. Mimo to praktyka organów Wód Polskich i Ministerstwa Infrastruktury w tym zakresie pozostaje niejednolita. W części przypadków organy przedłużają obowiązywanie istniejących pozwoleń na okres do 20 lat, stosując procedurę określoną w art. 414 Prawa wodnego. W innych przypadkach wydają nowe pozwolenia wodnoprawne na 30 lat na podstawie art. 400 ust. 1 Prawa wodnego.

Niezależnie od zastosowanej procedury efekt pozostaje taki sam: właściwy organ umożliwia dalszą eksploatację zapory przez kolejne lata bez przeprowadzenia OOŚ oraz bez zapewnienia udziału społeczeństwa. Co więcej, przepisy nie przewidują żadnego ograniczenia liczby takich przedłużeń, co oznacza, że w praktyce eksploatacja zapory może być przedłużana wielokrotnie.

Potwierdza to analiza praktyki administracyjnej. Z analizy około 70 pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji przedłużających ich obowiązywanie, wydanych w ciągu ostatnich 15 lat⁶⁶, wynika, że żadna z tych decyzji nie była poprzedzona wydaniem

64 Podstawy odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego określa art. 399 ustawy Prawo wodne. Zgodnie z tym przepisem organ odmawia wydania pozwolenia między innymi wtedy, gdy planowane korzystanie z wód jest sprzeczne m.in. z planem gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, planem zarządzania ryzykiem powodziowym, planem przeciwdziałania skutkom suszy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planami ochrony lub planami zadań ochronnych dla obszarów chronionych. Oceny istnienia tych przesłanek dokonuje organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Organ ten nie musi jednak dysponować specjalistyczną wiedzą niezbędną do oceny zgodności planowanego korzystania z wód z celami ochrony wynikającymi z planów ochrony lub planów zadań ochronnych dla obszarów chronionych. Z przeprowadzonej przez autorów analizy pozwoleń wodnoprawnych wynika, że obowiązek odmowy wydania pozwolenia na podstawie art. 399 jest w praktyce często ograniczany do formalnej weryfikacji. W każdym razie kontrola ta nie może zastąpić procedury oceny oddziaływania na środowisko, zarówno ze względu na jej ograniczony zakres.

65 W razie stwierdzenia, że informacje zawarte w operacie wodnoprawnym nie są aktualne lub zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 399 ust. 1 Prawa wodnego (przesłanki odmowy), organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych odmawia przedłużenia okresu pozwolenia wodnoprawnego. Dalsze korzystanie z obiektu wymaga wtedy uzyskania nowego pozwolenia wodnoprawnego.

66 Analiza ta stanowiła podstawę dowodową w skardze skierowanej do Komisji Europejskiej w 2023 r. przez Fundację ClientEarth, Fundację Greenmind oraz Polskie Towarzystwo Ochrony Ptaków.

decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Innymi słowy, nie poprzedzała ich ani procedura kwalifikacyjna (screening), ani pełna ocena oddziaływania na środowisko. Ponadto niemal we wszystkich analizowanych przypadkach okres obowiązywania pozwolenia został ustalony na maksymalny dopuszczalny okres, tj. 20 albo 30 lat.

W kwietniu 2026 r., w swoich wstępnych ustaleniach (*draft findings*), Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus uznał opisane wyżej polskie przepisy i praktykę za niezgodne z art. 6 oraz art. 9 ust. 2 Konwencji z Aarhus (sprawa ACCC/C/2017/146). Komitet stwierdził, że pozwolenia wodnoprawne umożliwiające budowę i eksploatację dużych zapór stanowią decyzje wymagające zapewnienia udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 Konwencji, a w konsekwencji również dostępu do wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 9 ust. 2. Potwierdza to, że decyzje umożliwiające dalszą eksploatację dużych zapór nie mogą być traktowane wyłącznie jako czynności techniczne ani rutynowe decyzje administracyjne.

4.2 Studium przypadku: Włochy

4.2.1 Duże zapory we Włoszech

Zgodnie z włoskimi przepisami dotyczącymi zapór „duża zaporą” oznacza budowlę piętrzącą o wysokości przekraczającej 15 m lub tworzącą sztuczny zbiornik o pojemności przekraczającej 1 mln m³ wody⁶⁷. Według tej definicji we Włoszech znajdują się 532 duże zapory⁶⁸. Spośród nich 184 przekraczają próg 10 mln m³ określony w załączniku I do dyrektywy OOS⁶⁹.

Ponad 80% dużych zapór we Włoszech powstało przed 1988 r., kiedy dyrektywa 85/337/EWG⁷⁰ wprowadziła obowiązek przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że zdecydowana większość włoskich dużych zapór nigdy nie została objęta obowiązkiem przeprowadzenia OOS. Bardziej szczegółowe dane wskazują, że średni wiek włoskich zapór wynosi 65 lat. W przypadku zapór z elektrowniami wodnymi średni wiek sięga 75 lat, natomiast zapory i zbiorniki wykorzystywane do irygacji, zaopatrzenia w wodę pitną oraz ochrony przeciwpowodziowej mają średnio około 50 lat⁷¹.

Włochy mają tragiczną historię katastrof spowodowanych awariami zapór. Do najważniejszych należą katastrofy zapór Gleno (1923 r., 356 ofiar śmiertelnych), Molare (1935 r., 111 ofiar śmiertelnych), Vajont (1963 r., 1917 ofiar śmiertelnych) oraz Stava (1985 r., 268 ofiar śmiertelnych). Po katastrofie zapory Gleno w 1923 r. w strukturze Ministerstwa Infrastruktury i Transportu utworzono Dyрекcję Generalną ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej (*Direzione generale per le dighe*), w celu zapewnienia bezpieczeństwa dużych zapór oraz terenów położonych w dolnym biegu rzek.

W swojej opinii z 2019 r. Dyrekcja Generalna ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej podkreśliła, że zaawansowany wiek włoskich zapór budzi poważne obawy⁷². Wskazano, że tam, gdzie wymagają tego przepisy, starzejące się zapory muszą być dostosowywane do zmieniających się standardów bezpieczeństwa, co ma zasadnicze znaczenie dla ochrony ludności oraz zasobów wodnych. Dyrekcja Generalna zwróciła również uwagę, że przeprowadzone w 2013 r. badanie wykazało potrzebę poprawy bezpieczeństwa 155 zapór, w tym 54 zapór z elektrowniami wodnymi. Konieczne były m.in. prace służące przywróceniu utraconej pojemności retencyjnej zbiorników. W ramach Planu Operacyjnego Infrastruktura (FSC 2014-2020) zapewniono również finansowanie dla modernizacji 136 zapór zarządzanych przez podmioty publiczne.

Włochy coraz bardziej odczuwają skutki zmiany klimatu. W latach 2010-2020 odnotowano 946 ekstremalnych zjawisk pogodowych, w wyniku których zginęło 251 osób,

67 Art. 1 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 507 z dnia 8 sierpnia 1994 r. (*Misure urgenti in materia di dighe*), przekształconego w ustawę nr 584 z dnia 21 października 1994 r.

68 Ministerstwo Infrastruktury i Transportu – Dyrekcja Generalna ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej (2019), *Stanowisko przedstawione Izbie Deputowanych (Komisji X – Działalność Produkcyjna) w ramach postępowania wyjaśniającego dotyczącego Krajowej Strategii Energetycznej oraz Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu 2030*, 3 grudnia 2019 r.

69 Międzynarodowa Komisja Wielkich Zapór, *Światowy Rejestr Zapór*.

70 Termin na transpozycję dyrektywy OOS upłynął 3 lipca 1988 r.

71 Ministerstwo Infrastruktury i Transportu – Dyrekcja Generalna ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej (2019).

72 Ministerstwo Infrastruktury i Transportu – Dyrekcja Generalna ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej (2019).



We Włoszech znajdują się 532 duże zapory. Spośród nich 184 mają pojemność przekraczającą 10 mln m³, a więc spełniają próg określony w pkt 15 załącznika I do dyrektywy OOŚ.

Ponad 80% dużych zapór we Włoszech powstało przed 1988 r., kiedy prawo unijne wprowadziło obowiązek przeprowadzania OOŚ.

a około 50 tys. osób zostało przesiedlonych. Straty gospodarcze spowodowane tymi zjawiskami należą do najwyższych w Europie⁷³.

Włochy są również jednym z państw europejskich najbardziej zagrożonych powodzią związanymi ze zmianą klimatu⁷⁴. W 2021 r. włoska agencja badań środowiskowych ostrzegła, że aż 93,9% włoskich gmin jest zagrożonych powodzią, osuwiskami lub erozją wybrzeża⁷⁵. Jednocześnie Włochy zajmują 16. miejsce na świecie pod względem liczby dużych zbiorników zaporowych⁷⁶, mimo że pod względem powierzchni są dopiero 72. państwem świata. Badanie opublikowane w 2025 r. wykazało jednak, że włoskie zbiorniki zaporowe jedynie w ograniczonym stopniu redukują kulminację fal powodziowych, zwłaszcza na obszarach gęsto zaludnionych⁷⁷.

Drugim istotnym skutkiem zmiany klimatu jest rosnąca częstotliwość i intensywność susz. Badanie opublikowane w marcu 2022 r. wykazało, że w okresie od września 2021 r. do marca 2022 r. poziom wody w wielu włoskich zbiornikach zaporowych spadł poniżej historycznych minimów odnotowanych w latach 1970-2019⁷⁸.

Przykładem ilustrującym problemy z niedoborem wody jest zbiornik Ancipa w północno-wschodniej Sycylii. Choć jego pojemność wynosi ponad 30 mln m³, dane Sycylijskiego Urzędu ds. Zlewni Hydrograficznych wskazują, że w grudniu 2024 r. znajdowało się w nim mniej niż 290 tys. m³ wody⁷⁹, czyli około 1% jego pojemności projektowej. Pod koniec listopada władze regionalne zdecydowały o czasowym wykorzystaniu wody ze zbiornika do zaopatrzenia kilku miast w sąsiedniej prowincji Caltanissetta, również dotkniętej suszą. Decyzja ta doprowadziła do konfliktu określonego przez lokalne media mianem „wojny o wodę”⁸⁰.

Niedobór wody wpływa również na produkcję energii elektrycznej w elektrowniach wodnych. W latach 2011-2019 produkcja energii w stosunku do mocy zainstalowanej była wyraźnie niższa niż w poprzednich dekadach, a w szczególnie suchych latach, takich jak 2022 r., spadła nawet o 60% w porównaniu z wieloletnią średnią⁸¹.

73 Międzynarodowa Agencja Energetyczna (2023), *Italy 2023 Energy Policy Review*, s. 52.

74 Steinhausen, M., Paprotny, D., Dottori, F. et al. (2022) *Drivers of Future Fluvial Flood Risk Change for Residential Buildings in Europe*. *Global Environmental Change* 76: 102559.

75 L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2021) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*.

76 Międzynarodowa Komisja Wielkich Zapór, *Liczba zapór według państw*.

77 Cipollini, S., Pomarico, I., Volpi, E. and Fiori, A. (2025) *Limited Role of Italy's Large Reservoirs in Flood Mitigation on a National Scale*. *Geophysical Research Letters* 52: e2025GL115861.

78 Toreti, A., Bavera, D., Cammalleri, C., Jager, A. de, Di Ciollo, C. et al. (2022) *Drought in Northern Italy – March 2022: GDO Analytical Report*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

79 *Il Post* (2024) *Perché tra Enna e Caltanissetta si litiga per l'acqua*. 1 grudnia 2024 r.

80 *Rai News* (2024) *Guerra dell'acqua in Sicilia, continua l'occupazione della diga Ancipa*. 1 grudnia 2024 r.

81 Międzynarodowa Agencja Energetyczna (2023), s. 52.

4.2.2 Ramy prawne

We Włoszech działanie zapór opiera się na trzech głównych filarach:

1. koncesjach wodnoprawnych, uprawniających do korzystania z zasobów wodnych lub wytwarzania energii;
2. procedurach środowiskowych, obejmujących m.in. ocenę oddziaływania na środowisko;
3. nadzorze nad bezpieczeństwem zapór.

W praktyce możliwość dalszej eksploatacji dużej zapory (po wydaniu pierwszego zezwolenia) zależy przede wszystkim od tego, czy koncesja wodnoprawna nadal obowiązuje. Obowiązek przeprowadzenia OOS powstaje zasadniczo na etapie realizacji przedsięwzięcia, natomiast w przypadku istniejących zapór występuje jedynie w ograniczonych sytuacjach, co potwierdza orzecznictwo najwyższego sądu administracyjnego we Włoszech.

Ocena oddziaływania na środowisko przed budową dużych zapór

Procedurę oceny oddziaływania na środowisko we Włoszech reguluje dekret ustawodawczy nr 152/2006 (ujednolicona ustawa o ochronie środowiska)⁸². Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. g) „przedsięwzięcie” oznacza „realizację robót budowlanych lub innych instalacji albo obiektów, a także innych interwencji w środowisko naturalne lub krajobraz, w tym związanych z eksploatacją zasobów glebowych”. Jest to definicja odpowiadająca tej zawartej w art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS.

Zgodnie z art. 7-bis ust. 2 dekretu nr 152/2006, przeprowadzenie OOS jest wymagane w przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku II do części drugiej ustawy. Punkt 13 załącznika II obejmuje budowle przeznaczone do zatrzymywania, regulowania lub trwałego magazynowania wody, jeżeli:

- ~ wysokość zapory przekracza 15 m lub pojemność zbiornika przekracza 1 mln m³; albo
- ~ w przypadku obiektów hydroenergetycznych wysokość przekracza 10 m lub pojemność zbiornika przekracza 100 tys. m³.

Wyłączone są roboty zabezpieczające wykonywane w ramach rekultywacji terenów zanieczyszczonych.

Ogólnie rzecz biorąc, włoskie progi kwalifikujące przedsięwzięcia do obowiązkowej OOS różnią się od progów określonych w dyrektywie OOS. Podczas gdy dyrektywa przewiduje próg pojemności zbiornika wynoszący 10 mln m³, prawo włoskie ustanawia niższe progi, a także alternatywne kryteria oparte na wysokości zapory oraz szczególne regulacje dotyczące hydroelektrowni.

Punkt 18 załącznika II stanowi ponadto, że zmiany lub rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w tym załączniku podlegają OOS, jeżeli sama zmiana lub rozbudowa spełnia odpowiednie progi. Rozwiązanie to odpowiada pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS.

Ponadto, jeżeli przedsięwzięcie dotyczące zapory może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, konieczne jest przeprowadzenie oceny siedliskowej zgodnie z art. 5 dekretu Prezydenta Republiki nr 357 z 8 września 1997 r.⁸³

Koncesje wodnoprawne

Istniejące duże zapory są eksploatowane przez podmioty posiadające koncesje wodnoprawne na pobór wody (a w niektórych przypadkach przez podmioty wyznaczone przez koncesjonariuszy). Zgodnie z art. 6 dekretu królewskiego nr 1775 z 11 grudnia 1933 r. (ustawa o instalacjach wodnych i elektrycznych)⁸⁴ pobory wody dzielą się na małe i duże.

Za duże pobory uznaje się pobory przekraczające określone progi, różniące się w zależności od celu wykorzystania wody. Obejmują one w szczególności: produkcję energii elektrycznej (powyżej 3 000 kW średniej rocznej mocy nominalnej), zaopatrzenie w wodę pitną (powyżej 100 l/s), nawadnianie w rolnictwie (powyżej 1 000 l/s lub nawadnianie ponad 500 ha gruntów), meliorację (powyżej 5 000 l/s), wykorzystanie przemysłowe (powyżej 100 l/s), akwakulturę (powyżej 100 l/s) oraz magazynowanie wody do celów przeciwpożarowych lub odzysku energii (powyżej 100 l/s). W praktyce kryteria te obejmują większość dużych zapór.

Od końca lat dziewięćdziesiątych⁸⁵ kompetencje do udzielania koncesji wodnoprawnych zostały przekazane z administracji państwowej regionom oraz prowincjom autonomicznym Trydentu i Bolzano. Państwo zachowało natomiast kompetencje w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem zapór, wykonywane przez Dyрекcję Generalną ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej. Chociaż ogólne zasady określone w ustawie o instalacjach wodnych i elektrycznych pozostają niezmienione, poszczególne regiony wypracowały częściowo odmienne procedury udzielania koncesji. W rezultacie system udzielania koncesji wodnoprawnych ma skomplikowany i rozproszony charakter, angażując liczne organy administracji państwowej i regionalnej⁸⁶ oraz opierając się na nakładających się regulacjach krajowych i regionalnych.

Koncesje wodnoprawne na duże pobory wody do celów innych niż produkcja energii wodnej są udzielane w postępowaniu prowadzonym przez region. Obejmuje ono publikację wniosku, konsultacje społeczne oraz ocenę techniczną. Przedsięwzięcie jest następnie rozpatrywane w ramach procedury *conferenza di servizi*, w której uczestniczą wszystkie właściwe organy administracji, a wymagane decyzje i uzgodnienia wydawane są w jednym postępowaniu. W odpowiednich przypadkach procedura obejmuje również ocenę oddziaływania na środowisko oraz ocenę siedliskową, przeprowadzane na szczeblu krajowym. Konieczne jest także uzyskanie zgody Ministerstwa Infrastruktury i Transportu w zakresie bezpieczeństwa zapory. Koncesja wodnoprawna na pobór wody jest udzielana na okres nie dłuższy niż 30

83 W brzmieniu nadanym przez art. 6 dekretu Prezydenta Republiki nr 357 z dnia 8 września 1997 r. (*Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche*), zmienionego dekretem Prezydenta Republiki nr 120 z dnia 12 marca 2003 r.

84 Dekret królewski nr 1775 z dnia 11 grudnia 1933 r. (*Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici*).

85 Dekret ustawodawczy nr 112 z dnia 31 marca 1998 r. (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*).

86 Do właściwych organów mogą należeć w szczególności: regiony, gminy, Regionalne Agencje Ochrony Środowiska, organy zarządzające obszarami chronionymi, Ministerstwo Środowiska, Ministerstwo Infrastruktury i Transportu oraz Ministerstwo Kultury.

lat, a w przypadku wykorzystania wody do nawadniania – nie dłuższy niż 40 lat⁸⁷. Koncesja może zostać przedłużona, jeżeli wniosek zostanie złożony w ustawowym terminie oraz nie występuje nadrzędny interes publiczny uzasadniający inne wykorzystanie zasobów wodnych.

Koncesje na wykorzystanie wód do produkcji energii wodnej podlegają odrębnym zasadom określonym w dekrete ustawodawczym nr 79 z 16 marca 1999 r., wdrażającym dyrektywę 96/92/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej⁸⁸. Przed wejściem w życie tej reformy sektor elektroenergetyczny funkcjonował w warunkach niemal pełnego monopolu. Wytwarzanie, przesył, dyspozycja mocy i dystrybucja energii elektrycznej pozostawały w dużej mierze pod kontrolą spółki Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL), posiadającej długoterminowe koncesje na pobór wody. Artykuł 12 reformy wprowadził system, zgodnie z którym wygasające koncesje na duże elektrownie wodne nie są automatycznie przedłużane, lecz ponownie przyznawane w drodze przetargu. Powiązana infrastruktura przechodzi nieodpłatnie na własność regionów i powinna zostać przekazana w stanie zapewniającym jej prawidłowe funkcjonowanie. Nowe koncesje mogą być udzielane na okres od 20 do 40 lat, z możliwością przedłużenia maksymalnie o 10 lat, w zależności od skali i złożoności inwestycji (art. 12 ust. 1-ter lit. f).

W praktyce wdrożenie tego systemu napotykało liczne trudności wynikające z postępowań sądowych wszczynanych przez dotychczasowych koncesjonariuszy oraz utrzymującej się niepewności prawnej. W rezultacie wiele koncesji na wykorzystanie wód do produkcji energii elektrycznej wygasło i jest obecnie tymczasowo przedłużanych do czasu ich ponownego przyznania, przy czym postępowania przetargowe przebiegają w różnym tempie w poszczególnych regionach. Największym koncesjonariuszem pozostaje obecnie Enel Produzione S.p.A., spółka należąca do Grupy Enel, eksploatująca około 180 zapór⁸⁹. Długoterminowe koncesje pierwotnie przyznane spółce ENEL S.p.A. wygasną w 2029 r., tj. po upływie 30 lat od wejścia w życie dekretu ustawodawczego nr 79/1999 (art. 12 ust. 6). Szacuje się, że około 86% koncesji na wykorzystanie wód do produkcji energii wodnej już wygasło lub wygaśnie w najbliższych latach⁹⁰.

Koncesje na pobór dużych ilości wody oraz decyzje o ich przedłużeniu mają kluczowe znaczenie dla dalszego funkcjonowania istniejących zapór. W praktyce umożliwiają one przedłużenie ich eksploatacji (wraz z towarzyszącymi jej oddziaływaniami na środowisko) nawet o 40 lat. Oznacza to dalsze piętrzenie i magazynowanie znacznych ilości wody oraz długotrwałe oddziaływanie na przepływ rzek, transport rumowiska oraz ekosystemy słodkowodne.

Obowiązek przeprowadzenia OOS dla istniejących zapór

Zgodnie z włoskim prawem, udzielenie lub przedłużenie koncesji na pobór dużych ilości wody – mimo że w praktyce umożliwia dalszą eksploatację istniejącej zapory – samo w sobie nie powoduje obowiązku przeprowadzenia OOS. Okoliczności,

87 Art. 21 dekretu królewskiego nr 1775 z dnia 11 grudnia 1933 r.

88 Dekret ustawodawczy nr 79 z dnia 16 marca 1999 r. (*Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica*).

89 Ministerstwo Infrastruktury i Transportu – Dyrekcja Generalna ds. Zapór oraz Infrastruktury Wodnej (2019), s. 2.

90 Grupa Enel (2025), *TEHA-Enel Study on the Strategic Role of Hydroelectric*. Komunikat prasowy z 6 września 2025 r.

w których obowiązek OOŚ może powstać w odniesieniu do istniejącej infrastruktury, zostały wyjaśnione w najnowszym orzecznictwie, w szczególności w wyroku *Consiglio di Stato*, najwyższego sądu administracyjnego Włoch, z 2025 r.⁹¹

Sprawa dotyczyła eksploatowanego złoża gazu na Morzu Adriatyckim. Została wszczęta na skutek skargi wniesionej przez kilka włoskich gmin oraz jedną prowincję na decyzje administracyjne zatwierdzające wykonanie nowego odwiertu przez spółkę Eni S.p.A., a jednocześnie przedłużające obowiązywanie istniejącej koncesji o 10 lat. Odwiert miał zostać wykonany z funkcjonującej już platformy wydobywczej, która została zatwierdzona i objęta procedurą OOŚ w 2000 r. Skarżący podnosili, że przedłużenie koncesji powinno zostać poprzedzone ponowną oceną oddziaływania na środowisko, jednak sąd nie podzielił tego stanowiska.

W uzasadnieniu *Consiglio di Stato* wskazał, że OOŚ ma co do zasady charakter instrumentu prewencyjnego, służącego ocenie zgodności przedsięwzięcia z wymaganiami ochrony środowiska przed jego realizacją, gdy możliwe jest jeszcze wprowadzenie zmian ograniczających jego oddziaływanie na środowisko⁹². Jednocześnie sąd dopuścił możliwość przeprowadzenia OOŚ *ex post* w wyjątkowych sytuacjach, gdy:

- ~ istniejąca instalacja staje się po wejściu w życie dyrektywy 85/337/EWG przedmiotem nowych robót lub innych działań. W takim przypadku OOŚ może być wymagana na etapie wydawania lub odnowienia zezwolenia;
- ~ zachodzi konieczność odnowienia albo przywrócenia zezwolenia cofniętego z powodu nieprawidłowości, nawet jeżeli nie są prowadzone nowe roboty.

Consiglio di Stato podkreślił ponadto, że każda ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana *ex post* powinna zapewniać pełną skuteczność dyrektywy OOŚ, nie podważając jednak lokalizacji istniejących od wielu lat instalacji. W przeciwnym razie naruszona zostałaby równowaga między ochroną środowiska a zachowaniem istniejącej infrastruktury, której likwidacja mogłaby pociągać za sobą istotne konsekwencje gospodarcze i społeczne (pkt 12.4.2. wyroku).

Oceniając okoliczności sprawy, *Consiglio di Stato* oparł swoje rozstrzygnięcie na dwóch przesłankach. Po pierwsze, wskazał, że dla platformy wydobywczej przeprowadzono już OOŚ w 2000 r. Po drugie, uznał, że zaskarżona decyzja nie stanowiła odnowienia koncesji, lecz jedynie jej przedłużenie. W konsekwencji nie prowadziła do powstania nowego stosunku prawnego, a tym samym nie powodowała obowiązku przeprowadzenia ponownej OOŚ.

Argumentacja *Consiglio di Stato* wydaje się jednak nadmiernie formalistyczna. Sąd przypisuje decydujące znaczenie rozróżnieniu pomiędzy *przedłużeniem* a *odnowieniem* koncesji, uznając, że nawet jej przedłużenie o kolejne 10 lat nie wymaga ponownej OOŚ, ponieważ nie stanowi „odnowienia”. Podejście to pomija rzeczywiste skutki środowiskowe wynikające z dalszej eksploatacji instalacji. Ponadto sąd przyjmuje zawężającą wykładnię przypadków, w których dopuszczalna jest OOŚ *ex post*, ograniczając ją do formalnego odnowienia koncesji powiązanego z prowadzeniem nowych robót. Nie analizuje natomiast, czy przedłużenie koncesji, kontynuacja

91 *Consiglio di Stato*, Sekcja IV, wyrok nr 2358 z dnia 21 marca 2025 r.

92 Zob. *Corte Costituzionale*, wyrok nr 120 z dnia 26 marca 2010 r.

eksploatacji oraz wykonanie nowego odwiertu nie powinny być oceniane łącznie jako jedno przedsięwzięcie w rozumieniu prawa Unii Europejskiej. Tymczasem, jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie C-411/17, przedłużenie eksploatacji połączone z robotami wpływającymi na cechy fizyczne miejsca może samo w sobie stanowić „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOŚ. Mimo że wyrok *Consiglio di Stato* zapadł już w 2025 r., sąd nie odniósł się do tej linii orzeczniczej, opierając swoje rozstrzygnięcie wyłącznie na wcześniejszym orzecznictwie TSUE, w szczególności na wyroku w sprawie C-275/09 z 2011 r. oraz starszych orzeczeniach sądów włoskich.

Przepisy dotyczące bezpieczeństwa zapór

Koncesjonariusze dużych zapór są zobowiązani do przeprowadzania regularnych przeglądów, prac utrzymaniowych oraz, w razie potrzeby, robót modernizacyjnych i prac służących poprawie bezpieczeństwa, zgodnie z krajowymi normami technicznymi oraz przepisami wydawanymi przez Dyрекcję Generalną ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej, takimi jak *Normy techniczne dotyczące projektowania i budowy barier retencyjnych (zapory i jazy)*⁹³. Bezpieczeństwo każdej zapory podlega okresowej ocenie na podstawie danych z monitoringu gromadzonych przez koncesjonariusza oraz kontroli przeprowadzanych przez Dyрекcję Generalną ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej.

W 2024 r. Ministerstwo Infrastruktury i Transportu przyjęło nowe rozporządzenie określające zasady prowadzenia robót na istniejących zaporach oraz wprowadzające system klasyfikacji ryzyka oparty na tzw. klasach uwagi (*classi di attenzione*)⁹⁴. Oznacza to, że przez cały okres obowiązywania koncesji istniejące zapory mają podlegać okresowej ponownej ocenie oraz regularnym pracom modernizacyjnym i zabezpieczającym, których celem jest utrzymanie lub podniesienie standardów bezpieczeństwa.

93 Dekret Ministra z dnia 26 czerwca 2014 r. (*Norme tecniche per la progettazione e la costruzione degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)*), zmieniony dekretem Ministra z dnia 17 stycznia 2018 r.

94 Dekret Ministra nr 94 z dnia 14 maja 2024 r. (*Regolamento recante la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio degli sbarramenti di ritenuta (dighe e traverse)*).

4.3 Studium przypadku: Bułgaria

4.3.1 Duże zapory w Bułgarii

W Bułgarii znajduje się około 5571 zapór⁹⁵. Spośród nich bułgarska ustawa wodna wyróżnia 52 „zapory złożone i znaczące”⁹⁶, które stanowią własność państwa⁹⁷. Ustawa nie określa jednak kryteriów ani definicji tej kategorii.

Prawo bułgarskie rozróżnia również duże i małe zapory na podstawie ich parametrów technicznych. Za duże uznaje się zapory o wysokości przekraczającej 15 m lub zapory o wysokości od 5 do 15 m, które piętrzą ponad 3 mln m³ wody⁹⁸. Obiekty niespełniające tych kryteriów klasyfikowane są jako małe⁹⁹. Niezależnie od tego zapory dzieli się również według stopnia potencjalnego zagrożenia¹⁰⁰.

Kategorie te nie odpowiadają kryteriom stosowanym w przepisach dotyczących oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z bułgarską ustawą o ochronie środowiska¹⁰¹ obowiązek przeprowadzenia OOS ma zastosowanie do zapór o pojemności zbiornika przekraczającej 10 mln m³. Oznacza to, że część zapór uznawanych za duże na podstawie ustawy wodnej nie podlega obowiązkowi przeprowadzenia OOS. Z kolei według Światowego Rejestru Zapór prowadzonego przez ICOLD w Bułgarii znajduje się 76 zapór przekraczających próg 10 mln m³ określony w dyrektywie OOS. Większość z nich została wybudowana przed transpozycją dyrektywy OOS do prawa bułgarskiego w 2002 r., a zatem nie była objęta obowiązkiem przeprowadzenia OOS na etapie wydawania zezwolenia.

Ogólnie rzecz biorąc, bułgarskie prawo posługuje się kilkoma odmiennymi klasyfikacjami zapór, opartymi na różnych kryteriach i progach. Poszczególne kategorie nie są ze sobą spójne, co utrudnia ustalenie liczby zapór należących do każdej z nich oraz określenie, które z nich podlegają poszczególnym reżimom prawnym.

4.3.2 Kryzys wodny, powódzie i starzejące się zapory

Przewiduje się, że zmiana klimatu znacząco wpłynie na dostępność zasobów wodnych w Bułgarii. Zgodnie z prognozami do 2100 r. średnia temperatura w kraju może wzrosnąć o 4,4°C, a suma opadów zmniejszyć się o ponad 20%, co zwiększy częstotliwość zarówno susz, jak i ekstremalnych powodzi. Pod koniec stulecia silne susze letnie mogą występować co roku, natomiast liczba ekstremalnych powodzi może wzrosnąć nawet czterokrotnie¹⁰².

95 Nikolova, M. and Nikolov, V. (2021) Flood Risk from Dangerous Dams in Bulgaria. SocioBrains 78.

96 Wykaz zawarty w załączniku nr 1 do bułgarskiej ustawy wodnej (Dz.U. nr 67 z dnia 27 lipca 1999 r.). Wykaz zapór złożonych i znaczących dostępny jest pod adresem: <https://www.moew.government.bg/bg/vodi/povurnhnostni-vodi/kompleksni-i-znachimi-yazoviri/>

97 Art. 13 ust. 1 pkt 1 bułgarskiej ustawy wodnej (Dz.U. nr 67 z dnia 27 lipca 1999 r.).

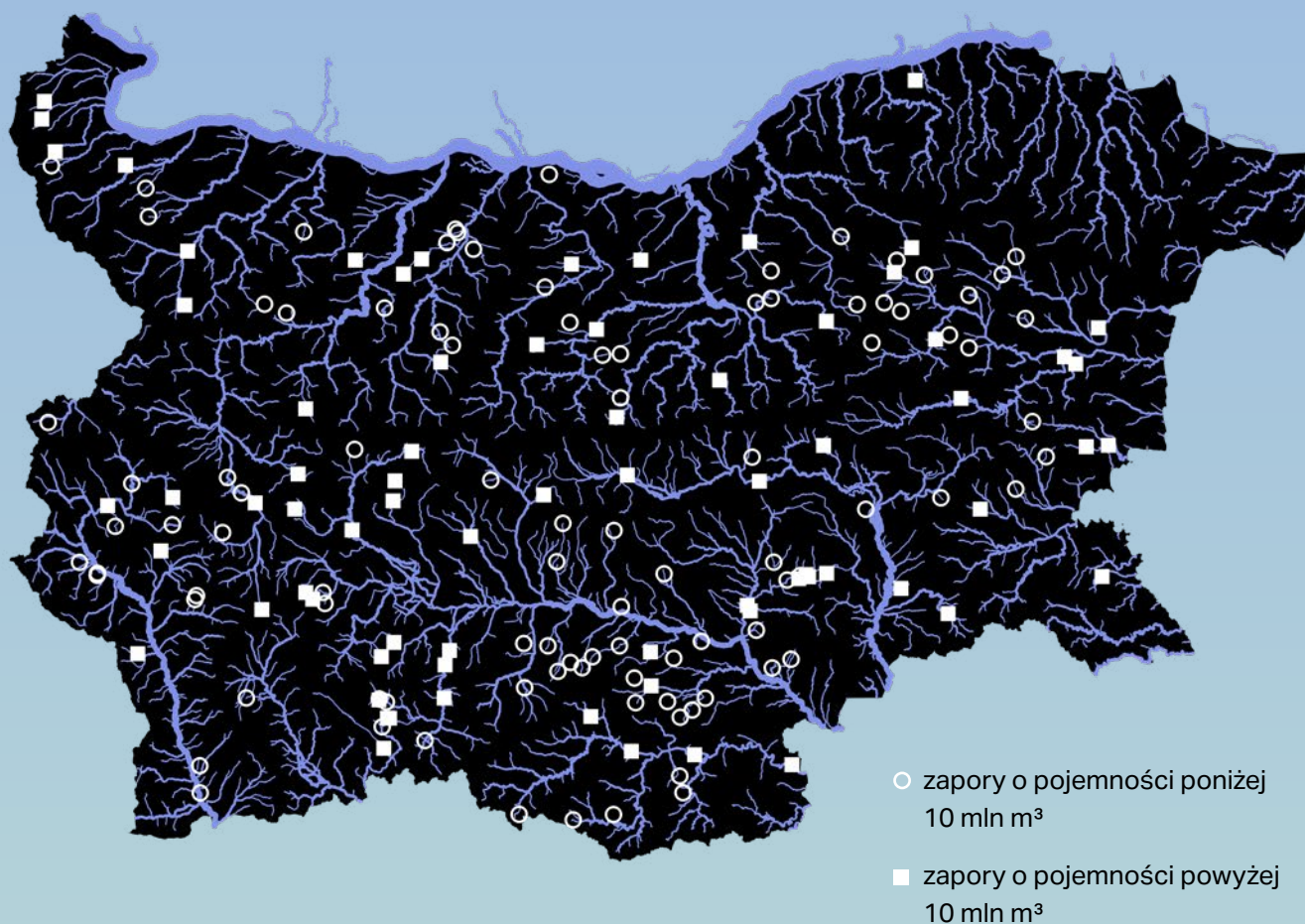
98 Art. 141a ust. 1 bułgarskiej ustawy wodnej.

99 Art. 141a ust. 2 bułgarskiej ustawy wodnej.

100 Art. 141b bułgarskiej ustawy wodnej.

101 Bułgarska ustawa o ochronie środowiska (Dz.U. nr 91 z dnia 25 września 2002 r.).

102 WWF Bułgaria i Fundacja Konrada Adenauera (2022), *Bulgaria's Climate Challenge: Aligning Science, Policy and Business*, s. 10.



Według danych Międzynarodowej Komisji Wielkich Zapór, w Bułgarii znajduje się 76 zapór o pojemności przekraczającej 10 mln m³.

Większość z nich została wybudowana przed wdrożeniem dyrektywy OOŚ do prawa bułgarskiego w 2002 r. Oznacza to, że nie zostały objęte OOŚ na etapie wydawania zgody na ich budowę.

W 2019 r. krytycznie niski poziom wody w zbiorniku Studena doprowadził do wprowadzenia ograniczeń w dostawach wody w Perniku, Batanowcach i dziewięciu okolicznych wsiach. Kryzys dotknął ponad 100 tys. mieszkańców.



Fot. Georgi Kozuharov / Dnevnik.

Skutki tych zmian są już widoczne w funkcjonowaniu systemów retencji i zaopatrzenia w wodę. W latach 2019-2020 miasto Pernik, liczące ponad 100 tys. mieszkańców, doświadczyło poważnego kryzysu wodnego, gdy poziom wody w zbiorniku Studena, eksploatowanym od lat pięćdziesiątych XX wieku, spadł do poziomu krytycznego. Ilość zgromadzonej wody zbliżyła się do tzw. martwej pojemności, przy której zanieczyszczenie osadami uniemożliwia wykorzystanie wody do celów pitnych. Kryzys doprowadził do ogłoszenia stanu wyjątkowego i wymagał interwencji najwyższych władz państwowych¹⁰³. Podobne problemy wystąpiły ponownie w 2025 r., kiedy Bułgaria stanęła w obliczu jednego z najpoważniejszych kryzysów wodnych ostatnich dziesięcioleci. Długotrwała susza oraz opady niższe od średniej sprawiły, że poziom wody w wielu zbiornikach obniżył się do wartości znacznie poniżej ich pojemności, w niektórych przypadkach osiągając zaledwie około 20% pojemności całkowitej. Ograniczenia w dostawach wody objęły setki tysięcy mieszkańców. Eksperci wskazywali, że kryzys był wynikiem współdziałania zmian klimatu, starzejącej się infrastruktury wodnej oraz rosnącej presji na zasoby wodne¹⁰⁴.

Starzejąca się infrastruktura zapór zwiększa również ryzyko katastrofalnych powodzi. W 2012 r., po okresie intensywnych opadów deszczu i roztopów, doszło do awarii zapory Iwanowo, która spowodowała gwałtowną powódź we wsi Biser w południowo-wschodniej Bułgarii. Zapora, zakwalifikowana jako „duża” na podstawie ustawy wodnej, uwolniła masy wody, które nad ranem 6 lutego zalały miejscowość. Katastrofa spowodowała śmierć kilku osób, rozległe zniszczenia budynków i infrastruktury oraz konieczność ewakuacji mieszkańców. Dochodzenia przeprowadzone po katastrofie wykazały wieloletnie zaniedbania w zakresie utrzymania zapory oraz sprawowania nad nią nadzoru.

103 Tsoneva, J. (2020) *The Dam and the Damned*. LeftEast, 17 stycznia 2020 r.

104 *Türkiye Today* (2025) *Over 260,000 People in Bulgaria Hit by Severe Water Shortages*. 22 sierpnia 2025 r.

4.3.3 Ramy prawne

Zgodnie z prawem bułgarskim budowa oraz pierwsze oddanie do eksploatacji dużej zapory wymaga uzyskania następujących zezwoleń:

1. *Decyzja wydawana w ramach procedury oceny oddziaływania na środowisko.* Zgodnie z bułgarską ustawą o ochronie środowiska obowiązkowi przeprowadzenia OOŚ podlegają zapory o pojemności zbiornika przekraczającej 10 mln m³¹⁰⁵. Zmiany lub rozbudowa takich zapór podlegają wstępnej ocenie (screeningowi), której celem jest ustalenie, czy mogą powodować znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko¹⁰⁶. Screening, a w razie potrzeby również procedura OOŚ, musi zostać zakończona przed wydaniem pozwolenia na budowę¹⁰⁷ oraz przed wydaniem pozwoleń wodnoprawnych na podstawie ustawy wodnej¹⁰⁸.

Bułgaria dokonała transpozycji dyrektywy OOŚ do prawa krajowego w 2002 r., jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej w 2007 r. Obowiązek przeprowadzania OOŚ dla zapór istniał jednak już wcześniej. Ustawa o ochronie środowiska z 1991 r. wymagała przeprowadzenia OOŚ dla zapór uznanych za przedsięwzięcia o znaczeniu krajowym lub regionalnym¹⁰⁹. W 1997 r. przepisy rozszerzono, obejmując obowiązkiem OOŚ zapory oraz inne obiekty służące magazynowaniu wody o pojemności przekraczającej 1 mln m³¹¹⁰. Od 2002 r. obowiązek ten dotyczy zapór o pojemności zbiornika przekraczającej 10 mln m³.

OOŚ jest również obowiązkowa, na podstawie odrębnego przepisu ustawy, w odniesieniu do przedsięwzięć mogących powodować transgraniczne oddziaływanie na środowisko, zgodnie z załącznikiem I do Konwencji z Espoo¹¹¹. Takie rozwiązanie, polegające na odrębnej implementacji obowiązków wynikających z Konwencji z Espoo, jest stosunkowo nietypowe. W teorii może ono stanowić podstawę prawną do wymagania przeprowadzenia OOŚ w przypadku przedłużenia eksploatacji dużych zapór, jeżeli decyzja taka może powodować transgraniczne oddziaływanie na środowisko – a to często ma miejsce.

Dobrze ilustruje to przykład rzeki Ardy. Rzeka ma źródła w górach Rodopy w Bułgarii i liczy około 290 km długości, z czego 241 km przebiega przez terytorium Bułgarii, a pozostały odcinek przez Grecję. Arda ma istotne znaczenie dla ekosystemów wodnych oraz rolnictwa w przygranicznych regionach północnej Grecji. Na bułgarskim odcinku rzeki znajdują się trzy duże zapory, tworzące jedyną w kraju kaskadę dużych zapór na jednej rzece, o łącznej pojemności przekraczającej 1,2 mld m³¹¹². Potencjalne transgraniczne skutki przedłużenia eksploatacji tych zapór dla obszarów położonych poniżej w Grecji są oczywiste.

105 Art. 92 ust. 1 pkt 1 w związku z załącznikiem nr 1 poz. 15 bułgarskiej ustawy o ochronie środowiska.

106 Art. 93 ust. 1 pkt 3 bułgarskiej ustawy o ochronie środowiska.

107 Art. 148 ust. 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 1 z dnia 2 stycznia 2001 r.).

108 Art. 68 ust. 9 bułgarskiej ustawy wodnej.

109 Bułgarska ustawa o ochronie środowiska (Dz.U. nr 86 z dnia 18 października 1991 r.).

110 Bułgarska ustawa o ochronie środowiska (Dz.U. nr 85 z dnia 26 września 1997 r.).

111 Art. 92 ust. 1 pkt 2 bułgarskiej ustawy o ochronie środowiska.

112 *The Water Diplomat* (2025) *Bulgaria and Greece Sign Five-Year Agreement on Transboundary Waters*. 14 maja 2025 r.

2. *Pozwolenie na korzystanie z jednolitych części wód.* Zgodnie z art. 46 ustawy wodnej pozwolenie jest wymagane dla działań wpływających na wody, w tym budowy infrastruktury hydrotechnicznej oraz urządzeń regulujących przepływ, takich jak zapory.
3. *Pozwolenie na budowę.* Budowa zapory wymaga również uzyskania pozwolenia na budowę wydawanego na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹¹³.
4. *Pozwolenie na oddanie do eksploatacji (na użytkowanie).* Po zakończeniu budowy i przeprowadzeniu odbiorów inwestor musi uzyskać pozwolenie na użytkowanie zgodnie z art. 177 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Zapory zaliczane do kategorii „złożonych i znaczących” są kwalifikowane jako obiekty budowlane pierwszej kategorii i mogą zostać oddane do eksploatacji wyłącznie na podstawie pozwolenia wydanego przez Dyрекcję Krajowej Kontroli Budowlanej¹¹⁴.
5. *Pozwolenie wodnoprawne na pobór wody.* Odrębne pozwolenie wymagane jest na pobór wody, w tym na wykorzystanie jej do produkcji energii elektrycznej¹¹⁵. Okres obowiązywania pozwolenia zależy od celu korzystania z wód. Pozwolenia mogą być wydawane na okres do 20 lat, a w przypadku piętrzenia wody oraz poboru wody z zapór złożonych wykorzystywanych do produkcji energii wodnej – do 35 lat¹¹⁶. Korzystanie z wód w zaporach złożonych i znaczących podlega ponadto rocznym i miesięcznym harmonogramom eksploatacji zatwierdzanym przez Ministra Środowiska i Gospodarki Wodnej, które stanowią integralną część pozwolenia wodnoprawnego¹¹⁷.

Po wybudowaniu i oddaniu zapory do użytkowania jej dalsza eksploatacja nie wymaga uzyskania odrębnego zezwolenia regulującego działanie zapory jako całości. Pozwolenie na oddanie do eksploatacji wydane na podstawie art. 177 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym potwierdza jedynie, że obiekt został wykonany zgodnie z obowiązującymi wymaganiami technicznymi i prawnymi. Nie jest ono ograniczone w czasie i nie wyznacza maksymalnego okresu eksploatacji zapory.

Niektóre aspekty funkcjonowania zapór regulowane są natomiast przez sektorowe pozwolenia wodnoprawne wydawane na podstawie ustawy wodnej, obowiązujące maksymalnie przez 35 lat. Mogą one zostać przedłużone na wniosek (złożony przed upływem okresu ich obowiązywania), pod warunkiem spełnienia wymogów ustawowych oraz warunków określonych w pozwoleniu (art. 78 ustawy wodnej). Choć ustawa nie określa długości okresu przedłużenia, pozwolenia mogą być ponownie wydawane w granicach maksymalnych okresów wskazanych w art. 57 (od 20 do 35 lat, w zależności od celu korzystania z wód), co w praktyce umożliwia ich wielokrotne przedłużanie.

Samo przedłużenie pozwolenia wodnoprawnego na podstawie art. 78 ustawy wodnej nie powoduje obowiązku przeprowadzenia OOS. Procedura OOS lub procedura

113 Art. 148 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

114 Art. 137 ust. 1 pkt 1 lit. e w związku z art. 177 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

115 Art. 44 bułgarskiej ustawy wodnej.

116 Art. 57 bułgarskiej ustawy wodnej.

117 Art. 53 bułgarskiej ustawy wodnej.

screeningu są wymagane wyłącznie wtedy, gdy pozwolenie dotyczy nowego przedsięwzięcia albo zmian, które mogą powodować znaczące oddziaływanie na środowisko w rozumieniu ustawy o ochronie środowiska.

Niezależnie od tego należy zauważyć, że pozwolenia wodnoprawne regulują jedynie określone sposoby korzystania z wód, takie jak pobór wody czy produkcja energii elektrycznej, a nie eksploatację zapory jako całości. Co istotne, samo piętrzenie wody, polegające na zatrzymywaniu przepływu rzeki w zbiorniku, nie jest traktowane jako odrębna działalność wymagająca uzyskania pozwolenia, ponieważ przyjmuje się, że dopływ wody do zbiornika następuje w sposób naturalny.

W rezultacie po oddaniu zapory do użytkowania prawo bułgarskie nie przewiduje obowiązku ponownej OOS związanej z jej dalszą eksploatacją. Ponieważ większość dużych zapór w Bułgarii powstała przed wprowadzeniem współczesnych przepisów dotyczących OOS, ich oddziaływanie na środowisko nigdy nie zostało kompleksowo ocenione.

4.4 Studium przypadku: Rumunia

4.4.1 Duże zapory w Rumunii

Rumunia posiada rozbudowaną i starzejącą się infrastrukturę zapór i zbiorników. Według publicznie dostępnych źródeł na terenie kraju znajduje się ponad 2000 zapór, jednak informacje dotyczące ich liczby, stanu technicznego oraz statusu zezwoleń nie są spójne i różnią się w zależności od organu, który je publikuje¹¹⁸.

Mimo tych rozbieżności dane z rumuńskiego Krajowego Rejestru Zapór wskazują, że ponad 100 zapór ma pojemność zbiornika przekraczającą 10 mln m³, a tym samym spełnia próg określony w pkt 15 załącznika I do dyrektywy OOŚ¹¹⁹. Niemal wszystkie te zapory zostały wybudowane przed transpozycją dyrektywy OOŚ do prawa rumuńskiego w 2004 r.¹²⁰ i nigdy nie zostały poddane procedurze oceny oddziaływania na środowisko¹²¹.

Oddziaływanie zapór na środowisko w Rumunii jest dobrze udokumentowane. Przerywając ciągłość rzek, zapory zmieniają reżim hydrologiczny, zakłócają transport rumowiska oraz utrudniają migrację ryb. Szczególnie istotnym tego przykładem jest system zapór Żelazna Brama na Dunaju, gdzie dwie duże zapory, oddane do użytku w 1972 i 1985 r., uniemożliwiają jesiotrom migrację w górę rzeki od delty Dunaju. Doprowadziło to do długotrwałego załamania populacji tych ryb wskutek utraty dostępu do naturalnych tarlisk¹²².

Starzejące się zapory powodują również istotne problemy społeczne. Pod koniec 2025 r. awaria 55-letniej zapory Paltinu w okręgu Prahova zakłóciła dostawy wody pitnej dla ponad 100 tys. mieszkańców. Prowadzone prace hydrotechniczne, połączone z intensywnymi opadami deszczu, zwiększyły ilość osadów w zbiorniku i obniżyły poziom wody, uniemożliwiając jej bezpieczne uzdatnianie. W kilku miejscowościach wstrzymano dostawy wody, szkoły przeszły na nauczanie zdalne, a szpitale ograniczyły przyjęcia pacjentów.

4.4.2 Ramy prawne

Obecnie budowa nowych zapór oraz wykonywanie istotnych prac przy istniejących zaporach wymaga w prawie rumuńskim uzyskania szeregu decyzji i zezwoleń, w szczególności:

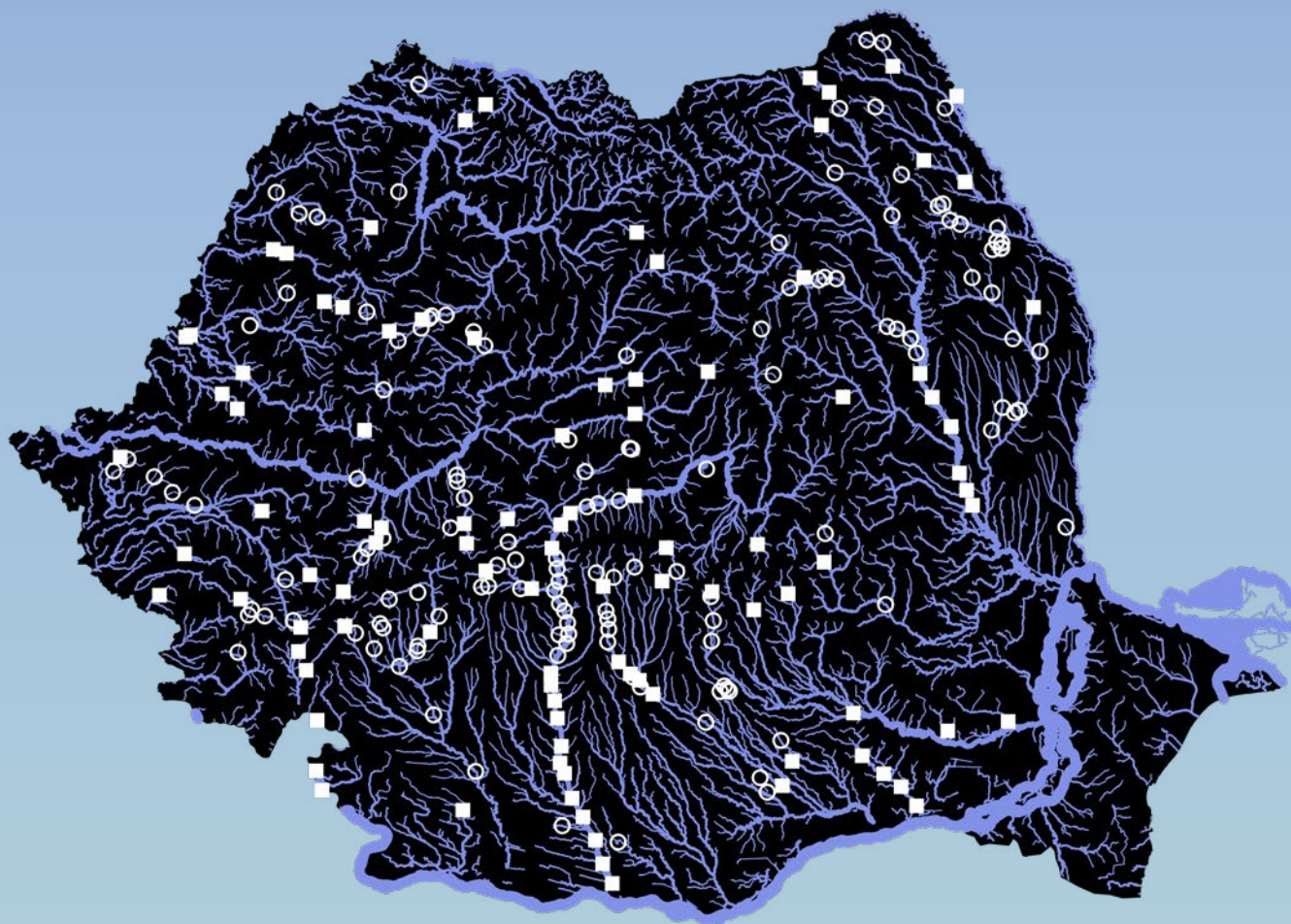
118 Zgodnie ze sprawozdaniem rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego z 2023 r. w Rumunii znajduje się 2013 zapór. Natomiast w 2019 r. Krajowy Urząd Gospodarki Wodnej podawał liczbę 2405 zapór.

119 Krajowy Rejestr Zapór Rumunii. Dane rejestru są w większości zgodne ze Światowym Rejestrem Zapór prowadzonym przez Międzynarodową Komisję Wielkich Zapór (ICOLD), zgodnie z którym w Rumunii znajduje się 99 zapór spełniających próg określony w załączniku I do dyrektywy OOŚ.

120 Jedynie w przypadku trzech zapór odnotowano datę budowy późniejszą niż 2004 r..

121 Rumunia przystąpiła do Unii Europejskiej w 2007 r. Pierwsze przepisy transponujące dyrektywę OOŚ do prawa krajowego zostały jednak przyjęte już w 2004 r.

122 WWF Rumunia. *Barajele Portile de Fier și întreruperea migrației pentru reproducere*.



- zapory o pojemności poniżej 10 mln m³
- zapory o pojemności powyżej 10 mln m³

Rumuński Krajowy Rejestr Zapór wskazuje, że ponad 100 zapór w Rumunii ma pojemność przekraczającą 10 mln m³, a tym samym spełnia próg określony w pkt 15 załącznika I do dyrektywy OOS.

Prawie wszystkie te zapory zostały wybudowane przed wdrożeniem dyrektywy OOS do prawa rumuńskiego w 2004 r. i nigdy nie były objęte OOS.

1. *Zatwierdzenie bezpiecznej eksploatacji* wymagane przed budową zapory oraz przed wykonaniem prac zmieniających podstawowe parametry istniejącej zapory¹²³. Przepisy dotyczące bezpieczeństwa zapór klasyfikują je do kategorii od A do D na podstawie wzoru uwzględniającego zarówno prawdopodobieństwo awarii, jak i jej potencjalne skutki¹²⁴. Zapory kategorii A („o wyjątkowym znaczeniu”) i B („o szczególnym znaczeniu”) odpowiadają wysokiemu i umiarkowanemu poziomowi ryzyka i podlegają właściwości Krajowego Urzędu Gospodarki Wodnej, natomiast zapory kategorii C i D pozostają we właściwości regionalnych organów gospodarki wodnej¹²⁵. Zatwierdzenie bezpiecznej eksploatacji dotyczy konkretnie zapór, ale ma zastosowanie niezależnie od pojemności zbiornika lub kategorii ryzyka i stanowi warunek wstępny uzyskania pozwolenia na budowę¹²⁶.
2. *Decyzja w sprawie OOS*. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rumuńskiej ustawy OOS¹²⁷ przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają obowiązkowej ocenie oddziaływania na środowisko. Zapory o pojemności przekraczającej 10 mln m³ wchodzą w zakres punktu 15 załącznika I. Zmiany istniejących zapór podlegają procedurze screeningu na podstawie załącznika II i mogą skutkować obowiązkiem przeprowadzenia pełnej OOS albo wydaniem decyzji stwierdzającej brak takiego obowiązku¹²⁸. W praktyce jednak większość zapór w Rumunii została wybudowana przed transpozycją dyrektywy OOS do prawa krajowego w 2004 r., a zatem ich oddziaływanie na środowisko nie było oceniane na etapie wydawania zezwoleń..
3. *Zatwierdzenie z zakresu gospodarki wodnej*, wydawane po przeprowadzeniu oceny wpływu przedsięwzięcia na wody. Ocena ta może być prowadzona jako odrębna procedura albo, w odpowiednich przypadkach, równolegle z procedurą OOS¹²⁹.
4. *Decyzja w sprawie oceny siedliskowej*, w stosownych przypadkach. Jeżeli przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na obszar Natura 2000, wymagana jest odpowiednia ocena zgodnie z przepisami dotyczącymi ochrony przyrody. Ocena ta jest przeprowadzana albo w ramach procedury OOS, albo w koordynacji z nią¹³⁰.
5. *Pozwolenie na budowę*, które może zostać wydane dopiero po uzyskaniu decyzji w sprawie OOS¹³¹.

123 Art. 6 ust. 1 rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego nr 244 z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie bezpieczeństwa zapór (dalej: „rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa zapór”).

124 Art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 115 z dnia 11 lutego 2002 r. w sprawie metodologii ustalania kategorii znaczenia zapór (NTLH-021) oraz art. 2 lit. b rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa zapór.

125 Zob. art. 2 i 3 rozporządzenia nr 105 z dnia 22 kwietnia 2003 r. w sprawie oceny bezpieczeństwa zapór (dalej: „rozporządzenie w sprawie oceny bezpieczeństwa zapór”).

126 Art. 6 ust. 4 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa zapór.

127 Ustawa nr 292 z dnia 3 grudnia 2018 r. o ocenie oddziaływania niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko (dalej: „ustawa OOS”).

128 Art. 8 ust. 1 lit. a oraz art. 9 ustawy OOS.

129 Art. 5 ust. 1, 3 i 5 procedury przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko (załącznik nr 5 do ustawy OOS; dalej: „procedura OOS”).

130 Art. 4 ust. 2 w związku z art. 9 ust. 5 ustawy OOS oraz art. 5 ust. 1, 2 i 5 procedury OOS.

131 Art. 7 ust. 1 ustawy OOS oraz art. 3 ust. 1 lit. a ustawy nr 50 z dnia 29 lipca 1991 r. o wykonywaniu robót budowlanych.

Pod koniec 2025 r. problemy z 55-letnią zaporą Paltinu w okręgu Prahova zakłóciły dostawy wody pitnej dla ponad 100 000 mieszkańców.



Fot. Andrei Pungovschi.

W odniesieniu do eksploatacji istniejących zapór prawo rumuńskie wymaga:

1. *Pozwolenie na bezpieczną eksploatację*¹³². Pozwolenie to dotyczy wyłącznie istniejących zapór i należy odróżnić je od zatwierdzenia bezpiecznej eksploatacji wymaganego na etapie budowy. Jest ono wydawane na okres nie dłuższy niż siedem lat¹³³, a po jego upływie musi zostać odnowione na wniosek właściciela lub podmiotu uprawnionego do eksploatacji zapory, na podstawie dokumentacji sporządzonej przez uprawnionego eksperta¹³⁴. W rezultacie istniejące zapory powinny, przynajmniej w teorii, przechodzić ponowną ocenę stanu technicznego mniej więcej co siedem lat.

Ważne pozwolenie na bezpieczną eksploatację stanowi warunek uzyskania zarówno pozwolenia wodnoprawnego, jak i pozwolenia środowiskowego¹³⁵. Raport rumuńskiego Trybunału Obrachunkowego z 2023 r.¹³⁶ wykazał jednak poważne nieprawidłowości: 983 zapory posiadały ważne pozwolenie na bezpieczną eksploatację, 221 pozwoleń utraciło ważność, 809 zapór nigdy nie zostało objętych procedurą wydania takiego pozwolenia, a w przypadku 121 zapór nie udało się ustalić właściciela. Oznacza to, że ponad połowa skontrolowanych zapór nie posiadała ważnego pozwolenia na bezpieczną eksploatację.

W raporcie stwierdzono:

„Zapory, które nie tylko nie posiadają pozwolenia na bezpieczną eksploatację, lecz także nie są poddawane pracom utrzymaniowym i remontowym, znajdują się w zaawansowanym stanie degradacji, są opuszczone lub borykają się z problemami dotyczącymi urządzeń hydromechanicznych. Ponadto zapory

132 Art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa zapór.

133 Art. 8 ust. 2 lit. a instrukcji zatwierdzonych rozporządzeniem w sprawie oceny bezpieczeństwa zapór, który wyraźnie wskazuje, że jest to okres ważności pozwolenia na bezpieczną eksploatację istniejących zapór.

134 Art. 8 ust. 3 instrukcji zatwierdzonych rozporządzeniem w sprawie oceny bezpieczeństwa zapór.

135 Art. 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa zapór oraz art. 8 ust. 1 instrukcji zatwierdzonych rozporządzeniem w sprawie oceny bezpieczeństwa zapór.

136 Rumuński Trybunał Obrachunkowy (2023), Riscul de inundații: prevenire, răspuns și refacere post-dezastru.

zarządzane przez inne podmioty albo pozbawione ustalonego właściciela lub zarządcy mogą – w zależności od swojego stanu technicznego – stwarzać zagrożenie podczas powodzi, powodując ryzyko awarii zagrażających bezpieczeństwu ludności i mienia.”¹³⁷

2. *Pozwolenie wodnoprawne.* Pozwolenie wodnoprawne uprawnia do korzystania z zasobów wodnych oraz eksploatacji urządzeń wodnych¹³⁸. W praktyce okres jego obowiązywania jest powiązany z okresem ważności pozwolenia na bezpieczną eksploatację¹³⁹.
3. *Pozwolenie środowiskowe.* Eksploatacja niektórych zapór może również wymagać uzyskania pozwolenia środowiskowego, jeżeli działalność polega na poborze, uzdatnianiu lub dystrybucji wody albo na wytwarzaniu energii elektrycznej¹⁴⁰. Pozwolenie to obejmuje jednak wyłącznie określony rodzaj działalności i związane z nią oddziaływania na środowisko, a nie funkcjonowanie zapory jako całości. Od lipca 2018 r. pozwolenia środowiskowe są wydawane na czas nieokreślony, pod warunkiem uzyskiwania corocznego potwierdzenia ich ważności przez właściwy organ ochrony środowiska¹⁴¹. Coroczne potwierdzenie ogranicza się do weryfikacji, czy działalność jest nadal prowadzona na niezmienionych warunkach i zgodnie z wydanym pozwoleniem¹⁴². Rozwiązanie to zastąpiło wcześniejszy system, w którym pozwolenia środowiskowe wydawano na okres pięciu lat.

137 Tamże, s. 6.

138 Art. 5 lit. a i e procedury wydawania pozwoleń w zakresie gospodarki wodnej, zatwierdzonej rozporządzeniem nr 3147 z dnia 6 grudnia 2023 r. (dalej: „procedura wydawania pozwoleń w zakresie gospodarki wodnej”).

139 Art. 27 lit. c procedury wydawania pozwoleń w zakresie gospodarki wodnej.

140 Art. 3 ust. 1 w związku z poz. 249 i 253 załącznika nr 1 do rozporządzenia nr 1798 z dnia 19 listopada 2007 r. w sprawie procedury wydawania pozwoleń środowiskowych.

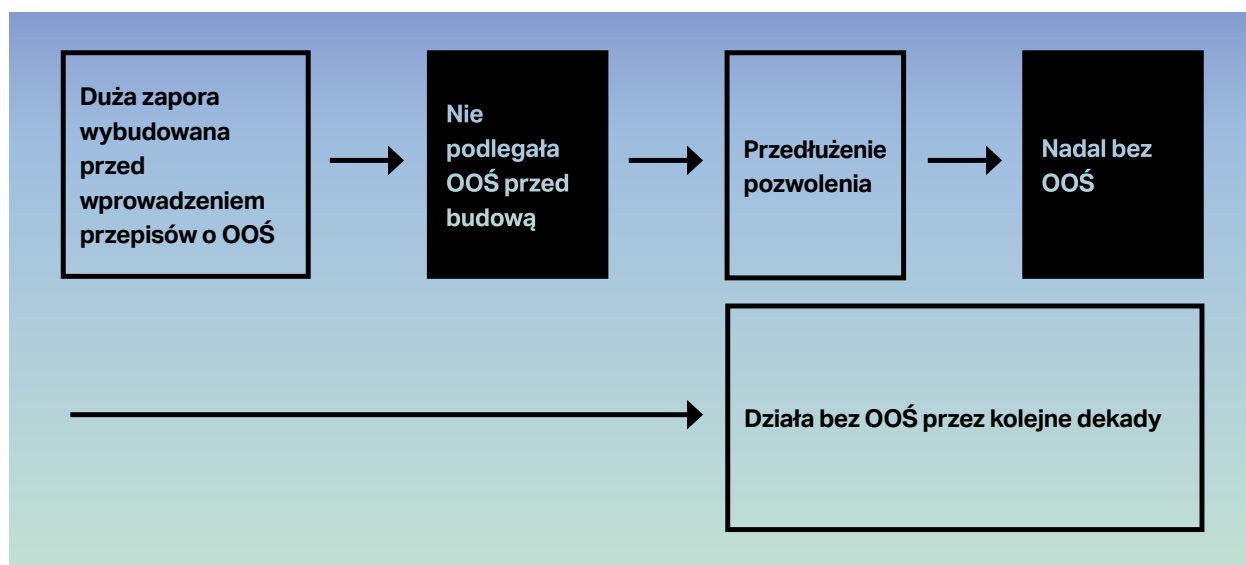
141 Art. 16 ust. 2 rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego nr 195 z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie ochrony środowiska, w brzmieniu nadanym przez art. I rządowego rozporządzenia nadzwyczajnego nr 75 z dnia 19 lipca 2018 r.

142 Art. 3 rozporządzenia nr 1150 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie procedury stosowania corocznej adnotacji (wizy) do pozwoleń środowiskowych i zintegrowanych pozwoleń środowiskowych.

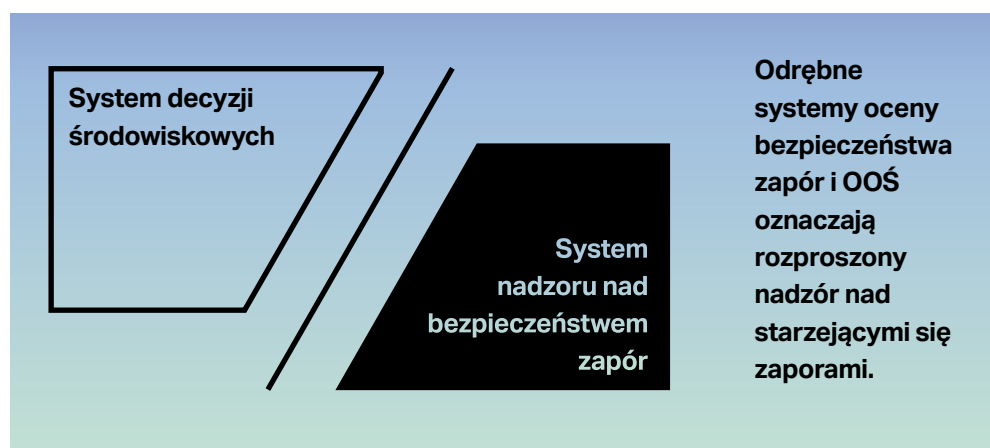
4.5 Wnioski z analizowanych przypadków

Analiza studiów przypadku pozwala wskazać kilka wspólnych cech krajowych systemów regulujących funkcjonowanie dużych zapór.

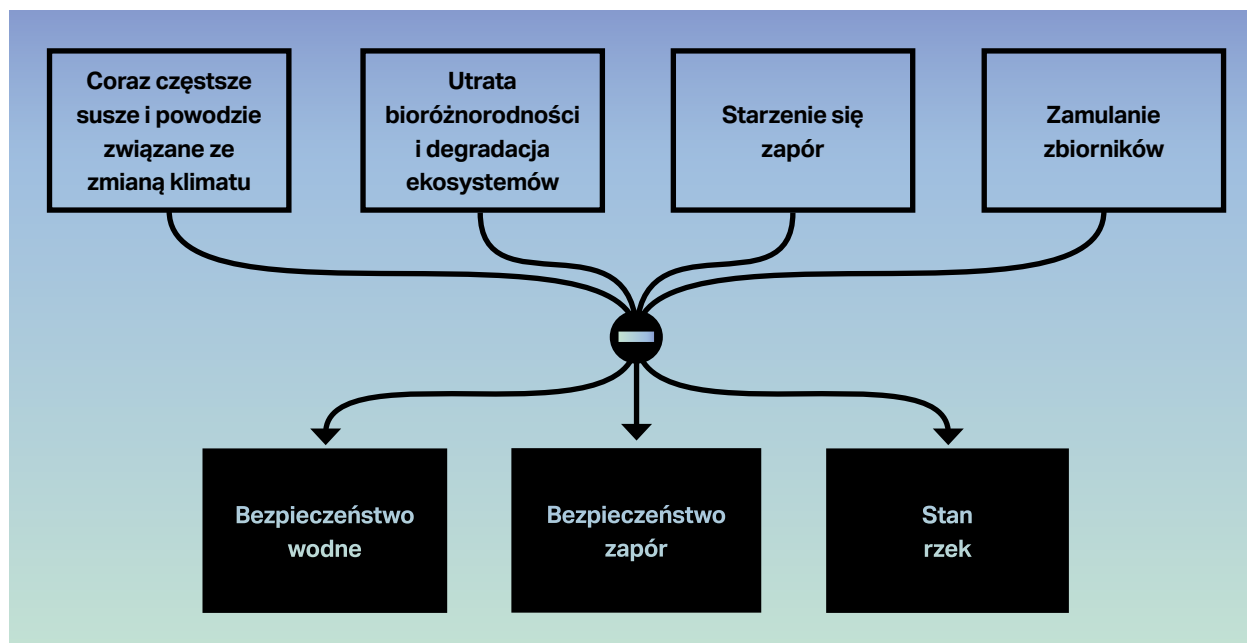
Po pierwsze, większość dużych zapór eksploatowanych obecnie w analizowanych państwach została wybudowana przed wprowadzeniem przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, dlatego nigdy nie została objęta procedurą OOŚ. Dalsze funkcjonowanie tych obiektów zależy obecnie od okresowo wydawanych decyzji administracyjnych, takich jak przedłużenie lub odnowienie koncesji, pozwoleń wodnoprawnych, pozwoleń na pobór wody czy pozwoleń na bezpieczną eksploatację. Decyzje te obowiązują od kilku do nawet kilkudziesięciu lat (od siedmiu lat w przypadku pozwoleń na bezpieczną eksploatację w Rumunii do czterdziestu lat w przypadku włoskich koncesji wodnoprawnych). Co do zasady nie są one jednak traktowane jako decyzje wymagające przeprowadzenia OOŚ, mimo że umożliwiają dalszą eksploatację zapór przez kolejne dziesięciolecia.



Po drugie, regulacje dotyczące bezpieczeństwa zapór i systemy oceny oddziaływania na środowisko są strukturalnie rozdzielone. Opierają się na różnych podstawach prawnych, należą do właściwości różnych organów i posługują się odmiennymi klasyfikacjami zapór. W praktyce utrudnia to całościową ocenę ryzyka związanego ze starzejącą się infrastrukturą, zarówno z punktu widzenia ochrony środowiska, jak i bezpieczeństwa publicznego.



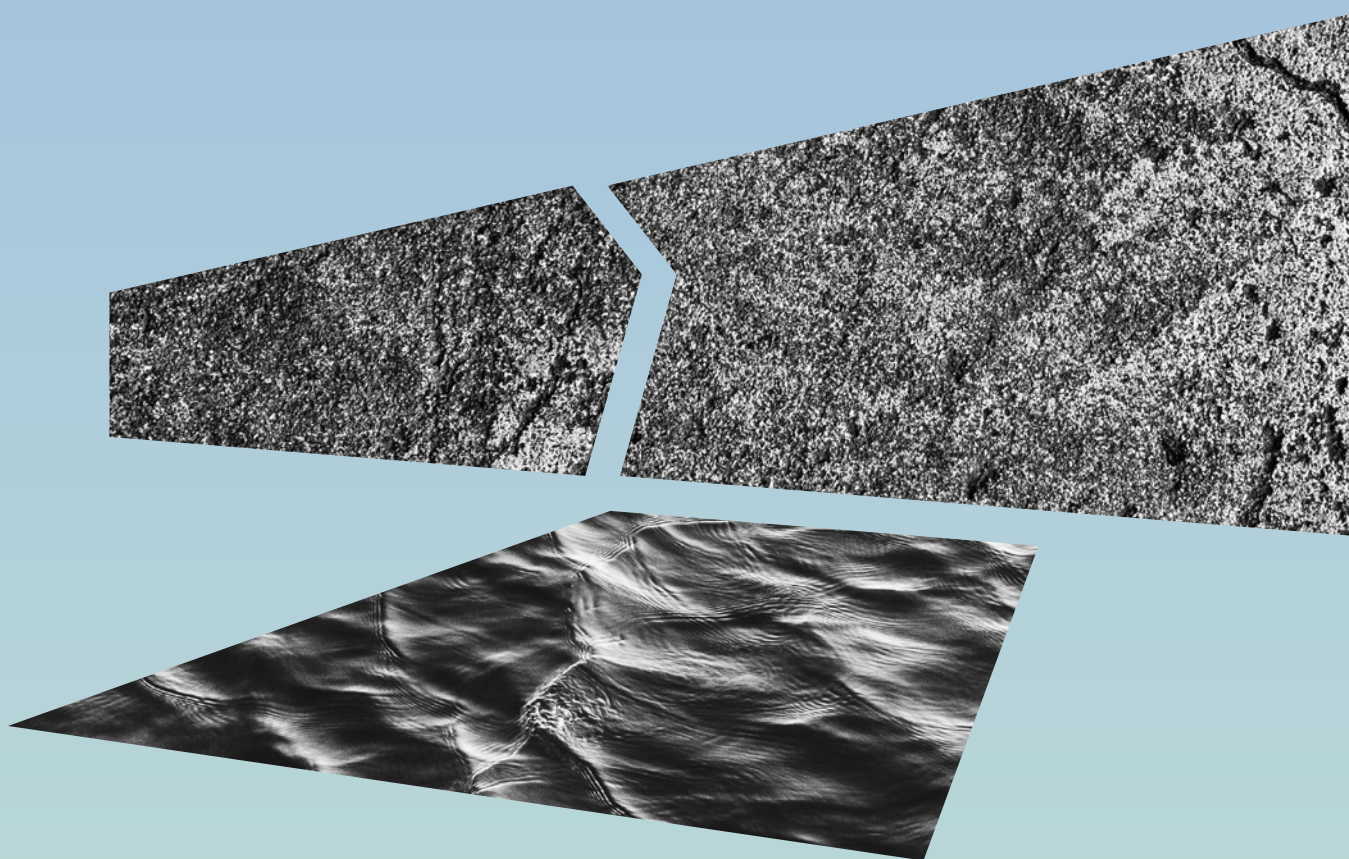
Po trzecie, studia przypadku ujawniają problemy o charakterze systemowym. W Rumunii kontrole wykazały liczne nieprawidłowości w zakresie wykonywania obowiązków związanych z bezpieczeństwem zapór. We Włoszech natomiast niepewność prawna dotycząca koncesji na elektrownie wodne przyczyniła się do fragmentarycznego podejścia do przedłużania funkcjonowania istniejących zapór.



Jednocześnie zmiana klimatu, susze, powodzie, zamulanie zbiorników, utrata różnorodności biologicznej oraz postępujące starzenie się infrastruktury powodują, że ryzyko i oddziaływanie środowiskowe związane z eksploatacją zapór stale rosną. Przedstawione przykłady pokazują, że zjawiska te już dziś wpływają na stan ekosystemów rzecznych, bezpieczeństwo wodne i bezpieczeństwo samych zapór we wszystkich analizowanych państwach.

Mimo to decyzje umożliwiające dalszą eksploatację dużych zapór są nadal traktowane jako rutynowe decyzje administracyjne, które nie wymagają przeprowadzenia OOŚ ani zapewnienia udziału społeczeństwa, a w odpowiednich przypadkach także przeprowadzenia transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko.

5 Główne wnioski



5.1 Przedłużanie eksploatacji bez OOS tworzy lukę w systemie ochrony środowiska

Wiele instalacji wywierających znaczący wpływ na środowisko, w tym dużych zapór, powstało w Europie kilkadziesiąt lat temu, często jeszcze przed wejściem w życie dyrektywy OOS.

Zgodnie z obecną wykładnią dyrektywy OOS przedłużenie eksploatacji takich obiektów może umożliwiać ich dalsze funkcjonowanie przez kolejne dziesięciolecia bez przeprowadzenia OOS. Wynika to z przyjęcia, że co do zasady nie stanowi ono „przedsięwzięcia” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy. Wyrok w sprawie C-411/17 jedynie częściowo zmienił to podejście, uznając, że przedłużenie eksploatacji może być przedsięwzięciem, jeżeli wiąże się z pracami wpływającymi na stan fizyczny miejsca. W praktyce znaczenie tego wyjątku pozostaje jednak ograniczone.

Tymczasem decyzja o przedłużeniu eksploatacji o kolejne 10, 20 czy 30 lat przesądza o dalszym funkcjonowaniu instalacji i może wywoływać skutki środowiskowe porównywalne z pierwotnym zezwoleniem. W międzyczasie zmieniają się warunki środowiskowe, rozwija się wiedza naukowa, a zmiana klimatu i postępująca degradacja środowiska mogą istotnie wpływać na oddziaływanie istniejącej infrastruktury.

Takie podejście trudno pogodzić z celem dyrektywy OOS, jakim jest zapewnienie oceny przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Prowadzi ona również do rozbieżności z podejściem przyjętym w Konwencji z Espoo i Konwencji z Aarhus, które są instrumentami prawa międzynarodowego wiążącymi zarówno dla UE, jak i jej państw członkowskich.

Jednocześnie art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy pozostawia możliwość odmiennej wykładni. Decyzję o przedłużeniu eksploatacji można uznać za „inną interwencję w otoczeniu naturalnym i krajobrazie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tiret 2 dyrektywy, jeżeli umożliwia dalsze funkcjonowanie infrastruktury mogącej znacząco oddziaływać na środowisko.

Przyjęcie takiej wykładni pozwoliłoby oceniać dalszą eksploatację istniejącej infrastruktury z uwzględnieniem aktualnej wiedzy naukowej oraz współczesnych zagrożeń klimatycznych i środowiskowych.

5.2 W przypadku zapór czas nie jest czynnikiem neutralnym

Czas nie jest czynnikiem neutralnym w eksploatacji zapór. Jeżeli okres ich eksploatacji zostaje przedłużony o kolejne 10 czy 20 lat, zmienia się zarówno sama infrastruktura, jak i jej otoczenie. Materiały ulegają korozji i zużyciu, zbiorniki stopniowo zamulają się, a rzeki przekształcają się pod wpływem wieloletniej fragmentacji i innych presji środowiskowych. Jednocześnie zmiana klimatu zwiększa częstotliwość ekstremalnych powodzi i susz, pogłębia degradację ekosystemów wodnych i przyspiesza starzenie się zapór. Obiekty projektowane kilkadziesiąt lat temu nie były przystosowane do funkcjonowania w takich warunkach.

Wiek zapór, rosnące ryzyko awarii, postępujące zmiany środowiskowe i klimatyczne sprawiają, że decyzja o przedłużeniu eksploatacji nie jest decyzją neutralną. Może ona powodować skutki środowiskowe porównywalne z tymi, które wiązały się z pierwotnym dopuszczeniem obiektu do eksploatacji. Nie jest więc jedynie przesunięciem w czasie, lecz decyzją o dalszym funkcjonowaniu infrastruktury w zupełnie innych warunkach niż te, dla których została zaprojektowana.

Nawet jeśli sam upływ czasu nie wystarczy, aby uznać przedłużenie eksploatacji za „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOŚ, decyzje takie zakładają, że w przyszłości konieczne będą remonty lub modernizacje związane z bezpieczeństwem. Prace te stanowią interwencję w stan fizyczny miejsca w rozumieniu orzecznictwa TSUE. Potwierdzają to liczne raporty ONZ oraz organów krajowych, wskazujące, że znaczna część zapór wymaga modernizacji lub remontu w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji.

Przedłużenie eksploatacji nie oznacza zatem zachowania status quo. Pozwala starzejącej się infrastrukturze funkcjonować przez kolejne lata w zmienionych warunkach środowiskowych i klimatycznych, a jednocześnie zakłada konieczność przyszłych prac ingerujących w fizyczny stan obiektu i jego otoczenia.

5.3 Zmiana klimatu sprawia, że ponowna OOŚ staje się nieunikniona

Decyzje o przedłużeniu eksploatacji infrastruktury wywierającej znaczący wpływ na środowisko należą dziś do najważniejszych decyzji środowiskowych. W praktyce są jednak często traktowane jako rutynowe czynności administracyjne, podejmowane bez kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko i bez udziału społeczeństwa.

Strategia Unii Europejskiej w zakresie przystosowania do zmiany klimatu¹⁴³ podkreśla, że infrastruktura funkcjonuje przez wiele dziesięcioleci, podczas gdy znaczna część istniejących obiektów nie jest przystosowana do zmieniających się warunków klimatycznych. Inwestowanie w infrastrukturę odporną na zmianę klimatu nie może jednak oznaczać wyłącznie budowy nowych obiektów. Powinno obejmować również ocenę istniejącej infrastruktury i jej zdolności do funkcjonowania w zmieniających się warunkach. Taka ocena może prowadzić do niewygodnych wniosków. Wraz ze zmianą klimatu niektóre starzejące się obiekty mogą stwarzać zagrożenia dla środowiska, bezpieczeństwa lub zdrowia, które nie były znane w chwili ich budowy albo nie są już społecznie akceptowalne.

143

Komisja Europejska (2021) *Forging a Climate-Resilient Europe – the New EU Strategy on Adaptation to Climate Change*. COM(2021) 82 final.

5.4 Decyzje dotyczące starzejących się zapór kształtują przyszłość gospodarki wodnej w Europie

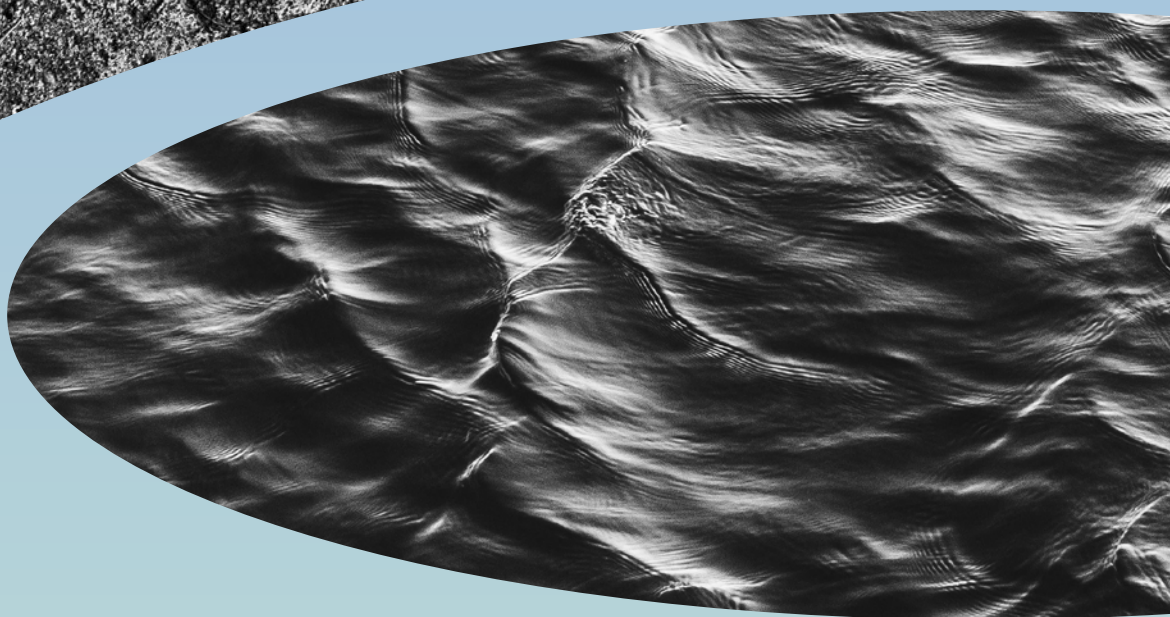
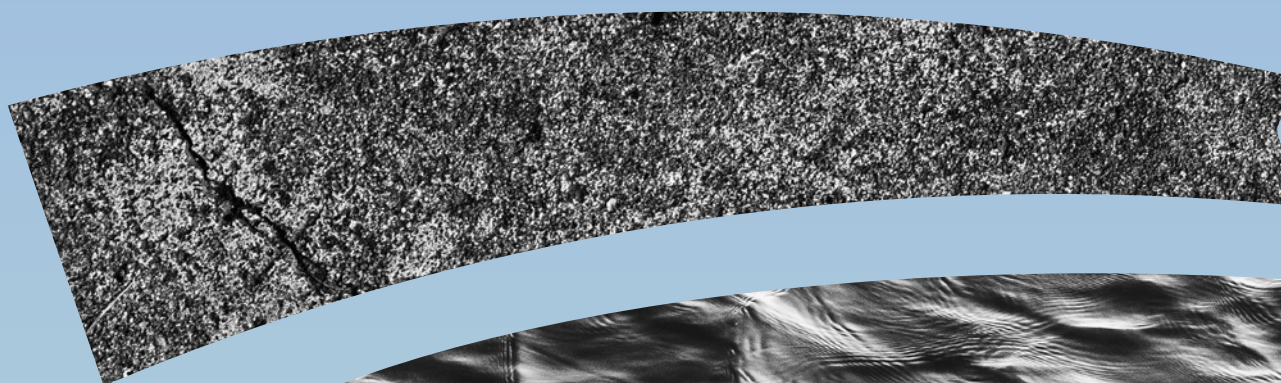
Unia Europejska pozostaje daleka od osiągnięcia celów w zakresie ochrony różnorodności biologicznej w ekosystemach wodnych. Jedną z głównych przyczyn są utrzymujące się presje hydromorfologiczne, w tym zapory, których oddziaływanie dodatkowo potęguje zmiana klimatu.

Jak wskazuje Europejska Agencja Środowiska¹⁴⁴, postępująca zmiana klimatu i rosnąca presja na zasoby wodne będą wymagały podejmowania coraz trudniejszych decyzji dotyczących wykorzystania wody. Pytania o to, kto, ile, kiedy i na jakie cele korzysta z wody, staną się jednym z najważniejszych wyzwań europejskiej gospodarki wodnej.

W tym kontekście decyzje dotyczące dalszej eksploatacji, modernizacji lub likwidacji zapór nabierają nowego znaczenia. Będą one wpływać nie tylko na bezpieczeństwo wodne, rolnictwo i przemysł, lecz także na stan ekosystemów rzecznych oraz zdolność państw do przystosowania się do skutków zmiany klimatu.

Choć w Europie stopniowo zmienia się podejście do zapór, tempo tych zmian pozostaje niewystarczające. Rosnąca presja klimatyczna wymaga systematycznej oceny istniejących zapór oraz bardziej otwartej dyskusji o ich przyszłej roli, w tym o możliwości likwidacji obiektów, które przestały pełnić swoje funkcje lub powodują nieproporcjonalne koszty środowiskowe.

6 Rekomendacje



6.1 Rekomendacje dla Komisji Europejskiej

6.1.1 Zmiana wytycznych z 2024 r. dotyczących dyrektywy OOŚ w celu wyjaśnienia, że przedłużenie eksploatacji może stanowić przedsięwzięcie

Komisja Europejska powinna zmienić wytyczne z 2024 r. dotyczące interpretacji kategorii przedsięwzięć określonych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ¹⁴⁵, wyjaśniając, że decyzje o przedłużeniu eksploatacji mogą stanowić przedsięwzięcia, zwłaszcza gdy umożliwiają dalsze funkcjonowanie infrastruktury wywierającej znaczący wpływ na środowisko przez kolejne dziesięciolecia.

Obecne wytyczne wskazują, że przedłużenie eksploatacji co do zasady nie stanowi przedsięwzięcia, powołując się na wyrok w sprawie C-275/09. Jednocześnie, odwołując się do wyroku w sprawie C-411/17, uznają, że wznowienie działalności przemysłowej może zostać uznane za przedsięwzięcie. Granica między tymi sytuacjami pozostaje jednak niejasna. Wytyczne nie uwzględniają również późniejszego rozwoju orzecznictwa i praktyki stosowania Konwencji z Aarhus oraz Konwencji z Espoo dotyczących przedłużania eksploatacji.

Zmienione wytyczne powinny wskazywać, w jakich przypadkach decyzje o przedłużeniu eksploatacji przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, z uwzględnieniem ryzyka związanego ze starzeniem się infrastruktury oraz skutków zmiany klimatu.

6.1.2 Rozwiązanie problemu systemowych naruszeń dyrektywy OOŚ w świetle wyroku C-411/17

Komisja Europejska powinna ocenić, czy praktyka polegająca na przedłużaniu eksploatacji dużych zapór bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz bez udziału społeczeństwa jest zgodna z dyrektywą OOŚ, w szczególności w świetle wyroku TSUE w sprawie C-411/17. Przedstawione w raporcie studia przypadków wskazują, że nie chodzi o pojedyncze decyzje administracyjne, lecz o utrwaloną praktykę pozwalającą na dalszą eksploatację starzejącej się infrastruktury przez kolejne dziesięciolecia bez przeprowadzenia OOŚ, mimo zmieniających się warunków środowiskowych, rosnącego ryzyka dla bezpieczeństwa, konieczności modernizacji oraz rozwoju wiedzy naukowej.

Jeżeli analiza wykaże systemowy charakter tego problemu, Komisja powinna rozważyć wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa

¹⁴⁵ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Środowiska (2024) *Interpretation of Definitions of Project Categories of Annex I and II of the EIA Directive*, s. 8.

członkowskiego. Postępowania takie mogłyby umożliwić TSUE dalsze doprecyzowanie, w jakich okolicznościach decyzje o przedłużeniu eksploatacji stanowią „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOS. Większa jasność prawa sprzyjałaby bardziej jednolitemu stosowaniu dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich.

6.1.3 Opracowanie wytycznych dotyczących priorytetyzacji usuwania barier w związku z art. 9 rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych

W odniesieniu do zapór Komisja Europejska powinna opracować wytyczne dotyczące priorytetyzacji usuwania barier na podstawie art. 9 rozporządzenia w sprawie odbudowy przyrody, którego celem jest przywrócenie do 2030 r. co najmniej 25 000 km rzek do stanu swobodnego przepływu, przede wszystkim poprzez usuwanie barier rzecznych. Wytyczne powinny uwzględniać wyzwania związane ze starzeniem się zapór, w szczególności spadek ich funkcjonalności, rosnące koszty utrzymania oraz zwiększające się ryzyko dla środowiska i bezpieczeństwa. Powinny również zachęcać państwa członkowskie do priorytetowego usuwania barier, które utraciły swoje pierwotne funkcje, generują nieproporcjonalne koszty lub powodują nieproporcjonalne zagrożenia dla środowiska lub bezpieczeństwa.

Szczegółową analizę i rekomendacje dotyczące wdrażania art. 9 rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych przedstawiono w opracowaniu prawnym *Going with the Flow: Barrier Removal for Healthier Rivers*, przygotowanym przez ClientEarth i Living Rivers Europe¹⁴⁶.

146 Duque, I., Agapakis, I. and Pravuljac, M. (2025) *Going with the Flow: Barrier Removal for Healthier Rivers*. Wetlands International Europe i ClientEarth, we współpracy z Living Rivers Europe.

6.2 Rekomendacje dla państw członkowskich

6.2.1 Przeprowadzanie OOŚ w przypadku przedłużenia eksploatacji

Państwa członkowskie powinny traktować decyzje o przedłużeniu eksploatacji przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ jako decyzje wymagające odpowiednio przeprowadzenia OOŚ albo wstępnej oceny potrzeby jej przeprowadzenia (screeningu).

Dyrektywa OOŚ określa jedynie minimalne standardy ochrony środowiska. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, aby państwa członkowskie rozszerzyły obowiązek przeprowadzania OOŚ na podstawie prawa krajowego. Takie rozwiązanie lepiej realizowałoby zobowiązania wynikające z Konwencji z Aarhus i Konwencji z Espoo, wzmacniałoby odporność na zmianę klimatu oraz pozwalałoby uwzględniać aktualną wiedzę o zagrożeniach związanych ze starzejącą się infrastrukturą.

Objęcie decyzji o przedłużeniu eksploatacji obowiązkiem przeprowadzenia OOŚ nie podważałoby pewności prawnej dla istniejących pozwoleń, ponieważ pozostałoby one w mocy. Nie oznaczałoby również, że zaporę lub inną infrastrukturę musiałaby zostać zlikwidowana. Zapewnia natomiast ponowną (lub, w niektórych przypadkach, pierwszą) ocenę oddziaływania na środowisko i ryzyka dla bezpieczeństwa, udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym oraz możliwość nałożenia środków ograniczających negatywne oddziaływanie lub dostosowujących infrastrukturę do zmieniających się warunków.

W praktyce może to wymagać zarówno zmian w przepisach krajowych, jak i w praktyce administracyjnej. W niektórych państwach członkowskich wystarczające mogą być zmiany interpretacyjne lub nowe wytyczne administracyjne, podczas gdy w innych konieczne będą zmiany ustawowe.

W Bułgarii kluczowe znaczenie ma interpretacja przepisów dotyczących zapór o pojemności przekraczającej 10 mln m³ i odpowiedź na pytanie, czy obejmują one wyłącznie budowę zapory, czy również decyzje umożliwiające jej dalszą eksploatację.

W Polsce konieczne byłoby rozszerzenie katalogu decyzji wymagających uprzedniego przeprowadzenia OOŚ o pozwolenia wodnoprawne umożliwiające dalszą eksploatację zapór (przede wszystkim piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód).

W Rumunii obowiązek ponownej oceny oddziaływania na środowisko mógłby zostać powiązany z wydawaniem co siedem lat pozwoleniem na bezpieczną eksploatację zapory albo z pozwoleniami wodnoprawnymi.

We Włoszech odpowiednie zmiany mogłyby zostać wprowadzone przede wszystkim poprzez praktykę administracyjną i wspólne wytyczne Ministerstwa Środowiska oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zapór i Infrastruktury Wodnej.

W państwach członkowskich, w których zezwolenia na eksploatację są wydawane bezterminowo, należy wprowadzić okresową ponowną ocenę oddziaływania na środowisko, uwzględniającą zmieniające się warunki klimatyczne, hydrologiczne i ekologiczne.

Proponowane rozwiązania nie wymagają tworzenia nowych instrumentów prawnych. OOŚ jest od wielu lat ugruntowaną procedurą w systemach prawnych państw członkowskich, a w większości przypadków wystarczające byłoby rozszerzenie jej zastosowania na decyzje o przedłużeniu eksploatacji.

6.2.2 Zapewnienie aktualności ocen oddziaływania na środowisko

Państwa członkowskie powinny zapewnić aktualność wcześniejszych ocen oddziaływania na środowisko poprzez stosowanie art. 8a ust. 6 dyrektywy OOŚ.

Dobłą praktyką byłoby określenie terminu ważności uzasadnionej konkluzji, co zwiększyłoby pewność prawa i spójność praktyki administracyjnej. Pozwoliłoby to określić, kiedy konieczna jest ponowna ocena, oraz ograniczyć ryzyko opierania zezwoleń na ocenach opartych na nieaktualnych danych i warunkach środowiskowych.

Ocena aktualności uzasadnionej konkluzji powinna opierać się na obiektywnych kryteriach. Państwa członkowskie mogłyby wykorzystać kryteria określone w załączniku III do dyrektywy OOŚ, odnoszące się do charakterystyki przedsięwzięcia, jego lokalizacji oraz prawdopodobnych oddziaływań. Pozwoliłoby to ocenić, czy zmieniły się warunki środowiskowe, stan wiedzy naukowej lub inne okoliczności uzasadniające ponowną ocenę.

Jeżeli właściwy organ uzna, że uzasadniona konkluzja nie jest już aktualna, powinien mieć możliwość żądania dodatkowych badań i danych albo, w razie potrzeby, przeprowadzenia nowej OOŚ. Dotyczy to w szczególności przedsięwzięć eksploatowanych przez wiele lat, związanych z podwyższonym ryzykiem awarii, znaczącym oddziaływaniem na środowisko lub dużą podatnością na skutki zmiany klimatu.

Art. 8a ust. 6 może stanowić praktyczny mechanizm uzupełniający obecną lukę w systemie, w szczególności jeśli decyzje o przedłużeniu eksploatacji nie są uznawane za przedsięwzięcia wymagające OOS, przepis ten pozwala przynajmniej zapewnić, że nieaktualne oceny oddziaływania na środowisko nie będą nadal służyć jako podstawa decyzji podejmowanych kilkadziesiąt lat później.

6.2.3 Poprawa zarządzania starzejącymi się zaporami

Ocena oddziaływania na środowisko może wykazać, że dalsza eksploatacja zapory nie jest już uzasadniona z punktu widzenia środowiska, bezpieczeństwa lub kosztów utrzymania. W takich przypadkach należy rozważyć alternatywne rozwiązania, w tym ograniczenie eksploatacji, częściowe wycofanie z użytkowania lub rozbiórkę zapory.

Dlatego decyzje o przedłużeniu eksploatacji dużych zapór powinny obejmować ocenę, czy dalsze funkcjonowanie obiektu pozostaje uzasadnione w obecnych warunkach środowiskowych, klimatycznych i społeczno-gospodarczych. Raporty OOS powinny analizować nie tylko dalszą eksploatację, lecz także rozwiązania alternatywne.

Państwa członkowskie powinny również prowadzić publicznie dostępne rejestry dużych zapór zawierające informacje o właścicielu, obowiązujących zezwoleniach i okresach ich obowiązywania, stanie bezpieczeństwa, przeprowadzonych ocenach oddziaływania na środowisko oraz planach modernizacji lub likwidacji. Rejestry te mogłyby zostać opracowane w ramach wdrażania art. 9 rozporządzenia w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, który zobowiązuje państwa członkowskie do sporządzenia wykazów barier rzecznych oraz wskazania tych, których usunięcie jest niezbędne do osiągnięcia celów renaturyzacji rzek.

Niezbędna jest również lepsza koordynacja między systemem oceny bezpieczeństwa zapór a systemem oceny oddziaływania na środowisko. Państwa członkowskie powinny zapewnić współpracę organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo zapór i ochronę środowiska, m.in. poprzez wspólne wytyczne, ujednoliconą terminologię oraz zintegrowane procedury oceny.

Wykaz skrótów

ACCC	Komitet ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ECIC	Komitet ds. Implementacji Konwencji z Espoo
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko
ICOLD	Międzynarodowa Komisja Wielkich Zapór
RDW	Ramowa Dyrektywa Wodna

