



## Wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich w zakresie wybranych kwestii środowiskowych

### *Impact of European Union law and policy on spatial planning and territorial governance of the Member States as regards selected environmental issues*

Bożena Degórska 

Institut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego PAN

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa

[bodego@twarda.pan.pl](mailto:bodego@twarda.pan.pl)

**Zarys treści.** Głównym celem przeprowadzonych badań była identyfikacja siły i tendencji wpływu prawa i polityki UE na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich w zakresie wybranych kwestii środowiskowych oraz próba określenia występujących prawidłowości. Uszczegóławiając, pierwszy cel dotyczył wpływu ustawodawstwa, drugi – znaczenia głównych dokumentów UE w odniesieniu do ekologicznych kwestii polityki przestrzennej, trzeci – oceny siły i tendencji oddziaływania środowiskowych priorytetów UE w zakresie: (1) wzmocnienia struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju, (2) zrównoważonego wzrostu w zakresie promowania bardziej zasobooszczędnej, zielonej (przyjaznej środowisku) i bardziej konkurencyjnej gospodarki. Najwięcej uwagi poświęcono ogólnemu wpływowi UE na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne. Podsumowując wyniki badań m.in. sformułowano rekomendacje dotyczące bardziej efektywnego powiązania polityki spójności z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem terytorialnym w zakresie ochrony i wzmocnienia dziedzictwa naturalnego i kulturowego, wynikające głównie z analizy studiów przypadku w tym zakresie. Stwierdzono, że ogólny wpływ nadal stanowi determinantę oddziaływania prawa i polityki ekologicznej UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich w zakresie kwestii środowiskowych. Wpływ prawa zidentyfikowano jako silny, a polityki i dyskursu jako umiarkowany. Artykuł wykonano głównie na podstawie wyników uzyskanych w trakcie realizacji projektu ESPON COMPASS (*Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*).

**Słowa kluczowe:** polityka środowiskowa UE, europeizacja, planowanie przestrzenne, zarządzanie terytorialne, polityka spójności, Unia Europejska.

**Keywords:** *EU environmental policy, Europeanisation, spatial planning, territorial governance, Cohesion Policy, European Union.*

### Wstęp

W polityce Unii Europejskiej (UE) środowisko jest traktowane jako jeden z głównych strategicznych obszarów (Faludi, 2008; Cotella, 2012) co sprawia, że kwestie ekologiczne stanowią mocną stronę jej aktywności. Obecnie UE prowadzi jedną z najbardziej postępowych polityk środowiskowych na świecie, ukierunkowaną na osiągnięcie wysokich standardów jakości życia, opowiadając się za silnymi międzynarodowymi regulacjami, dlatego też jest uznawana za lidera w międzynarodowej polityce środowiskowej (Zito, 2005; Böhler,

2011). Stanowi ona „siłę napędową” polityki na rzecz szeroko rozumianej ochrony środowiska, zarówno w jej państwach członkowskich, jak i w skali kontynentalnej i globalnej. Najbardziej widoczny wpływ dotyczy polityki klimatycznej, gdzie UE pełni kluczową rolę w międzynarodowych negocjacjach (Braun, 2014). Z jednej strony UE można postrzegać jako ważnego i wpływowego aktora europejskiej i międzynarodowej aktywności, z drugiej następuje oddziaływanie zwrotne, w którym globalna polityka środowiskowa wpływa na politykę UE (Rhinar i Kaeding, 2006). Europejska i międzynarodowa polityka środowiskowa oddziałują na siebie, a zatem wzajemnie się konstytuują (Delreux, 2012).

UE stanowiąc o celach i zasadach polityki środowiskowej wpływa także na procedury podejmowania decyzji w tym zakresie, zwłaszcza w jej państwach członkowskich (Kenig-Witkowska, 2012; Braun, 2014). Z inicjatywy UE sporządza się nowe instrumenty służące wzmocnieniu zdolności państw członkowskich do wdrażania polityk, programów i przepisów dotyczących środowiska (Börzel i Buzogány, 2019). Odgrywa ona kluczową rolę w procesie europeizacji polityki i prawa w zakresie kwestii środowiskowych (Börzel, 2007; Braun, 2014). Polityka ekologiczna UE należy do lepiej rozwiniętych dziedzin polityki UE (Börzel, 2007) i jest uznawana za jeden z najbardziej zeuropeizowanych obszarów (Ladi, 2005).

Prawo i polityka środowiskowa funkcjonują w UE jako bardzo złożone i rozproszone obszary jej aktywności. Obejmują zarówno kwestie dotyczące komponentów środowiska (np. klimat, wody, gleby, zasoby naturalne, bioróżnorodność), jak i odnoszące się do sfery gospodarczej i społecznej. Cele środowiskowe, postrzegane jako priorytetowe, włączono zarówno do polityk głównego nurtu, począwszy od strategii z Göteborga (EU, 2001), a w kontekście polityki przestrzennej – przede wszystkim do kolejnych edycji agend terytorialnych. Polityka spójności, podobnie jak wszystkie strategie i agendy terytorialne, jest także ukierunkowana na zrównoważony rozwój. Dzięki temu, że cele środowiskowe towarzyszą innym politykom, w tym także polityce spójności, są wszechobecne, a zarazem kluczowe dla zrównoważonego rozwoju, a w ujęciu przestrzennym dla zintegrowanego rozwoju terytorialnego. Kwestie ekologiczne stanowią także temat licznych debat, przedmiot zainteresowania platform współpracy i badań.

Jak zaznaczono UE jest aktywnym propagatorem wysokich standardów środowiskowych, dlatego też obszar ten jest jednym z najbardziej regulowanych (Jordan i Adelle, 2013). Wpływ na kraje członkowskie wynika głównie z przyjęcia do ich wewnętrznego systemu prawnego *acquis communautaire*, co znajduje bezpośredni i pośredni wydzźwięk przede wszystkim w silnym odgórnym oddziaływaniu regulacji UE na kształt prawa tych państw. Włączając także oddziaływanie oddolne i horyzontalne (Iwańska, 2014; Baran, 2016) wskazuje się na zachodzący proces określany jako europeizacja prawa (Haładyj et al., 2011).

Biorąc pod uwagę szerokie spektrum polityki i prawa środowiskowego odniesienie się do problemu uwzględniania kwestii ekologicznych w planowaniu przestrzennym, postrzeganych w aspekcie przepływu oddziaływań pomiędzy UE a państwami członkowskimi, stanowi bardzo skomplikowany aspekt badawczy, przede wszystkim ze względu na wielopłaszczyznowy i bardzo złożony proces europeizacji planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego, funkcjonujący w różnych uwarunkowaniach krajowych, regionalnych i lokalnych.

W kontekście europejskim planowanie przestrzenne koncentruje się wokół czterech filarów: dokumentu ESPD<sup>1</sup>, programu INTERREG, programu ESPON oraz kolejnych edy-

<sup>1</sup> *European Spatial Development Perspective* (1999), dokument nieformalny, podkreślający potrzebę podniesienia rangi wymiaru terytorialnego w polityce regionalnej UE.

cji Agend Terytorialnych UE (Waterhout, 2008; Medeiros, 2020). W literaturze są identyfikowane interakcyjne i wielokierunkowe oddziaływania – odgórne, oddolne, a także poziome i cyrkularne (Knill i Lehmkuhl, 1999; Börzel i Risse, 2000; Wishlade et al., 2003; Radaelli, 2004; Lenschow, 2006; Dühr et al., 2007; Cotella i Janin Rivolin, 2011; Cotella et al., 2016). W projekcie ESPON COMPASS zaprezentowano bardzo szerokie podejście, polegające na włączeniu perspektywy dynamicznej do badań porównawczych (ESPON COMPASS, 2018a). Jednocześnie, kierując się koncepcją technologii instytucjonalnej (*concept of institutional technology*) już wcześniej wskazano na istnienie złożonych interakcji między różnymi komponentami krajowego zarządzania terytorialnego i systemami planowania przestrzennego (tj. strukturą, instrumentami, dyskursem i praktykami) (Cotella i Janin Rivolin, 2011; Janin Rivolin, 2012; Luukkonen, 2015). Złożoności tego procesu upatruje się w jednoczesności występowania procesów, do których Cotella i inni (ESPON COMPASS, 2018f) zaliczają: (1) pobieranie i wdrażanie przepisów, polityk i pomysłów z UE do systemów krajowych, (2) przekazywanie pomysłów i podejść z systemów krajowych na poziom UE oraz (3) horyzontalne wzajemne oddziaływania systemów krajowych za pośrednictwem platform współpracy UE. Autorzy tego raportu wskazują także na iteracyjny cykl wpływów, które łączą zarządzanie terytorialne na poziomie UE z zarządzaniem terytorialnym i systemami planowania przestrzennego w krajach członkowskich. Cotella (2018) zwraca uwagę również na to, że z jednej strony UE, uwzględniając różnice wewnętrzne, jest zobowiązana do stworzenia wystarczająco elastycznych ram realizacji swojej polityki, ale jednocześnie z drugiej strony, krajowe systemy zarządzania terytorialnego i planowania przestrzennego powinny się dostosowywać, aby stworzyć miejsce na wzajemne przenikanie się interwencji ponadnarodowych. Radaelli (2004) uważa, że europeizacja powinna być postrzegana jako problem w poszukiwaniu wyjaśnienia, a nie jako rozwiązanie, przy czym nie zapewnia prostego wyjaśnienia problemów teoretycznych czy empirycznych.

W odniesieniu do podjętego tematu szczególnie istotne są trzy kwestie, które dotyczą: (1) kompetencji w zakresie planowania przestrzennego pozostających w rękach państw członkowskich; (2) środowiska traktowanego jako jeden z priorytetowych obszarów polityki UE i (3) podejścia poszczególnych państw do kwestii środowiskowych w planowaniu rozwoju. Braun (2014) zwraca uwagę, że w krajach bloku wschodniego przez dekady XX w. ograniczono uwzględnianie celów środowiskowych w planowaniu i zarządzaniu. Jednak w części tych państw, przed członkostwem w UE, regulacje dotyczące *strictae* ochrony przyrody były surowsze, jakkolwiek w różnym stopniu stosowane. Takie uwarunkowania dotyczą także Polski i nawet obecnie, chociaż już znacznie rzadziej, wpływają na marginalizowanie szeroko rozumianych kwestii środowiskowych w kontekście zrównoważonego rozwoju, na co zwracają uwagę m.in. Degórska (2007a, b) oraz Degórski i Degórska (2022). Zatem z jednej strony kwestie ekologiczne powinny odgrywać coraz większą rolę, z drugiej jednak można oczekiwać zróżnicowanego podejścia do tych zagadnień przez krajowe systemy planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego, co wpływa na złożoność problemu badawczego, a jednocześnie sprawia, że jest bardziej interesujący.

W kontekście rozpatrywanego zagadnienia na szczególne podkreślenie zasługuje to, że wymiar środowiskowy coraz powszechniej uznaje się za jeden z czterech głównych komponentów (wymiarów) planowania rozwoju oraz jako jedną z kluczowych determinant wspierania spójności terytorialnej (Camagni, 2008; EEA, 2011; Medeiros, 2011, 2016; EU, 2011b), aktywa rozwoju tworzące m.in. podstawy wzrostu gospodarczego (OECD, 2001) i wkład terytorium w zrównoważenie środowiskowe: adaptację i łagodzenie skutków zmian

klimatycznych, ochronę różnorodności biologicznej, zasobooszczędną i zieloną gospodarkę, ograniczenie presji transportu na środowisko (Gløersen i Böhme, 2011; Medeiros, 2011). Medeiros (2011) efektywność terytorialną postrzega jako wynik współzależności spójności gospodarczej i zrównoważenia środowiskowego, natomiast jakość terytorialną sytuuje w średniookresowej perspektywie celu spójności społecznej i ochrony środowiska. Wymiar środowiskowy (ekologiczny) już w znacznie szerszym ujęciu niż ochrona przyrody jest uznawany za jeden z głównych i komplementarnych wymiarów zintegrowanego planowania podobnie jak ekonomiczny, społeczny, przestrzenny i instytucjonalno-polityczny (Drzazga, 2015; Bradley et al., 2017; Churski, 2018; Degórski i Degórska, (2022) oraz jako podstawa nowoczesnego zarządzania regionem (Degórski, 2011, 2012).

## Cele i metody

Zaprezentowana złożoność kwestii środowiskowych i planowania przestrzennego skłoniła do sformułowania kilku celów, jak: (1) ocena siły i tendencji wpływu prawa środowiskowego UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich; (2) wykazanie znaczenia głównych dokumentów politycznych UE w zakresie priorytetów ekologicznych, funkcjonujących w latach 2000-2016; (3) ocena siły oddziaływania i identyfikacja tendencji wybranych dwóch środowiskowych priorytetów polityki UE, z których pierwszy dotyczy wzmocnienia struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju, drugi – zrównoważonego wzrostu w zakresie promowania bardziej zasobooszczędnej, zielonej (przyjaznej środowisku) i bardziej konkurencyjnej gospodarki. Starano się także zidentyfikować występujące prawidłowości lub ich brak oraz odnieść się do problemu powiązania polityki środowiskowej UE z polityką spójności, w zakresie wpływu na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne w kwestiach sygnalizowanych przez krajowych ekspertów.

Artykuł wykonano głównie na podstawie wyników uzyskanych w trakcie realizacji projektu ESPON COMPASS<sup>2,3</sup>. Badania dotyczą lat 2000-2016, a zatem okresu, w którym UE powiększyła się z 15 (UE-15) do 28 państw objętych prezentowaną analizą. Podstawowe źródło informacji stanowiły szczegółowe krajowe zestawienia kwestionariuszowe, zebrane w formie dwóch obszernych raportów (ESPON COMPASS, 2018c, d) oraz wyniki studiów przypadku (ESPON COMPASS, 2018e). W zakresie kwestii środowiskowych studia przypadku dotyczą trzech regionów: polskiego – województwo podlaskie (Komornicki et al., 2017), szwedzkiego – region Östergötland (Smas i Lidmo, 2018) i węgierskiego – komitat Baranya (Hajdú et al., 2017). Komentarze krajowych ekspertów odnoszące się do najbardziej znaczących kwestii umożliwiły rozszerzenie analizy oraz wskazanie różnic w podejściu do problemów środowiskowych. Jako kluczowe źródła informacji w zakresie mechanizmów łączenia ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego z rozwojem regionalnym i lokalnym oraz wspierania tego rozwoju funduszami UE, funkcjonującymi głównie w ramach polityki spójności, wykorzystano wspomniane badania realizowane w ramach studiów przypadku. Dodatkowo korzystano z raportów i publikacji podsumo-

<sup>2</sup> *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*, <https://www.espon.eu/planning-systems>

<sup>3</sup> Autorka niniejszego artykułu była jednym z wykonawców projektu oraz współautorem trzech raportów końcowych (ESPON COMPASS, 2018a, c, e).

wujących projekt (ESPON COMPASS, 2018a, f; Komornicki et al., 2018; Cotella, 2020) i opisujących zastosowaną w nim metodologię (ESPON COMPASS, 2018b). W przypadku Polski uwzględniono także nieopublikowane informacje pozyskane w trakcie pogłębionych wywiadów i warsztatów. Niniejsze materiały stanowiły również podstawę do sformułowania rekomendacji dotyczących bardziej efektywnego powiązania wymiaru środowiskowego polityki spójności z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem terytorialnym w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego, z pewnymi odniesieniami do dziedzictwa kulturowego i krajobrazu.

W artykule skoncentrowano się na wpływie prawa i polityki środowiskowej na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne przede wszystkim z poziomu UE na państwa członkowskie. Wynika to z faktu, że w badaniach kwestionariuszowych przeprowadzonych w ramach realizowanego projektu, głównie tym relacjom eksperci krajowi poświęcili najwięcej uwagi. We wskazanym zakresie tematycznym wpływ oddolny i horyzontalny był zazwyczaj pomijany lub marginalizowany.

Analizując odgórne oddziaływanie polityki środowiskowej UE przede wszystkim odniesiono się do polityk głównego nurtu i agend terytorialnych funkcjonujących w latach 2000-2016, w których cele środowiskowe postawiono w rzędzie priorytetów, jak: (1) Strategia Göteborgska (EU, 2001), (2) tzw. Odnowiona Strategia Göteborgska (UE, 2006), (3) Strategia Europa 2020 (EU, 2010), (4) Agenda Terytorialna Unii Europejskiej z 2007 r. (EU, 2007), (5) Agenda Terytorialna 2020 z 2011 r. (EU, 2011b). Strategia Lizbońska z 2000 r. z uwagi na brak wyeksponowanych priorytetów ekologicznych nie została uwzględniona w niniejszej analizie.

Wpływ z poziomu UE na planowanie przestrzenne w krajach członkowskich w zakresie prawa środowiskowego oraz priorytetowych celów i zamierzeń polityki ekologicznej rozpatrywano w kategoriach oceny siły oraz występujących tendencji. Ocenę oddziaływania prawa analizowano kompleksowo z odniesieniem do poziomów planowania. Natomiast wpływ polityki i dyskursu ukierunkowano na dwie priorytetowe kwestie polityki UE, bardzo istotne w kontekście polityki spójności. Pierwsza dotyczy oceny wpływu jednego z 6 priorytetowych celów wspomnianej już Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej z 2007 r. – *Wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju* (EU, 2007). W drugim przypadku analizowano jeden z trzech kluczowych celów strategii Europa 2020 (EU, 2010), jakim jest *Zrównoważony wzrost: promowanie bardziej zasobooszczędnej, zielonej i bardziej konkurencyjnej gospodarki*.

Oddziaływanie prawa UE dotyczącego środowiska oraz wybranych priorytetowych ekologicznych celów polityki głównego nurtu i polityki przestrzennej UE identyfikowano według siły wpływu (w zakresie od 0 do 3, 0 – brak wpływu, 1 – słaby wpływ, 2 – umiarkowany wpływ, 3 – silny wpływ), tendencji (rosnące, stabilne, zmienne, malejące) oraz znaczenia (na podstawie komentarzy krajowych ekspertów dotyczących kwestii wskazanych jako ważne). Jak już wspomniano do oceny wykorzystano wyniki dwóch raportów (ESPON COMPASS, 2018c, d). Należy zaznaczyć, że wyrażona jedną wartością siła wpływu tych wyjątkowo złożonych kwestii, zwłaszcza w zakresie rozbudowanego prawa środowiskowego, daje dość ogólny obraz sytuacji, ponieważ łączy wiele aspektów sektorowych, często w różnym wymiarze uwzględnianych przez poszczególne państwa i grupy ekspertów. Dodatkową trudność stanowi różny punkt wyjścia jakim była sytuacja w 2000 r., lub w roku akcesji danego kraju w zakresie stanu środowiska oraz bardziej lub mniej zaawansowanej polityki proekologicznej. Przykładowo można wskazać dystans pomiędzy państwami

skandynawskimi a postsocjalistycznymi. Niemniej jednak wyniki ewaluacji z jednej strony umożliwiły dokonanie analiz porównawczych i podjęcie próby wskazania pewnych prawidłowości. Z drugiej natomiast, takie całościowe spojrzenie, słuszne z punktu widzenia podejścia holistycznego, nie uwidacznia oddziaływania poszczególnych kwestii tematycznych zwłaszcza w odniesieniu do prawa środowiskowego.

### Ocena wpływu prawa UE

W zakresie regulacji środowiskowych do podstawowych aktów wiążących prawa UE, wdrażanych do ustawodawstwa państw członkowskich, należą przede wszystkim dyrektywy oraz wiążące bezpośrednio rozporządzenia. W kontekście kwestii ekologicznych ważne jest także to, że ogólny aspekt prawa środowiskowego UE funkcjonuje w kontekście międzynarodowych konwencji i porozumień istotnych w procesie tworzenia dyrektyw (Kościńska, 2011). Umowy międzynarodowe są zawierane przez UE samodzielnie albo wspólnie z państwami członkowskimi. Transpozycja dyrektywy do prawa krajowego przestrzega zastosowania koncepcji i znaczenia terminów zawartych w danej dyrektywie oraz zapewnia pełne jej wdrożenie w celu uzyskania spójności w jej interpretacji i stosowaniu, a jednocześnie nie dopuszcza selektywnego stosowania przepisów lub wprowadzania dodatkowych warunków i odstępstw (Kenig-Witkowska, 2012). Prawo środowiskowe UE ewoluuje ponieważ w każdym okresie programowania następuje przynajmniej częściowa zmiana priorytetów dotyczących polityki zrównoważonego rozwoju, i będącej w ścisłym powiązaniu polityki środowiskowej i polityki spójności UE, jak i polityki globalnej, co powoduje dalsze rozrastanie się bardzo obszernego prawa oraz generuje jego stosunkowo częste zmiany. Cechę wyróżniającą prawo środowiskowe UE stanowią najbardziej rozbudowane przepisy spośród wszystkich ciał międzynarodowych, umożliwiając dużą siłę oddziaływania (Krämer, 2013).

Wyniki analizy porównawczej dotyczącej wpływu prawa na planowanie przestrzenne w odniesieniu do wybranych sektorów, wskazały jednoznacznie, że większość krajowych ekspertów za najbardziej wpływowe uznała regulacje środowiskowe, co podkreśla znaczenie kwestii ekologicznych w planowaniu i zarządzaniu terytorialnym (ESPON COMPASS, 2018c). Prawo dotyczące energetyki uplasowało się również wysoko (druga pozycja), jednak w części objaśniającej krajowi eksperci tylko bardzo sporadycznie odnosili się do kwestii środowiskowych, mimo ich istotnego znaczenia z punktu widzenia jakości życia oraz ochrony zasobów i zmian klimatycznych. W sektorze dotyczącym energetyki zazwyczaj pomijano problemy ekologiczne, a w części środowiskowej kwestie ekologiczne związane z energetyką.

Wyniki ewaluacji oddziaływania prawa środowiskowego UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich w zakresie siły i tendencji, dotyczące okresu 2000–2016, w odniesieniu do państwa i poziomów planowania, wskazują na dominację silnego wpływu oraz zdecydowaną przewagę tendencji rosnących (tab. 1).

Silny wpływ prawa środowiskowego na każdy z funkcjonujących w danym kraju poziom planowania przestrzennego raportowało 13 państw (BE, BG, CZ, DK, ES, FI, FR, IE, LV, MT, NL, PL, SI – objaśnienia do skrótów patrz tab. 1). Dodając 7 państw, które charakteryzował silny wpływ co najmniej na jeden poziom i umiarkowany na pozostałe (CY, DE, EE, EL, HU, IT, SK) oraz wyłącznie umiarkowany (PT), liczba państw wzrasta do 21. Tylko w przypadku trzech państw oddziaływanie regulacji EU w zakresie prawa środowiskowego na planowanie przestrzenne na każdy z poziomów określono jako słaby (LT, LU, RO),

**Tabela 1.** Wyniki oceny wpływu prawa środowiskowego UE na poziomy planowania przestrzennego państw członkowskich w zakresie siły i tendencji w latach 2000-2016  
*Results of assessment of the impact of EU environmental law on Member States' spatial planning levels in terms of their strength and manifested trends, 2000-2016*

	Siła wpływu			Tendencje		
	poziom krajowy	poziom regionalny	poziom lokalny	poziom krajowy	poziom regionalny	poziom lokalny
AT – AUSTRIA	1	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
BE – BELGIA	–	3	3	–	rosnące	rosnące
BG – BUŁGARIA	3	3	3	malejące	malejące	rosnące
CY – CYPR	3	–	2	rosnące	–	stabilne
CZ – CZECHY	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
DE – NIEMCY	2	2	3	rosnące	rosnące	rosnące
DK – DANIA	3	–	3	stabilne	–	stabilne
EE – ESTONIA	3	2	3	rosnące	rosnące	rosnące
EL – GRECJA	3	2	2	rosnące	rosnące	zmienne
ES – HISPANIA	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
FI – FINLANDIA	3	3	3	stabilne	stabilne	stabilne
FR – FRANCJA	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
HR – CHORWACJA	2	2	1	rosnące	rosnące	rosnące
HU – WĘGRY	3	2	2	stabilne	stabilne	stabilne
IE – IRLANDIA	3	3	3	rosnące	stabilne	stabilne
IT – WŁOCHY	3	3	2	stabilne	stabilne	stabilne
LT – LITWA	1	–	1	malejące	–	stabilne
LU – LUKSEMBURG	1	–	1	rosnące	–	rosnące
LV – ŁOTWA	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
MT – MALTA	3	–	–	rosnące	–	–
NL – HOLANDIA	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
PL – POLSKA	3	3	3	rosnące	rosnące	rosnące
PT – PORTUGALIA	2	2	2	rosnące	rosnące	rosnące
RO – RUMUNIA	1	1	1	rosnące	rosnące	rosnące
SE – SZWECJA	3	1	3	stabilne	stabilne	rosnące
SI – SŁOWENIA	3	–	3	rosnące	–	rosnące
SK – SŁOWACJA	3	2	2	stabilne	rosnące	rosnące
UK – WIELKA BRYTANIA	1	3	3	–	malejące	stabilne

Objaśnienia: 3 – silny wpływ; 2 – umiarkowany wpływ; 1 – słaby wpływ; 0 – brak wpływu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (ESPON COMPASS, 2018c).

a przynajmniej na jeden z poziomów dotyczyło czterech państw: AT i UK (poziom krajowy), SE (regionalny) i HR (lokalny).

Ocena siły oddziaływania prawa środowiskowego UE na poszczególne poziomy planowania przestrzennego, określana w zakresie 0-3, uzyskała średnią wartość 2,5 dla każdego

z nich, co potwierdza, że jest ono dość silne. Mimo identycznej przeciętnej siły wpływu na każdym z poziomów, to jednak pomiędzy nimi występuje pewne zróżnicowanie. W odniesieniu do poziomu krajowego silny wpływ raportowała największa liczba państw, tj. 19 (tab. 1). Trzy państwa wykazały umiarkowaną siłę wpływu (DE, HR, PT). Eksperti aż z 5 państw uznali, że wpływ ten jest słaby (AT, LT, LU, RO, UK). W przypadku poziomu regionalnego na silny wpływ wskazało 13 państw, 7 na umiarkowany i tylko dwa na słaby (RO i SE). Na poziomie lokalnym silne oddziaływanie dotyczy 17 krajów, umiarkowane 6, natomiast słabe 4 (HR, LT, LU, RO). Podsumowując tę ocenę należy wskazać, że pod względem łącznego silnego lub umiarkowanego wpływu na pierwszym miejscu plasuje się oddziaływanie na poziom lokalny (23 kraje), następnie poziom krajowy (22 państwa) i regionalny (20 państw). Wyłącznie słaby wpływ na każdy z poziomów dotyczy tylko trzech państw (LT, LU, RO), w tym dwóch z byłej strefy wpływów ZSRR.

Oprócz wykazanego dość silnego oddziaływania prawa UE, stosunkowo pozytywne wyniki przedstawia analiza występujących w badanym okresie tendencji. Ogólny trend jest taki, że zwiększający się wpływ regulacji środowiskowych z poziomu UE na system planowania przestrzennego państw członkowskich jest zdecydowanie dominującym kierunkiem zmian na każdym z poziomów planowania (tab. 1). Na poziomie krajowym został zidentyfikowany w przypadku 18 państw, na poziomie regionalnym dotyczy 15 krajów, a lokalnym 18, czyli liczby porównywalnej z poziomem krajowym. Stabilizacja w przypadku poziomu krajowego dotyczy 6 krajów (tj. państw skandynawskich – DK, FI, SE oraz HU, IT i SK), w odniesieniu do poziomu regionalnego 5 państw (FI, HU, IE, IT, SE) oraz największej liczby państw na poziomie lokalnym (CY, DK, FI, HU, IE, IT, LT, UK). Zmniejszenie znaczenia odnotowano dla Bułgarii (poziom krajowy i regionalny), Litwy (poziom krajowy) i Wielkiej Brytanii (poziom regionalny). Na szczególne podkreślenie zasługuje również to, że w odniesieniu do poziomu lokalnego nie odnotowano malejącego wpływu, co z jednej strony może wskazywać na większe uwzględnianie kwestii środowiskowych w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym, dbałość samorządów lokalnych i mieszkańców o jakość środowiska i zrozumienie potrzeby podnoszenia standardów życia oraz partycypację w procesie planowania, z drugiej na pozytywne postrzeganie efektów wsparcia rozwoju funduszami UE, co niejednokrotnie podkreślano w studiach przypadku (ESPON COMPASS, 2018e).

Uzyskane wyniki wskazują na znaczący wpływ prawa środowiskowego UE na system planowania przestrzennego państw członkowskich, co potwierdzają zarówno komentarze krajowych ekspertów jak i wykazana wysoka uśredniona wartość siły oddziaływania oraz zdecydowana przewaga państw o rosnących tendencjach wpływu. W dużej części wynika to z faktu, że UE wyznacza podstawy prawne w dziedzinie środowiska a państwa członkowskie mają obowiązek harmonizacji przepisów (Kenig-Witkowska, 2012).

W ocenie wpływu prawa środowiskowego EU na planowanie przestrzenne, eksperci zdecydowanej większości państw (tj. 24 z 28) odnosili się do dyrektyw dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, tj. do dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>4</sup> – SEA oraz do dyrektywy oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko<sup>5</sup> – EIA (ESPON COM-

<sup>4</sup> Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (ang. SEA).

<sup>5</sup> Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko( ang. EIA Directive), która poprzedziła kolejne zmiany



PASS, 2018c, d). Najczęściej uznawano je jako znaczące dla planowania przestrzennego, jakkolwiek z pewnymi zastrzeżeniami. Regulacje UE w zakresie ocen środowiskowych stopniowo włączano do prawodawstwa poszczególnych państw w sposób dwutorowy – albo bezpośrednio do aktów prawnych dotyczących planowania terytorialnego i urbanistyki, lub przez zamieszczenie w innych powiązanych ustawach, rozporządzeniach, kodeksach itp. (ESPON COMPASS, 2018c). Dyrektywa SEA została wdrożona do procedur planowania i zarządzania na wszystkich poziomach terytorialnych. Wskazuje się na jej znaczący wpływ na procedury planowania i rozwoju, w tym na proces sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, dlatego też można ją uznać za integralną część procesu planowania. Łącznie z procedurą przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska<sup>6</sup> wzmocniono rolę, a w części państw wdrożono obowiązek dotyczący udziału społeczeństwa, a głównie osób fizycznych i organizacji pozarządowych zarówno w planowaniu, jak i w procesie podejmowania decyzji. Wprowadzono nowe formy konsultacji społecznych i wymagania proceduralne, rozszerzono proces monitorowania i zwiększono dostępność do informacji o środowisku<sup>7</sup>, rozszerzono listę przedsięwzięć i kwestii podlegających ocenie. W UE podkreśla się rolę konsultacji społecznych jako kluczowego elementu procedur ocen oddziaływania na środowisko (EU, 2021). Na znaczenie wzrostu udziału społeczności lokalnych w szczególności sposób zwrócili uwagę eksperci z Grecji, Hiszpanii, Polski i Słowacji, czyli z państw w których dużym problemem jakości zagospodarowania jest chaos przestrzenny.

Mimo podkreślanego znaczącego wpływu dyrektyw SEA<sup>4</sup> i EIA<sup>5</sup> na proces planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego, część państw wskazuje na mankamenty. Niekiedy dyrektywę SEA postrzega się jako mającą bardzo słaby wpływ na sam plan, ponieważ jest traktowana jako bardzo formalny, biurokratyczny proces i obowiązkowy element procesu tworzenia planu (HU, RO), (ESPON COMPASS, 2018c). W polskich uwarunkowaniach obserwuje się znaczące różnice w podejściu, od traktowania takich ocen jako wymóg formalny do odpowiedzialnego podejścia i uwzględniania wyników w procesie tworzenia planów i innych dokumentów z zakresu zarządzania rozwojem terytorialnym. Podejście do tych ocen różni się jednak w zależności od uwarunkowań, m.in. stanowiska rządu, władz samorządowych, podejścia sporządzającego dokument lub ocenę oraz zaangażowania lokalnych społeczności. Eksperci niemieccy zwracają uwagę, że włączenie strategicznych ocen środowiskowych (dyrektywa SEA) do procedur planowania na wszystkich poziomach przestrzennych spowodowało znaczne rozszerzenie procedur planistycznych (ESPON COMPASS, 2018c).

Mimo różnic w opiniach ekspertów, wprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko nie tylko wzmacnia zakres uwzględniania i rangę problematyki ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu terytorialnym, ale także otwiera nowe możliwości. Przykład projektu "Wien 3420 Aspern Development AG" wskazuje, że wykorzystując dyrektywę EIA wdrożono wyższe wymagania niż obowiązujące przepisy, co w powiązaniu

---

dyrektyw dotyczących EIA: 2011/92/UE i 2014/52/UE.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG.

z prywatnymi umowami z deweloperami austriaccy eksperci uznali jako jedno z bardziej innowacyjnych podejść (ESPON COMPASS, 2018d).

Często podejmowane przez krajowych ekspertów kwestie, zakwalifikowane przez nich jako znaczące dla planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego, dotyczą również ochrony bioróżnorodności, a ściślej utworzenia europejskiej sieci Natura 2000. Odnoszą się przede wszystkim do implementacji dyrektyw siedliskowej<sup>8</sup> i dyrektywy ptasiej<sup>9</sup>, które w praktyce przyczyniły się do utworzenia podstaw do powołania i funkcjonowania sieci Natura 2000. Dyrektywy te, obok dyrektyw dotyczących ocen środowiskowych, najczęściej wymieniano wśród uregulowań o znaczącym wpływie na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne. Są to istotne kwestie ponieważ dyrektywy stanowiły podstawę zobligowania rządów państw UE do wyznaczania i ochrony specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) oraz obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) tworzących europejską sieć Natura 2000, z zaznaczeniem, że obszary te zachowują istotną odrębność pod względem celów ochrony, mimo, że terytorialnie wiele obszarów pokrywa się. Dyrektywa siedliskowa wprowadziła system wspólnej na terenie UE ochrony walorów przyrodniczych oraz postanowień dotyczących ochrony siedlisk i ochrony gatunkowej. Dyrektywa ptasia odnosząca się do wszystkich gatunków ptaków naturalnie występujących w stanie dzikim na europejskich terytoriach państw członkowskich Unii (bez obszaru Grenlandii) wprowadziła system ochrony ptaków, ich jaj, gniazd oraz siedlisk, w których najczęściej przebywają. Co ważne nałożono wymóg oceny planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszary sieci Natura 2000 i ich otoczenie, wynikający zarówno z postanowień dyrektywy siedliskowej, jak i wspomnianych dyrektyw EIA, SEA, a także dyrektywy dotyczącej udziału społeczeństwa w ocenach oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>. Rola sieci Natura 2000 w planowaniu przestrzennym, zarządzaniu terytorialnym oraz wśród lokalnych społeczności nie jest jednak jednoznaczna i niekiedy budzi kontrowersje, na co wskazano zarówno podczas warsztatów, w studiach przypadku (ESPON COMPASS, 2018e) i w krajowych raportach (ESPON COMPASS, 2018c). Problemy te wiążą się głównie z sytuacjami, w których wprowadzenie większych ograniczeń rozwoju może podważać potencjał rozwojowy regionu, na co m.in. zwrócili uwagę eksperci z Estonii, Francji i Węgier. Z jednej strony prawodawstwo UE dotyczące sieci Natura 2000 uznawane jest jako znaczące dla planowania i zarządzania terytorialnego. Z drugiej, jak już wspomniano, począwszy od procesu wdrażania tych dyrektyw do późniejszego funkcjonowania sieci, nie zawsze jest oczywiste dla wszystkich stron. Wpływa na to wiele uwarunkowań, a m.in. wcześniej istniejące niejednokrotnie nieco odmienne systemy ochrony przyrody, bardziej lub mniej restrykcyjna ochrona, włączanie terenów nieobjętych wcześniejszą ochroną do sieci, obejmowanie ochroną zbyt dużych obszarów ( np. w Polsce kilku gmin), znaczne ograniczanie rozwoju m.in. przez blokowanie inwestycji (np. NL, PL) oraz wydłużające się procedury planistyczne. Ważne są także relacje pomiędzy planami ochrony, funkcjonującymi także pod

<sup>8</sup> Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (92/43/EWG) – dyrektywa siedliskowa.

<sup>9</sup> Dyrektywa Rady z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (79/409/EWG), zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa – dyrektywa ptasia.

<sup>10</sup> Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE.

nazwą planów zarządzania lub zagospodarowania (*management plans*), sporządzanymi dla obszarów Natura 2000 a planowaniem przestrzennym i procesem wydawania pozwoleń na inwestycje w części obszarów Natura 2000 oraz na terenach sąsiednich. Kwestie te w wielu lokalnych uwarunkowaniach należą do bardzo trudnych i złożonych problemów. Mimo że zazwyczaj w niewielkim stopniu wpływają na sam system planowania, to jednak są ważne w polityce przestrzennej i w procesie podejmowania decyzji.

W praktyce Natura 2000 okazała się bardzo skuteczna dla ochrony dziedzictwa naturalnego. Przez ekspertów z Austrii dyrektywy siedliskowa i ptasia uznane zostały za istotną podstawę planowania regionalnego i wydawania decyzji lokalizacyjnych. Niemieccy eksperci podkreślają, że dyrektywa siedliskowa zajmuje szczególną pozycję w systemie planowania przestrzennego, ponieważ w przypadku obszarów Natura 2000 uznaniowość podejścia do wielu ekologicznych, gospodarczych i społecznych kwestii kompleksowego planowania przestrzennego jest silnie ukierunkowana na korzyść względów ekologicznych (ESPON COMPASS, 2018c).

Pomimo wskazanych mankamentów, dyrektywy dotyczące ocen środowiskowych łącznie z dyrektywami siedliskową i ptasią stosunkowo często oceniano jako najbardziej znaczące innowacje w zakresie wpływu prawa środowiskowego UE na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne.

Eksperti wskazywali także na coraz mocniej zaznaczający się wpływ prawodawstwa UE na krajowe systemy planowania i zarządzania wodami jak i współpracę transgraniczną państw i regionów nadmorskich. Ramowa Dyrektywa Wodna<sup>11</sup> oraz dyrektywa powodziowa<sup>12</sup> ustanowiły zestaw planów uzupełniających plany przestrzenne i miały duże znaczenie dla wzmocnienia zarządzania terytorialnego, co podkreślali eksperci z Wielkiej Brytanii i Bułgarii. Ramowa Dyrektywa w sprawie Strategii Morskiej<sup>13</sup> stanowi pierwszy kompleksowy akt prawny UE mający na celu ochronę środowiska morskiego i zasobów naturalnych, a dyrektywa 2014/89/UE ustanawia ramy planowania przestrzennego obszarów morskich i dla zrównoważonego wykorzystania tych wód<sup>14</sup> Dyrektywy te dla znacznej liczby państw stanowią nową jakość w planowaniu i zarządzaniu terytorialnym w odniesieniu do wód śródlądowych jak i morskich.

Ważny filar w zakresie ochrony dziedzictwa naturalnego i kulturowego z uwagi na powiązanie z planowaniem przestrzennym stanowi ochrona, planowanie i zarządzanie krajobrazem, na co zwrócili uwagę eksperci kilku państw (BG, CY, ES, LU, LV, MT, PL, SK). W tym przypadku aspekt prawa środowiskowego funkcjonuje w kontekście międzynarodowych konwencji, a przede wszystkim Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, sporządzonej we Florencji w 2000 r. Na jej podstawie, w myśl artykułu 5, *każda ze stron podejmie działania na rzecz [...] zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego ...* (CoE, 2000). Wyniki warsztatów, wywiadów i analizy krajowych raportów (ESPON COMPASS, 2018c) wskazują, że kwestie krajobrazowe są bar-

<sup>11</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Ramowa Dyrektywa Wodna).

<sup>12</sup> Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (dyrektywa powodziowa).

<sup>13</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej).

<sup>14</sup> Dyrektywa 2014/89/UE ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich i dla zrównoważonego wykorzystania tych wód.

dzo różnie traktowane w planowaniu przestrzennym. W opinii ekspertów bułgarskich Konwencja ma bardzo ograniczony bezpośredni wpływ na planowanie przestrzenne. Zdecydowanie pozytywny przykład przytacza Malta, w której już od 2004 r. opracowuje się Studium Oceny Krajobrazu. Studium sporządza się w celu zidentyfikowania różnych krajobrazów oraz sporządzenia zaleceń politycznych i włączenie ich do procesu przeglądu planu strukturalnego, a następnie do planów lokalnych. Polski ekspert zwraca uwagę na nowy instrument jakim jest audyt krajobrazowy. Wskazuje się m.in. na możliwości planistycznej ochrony cennych krajobrazów kulturowych oraz szczególnie uwzględnienie krajobrazów priorytetowych jako integralnych elementów planów (CY, PL). Również w tym przypadku zapewnia się odpowiedni udział społeczeństwa w decyzjach, które mają wpływ na planowanie, ochronę i zarządzanie krajobrazem. Tylko nieliczni krajowi eksperci zwracają uwagę na potrzebę zintegrowanego procesu planowania i zarządzania krajobrazem (IT, PL SK).

Rządy niektórych państw UE prezentowały znacząco odmienne poglądy na temat zintegrowanego ogólnego podejścia do regulacji środowiskowych, zwiększających wpływ na krajowe planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne, dość nieprzychylnie przyjmując regulacje w tym zakresie (np. UK). Eksperti z Wielkiej Brytanii sytuację tłumaczą ogólną niechęcią do przyjęcia całości przepisów dotyczących ochrony środowiska, ze względu na konkurencję z liberalną polityką gospodarczą, wskazując także, że Wielka Brytania nie opowiadała się za zintegrowanym podejściem do regulacji środowiskowych, co zwiększałoby rolę planowania przestrzennego w kwestiach ochrony środowiska, preferując podejście, w którym każdy sektor polityki musi niezależnie odnieść się do agendy środowiskowej (ESPON COMPASS, 2018c).

Niekiedy wdrażanie prawa UE w zakresie ochrony środowiska może także powodować spory wymagające rozstrzygnięć administracyjnych, w rozwiązywaniu których planowanie przestrzenne odgrywa ważną rolę (EE, EL, FR). Wskazuje się na potrzebę zintegrowanego podejścia w odniesieniu do wartości przyrodniczych na wczesnym etapie planów zagospodarowania przestrzennego (NL). Generalnie, kraje Europy Wschodniej wykazują głębsze i szybsze zmiany w zakresie dostosowania się do prawa środowiskowego UE, zarówno procesu tworzenia nowych narzędzi, zakresu merytorycznego dokumentów jak i mechanizmów planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego (ESPON COMPASS, 2018a).

Odniesienie się do oddolnych, a zwłaszcza do horyzontalnych relacji stanowi dużą trudność, ponieważ w kwestiach ekologicznych istnieją dość skromne informacje eksperckie. W zakresie oddolnego wpływu na kształtowanie się regulacji UE w zakresie prawa środowiskowego charakteryzujących się powiązaniem z planowaniem przestrzennym, eksperci holenderscy wskazali na stworzenie podstaw do dyrektywy siedliskowej poprzez wykorzystanie podejścia do ekosystemu krajowego, skoncentrowanego na relacjach między siedliskami a strefami buforowymi otaczającymi siedliska. Podobnie Czescy eksperci służyli doświadczeniami w zakresie kształtowania w ich kraju przestrzennego systemu stabilności ekologicznej, rozwijanego od końca lat 80. XX w., dla tworzenia i rozwoju sieci Natura 2000. Polska, mająca ugruntowane tradycje ochrony przyrody, zaangażowała się w prace nad ochroną bioróżnorodności. Natomiast Wielka Brytania przejęła inicjatywę nad regulacjami dotyczącymi ocen środowiskowych, z jednej strony z uwagi na posiadane doświadczenie (pewne formy SEA wcześniej uwzględniano już w procesie tworzenia planu), z drugiej, aby zapewnić sobie kontrolę nad treścią dyrektyw (ESPON COMPASS, 2018c). Ogólnie można wskazać, że na oddziaływanie oddolne składa się wiele czynników, a głównie: zaangażowanie poszczególnych prezydencji i rządów w kształtowanie priory-

tetów polityki środowiskowej, istnienie i aktywność grup roboczych współpracujących z rządem i z odpowiednimi grupami z innych państw, wpływ państw na kształtowanie się prawa międzynarodowego, znajdującego kontynuację w prawodawstwie UE, a przede wszystkim krajowe doświadczenia i dobre praktyki, profesjonalizm i zaangażowanie ekspertów. Oddziaływanie oddolne wiązać można głównie z etapem tworzenia dyrektyw, uzyskując wpływ na kształt prawa stanowionego w ramach Unii Europejskiej, w którym modelowym rozwiązaniem i coraz częstszą praktyką, w szczególności w przypadku skomplikowanych dyrektyw środowiskowych, jest utworzenie i funkcjonowanie, równoległe z unijną środowiskową grupą roboczą, krajowych grup roboczych bezpośrednio lub pośrednio wpływających na kształt prawa UE (Kozirńska, 2011).

### Wpływ polityki środowiskowej UE

W polityce Unii Europejskiej, w tym również w polityce spójności, środowisko jest traktowane jako jeden z głównych strategicznych obszarów. Cele środowiskowe zawarte w dokumentach funkcjonujących w analizowanym okresie (2000-2016) zostały włączone do priorytetów polityk głównego nurtu UE i do jej polityki przestrzennej. Dodatkowo towarzyszą innym politykom sektorowym, a zatem są wszechobecne i bardzo istotne dla zrównoważonego rozwoju, a w ujęciu przestrzennym dla zintegrowanego rozwoju przestrzennego i zarządzania terytorialnego.

Wśród strategii głównego nurtu, które odegrały kluczową rolę w kształtowaniu polityki ekologicznej UE można wskazać te, których wybrane priorytetowe cele strategiczne *stricto* dotyczą szeroko rozumianej ochrony środowiska lub włączając takie treści do innych celów. W tym zakresie znacząca rola przypada strategii z Göteborga – *Zrównoważona Europa dla lepszego Świata: Strategia Unii Europejskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju*. W porównaniu ze Strategią Lizbońską została znacznie rozszerzona o wymiar środowiskowy, obejmujący m.in. takie cele strategiczne jak: (a) ograniczenie zmian klimatycznych i wzrost znaczenia energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych; (b) usprawnienie systemu transportowego przy odpowiedzialnym gospodarowaniu przestrzenią oraz zasobami naturalnymi (EU, 2001). Następnie, w *Odnowionej strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju* (UE, 2006), cele ekologiczne uzupełniono i wzmocniono, sytuując cel – ochrona środowiska naturalnego – wśród czterech priorytetowych. Zamierzenia ukierunkowano głównie na (a) zachowanie potencjału Ziemi; (b) respektowanie ograniczoności zasobów naturalnych planety; (c) zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego i poprawę jego jakości; (d) przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska i ograniczanie wielkości zanieczyszczeń; (e) zrównoważoną konsumpcję i produkcję, przy założeniu oddzielenia wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska. Jednak najczęściej wymienianą przez krajowych ekspertów strategią jest *Strategia na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju*, określana jako strategia „Europa 2020” (EU, 2010). Wyznaczono w niej trzy wzajemnie uzupełniające się priorytety:

- 1) inteligentny wzrost – rozwijanie gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- 2) zrównoważony wzrost gospodarczy: promowanie bardziej zasobooszczędnej, zielonej i bardziej konkurencyjnej gospodarki (cel stanowi przedmiot odrębnej ewaluacji);
- 3) rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

Zamierzenie „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” lub w innym używanym tłumaczeniu „Zasobooszczędna Europa”, stanowi jeden z siedmiu kluczowych projektów tej strategii, który przede wszystkim ukierunkowano na uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów, przejście na gospodarkę niskoemisyjną, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu oraz propagowanie efektywności energetycznej (EU, 2010).

W projekcie ESPON COMPASS w kategorii dokumentów dotyczących polityki przestrzennej UE o ogólnym znaczącym wpływie na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich, wskazuje się na istotny wpływ kolejnych edycji agend terytorialnych. Jednak mimo że cele i priorytety środowiskowe rozwoju terytorialnego są w nich mocno akcentowane, to krajowi eksperci tylko sporadycznie odnosili się do kwestii ekologicznych.

W kontekście polityki spójności terytorialnej: Agenda Terytorialna Unii Europejskiej – *W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy różnorodnych regionów* - wyznacza 6 priorytetów rozwoju terytorialnego, spośród których dwa ostatnie są najbardziej związane ze środowiskiem, inne częściowo dotyczą kwestii ekologicznych lub je pomijają (EU, 2007). Dla jakości życia szczególnie ważny jest priorytet dotyczący promowania transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, włączający także skutki zmian klimatycznych. Zaleca się poprawę skuteczności działań i opracowanie nowych form zarządzania ryzykiem generowanym głównie przez zjawiska naturalne oraz właściwe ukierunkowanie rozwoju, zwłaszcza na obszarach kumulujących zagrożenia, takich jak strefy przybrzeżne, pojezierza, dorzecza mórz i rzek oraz obszary górskie. Zakres działań dotyczy głównie ochrony przeciwpowodziowej, zapobiegania suszom i pustynnieniu, zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną i obszarami góorskimi, zarządzania zagrożeniami oraz prognozowania. W celu przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym, ograniczenia i złagodzenia emisji gazów cieplarnianych oraz dostosowania się do zmian klimatu Agenda wskazuje potrzebę rozwijania międzyregionalnego i zintegrowanego podejścia oraz zintegrowanych strategii, a także dalszego rozwoju i intensyfikacji polityki spójności terytorialnej, w szczególności w odniesieniu do strategii adaptacyjnych (EU, 2007). Natomiast cel – wzmocnienie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju, stanowiący przedmiot rozszerzonej oceny, dotyczy bardzo istotnego problemu jakim jest pogodzenie rozwoju gospodarczego z rozwojem środowiskowym, społecznym i kulturowym. Agenda zaleca wzmocnienie polityki zintegrowanego rozwoju terytorialnego na ekologicznie lub kulturowo wrażliwych obszarach UE. Wskazuje także, aby wartości europejskich struktur ekologicznych oraz dziedzictwa kulturowego i naturalnego w kontekście odpowiednich uwarunkowań i potencjałów regionalnych stanowiły podstawę rozwoju ukierunkowanego na środowisko i kulturę, chroniąc jednocześnie różnorodne tożsamości kulturowe, w szczególności w regionach opóźnionych w rozwoju lub przechodzących zmiany strukturalne. Zaleca się również, aby skoordynowane interwencje ponadnarodowe i związane z nimi zarządzanie promowało szlaki i sieci kulturowe, jak również inne projekty terytorialne o znaczeniu przyrodniczym i kulturowym. Dla wzmocnienia i ochrony różnorodności biologicznej, jak i wartościowych krajobrazów kulturowych, szczególne znaczenie przypisano promowaniu dalszego rozwoju sieci cennych obszarów przyrodniczych i krajobrazów kulturowych w celu stworzenia zintegrowanej i zrównoważonej transeuropejskiej struktury zieleni z odpowiednimi korytarzami i strefami łączącymi miejsca chronione i inne obszary o znaczeniu europejskim i krajowym (EU, 2007).

Najczęściej wskazywaną przez krajowych ekspertów Agendą jako znaczącą dla planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego jest Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020: *W kierunku integracyjnej, inteligentnej i zrównoważonej Europy różnorodnych regionów*, (EU, 2011b). Kluczowymi celami tej Agendy są:

- a) zapewnienie strategicznych kierunków rozwoju terytorialnego,
- b) wspieranie integracji wymiaru terytorialnego w ramach różnych polityk na wszystkich szczeblach zarządzania oraz
- c) zapewnienie realizacji strategii Europa 2020 (EU, 2010).

Agenda wyznacza ramy polityki wspierającej spójność terytorialną w Europie. W znaczącym stopniu uwzględnia kwestie środowiskowe w integrowaniu rozwoju terytorialnego, do których odniesiono się w przytoczonych sześciu priorytetach tej Agendy:

- 1) Promowanie policentrycznego i harmonijnego rozwoju terytorialnego. W takim kontekście harmonijny rozwój uwzględnia także kwestie środowiskowe, mimo że bezpośrednio nie zostały one przywołane.
- 2) Wspieranie zintegrowanego rozwoju miast, obszarów wiejskich i specyficznych regionów. W kwestiach środowiskowych m.in. zwraca się szczególną uwagę na specyficzne regiony, do których zaliczono strefy wybrzeży, terytoria wyspiarskie, obszary górskie, równiny, doliny rzeczne i niecki jezior oraz inne rodzaje terytoriów mających szczególne i często transgraniczne położenie lub ograniczenia rozwoju wynikające z uciążliwych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, a także na terytoria wrażliwe (słabo rozwinięte peryferyjne obszary wiejskie, słabo zaludnione, zazwyczaj dotknięte depopulacją), ale bogate w wartości kulturowe i przyrodnicze. Takie obszary wymagają wspierania ochrony i zrównoważonego wykorzystania kapitału terytorialnego, jego funkcji ekologicznych i świadczonych przez ekosystemy usług.
- 3) Wspieranie integracji terytorialnej w transgranicznych i transnarodowych regionach funkcjonalnych. Mając na uwadze integrację poprzez współpracę terytorialną, m.in. Agenda zaleca lepsze wykorzystanie takich potencjałów, jak cenne dziedzictwo przyrodnicze, krajobrazowe i kulturowe na obszarach podzielonych granicami, zwłaszcza wzdłuż zewnętrznych granic UE. Z ekologicznego punktu widzenia ważne jest także ograniczanie fragmentacji.
- 4) Zapewnienie globalnej konkurencyjności regionów w opartej na silnych gospodarkach lokalnych. Jako jeden z czynników wzmocnienia lokalnej gospodarki wskazuje się rozwój lokalnych produktów, co jest istotne również dla zachowania tożsamości kulturowej.
- 5) Poprawa łączności terytorialnej dla osób, społeczności i przedsiębiorstw. W wymiarze ekologicznym Agenda zwraca uwagę na bezpieczną i przyjazną dla środowiska produkcję, wykorzystanie energii odnawialnej i niskoemisyjnej, efektywne rozwiązania w zakresie transportu intermodalnego oraz na dalsze rozwijanie sieci zintegrowanych;
- 6) Zarządzanie i łączenie ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych wartości regionów. Agenda wskazuje, że wysoka wartość europejskich krajobrazów miejskich i wiejskich powinna być chroniona i podnoszona, zwłaszcza pod względem jakościowym. W związku z tym funkcjonujące systemy ekologiczne oraz ochrona i wzbogacanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego są postrzegane jako istotne warunki długoterminowego zrównoważonego rozwoju. Kluczowe znaczenie przypię-

suje się lokalnemu, regionalnemu i ponadregionalnemu zarządzaniu tym dziedzictwem. Zarządzanie ryzykiem jest traktowane jako szczególnie ważne, podobnie jak integrowanie funkcji rekreacyjnych z ochroną przyrody i tworzenie przyjaznych dla środowiska miejsc pracy. Zachęca się do poprawiania tożsamości regionalnej i lokalnej związanej z unikalnymi wartościami środowiska, krajobrazów i kultur. Zaleca także włączenie systemów ekologicznych i obszarów chroniących wartości przyrodnicze do sieci zielonej infrastruktury na wszystkich poziomach terytorialnych.

Ewaluacja w zakresie siły i tendencji wpływu UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich odnosi się do dwóch środowiskowych priorytetowych celów rozwoju UE (tab. 2). Pierwszy oceniany cel pochodzi z Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej z 2007 r. a dotyczy kwestii: *Wzmacniania struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju* (EU, 2007). Drugi stanowi jeden z trzech kluczowych celów strategii Europa 2020 z 2010 r., jakim jest: *Zrównoważony wzrost: promowanie bardziej zasobooszczędnej, zielonej i bardziej konkurencyjnej gospodarki* (EU, 2010). Już wstępna analiza wykazała ogólną umiarkowaną siłę ich wpływu na planowanie przestrzenne. W zakresie od 0 do 3 przeciętna siła oddziaływania wynosiła odpowiednio 2,1 i 1,9, co wskazuje na bardzo nieznaczny przewagę wpływu celu pierwszego. Niemniej jednak, mimo bardzo zbliżonych uśrednionych wartości, poszczególne państwa charakteryzuje pewne różnicowanie (tab. 2).

W przypadku celu dotyczącego wzmacniania struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju (EU, 2007), wyniki oceny oddziaływania z poziomu UE na planowanie przestrzenne w krajach członkowskich uzyskane na podstawie raportów krajowych (ESPON COMPASS, 2018d) wskazują, że w ponad połowie państw zidentyfikowano umiarkowany wpływ tj. w 16 na 28 państw (BE, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, MT, NL, PL, SE, UK). Silny wpływ wykazało 7 państw (AT, BG, HR, PT, RO, SI, SK). Słaby stopień wpływu charakteryzuje 4 państwa (CZ, DK, LT, LU). Rozpatrując siłę oddziaływania UE w powiązaniu z zachodzącymi w badanym okresie tendencjami zmian w 6 na 7 państw o silnym wpływie występują również rosnące tendencje, a tylko w przypadku Słowacji tendencje niezmiennie. Zarysowuje się zatem głównie pozytywny wymiar zmian. Pozwala to oczekiwać dalszego zwiększania efektów ochrony bioróżnorodności i związanej z nią jakości życia. Niemniej jednak, krajowi eksperci bardzo mocno akcentują, że kwestie ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego już przed okresem objętym badaniami były bardzo mocno zakorzenione w planowaniu przestrzennym, co zapewne wpłynęło na wskazanie słabszej oceny stopnia wpływu w okresie badań (2000-2016). Może to również objaśniać stwierdzone stabilne tendencje dotyczące 11 krajów oraz postrzeganie siły wpływu jako umiarkowanej przez stosunkowo liczną grupę państw (16), (tab. 2). Dwa państwa Maltę i Holandię o umiarkowanej sile wpływu cechuje jednak malejący trend, co eksperci z Malty wiążą z rosnącym znaczeniem względów ekonomicznych, natomiast w przypadku Holandii tłumaczą zmianą istniejącego wcześniej i dobrze funkcjonującego systemu obszarów chronionych na nową formę i nową strategię ochrony, w niektórych kwestiach mniej restrykcyjną (Natura 2000). Podobnie część państw raportuje, że przed wprowadzeniem europejskiej sieci Natura 2000 obowiązywały ostrzejsze regulacje ochrony przyrody (np. CZ, HU, PL), jakkolwiek mimo formalnego stanu prawnego, były one często ignorowane.

W ocenie tego celu wystąpiła pewna trudność interpretacyjna wynikająca z łącznej oceny dwóch kwestii dotyczących dziedzictwa naturalnego oraz kulturowego. Z jednej



**Tabela 2.** Wyniki oceny wpływu wybranych priorytetów środowiskowych UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich w zakresie siły i tendencji, w latach 2000-2016  
*Results of assessment of the impact of selected EU environmental priorities on Member States' spatial planning in terms of their strength and manifested trends, 2000-2016*

	Wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju (EU, 2007)		Zrównoważony wzrost: promowanie bardziej zasobooszczędnej, zielonej i bardziej konkurencyjnej gospodarki (EU, 2010)	
	Siła wpływu	Tendencje	Siła wpływu	Tendencje
AT – AUSTRIA	3	rosnące	3	rosnące
BE – BELGIA	2	stabilne	1	rosnące
BG – BUŁGARIA	3	rosnące	3	rosnące
CY – CYPR*	–	rosnące	–	rosnące
CZ – CZECHY	1	rosnące	2	stabilne
DE – NIEMCY	2	stabilne	1	stabilne
DK – DANIA	1	stabilne	1	stabilne
EE – ESTONIA	2	stabilne	2	rosnące
EL – GRECJA	2	stabilne	2	stabilne
ES – HISPANIA	2	rosnące	1	rosnące
FI – FINLANDIA	2	stabilne	3	rosnące
FR – FRANCJA	2	zmiennie	3	rosnące
HR – CHORWACJA	3	rosnące	3	rosnące
HU – WĘGRY	2	zmiennie	2	rosnące
IE – IRLANDIA	2	rosnące	2	stabilne
IT – WŁOCHY	2	stabilne	1	rosnące
LT – LITWA	1	stabilne	1	stabilne
LU – LUKSEMBURG	1	rosnące	2	rosnące
LV – ŁOTWA	2	stabilne	1	rosnące
MT – MALTA	2	malejące	2	rosnące
NL – HOLANDIA	2	malejące	0	rosnące
PL – POLSKA	2	rosnące	2	zmiennie
PT – PORTUGALIA	3	rosnące	3	rosnące
RO – RUMUNIA	3	rosnące	1	rosnące
SE – SZWECJA	2	stabilne	2	stabilne
SI – SŁOWENIA	3	rosnące	3	rosnące
SK – SŁOWACJA	3	stabilne	2	rosnące
UK-WIELKA BRYTANIA	2	rosnące	2	stabilne

\*eksperti nie określili siły wpływu

Objaśnienia: 3 – silny wpływ; 2 – umiarkowany wpływ; 1 – słaby wpływ; 0 – brak wpływu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ESPON COMPASS (2018d).

strony obszary te zazwyczaj funkcjonują jako dwie odrębne polityki sektorowe i dziedziny regulacji prawnych, a kompetencje są rozdzielane na różne jednostki, z drugiej jednak to właśnie planowanie przestrzenne stanowi dla nich obszar integracji. Z analizy raportów krajowych wynika, że zarówno dyskurs jak i polityka UE dotycząca dziedzictwa kultu-

rowego nie miały tak znaczącego wpływu na debaty, polityki i planowanie przestrzenne państw członkowskich, jak dyskurs i polityka środowiskowa UE. Można to wiązać z przyjęciem nowej strategii ochrony różnorodności biologicznej (UE, 2011a), dla której podstawę stanowiły dyrektywy ptasia i siedliskowa, bardzo ważne nie tylko z prawnego, ale również z politycznego punktu widzenia, oraz z utworzeniem w myśl tych dyrektyw europejskiej sieci Natura 2000, którą obok SEA i EIA najczęściej wskazywano w kategorii znaczących innowacji (ESPON COMPASS, 2018c). Jednak w opinii części ekspertów z uwagi na zakorzenienie problematyki ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym, Natura 2000 nie powinna być zaliczana do innowacji. Eksperti podkreślają rolę zielonych struktur, ale zwracają uwagę że od lat funkcjonują w polityce środowiskowej oraz w procedurach planistycznych (m.in. CZ – *Territorial System of Ecological Stability*, DE – *open space corridors*, FR – *green-and-blue-grids*, NL – *Green Heart*, PL – KSOCH oraz ECONET Polska, UK – *green belts*) (ESPON COMPASS, 2018d). W przypadku dobrze funkcjonujących krajowych systemów ochrony przyrody, obecnie budujących sieć Natura 2000, stanowisko to można uznać za słuszne, ale w większości państw uzyskanie spójnej sieci charakteryzującej się łącznością przestrzenną systemem korytarzy ekologicznych nadal postrzegać można jako wyzwanie wykraczające poza uproszczone rozumienie ochrony przyrody (PL, SK). Najczęściej problemem jest brak kompleksowego zintegrowanego podejścia oraz niechęć do obejmowania ochroną przyrody nowych obszarów, z czym wiążą się utrudnienia w tworzeniu korytarzy ekologicznych, czyli kluczowych struktur dla uzyskania spójności przestrzennej sieci Natura 2000.

Polityka UE dotycząca ochrony i wzmacniania struktur ekologicznych i wartości kulturowych z jednej strony poprzez odgórnie stymulowane debaty, polityki zarówno głównego nurtu, politykę dotyczącą ochrony różnorodności biologicznej kolejnej, agendy terytorialne, politykę spójności oferującą silne wsparcie funduszami, stymuluje i wzmacnia aktywność w zakresie ochrony cennych obszarów przyrodniczych, a przede wszystkim w zakresie ochrony i wzmacniania spójnej sieci ekologicznej Natura 2000. Z drugiej natomiast czyni taką politykę i aktywność jeszcze bardziej polemiczną. Zgłaszane przez ekspertów kontrowersje dotyczą społecznego niezadowolenia związanego z wprowadzaniem ograniczeń ze względu na wyznaczenie nowych obszarów chronionych sieci Natura 2000, które nie były objęte dotychczasową ochroną (HU), lub wprowadzenia nieco odmiennego systemu od dotychczas obowiązującego (PL). Niektóre samorządy (np. w Polsce) liczyły także na znaczące wsparcie finansowe dla takich obszarów już na etapie tworzenia sieci Natura 2000, co częściowo wpłynęło na włączanie do sieci dużej część terytorium. Wówczas ochrona przyrody niekiedy staje się przeszkodą dla rozwoju i notorycznym problemem w planowaniu przestrzennym i rozwoju terytorialnym (m.in. SI, PL).

Drugi cel, szerzej oceniany pod względem występujących tendencji i siły oddziaływania z poziomu UE na planowanie przestrzenne w państwach członkowskich, dotyczył kwestii zrównoważonego wzrostu – promującego bardziej zasobooszczędną, zieloną i bardziej konkurencyjną gospodarkę (tab. 2). Przez 11 krajowych ekspertów jego oddziaływanie zostało ocenione jako umiarkowane (CZ, EE, EL, HU, IE, LU MT, PL, SE, SK, UK), przez 7 jako silne (AT, BG, FI, FR, HR, PT, SI), przez 8 jako słabe (BE, DE, DK, ES, IT, LT, LV, RO). Holandia wykazała brak wpływu, natomiast Cypr nie określił skali. Analizując siłę wpływu w odniesieniu do tzw. „nowych” i „starych” (UE-15) członków UE, wśród państw o słabym wpływie znaczną przewagę uzyskały państwa UE-15. Słabe oddziaływanie w pewnym zakresie tłumaczy wcześniejsza pozytywna reakcja tych państw na wyzwania dotyczące zrównowa-

ważonego wzrostu, już w okresie poprzedzającym okres objęty badaniami (2000-2016). W dwóch z trzech państw będących do czasu przemian politycznych republikami ZSRR (LT, LV) odnotowano słaby wpływ. Innych wyraźnych prawidłowości nie stwierdzono.

Ocenę priorytetu dotyczącego zrównoważonego wzrostu pod względem kierunku zmian, charakteryzuje występowanie zdecydowanej przewagi państw zgłaszających rosnące tendencje wpływu polityki i dyskursu UE na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne (tab. 2). Odnotowano je w 19 na 28 państw. Jednocześnie w żadnym nie stwierdzono malejącego wpływu. Na utrzymujący się stabilny wpływ wskazało 8 państw (CZ, DE, DK, EL, IE, LT, SE, UK), tj. 6 krajów UE-15 oraz dwóch nowych członków (CZ, LT). Natomiast dla Polski jako jedyne państwa zidentyfikowano wpływ zmienny, który tłumaczyć można bardziej lub mniej proekologiczną polityką kolejnych rządów, a przede wszystkim zmienną polityką energetyczną w odniesieniu kwestii ograniczania energetyki opartej wykorzystaniu zasobów nieodnawialnych (głównie węgla), fluktuacyjnym podejściu do budowy elektrowni atomowej, jak i do rozwoju elektrowni wiatrowych, a w szerszym ujęciu zmiennym podejściem do polityki klimatycznej oraz zasobooszczędnej i przyjaznej środowisku gospodarki. Złożoność tego zagadnienia, w znacznym zakresie można uznać za przyczynę problemów z identyfikacją prawidłowości dotyczących siły oraz tendencji występujących w badanym okresie.

Analiza porównawcza priorytetu Agendy Terytorialnej z 2007 r. (cel A) z priorytetem strategii Europa 2020 (cel B) dotycząca siły wpływu i tendencji (tab. 3), wykazała stosunkowo małą liczbę państw zgłaszających silny wpływ, przewagę państw o umiarkowanej sile wpływu w odniesieniu do obydwu celów, ze zdecydowaną dominacją celu A, przy jednoczesnej małej liczbie państw wskazujących na słabe oddziaływanie tego celu. Z uwagi na tendencje w odniesieniu do obydwu celów największa grupa państw wskazała na tendencje rosnące, jednak w tym przypadku przy przewadze celu B, tj. priorytetu strategii Europa 2020 dotyczącego zrównoważonego wzrostu.

Biorąc pod uwagę oddziaływanie polityk głównego nurtu UE, polityki spójności, polityk sektorowych, odgórnie stymulowanych debat, a przede wszystkim silne wsparcie fundu-

**Tabela 3.** Liczba państw z uwagi na siłę i tendencje wpływu na planowanie przestrzenne państw członkowskich wybranych priorytetów środowiskowych UE, w latach 2000-2016

*Number of countries by strength of and trends for the impact on Member States' spatial planning exerted by selected EU environmental priorities, 2000-2016*

	Siła wpływu				Tendencje			
	silny	umiarkowany	słaby	brak	rosnące	stabilne	malejące	zienne
	liczba państw				liczba państw			
Cel A: Wzmacnianie struktur ekologicznych i zasobów kulturowych jako wartości dodanej dla rozwoju* (EU, 2007)	7	16	4	0	13	11	2	2
Cel B: Zrównoważony wzrost: promowanie bardziej zasobooszczędnej, zielonej i bardziej konkurencyjnej gospodarki (EU, 2010)	7	11	8	1	19	8	0	1

\*w przypadku Cypru eksperci nie określili siły wpływu

szami, można stwierdzić, że z jednej strony UE wzmacnia politykę i aktywność w zakresie środowiska i zasobów kulturowych, z drugiej natomiast czyni ją jeszcze bardziej polemizacyjną. W odniesieniu do łączenia kwestii środowiskowych i rozwoju kontrowersyjny problem stanowi podejście makroregionalne oparte na granicach zlewni mórz kontynentalnych Europy, w którym granice dzielą regiony górskie, zastosowane w polityce spójności UE (2014-2020). Stoi ono w sprzeczności z wizją opartą na regionach górskich. Jako przykład eksperci bułgarscy wskazują Program Współpracy Transnarodowej Dunaju (2014-2020), w którym góry zostały w dużej mierze pominięte, a w Strategii UE dla regionu Dunaju (2010) są słabo uwzględniane. Sprawia to, że uzyskanie integracji międzyregionalnej jest trudne (ESPON COMPASS, 2018d). Na podobną trudną sytuację górzystych południowych i południowo-wschodnich obszarów wskazuje Koulov (2016).

Stosunkowo ważną konkluzję można wiązać ze stymulowaną z perspektywy UE debatą dotyczącą zielonej infrastruktury i usług ekosystemowych. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej zieloną infrastrukturę umieszczono w centrum planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego (EU, 2011a; EU, 2013). Uzyskane w projekcie wyniki tylko częściowo potwierdziły wagę tej infrastruktury w planowaniu przestrzennym. Jako znacząca została oceniona przez ekspertów z kilku państw (FI, FR, HU, LV, NL, SI, SK, UK). Natomiast koncepcja świadczeń ekosystemowych praktycznie nie została dostrzeżona przez krajowych ekspertów, za wyjątkiem dwóch państw wskazujących tę kwestię jako przedmiot głównie debat akademickich (CZ, PL), mimo że jest jednym z sześciu kluczowych celów *Strategii UE na rzecz różnorodności biologicznej do 2020 r.* (EU, 2011a) jest utrzymanie i wzmocnienie usług ekosystemowych. W kontekście polityki spójności terytorialnej zawartej w rozpatrywanych agendach terytorialnych (EU, 2007; EU, 2011b) oraz w świetle innych dokumentów UE (EU, 2011a; EU, 2013), waga jaką nadano zielonej infrastrukturze w planowaniu i zarządzaniu terytorialnym jest znacząca. Jednak krajowi eksperci odnosząc się do zielonych struktur zazwyczaj wskazują na rolę dla ochrony przyrody. Takie ujęcie, mimo że stanowi jeden z kluczowych priorytetów wzmocnienia i ochrony bioróżnorodności, to w pewnym sensie jest redukcjonistyczne, zawężające aspekt przestrzenny do zasięgu sieci a merytoryczny głównie do ochrony różnorodności gatunkowej i cennych siedlisk.

Wyniki badań uzyskane w ramach projektu ESPON COMPASS potwierdzają występowanie znaczących powiązań między polityką spójności UE, a praktyką planowania i zarządzania terytorialnego, które w kwestiach środowiskowych analizowano w odniesieniu do dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego. Dotychczasowe pozytywne efekty rozwoju regionalnego i osiągnięto głównie dzięki silnemu wsparciu rozwoju funduszami głównie w ramach polityki spójności UE, co znajduje szerokie potwierdzenie w studiach przypadku. Generalnie polityka spójności podtrzymuje działalność sprzyjającą ochronie środowiska, zwłaszcza dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, a także łączenia tych endogenicznych uwarunkowań z rozwojem regionów oraz przyczynia się do stymulacji działań, co należy postrzegać jako wartość dodaną. Zasadniczo polityka spójności wspiera rozwój na obszarach o wysokiej wartości dziedzictwa naturalnego i kulturowego, w tym szczególnie na obszarach peryferyjnych, dotkniętych procesami wyludnienia, w makroregionach zlewni morskich, makroregionach górskich, regionach transgranicznych. Poprzez związane z nią programy i fundusze w dużej mierze decydują o sile wpływu.

Oprócz wykazanego dość znaczącego odgórnego wpływu polityki środowiskowej UE na planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne państw członkowskich, również koncepcje i priorytety przenikały z krajów członkowskich na poziom UE, zwłaszcza podczas

prezydencji poszczególnych krajów. Przykładowo impuls do wdrożenia *Europejskiej Strategii Zrównoważonego Rozwoju* dała prezydencja belgijska (od 1 lipca do 31 grudnia 2001 r.). Następnie jako dokumenty UE lub debaty wpływają na poszczególne kraje, a te ponownie na politykę UE. Takie interakcje stanowią także przejaw wpływu cyrkularnego. Polska w trakcie swojej prezydencji (od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r.) znacząco zaangażowała się w prace nad wdrażaniem *Strategii różnorodności biologicznej UE w perspektywie roku 2020* oraz koordynacji stanowisk krajowych w tym zakresie, a zatem miała znaczący udział w kształtowaniu polityki środowiskowej UE w zakresie ochrony bioróżnorodności. Są to jednak tylko przykłady influencji danego kraju na kształtowanie polityki ekologicznej UE, gdyż jak już wspomniano krajowi eksperci tylko sporadycznie wskazywali na inny niż odgórny wpływ w zakresie kształtowania polityki środowiskowej. Bardzo ważnym aspektem wzajemnych wpływów wydają się relacje horyzontalne. Wśród nich wymienić można liczne platformy współpracy, prace zespołów międzyrządowych, międzyregionalnych i transgranicznych, liczne panele i debaty, konferencje i warsztaty, jak również realizacje projektów badawczo-rozwojowych. Stanowią one nie tylko forum naukowo-polityczno-praktycznych debat, ale niewątpliwie przyczyniają się do wymiany doświadczeń, mobilizacji i uczenia się, dostarczając politykom i praktykom rekomendacji do podejmowania strategicznych decyzji. Istotnym przejawem wartości dodanej takich przedsięwzięć jest możliwość krzyżowej fertylizacji, czyli wzajemnej inspiracji i zaszczipiania dobrych praktyk, które są generowane przez grupy ludzi pochodzących z różnych miejsc, prezentujących różne poglądy i posiadających różną wiedzę i doświadczenie, w celu osiągnięcia lepszego rezultatu działań. Spośród projektów badawczo-rozwojowych łączących planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne z celami zrównoważonego rozwoju przestrzennego do kluczowych należy ESPON, w ramach którego niektóre projekty ukierunkowano na kwestie środowiskowe.

## **Podsumowanie i rekomendacje**

Na podstawie badań wykonanych w ramach projektu ESPON COMPASS dotyczących oddziaływania prawa i polityki środowiskowej UE, a głównie strategii głównego nurtu i agend terytorialnych na planowanie i zarządzanie terytorialne państw członkowskich uzyskano dość zróżnicowane wyniki ewaluacji. Przeprowadzona analiza pozwoliła także na sformułowanie kilku podsumowujących stwierdzeń i rekomendacji.

Spośród prawa sektorowego UE dotyczącego różnych kwestii oraz uwzględniając brak szerszych kompetencji UE w zakresie planowania przestrzennego, to właśnie prawo środowiskowe ma największy wpływ na proces planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego w krajach członkowskich. Znaczący wpływ wynika głównie z tego, że UE wyznacza podstawy prawne w dziedzinie środowiska, stanowiąc jednocześnie o celach i zasadach tej polityki, także o procedurach podejmowania decyzji w zakresie środowiska, a państwa członkowskie mają obowiązek harmonizacji przepisów (Kenig-Witkowska, 2012). Utrudnieniem w stosowaniu prawa środowiskowego jest bardzo duże jego rozproszenie w krajowych systemach prawnych oraz rozrastanie się, będące następstwem wprowadzania nowych odgórnych regulacji związanych z priorytetami przyjętymi przez UE dla kolejnych okresów programowania, jak i zmian będących wynikiem aktywności danej prezydencji. Pomimo postrzeganych przez krajowych ekspertów różnic w sile odgórnego

wpływu prawa środowiskowego UE, to rzeczywiste zmiany w planowaniu przestrzennym i zarządzaniu terytorialnym w odniesieniu do środowiska, w poszczególnych krajach są raczej zbliżone, ponieważ muszą one spełniać wymogi prawodawstwa UE. Wpływ na kwestie środowiskowe w planowaniu przestrzennym jest określony przez cele i priorytety UE, które różnią się w poszczególnych okresach programowania. Niemniej jednak, nowości wprowadzone w systemie planowania pod wpływem prawodawstwa UE znacznie zmodyfikowały cele planowania i hierarchię wartości leżącą u podstaw systemu planowania, w którym kwestie środowiskowe, obok energetycznych stają się coraz ważniejsze. W zakresie oddziaływania prawa środowiskowego UE na planowanie przestrzenne państw członkowskich zidentyfikowano dość silny i w przewadze zwiększający się wpływ na wszystkich poziomach planowania. Uzyskane wyniki nie pozwoliły jednak na określenie wyraźnych i jednoznacznych prawidłowości. Trzy, które częściowo udało się zaobserwować wskazują, że: (1) silny wpływ oraz kierunek rosnący znacząco przeważa w państwach starej „15”, (2) niezmienny wpływ charakteryzuje zdecydowaną większość państw skandynawskich, czyli w obydwu przypadkach dotyczy głównie państw wykazujących dużą dbałość o środowisko, (3) największe zróżnicowanie pod względem siły oddziaływania i kierunku zmian zidentyfikowano w grupie państw postsocjalistycznych, jakkolwiek w przewadze oddziaływanie wykazywało tendencje rosnące. Jako regulacje środowiskowe UE o największym wpływie na planowanie i zarządzanie terytorialne wskazano dyrektywy dotyczące ocen wpływu na środowisko (EIA i SEA) oraz dyrektywę siedliskową i ptasią.

Główne cele strategii głównego nurtu, jak i agend terytorialnych znajdują odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych państw członkowskich, co zdecydowanie podkreśliła większość ekspertów. Spośród strategii głównego nurtu w odniesieniu do kwestii środowiskowych najczęściej jest przywoływana strategia Europa 2020, z podkreśleniem wpływu głównie na zarządzanie terytorialne. W kontekście polityki przestrzennej eksperci znacznie częściej odnoszą do oddziaływania Agendy Terytorialnej Europa 2020, niż do Agendy z 2007 r. Wiązać to można z dwoma faktami. Po pierwsze w świetle transformacji polityki UE nowsze dokumenty silniej odpowiadały na wyzwania rozwojowe w kontekście wzmocnienia spójności terytorialnej, a po drugie w trakcie realizacji projektu były dokumentami aktualnymi.

Wpływ dokumentów UE dotyczących polityki przestrzennej na treści dokumentów planistycznych krajów członkowskich następuje poprzez pośrednie i bardziej nieformalne oddziaływanie, co wiąże się z tym, że planowanie przestrzenne pozostaje w rękach państw członkowskich. W odróżnieniu od silnego odgórnego wpływu regulacji prawnych, oddziaływanie polityki UE kształtuje się na poziomie umiarkowanym, wskazując na stosunkowo duży wpływ polityk głównego nurtu. Ogólnie słabiej ocenia się siłę wpływu dokumentów z zakresu polityki przestrzennej UE, aniżeli polityk sektorowych. Polityka środowiskowa UE, jako najbardziej regulowana i obejmująca najszerszy zakres tematyczny ma największy wpływ na proces zarządzania terytorialnego i treść planów.

Oddziaływanie z poziomu UE dotyczy również inicjatyw w zakresie sporządzania nowych instrumentów i kolejnych edycji dokumentów służących wzmocnieniu zdolności państw członkowskich do wdrażania polityk oraz przepisów UE, jak i wspierania procesu opracowywania brakujących dokumentów dotyczących rozwoju przestrzennego i zarządzania terytorialnego, zwłaszcza ukierunkowanych na zrównoważony rozwój regionalny i politykę spójności. Priorytety rozwoju UE różnią się jednak w poszczególnych okresach programowania, co generuje częste aktualizacje lub powstawanie nowych dokumentów.

Uzyskane wyniki wskazują, że na znaczeniu zyskują obszary tematyczne istotne w aspekcie łączenie rozwoju społeczno-gospodarczego z osiągnięciem celów środowiskowych. Jako wpływowe a zarazem ważne perspektywnie obszary dyskursu i polityki UE eksperci stosunkowo często wskazują na rosnącą rangę problematyki dotyczącej zmian klimatu oraz wiążące się z tym problemem kwestie jak: gospodarka niskoemisyjna, gospodarka zasobooszczędna, zielona gospodarka, gospodarka o obiegu zamkniętym, zielone miasta. Spośród nich do wiodących należą: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym i adaptacja do tych zmian oraz promowanie gospodarki niskoemisyjnej. Kwestie te, wchodząc w zakres wielu polityk (m.in. klimatycznej, energetycznej, miejskiej, transportowej, rolnej, leśnej, wodnej, morskiej) są postrzegane jako znacząco wpływające na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju. Planowanie przestrzenne obszarów morskich i wybrzeży postrzega się jako ważne nowe wyzwanie. Zauważony został także problem koordynacji wdrażania różnych polityk środowiskowych, jak i ochrona, planowanie i zarządzanie krajobrazem.

Niekiedy wpływ UE jest oceniany jako słaby i zmniejszający się. Przyczyny takiego stanowiska są różne. Przykładowo słaby wpływ eksperci niemieccy objaśniają tym, że cele zrównoważonego rozwoju były wdrożone już przed 2000 r. i nadal pozostają aktualne, nie wymagając większych zmian dostosowawczych. Czasami wcześniej prowadzona surowsza polityka środowiskowa została osłabiona. Przyczyny zmniejszania siły wpływu wiązać można także z okresem kryzysu. Znacznie odmienne podejście do identyfikowanego słabego wpływu prezentują eksperci angielscy. Wpływ potencjału UE upatrują w wymianie dobrych praktyk a nie w oddziaływaniu polityki, chociaż wskazują na początkowo większy wpływ. Jako przyczynę gwałtownego spadku podają politykę w sprawie Brexitu.

Potwierdzono wpływ polityki spójności UE na zarządzanie terytorialne i planowanie przestrzenne, również w zakresie celów środowiskowych. Polityka spójności sprzyjając ochronie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, łączy te kwestie oraz stymuluje działania, co należy postrzegać jako wartość dodaną. Zasadniczo polityka spójności dotyczy przede wszystkim obszarów specyficznych i wrażliwych. W badanym okresie wsparcie rozwoju było w znacznym stopniu ukierunkowane na uzyskanie spójności terytorialnej przez nowych członków. Studia przypadku wykonane dla regionów Polski Węgier i Szwecji, potwierdzają wpływ priorytetów polityki spójności UE na kształt krajowych i regionalnych celów oraz ram działania, stymulowanych i wspieranych przez politykę spójności. Potwierdzono również znaczenie polityki spójności w zakresie traktowania wartości ekologicznych krajobrazowych i kulturowych jako podstaw endogenicznego potencjału rozwoju regionu, zwłaszcza w regionach turystycznych. Jednak relacje pomiędzy polityką spójności a zarządzaniem terytorialnym i planowaniem przestrzennym, analizowane w odniesieniu do ochrony i wzmacniania dziedzictwa naturalnego i przyrodniczego oraz integrowania tych celów jako wartości dodanej dla rozwoju można określić jako bardzo złożone, ponieważ są to zazwyczaj dwa różne obszary polityki sektorowej i odrębne ośrodki zarządzania. Sytuacja taka częściowo utrudnia koordynację działań. Podobnie różna jest spójność pomiędzy dokumentami opracowywanymi na różnych poziomach zarządzania planowania przestrzennego. Płaszczyzną, która najpełniej łączy dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe stanowi planowanie przestrzenne, jakkolwiek w praktyce zarządzania terytorialnego zakres odniesienia, koordynacji i zintegrowania jest bardzo zróżnicowany. Ważne jest, że potwierdzono przykłady i dobre praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego w znacznej części opartego na wspomnianych endogenicznych środowiskowych podstawach rozwoju, jakkolwiek przy silnym wsparciu funduszami UE.

W odniesieniu do dziedzictwa naturalnego i kulturowego, uzyskane wyniki pozwoliły na sformułowanie kilku rekomendacji w zakresie rozwiązywania problemów i poprawy mechanizmów funkcjonowania polityki spójności w relacjach z planowaniem i zarządzaniem terytorialnym. W kontekście szerszej perspektywy praktyk regionalnych Polski, Szwecji i Węgier przedstawiono je w raporcie końcowym podsumowującym studia przypadków (ESPON COMPASS, 2018a). Kierując się zaleceniami tego Raportu jako zasadniczą kwestię należy wskazać potrzebę bardziej efektywnego wykorzystania systemów planowania przestrzennego na wszystkich poziomach, jako instrumentu integracji polityk dotyczących dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego oraz lepszą integrację z polityką spójności. Planowanie przestrzenne i zarządzanie terytorialne powinny opierać się na skoordynowanym, zintegrowanym i systemowym podejściu i innowacyjnych mechanizmach zarządzania z wykorzystaniem pozaustawowych dokumentów. Cenne tereny mogłyby otrzymać określoną część wsparcia w ramach polityki spójności jako przyrodniczo-kulturowe RIT (Regionalne Inwestycje Terytorialne). Szczególnie istotne jest zwiększenie spójności pomiędzy dokumentami operacyjnymi a instrumentami planowania przestrzennego, w celu poprawy integrowania planowania przestrzennego z polityką spójności. Lepsza spójność powinna dotyczyć ogólnych planów rozwoju transportu i planowania przestrzennego w gminach, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczenia potencjalnych konfliktów między rozwojem a ochroną. Ponieważ wsparcie finansowe UE na rzecz dziedzictwa kulturowego jest często rozproszone w pojedynczych działaniach, niezbędne jest usystematyzowanie działań. Na przykład wsparcie produktów regionalnych powinno łączyć się ze wsparciem dla danego regionu; ochrona obiektowa powinna być połączona z ochroną jego otoczenia, a ochroną środowiska i krajobrazu kulturowego należy integrować z rozwojem przestrzennym. Ochrona cennych ekosystemów wymaga spójności przestrzennej i realnej ochrony korytarzy ekologicznych, których trwałość zapewni włączenie do sieci Natura 2000. Jako kluczowe dla zachowania dziedzictwa naturalnego i kulturowego wskazać można zabezpieczenie interesów narodowych w planowaniu regionalnym i lokalnym, a przede wszystkim w planach o charakterze regulacyjnym. Pożądane jest wzmocnienie egzekwowania prawa i części regulacji prawnych dla celów ochronnych, wobec tendencji do luźniejszego traktowania.

Należy także wskazać na potrzebę znaczącego zaangażowania obywateli i interesariuszy w proces planowania, czego dobre efekty wykazano w studium przypadku dla regionu szwedzkiego. Udział społeczności, a głównie społeczności lokalnych może pomóc w radzeniu sobie z konfliktami między zagospodarowaniem przestrzennym a ochroną dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i krajobrazowego. Zarządzanie konfliktami stanowi jeden z dotychczas niedocenianych mechanizmów.

W części państw istnieje potrzeba zmiany podejścia do ochrony środowiska. Polityka dotycząca ochrony i wzmacniania różnorodności biologicznej dopiero w połączeniu z aspektami społecznymi i gospodarczymi oraz z rozwojem przestrzennym pozwala na właściwe podejście, w którym do najbardziej nowatorskich ujęć należą usługi ekosystemowe oraz ich zrozumienie oraz niezbędność wdrożenia do planowania i zarządzania terytorialnego.

W zakresie wzmacniania środowiskowych aspektów polityki dotyczącej obszarów wiejskich należy wskazać na konieczność bardziej efektywnego wykorzystania programów rolno-środowiskowych do ochrony ekosystemów o wysokiej wartości, co wymaga opracowania mechanizmów systemowych wspierających ochronę całych ekosystemów



a nie izolowanych fragmentów. Jedną z możliwości kierowania wsparcia mogą być stowarzyszenia rolników z danych obszarów. W ramach programów rolno-środowiskowych wskazane jest rozszerzenie działań ukierunkowanych na ochronę siedlisk hydrogenicznych również na tereny poza obszarem Natura 2000, co jest kluczowe zwłaszcza w kontekście postępujących zmian klimatycznych.

Rozpatrując dalszą potrzebę integrowania krajowych systemów planowania przestrzennego i zarządzania terytorialnego z ramami prawnymi i polityką środowiskową UE, wydaje się, że w dłuższej perspektywie czasowej pożądane będzie zmniejszenie uzależnienia ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju od środków unijnych, co obecnie zwłaszcza wśród tzw. nowych członków UE jest dość powszechną praktyką.

Podsumowując, należy podkreślić ważny aspekt jakim jest zwiększanie znaczenia przestrzennego wymiaru polityk UE (Zauch a et al., 2015), również w odniesieniu do wymiaru środowiskowego. Oprócz zaawansowanego procesu europeizacji ochrony środowiska, coraz wyraźniej postępuje europeizacja planowania przestrzennego (Faludi, 2006, 2010; Dühr et al., 2007; Waterhout, 2008; Dühr et al., 2010; Cotella i Janin Rivolin, 2011, 2019; ESPON COMPASS, 2018f). Niemniej jednak w procesie tym krajowe konteksty polityki środowiskowej, a także co podkreśla (Faludi, 2006, 2008) krajowa polityka przestrzenna i systemy planowania, mają ogromne znaczenie.

Mimo że w kwestiach środowiskowych UE osiągnęła już wiele sukcesów, to jednak charakter współczesnych problemów ekologicznych staje się coraz trudniejszy (Zito et al., 2019). Jedną z przyczyn można wiązać z przystąpieniem nowych państw do UE, a przede wszystkim krajów Europy Wschodniej. Zwiększyło to niejednorodność UE, m.in. z uwagi na dystans ekonomiczny, niższą świadomość ekologiczną, czy też wielkość emisji wprowadzanych do środowiska zanieczyszczeń, jak i na konieczność zmian wcześniej obowiązujących norm, co w niektórych obszarach wpływa hamująco na osiąganie porozumienia. Wydaje się, że dotychczas rozwiązano kwestie w większości należące do łatwiejszych. Natomiast długoterminowe wyzwania polityki środowiskowej dotyczące m.in. przeciwdziałania zmianom klimatycznym jak np. osiąganie neutralności klimatycznej czy też wdrażanie zasobooszczędnej gospodarki ograniczającej nadmierną konsumpcję zasobów naturalnych, dóbr i przestrzeni, niejednokrotnie należą do obszarów konfliktogennych pomiędzy oczekiwaniami społeczno-ekonomicznymi a celami środowiskowymi. Pewne trudności wynikają zarówno z polityki wewnętrznej niektórych państw, jak i wiążą się z ograniczeniami międzynarodowymi. Odnośnie wyzwań długookresowych w wielu przypadkach zderzają się one z rzeczywistością polityki wyborczej, której uwaga polityczna skupia się na znacznie krótkim horyzoncie czasowym (Zito et al., 2019), a także z uwarunkowaniami niezbyt odległej przeszłości polityczno-gospodarczej, co obecnie znajduje potwierdzenie w części państw dawnego bloku wschodniego, w tym również w Polsce. Faludi (2008) do głównych trudności natury międzynarodowej oprócz zwalczania globalnego ocieplenia zalicza także problemy związane z ochroną dziedzictwa naturalnego, ponieważ polityka środowiskowa stawia UE w sprzeczności z polityką części mocarstw. Osiąganie celów ekologicznych w początkach XXI w. w pewnym zakresie ograniczyły także recesja gospodarcza zapoczątkowana, jak podaje Ziolo (2011) w drugiej połowie 2007 r., jak i problemy związane z migracjami. Obecne nakłady na realizację wielu celów środowiskowych, zapewne zwerfikuje wpływ pandemii COVID-19.

**Piśmiennictwo**

- Baran, M. (2016). Pozwolenie zintegrowane jako przykład europeizacji reglamentowanego korzystania ze środowiska (zarys problematyki). *Rocznik Administracji Publicznej*, 2, 243-271. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.16.001.5094>
- Böhler, R. (2011). *European Union Leadership in Global Environmental Politics*. Munich: GRIN Verlag. Pobrane z: <https://www.grin.com/document/376549> (14.02.2021)
- Börzel, T. & Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers*, 4(15). <http://doi.org/10.2139/ssrn.302768>
- Börzel, T. (2007). Environmental policy. W: P. Graziano & M.P. Vink (red.), *Europeanization: New Research Agendas* (s. 226-238). New York: Palgrave Macmillan.
- Börzel, T.A. & Buzogány, A. (2019). Compliance with EU environmental law. The iceberg is melting, *Environmental Politics*, 28(2), 315-341. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549772>
- Bradley, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., Zaleski, J. & Zaucha, J. (2017). *Territorial Cohesion: A missing link between economic growth and welfare. Lessons from the Baltic Tiger*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański Katedra Makroekonomii.
- Braun, M. (2014). *Europeanization of Environmental Policy in the New Europe: Beyond Conditionality*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315581064>
- Camagni, R. (2008). Regional Competitiveness: Towards a Concept of Territorial Capital. W: R. Capello, R. Camagni, B. Chizzolini & U. Fratesi, (red.) *Modelling regional Scenarios for the Enlarged Europe. European Competiveness and Global Strategies* (s. 33-49). Berlin: Springer.
- Churski, P. (2018), Podstawy zintegrowanego planowania rozwoju. W: B. Kołsut (red.), *Czynniki i kierunki rozwoju gminy Powidz* (s. 9-13). Ekspertyzy i Raporty IGSEiGP, 2, Poznań: UAM.
- CoE. (2000). Council of Europe Landscape Convention. Florence. European Treaty Series – No. 176. Council of Europe. Pobrane z: <https://rm.coe.int/16807b6bc7> (17.02.2021)
- Cotella, G. & Janin Rivolin, U. (2011). Europeanization of Spatial Planning through Discourse and Practice in Italy. *disP – The Planning Review*, 47(186), 42-53. <https://doi.org/10.1080/02513625.2011.10557143>
- Cotella, G. & Janin Rivolin, U. (2019). *The Europeanisation of territorial governance and spatial planning: a tool for analysis*. W: *Scientific Report: Building the next generation of research on territorial development* (s. 50-56). ESPON EGTC. Pobrane z: [https://www.researchgate.net/publication/336021998\\_The\\_Europeanisation\\_of\\_territorial\\_governance\\_and\\_spatial\\_planning\\_a\\_tool\\_for\\_analysis](https://www.researchgate.net/publication/336021998_The_Europeanisation_of_territorial_governance_and_spatial_planning_a_tool_for_analysis) (12.02.2021)
- Cotella, G. (2012). Central and Eastern European Actors in the European Spatial Planning Debate. Time to Make a Difference? *Europa XXI*, 22, 21-36. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2012.22.2>
- Cotella, G. (2018). Editorial: EU cohesion policy and domestic territorial governance. What chances for cross-fertilization? *Europa XXI*, 35, 5-20. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2018.35.1>
- Cotella, G. (2020). How Europe hits home? The impact of European Union policies on territorial governance and spatial planning. *Géocarrefour*, 94(3). <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15648>
- Cotella, G., Janin Rivolin, U. & Santangelo, M. (2016). Transferring 'good' territorial governance across Europe: opportunities and barriers. W: P. Schmitt & L. Van Well (red.), *Territorial Governance across Europe. Pathways, practices and prospects* (s. 238-253). London & New York: Routledge.
- Degórska, B., (2007b). Key problems in the relation between the environment and spatial development in Poland. *European Spatial Research and Policy*, 14(2), 53-81.
- Degórska, B. (2007a). Rola środowiska przyrodniczego w zagospodarowaniu polskiej przestrzeni a ekologiczna polityka Unii Europejskiej, W: T. Markowski & A. Stasiak (red), *Rola polskiej przestrzeni w integrującej się Europie* (s. 133-168), Biuletyn, KPZK PAN, 233.

- Degórski, M., & Degórka, B. (2022). Sustainable Regional Development: Environmental Practices. W: M. Mishra, R.B. Singh, A.J. Lucena., & S. Chatterjee (red.), *Regional Development Planning and Practice. Advances in Geographical and Environmental Sciences* (s. 3-31). Singapore: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-16-5681-1\\_1](https://doi.org/10.1007/978-981-16-5681-1_1)
- Degórski, M. (2011). Środowisko przyrodnicze jako kreator atraktorów oraz czynnik rozwoju i wzrostu lepkości regionu. W: W. Maik, K. Rembowska, A. Suliborski (red.), *Geografia regionalna – scalanie i synteza wiedzy geograficznej* (s. 83-92). Podstawowe Idee i Koncepcje w Geografii, 6.
- Degórski, M. (2012). Integrowanie systemu przyrodniczego z systemem społeczno-gospodarczym podstawą nowoczesnego zarządzania regionem. *Przestrzeń i Regiony*, 1, 7-32.
- Delreux, T. (2012). The EU as an actor in global environmental politics. W: A. Jordan. & C. Adelle (red.), *Environmental Policy in the European Union: Contexts, Actors and Policy Dynamics* (s. 287-305). London and Sterling: Earthscan. <https://doi.org/10.4324/9780203109823>
- Drzazga, D. (2015). Współczesne wyzwania stojące przed planowaniem przestrzennym w świetle paradigmatu zrównoważonego rozwoju. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica*, 2(313), 77-193. <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6018.313.12>
- Dühr, S., Stead, D., & Zonneveld, W. (2007). The Europeanization of spatial planning through territorial cooperation. *Planning Practice and Research*, 22(3), 291-307.
- EEA, (2011). Green infrastructure and territorial cohesion: The concept of green infrastructure and its integration into policies using monitoring systems. Luxembourg: EEA Technical Report No. 18/2011. Pobrane z: <https://www.eea.europa.eu/themes/publications/green-infrastructure-and-territorial-cohesion> (17.02.2021)
- ESPON COMPASS. (2018a). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe, Final Report, ESPON EGTC. Pobrane z: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS\\_Final\\_Report.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf) (21.02.2021)
- ESPON COMPASS. (2018b). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe. Final Report, 2, Methodology, ESPON EGTC. [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/3.%20Volume\\_2\\_Methodology.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/3.%20Volume_2_Methodology.pdf) (14.02.2021)
- ESPON COMPASS. (2018c). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe, Final Report – Additional Volume 3, Phase 1 Questionnaires. ESPON EGTC.
- ESPON COMPASS. (2018d). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe Final Report – Additional Volume 4, Phase 2 Questionnaires. ESPON EGTC.
- ESPON COMPASS. (2018e). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe, Final Report – Additional Volume 6, Case Studies Report. ESPON EGTC. Pobrane z: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/7.%20Volume\\_6\\_Case\\_Studies.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/7.%20Volume_6_Case_Studies.pdf) (23.03.2021)
- ESPON COMPASS. (2018f). Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Systems in Europe. Final Report – Additional Volume 7, Significance and role of European territorial governance. ESPON EGTC. Pobrane z: [https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/8.%20Volume\\_7\\_Europeanisation.pdf](https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/8.%20Volume_7_Europeanisation.pdf) (25.03.202)
- EU. (2001). A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for sustainable development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council), Communication from the Commission, COM(2001)264 final, Brussels: Commission of the European Communities. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52001DC0264> (15.12.2020)
- EU. (2007). Territorial Agenda of the European Union: Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_leipzig2007.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_leipzig2007.pdf) (12.12.2020)

- EU. (2010). Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Communication from the Commission, COM/2010/2020 final. Brussels: Brussels: European Commission. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EN> (15.12.2010)
- EU. (2011a). Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2011)244 final. Brussels: European Commission. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=EN> (4.01.2021)
- EU. (2011b). The Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers Responsible for Spatial Planning and Territorial Development. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf) (10.12.2020)
- EU. (2013). Green Infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s Natural Capital, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2013)249 final. Brussels: European Commission. Pobrane z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e-6f1b2df.0014.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e-6f1b2df.0014.03/DOC_1&format=PDF) (4.01.2021)
- EU. (2021). 35 years of EU Environmental Impact Assessment. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pobrane z: [https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA\\_Directive\\_35\\_years.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_Directive_35_years.pdf) (15.05.2021)
- Faludi, A. (2006). From European spatial development to territorial cohesion policy. *Regional Studies*, 40(6), 667-678. <https://doi.org/10.1080/00343400600868937>
- Faludi, A. (2008). The Learning Machine: European Integration in the Planning Mirror. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40, 1470-1484. <https://doi.org/10.1068/a39225>
- Faludi, A. (2010). *Cohesion, Coherence and Co-operation. European Spatial Planning Coming of Age?* London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203842324>
- Gløersen, E. & Böhme, K. (2011). Storylines on Territorial Cohesion. Stockholm. *Nordregio News*, 1, 9-15. Pobrane z: [https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202011/Nordregio%20News/Issue%201%202011\\_final.pdf](https://archive.nordregio.se/Global/Publications/Publications%202011/Nordregio%20News/Issue%201%202011_final.pdf) (25.04.2021)
- Hajdú, Z., Hardi, T., Pámer, Z., Póla, P. & Perger, É. (2017). *Case Study Report: Hungary*. ESPON COMPASS. Hungary: Hungarian Academy of Sciences, Institute for Regional Studies.
- Haładaj, A., Rudnicki, M. & Sobieraj, K. (red.). (2011). *Europeizacja prawa ochrony środowiska*. Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
- Iwańska, B. (2014). Europeizacja prawa ochrony środowiska: wybrane zagadnienia. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski & A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego* (s. 709-741). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.
- Janin Rivolin, U. (2012). Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice and Research* 27(1), 63-85. <https://doi.org/10.1080/02697459.2012.661181>
- Jordan, A. & Adelle, C. (2013). EU environmental policy: Contexts, actors and policy dynamics. W: A. Jordan & C. Adelle (red.), *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (s. 1-9). London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203109823>
- Kenig-Witkowska, M.M. (2012). *Prawo środowiska Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.

- Knill, C. & Lehmkuhl, D. (1999). How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)*, 3(7). <http://doi.org/10.2139/ssrn.302746>
- Komornicki, T., Bednarek-Szczepeńska, M., Degórska, B., Goch, K., Szejgiec-Kolenda, B. & Śleszyński, P. (2017). *Case Study Report: Poland*. ESPON COMPASS, Warsaw: Institute Geography and Spatial Organization, Polish Academy of Sciences.
- Komornicki, T., Szejgiec-Kolenda, B., Degórska, B., Goch, K., Śleszyński, P., Bednarek-Szczepeńska, M. & Siłka, P. (2018), Spatial planning determinants of Cohesion Policy implementation in Polish regions. *Europa XXI*, 35, 69-88. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2018.35.5>
- Koulov, B. (2016). Sustainability of Europe's Mountains (Preface). W: Koulov, B. & G. Zhelezov (red.), *Sustainable Mountain Regions: Challenges and Perspectives in Southeastern Europe* (s. v-vii). Dordrecht: Springer.
- Kozińska, A. (2011). Wdrażanie unijnego prawa ochrony środowiska w latach 2001-2011. W: M. Rudnicki, A. Haładyj & K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska* (s. 101-122). Lublin: KUL.
- Krämer, L. (2013). The European Court of Justice. W: A. Jordan & C. Adelle (red.), *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes* (s.1-9). London & New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203109823>
- Ladi, S. (2005). Europeanisation and Environmental Policy Change. *Policy and Society*, 24(2), 1-15. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(05\)70053-9](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(05)70053-9)
- Lenschow, A., 2006, Europeanization of public policy. W: J. Richardson (red.), *European Union: Power and Policy making* (s. 55-71). Abingdon: Routledge.
- Luukkonen, J. (2015). Planning in Europe for 'EU'rope: Spatial planning as a political technology of territory. *Planning Theory*, 14(2), 174-194. <https://doi.org/10.1177%2F1473095213519355>
- Medeiros, E. (2011). *Territorial Cohesion: A Conceptual Analysis*. Lizbona: Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT) Alameda da Universidade. Pobrane z: <https://3ftfah3bhjub3kne-rv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/medeiros.pdf> (13.11.2020)
- Medeiros, E. (2016). Territorial Cohesion: An EU concept. *European Journal of Spatial Development*, 60. Pobrane z: <https://archive.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf> (11.11.2020)
- Medeiros, E. (2020). Fake or Real EU Territoriality? Debating the Territorial Universe of EU Policies. *EUROPA XXI*, 38, 2020, 9-31. <http://doi.org/10.7163/Eu21.2020.38.4>
- OECD, (2001), *Sustainable Development: Critical Issues*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264193185-en>
- Radaelli, C.M. (2004). Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16). <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>
- Rhinard, M., Kaeding, M. (2006). The International Bargaining Power of the European Union in "Mixed" Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety. *Journal of Common Market Studies*, 44(5), 1023-1050. <http://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00672.x>
- Smas, L. & Lidmo, J. (2018). *Case Study Report: Sweden*. ESPON COMPASS, Nordregio.
- UE. (2006). Odnowiona Strategia UE dotycząca Trwałego Rozwoju, Przegląd strategii UE dotyczącej trwałego rozwoju (EU SDS) – Odnowiona strategia, 10117/06. Bruksela: Rada Unii Europejskiej. Pobrane z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10117-2006-INIT/pl/pdf> (19.11.2020)
- Waterhout, B. (2008). The Institutionalisation of European Spatial Planning. *Sustainable Urban Areas*, 18. Delft: Delft University of Technology.

- Wishlade, F., Yuill, D. & Mkendez, C. (2003). Regional policy in the EU: a passing phase of Europeanisation or a complex case of policy transfer? *European Policy Research Paper*, 50, Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.
- Zaucha, J., Brodzicki, T., Ciołek, D., Komornicki, T., Mogiła, Z., Szlachta, J., & Zaleski J., 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Zioło, Z. (2011). Wpływ światowego kryzysu na tempo wzrostu gospodarki i światowych korporacji. *Prace Komisji Geografii Przemysłu PTG*, 17, 9-32.
- Zito, A.R. (2005). The European Union as an environmental leader in a global environment. *Globalizations*, 2(3), 363-375. <https://doi.org/10.1080/14747730500377156>
- Zito, A.R., Burns, C. & Lenschow, S. (2019), Is the trajectory of European Union environmental policy less certain? *Environmental Politics*, 28(2), 187-207. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549779>

## Summary

The main objectives of the research carried out were identification of the strength of – and trends characterising – the impact of EU law and policy on spatial planning and territorial governance in Member States, in relation to selected environmental issues; as well as an attempt to determine geographical regularities. The first issue analysed concerned the impact of EU environmental law on Member States' spatial planning, while the second sought to demonstrate the importance of major EU policies in relation to their environmental objectives. A third aspect saw impact ("clout") assessed and trends identified where two environmental priorities under EU policies were concerned, i.e. (I) the strengthening of ecological structures and cultural resources as added value for development, (II) sustainable growth – promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy. Most attention was paid to the top-down impact of the EU on spatial planning and territorial governance, though studies also sought examples of bottom-up and horizontal influence as signalled by national experts.

This article is based on the results of the ESPON COMPASS project entitled: *Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe*.

Analysis of the very extensive questionnaire material available, as well as the results of the case studies, resulted in an acknowledgment that the top-down influence determines the impacts of EU environmental law and policy on Member States' spatial planning.

In sum, that impact of the EU environmental law was identifiable as quite strong at all levels of planning. Indeed, trends for an increasing influence applied to the vast majority of countries. There were three regularities identified in this respect: (I) it is a strong impact and increasing clout that prevail to a significant degree among EU-15 countries, (II) a constant impact is characteristic for the vast majority of the Nordic countries, and in both cases is mainly an aspect of countries caring for the quality of the environment, (III) the greatest variation in terms of the strengths and directions of impact can be identified within the group of post-communist countries, even as there is a prevalence of upward trends noted in these countries. Among the EU environmental regulations exerting the greatest impact on the spatial planning and territorial governance of the Member States, the ones highlighted most frequently were the Directives on environmental assessments (EIA and SEA), as well as the so-called Habitats and Birds Directives.

In seeking to summarise the strength of impact of the selected EU environmental policy priorities on Member States' spatial planning and territorial governance – as well as the trends for that impact – the largest group of countries pointed to an upward trend and a moderate impact. However, results obtained offered no basis for the identification of clear regularities

However, the Europeanisation of environmental law and policy was shown also to have a significant impact on the Europeanisation of environmental spatial planning. It also proved possible to demonstrate how spatial planning, although constituting a reserved domain of each country, is actually the most Europeanised of all environmental issues.

With regard to the top-down impact of environmental law, i.e. that exerted from the EU level down to the spatial planning and territorial governance of the Member States, the adoption of the *acquis communautaire* is to be indicated as the main reason for the significant impact. Equally, when it came to the impact of environmental policy, it was usual for a strong link with Cohesion Policy to be identified. Case studies point to the marked impact of Cohesion Policy in integrating territorial development, even as this combines with the protection and strengthening of natural heritage with cultural heritage, as an added value to development. There has also been confirmation of the link between progressive regional and local sustainable-development policies – with the support of EU funds obtained *inter alia* under the Cohesion Policy framework.

The article also offers recommendations regarding the development of a more-effective connection between Cohesion Policy and spatial planning and territorial governance, in the sphere of the protection and strengthening of countries' natural and cultural heritage.

