

ZAWIADOMIENIE KOMISJI

Wytyczne dotyczące stosowania zwolnień na podstawie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE) – art. 1 ust. 3, art. 2 ust. 4 i 5

(2019/C 386/05)

SPIS TREŚCI

	<i>Strona</i>
1. Wprowadzenie	12
2. Obronność i reakcja na zagrożenia dla ludności – art. 1 ust. 3 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko	13
3. Wyjątkowe przypadki – art. 2 ust. 4 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko	14
Przepisy dyrektywy	15
Transpozycja	15
Znaczenie „wyjątkowych przypadków”	15
Ograniczenia dotyczące poufności	16
Osiąganie celów dyrektywy	17
Rozważenie innych form oceny i zaangażowania społeczności	17
Obowiązek poinformowania Komisji	18
4. Akty ustawodawcze – art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko	18
Określanie przedsięwzięć realizowanych w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego	19
Kontrola sądowa przedsięwzięć realizowanych w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego	19
5. Podsumowanie głównych punktów	20

1. Wprowadzenie

- 1.1. Niniejszy dokument zawiera aktualne informacje dotyczące stosowania art. 1 ust. 3 oraz art. 2 ust. 4 i 5 dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko zmienionej dyrektywą 2014/52/UE (dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko). Artykuły te przewidują zwolnienia ze stosowania dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W niniejszych wytycznych uwzględniono poprzedni dokument Komisji pt. „Clarification of the application of Article 2(3) of the Environmental Impact Assessment Directive” („Wyjaśnienie stosowania art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko”) i uaktualniono go stosownie do potrzeb.
- 1.2. Art. 1 ust. 3 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przewiduje możliwość zwolnienia z zakresu jej stosowania przedsięwzięć lub ich części, jeżeli ich jedynym celem jest obronność lub reakcja na zagrożenia dla ludności. Jeżeli warunki określone w tym przepisie są spełnione, państwa członkowskie nie muszą stosować dyrektywy.

- 1.3. Zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko państwa członkowskie mogą, w wyjątkowych przypadkach i pod warunkiem osiągnięcia celów dyrektywy, zwolnić określone przedsięwzięcia ze stosowania przepisów dyrektywy, gdyby stosowanie tych przepisów było sprzeczne z celem projektu. W dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko określono procedury, których państwa członkowskie i Komisja muszą przestrzegać, gdy na podstawie art. 2 ust. 4 powołano się na zwolnienie z oceny oddziaływania na środowisko. W dyrektywie nie wskazano jednak, w jaki sposób należy interpretować termin „wyjątkowe przypadki”, a doświadczenie pokazuje, że mogą pojawić się wątpliwości co do tego, kiedy można się zasadnie powołać na przepisy tego artykułu. Przy stosowaniu tego zwolnienia należy spełnić inne warunki (nie naruszając przepisów art. 7 i z zastrzeżeniem konieczności osiągnięcia celów dyrektywy).
- 1.4. W art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dopuszcza się możliwość zwolnienia przedsięwzięcia ze stosowania przepisów dotyczących konsultacji społecznych w przypadkach, gdy przedsięwzięcie realizowane jest w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego. Podobnie jak w przypadku zwolnień na podstawie art. 2 ust. 4, przy stosowaniu tego zwolnienia należy spełnić inne warunki (nie naruszając przepisów art. 7 i z zastrzeżeniem konieczności osiągnięcia celów dyrektywy).
- 1.5. Celem niniejszego dokumentu jest wsparcie organów krajowych w stosowaniu dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) jest upoważniony do interpretowania prawa Unii w wiążący sposób.
- 1.6. Aby móc powołać się na te zwolnienia, państwa członkowskie muszą dokonać pełnej transpozycji odpowiednich przepisów dyrektywy do prawa krajowego.

2. Obronność i reakcja na zagrożenia dla ludności – art. 1 ust. 3 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Art. 1 ust. 3 dyrektywy 2011/92/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE

Art. 1 ust. 3 – Państwa członkowskie mogą zdecydować w konkretnych przypadkach, jeżeli przewiduje to prawo krajowe, o niezastosowaniu niniejszej dyrektywy do przedsięwzięć lub ich części mających jako jedyny cel obronność lub do przedsięwzięć mających jako jedyny cel reakcję na zagrożenia dla ludności, jeżeli uważają, że jej zastosowanie miałyby niekorzystny wpływ na te cele.

* *Podkreślony tekst wskazuje zmiany wprowadzone dyrektywą 2014/52/UE.*

- 2.1. Art. 1 ust. 3 dyrektywy pozwala państwom członkowskim na wyłączenie przedsięwzięć lub ich części z zakresu stosowania dyrektywy, a tym samym z procedury oceny oddziaływania na środowisko. Wyłączenie to ma zastosowanie wyłącznie do przedsięwzięć lub ich części, których **jedynym** celem jest obronność lub reakcja na zagrożenia dla ludności. Państwo członkowskie stosujące to wyłączenie musi wykazać, że stosowanie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przyniosłoby efekty odwrotne do zamierzonych, jeżeli chodzi o osiągnięcie założonego celu.
- 2.2. Wcześniejsze wersje dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa 85/337/WE w wersji ujednoliconej dyrektywą 2011/92/UE) już dopuszczały zwolnienie ze względu na zapewnienie obronności. Dyrektywa 2014/52/UE wyjaśnia, że państwo członkowskie może stosować zwolnienie tylko wtedy, gdy obronność jest jedynym celem projektu. Ograniczenie to stosuje się, aby uniknąć problemów z interpretacją (przedsięwzięcia o charakterze mieszanym nadal są objęte zakresem stosowania dyrektywy ⁽¹⁾) i zapewnić zharmonizowane wdrażanie zwolnienia. Termin „obronność” obejmuje przedsięwzięcia związane z działaniami sił sojuszniczych prowadzonymi na terytorium państw członkowskich zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi (zob. motyw 19 dyrektywy 2014/52/UE).

⁽¹⁾ TSUE orzekł, że art. 1 ust. 4 dyrektywy 85/337/WE należy interpretować w ten sposób, że port lotniczy, który może jednocześnie służyć zarówno celom cywilnym, jak i wojskowym, lecz którego główne zastosowanie ma charakter komercyjny, jest objęty zakresem stosowania dyrektywy (C-435/97, WWF i in., pkt 65–67).

- 2.3. Zakres stosowania art. 1 ust. 3 rozszerzono, aby objąć nim reakcje na zagrożenia dla ludności⁽²⁾. Zmiana ta opierała się na doświadczeniach związanych z wdrażaniem, ale ma ona również na celu dostosowanie dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko do dyrektywy 2001/42/WE⁽³⁾ w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko). Podobnie jak w przypadku obronności dane państwo członkowskie może zwolnić przedsięwzięcie z zakresu stosowania dyrektywy na mocy art. 1 ust. 3 jedynie wówczas, gdy reakcja na zagrożenie dla ludności jest jedynym celem tego przedsięwzięcia.
- 2.4. W przeszłości państwa członkowskie mogły w wyjątkowych przypadkach zwolnić przedsięwzięcia dotyczące zagrożeń dla ludności zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2011/92/WE. Przeniesienie tej możliwości do art. 1 ust. 3 oznacza, że jeżeli przedsięwzięcie spełnia warunki określone w art. 1 ust. 3, państwa członkowskie nie muszą przechodzić procedury powiadamiania ani spełniać celów dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.
- 2.5. Utrwalone orzecznictwo TSUE dotyczące zwolnień wskazuje jednak, że przepis ten należy interpretować w sposób zawężający. W sprawie C-435/97, Bolzano, Trybunał orzekł następująco w sprawie art. 1 ust. 4 (obrona narodowa) dyrektywy 85/337/WE: „Takie wyłączenie wprowadza wyjątek od ogólnej zasady przewidzianej w dyrektywie, zgodnie z którą wpływ na środowisko należy oceniać z góry, i w związku z tym należy je interpretować w sposób zawężający”.
- 2.6. Zwolnienie ma zatem zastosowanie jedynie do przedsięwzięć, których celem jest reakcja na zagrożenia dla ludności, a nie do przedsięwzięć wprowadzających środki, które mają na celu zapobieganie takim zagrożeniom. Ogólnie rzecz ujmując, zwolnienie byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdy nie można było przewidzieć sytuacji wyjątkowej, która stała się podstawą do realizacji przedsięwzięcia, lub – jeśli można ją było przewidzieć – gdy przedsięwzięcia nie można było zrealizować wcześniej. Na przykład przedsięwzięcie przeciwpowodziowe można uznać za środek mający na celu sprostanie potencjalnej sytuacji wyjątkowej, która jest wystarczająco pilna, aby uzasadnić powołanie się na zwolnienie, tylko wtedy, gdy wcześniejsza realizacja przedsięwzięcia była niemożliwa. Jeżeli jednak powódź wystąpiła w tym samym miejscu wielokrotnie, a przedsięwzięcie stanowi opóźniony środek mający na celu sprostanie potencjalnej sytuacji wyjątkowej w przyszłości, wówczas jest mało prawdopodobne, aby zwolnienie było uzasadnione. Z drugiej strony mogą wystąpić sytuacje wyjątkowe, w tym niektóre klęski żywiołowe, których można się było spodziewać, lecz którym nie można było zapobiec, a które stanowią podstawę do realizacji przedsięwzięć (takich jak pilne/natychmiastowe prace rekonstrukcyjne lub prace mające na celu zapobieganie dalszym szkodom), które mogą kwalifikować się do zwolnienia.
- 2.7. Komisja sporządziła kluczowe wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej dziedzinie do wykorzystania przez organy publiczne państw członkowskich⁽⁴⁾.

3. Wyjątkowe przypadki – art. 2 ust. 4 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Art. 2 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE

Bez uszczerbku dla art. 7 państwa członkowskie mogą w wyjątkowych przypadkach zwolnić dane przedsięwzięcie ze stosowania przepisów niniejszej dyrektywy w przypadkach, gdy stosowanie tych przepisów miałooby niekorzystny wpływ na cele przedsięwzięcia, pod warunkiem spełnienia celów niniejszej dyrektywy.

⁽²⁾ Termin „zagrożenie dla ludności” został wprowadzony dyrektywą 2014/52/UE na podstawie doświadczeń z wdrażaniem. Doświadczenia takie wykazały, że zgodność z dyrektywą 2011/92/UE może mieć niekorzystny wpływ na środowisko, między innymi w przypadku przedsięwzięć, których jedynym celem jest reagowanie na zagrożenia dla ludności. Dyrektywa nie definiuje pojęcia „zagrożenia dla ludności”. Niektóre przykłady zdarzeń, które mogą spowodować zagrożenie dla ludności, znajdują się w dokumencie roboczym służb Komisji pt. „Przegląd naturalnych i spowodowanych przez człowieka katastrof i zagrożeń, przed którymi może stanąć Unia Europejska”. Obejmują one powodzie, trzęsienia ziemi i awarie przemysłowe.
https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/swd_2017_176_overview_of_risks_2.pdf

⁽³⁾ Art. 3 ust. 8 dyrektywy SOOŚ obejmuje zwolnienie dotyczące planów i programów, których jedynym celem jest służenie obronie cywilnej. Chociaż konteksty dyrektywy OOS i dyrektywy SOOŚ są różne, istnieje między nimi związek, ponieważ ta druga ma zastosowanie do planów i programów przygotowywanych dla kluczowych sektorów i ustalających ramy dla zezwolenia na przyszłe inwestycje realizowane na podstawie dyrektywy OOS.

⁽⁴⁾ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf, s. 26.

W takim przypadku państwa członkowskie:

- a) rozważają, czy właściwa byłaby inna forma oceny;
- b) udostępniają zainteresowanej społeczności informacje uzyskane w drodze innych form oceny, o których mowa w lit. a), informacje odnoszące się do decyzji o wyłączeniu oraz powodów jego przyznania;
- c) informują Komisję przed udzieleniem zezwolenia o przyczynach uzasadniających przyznanie wyłączenia i przekazują jej informacje, które, w odpowiednim przypadku, udostępniają swoim obywatelom.

Komisja przesyła niezwłocznie otrzymane dokumenty innym państwom członkowskim.

Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie roczne sprawozdanie ze stosowania niniejszego ustępu.

* *Podkreślony tekst wskazuje zmiany wprowadzone dyrektywą 2014/52/UE.*

Przepisy dyrektywy

- 3.1. Art. 2 ust. 4 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dawny art. 2 ust. 3 dyrektywy 85/337/WE) przewiduje możliwość zwolnienia przez państwa członkowskie danego przedsięwzięcia z wymogów dyrektywy w „wyjątkowych przypadkach” oraz, w takich przypadkach, możliwość zastosowania alternatywnej formy oceny. Zwolnienie takie byłoby zatem stosowane w konkretnych przypadkach i nie pozwalałoby na przykład na zwolnienie całej kategorii przedsięwzięć. W przepisie tym określono kroki proceduralne, jakie należy podjąć w przypadku zastosowania zwolnienia. Nałożono w nim również na Komisję obowiązek składania co roku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat sposobu stosowania tego przepisu. Art. 2 ust. 3 został nieznacznie zmieniony dyrektywą 97/11/WE przez dodanie słów „bez uszczerbku dla art. 7” (przepisy transgraniczne). Został on następnie zmieniony dyrektywą 2003/35/WE, ze skutkiem od dnia 25 czerwca 2005 r., w celu włączenia postanowień konwencji z Aarhus dotyczących udziału społeczeństwa i dostępu do sprawiedliwości. Głównym rezultatem tej zmiany było pozbawienie państw członkowskich możliwości decydowania o tym, czy informacje o innych formach oceny powinny być udostępniane publicznie. W dyrektywie 2014/52/UE dodano dwa wymogi dotyczące stosowania art. 2 ust. 4: zwolnienie można stosować „w przypadkach, gdy stosowanie tych przepisów [przepisów dyrektywy] miałoby niekorzystny wpływ na cele przedsięwzięcia” i „pod warunkiem spełnienia celów niniejszej dyrektywy”.

Transpozycja

- 3.2. Art. 2 ust. 4 przewiduje możliwość transpozycji tego przepisu przez państwa członkowskie. W przypadku skorzystania z tej możliwości brzmienie przepisów transponujących powinno, ze względu na pewność prawa, jak najściślej odpowiadać brzmieniu dyrektywy, aby uniknąć odejścia od warunków określonych w dyrektywie.

Znaczenie „wyjątkowych przypadków”

- 3.3. Jeżeli chodzi o poprzednie wersje dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w art. 2 ust. 4 nie zdefiniowano „wyjątkowych przypadków” ani nie podano przykładowych przypadków, które mogłyby wchodzić w zakres stosowania tego przepisu.
- 3.4. TSUE stoi na stanowisku, że „pojęcia użyte w przepisie prawa wspólnotowego, które dla ustalenia ich znaczenia i zakresu nie zawierają żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, winny w zasadzie w całej Wspólnocie podlegać autonomicznej i jednolitej wykładni, która winna uwzględniać kontekst przepisu i cel, który ma być osiągnięty przez daną regulację” (zob. wyrok w sprawie C-201/02 (Delena Wells), pkt 37).
- 3.5. Termin „wyjątkowe przypadki” jest interpretowany w sposób zawężający przez TSUE, który stosuje to podejście w odniesieniu do zwolnień określonych w art. 1 ust. 4 (obronność narodowa) i w art. 1 ust. 5 (przedsięwzięcia realizowane w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego) dyrektywy 85/337/WE. W sprawie Linster (C-287/98, pkt 49) Trybunał orzekł, że „art. 1 ust. 5 dyrektywy należy interpretować z uwzględnieniem celów dyrektywy oraz faktu, że ponieważ jest to przepis ograniczający zakres stosowania dyrektywy, należy go interpretować w sposób zawężający”. Z brzmienia dyrektywy 2014/52/UE jasno wynika, że zwolnienie przewidziane w art. 2 ust. 4 nie

byłoby uzasadnione tylko dlatego, że dany przypadek można uznać za wyjątkowy. Nieuzasadnione byłoby stosowanie zwolnienia wówczas, gdy czynniki, które nadają mu wyjątkowy charakter, nie stoją na przeszkodzie pełnej zgodności z dyrektywą. Innymi słowy, zwolnienie musi wiązać się z niemożnością spełnienia wszystkich wymogów dyrektywy bez uszczerbku dla celu przedsięwzięcia.

- 3.6. W swoim niedawnym orzeczeniu w sprawie Doel (C-411/17, pkt 97 i 101) TSUE stwierdził, że konieczność zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej może stanowić „wyjątkowy przypadek”. Według TSUE art. 2 ust. 4 nakłada na państwo członkowskie obowiązek wykazania, że zagrożenie dla tego bezpieczeństwa dostaw musi być „racjonalnie prawdopodobne” ⁽⁵⁾, a planowane przedsięwzięcie musi być wystarczająco pilne, aby uzasadnić brak przeprowadzenia oceny. Ponadto doświadczenia Komisji związane z powiadomieniami o zwolnieniu na podstawie art. 2 ust. 4 obejmują przykłady sytuacji, które można by uznać za „wyjątkowe przypadki”. W latach 2014–2017 Komisja Europejska otrzymała kilka powiadomień, które należały do kategorii wyjątkowych przypadków. Chociaż większość z nich dotyczyła przypadków reakcji na zagrożenia dla ludności, które zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy 2014/52/UE nie wymagają procedury powiadamiania, niektóre z nich miały charakter wyjątkowy z powodów innych niż reakcja na zagrożenia dla ludności.
- 3.7. W latach 2014–2017 zwolnienie na podstawie art. 2 ust. 4 dotyczące „wyjątkowych przypadków” zastosowano w trzech przypadkach. W jednym z nich konieczne było zabezpieczenie dostaw gazu, w ramach innego przedsięwzięcia powstała konieczność zabezpieczenia strategicznego interesu w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, a w trzecim przypadku przedsięwzięcie miało na celu spełnienie zobowiązań politycznych na wysokim szczeblu podjętych przez organy publiczne w celu budowania zaufania między społecznościami w kontekście szerszej zakrojonych negocjacji w sprawie pojednania. We wszystkich tych przypadkach konieczność i pilny charakter przedsięwzięcia powodowały, że zaniechanie jego realizacji byłoby sprzeczne z interesem publicznym i stanowiłoby zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa w wymiarze politycznym, administracyjnym i gospodarczym. Jeżeli taka sytuacja wystąpi, istnieje pewien – chociaż ograniczony – zakres stosowania tego zwolnienia, pod warunkiem że spełnione są wszystkie warunki.
- 3.8. Jak wskazano powyżej, okoliczności wyjątkowego przypadku muszą uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać spełnienie wszystkich wymogów dyrektywy, a ich spełnienie miałyby niekorzystny wpływ na cel przedsięwzięcia. Dotyczy to na przykład przypadku, gdy inwestycję należy zatwierdzić i ukończyć tak szybko, że nie ma wystarczająco dużo czasu na przygotowanie wszystkich informacji dotyczących środowiska wymaganych na podstawie art. 5 ust. 1 lub na przeprowadzenie konsultacji społecznych przed podjęciem decyzji o jej kontynuowaniu. Zgodnie z art. 2 ust. 4 dyrektywy nie można odstąpić od przepisów art. 7 dotyczących konsultacji transgranicznych, nawet w wyjątkowych przypadkach ⁽⁶⁾.

Ograniczenia dotyczące poufności

- 3.9. Mogą zaistnieć okoliczności, w których ujawnienie informacji dotyczących środowiska nie leżałoby w interesie publicznym lub mogłoby nawet zaszkodzić interesom, które dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko ma chronić. Dotyczy to na przykład sytuacji, gdy konieczność ochrony siedliska wymaga utrzymania jego lokalizacji w tajemnicy. W takich przypadkach zastosowanie ma art. 10. Stanowi on, że przepisy dyrektywy nie mają wpływu na zobowiązanie właściwych organów do „przestrzegania ograniczeń nałożonych krajowymi przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi oraz obowiązującymi praktykami prawnymi w odniesieniu do tajemnicy handlowej i przemysłowej, w tym własności intelektualnej, a także gwarancji ochrony interesu publicznego”. Istnieje tu związek ze środkami takimi jak te, które wdrażają dyrektywę 2003/4/WE ⁽⁷⁾ w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska. W art. 4 tej dyrektywy zezwala się państwom członkowskim na odmowę udostępnienia informacji o środowisku, jeżeli ich ujawnienie negatywnie wpłynęłoby m.in. na „ochronę środowiska, którego informacje dotyczą, takiego jak teren występowania rzadkiego gatunku”. Podkreśla się w nim ponadto, że w każdym przypadku publiczny interes ujawnienia informacji należy porównać z interesem dyktującym odmowę ich udostępnienia. W zakresie, w jakim informacje dotyczące środowiska mogłyby zostać zachowane w tajemnicy na skutek zastosowania art. 10 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w związku z art. 4 dyrektywy 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska, nie byłoby zatem konieczności powoływania się na zwolnienie przewidziane w art. 2 ust. 4.

⁽⁵⁾ Zob. wyrok w sprawie C-411/17, pkt 101.

⁽⁶⁾ Zob. wyrok w sprawie C-411/17, pkt 101.

⁽⁷⁾ 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.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1558533359746&uri=CELEX:32003L0004>

Osiąganie celów dyrektywy

- 3.10. Jak wskazano powyżej w pkt 1.4 i 3.1, jednym z warunków stosowania zwolnienia na podstawie art. 2 ust. 4 jest zapewnienie przez państwa członkowskie osiągnięcia celów dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Państwom członkowskim pozostawia się zatem pewien margines swobody co do możliwości zwalniania określonych przedsięwzięć ze stosowania przepisów dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Elastyczność ta nie może podważać podstawowego celu określonego w art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.
- 3.11. Podstawowym celem dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, określonym w art. 2 ust. 1, jest: przed udzieleniem zezwolenia na inwestycję przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko powinny podlegać wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny ich skutków. Wiąże się to z procesem zawierającym minimalny zestaw wymogów, które należy spełnić, aby osiągnąć ten cel. Obejmują one sporządzenie sprawozdania dotyczącego środowiska, dostarczenie informacji, przeprowadzenie konsultacji, uwzględnianie wyników oceny oddziaływania na środowisko, udzielenie informacji na temat decyzji podjętej na koniec oceny oraz zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ istnieją wyjątkowe przypadki, w których minimalny zestaw wymogów wyszczególniony powyżej nie może zostać spełniony na mocy art. 2 ust. 4, państwa członkowskie muszą spełnić warunki określone w art. 2 ust. 4 lit. a) – c) dotyczące rozważenia innej formy oceny. Powinny również informować opinię publiczną i Komisję, aby zapewnić zgodność z podstawowym celem, o którym mowa w art. 2 ust. 1. Jak potwierdził Trybunał w wyroku Doel (C-411/17, pkt 99), [warunki] nie są jedynie wymogami formalnymi, lecz raczej warunkami mającymi na celu zapewnienie w jak największym stopniu zgodności z celami dyrektywy OOS.

Rozważenie innych form oceny i zaangażowania społeczności

- 3.12. Państwo członkowskie, które powołuje się na zwolnienie na podstawie art. 2 ust. 4, musi rozważyć, czy właściwe jest przeprowadzenie oceny w innej formie. Jak wyjaśniono powyżej, przy ustalaniu, czy właściwa jest inna forma oceny, należy przestrzegać celów dyrektywy. W przypadku gdy inna forma oceny jest możliwa i uważana za odpowiednią, uzyskane informacje należy udostępnić zainteresowanej społeczności oraz poinformować ją o decyzji o zwolnieniu i powodach jego przyznania. Z uwagi na podobieństwo do art. 6 ust. 3 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko państwa członkowskie powinny rozważyć udostępnienie w ten sam sposób wszelkich informacji dotyczących środowiska uzyskanych w ramach innej oceny. Zastosowanie tego przepisu pozostaje jednak bez uszczerbku dla obowiązków w zakresie oceny wynikających z innych dyrektyw (np. art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej ⁽⁸⁾ lub art. 4 ust. 7 ramowej dyrektywy wodnej ⁽⁹⁾).
- 3.13. Oceny mogą przybierać bardzo różne formy. Na przykład jeżeli przedsięwzięcie składa się z kilku etapów, właściwe może być przeprowadzenie częściowej oceny oddziaływania na środowisko, która obejmuje tylko niektóre z nich. Chociaż zgodność z wymogami w zakresie oceny oddziaływania na środowisko można wykluczyć na pierwszym etapie ze względu na pilny charakter przedsięwzięcia, może być ona całkowicie wykonalna na kolejnych etapach. Byłaby to proporcjonalna reakcja na wyjątkowy przypadek, zapewniająca przestrzeganie wymogów dyrektywy w jak największym stopniu.
- 3.14. Częściowa ocena oddziaływania na środowisko może być właściwa na przykład w przypadku, gdy ze względu na wyjątkowe okoliczności nie wszystkie elementy załącznika IV do dyrektywy można włączyć do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Taki przypadek może mieć miejsce wtedy, gdy tylko niektóre dane wymagane do wskazania i oceny prawdopodobnych głównych skutków przedsięwzięcia dla środowiska można uzyskać na początku (na przykład w przypadku gdy przez okres co najmniej jednego roku konieczne byłoby prowadzenie badań mających na celu ustalenie ewentualnej obecności gatunków chronionych, ale dowiedziony pilny charakter przedsięwzięcia wymaga rozpoczęcia prac w krótszym terminie). Innym przykładem może być sytuacja, w której powstaje pilna i nieoczekiwana potrzeba unieszkodliwienia odpadów niebezpiecznych, w związku z czym trzeba szybko wskazać najbardziej odpowiednie składowisko z dużej liczby potencjalnych składowisk, ale nie ma wystarczająco dużo czasu na przeprowadzenie pełnej oceny każdego z nich. Chociaż ocenę oddziaływania na środowisko należy przeprowadzić w jak najszerszym zakresie, w takim przypadku właściwa może być ocena najpilniejszych względów środowiskowych (takich jak wpływ na wody gruntowe) na każdym składowisku.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1.

Obowiązek poinformowania Komisji

- 3.15. Art. 2 ust. 4 lit. c) zawiera wymóg, aby państwo członkowskie korzystające ze zwolnienia poinformowało Komisję przed udzieleniem zezwolenia na przedsięwzięcie. Komisji należy przedstawić przyczyny uzasadniające przyznanie zwolnienia oraz przekazać jej informacje, które – w odpowiednim przypadku – są udostępniane społeczeństwu.
- 3.16. Zważywszy, że powołanie się na zwolnienie często następuje w okolicznościach, które wymagają natychmiastowego działania, zaleca się, aby państwa członkowskie opracowały procedury wewnętrzne, w tym ewentualnie standardowe formularze, w celu zapewnienia, aby wspomniany wymóg powiadomienia nie został pominięty. W uzasadnieniu przyznania zwolnienia należy określić nie tylko, dlaczego sytuacja jest wyjątkowa lub pilna, ale również dlaczego nie można spełnić wymogów dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Ponieważ informacje te należy przekazać Komisji przed udzieleniem zezwolenia na przedsięwzięcie, państwa członkowskie muszą działać szybko. Zaleca się, oprócz wysłania oficjalnego pisma do Komisji, stosowanie również powiadomienia elektronicznego.
- 3.17. Zaleca się, aby państwa członkowskie określiły rodzaj przedsięwzięcia objętego zwolnieniem, odwołując się do odpowiedniego załącznika do dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.
- 3.18. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 2 ust. 4 lit. c) Komisja musi przesłać otrzymane dokumenty pozostałym państwom członkowskim. Nie istnieje żaden przepis szczegółowy, zgodnie z którym inne państwo członkowskie mogłoby się do nich ustosunkować. W praktyce Komisja informuje grupę ekspertów krajowych ds. OOS/SOOS pocztą elektroniczną i powiadamia stałe przedstawicielstwa państw członkowskich przy Unii Europejskiej.

4. Akty ustawodawcze – art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko

Art. 2 ust. 5 dyrektywy 2011/92/UE zmienionej dyrektywą 2014/52/UE

Bez uszczerbku dla art. 7, w przypadkach gdy dane przedsięwzięcie realizowane jest w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego, państwa członkowskie mogą zwolnić to przedsięwzięcie z przepisów dotyczących konsultacji społecznych określonych w niniejszej dyrektywie, pod warunkiem spełnienia celów niniejszej dyrektywy.

Państwa członkowskie informują Komisję o każdym stosowaniu zwolnienia, o którym mowa w akapicie pierwszym, co dwa lata od dnia 16 maja 2017 r.

* Nowy artykuł wprowadzony dyrektywą 2014/52/UE.

- 4.1. Artykuł ten pozwala państwom członkowskim na zwolnienie przedsięwzięć z **przepisów dotyczących konsultacji społecznych** zawartych w dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy są one realizowane w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego i pod warunkiem że krajowa procedura ustawodawcza spełnia cele dyrektywy. Uzasadnieniem tego zwolnienia jest fakt, że cele dotyczące konsultacji społecznych są osiągnięte w procesie ustawodawczym (zob. motyw 24 dyrektywy 2014/52/UE). Zwolnienie to pozostaje bez uszczerbku dla spoczywającego na państwie członkowskim obowiązku zapewnienia, w stosownych przypadkach, konsultacji transgranicznych zgodnie z art. 7. Państwa członkowskie korzystające z art. 2 ust. 5 informują Komisję o każdym zastosowaniu zwolnienia co dwa lata od dnia 16 maja 2017 r.
- 4.2. Stosowanie wyłączenia w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych w oparciu o akty ustawodawstwa krajowego było wcześniej objęte zakresem art. 1 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE (odpowiednio art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337/WE). Obowiązek ten miał charakter ogólny i pozwalał na całkowite wyłączenie takich przedsięwzięć z zakresu stosowania dyrektywy. Na mocy dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, zmienionej dyrektywą 2014/52/UE, istota tego wyłączenia zmieniła się i obecnie dotyczy jedynie procedury konsultacji społecznych. W rezultacie należy spełnić wszystkie obowiązki związane z informowaniem społeczeństwa i konsultacjami z organami środowiskowymi lub regionalnymi/lokalnymi (zob. art. 6 ust. 1 dyrektywy).

Określanie przedsięwzięć realizowanych w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego

- 4.3. Aby prawidłowo zastosować zwolnienie zgodnie z art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, konieczne jest spełnienie wymogów określających konkretny akt ustawodawstwa krajowego i procedury prowadzące do jego przyjęcia, jak stwierdzono w dotychczasowych wyrokach TSUE dotyczących tej kwestii ⁽¹⁰⁾.
- 4.4. Jeżeli chodzi o wymagany stopień szczegółowości aktu ustawodawczego, należy wyjaśnić, że jest to konkretny akt ustawodawczy, w drodze którego przyjęto szczegółowe rozwiązania dotyczące przedsięwzięcia w procesie ustawodawczym. Brzmienie odnośnego aktu musi również wykazać, że w odniesieniu do danego przedsięwzięcia osiągnięto cele dyrektywy dotyczące konsultacji społecznych.
- 4.5. Należy zauważyć, że samo istnienie procedury administracyjnej nie może automatycznie oznaczać, że przedsięwzięcie uważa się za przedsięwzięcie, którego szczegółowe rozwiązania przyjęto w drodze konkretnego aktu ustawodawczego zgodnie z art. 2 ust. 5. Środek powinien zostać przyjęty przez organ ustawodawczy, np. parlament krajowy lub regionalny, po przeprowadzeniu publicznej debaty parlamentarnej. Jednocześnie jego przyjęcie musi spełniać dwa poniższe warunki:
- 1) po pierwsze szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia muszą zostać przyjęte w drodze konkretnego aktu ustawodawczego. Należy podkreślić, że terminy „przedsięwzięcie” i „zezwoleństwo na inwestycję” zostały zdefiniowane w art. 1 ust. 2 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. W związku z tym, jeżeli przedsięwzięcie ma wchodzić w zakres stosowania art. 2 ust. 5 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, przyjmujący je akt ustawodawczy musi być konkretny i musi wykazywać te same cechy, co tego rodzaju zezwoleństwo na inwestycję. Akt taki musi w szczególności przyznawać wykonawcy prawo do realizacji przedsięwzięcia bez konieczności przyjmowania innych środków mających na celu uprawnienie wykonawcy do kontynuowania przedsięwzięcia;
 - 2) po drugie cele dyrektywy ⁽¹¹⁾, łącznie z dostarczeniem informacji, muszą być osiągnięte w procesie ustawodawczym. Ustawodawca krajowy musi zatem dysponować wystarczającymi informacjami w chwili przyjęcia przedsięwzięcia, a informacje te muszą być równoważne z informacjami, które zostałyby przedłożone właściwemu organowi w ramach zwykłej procedury udzielania zezwolenia na przedsięwzięcie, zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i załącznikiem IV do tej dyrektywy.
- 4.6. Aktu ustawodawczego, który tylko po prostu zatwierdzałby istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiłby spełnienie obydwu warunków określonych w poprzedniej części, nie można uznać za konkretny akt ustawodawczy w rozumieniu przepisu art. 2 ust. 5.

Kontrola sądowa przedsięwzięć realizowanych w oparciu o konkretny akt ustawodawstwa krajowego

- 4.7. Kolejnym ważnym aspektem stosowania wyłączeń na podstawie art. 2 ust. 5 jest warunek wstępny polegający na zapewnieniu, aby każdy taki akt ustawodawczy był zaskarżalny na podstawie krajowych przepisów proceduralnych przed sądem krajowym lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przepisami w odniesieniu do jego zgodności z prawem materialnym lub formalnym, zgodnie z art. 11 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

⁽¹⁰⁾ W 2017 r. służby Komisji wydały dokument podsumowujący orzecznictwo TSUE, który zawiera między innymi sekcję poświęconą koncepcji przedsięwzięć realizowanych w oparciu o konkretny akt ustawodawczy w związku z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (odpowiednio dyrektywą 85/337/WE), ponieważ przepis ten był przedmiotem kilku wyroków TSUE. Chociaż wspomniane wyroki odnoszą się do przepisów sprzed zmiany dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dyrektywą 2014/52/UE, ogólne zasady nadal mają zastosowanie. Aby zapoznać się z sekcją dotyczącą aktów ustawodawczych, zob. s. 33–35: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf. Ponadto Trybunał ostatnio potwierdził swoje orzecznictwo w sprawie Doel (C-411/17, pkt 104 – 111).

⁽¹¹⁾ Podstawowym celem zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest zapewnienie, aby przedsięwzięcia mogące powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegały wymogowi uzyskania zezwolenia i oceny w odniesieniu do ich wpływu na środowisko przed udzieleniem zezwolenia.

- 4.8. Jeżeli w odniesieniu do takiego aktu nie istniałaby żadna procedura odwoławcza, każdy sąd krajowy, do którego wniesiono by sprawę wchodzącą w zakres jego właściwości, musiałby przeprowadzić taką kontrolę i, w stosownym przypadku, wyciągnąć niezbędne wnioski, uchylając ten akt ustawodawczy ⁽¹²⁾.

5. Podsumowanie głównych punktów

- Zwolnienia ze stosowania przepisów ogólnych należy interpretować i stosować w sposób zawężający.
- Obronność lub reakcja na zagrożenia dla ludności, o których mowa w art. 1 ust. 3, muszą być jedynym celem danego przedsięwzięcia, aby zastosować ogólne zwolnienie z zakresu stosowania dyrektywy.
- Wyłączenie dotyczące „reakcji na zagrożenia dla ludności” prawdopodobnie nie będzie uzasadnione, jeżeli ma ono na celu zaradzenie sytuacji, którą można przewidzieć, jak również której można zapobiec.
- Termin „wyjątkowe przypadki”, o którym mowa w art. 2 ust. 4, należy interpretować w sposób zawężający. Aby uznać dany przypadek za „wyjątkowy”, państwo członkowskie musi wykazać, że związane z nim ryzyko (np. dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej) jest „racjonalnie prawdopodobne”, a planowane przedsięwzięcie jest wystarczająco pilne.
- Ważnym kryterium uzasadniającym zastosowanie art. 2 ust. 4 jest to, że pełna zgodność z dyrektywą nie jest możliwa, a nie tylko fakt, że dany przypadek jest wyjątkowy.
- Jeżeli chodzi o zastosowanie art. 2 ust. 4, należy rozważyć przedstawienie częściowej oceny lub innej formy oceny, pod warunkiem że cele dyrektywy są spełnione.
- Państwa członkowskie muszą działać szybko (przed udzieleniem zezwolenia), aby przedstawić Komisji przyczyny uzasadniające przyznanie zwolnienia.
- Zwolnienie na podstawie art. 2 ust. 5 odnosi się wyłącznie do wymogów dotyczących konsultacji społecznych.
- Stosując zwolnienie, państwa członkowskie nadal muszą zapewnić przestrzeganie innych obowiązków wynikających z dyrektywy (np. przepisów dotyczących konsultacji transgranicznych, przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości) lub wymogów innych dyrektyw.

⁽¹²⁾ C-128/09, Boxus i in., pkt 52–55, 57; C-182/10, Solvay i in., pkt 52.