

II

(Komunikaty)

KOMUNIKATY INSTYTUCJI, ORGANÓW I JEDNOSTEK ORGANIZACYJNYCH
UNII EUROPEJSKIEJ

KOMISJA EUROPEJSKA

Zawiadomienie Komisji dotyczące stosowania dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE, zmieniona dyrektywą 2014/52/UE) w odniesieniu do przypadków zmiany i poszerzenia przedsięwzięć – pkt 24 załącznika I i pkt 13 lit. a) załącznika II, z uwzględnieniem najważniejszych koncepcji i zasad powiązanych z tymi przypadkami

(2021/C 486/01)

Spis treści

1	Wprowadzenie	3
1.1.	Dostępne źródła informacji	3
2	Najważniejsze zasady i definicje	4
2.1	Ocena oddziaływania na środowisko – zakres	4
2.2	Najważniejsze istotne definicje i przepisy dyrektywy OOS	4
2.2.1	Przedsięwzięcie	5
2.2.2	Zezwolenie na inwestycję	5
2.2.3	Dzielenie przedsięwzięć	7
2.2.4	Ocena ogólnych skutków przedsięwzięcia	8
2.2.5	Działania naprawcze podejmowane w przypadku niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko	8
3	Zarządzanie zmianami i poszerzeniami przedsięwzięć	8
3.1	Informacje ogólne	9
3.2	Pojęcie zmiany/poszerzenia przedsięwzięcia	10
3.3	Załącznik I do dyrektywy OOS – kategoria przedsięwzięcia, o której mowa w pkt 24 załącznika I	10
3.3.1	Załącznik I – Przedsięwzięcia, dla których ustanowiono progi	11
3.3.2	Załącznik I – Przedsięwzięcia, dla których nie ustanowiono progów	11
3.4	Załącznik II do dyrektywy OOS – kategoria przedsięwzięcia, o której mowa w pkt 13 lit. a) załącznika II	12
4	Stosowanie przepisów dyrektywy OOS w odniesieniu zmian i poszerzeń elektrowni jądrowych	13
	Wprowadzenie	13
4.1	Przykłady robót lub interwencji materialnych związanych ze zmianami lub przedłużeniami przedsięwzięcia należącego do kategorii „elektrownia jądrowa”	14
4.2	Zezwolenie na dokonanie zmian lub poszerzeń w ramach przedsięwzięć dotyczących elektrowni jądrowych	15
4.2.1	Szczególnie przypadki przedłużenia okresu eksploatacji (LTE) i długoterminowej eksploatacji (LTO)	16

4.3	Wytyczne dotyczące oceny zmian lub poszerzenia przedsięwzięć dotyczących elektrowni jądrowych w świetle orzeczenia w sprawie Doel	16
4.4	Określenie ryzyka i konieczności przeprowadzenia OOS	17
4.5	Analiza porównawcza w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w dziedzinie energii jądrowej	18
5	Podsumowanie głównych punktów	19

1 WPROWADZENIE

Celem niniejszych wytycznych jest udzielenie właściwym organom i zainteresowanym stronom wyjaśnień w kwestii stosowania przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko ⁽¹⁾, zmienionej dyrektywą 2014/52/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko ⁽²⁾ (dyrektywa w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ)) w kontekście najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Niniejsze wytyczne koncentrują się w szczególności na przypadkach zmiany i poszerzenia wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy OOŚ; zawarto w nich również odrębny rozdział poświęcony sektorowi jądrowemu.

Pkt 24 w załączniku I i pkt 13 lit. a) w załączniku II dotyczą przypadków zmiany i poszerzenia przedsięwzięć i mają szerokie zastosowanie, ponieważ obejmują modyfikacje wszystkich kategorii przedsięwzięć wchodzących w zakres dyrektywy OOŚ. Prawidłowe stosowanie przepisów dyrektywy OOŚ w odniesieniu do przypadków zmiany i poszerzenia przedsięwzięć ma kluczowe znaczenie dla ogólnie rozumianego wdrażania tej dyrektywy.

Niektóre z wydanych ostatnio orzeczeń, w szczególności orzeczenie Trybunału w sprawie C-411/17 ⁽³⁾ dotyczące przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowej w Doel w Belgii (zwane dalej „orzeczeniem w sprawie Doel”), wprowadziły nowe elementy, które należy wziąć pod uwagę w kontekście dokonywania zmian w przedsięwzięciach zgodnie z załącznikiem I, i potwierdziły główne zasady regulujące kwestie związane ze stosowaniem przepisów dyrektywy OOŚ. Ponadto, z uwagi na ich ogólny charakter proceduralny, zarówno kategoria przedsięwzięć wiążących się z wprowadzeniem zmian w przedsięwzięciu, jak i kategoria przedsięwzięć wiążących się z poszerzeniem przedsięwzięcia były przedmiotem licznych wezwań do udzielenia informacji dotyczących stosowania powiązanych z nimi przepisów składanych przez właściwe organy krajowe i inne zainteresowane strony.

Dlatego też – mając na uwadze powyższe kwestie – Komisja postanowiła opublikować niniejsze wytyczne, aby opisać wspomniane pojęcia oraz omówić zasady ustanowione w dyrektywie OOŚ, uwzględniając przewidziane w niej definicje i przepisy. Dzięki przedstawieniu osadzonych w określonym kontekście przykładów wywiązywania się z zobowiązań ustanowionych w dyrektywie OOŚ, propagowaniu stosowania spójnego podejścia oraz ujęciu przepisów mających zastosowanie do przypadków zmiany i poszerzenia przedsięwzięć w określonych ramach wytyczne mają przyczynić się do usprawnienia wdrażania dyrektywy OOŚ.

Zważywszy na mnogość praktycznych sytuacji, które są niejednokrotnie złożone, a także fakt, że przepisy dyrektywy OOŚ mają zastosowanie do wielu różnych sektorów i rodzajów przedsięwzięć, przedstawienie wyczerpującego wykazu przykładów nie jest możliwe. Dlatego też właściwe organy krajowe mogą być zmuszone do stosowania wymogów przewidzianych w dyrektywie OOŚ w poszczególnych przypadkach oraz do przeprowadzania oceny w każdym indywidualnym przypadku, biorąc pod uwagę jego specyfikę. Aby zapewnić spójne wdrażanie dyrektywy OOŚ, Komisja zachęca państwa członkowskie do inicjowania – na zasadzie dobrowolności – analizy porównawczej zmian i poszerzeń przedsięwzięć. Taka analiza zapewniłaby możliwość zgromadzenia wiedzy fachowej i porównania przykładów z poszczególnych państw członkowskich, co mogłoby ostatecznie doprowadzić do opracowania wspólnej metodyki na szczeblu UE i usprawnienia praktycznego wdrażania przepisów dyrektywy w konkretnych przypadkach.

1.1. Dostępne źródła informacji

Prawo do dokonywania wiążącej wykładni prawa Unii Europejskiej przysługuje wyłącznie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dyrektywa OOŚ była niejednokrotnie przedmiotem postępowań wszczynanych przed Trybunałem, przy czym szereg spraw dotyczyło kwestii związanych z definicjami, opisem lub zakresem poszczególnych kategorii przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II.

Orzeczenia Trybunału zawierają kluczowe zasady ogólne ułatwiające dokonanie wykładni nie tylko kategorii przedsięwzięć wymienionych w dyrektywie OOŚ, ale również innych pojęć, uwzględniając wykładnię samego pojęcia „przedsięwzięcia”.

Poza niniejszymi wytycznymi służby Komisji opracowały również broszurę poświęconą orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko ⁽⁴⁾, która jest przez nie regularnie aktualizowana.

W dyrektywie OOŚ zawarto bezpośrednie odniesienia do innych umów międzynarodowych, takich jak Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (konwencja z Espoo) ⁽⁵⁾ i Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencja z Aarhus) ⁽⁶⁾. Wykładni przepisów dyrektywy OOŚ należy zatem dokonywać zgodnie z postanowieniami

⁽¹⁾ Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 124 z 25.4.2014, s. 1.

⁽³⁾ C-411/17, Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, ECLI:EU:C:2019:622.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdfhttps://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf (dokument ten nie zawiera oficjalnego stanowiska Komisji ani nie jest wiążący dla Komisji; w niniejszym zawiadomieniu nie zatwierdza się również jego treści).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 104 z 24.4.1992, s. 7.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 4.

tych konwencji ⁽⁷⁾. Ponadto, zważywszy na szerokie spektrum sektorów objętych przepisami dyrektywy OOŚ, definicje terminów zawartych w załącznikach I i II lub odnoszących się do działań przewidzianych w tych załącznikach ustanowiono w wielu różnych instrumentach prawnych przyjętych na szczeblu UE ⁽⁸⁾.

Przygotowując niniejsze wytyczne, Komisja opierała się na wytycznych dotyczących stosowania postanowień konwencji z Espoo w odniesieniu do przypadków przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych opracowanych w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) ⁽⁹⁾.

2 NAJWAŻNIEJSZE ZASADY I DEFINICJE

2.1 Ocena oddziaływania na środowisko – zakres

W dyrektywie OOŚ ustanowiono obowiązki proceduralne mające zastosowanie do objętych jej zakresem przedsięwzięć publicznych i prywatnych, które mogą wywierać znaczące skutki na środowisko. Wspomniane przedsięwzięcia muszą uzyskać zezwolenie na inwestycję i zostać poddane ocenie pod kątem ich wpływu na środowisko przed wydaniem takiego zezwolenia.

Przedsięwzięcia wchodzące w zakres dyrektywy OOŚ zostały podzielone na kategorie i wymienione w załącznikach I i II. Przedsięwzięcia wymienione w załączniku I to przedsięwzięcia, które uznaje się za wywierające znaczące skutki w środowisku i które – co do zasady – podlegają obowiązkowej ocenie (art. 4 ust. 1 dyrektywy OOŚ). Zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy OOŚ, z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków, o których mowa w art. 2 ust. 4 tej dyrektywy, wpływ na środowisko wywierany przez przedsięwzięcia objęte załącznikiem I do dyrektywy musi jako taki być poddawany systematycznej ocenie przed udzieleniem zezwolenia ⁽¹⁰⁾. Oznacza to, że państwa członkowskie nie dysponują żadną swobodą uznania w tym zakresie. Ponadto dla większości kategorii przedsięwzięć wymienionych w załączniku I ustanowiono progi, które są bezpośrednio powiązane z zakresem stosowania dyrektywy. Jeżeli w ustawodawstwie krajowym ustanowiono by progi dla kategorii przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, w odniesieniu do których w załączniku tym nie ustanowiono żadnych progów, skutkowałoby to ograniczeniem zakresu stosowania dyrektywy OOŚ ⁽¹¹⁾.

Przedsięwzięcia wymienione w załączniku II nie zawsze muszą wywierać znaczące skutki w środowisku. Tego rodzaju przedsięwzięcia powinny zostać poddane procesowi rozstrzygnięcia – określanego powszechnie jako „wstępna kontrola” – aby ustalić, czy mogą one potencjalnie wywrzeć znaczące skutki w środowisku. Zgodnie z art. 2 dyrektywy OOŚ rozstrzygnięcia służącego ustaleniu, czy przedsięwzięcie może potencjalnie wywierać znaczący wpływ na środowisko, można dokonać w ramach badania indywidualnego, poprzez ustanowienie progów lub kryteriów lub poprzez połączenie tych metod, biorąc pod uwagę odpowiednie kryteria wyboru przewidziane w załączniku III do dyrektywy (cechy przedsięwzięć, lokalizacja przedsięwzięć, rodzaj i cechy potencjalnego oddziaływania).

W art. 2 ust. 1 dyrektywy OOŚ – w którym ustanowiono kluczową zasadę przewodnią dyrektywy i wyznaczono jej podstawowy cel – ograniczono swobodę uznania państw członkowskich, w szczególności jeżeli chodzi o przedsięwzięcia wymienione w załączniku II, poprzez ustanowienie wymogu, zgodnie z którym przedsięwzięcia muszą zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko, jeżeli mogą one potencjalnie wywierać znaczące skutki w środowisku m.in. z racji swojego charakteru, wielkości lub lokalizacji ⁽¹²⁾.

2.2 Najważniejsze istotne definicje i przepisy dyrektywy OOŚ

W niniejszej sekcji omówiono główne istotne definicje i przepisy związane z przedsięwzięciami oraz z wprowadzaniem w nich zmian lub ich poszerzaniem.

⁽⁷⁾ Zob. w tym względzie opinia rzecznik generalnej Juliane Kokott dotycząca sprawy C-411/17, pkt 105 („Ponieważ dyrektywa OOŚ ma w znacznym stopniu dokonać transpozycji konwencji [z Espoo], pożądane jest jednak dokonanie jej wykładni zgodnie z konwencjami. Ponadto kompetencje Unii muszą być wykonywane w poszanowaniu prawa międzynarodowego, tak że wykładnia prawa wtórnego Unii powinna zasadniczo następować w zgodzie z jej zobowiązaniami międzynarodowymi”).

⁽⁸⁾ Różne akty ustawodawcze mogą służyć realizacji różnych celów, co z kolei może wywierać wpływ na zakres i znaczenie klasyfikacji przedsięwzięć oraz zawartych w nich definicji. Z tego względu określony sposób sklasyfikowania przedsięwzięcia w jednej dyrektywie niekoniecznie musi precyzyjnie określać sposób, w jaki należy dokonać wykładni tego rodzaju przedsięwzięcia w kontekście przepisów innej dyrektywy. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału (zob. np. sprawa C-227/01 Komisja/Hiszpania) wykładni prawa Unii należy dokonywać poprzez odniesienie się do celu i ogólnych cech systemu przepisów, których część stanowi to prawo.

⁽⁹⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf

⁽¹⁰⁾ Zob. w tym względzie sprawa C-486/04 Komisja/Włochy, pkt 45, oraz sprawa C-255/05 Komisja/Włochy, pkt 52.

⁽¹¹⁾ Zob. C-435/09 Komisja/Belgia, pkt 86 i 88.

⁽¹²⁾ C-72/95 Kraaijeveld i in., pkt 50; C-2/07 Abraham i in., pkt 37; C-75/08 Mellor, pkt 50; C-427/07 Komisja/Irlandia, pkt 41.

2.2.1 Przedsięwzięcie

W art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy OOS zawarto następującą definicję „przedsięwzięcia”:

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

Występowanie robót fizycznych

Trybunał spójnie potwierdził w szeregu orzeczeń ⁽¹³⁾, że pojęcie „przedsięwzięcie” odnosi się do robót lub interwencji materialnych. Odnowienie istniejącego pozwolenia (np. na eksploatację portu lotniczego, jak miało to miejsce w sprawie C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., pkt 24, lub na utworzenie składowiska odpadów, jak miało to miejsce w sprawie C-121/11 Pro-Braine i in., pkt 31) przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu przepisów art. 1 ust. 2 lit. a). Dlatego też istnienie robót lub interwencji materialnej stanowi warunek wstępny uznania danej działalności za „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOS.

W orzeczeniu w sprawie Doel Trybunał przypomniał, że: „[z] orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie »przedsięwzięcia«, w szczególności w świetle brzmienia art. 1 ust. 2 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy OOS, dotyczy robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca” (pkt 62).

Zastosowanie tej samej zasady do pkt 24 w załączniku I i do pkt 13 lit. a) w załączniku II do dyrektywy oznacza, że aby zmiany lub poszerzenia istniejących przedsięwzięć można było uznać za wchodzące w zakres dyrektywy OOS i w zakres definicji przedsięwzięcia przedstawionej w jej art. 1 ust. 2 lit. a), muszą one wiązać się z przeprowadzeniem robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny pierwotnych przedsięwzięć ⁽¹⁴⁾.

2.2.2 Zezwolenie na inwestycję

W art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy OOS zawarto następującą definicję „zezwolenia na inwestycję”:

- c) „zezwolenie na inwestycję” oznacza decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

Konieczność uzyskania zezwolenia na inwestycję

Trybunał kilkakrotnie podkreślał, że „[p]aństwa członkowskie winny wykonywać dyrektywę OOS w sposób odpowiadający w pełni stawianym przez nią wymogom, z uwzględnieniem jej podstawowego celu, którym jest, zgodnie z jej art. 2 ust. 1, poddawanie, przed wydaniem zezwolenia na inwestycję, przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki dla środowiska naturalnego, w szczególności ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, procedurze uzyskania zezwolenia na inwestycję oraz ocenie w zakresie ich oddziaływania na środowisko” ⁽¹⁵⁾.

W związku z powyższym zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć w rozumieniu pkt 24 w załączniku I lub pkt 13 lit. a) w załączniku II do dyrektywy OOS, które mogą potencjalnie wyrzucić znaczące skutki w środowisku, muszą zostać objęte wymogiem uzyskania zezwolenia na inwestycję.

Forma zezwolenia na inwestycję

Zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie OOS zezwolenie na inwestycję to decyzja właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Sprawa C-2/07 Abraham i in., pkt 23; Sprawa C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., pkt 24; C-121/11 Pro-Braine i in., pkt 31.

⁽¹⁴⁾ Na zasadzie analogii zob. sprawa C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., pkt 24; sprawa C-121/11 Pro-Braine i in., pkt 32.

⁽¹⁵⁾ C-287/98 Linster, pkt 52; C-486/04 Komisja/Włochy, pkt 36; C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 49; C-329/17 Prenninger i in., pkt 35.

⁽¹⁶⁾ W dyrektywie nie przewidziano wymogu uzyskania dodatkowej „zgody” na wydanie „zezwolenia na inwestycję”, zob. C-332/04 Komisja/Hiszpania, pkt 53.

Termin „zezwolenie na inwestycję” obejmuje szerokie spektrum instrumentów (tj. decyzje, pozwolenia i innego rodzaju upoważnienia), w zależności od procedur krajowych mających zastosowanie w danym państwie członkowskim. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma nie tytuł instrumentu ani procedura jego wydania zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego danego państwa członkowskiego, ale wywołany przez niego skutek prawny. Jak wskazał Trybunał, zakwalifikowanie danej decyzji jako „zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy OOS powinno być dokonane na podstawie prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii ⁽¹⁷⁾.

W dyrektywie OOS nie ustanowiono wymogu stosowania jednej procedury wydawania zezwoleń ⁽¹⁸⁾, przy czym zgodnie z art. 2 ust. 2 dyrektywy OOS ocena oddziaływania na środowisko „może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na inwestycję w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy”. Dlatego też w poszczególnych państwach członkowskich można zaobserwować różnice w terminologii stosowanej w kwestiach dotyczących zezwolenia na inwestycję. Obejmują one nie tylko różnice w tytułach (np. pozwolenie na budowę, decyzja, zgoda), ale również różnice w procedurze prowadzącej do wydania zezwolenia. Na przykład dopuszcza się możliwość wydania zezwolenia na inwestycję w ramach procedury administracyjnej na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym lub w ramach procedury ustawodawczej ⁽¹⁹⁾, o ile zapewniono zgodność z odpowiednimi przepisami dyrektywy OOS. Samo zezwolenie na inwestycję musi mieć formę wiążącej decyzji uprawniającej wykonawcę do przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia (tę samą zasadę stosuje się w przypadku procedur wieloetapowych, zob. kolejna sekcja).

Jeżeli zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć w rozumieniu pkt 24 w załączniku I lub pkt 13 lit. a) w załączniku II do dyrektywy OOS, które mogą potencjalnie wywrzeć znaczące skutki w środowisku, przyjmuje się w ramach procedury ustawodawczej, należy poddać je również ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 2 ust. 1 ⁽²⁰⁾.

W tym kontekście warto omówić również różnicę między zezwoleniem na inwestycję w rozumieniu dyrektywy OOS a pozwoleniem na eksploatację (instalacji/urządzenia/obiektu). Takie „pozwolenia”, zdefiniowane lub wykorzystywane w innych instrumentach prawnych, np. w dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych ⁽²¹⁾ lub w dyrektywie w sprawie składowania odpadów ⁽²²⁾, odgrywają istotną rolę w niektórych systemach prowadzenia działalności. Natomiast „zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu dyrektywy OOS upoważnia wykonawcę – zgodnie z definicją ustanowioną w tej dyrektywie – do przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia (np. do wykonania robót budowlanych, wzniesienia instalacji, wdrożenia systemów lub przeprowadzenia innych interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie ⁽²³⁾). Pozwolenie na eksploatację jest – zgodnie z obowiązującymi przepisami ⁽²⁴⁾ – powiązane przede wszystkim ze zgodą na przystąpienie do realizacji przedsięwzięcia i często opiera się na wcześniejszej decyzji wydanej w kontekście procedury wieloetapowej oraz wdraża tę decyzję. Jak wspomniano w poprzednich sekcjach, odnowienie pozwolenia na eksploatację przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca należy odróżnić od pojęcia „zezwolenia na inwestycję” ⁽²⁵⁾.

Zmiany i poszerzenia przedsięwzięć w ramach procedur wieloetapowych

Zgodę na realizację przedsięwzięć wydaje się niekiedy w toku złożonych procedur administracyjnych obejmujących różne etapy i procesy. W przypadku zidentyfikowania zmiany lub poszerzenia przedsięwzięcia ⁽²⁶⁾ kluczowe znaczenie ma ustalenie, „kiedy” należy przeprowadzić OOS i „co” powinno być przedmiotem oceny na poszczególnych etapach procedury. W ramach procedury udzielenia zezwolenia składającej się z szeregu etapów ocena musi zasadniczo zostać przeprowadzona jak najszybciej, aby zidentyfikować i ocenić wszystkie skutki dla środowiska, z jakimi może wiązać się realizacja przedsięwzięcia ⁽²⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ C-290/03 Barker – Crystal Palace, pkt 40–41.

⁽¹⁸⁾ C-50/09 Komisja/Irlandia, pkt 73–75. „Z przepisu [art. 2 ust. 2] wynika, że swoboda decyzyjna przysługująca państwom członkowskim obejmuje określenie przepisów proceduralnych i warunków udzielenia rozpatrywanego zezwolenia. Jednakże ze swobody tej można korzystać jedynie w granicach ustalonych we wspomnianej dyrektywie i o ile wybory dokonane przez państwa członkowskie gwarantują pełne przestrzeganie ustanowionych w niej celów”.

⁽¹⁹⁾ Aby uzyskać dodatkowe, bardziej szczegółowe informacje na ten temat, zob. sekcja 4 wytycznych Komisji dotyczących stosowania zwolnień na podstawie dyrektywy OOS (EUR-Lex - 52019XC1114(02) - PL - EUR-Lex (europa.eu)).

⁽²⁰⁾ Zob. sprawa Doel, pkt 103–114.

⁽²¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010, s. 17), art. 3 pkt 7 – „pozwolenie” oznacza pisemne zezwolenie na eksploatację całości lub części instalacji, obiektu energetycznego spalania, spalarni odpadów lub współspalarni odpadów.

⁽²²⁾ Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182 z 16.7.1999, s. 1).

⁽²³⁾ To, czy dany instrument można uznać za „zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy, nie zależy od jego nazwy (na szczeblu krajowym stosuje się np. terminy „pozwolenie na budowę”, „decyzja o warunkach zabudowy”, „pozwolenie na zagospodarowanie terenu”, „(zintegrowana) decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach”, „zezwolenie budowlane”, „pozwolenie lokalizacyjne”), ale od tego, czy spełnia on warunki określone w dyrektywie.

⁽²⁴⁾ Poza dyrektywą w sprawie emisji przemysłowych systemy wydawania pozwoleń ustanowiono również np. w prawodawstwie w zakresie odpadów – w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów lub w przepisach dyrektywy 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów. Przykład systemu udzielenia koncesji można znaleźć na przykład w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE itp.

⁽²⁵⁾ C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.

⁽²⁶⁾ Zasadę ustanowioną w niniejszej sekcji stosuje się również do nowych przedsięwzięć.

⁽²⁷⁾ C-201/02, Wells, pkt 52–53, pkt 1 sentencji.

W orzeczeniu w sprawie Doel Trybunał powołał się na istniejące orzecznictwo⁽²⁸⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS w przypadku przedsięwzięć podlegających przepisom tej dyrektywy ocenę oddziaływania na środowisko należy przeprowadzić „przed udzieleniem zezwolenia” (pkt 82). Trybunał stwierdził również, że „gdy prawo krajowe przewiduje, że procedura udzielenia zezwolenia na inwestycję odbywa się w kilku etapach, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna co do zasady zostać dokonana już wtedy, gdy możliwe jest określenie i ocena wszystkich skutków, jakie przedsięwzięcie to może wywierać na środowisko naturalne” (pkt 85).

Trybunał zwrócił również uwagę na sytuacje, w których procedura udzielenia zezwolenia składa się z kilku etapów, a jednym z nich jest wydanie decyzji głównej zawierającej ustalenia o charakterze wiążącym dla pozostałych decyzji wykonawczych. W takich przypadkach ocena oddziaływania na środowisko musi być powiązana z decyzją główną, chyba że niektóre skutki dla środowiska wystąpią dopiero na dalszym etapie procedury i będą powiązane z decyzjami wykonawczymi. Wówczas ocenę poświęconą takim dodatkowym skutkom wykrytym na dalszym etapie można przeprowadzić na tym dalszym etapie⁽²⁹⁾. W opinii Trybunału „decyzja główna” to decyzja definiująca „zasadnicze cechy” przedsięwzięcia, które nie byłyby omawiane ani zmieniane na dalszym etapie⁽³⁰⁾. W takich przypadkach państwa członkowskie muszą zapewnić powiązanie oceny oddziaływania na środowisko z decyzją główną.

Ponadto Trybunał odniósł się również do potrzeby oceny skutków wynikających z realizacji takich przedsięwzięć rozumianych jako całość. Jeżeli procedura udzielenia zezwolenia składa się z więcej niż jednego etapu, przy czym jeden z tych etapów wiąże się z wydaniem decyzji głównej, natomiast inny – z wydaniem decyzji wykonawczej, która nie może wykraczać poza ustalenia przyjęte w decyzji głównej, właściwy organ jest, w określonych okolicznościach, zobowiązany do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nawet po zatwierdzeniu projektu budowlanego, gdy doszło już do zatwierdzenia zastrzeżonych kwestii⁽³¹⁾. Wspomniana ocena musi mieć kompleksowy charakter i obejmować wszystkie aspekty przedsięwzięcia, które nie zostały jeszcze poddane ocenie lub które wymagają ponownego ocenienia. Jak podkreślił Trybunał, w dyrektywie OOS przyjęto podejście zakładające przeprowadzanie ogólnej oceny skutków przedsięwzięć lub zmian w środowisku pojawiających się w następstwie ich realizacji, które nie mogą ograniczać się wyłącznie do bezpośrednich skutków samych zaplanowanych robót oraz do wpływu na środowisko, który może wynikać ze stosowania i eksploatacji produktu końcowego tych robót⁽³²⁾. Taką ocenę przeprowadza się również niezależnie od tego, czy dane przedsięwzięcie ma charakter transgraniczny, czy też nie⁽³³⁾.

2.2.3 Dzielenie przedsięwzięć

Celu leżącego u podstaw dyrektywy OOS nie można obchodzić poprzez dzielenie przedsięwzięć, a niespełnienie wymogu uwzględnienia łącznego wpływu wywieranego przez szereg przedsięwzięć nie może w praktyce oznaczać uchylecia się od obowiązku przeprowadzenia oceny w sytuacji, w której łączny wpływ takich przedsięwzięć może potencjalnie wyrzucić znaczące skutki w środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS⁽³⁴⁾. Może mieć to znaczenie w szczególności w przypadku złożonych przedsięwzięć realizowanych w etapach, w odniesieniu do których konieczne może okazać się późniejsze wystąpienie o zezwolenie.

Jeżeli szereg przedsięwzięć ujmowanych łącznie może potencjalnie wyrzucić znaczące skutki w środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS, ich skumulowany wpływ na środowisko należy ocenić, traktując je jako jedną całość. W swoim orzecznictwie Trybunał zaleca poddawanie przepisów dyrektywy OOS wykładni rozszerzającej i podkreśla, że celem dyrektywy jest „całościowa ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne przez przedsięwzięcia lub ich zmianę”⁽³⁵⁾.

Na przykład, odnosząc się do kwestii długości, Trybunał stwierdził, że przedsięwzięcia obejmującego dalsze odległości nie można podzielić na kolejne krótkie odcinki, aby wyłączyć z przepisów dyrektywy zarówno przedsięwzięcie jako całość, jak i odcinki powstałe w wyniku tego podziału. Zapewnienie takiej możliwości mogłoby poważnie ograniczyć skuteczność dyrektywy, ponieważ zainteresowane organy mogłyby uniknąć konieczności spełnienia ustanowionych w niej wymogów po prostu poprzez podzielenie przedsięwzięcia obejmującego dalsze odległości na kolejne krótkie odcinki⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Sprawa C-201/02 Wells; sprawa C-508/03 Komisja/Zjednoczone Królestwo; sprawa C-290/03 Barker.

⁽²⁹⁾ C-201/02 Wells oraz C-2/07 Abraham i in.

⁽³⁰⁾ Zob. pkt 88 orzeczenia w sprawie Doel: „88. Z powyższego wynika, że nawet jeśli wdrożenie tych środków wymaga przyjęcia późniejszych aktów w ramach skomplikowanego i ujętego w ramy procesu w celu zapewnienia zgodności z normami zabezpieczeń i bezpieczeństwa mającymi zastosowanie do wspomnianej przemysłowej produkcji energii elektrycznej pochodzącej z źródeł jądrowych i nawet jeśli środki te wymagają w szczególności, jak wynika z uzasadnienia ustawy z dnia 28 czerwca 2015 r., uprzedniej zgody AFCN, to niemniej jednak środki te, po przyjęciu ich przez ustawodawcę krajowego, definiują zasadnicze cechy przedsięwzięcia i nie mogą już być a priori przedmiotem dyskusji czy być podawane w wątpliwość.”

⁽³¹⁾ W wyroku w sprawie C-50/09 Trybunał stwierdził, że „[w] celu spełnienia zobowiązania ciążącego na [nim] zgodnie z omawianym art. 3 właściwy organ środowiskowy nie może ograniczyć się do określenia i opisanego bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia dla niektórych elementów, lecz musi również ocenić je w odpowiedni sposób dla każdego indywidualnego przypadku” (pkt 37). Zob. również sprawa C-508/03 Komisja/Zjednoczone Królestwo, pkt 103–106.

⁽³²⁾ C-2/07 Abraham i in. – port lotniczy w Liège, pkt 42–43; C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, pkt 39.

⁽³³⁾ C-205/08 Umweltschutz von Kärnten, pkt 51.

⁽³⁴⁾ C-392/96 Komisja/Irlandia, pkt 76 i 82; C-142/07 Ecologistas en Acción-CODA, pkt 44; C-205/08 Umweltschutz von Kärnten, pkt 53; C-2/07 Abraham i in. port lotniczy w Liège, pkt 27; C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., pkt 36; Sprawa C-244/12 Salzburger Flughafen, pkt 37.

⁽³⁵⁾ Sprawa C-2/07 Abraham i in. – port lotniczy w Liège, pkt 42.

⁽³⁶⁾ Sprawa C-227/01 Komisja/Hiszpania, pkt 53.

Trybunał podkreślił również, że przy ustalaniu, czy w danym przypadku zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, konieczne może okazać się uwzględnienie kumulatywnych skutków wywieranych przez przedsięwzięcia, aby nie dopuścić do obchodzenia przepisów Unii Europejskiej poprzez dzielenie przedsięwzięć, które – w przypadku ich łącznego rozpatrzenia – mogą potencjalnie wywierać znaczące skutki w środowisku. Zadaniem organów krajowych jest zbadanie w świetle tego orzecznictwa, czy i w jakim zakresie należy ocenić w sposób kompleksowy skutki wywierane na środowisko przez omawiane przedsięwzięcia oraz przez przedsięwzięcia, które zostały już zrealizowane ⁽³⁷⁾.

2.2.4 Ocena ogólnych skutków przedsięwzięcia

W orzeczeniu w sprawie Doel potwierdzono inną istotną zasadę ustanowioną w dyrektywie OOS, mianowicie obowiązek oceny ogólnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i przeprowadzenia kompleksowej OOS. W pkt 64–72 Trybunał stwierdził, że środki przewidziane na potrzeby przedłużenia istniejącego przedsięwzięcia (środki służące wznowieniu działalności elektrowni jądrowej na okres 10 lat lub przesunięciu jej zamknięcia o 10 lat, o których mowa w pkt 59) nie mogą być postrzegane w oderwaniu od prac modernizacyjnych, z którymi są one nierozdzielnie powiązane, a zatem należy uznać, że stanowią one wspólnie jedno przedsięwzięcie. Tym samym środków przewidzianych w ustawie z 2015 r. (przedłużenie okresu eksploatacji) nie można sztucznie odseparować od prac, których wykonanie było konieczne z technicznego i finansowego punktu widzenia. Ustawodawca dysponował wiedzą na temat tych prac; były one również powiązane z ustawą (zob. pkt 67–69). Choć odpowiedzialność za zweryfikowanie zgodności z przedmiotową zasadą spoczywa na sędzim sądu krajowego, Trybunał uznał, że wspomniane środki i prace stanowiły część tego samego przedsięwzięcia (pkt 71).

Ponadto obowiązek oceny ogólnych skutków przedsięwzięcia postrzeganego jako całość ma szczególnie istotne znaczenie w przypadku wprowadzenia licznych zmian technicznych lub operacyjnych w trakcie eksploatacji instalacji. Choć poddawanie urządzenia regularnej konserwacji i wprowadzanie w nim różnego rodzaju usprawnień w zakresie bezpieczeństwa, które – w przypadku poddania ich indywidualnej ocenie – nie stwarzają żadnego poważnego zagrożenia dla środowiska, stanowi powszechną praktykę, to w przypadku gdyby tego rodzaju operacje można było wyraźnie powiązać ze sobą i uznać je za przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS, należałoby ocenić łączny wpływ wywierany przez nie na środowisko, traktując je jako jedną całość.

Dlatego też w przypadku istnienia nierozdzielnego związku między szeregiem drobnych zmian potwierdzającego, że tego rodzaju drobne zmiany stanowią część jednego złożonego działania (podejmowanego np. w możliwym do dowiedzenia celu polegającym na przedłużeniu okresu eksploatacji elektrowni jądrowej lub instalacji), zmiany te można uznać za przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS. Dokumenty techniczne, plany zarządzania, plany inwestycyjne, akty administracyjne lub ustawy, a także uzasadnienia powiązane z aktami administracyjnymi lub ustawami, mogą okazać się przydatne przy ustalaniu, czy szereg zmian jest ze sobą nierozdzielnie powiązanych i czy zmiany te stanowią część złożonego działania (podejmowanego w możliwym do dowiedzenia celu polegającym na przedłużeniu okresu eksploatacji elektrowni jądrowej).

Konieczność traktowania przedsięwzięcia jako całości (zarówno jeżeli chodzi o jego poszczególne elementy, jak i o wywierane przez nie skutki) została dodatkowo podkreślona w zmienionej dyrektywie OOS ⁽³⁸⁾.

2.2.5 Działania naprawcze podejmowane w przypadku niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

Państwa członkowskie muszą wdrażać dyrektywę OOS w sposób w pełni zgodny z ustanowionymi w niej wymogami, mając na uwadze jej podstawowy cel. Z art. 2 ust. 1 wynika jasno, że przed udzieleniem zezwolenia na inwestycję przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie wyrzucić znaczące skutki w środowisku m.in. z uwagi na ich charakter, rozmiary lub lokalizację, powinny zostać objęte wymogiem uzyskania zezwolenia na inwestycję i poddane ocenie w odniesieniu do ich skutków ⁽³⁹⁾. Zgodnie z podstawową zasadą ustanowioną w dyrektywie przedsięwzięcia wymienione w załącznikach I i II do dyrektywy należy poddać, odpowiednio, OOS lub wstępnej kontroli przed wydaniem w odniesieniu do nich zezwolenia na inwestycję.

W przeciwnym wypadku wykonawca „nie może rozpocząć prac dotyczących danego przedsięwzięcia, nie naruszając wymogów zmienionej dyrektywy” ⁽⁴⁰⁾.

W dyrektywie OOS nie przewidziano możliwości przeprowadzenia OOS ani wstępnej kontroli *ex post*; przeprowadzenie OOS lub wstępnej kontroli nie stanowi również środka ochrony prawnej, z którego można skorzystać w przypadku niespełnienia wymogów dyrektywy OOS. Niepoddanie przedsięwzięć wymienionych w załączniku II wstępnej kontroli lub nieprzeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku I stanowi naruszenie prawa Unii Europejskiej ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Sprawa C-244/12 Salzburger Flughafen, pkt 37. Przedsięwzięcia, których dotyczyła przedmiotowa sprawa, były związane z budową dodatkowych obiektów na potrzeby portu lotniczego (tj. magazynów, poszerzenia powierzchni parkingowych oraz powierzchni dla miejsc postojowych samolotów), którą należało ocenić w połączeniu z innymi przedsięwzięciami zatwierdzonymi wcześniej (tj. budową nowego terminalu).

⁽³⁸⁾ Zob. załącznik II.A pkt 1 lit. a), załącznik III pkt 1 lit. a) i załącznik IV pkt 1 lit. b), a także motyw 22 dyrektywy 2014/52/UE („Aby zapewnić wysoki poziom ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzkiego, procedury preselekcji oraz oceny oddziaływania na środowisko powinny uwzględniać wpływ całości danego przedsięwzięcia, w tym – w stosownych przypadkach – jego ingerencję w struktury podpowierzchniowe i w podziemie na etapie budowy, eksploatacji oraz – w stosownych przypadkach – rozbiórki”).

⁽³⁹⁾ C-287/98 Linster, pkt 52; C-486/04 Komisja/Włochy, pkt 36; C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 49.

⁽⁴⁰⁾ Sprawa C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 51. „[...] art. 2 ust. 1 wspomnianej dyrektywy należy interpretować bezwzględnie jako oznaczający, że jeżeli wnioskodawca nie ubiegał się o wymagane zezwolenie i następnie go nie uzyskał i nie przeprowadził wcześniej oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli jest ona wymagana, nie może rozpocząć prac dotyczących danego przedsięwzięcia, nie naruszając wymogów zmienionej dyrektywy”.

⁽⁴¹⁾ Ponadto w przypadku zaniechania przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko lub wstępnej kontroli zadaniem sądów krajowych jest zbadanie, czy spełnione są wymogi prawa Unii dotyczące powstania uprawnienia do odszkodowania, w tym w szczególności czy istnieje bezpośredni związek przyczynowy między zarzucanym naruszeniem a poniesioną szkodą (sprawa C-420/11 Leth, pkt 48).

Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są jednak zobowiązane do podjęcia działań naprawczych w celu wyeliminowania skutków naruszenia prawa Unii. Konieczność podjęcia działań naprawczych w przypadku niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia OOS wynika z zasady współpracy ustanowionej w pierwotnym prawie Unii i utrwalonym orzecznictwie⁽⁴²⁾. Właściwe organy są zatem zobowiązane do podejmowania – w zakresie przysługujących im uprawnień – działań niezbędnych do wyeliminowania skutków niewywiązania się z obowiązku przeprowadzenia OOS, np. cofając lub zawieszając już wydane zezwolenie na inwestycję w celu przeprowadzenia takiej oceny, w granicach autonomii proceduralnej państw członkowskich⁽⁴³⁾.

Choć w opinii Trybunału prawo Unii nie może stanąć na przeszkodzie temu, aby obowiązujące normy krajowe pozwoliły w pewnych wypadkach na konwalidację operacji lub działań nieprawidłowych w jego świetle, to jednak możliwość taka jest uwarunkowana tym, że nie będzie ona stwarzać zainteresowanym okazji do obejścia norm prawa Unii lub uchylecia się od ich stosowania i że pozostanie ona wyjątkiem⁽⁴⁴⁾.

Przeprowadzenie OOS *ex post* stanowi potencjalny środek naprawczy, który można zastosować w przypadku faktycznego niewywiązania się z obowiązku spełnienia wymogów dyrektywy OOS (np. w sytuacjach, w których zezwolenie na inwestycję zostało już wydane bez przeprowadzenia OOS, a stosowne prace albo zostały już zakończone, albo mają zostać wkrótce wykonane).

Trybunał stwierdził, że ocena przeprowadzana po zakończeniu realizacji przedsięwzięcia i rozpoczęciu jego eksploatacji nie może ograniczać się do jego przyszłego wpływu na środowisko, ale musi uwzględniać również wpływ na środowisko, jaki przedsięwzięcie to wywierało od chwili zakończenia jego realizacji. Dlatego też w przypadku niespełnienia przewidzianego w dyrektywie OOS wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przepisy prawa Unii – z jednej strony – zobowiązują państwa członkowskie do wyeliminowania skutków tej sytuacji, ale – z drugiej strony – nie uniemożliwiają konwalidacji poprzez przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko po zakończeniu realizacji danego przedsięwzięcia i rozpoczęciu jego eksploatacji, o ile:

- przepisy krajowe umożliwiające dokonanie takiej konwalidacji nie przyznają zainteresowanym stronom możliwości obchodzenia przepisów prawa Unii ani uchylania się od ich stosowania oraz
- ocena dokonywana na potrzeby konwalidacji nie jest przeprowadzana wyłącznie w odniesieniu do przyszłego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, ale uwzględnia również jego wpływ na środowisko od czasu zakończenia jego realizacji⁽⁴⁵⁾.

Z procedur zakładających przeprowadzanie OOS *ex post* powinno się korzystać wyłącznie w wyjątkowych przypadkach – muszą mieć one charakter środka naprawczego służącego zapewnieniu osiągnięcia celu dyrektywy OOS, nawet jeżeli procedura nie została formalnie przeprowadzona, i nie powinny być stosowane przez państwa członkowskie do obchodzenia wymogów dyrektywy OOS⁽⁴⁶⁾.

Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek podjęcia wszelkich możliwych działań, aby wyeliminować niezgodne z prawem skutki nieprzeprowadzenia OOS, ma również zastosowanie w przypadku niespełnienia wymogu przeprowadzenia OOS w odniesieniu do zmian lub poszerzeń przedsięwzięć.

3 ZARZĄDZANIE ZMIANAMI I POSZERZENIAMI PRZEDSIĘWZIĘĆ

3.1 Informacje ogólne

Początkowo Dyrektywa Rady 85/337/EWG⁽⁴⁷⁾ nie miała bezpośredniego zastosowania do zmian ani poszerzeń istniejących przedsięwzięć, z wyjątkiem zawartego w pkt 12 załącznika II odniesienia do „[zmian] przedsięwzięć rozwojowych wymienionych w załączniku I oraz przedsięwzięć wymienionych w załączniku II, realizowanych wyłącznie lub głównie w celu rozwoju i wypróbowania nowych metod lub produktów nieużywanych dłużej niż przez jeden rok” (pkt 12 w załączniku II).

⁽⁴²⁾ Sprawa C-201/02 Wells, pkt 66–70.

⁽⁴³⁾ Sprawa C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 59 „[...] Właściwe władze są zatem zobowiązane do podjęcia środków, które są niezbędne, by zapobiec unikaniu oceny skutków dla środowiska, na przykład cofając lub zawieszając wydane już zezwolenia w celu przeprowadzenia takiej oceny, w granicach autonomii proceduralnej państw członkowskich”.

⁽⁴⁴⁾ Sprawy C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 57; C-416/10 Križan i in., pkt 87; C-348/15 Stadt WienerNeustadt, pkt 36; C-411/17 Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, pkt 174.

⁽⁴⁵⁾ Sprawy C-196/16 i C-197/16 Comune di Corridonia, pkt 35–41 i 43; C-117/17 Castelbellino, pkt 30; C-411/17 Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, pkt 175.

⁽⁴⁶⁾ C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 57; C-416/10 Križan i in., pkt 87; C-348/15 Stadt WienerNeustadt, pkt 36.

⁽⁴⁷⁾ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz.U. L 175 z 5.7.1985, s. 40).

Dwanaście lat po przyjęciu pierwotnej wersji dyrektywy w załączniku II dodano pkt 13 lit. a) dotyczący pierwszej kategorii przedsięwzięć obejmującej zmiany wprowadzane w przedsięwzięciach – brzmienie tej litery pozostało niezmienione do dziś. Mianowicie, Dyrektywa Rady 97/11/WE⁽⁴⁸⁾ zmieniono dyrektywę 85/337/EWG, wprowadzając pkt 13 w załączniku II do tej dyrektywy o następującym brzmieniu: „[w]szelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą mieć znaczące niekorzystne oddziaływanie na środowisko naturalne”⁽⁴⁹⁾.

Sześć lat po dodaniu pierwszej kategorii przedsięwzięcia obejmującej zmiany wprowadzane w przedsięwzięciach w załączniku I dodano pkt 24. Celem zmian wprowadzonych na mocy dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽⁵⁰⁾, które służyły dostosowaniu prawodawstwa wspólnotowego do postanowień konwencji z Aarhus, było doprecyzowanie, że przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest obowiązkowe w przypadku „[j]akiegokolwiek zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku”.

Od chwili dodania pkt 24 w załączniku I do dyrektywy Trybunał wydał tylko jedno orzeczenie, w którym dokonał wykładni tej kategorii przedsięwzięć, tj. orzeczenie w sprawie C-411/17.

3.2 Pojęcie zmiany/poszerzenia przedsięwzięcia

W dyrektywie OOS nie ustanowiono definicji terminów „zmiana” ani „poszerzenie”; nie przedstawiono w niej również żadnych przykładów tego rodzaju działań. To, czy dane działanie można uznać za zmianę lub poszerzenie, będzie zależało od rodzaju przedsięwzięcia. W sekcjach 3.3.1 i 3.3.2 poniżej przedstawiono pewne przykłady takich zmian lub poszerzeń, bazując na orzecznictwie TSUE.

W pkt 24 załącznika I oraz w pkt 13 lit. a) załącznika II ustanowiono konkretne kategorie przedsięwzięć obejmujące zmiany i poszerzenia wszystkich kategorii przedsięwzięć wchodzących w zakres dyrektywy OOS, uwzględniając wszystkie ich specyficzne właściwości.

3.3 Załącznik I do dyrektywy OOS – kategoria przedsięwzięcia, o której mowa w pkt 24 załącznika I

Pkt 24 załącznika I – Jakakolwiek zmiana lub poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku.

Pkt 24 załącznika I odnosi się wprost do wszelkich zmian lub poszerzeń przedsięwzięć objętych przepisami załącznika I, które – w stosownych przypadkach – osiągnęły progi ustanowione w tym załączniku⁽⁵¹⁾.

W orzeczeniu w sprawie Doel Trybunał doprecyzował kluczową zasadę wprowadzającą obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w przypadku zmian lub poszerzeń przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, która opiera się na ryzyku środowiskowym związanym z tego rodzaju zmianami.

Trybunał przypomniał, że oceny oddziaływania na środowisko muszą zostać przeprowadzone w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku do dyrektywy, jeżeli przedsięwzięcia te mogą powodować znaczące skutki dla środowiska naturalnego ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, po czym stwierdził, że:

- „78. *Odnośnie do pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS, z jego brzmienia i systematyki wynika, że dotyczy on zmian lub poszerzenia przedsięwzięcia, które – w szczególności z uwagi na ich charakter lub zakres – stwarzają podobne ryzyko oddziaływania na środowisko jak samo przedsięwzięcie.*
79. *Otóż środki rozpatrywane w postępowaniu głównym, których skutkiem jest przedłużenie o znaczący okres dziesięciu lat czasu trwania, wcześniej ograniczonego ustawą z dnia 31 stycznia 2003 r. do 40 lat, zezwolenia na przemysłową produkcję energii elektrycznej w dwóch omawianych elektrowniach, należy uznać – w połączeniu z poważnymi pracami remontowymi, które stały się niezbędne ze względu na przestarzałość tych elektrowni i obowiązek dostosowania ich do norm bezpieczeństwa – za środki o skali porównywalnej pod względem ryzyka oddziaływania na środowisko do skali pierwszego uruchomienia wspomnianych elektrowni.”*

⁽⁴⁸⁾ Dyrektywa Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. zmieniająca dyrektywę 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko (Dz.U. L 73 z 14.3.1997, s. 5).

⁽⁴⁹⁾ Zdarzeniem poprzedzającym dodanie kategorii przedsięwzięć, o której mowa w pkt 13 lit. a), do załącznika II do dyrektywy było wydanie wyroku w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., w którym Trybunał orzekł, że przepisy dyrektywy mają również zastosowanie do zmian wprowadzanych w przedsięwzięciach. Trybunał stwierdził, że sformułowanie „prace kanalizacyjne i przeciwpowodziowe” zawarte w pkt 10 lit. e) w załączniku II do dyrektywy 85/337/EWG (przed wprowadzeniem zmian na mocy dyrektywy 97/11/WE) należy interpretować jako obejmujące nie tylko budowę nowego wału, ale również modyfikację istniejącego wału, w tym jego przeniesienie, wzmocnienie lub poszerzenie, a także zastąpienie wału poprzez wzniesienie nowego wału w jego miejsce, niezależnie od tego, czy taki nowy wał będzie wytrzymałszy lub szerszy niż poprzedni, lub jako obejmujące połączenie tego rodzaju prac (pkt 42).

⁽⁵⁰⁾ 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 (Dz.U. L 156 z 25.6.2003, s. 17).

⁽⁵¹⁾ Jeżeli chodzi o zmiany/poszerzenia przedsięwzięć objętych przepisami załącznika I, które – choć znajdują się poniżej wyznaczonego progu – mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku, zob. pkt 13 lit. a) załącznika II.

W pkt 78 orzeczenia w sprawie Doel Trybunał ustanowił kluczową zasadę wprowadzającą obowiązek przeprowadzenia OOS w przypadku zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. Miarą oceny odpowiednich kryteriów jest ryzyko w zakresie skutków dla środowiska. Jeżeli ryzyko związane ze zmianą lub poszerzeniem przedsięwzięcia jest porównywalne z ryzykiem związanym z samą pierwotną kategorią przedsięwzięcia, przedsięwzięcie wchodzi w zakres pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS⁽⁵²⁾.

We wspomnianej sprawie Trybunał odniósł się zarówno do środków, których skutkiem jest przedłużenie czasu trwania zezwoleń na produkcję energii elektrycznej, jak i do zakresu prac. W pkt 79 Trybunał wspomniał o przedłużeniu okresu eksploatacji elektrowni jądrowych o znaczący okres (10 lat) oraz o konieczności przeprowadzenia poważnych prac remontowych⁽⁵³⁾. Trybunał stwierdził, że skala ryzyka środowiskowego, z jakim wiąże się realizacja przedsięwzięcia, jest porównywalna ze skalą ryzyka, które towarzyszyło pierwszemu uruchomieniu elektrowni jądrowych.

Zgodnie z treścią wyroku charakter lub zakres zmiany lub poszerzenia przedsięwzięcia stanowią niewyczerpujące przykłady kryteriów pozwalających ocenić, czy ryzyko środowiskowe jest zbliżone do ryzyka związanego z pierwotnym przedsięwzięciem. W wyroku nie stwierdzono również, że obydwa te kryteria muszą zostać spełnione łącznie. W tym kontekście kluczowym elementem wydaje się wykazanie w ramach ogólnej analizy danego przedsięwzięcia, że jego realizacja wiąże się z ryzykiem zbliżonym do ryzyka towarzyszącego pierwotnemu przedsięwzięciu (w omawianym przypadku ryzyka związanego z elektrowniami i reaktorami jądrowymi). Sugeruje to, że charakter i zakres zmiany/poszerzenia przedsięwzięcia nie muszą być jedynymi dopuszczalnymi kryteriami takiej oceny. Ponadto ryzyko niekoniecznie musi wynikać zarówno z charakteru, jak i z zakresu przedsięwzięcia, o ile jego charakter i zakres są zbliżone do charakteru i zakresu pierwotnego przedsięwzięcia. Wydaje się, że nie można wykluczyć, że ryzyko może również być spowodowane wyłącznie charakterem przedsięwzięcia albo wyłącznie jego zakresem („w szczególności z uwagi na ich charakter lub zakres”⁽⁵⁴⁾).

3.3.1 Załącznik I – Przedsięwzięcia, dla których ustanowiono progi

Dla ponad połowy kategorii przedsięwzięć wymienionych w załączniku I ustanowiono progi. W związku z powyższym zmiany lub poszerzenia takich przedsięwzięć, które osiągają wspomniane progi lub je przekraczają, należy poddać ocenie OOS, ponieważ wiążą się one z ryzykiem zbliżonym do ryzyka towarzyszącego pierwotnej kategorii przedsięwzięcia⁽⁵⁵⁾.

W tym miejscu warto jednak odnotować, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prace mające na celu zmodyfikowanie elementów istniejących przedsięwzięć, dla których w załączniku I wyznaczono progi, należy poddać starannej ocenie służącej ustaleniu, w jakich okolicznościach dochodzi do osiągnięcia tych progów. W wyroku w sprawie C-2/07 Abraham i in. Trybunał stwierdził, że „[...] robotami dotyczącymi zmiany portu lotniczego, którego pas startowy ma długość 2 100 metrów lub więcej, są nie tylko roboty, które mają na celu przedłużenie pasa, lecz wszystkie roboty⁽⁵⁶⁾ dotyczące budynków, instalacji lub wyposażenia tego portu lotniczego ze względu w szczególności na ich rodzaj, zakres i charakterystykę. Dzieje się tak zwłaszcza w przypadku robót mających na celu umożliwienie zwiększenia w znaczący sposób natężenia działalności portu lotniczego i ruchu lotniczego” (pkt 36)⁽⁵⁷⁾.

3.3.2 Załącznik I – Przedsięwzięcia, dla których nie ustanowiono progów

Podobnie jak w przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, dla których ustanowiono progi, za podlegającą przepisom pkt 24 załącznika I należy uznać każdą zmianę lub każde poszerzenie przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, dla których nie ustanowiono progów i które – w szczególności z uwagi na ich charakter lub zakres – stwarzają podobne ryzyko oddziaływania na środowisko jak samo przedsięwzięcie. Takie przedsięwzięcia wiążą się z nieodzownym ryzykiem spowodowania znaczących skutków w środowisku w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS, dlatego też powinny podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z jej art. 4 ust. 1⁽⁵⁸⁾.

Ponieważ w dyrektywie OOS nie określono procedury ustalania poziomu ryzyka w zakresie skutków przedsięwzięcia dla środowiska, odpowiedzialność za zbadanie danego przedsięwzięcia spoczywa na wykonawcach i właściwych organach. Istotnym elementem z punktu widzenia wykonawców i właściwych organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko jest ustalenie, od którego momentu zmiana lub poszerzenie przedsięwzięcia wymaga przeprowadzenia takiej oceny. W wytycznych dotyczących ustalania zakresu⁽⁵⁹⁾ i w wytycznych poświęconych sporządzaniu sprawozdania z OOS⁽⁶⁰⁾ zawarto wskazówki dla praktyków zajmujących się problematyką OOS dotyczące różnych sposobów ustalania ryzyka wywołania znaczących skutków w środowisku.

⁽⁵²⁾ Sprawa C-411/17, pkt 79–80.

⁽⁵³⁾ Zakres prac remontowych ustalono na podstawie budżetu inwestycyjnego przeznaczonego na potrzeby wspomnianych elektrowni, który opiewał na 700 mln EUR – zob. sprawa C-411/17, pkt 64.

⁽⁵⁴⁾ Ibid., pkt 78.

⁽⁵⁵⁾ Na podstawie pkt 24 załącznika I OOS należy przeprowadzić również w odniesieniu do „[j]akiegokolwiek zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w niniejszym załączniku, gdy taka zmiana lub poszerzenie samo w sobie napotyka progi podane w niniejszym załączniku”.

⁽⁵⁶⁾ Proponowane przedsięwzięcie dotyczyło zmiany infrastruktury portu lotniczego, budowy wieży kontroli lotów, nowych dróg dojazdowych do pasów i miejsc parkingowych oraz robót służących rozbudowaniu i poszerzeniu pasów startowych bez zmieniania ich długości.

⁽⁵⁷⁾ Słuszność tego podejścia potwierdzono również w orzeczeniu w sprawie C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in. oraz w orzeczeniu w sprawie C-244/12 Salzburger Flughafen/

⁽⁵⁸⁾ Na zasadzie analogii, zob. sprawa C-411/17 Doel, pkt 78.

⁽⁵⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf (dokument ten nie zawiera oficjalnego stanowiska Komisji ani nie jest wiążący dla Komisji; w niniejszym zawiadomieniu nie zatwierdza się również jego treści).

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf (dokument ten nie zawiera oficjalnego stanowiska Komisji ani nie jest wiążący dla Komisji; w niniejszym zawiadomieniu nie zatwierdza się również jego treści).

Niezależnie jednak od specyfiki danego przypadku, jak wspomniano w sekcji 2.2.2 państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić wykonywanie dyrektywy OOS w sposób odpowiadający w pełni stawianym przez nią wymogom, z uwzględnieniem jej podstawowego celu, którym jest, zgodnie z jej art. 2 ust. 1, poddawanie, przed wydaniem zezwolenia na inwestycję, przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, w szczególności ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, procedurze uzyskania zezwolenia na inwestycję oraz ocenie w zakresie ich oddziaływania na środowisko ⁽⁶¹⁾.

W załączniku I wyszczególniono 16 rodzajów przedsięwzięć, dla których nie ustanowiono żadnych progów – można podzielić je na trzy grupy: przedsięwzięcia związane z energią jądrową (pkt 2 lit. b) i pkt 3 załącznika I), instalacje przemysłowe (pkt 4, pkt 6, pkt 9, pkt 18 lit. a) i pkt 22 załącznika I) oraz przedsięwzięcia liniowe takie jak budowa dalekobieżnych linii kolejowych, autostrad i dróg szybkiego ruchu (pkt 7 lit. a) załącznika I – dalekobieżne linie ruchu kolejowego ⁽⁶²⁾ oraz pkt 7 lit. b) załącznika I).

W części 1 sentencji wyroku w sprawie C-411/17 Trybunał stwierdził, że wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, którego celem jest przesunięcie o dziesięć lat pierwotnie wyznaczonej przez ustawodawcę krajowego daty jej wyłączenia i zakończenia przez nią działalności, oraz przesunięcie również o dziesięć lat pierwotnie przewidzianego przez tego ustawodawcę terminu wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej – środki, które wiążą się z poważnymi ⁽⁶³⁾ pracami modernizacyjnymi w danych elektrowniach mogącymi wpłynąć na stan fizyczny miejsca – stanowią „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektywy OOS, które należy co do zasady poddać ocenie oddziaływania na środowisko przed przyjęciem tych środków.

Na zasadzie analogii, ocenie należy poddać zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w załączniku I, dla których nie ustanowiono progu i które – w szczególności z uwagi na ich charakter lub zakres – stwarzają podobne ryzyko oddziaływania na środowisko jak samo pierwotne przedsięwzięcie.

3.4 Załącznik II do dyrektywy OOS – kategoria przedsięwzięcia, o której mowa w pkt 13 lit. a) załącznika II

Pkt 13 lit. a) załącznika II – Wszelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub niniejszym załączniku, już zatwierdzonych, zrealizowanych lub będących w trakcie realizacji, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku (zmiany lub rozbudowa niewymienione w załączniku I).

Powyższy przepis odnosi się do wszelkich zmian lub przypadków rozbudowy, które mogą powodować znaczące niekorzystne skutki w środowisku.

Wstępną kontrolę przedsięwzięć należących do tej kategorii należy przeprowadzać zgodnie ze szczegółowymi wymogami i kryteriami zawartymi w art. 4 dyrektywy OOS oraz w załącznikach II.A i III do tej dyrektywy. Zgodnie z wymogiem ustanowionym w art. 4 ust. 3 dyrektywy właściwe organy są zobowiązane uwzględnić odpowiednie kryteria przy podejmowaniu decyzji w kwestii tego, czy należy przeprowadzić OOS, tj. cechy przedsięwzięć (w tym wielkość i projekt całego przedsięwzięcia), lokalizację przedsięwzięcia oraz rodzaj i cechy potencjalnego oddziaływania. Wspomniane kryteria wymieniono w załączniku III do dyrektywy OOS. Właściwy organ musi wydać decyzję wskazującą, czy proponowane przedsięwzięcie wymienione w załączniku II ma zostać poddane procedurze OOS, czy też nie, na podstawie informacji przekazanych przez wykonawcę zgodnie ze szczegółowymi wymogami ustanowionymi w załączniku II.A (uwzględniając opis cech fizycznych całego przedsięwzięcia). Właściwy organ jest również zobowiązany wziąć pod uwagę wyniki wszelkich innych stosownych ocen w zakresie oddziaływania na środowisko przewidzianych w przepisach UE innych niż przepisy dyrektywy OOS. Decyzja dotycząca wstępnej kontroli musi być uzasadniona, zostać podana do wiadomości publicznej (art. 4 ust. 5) i podlegać zaskarżeniu, na co zwrócono uwagę w orzecznictwie ⁽⁶⁴⁾. Właściwy organ jest również zobowiązany podjąć decyzję co do tego, czy przeprowadzenie OOS jest konieczne, w terminie wyznaczonym w art. 4 ust. 6.

W dyrektywie OOS nie ustanowiono definicji „znaczących niekorzystnych” skutków. Ogólne znaczenie pojęcia „znaczące” odnosi się do potencjalnej istotności lub wagi tych skutków. Z kolei pojęcie „niekorzystne” wskazuje na niepożądany lub szkodliwy charakter tych skutków. W tym względzie kryteria wymienione w załączniku III do dyrektywy OOS dostarczają ogólnych wskazówek, które mogą posłużyć jako odpowiednie ramy do ustalenia znaczenia takich niekorzystnych skutków.

Jak już wspomniano w sekcji 2.1, przy ustalaniu, czy zmiany lub poszerzenia określonych przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II należy poddać ocenie, właściwe organy powinny wziąć pod uwagę podstawowy cel dyrektywy OOS, zgodnie z którym przed udzieleniem zezwolenia na inwestycję przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie spowodować znaczące skutki w środowisku m.in. z uwagi na ich charakter, rozmiary lub lokalizację, powinny zostać poddane uprzedniej ocenie w odniesieniu do ich skutków, jak również w odniesieniu do ich szeroko rozumianego zakresu i ogólnie ujmowanego celu.

⁽⁶¹⁾ Sprawy C-287/98 Linster, pkt 52; C-486/04 Komisja/Włochy, pkt 36; C-215/06 Komisja/Irlandia, pkt 49.

⁽⁶²⁾ Ta kategoria obejmuje zarówno przedsięwzięcia, dla których ustanowiono progi, jak i przedsięwzięcia, dla których nie ustanowiono progów.

⁽⁶³⁾ Sprawa C-411/17 Doel, pkt 79.

⁽⁶⁴⁾ Sprawa C-570/13, pkt 44 i 50.

4 STOSOWANIE PRZEPISÓW DYREKTYWY OOS W ODNIESIENIU ZMIAN I POSZERZEŃ ELEKTROWNI JĄDROWYCH

Wprowadzenie

W pkt 2 lit. b) załącznika I do dyrektywy OOS wymieniono przedsięwzięcia dotyczące elektrowni jądrowych⁽⁶⁵⁾ oraz innych reaktorów jądrowych, a także przedsięwzięcia w zakresie demontażu takich elektrowni lub reaktorów bądź ich wycofywania z eksploatacji. Dodatkowe kategorie przedsięwzięć wyszczególnione w pkt 3 lit. a) i b) załącznika I obejmują urządzenia przeznaczone do produkcji i wzbogacania paliw jądrowych lub urządzenia przeznaczone do przetwarzania, składowania lub unieszkodliwiania napromieniowanych paliw jądrowych lub odpadów radioaktywnych. W świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału dotyczącego sektora jądrowego celem niniejszej sekcji jest zbadanie, kiedy i w jaki sposób należy stosować procedurę oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do zmian lub poszerzeń istniejących przedsięwzięć należących do kategorii jądrowej.

W niniejszych wytycznych wzięto również pod uwagę najnowsze zmiany, jakie dokonały się w tym obszarze w ramach konwencji z Espoo o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, i zaprezentowano je w kontekście przepisów dyrektywy OOS i najnowszego orzecznictwa TSUE. W szczególności w grudniu 2020 r. strony konwencji z Espoo przyjęły wytyczne dotyczące możliwości stosowania postanowień konwencji z Espoo w przypadku dążenia do przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych⁽⁶⁶⁾. Ponieważ tego rodzaju przedłużenia mogą stanowić również zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć w rozumieniu przepisów dyrektywy OOS, należy uznać je za istotne również w kontekście niniejszych wytycznych.

Terminologia

Choć część terminów stosowanych w dyrektywie OOS i konwencji z Espoo nie pokrywa się ze sobą, pojęcia leżące u podstaw tych terminów są ze sobą powiązane – dlatego też wykładni przepisów dyrektywy należy dokonywać na podstawie postanowień konwencji z Espoo. Na przykład, o ile w dyrektywie OOS zawarto definicję terminu „przedsięwzięcie”, w konwencji z Espoo z 1991 r. stosuje się termin „planowana działalność”. Jeżeli chodzi o pojęcia zmian i poszerzeń, o których mowa w dyrektywie OOS, w konwencji z Espoo wspomina się o nowej lub planowanej działalności, a także o „każdej większej zmianie działalności”. Jak wspomniano w sekcji 3.2, w dyrektywie OOS nie ustanowiono definicji terminów „zmiana” ani „poszerzenie” istniejących przedsięwzięć; podobnie w konwencji z Espoo nie określono, co oznacza „większa zmiana” działalności. Niezależnie jednak od różnic terminologicznych, przepisy dyrektywy i postanowienia konwencji są do siebie zbliżone pod względem merytorycznym.

Inna kwestia terminologiczna dotyczy zróżnicowanych terminów stosowanych w przypadku, gdy elektrownia kontynuuje działalność po zakończeniu pierwotnie wyznaczonego okresu eksploatacji, np. w zależności od przyjętego systemu udzielenia koncesji lub obowiązujących ram regulacyjnych. W rezultacie możemy mówić o przedłużeniu okresu eksploatacji, dalszym prowadzeniu działalności lub długoterminowej eksploatacji⁽⁶⁷⁾ itp.

W wytycznych dotyczących stosowania konwencji z Espoo termin „przedłużenie okresu eksploatacji” elektrowni jądrowych wykorzystuje się w pragmatyczny sposób zgodny z uzgodnioną między stronami wykładnią tego pojęcia; w wytycznych zamieszczono ponadto opis najczęstszych sytuacji związanych z tym terminem. W niniejszych wytycznych wspomina się również o pojęciu „długoterminowej eksploatacji”, którym posługują się zasadniczo Komisja Europejska i TSUE (a także inne fora międzynarodowe, np. Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA)).

Dyrektywa OOS i przepisy Euratom

Podstawę dyrektywy OOS stanowi Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jak stwierdził TSUE w wydanym niedawno orzeczeniu „traktat EWEA i traktat FUE mają taką samą moc prawną, jak ilustruje to art. 106a ust. 3 traktatu EWEA, zgodnie z którym postanowienia traktatu UE i traktatu FUE nie wprowadzają odstępstw od postanowień traktatu EWEA. [...] [P]onieważ traktat EWEA jest traktatem sektorowym mającym na celu rozwój energii jądrowej, podczas gdy traktat FUE ma znacznie szersze cele i przyznaje Unii rozległe kompetencje w wielu dziedzinach i sektorach, postanowienia traktatu FUE mają zastosowanie do sektora energii jądrowej w sytuacji, w której traktat EWEA nie zawiera szczegółowych postanowień”⁽⁶⁸⁾. W związku z tym traktat EWEA nie stoi na przeszkodzie stosowaniu we wspomnianym sektorze przepisów prawa Unii w dziedzinie środowiska, a zatem przepisy dyrektywy OOS mają zastosowanie do elektrowni jądrowych i reaktorów jądrowych⁽⁶⁹⁾.

Reasumując, postanowienia traktatu EWEA i przepisy dyrektywy OOS obowiązują równolegle względem siebie. W art. 37 traktatu EWEA zawarto przepisy szczegółowe dotyczące bezpieczeństwa i ochrony przed promieniowaniem jonizującym, uwzględniając promieniotwórcze skażenie wód, gleby lub powietrza. Zgodnie z wymogiem ustanowionym w dyrektywie OOS przedsięwzięcie, które może potencjalnie spowodować znaczące skutki w środowisku i wywrzeć bezpośredni

⁽⁶⁵⁾ Na potrzeby niniejszych wytycznych termin „elektrownie jądrowe” uznaje się za równoważny terminowi „elektrownie atomowe”.

⁽⁶⁶⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf

⁽⁶⁷⁾ Długoterminowa eksploatacja elektrowni jądrowej oznacza eksploatację wykraczającą poza okres wyznaczony w warunkach udzielenia koncesji, pierwotnym projekcie elektrowni, mających zastosowanie normach lub obowiązujących przepisach krajowych (Zarządzanie starzeniem się elektrowni jądrowych i opracowanie programu na rzecz ich długoterminowej eksploatacji, specjalny przewodnik bezpieczeństwa MAEA SSG-48, MAEA, 2018 r.).

⁽⁶⁸⁾ Zob. pkt 32 wyroku z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P Austria/Komisja (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁶⁹⁾ Zob. pkt 41 i 43 wyroku z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P Austria/Komisja (ECLI:EU:C:2020:742).

i pośredni znaczący wpływ na ludność, zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczną, grunty, gleby, wody, powietrze, klimat, dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz, a także na oddziaływanie między tymi elementami, musi zostać właściwie określone, opisane i ocenione.

Stosując przepisy dyrektywy OOS, właściwe organy muszą wziąć pod uwagę skuteczność procedur przewidzianych w traktacie EWEA, a także określony zestaw praw przyznanych Komisji i państwom członkowskim oraz obowiązków spoczywających na Komisji i państwach członkowskich zgodnie z traktatem EWEA ⁽⁷⁰⁾.

4.1 Przykłady robót lub interwencji materialnych związanych ze zmianami lub przedłużeniami przedsięwzięcia należącego do kategorii „elektrownia jądrowa”

W dyrektywie OOS nie zawarto żadnej szczegółowej definicji terminu „zmiany lub poszerzenia istniejących przedsięwzięć”; nie przedstawiono w niej również żadnych przykładów tego rodzaju działań. Jak wspomniano w poprzednich sekcjach, zgodnie z orzecznictwem Trybunału istnienie robót lub innych interwencji materialnych stanowi warunek wstępny dla określenia przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy. Wobec braku bardziej szczegółowej definicji w niniejszych wytycznych przedstawiono i pogrupowano przykłady ilustrujące różne możliwe roboty lub interwencje materialne, jakie można przeprowadzić w elektrowni jądrowej, uwzględniając modernizację, modyfikację lub wymianę sprzętu i systemów.

Ponieważ w elektrowniach jądrowych instaluje się bardzo dużą liczbę systemów technicznych o bardzo wysokim stopniu złożoności, sporządzenie wykazu wszystkich możliwych interwencji byłoby niepraktyczne. Przykłady robót lub interwencji materialnych przeprowadzanych w elektrowniach jądrowych, które prowadzą do zmodyfikowania lub zastąpienia struktur, systemów i podzespołów elektrowni, można jednak podzielić na następujące trzy kategorie:

— Poprawa wydajności/ekonomiki działania elektrowni

Ponieważ powodem wznoszenia i obsługi elektrowni jądrowych jest wytwarzanie energii elektrycznej i generowanie zysku z jej sprzedaży, podmioty, które uzyskały koncesję na prowadzenie elektrowni jądrowej, są zainteresowane poprawą wydajności działania elektrowni w postaci zwiększenia jej zdolności w zakresie wytwarzania energii elektrycznej lub ograniczenia generowanych przez nią kosztów operacyjnych. Do obniżenia kosztów operacyjnych przyczyniają się m.in. wprowadzane w elektrowni udoskonalenia ograniczające konieczność przeprowadzania prac konserwacyjnych lub ręcznego dokonywania operacji. Ilość wytwarzanej energii elektrycznej można zwiększyć głównie poprzez zwiększenie zdolności reaktora do generowania energii lub poprzez skrócenie czasu trwania przestojów w jego działaniu. Powiązane przedsięwzięcia dotyczące modernizacji elektrowni mogą obejmować renowację lub wymianę turbiny, generatora, transformatora lub kondensatora; wprowadzenie zmian w procesie opracowywania paliwa (np. jego intensywniejsze wzbogacanie), aby zwiększyć moc cieplną rdzenia reaktora lub wydłużyć okres przebywania paliwa w rdzeniu reaktora (co przełożyłoby się na zmniejszenie liczby/skrócenie czasu przestojów spowodowanych koniecznością uzupełnienia paliwa); wprowadzenie zmian w systemie monitorowania składu chemicznego wody (np. zmniejszenie ilości wytwarzanych produktów korozji); renowację wybranych systemów instalacji pozablokowych, aby zwiększyć wydajność cyklu kalorycznego; modernizację systemów kontroli i interfejsów człowiek-maszyna (np. w głównej sterowni), aby zwiększyć poziom niezawodności i dostępności elektrowni itp. Tego rodzaju zmiany można wprowadzić w dowolnym momencie okresu eksploatacji elektrowni.

— Utrzymanie elektrowni w odpowiednim stanie zgodnie z jej specyfikacją techniczną/warunkami przyznania jej koncesji

Roboty lub interwencje materialne przeprowadzane w elektrowni jądrowej w celu utrzymania jej w stanie zgodnym z jej specyfikacją techniczną lub warunkami przyznania jej koncesji mogą obejmować rutynowe prace konserwacyjne (na przykład montaż części zamiennych), poważniejszą renowację systemów, struktur i podzespołów i wymianę podzespołów, w tym głównych podzespołów takich jak wytwornice pary, głowice zbiornika ciśnieniowego reaktora, mechanizmy napędu pręta regulacyjnego lub elementy wewnętrznej części reaktora. Wymiana podzespołów może okazać się konieczna z uwagi na ich starzenie się, zużycie lub uszkodzenie bądź z uwagi na ich przestarzałość (np. wymiana starzejących się analogowych systemów oprzyrządowania i kontroli na nowoczesne systemy cyfrowe). Choć w wielu przypadkach taka wymiana jest wymianą na elementy podobne, może niekiedy wiązać się z poprawą bezpieczeństwa lub niezawodności z uwagi na udoskonalony projekt nowego elementu lub wykorzystanie w nim nowoczesniejszej technologii.

Konieczność przeprowadzenia tego rodzaju robót może wystąpić w dowolnym momencie okresu eksploatacji reaktora jądrowego ⁽⁷¹⁾.

— Środki przyczyniające się do poprawy bezpieczeństwa

Środki przyczyniające się do poprawy bezpieczeństwa służą wyeliminowaniu problemów wykrytych w ramach procesu ciągłej poprawy bezpieczeństwa jądrowego np. za pośrednictwem okresowej kontroli bezpieczeństwa lub poprzez przekazywanie informacji zwrotnych dotyczących doświadczeń eksploatacyjnych. Wdrożenie tego rodzaju środków może okazać się konieczne w dowolnym momencie okresu eksploatacji elektrowni.

⁽⁷⁰⁾ Zob. m.in. rozdział 3 „Ochrona zdrowia i bezpieczeństwo” traktatu EWEA, a także pkt 40–41 i 43 wyroku Trybunału z dnia 22 września 2020 r. w sprawie C-594/18 P Austria/Komisja (ECLI:EU:C:2020:742).

⁽⁷¹⁾ Tego rodzaju interwencje niekoniecznie muszą być powiązane z procesem długoterminowej eksploatacji, nawet jeżeli wydłużenie okresu eksploatacji nie byłoby możliwe, gdyby stosowne podzespoły nie zostały wymienione (na przykład podjęcie decyzji o wydłużeniu okresu eksploatacji elektrowni jądrowej po upływie jej zakładanego okresu eksploatacji wynoszącego 40 lat mogłoby okazać się niemożliwe w przypadku, gdyby po 30 latach działania nie wymieniono wytwornicy pary).

Typowe przykłady tego rodzaju środków przyczyniających się do poprawy bezpieczeństwa mogą obejmować wybudowanie dodatkowych, alternatywnych, nowych urządzeń służących zapewnieniu ciągłości działania elektrowni jądrowej; zasilacze/generatory energii elektrycznej; systemy odpowietrzania obudów bezpieczeństwa wyposażone w filtry; montaż systemów do zarządzania wodorem wytworzonym w trakcie poważnych wypadków (np. pasywne autokatalityczne rekombinatory wodoru lub palniki H₂); wzmocnienie/sklasyfikowanie systemów, struktur i podzespołów pod kątem zwiększenia ich odporności sejsmicznej; dodatkowy wielokierunkowy obwód chłodzenia rdzenia reaktora lub inny system bezpieczeństwa; montaż alternatywnego ostatecznego odbiornika ciepła (np. chłodni kominowej) lub wprowadzenie dodatkowych metod pozyskiwania wody chłodzącej (np. wybudowanie studni); systemy chroniące obieg pierwotny przed przeciążeniem; udoskonalenie mechanizmów chroniących przed zalaniem (na przykład nowe wały przeciwpowodziowe, wprowadzenie zmian w układzie odprowadzania wody lub wykonanie podobnych robót zapewniających możliwość poradzenia sobie z wyższymi poziomami wód zalewowych); wprowadzenie zmian w systemach kontroli składu chemicznego wody; wprowadzenie dodatkowych środków wykrywania pożarów i ochrony przeciwpożarowej itd.

Przykładowe roboty lub interwencje materialne wymienione w trzech powyższych kategoriach mogą być przeprowadzane indywidualnie lub w połączeniu z innymi robotami lub interwencjami i powinny być poddawane ocenie indywidualnie dla każdego przypadku, zgodnie z przepisami dyrektywy OOS i orzecznictwem TSUE. W zależności od ich charakteru lub zakresu w danym przypadku, jeżeli wspomniane interwencje kwalifikują się jako zmiany lub poszerzenia „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy OOS, mogą one wiązać się z koniecznością przeprowadzenia OOS (pkt 24 załącznika I) albo wstępnej kontroli (zgodnie z pkt 13 lit. a) załącznika II); w niektórych przypadkach stosowne interwencje mogą wykraczać poza zakres dyrektywy OOS. Właściwe organy są odpowiedzialne za ustalenie, czy roboty stanowią przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS, oraz za określenie trybu oceny ich zgodności z zasadami ustanowionymi w dyrektywie OOS.

4.2 Zezwolenie na dokonanie zmian lub poszerzeń w ramach przedsięwzięć dotyczących elektrowni jądrowych

Wszystkie elektrownie jądrowe podlegają systemowi udzielania zezwoleń, a ich wybudowanie i eksploatacja są możliwe wyłącznie na podstawie decyzji wydanej przez właściwy organ. Państwa członkowskie stosują różne podejścia do udzielania zezwoleń na eksploatację elektrowni jądrowych, w szczególności biorąc pod uwagę fakt, że tego rodzaju zezwolenia wydaje się albo na ściśle określony czas (np. 10 lat) albo na czas nieokreślony.

Po rozpoczęciu ich eksploatacji elektrownie jądrowe poddaje się regularnym ocenom bezpieczeństwa; ponadto są one objęte mechanizmem monitoringu (uwzględniając monitoring środowiska), a w całym okresie ich eksploatacji przewidzianym przez odpowiedni właściwy organ lub odpowiednie właściwe organy przeprowadza się w nich inspekcje. Właściwe organy są również odpowiedzialne za potwierdzenie, że elektrownie jądrowe są eksploatowane zgodnie z warunkami określonymi w stosownym zezwoleniu oraz że ich operatorzy podejmują wszelkie działania niezbędne do zapewnienia zgodności z tymi warunkami i zagwarantowania bezpieczeństwa jądrowego⁽⁷²⁾. W zależności od specyfiki procedury obowiązującej na szczeblu krajowym operator podlegający kontroli sprawowanej przez właściwy organ jest zobowiązany do przeprowadzania dodatkowych ocen oraz do dokonywania analizy funkcjonowania elektrowni jądrowej na różnych etapach, m.in. przy okazji okresowej kontroli bezpieczeństwa, przeglądów tematycznych (zagrożenia zewnętrzne, informacje zwrotne dotyczące konkretnych doświadczeń eksploatacyjnych) lub przedłużenia okresu eksploatacji⁽⁷³⁾. Rozważania takie obejmowałyby najprawdopodobniej kwestię, czy elektrownia będzie mogła kontynuować działalność w niezmienionej formie (lub bez większych zmian); czy w celu kontynuowania działalności wymagana jest interwencja, taka jak środki związane z poprawą bezpieczeństwa jądrowego; czy elektrownia musi zostać ostatecznie zamknięta (np. jeśli ostatecznie nie można wdrożyć niezbędnych ulepszeń w zakresie bezpieczeństwa lub jeśli operator uzna, że wdrożenie takich środków nie jest uzasadnione w oparciu o jego przyszłą strategię eksploatacji).

W związku z pełnymi ramami inspekcji, ocen bezpieczeństwa i zasady ciągłej poprawy na mocy dyrektywy o bezpieczeństwie jądrowym, regularnie identyfikowane są ulepszenia w zakresie bezpieczeństwa, a ich wdrożenie planowane jest w odpowiednim czasie. Zazwyczaj modernizacje w zakresie bezpieczeństwa są zgodne z warunkami istniejącego zezwolenia na eksploatację elektrowni jądrowej (zwykle zgrupowanymi w licencji dla elektrowni jądrowej).

Jeżeli wymagane zmiany stanowią przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS i zostały już poddane ocenie w ramach wcześniejszej OOS, ocena ta nie będzie musiała być powtarzana, chyba że w międzyczasie zmieniły się okoliczności (zob. poniżej pkt 4.4).

Organy państw członkowskich są odpowiedzialne za ocenę, które akty prawa krajowego stanowią zezwolenie na inwestycję dotyczące zmiany lub przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych, tj. decyzję dającą operatorowi prawo do realizacji przedsięwzięcia, w celu zapewnienia spełnienia/przestrzegania przepisów dyrektywy OOS (w tym celu zob. sekcja 2.2.2).

⁽⁷²⁾ Dyrektywa 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. (Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18) zmieniona dyrektywą 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42) ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych. Ogólna zasada wymogu ciągłej poprawy polega na tym, że operator, pod nadzorem krajowych organów ds. bezpieczeństwa, wdraża w sposób ciągły wszystkie zidentyfikowane racjonalne usprawnienia w zakresie bezpieczeństwa. Podejście to uzupełniają inspekcje, regularne analizy bezpieczeństwa (takie jak test wytrzymałościowy, interwencja człowieka...) lub okresowe kontrole bezpieczeństwa, w ramach których dokonuje się dogłębnej kontroli przypadków bezpieczeństwa.

⁽⁷³⁾ Pierwotnie elektrownie jądrowe były zazwyczaj projektowane na określony okres eksploatacji (np. 30–40 lat w przypadku działających obecnie elektrowni jądrowych tzw. drugiej generacji, z których wiele zbliża się do pierwotnie zaprojektowanego okresu eksploatacji lub już go przekroczyło). Na ten początkowy okres eksploatacji może wpływać wiele czynników (np. ciągła konserwacja i wymiana komponentów) i często zdarza się, że obiekt jest eksploatowany po upływie tego początkowego okresu eksploatacji, w oparciu o systematyczne i kompleksowe wykazywanie, że jest to bezpieczne.

Przy określaniu, co jest takim zezwoleniem na inwestycję, nie liczy się tytuł (np. „licencja” lub „pozwolenie”), ale raczej funkcja upoważniająca w odniesieniu do praw lub obowiązków operatora. Na przykład wewnętrzne procedury lub rozważania właściwego organu, po których nie następuje zezwolenie na rozpoczęcie prac, nie byłyby zatem uznawane za zezwolenie na inwestycję w rozumieniu dyrektywy OOS.

4.2.1 Szczególne przypadki przedłużenia okresu eksploatacji (LTE) i długoterminowej eksploatacji (LTO)

Niniejsze wytyczne odnoszą się do wszystkich rodzajów zmian i przedłużeń. Przedłużanie okresu eksploatacji i długoterminowa eksploatacja są przypadkami szczególnymi. Teoretycznie oba mogą być realizowane bez robót, ale w praktyce, w państwach członkowskich UE, można oczekiwać, że towarzyszą im roboty.

Wytyczne dotyczące stosowania konwencji z Espoo w odniesieniu do przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych zawierają przydatne przykłady i czynniki, które należy wziąć pod uwagę.

Przykład okresowej kontroli bezpieczeństwa

Operatorzy mogą korzystać z bieżących procesów w celu stwierdzenia istnienia przedsięwzięcia i potrzeby uzyskania zezwolenia na inwestycję w rozumieniu dyrektywy OOS. Elektrownie jądrowe w UE podlegają specjalnemu systemowi kontroli bezpieczeństwa jądrowego, zgodnie z odpowiednimi przepisami Euratomu, zwanemu również okresową kontrolą bezpieczeństwa. W art. 8c Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom⁽⁷⁴⁾ wymaga się, aby operator „systematycznie i regularnie, a co najmniej raz na dziesięć lat, poddawał ponownej ocenie bezpieczeństwo obiektu jądrowego”. Okresowa kontrola bezpieczeństwa „ma na celu zapewnienie zgodności z aktualnymi warunkami projektowymi i wskazuje dalsze możliwości podniesienia poziomu bezpieczeństwa, uwzględniając kwestie starzenia się, doświadczenie eksploatacyjne, najnowsze wyniki badań naukowych i postępy w dziedzinie standardów międzynarodowych”. Okresowa kontrola bezpieczeństwa jest zatem szczegółową kontrolą, w ramach której określa się i ocenia znaczenie dla bezpieczeństwa odstępstw od obowiązujących aktualnych norm bezpieczeństwa i uznanych w skali międzynarodowej dobrych praktyk, z uwzględnieniem doświadczeń eksploatacyjnych, odpowiednich wyników badań i aktualnego stanu technologii. Proces ten przyczynia się do oceny zdolności elektrowni jądrowej do kontynuowania działalności w bezpieczny sposób, a następnie do poprawy poziomu bezpieczeństwa. Na podstawie analizy wyników kontroli przeprowadzonej przez operatora właściwy organ może na przykład zezwolić na dalszą eksploatację elektrowni do końca następnego cyklu okresowej kontroli bezpieczeństwa (zazwyczaj 10 lat).

Należy zauważyć, że ze względu na swój charakter i cel okresowa kontrola bezpieczeństwa nie stanowi sama w sobie decyzji o przedłużeniu lub zmianie systemu prowadzenia działalności (np. długoterminowa eksploatacja). W niektórych przypadkach ustalenia kontroli mogą jednak prowadzić do wydania decyzji przez właściwy organ w celu wdrożenia ustaleń tej kontroli (np. konieczność poprawy bezpieczeństwa w obiekcie przed jego dalszą eksploatacją lub równoległe z jego dalszą eksploatacją). Ponadto w niektórych przypadkach okresową kontrolę bezpieczeństwa wykorzystuje się jako wsparcie procesu podejmowania decyzji o przedłużeniu lub odnowieniu zezwolenia lub może stanowić część wieloetapowej procedury decyzyjnej (zob. także sekcja 2.2.2). Okresowa kontrola bezpieczeństwa jako taka nie wymaga jednak przeprowadzenia OOS.

Jeżeli w wyniku okresowej kontroli bezpieczeństwa prowadzone są roboty budowlane, mogą one wymagać OOS i zezwolenia na inwestycję, jeżeli stanowią zmianę lub poszerzenie w rozumieniu pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS lub jeżeli stanowią zmianę lub rozbudowę w rozumieniu pkt 13 lit. a) załącznika II do dyrektywy OOS, a państwa członkowskie ustaliły, zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy OOS, że konieczne jest przeprowadzenie OOS.

4.3 Wytyczne dotyczące oceny zmian lub poszerzenia przedsięwzięć dotyczących elektrowni jądrowych w świetle orzeczenia w sprawie Doel

Jak wskazano w pkt 3.3, Trybunał uznał, że dyrektywę OOS należy interpretować w ten sposób, że wznowienie działalności lub odroczenie zamknięcia elektrowni jądrowej⁽⁷⁵⁾, każde na okres 10 lat („środki”), środki, które wiążą się z pracami modernizacyjnymi o wartości około 700 mln EUR⁽⁷⁶⁾ w danych elektrowniach mogącymi wpłynąć na stan fizyczny miejsca, stanowią „przedsięwzięcie” w rozumieniu tej dyrektywy i w odniesieniu do tego przedsięwzięcia należy co do zasady przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko przed przyjęciem tych środków⁽⁷⁷⁾. Aby dojść do tego wniosku, Trybunał stwierdził, że charakter prac⁽⁷⁸⁾ jest taki, że zmienia stan fizyczny przedmiotowych obiektów w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, a zatem nie można sztucznie oddzielać środków od nierozdzielnie z nimi związanych prac do

⁽⁷⁴⁾ Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18) zmieniona dyrektywą Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42).

⁽⁷⁵⁾ Zgodnie z ustawą belgijską elektrownie jądrowe musiały zostać wyłączone po 40 latach od daty ich uruchomienia do celów przemysłowych.

⁽⁷⁶⁾ Jeżeli chodzi o kwoty, warto przypomnieć, że w sprawie Doel chodziło o inwestycje w wysokości około 700 mln EUR. Ponadto Trybunał podkreślił, że decydujące znaczenie ma skala lub charakter prac.

⁽⁷⁷⁾ C-411/17, Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, EU:C:2019:622, pkt 94.

⁽⁷⁸⁾ Ibid, pkt 66 – [...] prace te mają polegać między innymi na modernizacji kopuł elektrowni Doel 1 i Doel 2, a także na renowacji basenów ze zużytym paliwem jądrowym, na instalacji nowej pompowni oraz na adaptacji podwalin w celu lepszej ochrony tych elektrowni przed powodzią; [...] prace te wiążą się nie tylko z poprawieniem istniejących konstrukcji, ale także z budową trzech budynków, z których dwa miałyby pomieścić systemy wentylacyjne, a trzeci instalację przeciwpożarową.

celów oceny istnienia przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy. Trybunał orzekł zatem, że środki i prace stanowią razem część tego samego przedsięwzięcia w rozumieniu tego przepisu ⁽⁷⁹⁾.

W pkt 78 orzeczenia w sprawie Doel ustanowiono kluczową zasadę powodującą obowiązek przeprowadzenia OOS w przypadku zmiany lub poszerzenia przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. Miarą oceny odpowiednich kryteriów jest ryzyko w zakresie skutków dla środowiska. Jeżeli ryzyko związane ze zmianą lub poszerzeniem przedsięwzięcia jest porównywalne z ryzykiem związanym z samą pierwotną kategorią przedsięwzięcia, przedsięwzięcie wchodzi w zakres pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS. Brzmienie orzeczenia sugeruje, że charakter lub zakres zmiany lub poszerzenia przedsięwzięcia stanowią niewyczerpujące przykłady kryteriów oceny, czy ryzyko środowiskowe jest podobne do ryzyka związanego z pierwotnym przedsięwzięciem, i nie muszą być spełnione łącznie.

W związku z tym z orzeczenia można wywnioskować, że środki, których skutkiem jest przedłużenie o znaczny okres czasu obowiązywania zezwoleń na produkcję energii elektrycznej przez elektrownie jądrowe i które wiążą się z poważnymi pracami remontowymi nierozzerwalnie związanymi ze środkami mającymi na celu modernizację/modyfikację przedmiotowych elektrowni w taki sposób, że zmieniają one stan fizyczny tych miejsc, wchodzi w zakres stosowania pkt 24 załącznika I do dyrektywy OOS, ponieważ pod względem ryzyka oddziaływania na środowisko są podobne do tych, które istniały w momencie pierwszego uruchomienia elektrowni. Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy długoterminowe przedłużenie okresu eksploatacji i prace remontowe mają podobne znaczenie jak w sprawie C-411/17.

Oprócz wspomnianej wyżej zasady przewodniej orzeczenie w sprawie Doel potwierdziło inne ważne zasady dyrektywy OOS, które są również istotne przy stosowaniu dyrektywy w odniesieniu do zmian i rozbudowy elektrowni (zob. powyżej sekcje dotyczące oceny ogólnych skutków przedsięwzięcia i wieloletowego procesu decyzyjnego).

4.4 Określenie ryzyka i konieczności przeprowadzenia OOS

Dyrektywa OOS nie zawiera wprawdzie kryteriów oceny ryzyka związanego z pracami kwalifikującymi się jako zmiany lub poszerzanie przedsięwzięć ani nie podaje przykładów takich prac kwalifikujących się jako zmiany lub poszerzenie w przypadku przedsięwzięć z załącznika II, ale zawiera kryteria pozwalające określić, czy powinny one podlegać ocenie oddziaływania na środowisko (kryteria wyboru, o których mowa w art. 4 ust. 3 dyrektywy OOS, oraz wymogi określone w załączniku II.A i załączniku III do dyrektywy, przedstawione w pkt 3.4). Te kryteria wyboru można zatem wykorzystać do określenia ewentualnego ryzyka, a następnie potrzeby przeprowadzenia OOS. W przypadku gdy skala prac lub interwencji materialnych nie stanowi podobnego zagrożenia dla środowiska jak sama działalność, ale stanowią one zmiany lub rozbudowę elektrowni jądrowej już zatwierdzone, wykonane lub będące w trakcie wykonywania, które mogą mieć znaczące niekorzystne skutki, wchodzi one w zakres pkt 13 lit. a) załącznika II do dyrektywy OOS i podlegają wstępnej kontroli.

W tym względzie należy również uwzględnić wytyczne z Espoo dotyczące przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych. Zgodnie z konwencją z Espoo jednym z parametrów, które należy rozważyć w celu poddania modyfikacji działalności ocenie oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, jest zaklasyfikowanie jej jako większej zmiany działalności. W związku z tym w wytycznych Espoo przedstawiono niewyczerpujący wykaz przykładowych czynników ⁽⁸⁰⁾, które mogą być istotne do rozważenia przez właściwe organy przy ustalaniu, czy przedłużenie okresu eksploatacji stanowi większą zmianę działalności. Czynniki te są następujące:

- zwiększone wykorzystanie zasobów naturalnych w porównaniu z limitami przewidzianymi w pierwotnym zezwoleniu;
- zwiększona produkcja odpadów lub wypalonego paliwa jądrowego w porównaniu z limitami przewidzianymi w pierwotnym zezwoleniu;
- zwiększona emisja, w tym emisja nuklidów promieniotwórczych i zrzuty wody chłodzącej, w porównaniu z limitami przewidzianymi w pierwotnym zezwoleniu;
- zakres prac modernizacyjnych lub ulepszeń, lub poprawy bezpieczeństwa, w szczególności tych, które mogą znacząco wpływać na stan fizyczny miejsca lub mogą wymagać znacznych ulepszeń wynikających ze starzenia się elementów lub ich przestarzałości;
- zmiany w otaczającym środowisku, takie jak zmiany wynikające ze zmiany klimatu;
- przystosowanie się do zmiany klimatu i działania na rzecz łagodzenia zmiany klimatu.

Innym ważnym czynnikiem, który należy rozważyć, jest to, czy dane przedłużenie okresu eksploatacji, biorąc pod uwagę jego szczególne cechy, może spowodować znaczące szkodliwe transgraniczne oddziaływanie na środowisko ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ Ibid, pkt 71.

⁽⁸⁰⁾ Wytyczne z Espoo, załącznik II.

⁽⁸¹⁾ Wytyczne z Espoo, część C, przedłużenie okresu eksploatacji jako głównej działalności.

Ewentualny wpływ prac lub interwencji materialnych na czynniki środowiskowe jest kolejnym kryterium wyboru służącym do określenia ewentualnego ryzyka i potrzeby przeprowadzenia OOS. Zgodnie z art. 3 dyrektywy OOS, gdy przedsięwzięcie podlega wstępnej kontroli lub OOS, należy wziąć pod uwagę różnorodne czynniki środowiskowe⁽⁸²⁾. Oddziaływanie na różne czynniki środowiskowe może mieć różną skalę i czas trwania, w zależności od ewentualnych zmian lub rozbudowy elektrowni jądrowej w celu umożliwienia jej eksploatacji (w tym celu – zob. kategorie prac opisane w pkt 4.1).

Poprawa bezpieczeństwa elektrowni jądrowych oraz prace mające na celu utrzymanie stanu elektrowni zgodnie z jej specyfikacją techniczną/podstawą licencyjną w większości przypadków mają mieć ogólnie pozytywne skutki dla środowiska, ponieważ powodem ich wprowadzenia jest zmniejszenie ryzyka wypadku, ograniczenie normalnych emisji operacyjnych lub zmniejszenie wytwarzania odpadów promieniotwórczych. Większość z tych ulepszeń podejmuje się w celu zmniejszenia emisji radiologicznych lub innych emisji do środowiska w trakcie normalnej eksploatacji lub w razie wypadku, lub w obu tych sytuacjach, lub w celu zmniejszenia dawki zawodowej przyjmowanej przez pracowników w perspektywie długoterminowej⁽⁸³⁾.

Ulepszenia mogą jednak mieć również niekorzystny wpływ na środowisko podczas normalnej eksploatacji zakładu, np. zwiększone zużycie zasobów, takich jak woda lub energia, lub emisje konwencjonalne, np. w wyniku testów lub okazjonalnej eksploatacji dodatkowych awaryjnych zapasowych generatorów dieslowych. Inne ulepszenia w zakresie bezpieczeństwa mogą również potencjalnie oddziaływać na środowisko w określonych warunkach, np. ulepszenie mające na celu zwiększenie ochrony przeciwpowodziowej (np. nowe wały przeciwpowodziowe, modyfikacje systemu odwadniania lub podobne prace) może potencjalnie zmienić naturalny przepływ cieków wodnych w czasie powodzi, co może wpłynąć na zasięg powodzi w dolnym biegu rzeki, w przypadku gdy ciek wodny może przebiegać przez obszary zaludnione lub w ich pobliżu, lub oddziaływać na miejsca o szczególnym znaczeniu. Ponadto nie można wykluczyć, że niektóre ulepszenia w zakresie bezpieczeństwa mogą mieć niekorzystny wpływ na środowisko w fazie budowy lub instalacji (np. hałas, uciążliwość hałasu, czasowo zwiększone wytwarzanie odpadów radiologicznych lub konwencjonalnych, emisje przemysłowe/radiologiczne, zużycie zasobów takich jak materiały budowlane, woda, energia).

Zmiany w kontroli składu chemicznego wody⁽⁸⁴⁾ w reaktorach jądrowych są ważne z co najmniej sześciu różnych punktów widzenia: integralności materiału, poziomu promieniowania w elektrowni, odkładania się osadów, wydajności paliwa, wpływu na środowisko i bezpieczeństwa. Zmiany takie mogą przynieść poprawę, np. w zakresie bezpieczeństwa, degradacji starzeniowej komponentów lub mogą pozwolić na lepszą kontrolę lub zmniejszenie szybkości korozji (co może również poprawić absorpcję dawki radiologicznej przez pracowników i uprościć konserwację). Zmiana jednego parametru opartego na chemii w celu poprawy bezpieczeństwa może mieć negatywny wpływ na inne zagrożenie lub ryzyko, w związku z czym wymagana jest ostrożna równowaga. W związku z tym, mimo podjęcia działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w celu uzyskania ogólnego pozytywnego wpływu na środowisko, możliwe są również pewne negatywne skutki dla środowiska.

Prace lub wszelkie interwencje materialne związane z poprawą wydajności bloków energetycznych mają większy potencjał niż poprawa bezpieczeństwa w zakresie znaczącego oddziaływania elektrowni na środowisko, zarówno radiologicznego (np. ze względu na inne pomiary radiologiczne rdzenia reaktora), jak i innego (np. zwiększony przepływ lub temperatura rzutów wody chłodzącej).

4.5 Analiza porównawcza w zakresie wdrażania dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w dziedzinie energii jądrowej

Ponad 20 lat temu regularnie przeprowadzano analizy porównawcze w dziedzinie bezpieczeństwa jądrowego i przyniosły one pozytywne rezultaty w zakresie harmonizacji praktycznego wdrażania zasad bezpieczeństwa. Ich kluczową rolę w zapewnieniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa, zharmonizowanego na poziomie UE, potwierdzono w dyrektywie o bezpieczeństwie jądrowym⁽⁸⁵⁾, w szczególności poprzez przepisy dotyczące wzajemnych ocen tematycznych.

Aby zapewnić wdrożenie tych wytycznych oraz dyrektywy OOS, państwa członkowskie mogłyby zainicjować – na zasadzie dobrowolności – taką analizę porównawczą w odniesieniu do zmian i rozbudowy elektrowni jądrowej. Analiza porównawcza mogłaby zaowocować wspólną metodyką na poziomie UE i ułatwić praktyczne zastosowanie w konkretnych przypadkach. Na przykład przy rozważaniu zmian lub rozbudowy elektrowni jądrowej oraz w świetle sekcji 4.2 analiza porównawcza może być istotna w celu oceny, czy uwolnienia radiologiczne podczas normalnej eksploatacji lub w przy-

⁽⁸²⁾ Ludność i zdrowie ludzkie, różnorodność biologiczna, grunty, gleby, wody, powietrze, klimat, dobra materialne, dziedzictwo kulturowe, krajobraz, a także oddziaływanie między nimi.

⁽⁸³⁾ Należy zauważyć, że każda zmiana lub rozbudowa elektrowni jądrowej, która może spowodować zwiększenie emisji radiologicznych, wymagałaby powiadomienia Komisji Europejskiej na mocy art. 37 traktatu EWEA, zgodnie z którym każde państwo członkowskie ma obowiązek dostarczyć Komisji takie ogólne dane dotyczące każdego planu składowania odpadów promieniotwórczych w dowolnej formie, tak aby umożliwić ustalenie, czy realizacja tego planu może spowodować promieniotwórcze skażenie wód, gleby lub powietrza w innym państwie członkowskim.

⁽⁸⁴⁾ Kontrola składu chemicznego wody jest niezbędna do bezpiecznej pracy elektrowni jądrowej i może być stosowana w celu zminimalizowania szkodliwego wpływu chemikaliów, zanieczyszczeń chemicznych i korozji na struktury i komponenty elektrowni w celu przedłużenia jej eksploatacji.

⁽⁸⁵⁾ Dyrektywa Rady 2009/71/Euratom z dnia 25 czerwca 2009 r. ustanawiająca wspólnotowe ramy bezpieczeństwa jądrowego obiektów jądrowych (Dz.U. L 172 z 2.7.2009, s. 18) zmieniona dyrektywą Rady 2014/87/Euratom z dnia 8 lipca 2014 r. (Dz.U. L 219 z 25.7.2014, s. 42).

padku awarii uległy zmianie oraz w jakim stopniu oznacza to potrzebę dokonania przeglądu istniejącej OOS (jeżeli taka OOS została przeprowadzona). Taka analiza porównawcza może również pomóc w ocenie, czy zmiany i poszerzenia przedsięwzięć spowodowałyby dodatkowe ryzyko wpływu na sąsiadujące państwa członkowskie, oraz w określeniu tych państw członkowskich.

5 PODSUMOWANIE GŁÓWNYCH PUNKTÓW

- W przypadku gdy prace budowlane lub interwencje, które wiążą się ze zmianą fizycznych aspektów pierwotnych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I lub II do dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, spełniają wymogi pkt 24 załącznika I lub pkt 13 lit. a) załącznika II do tej dyrektywy, stanowią one „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy OOS i podlegają wstępnej kontroli lub OOS.
 - Te przedsięwzięcia, które mogą potencjalnie wyrzucić znaczące skutki w środowisku, muszą zostać objęte wymogiem uzyskania zezwolenia na inwestycję.
 - Zmiana lub poszerzenie przedsięwzięcia w rozumieniu pkt 24 załącznika I do dyrektywy w sprawie oceny oddziaływania na środowisko zakłada z góry, że istnieją zagrożenia podobne, pod względem skutków w środowisku, do pierwotnego przedsięwzięcia. W tym względzie wydłużenie czasu obowiązywania zezwoleń na realizację pierwotnych przedsięwzięć o znaczące okresy, a także znaczenie prac budowlanych nierozdzielnie związane ze skalą zmian lub poszerzeń przedsięwzięć stanowią kluczowe kryteria, które powinny być stosowane przez właściwe organy.
-