

# Pojęcie przedsięwzięcia wg dyrektywy EIA

**Magdalena Bar**

Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.  
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska

# Zakres prezentacji

- Definicja przedsięwzięcia w obecnej wersji dyrektywy
- Główne problemy interpretacyjne:
  - Jak rozumieć „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”
  - Zmiany lub rozbudowa przedsięwzięć
  - Kontynuacja dotychczasowej działalności wymagająca ponownego pozwolenia / zezwolenia / innej decyzji
  - Załącznik II.13.(a) „Wszelkie zmiany bądź rozbudowa przedsięwzięć (...) które mogą powodować **znaczące niekorzystne** skutki w środowisku”
- Podejście ETS
- Proponowane zmiany dyrektywy

# Definicja przedsięwzięcia (1)

- Definicja przedsięwzięcia – kluczowa dla określenia zakresu dyrektywy
- Dopiero po stwierdzeniu, że dana działalność jest „przedsięwzięciem” można rozważać czy należy ono do kategorii z załącznika I lub II dyrektywy

# Definicja przedsięwzięcia (2)

- Art. 1.2.(a) dyrektywy EIA:
- „przedsięwzięcie” oznacza:
  - wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,
  - inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;

# Interpretacja pojęcia przedsięwzięcia przez ETS – zagadnienia ogólne

- Szeroka interpretacja zakresu i celu dyrektywy EIA (np. C-72/95, Kraaijeveld, pkt 31,39; C-2/07, Abraham i inni, pkt 32; C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, pkt 29)
- Tym samym – także szeroka interpretacja pojęcie „przedsięwzięcia”
- Z drugiej jednak strony – „wykładnia celowościowa dyrektywy nie może powodować odrzucenia woli wyraźnie wyrażonej przez prawodawcę unijnego” (C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, para 29)
- Gdzie w związku z tym leży granica?

# Zmiana lub rozbudowa przedsięwzięcia (1)

Szeroka interpretacja – przynajmniej jeśli chodzi o „wykonywanie prac budowlanych”:

- ulepszenie istniejącej drogi (bez jej poszerzania czy rozbudowy) powinno być traktowane tak jak budowa, jeśli z racji zakresu i warunków byłoby równoważne budowie (C-142/07, CODA, pkt 36)

# Zmiana lub rozbudowa przedsięwzięcia (2)

- Załącznik I dyrektywy, pkt dot. budowy lotnisk obejmuje także „roboty związane ze zmianą infrastruktury istniejącego portu lotniczego bez przedłużenia pasa startowego, o ile mogą one zostać uznane za zmianę samego portu lotniczego ze względu w szczególności na ich rodzaj, zakres i charakterystykę” (C-2/07, Abraham, pkt 40)
- Kategorię „prace kanalizacyjne i przeciwpowodziowe” z załącznika II należy interpretować jako obejmującą nie tylko budowę nowej tamy ale także modyfikację istniejącej tamy, polegającą na zastąpieniu istniejącej lub budowie nowej tamy w miejsce poprzedniej, niezależnie od tego czy nowa tama jest mocniejsza lub większa od istniejącej, czy też nie (C-72/95, Kraaijeveld, pkt 42)

# Odnowienie zezwolenia (1)

- Kontynuacja działalności w sytuacji, gdy prawo krajowe wymaga uzyskania nowej (kolejnej decyzji) na tę działalność (po utracie ważności przez starą)
- Wyrok ETS w sprawie Waddenzee a wyroki w sprawach: lotniska w Brukseli oraz Pro-Braine



## Odnowienie zezwolenia (2)

- Działalność taka jak mechaniczny połów sercówek wchodzi w zakres pojęcia „przedsięwzięcia” zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 dyrektywy EIA. Okoliczność, że działalność ta wykonywana jest na przedmiotowym terenie regularnie **od wielu lat i każdego roku konieczne jest uzyskanie dla niej pozwolenia**, przy czym za każdym razem dokonuje się nowej oceny kwestii, czy działalność ta może być wykonywana i, jeżeli tak, na jakiej części terenu, **nie stanowi jako taka przeszkody, aby działalność tą traktować przy każdym wniosku, jako odrębne przedsięwzięcie (...)** (C-127/02, Waddenzee, pkt 25-28)

# Odnowienie zezwolenia (3)

- Odnowienie istniejącego pozwolenia na eksploatację portu lotniczego, przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, **nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie”** w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy EIA (C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, pkt 24)
- Odnosząc się do wyroku w sprawie Waadenzee, Trybunał (w ślad za opinią rzecznika generalnego) stwierdził, że połów sercówek należy traktować odmiennie, jako że jest on porównywalny z wydobywaniem zasobów mineralnych, czyli działalnością wymienioną wyraźnie w art. 1(2) dyrektywy, a ponadto połów taki powoduje rzeczywiste zmiany fizyczne dna morskiego – jest przeprowadzany poprzez zeszkrobывanie kilku centymetrów dna (C-275/09, para 23)

# Odnowienie zezwolenia (4)

- Zwykle odnowienie obowiązującego zezwolenia na działanie składowiska odpadów końcowych, przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca, nie może być zakwalifikowane jako „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy (C-121/11, Pro-Braine, pkt 32)

# Co stanowi o kwalifikacji działalności jako „przedsięwzięcia”? (1)

- Czy „interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca” należy uznać za kluczowy fakt przesądzający o uznaniu działalności za „przedsięwzięcie” (uznaniu jej za „interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”)?

## Co stanowi o kwalifikacji działalności jako „przedsięwzięcia”? (2)

Co uznać za „interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca”:

- Prace budowlane – tak (ale one i tak są wyraźnie wymienione w definicji)
- Wydobywanie zasobów mineralnych – tak (także wyraźnie wymienione w definicji)
- Połów sercówek – podobne do wydobywania zasobów mineralnych – tak
- Pobór wód gruntowych – podobne do wydobywania zasobów mineralnych – tak
- **Emisje do powietrza lub wody? – czy jest to „interwencja w środowisko”?**

# Problemy (1)

- Zwiększenie ilości zwierząt na farmie hodowlanej, niewymagające prac budowlanych
  - Niewątpliwie „rozszerzenie” (extension) przedsięwzięcia ale nie ma „interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca” (tylko zwiększenie emisji)
- Instalacje do unieszkodliwiania odpadów – zwiększenie ilości odpadów (na dzień lub rok) lub zmiana ich rodzajów, niewymagające prac budowlanych
  - „zmiana” przedsięwzięcia ale znowu bez „interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca”

# Problemy (2)

- Odnowienie (ponowne wydanie) zezwolenia a zmieniające się warunki środowiska

# Sformułowania użyte w załącznikach I i II (1)

- Czy sformułowania użyte w załącznikach I i II mają decydujące znaczenie?
  - „**budowa**” (e.g. portów lotniczych z załącznika I czy dróg z załącznika I lub II) a „**instalacja**” / „**urządzenie**” (np. urządzenia do unieszkodliwiania odpadów Annex II)
  - Dla kategorii opisanych jako „instalacja”/ „urządzenie” każde nowe zezwolenie wymagałoby oceny oddziaływania na środowisko/ selekcji, podczas gdy dla tych opisanych jako „budowa” - nie?



# Sformułowania użyte w załącznikach I i II (2)

- Ale czy rzeczywiście sposób sformułowania nazw kategorii przedsięwzięć był pomyślany po to, aby ustanowić w tym zakresie jakąś logicznie pomyślana różnicę?
- Np. w załączniku I.7.(a) wymienia się: „budowę dalekobieżnych linii ruchu kolejowego” a w załączniku I.8.(b): „porty handlowe...”
- Sformułowania te wydają się być użyte raczej przypadkowo...

# Załącznik II.13.(a)

- 13.(a) 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...**
- Użyte sformułowanie zakłada, że jest już stwierdzone, iż skutki mogą być **znaczące i niekorzystne**
- Tymczasem dla przedsięwzięć z załącznika II możliwość wywołania takich skutków ma być stwierdzana dopiero na etapie selekcji (i nawet wówczas and nie jest wymagane, aby stwierdzać, że możliwe skutki będą „niekorzystne”)
- Włączenie kategorii przedsięwzięć do załącznika II oznacza, że dla tych przedsięwzięć wymagane jest przeprowadzenie selekcji ale nie może z góry przesądzać o wyniku tej selekcji!

# Proponowane zmiany

- Zmiana proponowana w projekcie dyrektywy polega na wyraźnym włączeniu „prac rozbiórkowych” do definicji przedsięwzięcia;
- Tiret pierwsze otrzymuje brzmienie: „wykonanie prac budowlanych **lub rozbiórkowych**, lub innych instalacji lub systemów,”
- Proponowana zmiana odzwierciedla ideę wyrażoną w wyroku ETS w sprawie C-50/09 (Komisja vs. Irlandia, pkt 97-101)

# Prace rozbiórkowe w wyroku ETS (1)

- ...definicja terminu „przedsięwzięcie” znajdująca się w art. 1 ust. 2 dyrektywy nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że roboty rozbiórkowe nie mogą spełniać kryteriów tej definicji. Takie prace mogą bowiem zostać zakwalifikowane jako „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”.
- w przypadku gdyby roboty rozbiórkowe były wyłączone z zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy, odwołania do „dziedzictwa kultury” w jej art. 3, do „krajobrazów o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym” w pkt 2 lit. h) załącznika III do tej dyrektywy i do „dziedzictwa architektonicznego i archeologicznego” w pkt 3 załącznika IV do niej, byłyby bezprzedmiotowe.

## Prace rozbiórkowe w wyroku ETS (2)

- Prawdą jest, że zgodnie z art. 4 dyrektywy EIA, aby przedsięwzięcie wymagało dokonania oceny oddziaływania na środowisko, musi wchodzić do jednej z kategorii wymienionych w załącznikach I i II do tej dyrektywy. Tymczasem nie zawierają one wyraźnego odniesienia do robót rozbiórkowych z wyjątkiem, pozbawionym znaczenia dla niniejszej sprawy, demontażu elektrowni jądrowych i innych reaktorów jądrowych, o którym mowa w pkt 2 załącznika I. Jednakże należy uwzględnić fakt, że te **załączniki dotyczą raczej sektorowych kategorii przedsięwzięć, nie opisując dokładnego charakteru przewidzianych robót**. Dla przykładu można zaznaczyć, że „przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich” bardzo często obejmują zniszczenie istniejących budowli.

# Proponowana zmiana dyrektywy a zidentyfikowane problemy

- Projekt nie daje dodatkowych wskazówek odnośnie przedstawionych wyżej wątpliwości
- W związku z tym przedstawione wyżej pytania pozostają nadal otwarte a jednocześnie interpretacja „przedsięwzięcia” przedstawiana w cytowanych wyrokach ETS pozostaje aktualna
- Być może pomocne byłoby tu bardziej precyzyjne sformułowanie treści załączników

**Dziękuję za uwagę**

**Magdalena Bar**

**magda.bar@jjb.com.pl**

Jendrośka Jerzmański Bar i Wspólnicy.

Prawo gospodarcze i ochrony środowiska

**www.jjb.com.pl**