



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 21 października 2021 r.¹

Sprawa C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL
przeciwko
Région wallonne,
Uczestnik:
Cimenteries CBR SA

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Rada stanu, Belgia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko – Przedsięwzięcie polegające na eksploatacji kamieniołomu – Obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa przed wydaniem zezwolenia na przedsięwzięcie – Pojęcie zezwolenia na inwestycję – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 2009/147/WE – Ochrona dzikiego ptactwa – Ochrona gatunków zwierząt, ptactwa i roślin – Decyzja w sprawie odstępstwa

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z dyrektywą OOS² niektóre przedsięwzięcia wymagają uzyskania zezwolenia, a także uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko, tj. opinii na temat ich potencjalnych znaczących skutków środowiskowych, oraz udziału społeczeństwa [przy podejmowaniu decyzji]. Jeżeli przedsięwzięcie może mieć negatywny wpływ na gatunki ściśle chronione zgodnie z dyrektywą siedliskową³ lub dyrektywą ptasią⁴, skutki takie muszą zostać uwzględnione w ocenie oddziaływania na środowisko.

2. W niniejszej sprawie, w związku z ponownym otwarciem kamieniołomu w belgijskim regionie Walonia, powstaje pytanie, czy właściwe władze mogą udzielić zezwolenia na odstępstwa od ochrony ściśle chronionych gatunków zanim jeszcze została przeprowadzona ocena

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2011, L 26, s. 1).

³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7) w wersji zmienionej dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), ostatnio zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

oddziaływania na środowisko. Ani dyrektywa siedliskowa, ani dyrektywa ptasia, ani mające zastosowanie przepisy prawa belgijskiego czy walońskiego nie przewidują oceny oddziaływania na środowisko ani udziału społeczeństwa w przypadku decyzji o odstępstwach od ochrony gatunków. Jednakże, zdaniem sądu odsyłającego, sporne zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków jest praktycznie niezbędnym warunkiem wstępnym dla realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu dyrektywy OOS, tak że dyrektywa ta może stać na przeszkodzie tak wczesnemu wydaniu decyzji.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa OOS

3. W motywie drugim dyrektywy OOS sprecyzowano cel oceny oddziaływania na środowisko:

„[...] Skutki w środowisku powinny być uwzględniane w możliwie najwcześniejszej fazie we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji”.

4. Artykuł 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy OOS definiuje pojęcie zezwolenia na inwestycję jako „decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”.

5. Artykuł 2 ust. 1–3 dyrektywy OOS reguluje funkcję oceny oddziaływania na środowisko w procedurze udzielania zezwolenia:

„(1) Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków, przed wydaniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4.

(2) Ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy.

(3) Państwa członkowskie mogą przewidzieć stosowanie jednolitej procedury w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy i wymogów [dyrektywy IPPC⁵].”

6. Ocena oddziaływania na środowisko jest opisana bardziej szczegółowo w art. 3 dyrektywy OOS:

„Ocena oddziaływania na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4-2, bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów:

a) istot ludzkich, fauny i flory;

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. 2008, L 24, s. 8).

- b) gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;
- c) dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;
- d) oddziaływania między elementami, o których mowa w lit. a), b) i c)”.
7. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy OOS i pkt 19 załącznika I do tej dyrektywy kamieniołomy o powierzchni zakładu przekraczającej 25 hektarów należy zawsze traktować jako przedsięwzięcia powodujące znaczące skutki w środowisku. Ich wpływ na środowisko musi zatem zostać oceniony zgodnie z dyrektywą.

8. Artykuł 5 ust. 1 i załącznik IV pkt 3 dyrektywy OOS przewidują, że wykonawca dostarcza, we właściwej formie, opis aspektów środowiska, na które może w znaczący sposób oddziaływać wnioskowane przedsięwzięcie, obejmujący w szczególności faunę i florę.

9. Artykuł 6 dyrektywy OOS zawiera podstawowe przepisy dotyczące udziału społeczeństwa:

„(1) Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić organom, których przedsięwzięcie może dotyczyć z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia swojej opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i wniosku o zezwolenie na inwestycję. [...]

(2) Społeczeństwo jest informowane [...] o następujących kwestiach [...] najpóźniej wtedy, kiedy tylko informacje mogą zostać należycie dostarczone:

(2) Społeczeństwo jest informowane [...] o następujących kwestiach [...] najpóźniej wtedy, kiedy tylko informacje mogą zostać należycie dostarczone:

- a) wniosku o zezwolenie na inwestycję;
- b) fakcie, że przedsięwzięcie poddane jest procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz, gdzie stosowne, fakcie, że stosuje się art. 7;
- c) danych szczegółowych właściwych organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, organów, od których można uzyskać istotne informacje, organów, do których mogą być przedkładane komentarze lub zapytania, oraz szczegółach harmonogramu przekazywania komentarzy lub zapytań;
- d) charakterze możliwych decyzji lub, jeśli istnieje, projekcie decyzji;
- e) wskazaniu dostępności informacji zebranych na podstawie art. 5;
- f) wskazaniu czasu i miejsc, w których zostaną udostępnione istotne informacje, oraz środków, za pomocą których zostaną one udostępnione;
- g) szczegółach ustaleń dotyczących udziału społeczeństwa, dokonanych na podstawie ust. 5 niniejszego artykułu.

(3) Państwa członkowskie zapewniają, by w odpowiednich ramach czasowych udostępniane były zainteresowanej społeczności następujące informacje:

- a) wszelkie informacje zebrane na podstawie art. 5;

- b) zgodnie z ustawodawstwem krajowym, główne sprawozdania i porady skierowane do właściwego organu lub organów w czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu;
- c) zgodnie z przepisami [dyrektywy w sprawie informacji dotyczących środowiska⁶], informacje inne niż te, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 niniejszej dyrektywy oraz które stają się dostępne dopiero po czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

(4) Zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję.

(5) [...]”.

10. Znaczenie oceny oddziaływania na środowisko dla procedury wydania zezwolenia na inwestycję jest określone w art. 8 dyrektywy OOS:

„Rezultaty konsultacji oraz informacje zebrane na podstawie art. 5, 6 i 7 są uwzględniane w procedurze zezwolenia na inwestycję”.

11. Artykuł 11 dyrektywy OOS zawiera zasady dotyczące skarg na decyzje podlegające wymogowi udziału społeczeństwa zgodnie z dyrektywą OOS:

„(1) Państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mieć wystarczający interes lub ewentualnie;
- b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

(2) Państwa członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania.

(3) Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. [...]”.

⁶ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (Dz.U. 2003, L 41, s. 26).

B. Dyrektywa 2014/52/UE

12. Znaczenie ma również nowe brzmienie art. 2 ust. 3 dyrektywy OOS⁷, wprowadzone dyrektywą 2014/52⁷, które nie znajduje jeszcze zastosowania w niniejszym postępowaniu:

„(3) Dla przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z niniejszej dyrektywy i [dyrektywy siedliskowej] lub [dyrektywy ptasiej], państwa członkowskie gwarantują – w stosownych przypadkach – zastosowanie skoordynowanych lub wspólnych procedur spełniających wymogi określonych odpowiednich przepisów unijnych [zapewniają, aby w stosownych przypadkach wdrożono skoordynowane lub wspólne procedury spełniające wymogi niniejszego prawodawstwa unijnego].

Dla przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z niniejszej dyrektywy oraz przepisów unijnych innych niż dyrektywy wymienione w akapicie pierwszym, państwa członkowskie mogą zastosować skoordynowane lub wspólne procedury.

W ramach skoordynowanej procedury państwa członkowskie dążą do skoordynowania różnych poszczególnych ocen oddziaływań danego przedsięwzięcia na środowisko wymaganych odpowiednimi przepisami unijnymi, wyznaczając w tym celu organ, z zastrzeżeniem odmiennych przepisów zawartych w innych stosownych aktach prawodawstwa unijnego.

W ramach wspólnej procedury, o której mowa w akapicie pierwszym i drugim, państwa członkowskie dążą do przeprowadzenia jednej oceny oddziaływania na środowisko odnoszącej się do danego przedsięwzięcia wymaganej odnośnymi przepisami unijnymi, z zastrzeżeniem odmiennych przepisów zawartych w innych stosownych aktach prawodawstwa unijnego.

Komisja zapewnia wytyczne dotyczące wprowadzania skoordynowanych lub wspólnych procedur w odniesieniu do przedsięwzięć podlegających jednocześnie ocenie na mocy niniejszej dyrektywy jak i [dyrektywy siedliskowej, ramowej dyrektywy wodnej⁸, dyrektywy ptasiej i dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych⁹].

C. Ochrona gatunków

13. Artykuły 12 i 13 oraz załącznik IV do dyrektywy siedliskowej wymagają wprowadzenia ścisłego systemu ochrony niektórych gatunków zwierząt i roślin, który zakazuje wielu form negatywnego wpływu na te gatunki. Artykuł 16 dopuszcza pod pewnymi warunkami odstępstwo od tych przepisów ochronnych.

14. Artykuły 5 i 9 dyrektywy ptasiej przewidują podobne regulacje dla wszystkich europejskich gatunków ptaków.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

⁸ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

⁹ 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. 2010, L 334, s. 17).

III. Okoliczności faktyczne i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

15. W dniu 4 listopada 2008 r. spółka akcyjna SAGREX złożyła wniosek o pozwolenie jednolite na rozpoczęcie eksploatacji kamieniołomu Bossimé, wydrążenie tunelu między kamieniołomami Bossue i Lives-sur-Meuse, montaż przenośnika taśmowego w kamieniołomie Lives-sur-Meuse i zagospodarowanie strefy załadunku barek na brzegu Mozy w belgijskim regionie Walonii. Przedsięwzięcie obejmuje powierzchnię ponad 50 hektarów.

16. W dniu 12 maja 2010 r. Département de la nature et des forêts (departament przyrody i lasów) regionu walońskiego odmówił wydania pozwolenia, ponieważ w ramach przedsięwzięcia nie zostały uwzględnione obowiązki w zakresie ochrony gatunków.

17. W dniu 15 kwietnia 2016 r. spółka Sagrex złożyła wniosek o odstępstwo od środków ochrony gatunkowej, do którego dołączyła opracowanie zatytułowane „Zniszczenie siedlisk i przeniesienie gatunków roślin w związku z eksploatacją kamieniołomu Bossimé”. W dniu 27 czerwca 2016 r. generalny inspektor departamentu przyrody i lasów przyznał wnioskowane odstępstwo i w konsekwencji zezwolił spółce Sagrex na oddziaływanie na różne gatunki zwierząt i roślin oraz ich siedliska, pod warunkiem zastosowania określonych środków łagodzących. Odstępstwo to jest zaskarżonym aktem.

18. W dniu 30 września 2016 r. spółka Sagrex złożyła plany zmian i uzupełnienie oceny oddziaływania w ramach wniosku o pozwolenie jednolite.

19. Od dnia 21 listopada do dnia 21 grudnia 2016 r. zorganizowano wysłuchanie publiczne w sprawie zmienionego przedsięwzięcia, podczas którego zgłoszono szereg zastrzeżeń.

20. W dniu 21 grudnia 2016 r. roku departament przyrody i lasów wydał warunkowe pozwolenie w przedmiocie wniosku o pozwolenie jednolite. W uzasadnieniu tego pozwolenia wskazano między innymi co następuje:

„Zważywszy, że w drodze zaleceń zawartych w dokumentacji wniosku, obowiązków wynikających z odstępstwa z dnia 27/06/16 oraz warunków wskazanych poniżej, istotne skutki tego przedsięwzięcia w zakresie ochrony przyrody mogą być ograniczone do poziomu akceptowalnego uwzględniając w szczególności działania wyrównawcze; [...]”

21. W dniu 25 września 2017 r. właściwy minister regionu Walonii odmówił jednak wydania pozwolenia jednolitego. Cimenteries CBR SA, spółka dominująca w stosunku do Sagrex, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, która została oddalona wyrokiem z dnia 14 maja 2020 r.

22. Jednakże już wnioskiem z dnia 18 stycznia 2017 r. stowarzyszenie niemające celu zarobkowego, Namur-Est Environnement wystąpiło do belgijskiej Conseil d'État (rady stanu) o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 27 czerwca 2016 r. przyznającej odstępstwo od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin określonych w ustawie o ochronie przyrody. Cimenteries CBR przystąpiła do tego postępowania.

23. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Conseil d'État (rada stanu) stwierdza, że jedynym celem decyzji w sprawie odstępstwa jest zezwolenie na zakłócenie spokoju zwierząt i pogorszenie stanu siedlisk tych gatunków. Natomiast decyzją główną, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo wykonania przedsięwzięcia, jest – zdaniem Conseil d'État

(rady stanu) - pozwolenie jednolite, którego wydania po wysłuchaniu publicznym można odmówić lub którego wydanie można opatrzyć warunkami bardziej rygorystycznymi niż warunki przewidziane w zaskarżonym akcie. Według opinii Conseil d'État (rady stanu) organ odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń jednolitych powinien zbadać wszystkie aspekty urbanistyczne i środowiskowe przedsięwzięcia obejmującego eksploatację kamieniołomu. W związku z tym może on bardziej rygorystycznie ocenić oddziaływanie tej eksploatacji w świetle parametrów określonych przez autora zaskarżonego aktu. Tak więc w niniejszej sprawie organ odmówił udzielenia pozwolenia jednolitego na eksploatację kamieniołomu.

24. W związku z tym Conseil d'État (rada stanu) kieruje do Trybunału następujące pytania:

- „1) Czy decyzja „zezwalająca na zakłócenie spokoju zwierząt i pogorszenie stanu siedlisk tych gatunków w związku z eksploatacją kamieniołomu” oraz decyzja zezwalająca na eksploatację albo odmawiająca udzielania zezwolenia na eksploatację (pozwolenie jednolite) stanowią jedno zezwolenie na inwestycję [w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy OOS], dotyczące tego samego przedsięwzięcia [w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tej samej dyrektywy], w przypadku gdy z jednej strony eksploatacja kamieniołomu nie może mieć miejsca bez pierwszej z nich, a z drugiej strony organ odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń jednolitych zachowuje możliwość dokonania bardziej rygorystycznej oceny oddziaływania tej eksploatacji na środowisko w związku z parametrami określonymi przez autora pierwszej ze wskazanych decyzji?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pierwsze pytanie, czy wymogi określone przez tę dyrektywę, w szczególności w jej art. 2, 5, 6, 7 i 8, są wystarczająco spełnione, gdy etap udziału społeczeństwa ma miejsce po wydaniu decyzji „zezwalającej na zakłócenie spokoju zwierząt i pogorszenie stanu siedlisk tych gatunków w związku z eksploatacją kamieniołomu”, ale przed etapem wydania decyzji głównej, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do eksploataowania kamieniołomu?”.

25. Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, Królestwo Belgii, Republika Czeska i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Podmioty te, z wyjątkiem Republiki Czeskiej, uczestniczyły również w rozprawie w dniu 9 września 2021 r.

IV. Ocena prawna

26. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma na celu wyjaśnienie relacji między dwoma zezwoleniami dotyczącymi tego samego przedsięwzięcia. Chodzi tu z jednej strony o pierwotnie udzielone zezwolenie na odstępstwo przy realizacji przedsięwzięcia od przepisów dotyczących ochrony niektórych gatunków zwierząt i roślin (zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków), a z drugiej strony o „pozwolenie jednolite” dla przedsięwzięcia, które po wydaniu zezwolenia dotyczącego przepisów w zakresie ochrony gatunków było przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, ale którego ostatecznie odmówiono.

27. Punktem wyjścia dla wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest skarga na zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków. Skarżąca organizacja pozarządowa, Namur-Est Environnement, uważa, że dyrektywa OOS stoi na przeszkodzie zezwoleniu na odstępstwa od przepisów w zakresie ochrony gatunków, które zostało wydane przed i niezależnie od oceny oddziaływania na środowisko.

28. Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy oba zezwolenia stanowią łącznie jedno zezwolenie na inwestycję w rozumieniu dyrektywy OOS. Jeżeli tak jest, należy w ramach odpowiedzi na drugie pytanie omówić, czy wydanie zezwolenia dotyczącego przepisów w zakresie ochrony gatunków przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko jest zgodne z dyrektywą.

29. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia. Zezwolenie na inwestycję jest zdefiniowane w art. 1 ust. 2 lit. c) jako decyzja, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

30. Dlatego też, po pierwsze, wyżej wymienione przedsięwzięcia muszą podlegać obowiązkowi uzyskania zezwolenia na inwestycję, a po drugie, przed udzieleniem takiego zezwolenia należy zbadać skutki środowiskowe tych przedsięwzięć.

31. Bezsporne jest, że przedmiotowe przedsięwzięcie dotyczące kamieniołomu podlega tym wymogom. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i pkt 19 załącznikiem I dyrektywy OOS kamieniołomy o powierzchni zakładu przekraczającej 25 hektarów należy zawsze traktować jako przedsięwzięcia powodujące znaczące skutki w środowisku. Przedmiotowe przedsięwzięcie obejmuje powierzchnię ponad 50 hektarów, w związku z czym konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko.

32. Należy jednak wyjaśnić, czy zezwolenie na przedsięwzięcie musi obejmować zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków, a jeśli tak, to czy dopuszczalne jest wydanie zezwolenia dotyczącego przepisów w zakresie ochrony gatunków jeszcze przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

A. Dopuszczalność pierwszego pytania

33. Belgia podnosi, że pierwsze pytanie jest niedopuszczalne, ponieważ opiera się ono na błędnym założeniu, iż zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków jest warunkiem wstępnym wydania pozwolenia jednolitego. Gdyby ten zarzut został uwzględniony, również drugie pytanie byłoby bezprzedmiotowe, ponieważ zostało ono zadane na wypadek udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze.

34. Prawdą jest, że Trybunał może odrzucić wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdy jest oczywiste, iż wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym¹⁰, jak twierdzi Belgia w odniesieniu do pytania pierwszego.

35. Jednakże w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, opartego na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ustalenie i ocena stanu faktycznego sprawy stanowiącej przedmiot postępowania głównego oraz wykładnia i zastosowanie prawa krajowego należą wyłącznie do sądu krajowego¹¹. Dlatego do Trybunału nie należy ocena wykładni

¹⁰ Wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27); z dnia 14 października 2020 r., Sappi Austria Produktion i Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (C-629/19, EU:C:2020:824, pkt 26).

¹¹ Wyroki: z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 47); z dnia 3 lutego 2021 r., Fussli Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, pkt 29).

przepisów krajowych czy też rozstrzygnięcie, czy wykładnia nadana im przez sąd odsyłający jest prawidłowa¹². Trybunał jest zobowiązany uwzględnić stan faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne sformułowane w postanowieniu odsyłającym¹³.

36. Chociaż związek między zezwoleniem dotyczącym przepisów w zakresie ochrony gatunków a pozwoleniem jednolitym zostanie poniżej przeanalizowany z perspektywy prawa Unii, punktem wyjścia jest kwestia prawa krajowego. Dlatego też za podstawę w tym zakresie należy przyjąć pogląd Conseil d'État (rady stanu), który wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i stanowi przesłankę pytania skierowanego do Trybunału.

37. Ponadto argument podnoszony przez Belgię nie jest również przekonujący merytorycznie, ponieważ wniosek o zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków został złożony wyraźnie w związku z realizacją przedsięwzięcia dotyczącego kamieniołomu. Zgodnie z tym, co zostało stwierdzone na rozprawie, negatywny wpływ na gatunki chronione jest dopuszczalny wyłącznie w ramach przedsięwzięcia, co zakłada, przynajmniej w praktyce, zezwolenie na przedsięwzięcie jako całość. Taki związek z przedsięwzięciem wydaje się również konieczny na mocy prawa Unii, ponieważ tylko cele danego środka, w tym przypadku przedsięwzięcia, mogą uzasadniać odstępstwo od obowiązków ochrony gatunków zgodnie z art. 16 dyrektywy siedliskowej¹⁴ i art. 9 dyrektywy ptasiej¹⁵.

38. W związku z tym zarzuty podniesione przez Belgię dotyczące dopuszczalności pierwszego pytania, a tym samym całego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie są zasadne.

B. Odpowiedź na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

39. Jednak moim zdaniem na dwa pytania postawione przez Conseil d'État (radę stanu) należy odpowiedzieć *łącznie*. Ostatecznie nie może chodzić o to, czy te dwa zezwolenia formalnie razem stanowią zezwolenie na inwestycję na podstawie dyrektywy OOŚ, lecz jedynie o to, czy dyrektywa zezwala na podejmowanie decyzji w sprawie niektórych skutków środowiskowych przedsięwzięcia przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

40. Jednakże przepisy dyrektywy OOŚ i odpowiednie orzecznictwo dotyczące włączenia decyzji w sprawie niektórych aspektów środowiskowych przedsięwzięcia do oceny oddziaływania na środowisko wydają się dawać sprzeczne wskazówki co do odpowiedzi na te pytania.

41. Punktem wyjścia jest cel polegający na kompleksowej ocenie wszystkich skutków środowiskowych w ocenie oddziaływania na środowisko (zob. pkt 1 poniżej).

42. Dyrektywa OOŚ zawiera jednak przepisy dotyczące koordynacji procedur wydawania zezwoleń, z których wynika, że nie jest konieczne podejmowanie decyzji w sprawie wszystkich skutków środowiskowych przedsięwzięcia w ramach jednej procedury (zob. pkt 2 poniżej). Ponadto Trybunał uznał możliwość istnienia wieloetapowych procedur wydawania zezwoleń,

¹² Wyroki: z dnia 18 stycznia 2007 r., Auroux i in. (C-220/05, EU:C:2007:31, pkt 25); z dnia 7 października 2010 r., Santos Palhota i in. (C-515/08, EU:C:2010:589, pkt 18); z dnia 26 września 2013 r., Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 28).

¹³ Wyroki: z dnia 25 października 2001 r., Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, pkt 10); z dnia 26 września 2013 r., Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 29); z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 26).

¹⁴ Zobacz wyrok z dnia 10 października 2019 r., Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, pkt 41 i nast.).

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2021 r., One Voice i Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, pkt 37 i nast., pkt 61).

które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko tylko na niektórych etapach (zob. pkt 3 poniżej). Wynikałoby z tego, że zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków może zostać wydane niezależnie od oceny oddziaływania na środowisko i przed taką oceną.

43. Wreszcie ostateczne decyzje w sprawie niektórych skutków środowiskowych przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko są jednak sprzeczne z ważnymi, podstawowymi zasadami oceny oddziaływania na środowisko. Po pierwsze bowiem, udział społeczeństwa powinien mieć miejsce na wczesnym etapie, kiedy wszystkie opcje wchodzą jeszcze w grę; po drugie, wyniki oceny oddziaływania na środowisko powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o przedsięwzięciu; i po trzecie, powinna być zagwarantowana pełna ochrona prawna wobec takiej decyzji (zob. pkt 4 poniżej).

1. Ochrona gatunków w ocenie oddziaływania na środowisko

44. Ocena oddziaływania na środowisko obejmuje wszystkie znaczące skutki środowiskowe, w tym, w stosownych przypadkach, znaczące skutki dla gatunków chronionych¹⁶. Zgodnie z art. 3 lit. a) dyrektywy OOS określa ona, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla, między innymi, fauny i flory. Zgodnie z art. 5 ust. 1 i pkt 3 załącznika IV takie skutki muszą być zatem opisane przez wykonawcę. Wyjątki dla niektórych skutków środowiskowych nie są przewidziane.

45. W praktyce nie zawsze łatwo jest określić, które ze skutków mogą być znaczące i w związku z tym muszą być przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko. Jednakże przedmiotem oceny muszą być co najmniej informacje niezbędne do oceny zgodności przedsięwzięcia z obowiązującym prawem ochrony środowiska.

46. W tym sensie Trybunał orzekł, że informacje, których należy dostarczyć, powinny zawierać dane niezbędne do dokonania oceny wpływu przedsięwzięcia na stan jednolitej części wód, której ono dotyczy, w świetle kryteriów i obowiązków przewidzianych w szczególności w art. 4 ust. 1 ramowej dyrektywy wodnej¹⁷, tzw. zakazu pogarszania stanu¹⁸.

47. Jak zauważa spółka Cimenteries, należy również odpowiednio opisać odstępstwa od przepisów prawa Unii w zakresie ochrony gatunków, tj. od zakazów wynikających z art. 12 i 13 dyrektywy siedliskowej oraz art. 5 dyrektywy ptasiej. Takie odstępstwa od wymogów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska są ze swej natury znaczące, niezależnie od tego, czy powinny zostać ostatecznie zatwierdzone zgodnie z art. 16 dyrektywy siedliskowej lub z art. 9 dyrektywy ptasiej. Odstępstwa od czysto krajowych przepisów dotyczących ochrony gatunków mogą być bowiem również znaczące.

48. Informacje takie powinny zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. a) dyrektywy OOS zostać udostępnione zainteresowanej społeczności¹⁹ i w związku z tym podlegają zasadzie udziału tej społeczności. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 1, należy również zapewnić udział organów właściwych w sprawie ochrony gatunków.

¹⁶ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 86); z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in. (C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 57–59); moja opinia w ww. sprawie (EU:C:2018:649, pkt 84–87).

¹⁷ Cytowanej w przypisie 8.

¹⁸ Wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 81).

¹⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 83).

49. Państwa członkowskie nie mogą zatem wyłączyć niektórych skutków środowiskowych, a w szczególności niekorzystnego wpływu na gatunki chronione na podstawie prawa Unii, z oceny oddziaływania na środowisko.

2. *Koordinacja różnych procedur*

50. W świetle wymaganej kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko, definicja zezwolenia na inwestycję zawarta w art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy OOS przemawia na pierwszy rzut oka za tym, że zezwolenie to musi również obejmować wszystkie skutki środowiskowe przedsięwzięcia. Zezwolenie to jest bowiem jedyną decyzją właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia. Mogłoby to oznaczać, że organy właściwe w sprawach różnych skutków środowiskowych mają być nie tylko zaangażowane w ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 6 ust. 1, ale że zezwolenie na inwestycję musi również kompleksowo regulować te skutki.

51. Z art. 2 ust. 3 dyrektywy OOS wynika jednak w szczególności, że procedura oceny oddziaływania na środowisko i wydane w jej następstwie zezwolenie na inwestycję nie muszą obejmować wszystkich zezwoleń związanych z przedsięwzięciem – nawet nie muszą obejmować wszystkich zezwoleń środowiskowych. Przepis ten *pozwała* raczej państwom członkowskim na ustanowienie jednolitej procedury w celu spełnienia wymogów dyrektywy OOS i dyrektywy IPPC²⁰ (obecnie dyrektywy 2010/75 w sprawie emisji przemysłowych²¹). Z drugiej strony, zgodnie z tym przepisem również dopuszczalne jest stosowanie *różnych* procedur i wydawanie *oddzielnych* zezwoleń w celu wdrożenia obu dyrektyw.

52. Potwierdza to art. 2 ust. 2 dyrektywy OOS, zgodnie z którym ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy.

53. Należy również zauważyć, że nowa, zmieniona dyrektywą 2014/52 wersja art. 2 ust. 3 dyrektywy OOS, która nie ma jeszcze zastosowania w niniejszym postępowaniu, nie zmienia tego, a jedynie wymaga koordynacji w odniesieniu do niemających tu znaczenia ocen oddziaływania w związku z obszarami chronionymi na mocy dyrektywy siedliskowej i dyrektywy ptasiej.

54. W związku z tym państwa członkowskie mają pewną swobodę²². W szczególności nie muszą one przewidywać jednolitej procedury, w której o wszystkich skutkach środowiskowych przedsięwzięcia rozstrzyga się za pomocą jednego zezwolenia na inwestycję.

55. Dyrektywa OOS nie wyklucza zatem co do zasady przyznawania szczególnych zezwoleń dotyczących niektórych skutków środowiskowych, takich jak ochrona gatunków, w odniesieniu do przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

²⁰ Cytowanej w przypisie 5.

²¹ Cytowanej w przypisie 9.

²² Wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Komisja/Irlandia (C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 75).

3. Koordynacja czasowa różnych procedur

56. Nie przesądza to jednak jeszcze o tym, czy dopuszczalne jest podejmowanie ostatecznej decyzji w sprawie niektórych skutków środowiskowych przedsięwzięcia *przed* przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

57. W tym kontekście różni uczestnicy postępowania powołują się na orzecznictwo dotyczące tzw. wieloetapowych procedur wydawania zezwoleń. W tym orzecznictwie Trybunał stara się zoptymalizować dwa cele kompleksowej, jak również wczesnej oceny oddziaływania na środowisko, przy uwzględnieniu jednocześnie autonomii proceduralnej państw członkowskich.

58. Zgodnie z tym orzecznictwem prawo krajowe może przewidywać procedurę, w ramach której najpierw wydawana jest decyzja główna, a następnie decyzja wykonawcza, która nie może wykraczać poza zakres ustaleń decyzji głównej. W takim przypadku skutki, jakie dane przedsięwzięcie może wywierać na środowisko naturalne, należy (zazwyczaj) określić i ocenić w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji głównej²³.

59. Jednakże kompleksowa ocena nie byłaby możliwa na tym etapie, jeżeli skutki środowiskowe można określić dopiero w trakcie postępowania w sprawie wydania decyzji wykonawczej. W takim przypadku oceny tej należy dokonać dopiero w trakcie postępowania w sprawie wydania tej drugiej decyzji, tj. później²⁴.

60. Trybunał orzekł nawet, że zasada, zgodnie z którą ocena oddziaływania na środowisko może być dokonana wyłącznie na wstępnym etapie, nie zaś na późniejszym etapie zatwierdzania elementów, które nie zostały jeszcze rozpatrzone, nie jest zgodna z dyrektywą OOS²⁵. Odpowiada to celowi kompleksowej oceny oddziaływania na środowisko, który zostałby naruszony, gdyby ocena musiała być obowiązkowo przeprowadzona w momencie, gdy nie można jeszcze określić wszystkich skutków przedsięwzięcia.

61. Jak podkreślają Belgia i Republika Czeska, wątpliwe jest, by zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków stanowiło główną decyzję w sprawie przedsięwzięcia w rozumieniu tego orzecznictwa, ponieważ dotyczy ono tylko jednego aspektu przedsięwzięcia. Na pierwszy rzut oka jest to raczej próba usunięcia konkretnej przeszkody, zanim podjęte zostaną dalsze kosztowne starania w celu uzyskania pozwolenia jednolitego, lub próba wyjaśnienia, czy jest to w ogóle możliwe. W 2010 roku ochrona gatunkowa była wciąż przeszkodą do zatwierdzenia przedsięwzięcia. Niemniej spółka Cimenteries kwalifikuje zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków w tym zakresie jako jeden z etapów wieloetapowej procedury wydawania zezwolenia.

62. Jednakże głównym przedmiotem zainteresowania w niniejszej sprawie jest to, że zgodnie z tym orzecznictwem dyrektywa OOS zezwala na rozstrzygnięcie niektórych kwestii przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli jednak „decyzje główne”, które ze względu na swój charakter mogą dotyczyć wielu skutków środowiskowych przedsięwzięcia, są

²³ Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 52); z dnia 4 maja 2006 r., Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, pkt 47); z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in. (C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 26); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 86).

²⁴ Zobacz wyroki powołane w przypisie 22.

²⁵ Wyrok z dnia 4 maja 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (C-508/03, EU:C:2006:287, pkt 105).

dopuszczalne bez [przeprowadzenia] oceny oddziaływania na środowisko, wcześniejsze decyzje dotyczące aspektów częściowych o ograniczonych skutkach środowiskowych powinny tym bardziej być dopuszczalne.

4. Znaczenie wyników oceny oddziaływania na środowisko dla zezwolenia na inwestycję i ochrony prawnej

63. Orzecznictwo dotyczące wieloetapowych procedur wydawania zezwoleń opiera się jednak na pierwotnej wersji dyrektywy OOS i nie uwzględnia zmian²⁶ wynikających z konwencji z Aarhus²⁷. W tym względzie należy szczególnie zwrócić uwagę na art. 6 ust. 4 dyrektywy OOS. Zgodnie z tym przepisem, społeczność powinna mieć możliwość wypowiedzenia się na wczesnym etapie i w skuteczny sposób, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję.

64. Wymogi te zabraniają podejmowania ostatecznej decyzji w sprawie niektórych skutków środowiskowych przedsięwzięcia, zanim społeczność będzie miała możliwość wypowiedzenia się na temat tych skutków w ramach oceny oddziaływania na środowisko. Bowiem w takim wypadku właściwe organy nie dysponowałyby już wszystkimi opcjami.

65. Ponadto art. 8 dyrektywy OOS stanowi, że rezultaty konsultacji oraz informacje zebrane na podstawie art. 5, 6 i 7 są uwzględniane w procedurze zezwolenia na inwestycję. Zgodnie z motywem 2 oraz z utrwalonym orzecznictwem oznacza to, że właściwy organ, kształtując swoją opinię, uwzględnia – we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji – w możliwie najwcześniejszej fazie skutki dla środowiska, w celu raczej zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła niż późniejszego przeciwdziałania ich skutkom²⁸.

66. Jeżeli jednak organy podejmują decyzję w sprawie określonych skutków środowiskowych przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko, to oczywiście nie mogą wtedy jeszcze uwzględnić rezultatów konsultacji i zebranych informacji²⁹.

67. Wreszcie, w tym kontekście należy również rozważyć ochronę prawną, którą należy zapewnić zgodnie z art. 11 dyrektywy OOS. Zgodnie z tym przepisem pod pewnymi warunkami można zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

68. Zezwolenie na inwestycję, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS jest decyzją zaskarżalną w trybie przewidzianym w tej dyrektywie.

²⁶ Artykuł 3 dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

²⁷ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

²⁸ Wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 51); z dnia 12 listopada 2019 r., Komisja/Irlandia (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, pkt 73); z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 78).

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 3 marca 2011 r., Komisja/Irlandia (C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 81, 84 i 85).

69. Dyrektywa OOS nie określa wprawdzie, jakie konsekwencje wynikają dla tego zezwolenia z określonych ustaleń oceny oddziaływania na środowisko³⁰. Konsekwencje te są raczej określone w innych regulacjach, takich jak dyrektywa siedliskowa lub dyrektywa ptasia w przypadku ochrony gatunków oraz w odpowiedniej transpozycji do prawa krajowego.

70. W związku z tym legalność zezwolenia na inwestycję, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS i które jest wydawane na podstawie oceny oddziaływania na środowisko, zależy od tego, czy dane przedsięwzięcie jest zgodne z tymi innymi przepisami dotyczącymi środowiska. Jeżeli w związku z oceną oddziaływania na środowisko wykazano, że przedsięwzięcie jest niezgodne z wymaganiami prawa ochrony środowiska wynikającymi z innych przepisów, wydanie tego zezwolenia jest wykluczone³¹.

71. W związku z tym kontrola sądowa na podstawie art. 11 dyrektywy OOS obejmuje co najmniej przepisy prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność³².

72. Ponadto, ze względu na fakt, że prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 11 dyrektywy OOS jest związane z wymaganą, kompleksową oceną oddziaływania na środowisko, powinno być ono wykonywane na podstawie poczynionych w niej ustaleń. Umożliwiają one bowiem zidentyfikowanie zastrzeżeń środowiskowych, na których może opierać się skarga, lub mogą pokazać, że nie ma podstaw do skargi.

73. Niezgodne z tym byłoby podejmowanie *ostatecznej* decyzji w sprawie niektórych skutków środowiskowych jeszcze przed przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko. Nawet gdyby taka decyzja częściowa była osobno zaskarżalna, skarga ta musiałaby być zasadniczo wniesiona bez [znajomości] ustaleń zawartych w ocenie oddziaływania na środowisko.

74. Wcześniejsza decyzja w sprawie niektórych skutków środowiskowych przedsięwzięcia podlegającego ocenie oddziaływania na środowisko może mieć zatem jedynie charakter *wstępny*. Ostateczne decyzje mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie tej oceny, a więc koniecznie po jej zakończeniu. Ponadto muszą być one w pełni zaskarżalne na podstawie art. 11 dyrektywy OOS, niezależnie od decyzji wstępnej.

75. Decyzja wstępna nie może zatem tworzyć dla wykonawcy stanu całkowitej pewności prawnej w odniesieniu do jej przedmiotu i wyniku, ale może ona dostarczyć wskazówek, czy – na podstawie dostępnych informacji – pewne skutki środowiskowe stoją na przeszkodzie przedsięwzięciu.

76. Zgodnie z informacjami zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz z uwagami spółki Cimenteries CBR nie można wykluczyć, że prawo belgijskie spełnia te wymogi. Zgodnie z tym prawem organ właściwy do wydawania pozwoleń jednolitych zachowuje bowiem możliwość dokonania oceny skutków środowiskowych tej eksploatacji w sposób bardziej rygorystyczny niż parametry określone przez autora pierwszej decyzji. W takim przypadku organ

³⁰ Zobacz moja opinia w sprawie Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, pkt 48).

³¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 75 i 76) dotyczący ramowej dyrektywy wodnej.

³² Wyroki: z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 48); z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 92); z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 59).

ten mógłby, przy udzielaniu zezwolenia na inwestycję zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS, odpowiednio uwzględnić wszelkie konflikty z ochroną gatunków, które ujawnią się dopiero w trakcie oceny oddziaływania na środowisko. Podczas rozprawy różni uczestnicy stwierdzili jednak, że zezwolenie dotyczące przepisów w zakresie ochrony gatunków mogłoby niemniej jednak stać się wiążące niezależnie od oceny oddziaływania na środowisko, co podważałoby kompleksową ochronę prawną na podstawie art. 11.

V. Wnioski

77. Proponuję zatem, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

Możliwość podjęcia wstępnej decyzji o zezwoleniu na niekorzystny wpływ przedsięwzięcia na gatunki chronione jeszcze przed wydaniem decyzji głównej, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia, i przed udziałem społeczeństwa w ramach oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko, jest zgodna z dyrektywą 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

Jednak zgodnie z art. 3, 5, 6 i 7 dyrektywy 2011/92 ocena oddziaływania na środowisko musi obejmować skutki przedsięwzięcia dla gatunków chronionych, nawet jeśli podjęto już w ich sprawie wstępną decyzję. Ponadto właściwe organy muszą odmówić wydania przewidzianego w art. 2 ust. 1 dyrektywy zezwolenia na inwestycję, niezależnie od podjętej wcześniej decyzji, jeżeli ocena wykaże, że przedsięwzięcie jest niezgodne z przepisami prawa Unii dotyczącymi ochrony gatunków. Wreszcie, zezwolenie na odstępstwo od wymogów ochrony gatunków w związku z przedsięwzięciem musi być zaskarżalne na podstawie oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 11 dyrektywy.