

Sprawa C-254/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

26 marca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

High Court (Irlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

13 marca 2019 r.

Strona skarżąca:

Friends of the Irish Environment Limited

Druga strona postępowania:

An Bord Pleanála

HIGH COURT

KONTROLA SĄDOWA

[...]

POMIĘDZY

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT LIMITED

STRONA SKARŻĄCA

A

AN BORD PLEANÁLA

DRUGA STRONA POSTĘPOWANIA

SHANNON LNG LIMITED

UCZESTNIK

**WNIOSEK O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE
PREJUDYCJALNYM DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII
EUROPEJSKIEJ**

1. SĄD ODSYŁAJĄCY

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) złożył High Court of Ireland (wysoki sąd, Irlandia). [...].

2. STRONY W POSTĘPOWANIU GŁÓWNYM I ICH PRZEDSTAWICIELE

Friends of the Irish Environment Ltd. [...]

An Bord Pleanála [...].

[Or. 2] Shannon LNG Ltd. [...]

3. PRZEDMIOT SPORU W POSTĘPOWANIU GŁÓWNYM I ISTOTNE OKOLICZNOŚCI FAKTYCZNE

Kontekst ogólny

- 2 Spór w postępowaniu głównym powstał na tle tego, czy w przypadku decyzji o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję należy mieć na uwadze dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zwaną dalej „dyrektywą siedliskową”)¹. W szczególności spór dotyczy tego, czy wymogi proceduralne wynikające z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mają zastosowanie jedynie przy udzieleniu pierwotnego zezwolenia na inwestycję, czy też mają one również zastosowanie do późniejszej decyzji, która przedłuża okres obowiązywania zezwolenia na inwestycję, lecz która nie zezwala na wprowadzenie żadnych fizycznych zmian w zakresie przedsięwzięcia objętego pierwotnym zezwoleniem.

Stan faktyczny

- 3 Zezwolenie na inwestycję w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego (zwanego dalej „terminalem gazowym”) zostało udzielone przez An Bord Pleanála (irländzki urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) w dniu 31 marca 2008 r. (zwane dalej „pozwoleniem planistycznym z 2008 r.”).
- 4 Przy podejmowaniu decyzji An Bord Pleanála była, na mocy prawa krajowego, zobowiązana do przeprowadzenia oceny oddziaływania zamierzonej inwestycji na

¹ Dz.U. L 206, 22.7.1992, s. 7–50.

środowisko (zwanej dalej „OOS”). Ocena ta była również wymagana zgodnie z prawem UE w sytuacji, w której przedsięwzięcie mieści się w jednej z kategorii przedsięwzięć określonych w załączniku II do 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 (zwanej dalej „dyrektywą OOS”)².

- 5 Zamierzone przedsięwzięcie ma być zlokalizowane w bliskim sąsiedztwie dwóch obszarów Natura 2000, a mianowicie: (i) specjalnego obszaru ochrony siedliska rzeki Shannon (kod obszaru IE0002165) oraz (ii) specjalnego obszaru ochrony estuariów rzeki Shannon i rzeki Fergus (kod obszaru IE0004077). **[Or. 3]**
- 6 Na dzień wydania przez An Bord Pleanála pozwolenia planistycznego z dnia 31 marca 2008 r. dyrektywa siedliskowa nie była prawidłowo przetransponowana do krajowego porządku prawnego. W głównym akcie wykonawczym, a mianowicie w EC (Natural Habitats) Regulations 1997 (rozporządzeniu w sprawie siedlisk naturalnych z 1997 r.) (Statutory Instrument nr 94 z 1997 r.), błędnie utożsamiono przeprowadzenie odpowiedniej oceny w rozumieniu dyrektywy siedliskowej z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOS.
- 7 Powyższe podejście do transpozycji było przedmiotem krytyki ze strony Trybunału w wyroku w sprawie C-418/04, Komisja/Irlandia (EU:C:2007:780). Zobacz w szczególności punkty [230] i [231].
- 8 Wyrok w sprawie C-418/04 został wydany w dniu 13 grudnia 2007 r., czyli około trzy miesiące przed wydaniem przez An Bord Pleanála decyzji o udzieleniu pozwolenia planistycznego z 2008 r.
- 9 Podsumowując, pozwolenie planistyczne z 2008 r. zostało zatem wydane zgodnie z krajowym porządkiem prawnym, do którego w sposób nieprawidłowy przetransponowano dyrektywę siedliskową. Formalna decyzja o udzieleniu pozwolenia planistycznego nie zawiera żadnego odniesienia do dyrektywy siedliskowej ani nie odnosi się do dwóch obszarów europejskich. Z tego względu nie można twierdzić, że decyzja zawiera „całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla [obszaru], którego dotyczy”, stosownie do wymogów określonych w sprawie C-404/09, Komisja/Hiszpania (EU:C:2011:768).
- 10 W pozwoleniu planistycznym z 2008 r. ustalono dziesięcioletni termin na przeprowadzenie i ukończenie prac w zakresie zamierzonej inwestycji (zwane dalej „etapem budowy”). Pozwolenie nie ma na celu określenia terminu późniejszej eksploatacji terminalu gazowego (zwanej dalej „etapem eksploatacji”).

² Dz.U. L 26 z 19.11.2004, s. 1–21.

- 11 W tym przypadku podczas dziesięcioletniego okresu nigdy nie przystąpiono do żadnych prac w zakresie inwestycji. W skrócie, wykonawca wyjaśnia, że opóźnienia spowodowane były między innymi zmianami w irlandzkiej polityce w zakresie dostępu do krajowej sieci przesyłowej gazu, a mówiąc ogólniej, sytuacją gospodarczą w 2008 r.
- 12 We wrześniu 2017 r. wykonawca złożył wniosek o zmianę warunków inwestycji, która miała skutkować przedłużeniem etapu budowy o okres kolejnych pięciu lat. An Bord Pleanála wydała decyzję uwzględniającą ten wniosek, a w konsekwencji termin zakończenia etapu budowy upłynie w dniu 31 marca 2023 r. **[Or. 4]**
- 13 Powyższa decyzja została zaskarżona do High Court w drodze postępowania w sprawie kontroli sądowej. High Court postanowił skierować szereg pytań do Trybunału.

4. WŁAŚCIWE PRZEPISY PRAWNE

Prawo UE

- 14 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest podstawowym przepisem prawa UE, o którego wykładnię proszony jest Trybunał.

Irlandzkie prawo krajowe

- 15 Właściwymi przepisami są następujące przepisy Planning and Development Act 2000 (ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i inwestycjach) (nr 30 z 2000 r.) (zwanej dalej „ustawą PDA z 2000 r.”).
- 16 Artykuł 40 ust. 1 ustawy PDA stanowi, że pozwolenie przestaje obowiązywać po upływie wskazanego w pozwoleniu planistycznym terminu zakończenia etapu budowy.

„40.– (1) Z zastrzeżeniem ust.2, po upływie odpowiedniego okresu (jednakże bez uszczerbku dla ważności czynności podjętych przed upływem tego okresu) pozwolenie udzielone na mocy niniejszej części przestaje obowiązywać

 - a) w przypadku nieprzystąpienia do realizacji objętej przedmiotowym pozwoleniem inwestycji w tym okresie – w odniesieniu do całej inwestycji oraz
 - b) w przypadku przystąpienia do realizacji inwestycji w tym okresie – w odniesieniu do nieukończonej w tym okresie części inwestycji”.
- 17 Artykuł 42 ustawy PDA z 2000 r. przewiduje możliwość przedłużenia okresu obowiązywania pozwolenia planistycznego. W skrócie, art. 42 określa dwie alternatywne podstawy złożenia wniosku o przedłużenie okresu obowiązywania.

Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której przeprowadzono zasadnicze prace zgodnie z pozwoleniem planistycznym w okresie objętym wnioskiem o przedłużenie, a inwestycja zostanie zakończona w rozsądnym czasie. Druga podstawa dotyczy sytuacji, w której zaistniały względy o charakterze handlowym, ekonomicznym lub technicznym, na które wnioskodawca nie miał wpływu, a które zasadniczo przemawiały przeciwko przystąpieniu do realizacji inwestycji lub prowadzeniu zasadniczych prac zgodnie z pozwoleniem planistycznym.

- 18 W przypadku drugiej podstawy, tj. względów o charakterze handlowym, ekonomicznym lub technicznym, w art. 42 przewidziano szereg obwarowań mających na celu zapobieżenie sytuacji, w której nieaktualne pozwolenia planistyczne [Or. 5] miałyby wpływ na kształtowanie polityki planistycznej. Przykładowo nie można wyrazić zgody na przedłużenie okresu obowiązywania, jeżeli od dnia wydania pozwolenia do projektu realizacji inwestycji wprowadzono istotne zmiany w zakresie założeń realizacji inwestycji do tego stopnia, że realizacja inwestycji nie będzie już zgodna z właściwym zagospodarowaniem przestrzennym obszaru i jego zrównoważonym rozwojem. Niezbędne jest również uniknięcie niezgodności z wytycznymi ministerialnymi.
- 19 W związku z powyższym, aby zapewnić zgodność zarówno z dyrektywą OOS, jak i z dyrektywą siedliskową, wprowadzono kolejne obwarowanie. Mówiąc dokładniej, *jeżeli nie przystąpiono jeszcze do realizacji inwestycji*, lokalny organ planistyczny ma obowiązek, przed wydaniem pozwolenia planistycznego, upewnić się, że przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko albo odpowiednią ocenę bądź obydwie te oceny, jeśli jest to wymagane [art. 42 ust. 1 lit. a) pkt (ii) ppkt (IV)].
- 20 Artykuł 42 przewiduje dodatkowe obwarowanie dotyczące długości czasu, na jaki można przedłużyć okres obowiązywania. Przepis ten przewiduje *expressis verbis*, że dodatkowy okres nie może przekroczyć pięciu lat. Ponadto wniosek o przedłużenie okresu obowiązywania można złożyć tylko raz.
- 21 Przepisy art. 146B i 146C ustawy PDA z 2000 r. przewidują procedurę, zgodnie z którą można zmienić szczególnie rodzaj pozwolenia planistycznego w przypadku realizacji inwestycji obejmującej infrastrukturę strategiczną. W przepisach tych nie przewidziano wyraźnego uregulowania dotyczącego przeprowadzania wstępnej oceny lub odpowiedniej oceny do celów dyrektywy siedliskowej.
- 22 Artykuł 50 ustawy PDA z 2000 r. (z późniejszymi zmianami) stanowi, że ważność decyzji planistycznej można zaskarżyć wyłącznie w drodze kontroli sądowej. Wniosek o kontrolę sądową wnosi się w terminie ośmiu tygodni. W określonych okolicznościach High Court może przedłużyć ten termin.
- 23 W świetle wykładni dokonanej przez sądy krajowe termin ten uniemożliwia stronie skarżącej podniesienie – w postępowaniu w sprawie kontroli sądowej późniejszej decyzji planistycznej – zarzutów, które zasadniczo dotyczą *wcześniej* decyzji planistycznej, w odniesieniu do której termin już dawno

upłynął. Na tej podstawie sąd może umorzyć postępowanie w sprawie kontroli sądowej. W tym względzie sąd dokonuje analizy skargi pod względem treści, a nie tylko formy. Zatem brak formalnego zarzutu zmierzającego do uchylecia wcześniejszej decyzji planistycznej nie ma charakteru przesądzającego. [Or. 6]

- 24 Zdaje się, że zachodzi pewien konflikt między (i) orzecznictwem krajowym dotyczącym terminów a (ii) orzecznictwem Trybunału, które określa obowiązek naprawczy właściwego organu. Ten obowiązek naprawczy wynika z wyroków: z dnia 7 stycznia 2004 r., C-201/02, Wells (EU:C:2004:12) i z dnia 17 listopada 2016 r., C-348/15, Stadt Wiener Neustadt (EU:C:2016:882). Orzecznictwo Trybunału zdaje się rozróżniać (i) ustalenie terminu do zaskarżania zezwoleń na inwestycje, które jakoby zostały wydane z naruszeniem przepisów dyrektywy OOS od (ii) (ciągłego) obowiązku naprawczego spoczywającego na właściwym organie. Domniemywa się, że podobne zasady mają zastosowanie do dyrektywy siedliskowej: w wyroku z dnia 14 stycznia 2016 r., C-399/14, Grüne Liga (ECLI:EU:C:2016:10) – chociaż na gruncie art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej – niewątpliwie podzielono pogląd, że na późniejszym etapie dokonanie analizy adekwatności odpowiedniej oceny może okazać się konieczne.
- 25 W następstwie wyroku Trybunału z dnia 13 grudnia 2007 r., C-418/04, Komisja/Irlandia (EU:C:2007:780) znowelizowano przepisy krajowe transponujące dyrektywę siedliskową. Dwa główne filary nowego uregulowania to część XAB ustawy PDA z 2000 r. [dodana na mocy Planning and Development (Amendment) Act 2010 (ustawy z 2010 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i inwestycjach (nowelizacja)] oraz Birds and Natural Habitats Regulations 2011 (rozporządzenie z 2011 r. w sprawie ptaków i siedlisk naturalnych) (Statutory Instrument 477 z 2011 r.). Wydaje się, że z założenia oba uregulowania powinny się wzajemnie wykluczać, tzn. tryb podejmowania decyzji środowiskowych ma podlegać jednemu albo drugiemu, nie zaś obydwu tym uregulowaniom jednocześnie. Jak jednak wspomniano, zdaniem An Bord Pleanála istnieje *trzeci* tryb podejmowania decyzji środowiskowych, który nie mieści się w zakresie żadnego z powyższych uregulowań.
- 26 W przypadku każdego z tych uregulowań przepisy ustanawiają ogólne ramy, które spełniają wymogi proceduralne dyrektywy siedliskowej, a następnie określają rodzaj podejmowania decyzji środowiskowych podlegającego ramom ogólnym. Pozwala to uniknąć konieczności wprowadzania zmian do szeregu poszczególnych aktów prawnych.
- 27 Zakres decyzji podlegających części XAB ustawy PDA z 2000 r. jest węższy niż rozporządzenie w sprawie ptaków i siedlisk naturalnych z 2011 r. Część XAB ma zastosowanie do decyzji określanych jako „zezwolenie na zamierzoną inwestycję” w rozumieniu art. 177U ust. 8 ustawy PDA z 2000 r. na zasadach określonych poniżej.

„(8) W rozumieniu niniejszego artykułu »zezwolenie na zamierzoną inwestycję« oznacza odpowiednio –

- a) udzielenie pozwolenia,
 - b) decyzję urzędu o uwzględnieniu wniosku planistycznego lub odwołania, [Or. 7]
 - c) zezwolenie na inwestycję w rozumieniu części IX,
 - d) zatwierdzenie inwestycji, która może zostać zrealizowana przez władze lokalne zgodnie z częścią X lub częścią XAB lub inwestycji, która może zostać zrealizowana zgodnie z częścią XI,
 - e) zatwierdzenie inwestycji podlegające realizacji na obszarze przybrzeżnym w rozumieniu części XV,
 - f) zatwierdzenie inwestycji w rozumieniu art. 43 [...] [Transport (Railway Infrastructure) Act 2001 (ustawy z 2001 r. o transporcie (infrastruktura kolejowa))],
 - g) zatwierdzenie inwestycji w rozumieniu art. 51 Roads Act 1993 (ustawy o drogach z 1993 r.) lub
 - h) zezwolenie zastępcze, o którym mowa w części XA”.
- 28 Wszystkie powyższe decyzje są podejmowane albo na podstawie ustawy PDA z 2000 r., albo przez An Bord Pleanála pełniącą funkcję, która została jej powierzona między innymi ma mocy ustaw o drogach (Roads Acts).
- 29 W gruncie rzeczy katalog decyzji nie obejmuje decyzji, o której mowa w art. 42 lub w art. 146B ustawy PDA z 2000 r.
- 30 Znacznie szerszy zakres ma rozporządzenie w sprawie ptaków i siedlisk naturalnych z 2011 r. Jego zakres wyznaczają odpowiednie definicje „zezwolenia” i „przedsięwzięcia” zawarte w art. 2 tegoż rozporządzenia.
- 31 „Zezwolenie” zostało zdefiniowane w następujący sposób:
- „»Zezwolenie« obejmuje licencję, pozwolenie, zgodę, odstępstwo, zwolnienie, zatwierdzenie lub inne podobne upoważnienie wydane przez organ publiczny lub w jego imieniu w odniesieniu do wszelkich działań, planów lub przedsięwzięć, które mogą mieć wpływ na obszar europejski i które obejmują proces przyjęcia przez organ publiczny własnych planów wykorzystania gruntów lub przedsięwzięć w tym zakresie;”.
- 32 „Przedsięwzięcie” zostało zdefiniowane w następujący sposób.
- „»Przedsięwzięcie«, z zastrzeżeniem wyłączenia – przy braku odmiennego zamiaru – przedsięwzięcia polegającego na inwestycji wymagającej zezwolenia na inwestycję w rozumieniu ustaw o zagospodarowaniu przestrzennym i inwestycjach z lat 2000–2011, obejmuje:

- a) zagospodarowanie dotyczące wykorzystania gruntów lub zagospodarowanie infrastruktury, w tym zagospodarowanie lub zabudowę gruntu,
- b) wydobywanie lub eksploatację zasobów mineralnych, poszukiwanie zasobów mineralnych, cięcie torfu lub eksploatację odnawialnych źródeł energii, oraz
- c) wszelkie inne czynności związane z wykorzystaniem gruntów,

które należy uwzględnić przy przyjmowaniu, wykonywaniu, uzgadnianiu lub zatwierdzaniu, w tym zmianie, przeglądzie, odnawianiu lub przedłużaniu terminu obowiązywania poprzednich zatwierdzeń przez organ publiczny oraz, niezależnie od powyższych ogólnych przepisów, obejmuje dowolne przedsięwzięcie, o którym mowa w lit. a), b) lub c), do którego zastosowanie ma wykonywanie ustawowych uprawnień w zakresie tego przedsięwzięcia lub dowolne zezwolenie wymagane dla tego przedsięwzięcia na podstawie któregośkolwiek z aktów prawnych wymienionych w załączniku nr 2 do niniejszego rozporządzenia;" [Or. 8]

- 33 Przy definiowaniu pojęcia „przedsięwzięcia” podjęto próbę zapewnienia, aby rozporządzenie w sprawie ptaków i siedlisk przyrodniczych z 2011 r. nie pokrywało się z przepisami części XAB ustawy PDA z 2000 r. Wynika stąd, że jeżeli „przedsięwzięcie” polega na inwestycji wymagającej „zezwolenia na inwestycję” w rozumieniu ustawy PDA z 2000 r., wówczas nie wchodzi ono w zakres rozporządzenia z 2011 r. Trudność związana z brzmieniem przepisów polega jednak na tym, że termin „zezwolenie na inwestycję” nie został zdefiniowany w ustawie PDA z 2000 r. Spośród definicji zawartych w ustawie PDA z 2000 r. najbliższą temu pojęciu jest definicja „zezwolenia na zamierzoną inwestycję” w art. 177U ust. 8. Termin „zezwolenie na inwestycję” został niewątpliwie zdefiniowany w prawie europejskim, w szczególności w dyrektywie OOS.
- 34 Można by przypuszczać, że oba uregulowania, tj. część XAB i rozporządzenie z 2011 r., wzajemnie się wykluczają. Przy takim założeniu celem włączenia odniesienia do zezwoleń na inwestycję w rozumieniu ustawy PDA z 2000 r. do definicji „przedsięwzięcia” zawartej w art. 2 rozporządzenia z 2011 r. było wskazanie, że jeżeli dany tryb podejmowania decyzji podlega części XAB ustawy PDA z 2000 r., wówczas nie ma konieczności stosowania w tym zakresie wymogów określonych w rozporządzeniu z 2011 r. Brzmienie przepisów jest jednak nieprecyzyjne.

5. UZASADNIENIE ODESŁANIA

- 35 Podstawową kwestią sporną w niniejszym postępowaniu jest to, czy do przedłużenia terminu ukończenia etapu budowy określonego w zezwoleniu na inwestycję znajduje zastosowanie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Przed

podobnym problemem stanął Trybunał w sprawie C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL. Rzecznik generalna J. Kokott przedstawiła swoją opinię w dniu 29 listopada 2018 r.: EU:C:2018:972.

- 36 Z następujących względów High Court doszedł do wniosku, że oczekiwany wyrok w sprawie C-411/17 prawdopodobnie nie rozwiąże wszystkich kwestii, które High Court musi rozstrzygnąć w toczącym się przed nim postępowaniu głównym. Po pierwsze, oba postępowania różnią się pod względem charakteru wnioskowanego przedłużenia okresu. Sprawa C-411/17 dotyczy *etapu eksploatacji* przedsięwzięcia. W szczególności w braku późniejszej nowelizacji belgijskiego prawa krajowego zaprzestanie produkcji energii elektrycznej musiałoby nastąpić do 2015 r. Natomiast postępowanie główne przed High Court dotyczy *etapu budowy* [Or. 9] przedsięwzięcia. Można zatem przewidzieć, że nawet gdyby w sprawie C-411/17 Trybunał uznał, że dyrektywa siedliskowa znajduje zastosowanie do okoliczności faktycznych owej sprawy, High Court nadal musiałby rozstrzygnąć kwestię, czy do terminu dotyczącego etapu budowy mają zastosowanie odmienne zasady.
- 37 Po drugie, okoliczności faktyczne leżące u podstaw sprawy C-411/17 dotyczą elektrowni jądrowej. Owa sprawa dotyczy zatem kwestii związanych ze skutkami *transgranicznymi*, co przekłada się na problemy na gruncie konwencji z Espoo, które nie mają miejsca w postępowaniu głównym przed High Court. Potencjalnie przekłada się to również na problemy na gruncie Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.
- 38 Po trzecie, fakt, że An Bord Pleanála przeprowadziła wstępną ocenę ad hoc, może oznaczać konieczność ustalenia, jakimi względami powinien kierować się organ przy przeprowadzaniu wstępnej oceny w związku z wnioskiem o przedłużenie okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję. Następnie powstaje pytanie, co dokładnie podlega ocenie. Czy wystarczające jest w tym zakresie wskazanie przez właściwy organ zmian pod kątem regulacyjnym, np. (i) wyznaczenie w międzyczasie obszarów europejskich; (ii) zmienione warunki środowiskowe na przyległym obszarze; oraz (iii) nowe odkrycia naukowe; względnie, czy właściwy organ jest zobowiązany do ponownej analizy samej zasady przedsięwzięcia[?] Konieczne będzie również zbadanie, czy odpowiedź na to pytanie może być odmienna w sytuacji, w której w momencie udzielenia pierwotnego pozwolenia planistycznego nie spełniono odpowiednio wymogów dyrektywy siedliskowej (por. sprawa C-201/02, Wells, i sprawa C-399/14, Grüne Liga).
- 39 Po czwarte, fakt, że pozwolenie planistyczne z 2008 r. przestało obowiązywać przed podjęciem przez An Bord Pleanála decyzji o przedłużeniu okresu obowiązywania pozwolenia, może mieć znaczenie dla analizy przez Trybunał odesłania prejudycjalnego skierowanego przez High Court na gruncie art. 267. Jest kwestią co najmniej dyskusyjną, czy decyzja o *przywróceniu* ważności pozwolenia planistycznego, które wygasło, jest bardziej zbliżona do udzielenia „zezwolenia na inwestycję” niż decyzja o przedłużeniu istniejącego pozwolenia planistycznego.

- 40 Po piąte, w irlandzkim prawie krajowym istnieje już przepis, który wydaje się mieć na celu zapewnienie zgodności z wymogami dyrektywy siedliskowej w zakresie wniosku o przedłużenie okresu obowiązywania pozwolenia planistycznego, a mianowicie art. 42 ustawy PDA z 2000 r. Zdaniem High Court w świetle prawidłowej wykładni **[Or. 10]** ustawy PDA z 2000 r. wniosek o przedłużenie okresu obowiązywania pozwolenia planistycznego może zostać złożony wyłącznie na podstawie art. 42, a nie na podstawie art. 146B i 146C. Zdaniem wykonawcy High Court nie może powoływać się na powyższą wykładnię przepisów krajowych w ramach postępowania w sprawie kontroli sądowej w sytuacji, gdy skarżący nie sformułował w swoich pismach zarzutu, że decyzja o przedłużeniu pozwolenia planistycznego została wydana na podstawie nieprawidłowego przepisu. Powstaje pytanie, czy spoczywający na sędziu krajowym, jakim jest High Court, obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w świetle prawa UE może być uzależniony od podniesienia przez strony postępowania *głównego wyraźnego zarzutu* w tym względzie.
- 41 Wreszcie, zdaniem An Bord Pleanála i wykonawcy, w ramach wniosku o kontrolę sądową w przedmiocie ważności decyzji o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję osoba sprzeciwiająca się przedsięwzięciu nie jest uprawniona do tego, by zarzucać nieważność pierwotnej decyzji o udzieleniu zezwolenia na inwestycję z powodu sprzeczności z przepisami dyrektywy siedliskowej. Kwestia ta prowadzi do szóstego pytania przedstawionego poniżej. **[Or. 11]**

6. PYTANIA PREJUDYCJALNE PRZEDSTAWIONE ZGODNIE Z ART. 267

- (1) Czy decyzja o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję stanowi wyrażenie zgody na przedsięwzięcie skutkujące koniecznością zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (zwanej dalej „dyrektywą siedliskową”)? [...]
- (2) Czy którekolwiek z poniższych rozważań ma wpływ na odpowiedź na pytanie (1)?
- (A) Zezwolenie na inwestycję (którego okres obowiązywania ma zostać przedłużony) zostało udzielone zgodnie z przepisami prawa krajowego, na których podstawie dyrektywa siedliskowa została nieprawidłowo przetransponowana, gdyż w przepisach tych niewłaściwie utożsamiono odpowiednią ocenę w rozumieniu dyrektywy siedliskowej z oceną oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOS (dyrektywa 2011/92/UE) [...].
- (B) W pierwotnie udzielonym zezwoleniu na inwestycję nie wskazano, czy wniosek o udzielenie zezwolenia został rozpatrzony na podstawie etapu 1 lub etapu 2 art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ani zezwolenie

to nie zawiera „całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń i wniosków, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla [obszaru], którego dotyczy”, stosownie do wymogów określonych w wyroku Trybunału z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768).

- (C) Wskutek upływu pierwotnego okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję zezwolenie to przestało obowiązywać w odniesieniu do całej inwestycji. Do czasu ewentualnego przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia nie wolno prowadzić żadnych objętych nim prac w zakresie realizacji inwestycji.
- (D) Nigdy nie przeprowadzono żadnych prac w zakresie realizacji inwestycji objętej zezwoleniem na inwestycję. **[Or. 12]**
- (3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie (1) – jakimi względami powinien kierować się właściwy organ przy przeprowadzaniu wstępnej oceny na etapie 1 zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej? Czy właściwy organ powinien przykładowo wziąć pod uwagę którąkolwiek z następujących kwestii lub wszystkie te kwestie: (i) czy zaszły jakiegokolwiek zmiany w zamierzonych pracach i przeznaczeniu; (ii) czy po wydaniu decyzji o udzieleniu zezwolenia na inwestycję nastąpiła jakakolwiek zmiana w środowisku, np. w zakresie wyznaczenia obszarów europejskich; (iii) czy zaszły jakiegokolwiek istotne zmiany w wiedzy naukowej, np. pojawiły się bardziej aktualne badania dotyczące kwalifikujących się interesów obszarów europejskich? Ewentualnie, czy właściwy organ jest zobowiązany do przeprowadzenia oceny wpływu całego przedsięwzięcia na środowisko?
- (4) Czy należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy (i) zezwoleniem na inwestycję, które nakłada ograniczenia czasowe związane z okresem działalności (etap eksploatacji) a (ii) zezwoleniem na inwestycję, które nakłada wyłącznie ograniczenia czasowe związane z okresem, w którym mogą być prowadzone roboty budowlane (etap budowy), a które – przy założeniu, że roboty budowlane zostaną ukończone we wskazanym terminie – nie nakłada żadnych ograniczeń czasowych związanych z działalnością lub eksploatacją?
- (5) W jakim zakresie, o ile w ogóle, spoczywa na sądzie krajowym obowiązek dokonywania wykładni przepisów w miarę możliwości zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej i konwencją z Aarhus, pod warunkiem że strony sporu wyraźnie podniosły kwestię problemów interpretacyjnych w tym zakresie? W szczególności, jeżeli prawo krajowe przewiduje dwa tryby podejmowania decyzji, z których tylko jeden jest zgodny z dyrektywą siedliskową – czy sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w taki sposób, że można powołać się wyłącznie na zgodny z tą dyrektywą tryb podejmowania decyzji, nawet jeżeli w danej sprawie strony nie wskazały wyraźnie na tę konkretną wykładnię?

- (6) Gdyby Trybunał odpowiedział na pytanie (2)(A) w ten sposób, że należy rozważyć, czy zezwolenie na inwestycję (którego okres obowiązywania ma zostać przedłużony) zostało udzielone na podstawie przepisu prawa krajowego, który w sposób niewłaściwy przetransponował dyrektywę siedliskową – czy sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od zastosowania normy krajowego prawa procesowego, która pozbawia osobę sprzeciwiającą się przedsięwzięciu możliwości zakwestionowania ważności wcześniejszego zezwolenia na inwestycję (którego termin obowiązywania wygasł) w związku z późniejszym wnioskiem o udzielenie zezwolenia na inwestycję? **[Or. 13]**

Czy taka norma krajowego prawa procesowego jest niezgodna z obowiązkiem naprawczym, który niedawno został powtórzony w sprawie C-348/15, Stadt Wiener Neustadt?

[...]

High Court of Ireland

Dnia 13 marca 2019 r.