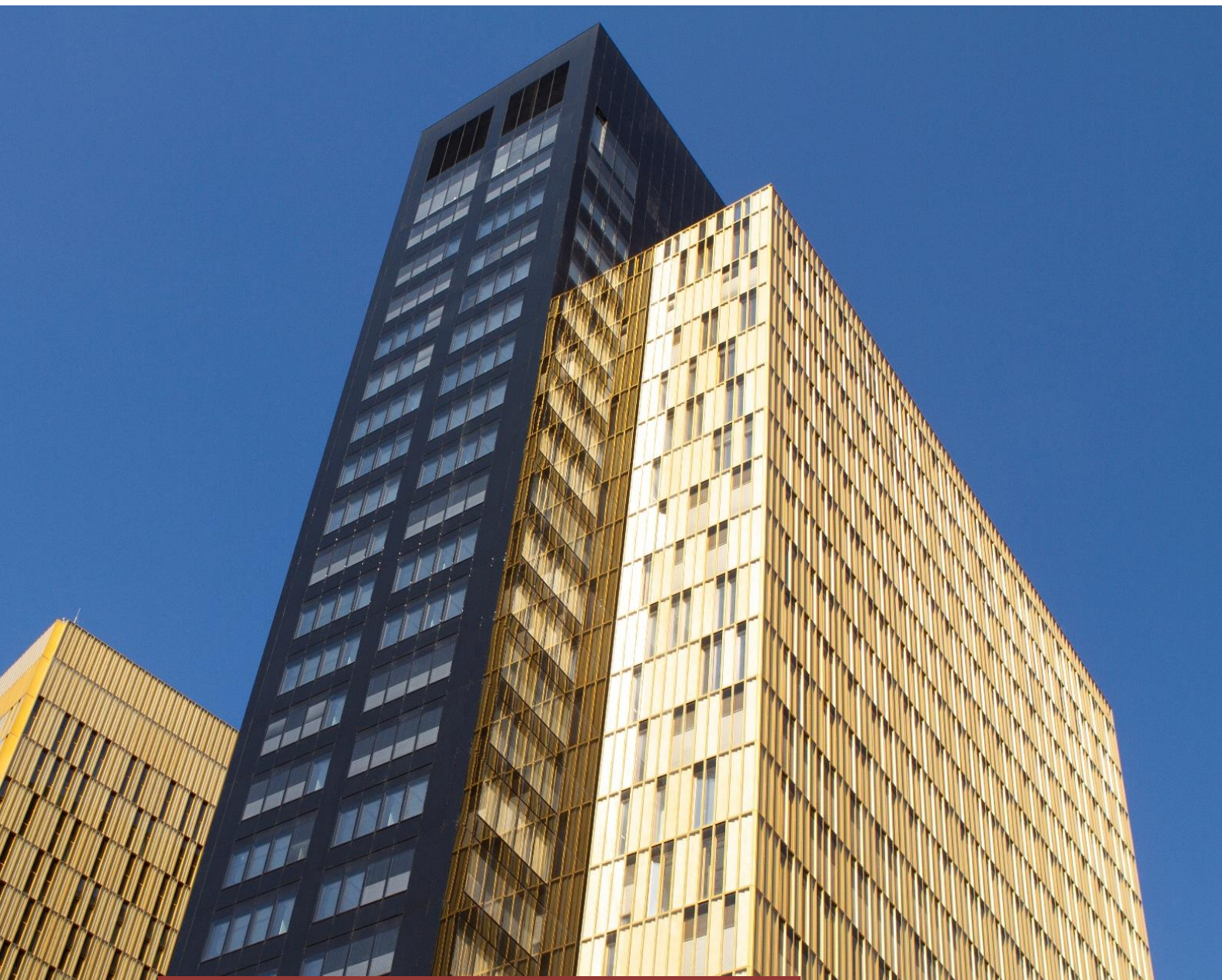




Broszury tematyczne

Ocena oddziaływania na środowisko

Wstęp

Uznając, że najlepszą polityką w zakresie ochrony środowiska jest unikanie od początku powstawania zanieczyszczeń lub uciążliwości, a nie zwalczanie ich skutków na późniejszym etapie, prawodawca Unii opracował system prewencyjnej ochrony środowiska, którego podstawą jest spoczywający na państwach członkowskich obowiązek przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko przed podjęciem określonych decyzji, które mogą mieć negatywny wpływ na środowisko.

W pierwszej kolejności Rada przyjęła dyrektywę 85/337 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹, która została uchylona, ujednolicona i zastąpiona przez dyrektywę 2011/92 w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko². Zgodnie z tymi dyrektywami przedsięwzięcia wymienione w załącznikach I i II do nich, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, przed uzyskaniem zezwolenia muszą zostać poddane ocenie ich oddziaływania na środowisko. W tym względzie w załączniku I wymieniono przedsięwzięcia, które ze względu na swój charakter wiążą się z ryzykiem znaczącego oddziaływania na środowisko i co do zasady powinny bezwzględnie podlegać ocenie ich oddziaływania na środowisko. Załącznik II określa natomiast przedsięwzięcia mogące stwarzać ryzyko znaczącego oddziaływania na środowisko, które podlegają ocenie tylko wtedy, gdy państwa członkowskie uznają, zgodnie z wymogami wspomnianych dyrektyw, że wymagają tego ich cechy.

W drugiej kolejności Parlament Europejski i Rada przyjęły dyrektywę 2001/42 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko³, która stanowi, że plany i programy wymienione w tej dyrektywie muszą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko, jeżeli niosą ze sobą ryzyko znaczącego wpływu na środowisko. Ponieważ plany i programy objęte dyrektywą 2001/42 obejmują plany i programy, które w niektórych sektorach określają ramy udzielania zezwoleń na przedsięwzięcia objęte dyrektywami 85/337 i 2011/92, dyrektywa 2001/42 wprowadziła w konsekwencji mechanizm ocen oddziaływania na środowisko poprzedzający mechanizm ustanowiony w dyrektywach 85/337 i 2011/92 w odnośnych obszarach.

Z metodologicznego punktu widzenia dyrektywa 2001/42 rozróżnia, na wzór podejścia zastosowanego w dyrektywach 85/337 i 2011/92, z jednej strony plany i programy, które co do zasady zawsze podlegają ocenie oddziaływania na środowisko, a z drugiej strony

¹ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. 1985, L 175, s. 40).

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. 2012, L 26, s. 1).

³ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. 2001, L 197, s. 30).

plany i programy, które podlegają takiej ocenie tylko wtedy, gdy państwa członkowskie ustalą, że mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko.

Trzy wyżej wymienione dyrektywy były przedmiotem bogatego orzecznictwa, którego główne kierunki rozwoju zostały przedstawione w niniejszej broszurze informacyjnej.

Spis treści

WSTĘP.....	3
I. OCENA SKUTKÓW PRZEDSIĘWZIĘĆ PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH NA PODSTAWIE DYREKTYW 85/337 I 2011/92	7
1. Zakres stosowania dyrektyw 85/337 i 2011/92	7
a) Pojęcie „przedsięwzięcia”	7
b) Przedsięwzięcia wyłączone z zakresu stosowania dyrektyw 85/337 i 2011/92	9
2. Obowiązek oceny oddziaływania w przypadku ryzyka znaczącego wpływu na środowisko	10
a) Przedsięwzięcia stwarzające ryzyko znaczącego wpływu na środowisko (załącznik I)	10
b) Przedsięwzięcia mogące stwarzać ryzyko znaczącego oddziaływania na środowisko (załącznik II)	11
i. Ustalenie konieczności oceny oddziaływania na środowisko	11
ii. Uzasadnienie decyzji o niepoddawaniu przedsięwzięcia ocenie	13
c) Wyłączenia z obowiązku oceny oddziaływania.....	15
3. Zakres oceny oddziaływania	16
4. Wieloetapowe procedury zezwolenia.....	19
a) Moment, w którym należy przeprowadzić ocenę oddziaływania	19
b) Określenie warunków proceduralnych, w jakich przeprowadzana jest ocena oddziaływania.....	20
5. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości	22
a) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.....	22
i. Warunki informowania społeczeństwa	22
ii. Udział społeczeństwa w wieloetapowym procesie podejmowania decyzji	24
b) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości	25
i. Obowiązki państw członkowskich	25
ii. Dopuszczalność skarg wnoszonych przez jednostki	27
iii. Dopuszczalność skarg wnoszonych przez stowarzyszenia ochrony środowiska.....	29

iv.	Wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty ..	32
a.	Zakres	32
b.	Kryteria oceny	34
6.	Bezpośredni skutek i zgodna wykładnia	35
a)	Bezpośredni skutek wertykalny dyrektyw i negatywne reperkusje dla praw osób trzecich.....	35
b)	Wykładnia zgodna prawa krajowego	37
II.	OCENA WPŁYWU PLANÓW I PROGRAMÓW NA PODSTAWIE DYREKTYWY 2001/42	39
1.	Zakres stosowania dyrektywy 2001/42	39
a)	Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42	39
b)	Uchylenie planów i programów	42
2.	Obowiązek oceny oddziaływania w przypadku ryzyka znaczącego wpływu na środowisko	43
a)	Plany i programy stwarzające ryzyko znaczącego wpływu oddziaływania na środowisko.....	43
i.	Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42	43
ii.	Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42	45
b)	Plany i programy mogące stwarzać ryzyko znaczącego wpływu na środowisko.....	46
i.	Plany i programy objęte art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42.....	46
ii.	Plany i programy objęte art. 3 ust. 4 dyrektywy 2001/42.....	50
3.	Konsultacje	51
III.	TYMczasowe utrzymanie w mocy skutków aktów krajowych przyjętych z naruszeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania.....	53
1.	Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2011/92	53
2.	Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2001/42	54
IV.	KUMULATYWNE STOSOWANIE DYREKTYW WYMAGAJĄCYCH OCENY ODDZIAŁYWANIA	58

I. Ocena skutków przedsięwzięć publicznych i prywatnych na podstawie dyrektyw 85/337 i 2011/92

1. Zakres stosowania dyrektyw 85/337 i 2011/92

a) Pojęcie „przedsięwzięcia”

Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. (wielka izba), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Espoo – Konwencja z Aarhus – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 3 – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Ocena skutków wywieranych na dany teren – Artykuł 6 ust. 4 – Pojęcie „powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 2009/147/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Artykuł 1 ust. 2 lit. a) – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Artykuł 2 ust. 1 – Artykuł 4 ust. 1 – Ocena oddziaływania na środowisko – Artykuł 2 ust. 4 – Wyłączenie z przeprowadzenia oceny – Stopniowe zamykanie elektrowni jądrowych – Ustawodawstwo krajowe przewidujące z jednej strony wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, którego skutkiem jest przesunięcie o dziesięć lat pierwotnie wyznaczonej przez ustawodawcę krajowego daty jej wyłączenia i zakończenia przez nią działalności, a z drugiej strony przesunięcie, również o dziesięć lat, pierwotnie przewidzianego przez tego ustawodawcę terminu wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej – Brak oceny oddziaływania na środowisko

W wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, wydanym w dniu 29 lipca 2019 r., Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł w przedmiocie wykładni pojęcia „przedsięwzięcia” w rozumieniu dyrektywy 2011/92 i dyrektywy 92/43 w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory⁵.

Wyrok ten wpisuje się w ramy sporu pomiędzy dwoma stowarzyszeniami, Inter-Environnement Wallonie ASBL i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, których przedmiotem działalności jest ochrona środowiska naturalnego i przestrzeni życiowej, a Conseil des ministres (Belgia) w przedmiocie ustawy, w której Królestwo Belgii, po pierwsze, przewidziało wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, a po drugie, przesunęło o dziesięć lat pierwotnie przewidywany termin wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej. Stowarzyszenia te

⁴ Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach I. 2. a) „Przedsięwzięcia stwarzające ryzyko znaczącego wpływu na środowisko (załącznik I)”, I. 2. c) „Zwolnienia z obowiązku oceny oddziaływania” i III. 1. „Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2011/92”.

⁵ 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), zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

zarzucają zasadniczo władzom belgijskim, że przyjęły tę ustawę z naruszeniem wymogów dotyczących przeprowadzenia uprzedniej oceny nałożonych przez wspomniane dyrektywy.

W tym kontekście Trybunał orzekł, że sporne środki dotyczące przedłużenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej stanowią „przedsięwzięcie” w rozumieniu dyrektyw 2011/92 i 92/43, ponieważ wiążą się z koniecznością przeprowadzenia szeroko zakrojonych prac zmieniających stan fizyczny omawianych miejsc. Przedsięwzięcie to powinno co do zasady podlegać ocenie oddziaływania na środowisko i na dane tereny chronione przed przyjęciem tych środków. Okoliczność, że wdrożenie tych ostatnich wymaga w odniesieniu do jednej z rozpatrywanych elektrowni przyjęcia późniejszych aktów, takich jak wydanie nowego indywidualnego zezwolenia na przemysłową produkcję energii elektrycznej, nie jest w tym względzie rozstrzygająca. Prace nierozzerwalnie związane ze wspomnianymi środkami powinny również zostać poddane takiej ocenie przed przyjęciem tychże środków, jeżeli ich charakter i potencjalny wpływ na środowisko i na tereny chronione dają się na tym etapie zidentyfikować w wystarczającym stopniu.

Wyrok z dnia 24 października 1996 r. (Trybunał w pełnym składzie), Kraaijeveld i in. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

Środowisko – Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne

W sprawie Kraaijeveld Trybunał w pełnym składzie zaznaczył, że prawodawca UE zamierzał przyjąć szeroką koncepcję zakresu stosowania dyrektywy 85/337.

Do Nederlandse Raad van State (rady stanu, Niderlandy) wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności decyzji zatwierdzającej plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący „częściową zmianę planów zagospodarowania przestrzennego w związku z umocnieniem wałów przeciwpowodziowych”. Plan zagospodarowania przestrzennego miał na celu umożliwienie prac wzmacniających wały przeciwpowodziowe wzdłuż rzeki Merwede na terytorium gminy holenderskiej. Nie przeprowadzono oceny oddziaływania tych prac na środowisko.

W tym kontekście sąd odsyłający postanowił zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym, czy roboty związane z budową wałów przeciwpowodziowych wzdłuż żeglownych dróg wodnych mieszczą się w pojęciu „kanalizacji i obiektów przeciwpowodziowych” zawartym w pkt 10 lit. e) załącznika II do dyrektywy 85/337. Zgodnie z art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy przedsięwzięcia zaliczone do kategorii wymienionych

⁶ Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce I. 2. b) i „Ustalenie konieczności oceny oddziaływania na środowisko”.

w załączniku II podlegają ocenie, jeżeli państwa członkowskie uznają, że wymóg taki wynika z cech tych przedsięwzięć.

W tym względzie Trybunał zauważył, że chociaż z analizy różnych wersji językowych załącznika II do dyrektywy 85/337 nie wynika jednoznaczna odpowiedź na zadane pytanie, z tekstu tej dyrektywy można wywnioskować, że jej zakres jest szeroki, a cel dalekosiężny. W konsekwencji nawet jeśli to uściślenie nie wynika ze wszystkich wersji językowych, to pkt 10 lit. e) załącznika II do dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on prace na wałach przeciwpowodziowych, tym bardziej że takie prace mogą mieć znaczący wpływ na środowisko w rozumieniu dyrektywy.

Podobnie sam fakt, że dyrektywa nie wymienia wyraźnie modyfikacji przedsięwzięć objętych załącznikiem II, nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że nie są one objęte zakresem dyrektywy 85/337. Dalekosiężny cel dyrektywy zostałby podważony, gdyby kwalifikacja jako „modyfikacja przedsięwzięcia” pozwoliła na wyłączenie niektórych prac lub obiektów z obowiązku przeprowadzenia oceny skutków, podczas gdy ze względu na ich charakter, rozmiary lub lokalizację te prace lub obiekty mogą mieć znaczący wpływ na środowisko.

W konsekwencji wyrażenie „kanalizacja i obiekty przeciwpowodziowe” w pkt 10 lit. e) załącznika II do dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono nie tylko budowę nowego wału przeciwpowodziowego, ale także modyfikację wału istniejącego poprzez jego przesunięcie, wzmocnienie lub poszerzenie, zastąpienie poprzez zbudowanie nowego wału w tym samym miejscu, niezależnie od tego, czy nowy wał jest mocniejszy lub szerszy od starszego, czy też połączenie kilku z tych hipotez.

b) Przedsięwzięcia wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 85/337 i 2011/92

Wyrok z dnia 16 września 1999 r., WWF i in. (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

Środowisko naturalne – Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne skierowane przez Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (sąd administracyjny, autonomiczna sekcja prowincji Bolzano, Włochy), Trybunał wyjaśnił zakres wyjątku przewidzianego w art. 1 ust. 4 dyrektywy 85/337, który wyłącza z zakresu stosowania tej dyrektywy przedsięwzięcia służące obronie narodowej.

W postępowaniu głównym do sądu odsyłającego wpłynęła skarga o stwierdzenie nieważności zezwolenia administracyjnego na przedsięwzięcie restrukturyzacji lotniska Bolzano-St Jakob. Celem tego przedsięwzięcia było przekształcenie lotniska wykorzystywanego od lat 1925/1926 do celów wojskowych, lotnictwa sportowego oraz, przez pewien okres i w ograniczonym zakresie, do celów cywilnych, w lotnisko, które

mogłoby być wykorzystywane komercyjnie do wykonywania regularnych lotów, a także lotów czarterowych i lotów przeznaczonych do przewozu towarów.

Na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności skarżący w postępowaniu głównym podnieśli, że projekt restrukturyzacji może mieć znaczący wpływ na środowisko i w związku z tym powinien zostać poddany ocenie oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 85/337.

W tym kontekście sąd krajowy odniósł się w szczególności do kwestii, czy art. 1 ust. 4 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że lotnisko, które może służyć zarówno celom cywilnym, jak i wojskowym, ale którego główne przeznaczenie jest komercyjne, jest objęte zakresem stosowania tej dyrektywy.

W tym względzie Trybunał zauważył, że art. 1 ust. 4 dyrektywy 85/337 wprowadza wyjątek od ogólnej zasady uprzedniej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku przedsięwzięć służących obronie narodowej. Takie wyłączenie, które wprowadza wyjątek od ogólnej zasady, musi być interpretowane w sposób zawężający. W konsekwencji z obowiązku przeprowadzenia oceny mogą być wyłączone jedynie przedsięwzięcia służące przede wszystkim obronności państwa.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że przedsięwzięcia takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, których głównym celem jest restrukturyzacja lotniska w celu umożliwienia jego komercyjnego wykorzystania, nawet jeżeli lotnisko to może być również wykorzystywane do celów wojskowych, są objęte zakresem stosowania dyrektywy.

2. Obowiązek oceny oddziaływania w przypadku ryzyka znaczącego wpływu na środowisko

a) Przedsięwzięcia stwarzające ryzyko znaczącego wpływu na środowisko (załącznik I)

Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. (wielka izba), *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Espoo – Konwencja z Aarhus – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 3 – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Ocena skutków wywieranych na dany teren – Artykuł 6 ust. 4 – Pojęcie „powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 2009/147/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Artykuł 1 ust. 2 lit. a) – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Artykuł 2 ust. 1 – Artykuł 4 ust. 1 – Ocena oddziaływania na środowisko – Artykuł 2 ust. 4 – Wyłączenie z przeprowadzenia oceny – Stopniowe zamykanie elektrowni jądrowych – Ustawodawstwo krajowe przewidujące z jednej

strony wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, którego skutkiem jest przesunięcie o dziesięć lat pierwotnie wyznaczonej przez ustawodawcę krajowego daty jej wyłączenia i zakończenia przez nią działalności, a z drugiej strony przesunięcie, również o dziesięć lat, pierwotnie przewidzianego przez tego ustawodawcę terminu wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej – Brak oceny oddziaływania na środowisko

W tym wyroku, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej⁷, Trybunał przypominał, że przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92 przed uzyskaniem zezwolenia muszą zostać poddane ocenie ich oddziaływania na środowisko na podstawie art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, jeżeli mogą powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji.

Niemniej w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92 nie ustanowiono wymogu, aby procedurze oceny przewidzianej w tej dyrektywie podlegały wszelkie przedsięwzięcia mogące powodować znaczące skutki w środowisku, lecz jedynie te z nich, które wymieniono w art. 4 tej dyrektywy, zawierającym odesłanie do przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy.

W tym względzie z art. 2 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/92 wynika, że w przypadku przedsięwzięć wskazanych w załączniku I do tej dyrektywy istnieje ze względu na sam ich charakter ryzyko znaczącego wpływu na środowisko i muszą one bezwzględnie podlegać ocenie oddziaływania na środowisko.

b) Przedsięwzięcia mogące stwarzać ryzyko znaczącego oddziaływania na środowisko (załącznik II)

i. Ustalenie konieczności oceny oddziaływania na środowisko

Wyrok z dnia 24 października 1996 r. (Trybunał w pełnym składzie), Kraaijeveld i in. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

Środowisko – Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne

W tym wyroku, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej⁸, do Trybunału zwrócono się również o dokonanie wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy 85/337. Zgodnie

⁷ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. sekcja I. 1. a) „Pojęcie »przedsięwzięcia«”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach I. 2. c) „Zwolnienia z obowiązku oceny oddziaływania” i III. 1 „Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2011/92”.

⁸ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 1. A) „Pojęcie »przedsięwzięcia«”.

z tym przepisem przedsięwzięcia zaliczone do kategorii wymienionych w załączniku II do dyrektywy podlegają ocenie, jeżeli państwa członkowskie uznają, że wymóg taki wynika z cech tych przedsięwzięć.

W tym względzie Trybunał wskazał, że chociaż art. 4 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 85/337 zezwala państwom członkowskim na wyszczególnienie niektórych rodzajów przedsięwzięć, które mają być poddane ocenie, oraz na ustanowienie kryteriów lub progów koniecznych do określenia, które przedsięwzięcia mają podlegać ocenie, granice tego zakresu uznania wyznacza przewidziany w art. 2 ust. 1 dyrektywy obowiązek poddania ocenie skutków przedsięwzięć mogących mieć znaczący wpływ na środowisko między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji.

Tym samym państwo członkowskie, które ustaliłoby kryteria lub progi dla określenia przedsięwzięć podlegających ocenie na poziomie takim, że w praktyce wszystkie przedsięwzięcia objęte klasą wymienioną w załączniku II byłyby z góry wyłączone z obowiązku zbadania ich skutków, przekroczyłoby zakres uznania, którym dysponuje na mocy art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 dyrektywy, chyba że można by uznać na bazie całościowej oceny, iż wszystkie wyłączone przedsięwzięcia nie mogą mieć znaczącego oddziaływania na środowisko.

Wyrok z dnia 21 marca 2013 r., Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 85/337/EWG – Artykuł 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2 – Przedsięwzięcia objęte załącznikiem II – Roboty polegające na rozbudowie infrastruktury portu lotniczego – Badanie na podstawie progów lub kryteriów – Artykuł 4 ust. 3 – Kryteria selekcji – Załącznik III pkt 2 lit. g) – Obszary gęsto zaludnione

Wnioski płynące z wyroku Kraaijeveld i in.⁹ dotyczące wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy 85/337 zostały potwierdzone i rozwinięte w wyroku Salzburger Flughafen, który dotyczy kwestii, czy przedsięwzięcie takie jak przedsięwzięcie dotyczące rozbudowy infrastruktury portu lotniczego Salzburg (Austria), będące przedmiotem tej sprawy, powinno zostać poddane ocenie jego oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 85/337¹⁰.

W tym względzie austriackie przepisy transponujące dyrektywę 85/337 przewidywały, że poza pewnymi modyfikacjami dotyczącymi pasów startowych, jedynie modyfikacje portów lotniczych mogące zwiększyć liczbę operacji lotniczych o co najmniej 20 000 rocznie podlegały ocenie oddziaływania na środowisko.

Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria), do którego operator portu lotniczego Salzburg wniósł skargę na decyzję właściwego organu administracyjnego, zgodnie z którą projekt rozbudowy infrastruktury portu lotniczego przedłożony przez

⁹ Wyrok z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

¹⁰ Zmieniona dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. 1997, L 73, s. 5).

tego operatora wymagał oceny oddziaływania na środowisko, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy dyrektywa 85/337 stoi na przeszkodzie wspomnianym austriackim przepisom transponującym.

Odpowiadając twierdząco na to pytanie, Trybunał przypomniał, że o ile art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy 85/337 przyznaje państwom członkowskim zakres uznania przy ustalaniu progów lub kryteriów w celu ustalenia, czy przedsięwzięcie takie jak rozpatrywane, należące do klas wymienionych w załączniku II do dyrektywy, powinno zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko, o tyle Austria przekroczyła ten zakres uznania, ponieważ próg ustalony na co najmniej 20 000 operacji lotniczych rocznie skutkowało tym, że zmiany wprowadzane w infrastrukturze małych i średnich portów lotniczych praktycznie nigdy nie wymagałyby oceny oddziaływania na środowisko, mimo że nie można wcale wykluczyć, iż roboty takie będą znacząco oddziaływać na środowisko.

Ponadto ustalenie takiego progu w celu rozstrzygnięcia, czy zachodzi konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, oznacza, że austriackie przepisy transponujące – mimo istnienia obowiązku nałożonego na państwa członkowskie w art. 4 ust. 3 dyrektywy 85/337 – uwzględniają jedynie aspekt ilościowy skutków przedsięwzięcia, natomiast nie uwzględniają innych kryteriów selekcji określonych w załączniku III do tej dyrektywy, w szczególności zaś kryterium przewidzianego w pkt 2 lit. g) tego załącznika, a mianowicie gęstości zaludnienia na obszarze, którego dotyczy przedsięwzięcie.

ii. Uzasadnienie decyzji o niepoddawaniu przedsięwzięcia ocenie

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Obowiązek upublicznienia uzasadnienia decyzji o niepoddawaniu przedsięwzięcia ocenie

Rozpatrując odesłanie prejudycjalne skierowane przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny), Zjednoczone Królestwo], Trybunał wyjaśnił, w jaki sposób należy uzasadnić decyzję właściwego organu administracyjnego o nieprzeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia ujętego w załączniku II do dyrektywy 85/337.

W październiku 2006 r. Partnerships in Care złożył wniosek o pozwolenie na budowę półotwartej placówki szpitalnej na terenie wiejskim położonym na obszarze o wyjątkowych walorach naturalnych Nidderdale („Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty”).

Pismem z dnia 4 grudnia 2006 r. Secretary of State for Communities and Local Government (zwany dalej „Secretary of State”) opublikował decyzję, zgodnie z którą

ocena oddziaływania na środowisko nie jest konieczna. Uzasadnił on tę decyzję faktem, że przedmiotowe przedsięwzięcie jest „inwestycją określoną w załączniku II”, która nie może mieć znaczącego wpływu na środowisko, biorąc pod uwagę czynniki takie jak jej charakter, rozmiar lub lokalizacja. Nie przedstawił on bardziej szczegółowych powodów.

Christopher Mellor wniósł skargę na tę decyzję Secretary of State, która została odrzucona przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench, Zjednoczone Królestwo]. Sąd odsyłający, do którego wniesiono odwołanie, postanowił zadać pytania prejudycjalne w celu ustalenia, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – należy uzasadnić decyzję o nieprzeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 85/337¹¹.

W tym względzie Trybunał wskazał, że art. 4 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, iż nie wymaga on, by decyzja wskazująca na brak konieczności poddania ocenie oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia ujętego w załączniku II do wspomnianej dyrektywy sama zawierała powody, dla których właściwe władze postanowiły o braku konieczności tej oceny. Jednakże w razie żądania zainteresowanej osoby właściwe władze administracyjne mają obowiązek przekazać jej uzasadnienie podjęcia takiej decyzji lub właściwe informacje i dokumenty w odpowiedzi na zgłoszone żądanie. To późniejsze powiadomienie może przybrać formę nie tylko wyraźnego oświadczenia wymieniającego powody, ale także udostępnienia stosownych informacji i dokumentów w odpowiedzi na zgłoszone żądanie.

Trybunał stwierdził ponadto, że jeżeli decyzja państwa członkowskiego o niepoddaniu ocenie oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia ujętego w załączniku II do dyrektywy 85/337 zgodnie z art. 5–10 tej dyrektywy wskazuje powody stanowiące jej podstawę, uzasadnienie wymienionej decyzji jest wystarczające, jeżeli powody, które podaje, wraz z danymi, o których zainteresowani już powzięli wiadomość, i ewentualnie wraz z uzupełnieniem o dodatkowe niezbędne informacje, które właściwe władze administracyjne są zobowiązane im przedstawić na ich żądanie, umożliwiają im dokonanie oceny zasadności zaskarżenia tej decyzji.

¹¹ Zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą 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).

c) Wyłączenia z obowiązku oceny oddziaływania

Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. (wielka izba), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Espoo – Konwencja z Aarhus – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 3 – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Ocena skutków wywieranych na dany teren – Artykuł 6 ust. 4 – Pojęcie „powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 2009/147/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Artykuł 1 ust. 2 lit. a) – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Artykuł 2 ust. 1 – Artykuł 4 ust. 1 – Ocena oddziaływania na środowisko – Artykuł 2 ust. 4 – Wyłączenie z przeprowadzenia oceny – Stopniowe zamykanie elektrowni jądrowych – Ustawodawstwo krajowe przewidujące z jednej strony wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, którego skutkiem jest przesunięcie o dziesięć lat pierwotnie wyznaczonej przez ustawodawcę krajowego daty jej wyłączenia i zakończenia przez nią działalności, a z drugiej strony przesunięcie, również o dziesięć lat, pierwotnie przewidzianego przez tego ustawodawcę terminu wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej – Brak oceny oddziaływania na środowisko

W wyroku tym, którego stan faktyczny zostały przedstawiony powyżej¹², Trybunał dokonał również wykładni art. 2 ust. 4 dyrektywy 2011/92, który zezwala państwom członkowskim, w wyjątkowych przypadkach, na całkowite lub częściowe wyłączenie określonego przedsięwzięcia spod przepisów ustanowionych w tej dyrektywie.

W tym względzie Trybunał wyjaśnia, że państwo członkowskie jest uprawnione do wyłączenia przedsięwzięcia związanego z przedłużeniem przemysłowej produkcji energii elektrycznej w elektrowni jądrowej z oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 2011/92 w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej wyłącznie w przypadku, gdy wykaże w szczególności, że ryzyko dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jest racjonalnie prawdopodobne, a dane przedsięwzięcie ma pilny charakter, który może uzasadniać brak takiej oceny. Ta możliwość wyłączenia pozostaje jednak bez uszczerbku dla obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięć, które, tak jak to rozpatrywane w postępowaniu głównym, mają skutki transgraniczne.

¹² W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. sekcja I. 1. a) „Pojęcie »przedsięwzięcia«”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach I. 2. a) „Przedsięwzięcia stwarzające ryzyko znaczącego wpływu na środowisko (załącznik I)”, i III.1 „Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2011/92”.

3. Zakres oceny oddziaływania

Wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

Środowisko naturalne – Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Pozwolenie na realizację takiego przedsięwzięcia mimo braku właściwej oceny – Cele takiej oceny – Warunki powstania uprawnienia do odszkodowania – Kwestia włączenia ochrony jednostek przed spadkiem wartości dóbr

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne skierowane przez Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy, Austria) Trybunał wyjaśnił zakres oceny oddziaływania na podstawie dyrektywy 85/337¹³, gdy dane przedsięwzięcie powoduje również nadmierne zakłócenia sąsiedztwa.

Skarżąca w postępowaniu głównym, Jutta Leth, jest właścicielką domu znajdującego się w strefie bezpieczeństwa lotniska Wiedeń-Schwechat w Austrii. Już w okresie obowiązywania dyrektywy 85/337 w jej kolejnych wersjach lotnisko to było przebudowywane na skutek rozmaitych działań mających na celu jego rozbudowę, przy czym wpływ tych poszczególnych działań na środowisko nie został poddany ocenie zgodnie z tą dyrektywą.

Przed sądami austriackimi Jutta Leth żąda od państwa austriackiego i landu Niederösterreich (Austria) odszkodowania za szkodę powstałą wskutek spadku wartości jej nieruchomości z powodu hałasu lotniczego i uzasadnia to roszczenie tym, że zgodnie z omawianą dyrektywą wpływ przedsięwzięć w zakresie rozbudowy na środowisko powinien być zostać poddany ocenie.

Rozpatrujący ten spór Oberster Gerichtshof (sąd najwyższy) zmierza w szczególności do ustalenia, czy art. 3 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, iż przewidziana w tym przepisie ocena oddziaływania na środowisko nie obejmuje oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych.

W tym względzie Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 85/337 należy zbadać bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia w szczególności dla ludzi i dóbr materialnych, a zgodnie z tiret czwartym tego artykułu należy również zbadać takie skutki w odniesieniu do oddziaływania między tymi dwoma elementami. Należy zatem ocenić między innymi oddziaływanie danego przedsięwzięcia na korzystanie z dóbr materialnych przez człowieka.

Oznacza to, że przy ocenie przedsięwzięć takich jak to, którego dotyczy postępowanie główne, mogących generować wzmożony hałas lotniczy, należy zbadać skutki tego

¹³ Zmieniona dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. 1997, L 73, s. 5) oraz dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

hałasu dla korzystania przez człowieka z budynków. Jednakże, jak słusznie podniosły Land Niederösterreich i kilka rządów, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, rozszerzenia zakresu oceny oddziaływania na środowisko o ocenę wartości majątkowej dóbr materialnych nie można wywnioskować z treści art. 3 wskazanej dyrektywy i nie jest ono także zgodne z celem dyrektywy 85/337.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że ocena oddziaływania na środowisko przewidziana w art. 3 wspomnianej dyrektywy powinna określać, opisywać i oceniać bezpośrednie i pośrednie skutki hałasu dla człowieka korzystającego z nieruchomości, na którą wywiera wpływ przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym. Ocena ta nie obejmuje jednak oddziaływania takiego przedsięwzięcia na wartość dóbr materialnych.

Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Namur-Est Environnement* (C-463/20. [EU:C:2022:121](#))¹⁴

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych – Związek między procedurą oceny i udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 2 dyrektywy 2011/92/UE, a krajową procedurą skutkującą przyznaniem odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w dyrektywie 92/43/EWG – Pojęcie „zezwolenia na inwestycję” – Złożony proces podejmowania decyzji /decyzyjny – Obowiązek oceny – Zakres przedmiotowy – Etap postępowania, na którym należy zapewnić udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji

Rozpatrując odesłanie prejudycjalne Conseil d'État (rady stanu, Belgia), Trybunał wyjaśnił zakres oceny oddziaływania na podstawie dyrektywy 2011/92, gdy dane przedsięwzięcie wymaga, by wykonawca otrzymał odstępstwo od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych w dyrektywie 92/43.

W dniu 4 listopada 2008 r. spółka Sagrex złożyła do właściwego organu regionu Walonia wniosek o wydanie jednolitego pozwolenia na realizację przedsięwzięcia obejmującego wznowienie eksploatacji kamieniołomu o powierzchni przekraczającej 50 ha położonego na obszarze Bossimé (Belgia), montażu urządzeń oraz związane z tym zagospodarowanie terenu, w szczególności na brzegu Mozy.

W dniu 1 września 2010 r. organ ten wezwał spółkę Sagrex do przedłożenia planów zmian i uzupełnienia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do rozpatrywanego przedsięwzięcia.

W dniu 15 kwietnia 2016 r., w związku z tym przedsięwzięciem, spółka Sagrex złożyła do inspektora generalnego departamentu przyrody i lasów regionu Walonia wniosek o odstępstwo od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych

¹⁴ Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach I. 4.b) „Określenie warunków proceduralnych, na jakich przeprowadzana jest ocena oddziaływania”, i I. 5. a) ii. „Udział społeczeństwa w wieloetapowym procesie decyzyjnym”.

w ustawodawstwie belgijskim transponującym dyrektywę 92/43. Decyzją w sprawie odstępowania z dnia 27 czerwca 2016 r. inspektor generalny uwzględnił ten wniosek, pod warunkiem zastosowania przez spółkę Sagrex szeregu środków łagodzących.

Trzy miesiące później spółka Sagrex przedłożyła właściwemu organowi regionu Walonia odnoszące się do tego przedsięwzięcia plany zmieniające i uzupełnienie oceny, o które zwrócono się do niej w dniu 1 września 2010 r. Rozporządzeniem z dnia 25 września 2017 r. minister regionu Walonia właściwy do spraw środowiska i zagospodarowania przestrzennego odmówił jednak udzielenia pozwolenia jednolitego, o które wnioskowała spółka Sagrex.

W międzyczasie stowarzyszenie Namur-Est Environnement wniosło do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji inspektora generalnego z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie odstępowania. Na poparcie skargi stowarzyszenie podnosi w szczególności, że ta decyzja w sprawie odstępowania wchodzi w zakres zezwolenia na przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92, w związku z czym powinna była zostać poprzedzona oceną oddziaływania na środowisko i towarzyszącymi jej konsultacjami społecznymi, co nie miało miejsca.

W tym kontekście Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zwrócić się do Trybunału z kilkoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi w szczególności obowiązku oceny i uzyskania zezwolenia przewidzianego w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92 w odniesieniu do przedsięwzięć mogących mieć znaczący wpływ na środowisko.

W tym względzie Trybunał zauważył, że z całości przepisów dyrektywy 2011/92 wynika, iż decyzja w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące mieć znaczący wpływ na środowisko powinna zostać podjęta po przeprowadzeniu całego procesu oceny tych przedsięwzięć. Ten proces decyzyjny, którego zwieńczeniem jest wydanie zezwolenia, powinien doprowadzić właściwy organ do uwzględnienia w pełni skutków dla środowiska, jakie mogą wywierać przedsięwzięcia podlegające podwójnemu obowiązkowi przeprowadzenia oceny i uzyskania zezwolenia przewidzianemu w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92.

Wynika z tego, że w szczególnym przypadku, gdy realizacja przedsięwzięcia podlegającego podwójnemu obowiązkowi przeprowadzenia oceny i uzyskania zezwolenia wymaga od wykonawcy wystąpienia z wnioskiem o przyznanie odstępowania od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych w przepisach prawa krajowego zapewniających transpozycję dyrektywy 92/43 i gdy w konsekwencji przedsięwzięcie to może wywierać skutki dla tych gatunków, ocena tego przedsięwzięcia powinna dotyczyć w szczególności owych skutków.

4. Wieloetapowe procedury zezwolenia

a) Moment, w którym należy przeprowadzić ocenę oddziaływania

Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))¹⁵

Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Środek krajowy przyznający koncesję na działalność wydobywczą bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – Bezpośrednia skuteczność dyrektyw – Sytuacja trójstronna

W wyroku w sprawie Wells Trybunał wyjaśnił w szczególności, w którym momencie należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na podstawie dyrektywy 85/337, gdy procedura zezwolenia jest wieloetapowa.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysoki trybunał (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba administracyjna), Zjednoczone Królestwo] skierował Trybunału odesłanie prejudycjalne w ramach sporu między Deleną Wells a władzami Zjednoczonego Królestwa dotyczącego wznowienia eksploatacji Conygar Quarry – kamieniołomu wydobywania materiałów budowlanych znajdującego się w pobliżu jej domu mieszkalnego.

Kamieniołom, który uzyskał pozwolenie na eksploatację w 1947 r., nie działał już od wielu lat, kiedy Delena Wells kupiła swój dom w 1984 r. Jednakże, na wniosek właścicieli kamieniołomu, właściwy organ ds. zagospodarowania terenu w zakresie kopalin (zwany dalej „MPA”) decyzją z dnia 24 sierpnia 1992 r. zarejestrował dawne zezwolenie na eksploatację kamieniołomu, oświadczając jednocześnie, że zgodnie z prawem eksploatacja nie może się odbywać, chyba że zostanie złożony wniosek o ustalenie nowych warunków i pod warunkiem, że wniosek ten zostanie ostatecznie rozpatrzony pozytywnie.

Gdy właściciele kamieniołomu wystąpili do MPA o ustalenie nowych warunków eksploatacji, MPA decyzją z dnia 22 grudnia 1994 r. nałożył bardziej rygorystyczne warunki niż warunki zaproponowane przez właścicieli. W związku z tym ci ostatni skorzystali z prawa do wniesienia odwołania do Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (zwanego dalej „Secretary of State”).

Decyzją z dnia 25 czerwca 1997 r. Secretary of State nałożył 54 warunki eksploatacji, pozostawiając kilka punktów ocenie MPA. Kwestie te zostały zatwierdzone przez MPA w decyzji z dnia 8 lipca 1999 r.

Ani Secretary of State, ani MPA nie zbadali, czy konieczne było przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 85/337.

¹⁵ Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce I. 6 lit. a) „Wertykalny bezpośredni skutek dyrektyw i negatywny wpływ na prawa osób trzecich”.

W świetle powyższego D. Wells zwróciła się do Secretary of State o podjęcie odpowiednich środków, a mianowicie cofnięcia lub zmiany zezwolenia na eksploatację w celu usunięcia braku oceny oddziaływania na środowisko w procedurze zezwolenia. Ponieważ jej wniosek pozostał bez odpowiedzi, wniosła ona skargę do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [wysokiego trybunału (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba administracyjna)], który przedłożył Trybunałowi kilka pytań prejudycjalnych.

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił w szczególności, w którym momencie należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko w ramach wieloetapowej procedury zezwolenia, takiej jak rozpatrywana w tej sprawie.

W tej kwestii Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 ocenę oddziaływania na środowisko należy przeprowadzić „przed udzieleniem zezwolenia”. Zgodnie z motywem pierwszym tej dyrektywy przewidziano ponadto, że w procesie podejmowania decyzji właściwe władze uwzględniają oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko „w możliwie najwcześniejszej fazie”.

Zatem jeśli prawo krajowe przewiduje, że procedura zezwolenia przebiega wieloetapowo, a jednym z tych etapów jest wydanie decyzji głównej, drugim zaś wydanie decyzji wykonawczej, która nie może wykraczać poza zakres ustaleń decyzji głównej, skutki, jakie dane przedsięwzięcie może wywierać na środowisko naturalne, należy określić i ocenić w trakcie procedury dotyczącej decyzji głównej. Jedynie w przypadku, gdy oddziaływanie to można określić dopiero w toku procedury wydania decyzji wykonawczej, oceny tej należy dokonać w toku tej procedury.

b) Określenie warunków proceduralnych, w jakich przeprowadzana jest ocena oddziaływania

Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych – Związek między procedurą oceny i udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 2 dyrektywy 2011/92/UE, a krajową procedurą skutkującą przyznaniem odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w dyrektywie 92/43/EWG – Pojęcie „zezwolenia na inwestycję” – Złożony proces podejmowania decyzji – Obowiązek oceny – Zakres przedmiotowy – Etap postępowania, na którym należy zapewnić udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji

W wyroku tym, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej¹⁶, Trybunał wypowiedział się również w przedmiocie zakresu uznania, jakim dysponują państwa członkowskie przy określaniu warunków proceduralnych, w jakich przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 2011/92, gdy proces podejmowania decyzji przebiega wieloetapowo.

W tym względzie Trybunał zauważył, że art. 2 ust. 2 dyrektywy 2011/92 przewiduje wyraźnie, iż ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi krajowymi procedurami wydawania zezwoleń. Wynika z tego z jednej strony, że ocena ta niekoniecznie musi być przeprowadzana w ramach procedury ustanowionej specjalnie w tym celu, a z drugiej strony, że nie musi ona także być przeprowadzana w ramach jednej procedury.

O ile państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania pozwalającym im na określenie warunków proceduralnych, w jakich dokonywana jest taka ocena, oraz na rozdzielenie związanych z nią kompetencji pomiędzy kilka organów, w szczególności poprzez przyznanie każdemu z nich uprawnień decyzyjnych w tej dziedzinie, o tyle korzystanie z tego zakresu uznania powinno odpowiadać wymogom ustanowionym w dyrektywie 2011/92 i zapewniać pełne poszanowanie ustanowionych w niej celów. Tym samym ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna z jednej strony być pełna, a z drugiej strony zostać przeprowadzona przed wydaniem decyzji zezwalającej na to przedsięwzięcie.

W odniesieniu do szczególnych cech sprawy w postępowaniu głównym Trybunał wyjaśnił ponadto, że w przypadku gdy państwo członkowskie powierza uprawnienie do dokonania częściowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i do wydania decyzji po przeprowadzeniu tej częściowej oceny organowi innemu niż ten, któremu powierza uprawnienie do udzielenia zezwolenia na to przedsięwzięcie, decyzja ta musi zostać wydana przed wydaniem zezwolenia na to przedsięwzięcie. Ponadto ani ocena częściowa, ani decyzja wstępna nie mogą przesądzać, jeśli chodzi o tę pierwszą, o całościowej ocenie, którą organ właściwy do udzielenia zezwolenia na przedsięwzięcie powinien w każdym razie przeprowadzić, a o tę drugą – o treści decyzji wydanej po przeprowadzeniu tej całościowej oceny,

¹⁶ W odniesieniu do stanu faktycznego i ram prawnych sporu zob. rubryka I. 3. „Zakres oceny oddziaływania”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce I. 5. a) ii. „Udział społeczeństwa w wieloetapowym procesie podejmowania decyzji”.

5. Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości

a) Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

i. Warunki informowania społeczeństwa

Wyrok z dnia 7 listopada 2019 r., Flausch i in. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Początek biegu terminów do wniesienia skargi

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne skierowane przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja) Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące warunków informowania społeczeństwa i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska na podstawie dyrektywy 2011/92.

Spór główny powstał wokół przedsięwzięcia utworzenia kompleksu turystycznego na greckiej wyspie Ios. Zgodnie z przepisami krajowymi wezwanie do udziału w procedurze oceny oddziaływania na środowisko tego przedsięwzięcia skierowane do wszystkich zainteresowanych osób zostało opublikowane w lokalnej gazecie wyspy Syros (archipelagu Cykladów, Grecja) oraz w urzędach administracji regionu Wysp Egejskich Południowych tej wyspy, która znajduje się w odległości 55 mil morskich od wyspy Ios i nie ma z nią codziennego połączenia.

Rok później ministrowie środowiska, energii i turystyki przyjęli decyzję zatwierdzającą przedsięwzięcie utworzenia kompleksu turystycznego. Decyzja ta została opublikowana na portalu rządowym *Diavgeia* oraz na stronie internetowej ministerstwa środowiska.

Wielu właścicieli nieruchomości na wyspie Ios i trzy stowarzyszenia ochrony środowiska wniosły skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji zatwierdzającej ponad 18 miesięcy po jej wydaniu. Twierdzą oni, że powzięli oni wiedzę o niej dopiero w chwili rozpoczęcia prac związanych z zagospodarowaniem terenu.

W tym względzie sąd odsyłający wskazał, że zgodnie z przepisami krajowymi transponującymi dyrektywę 2011/92, dopóki nie zostanie wprowadzony elektroniczny rejestr środowiskowy, udział społeczeństwa wymagany przez tę dyrektywę jest inicjowany poprzez ogłoszenie o przedsięwzięciu w siedzibie właściwego regionu oraz poprzez publikację w prasie lokalnej informacji o przedsięwzięciu, a także poprzez wezwanie wszystkich zainteresowanych stron do zapoznania się z oceną oddziaływania na środowisko i zajęcia stanowiska w jej przedmiocie.

Ustawodawstwo greckie przewiduje ponadto termin 60 dni na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji takich jak decyzja o zezwoleniu na kompleks

turystyczny na wyspie Ios, który rozpoczyna bieg wraz z publikacją tej decyzji w Internecie.

W świetle powyższego sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, czy procedura udziału społeczeństwa poprzedzająca wydanie zaskarżonej decyzji spełnia wymogi dyrektywy 2011/92 i czy termin do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji może rozpocząć bieg od dnia jej publikacji na stronie internetowej.

Trybunał stwierdził w wyroku przede wszystkim, że dyrektywa 2011/92 nakazuje państwom członkowskim, aby dokonały szczegółowych ustaleń dotyczących informowania społeczeństwa i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska, pod warunkiem jednak, że nie będą one mniej korzystne niż te, które regulują podobne sytuacje o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności), oraz nie uczynią wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności).

W odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał przypomniał, że właściwe organy powinny upewnić się, że wykorzystane kanały informacji mogą być racjonalnie uważane za właściwe dla dotarcia do członków zainteresowanej społeczności, celem dania im odpowiedniej możliwości bycia powiadomionym o planowanych działaniach, o procesie podejmowania decyzji i o przysługujących im możliwościach udziału na wczesnym etapie postępowania.

W tej kwestii Trybunał uznał, że wywieszenie informacji w lokalach regionalnej siedziby administracyjnej położonej na wyspie Syros, nawet wraz z publikacją w lokalnej gazecie tej wyspy, nie mogło w adekwatny sposób przyczynić się do poinformowania zainteresowanej społeczności, której dotyczy przedsięwzięcie budowlane, którego realizacja jest przewidziana na innej wyspie znajdującej się w odległości 55 mil morskich.

Trybunał zauważył następnie, że warunki dostępu do akt postępowania w sprawie udziału społeczeństwa powinny mieć taki charakter, by umożliwiały zainteresowanej społeczności skorzystanie w sposób skuteczny z jej praw, co wiąże się z dostępnością wspomnianej dokumentacji na dogodnych warunkach. O ile do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy takie wymogi zostały spełnione w postępowaniu głównym, uwzględniając w szczególności wysiłek, jaki muszą włożyć członkowie zainteresowanej społeczności w podróż z wyspy Ios na wyspę Syros, a także opcje, jakie miały właściwe organy, aby umożliwić, podejmując proporcjonalny wysiłek, udostępnienie akt na wyspie Ios.

Wreszcie Trybunał uznał, że dyrektywa 2011/92 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które prowadzi do powołania się wobec członków zainteresowanej społeczności na upływ terminu na złożenie skargi rozpoczynającego bieg z chwilą ogłoszenia o zezwoleniu na przedsięwzięcie w Internecie, jeżeli owi członkowie zainteresowanej społeczności nie mieli wcześniej odpowiedniej możliwości uzyskania

informacji dotyczących procedury udzielania zezwoleń na inwestycje zgodnie z wymogami tej dyrektywy.

ii. Udział społeczeństwa w wieloetapowym procesie podejmowania decyzji

Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych – Związek między procedurą oceny i udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 2 dyrektywy 2011/92/UE, a krajową procedurą skutkującą przyznaniem odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w dyrektywie 92/43/EWG – Pojęcie „zezwolenia na inwestycję” – Złożony proces podejmowania decyzji – Obowiązek oceny – Zakres przedmiotowy – Etap postępowania, na którym należy zapewnić udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji

W sprawie tej, której stan faktyczny został przedstawiony powyżej¹⁷, sąd odsyłający zwrócił się również do Trybunału z pytaniem dotyczącym udziału społeczeństwa na podstawie dyrektywy 2011/92 w złożonym procesie decyzyjnym, który charakteryzuje się tym, że dany organ ma ocenić, na wstępnym lub pośrednim etapie tego procesu, jedynie część skutków, jakie dane przedsięwzięcie wywiera na środowisko.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że art. 6 i 8 dyrektywy 2011/92 nakładają na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, w ramach procesu oceny i udzielania zezwoleń na realizację przedsięwzięć podlegających tej dyrektywie, udziału społeczeństwa spełniającego wszystkie wymogi. W tym względzie artykuły te wymagają, aby udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym odbywał się na wczesnym etapie, aby był skuteczny i aby wynik tego udziału został uwzględniony przez właściwy organ przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia zezwolenia na realizację danego przedsięwzięcia.

Tymczasem te różne wymogi mogą okazać się trudniejsze do pogodzenia w kontekście złożonego procesu decyzyjnego, w szczególności gdy dany organ ma ocenić na wstępnym lub pośrednim etapie takiego procesu decyzyjnego jedynie część skutków, jakie dane przedsięwzięcie wywiera na środowisko.

W związku z tym Trybunał zauważył, że w takim przypadku należy uznać, że wymóg udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji na wczesnym etapie tego procesu powinien być interpretowany i stosowany w sposób zgodny z równie istotnym wymogiem skutecznego udziału społeczeństwa w tym procesie.

¹⁷ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka I. 3. „Zakres oceny oddziaływania”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce I. 4. b) „Określenie warunków proceduralnych, w jakich przeprowadzana jest ocena oddziaływania”.

Wynika z tego, że w kontekście złożonego procesu decyzyjnego, takiego jak opisany przez sąd odsyłający, przewidziany w art. 6 dyrektywy 2011/92 wymóg udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym na wczesnym etapie tego procesu nie oznacza, że udział społeczeństwa powinien poprzedzać przyjęcie wstępnej decyzji dotyczącej części skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na środowisko, pod warunkiem że ów udział zostanie zapewniony w skuteczny sposób w toku postępowania. Ten wymóg skuteczności oznacza, po pierwsze, że udział będzie miał miejsce przed wydaniem decyzji przez organ właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia, po drugie, że umożliwi on społeczeństwu wypowiedzenie się w sposób użyteczny i kompletny w przedmiocie wszystkich skutków, jakie rzeczony przedsięwzięcie wywiera na środowisko, i po trzecie, że organ właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację takiego przedsięwzięcia będzie w stanie w pełni wziąć pod uwagę ów udział.

b) Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

i. Obowiązki państw członkowskich

Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2011/92/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Artykuł 11 – Dyrektywa 2010/75/WE – Emisje przemysłowe (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) – Artykuł 25 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Krajowe przepisy proceduralne niezgodne z prawem

W 2014 r. Komisja Europejska wniosła przeciwko Niemcom skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w szczególności ze względu na naruszenie zobowiązań ciążących na nich na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92¹⁸.

Na podstawie ust. 1 tego przepisu państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności, mający wystarczający interes lub 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 dyrektywy 2011/92 dotyczących udziału społeczeństwa.

¹⁸ W tej skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Komisja przywołuje również naruszenie art. 25 dyrektywy 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).

W tym względzie Komisja zarzuciła między innymi Niemcom naruszenie obowiązków wynikających z tego przepisu poprzez ograniczenie:

- 1) sytuacji, w których można żądać stwierdzenia nieważności ze względu na uchybienie proceduralne decyzji administracyjnej objętej dyrektywą 2011/92 i
- 2) czynnej legitymacji procesowej i zakresu kontroli sądowej do zastrzeżeń przedstawionych w postępowaniu administracyjnym.

Uwzględniając te zarzuty, Trybunał zaznaczył w pierwszej kolejności, że art. 11 dyrektywy 2011/92 stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ograniczały stosowanie przepisów transponujących wspomniany artykuł wyłącznie do wypadku, w którym zgodność decyzji z prawem jest kwestionowana z tego względu, że nie została przeprowadzona ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne, bez rozszerzenia go na przypadek, w którym taka ocena została przeprowadzona, ale w ramach nieprawidłowego postępowania.

Ponadto Niemcy uchybiły również zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy tego artykułu, ograniczając możliwości stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na uchybienia proceduralne do wypadków braku oceny oddziaływania na środowisko lub braku oceny wstępnej oraz do wypadków, w których skarżący udowodni, że uchybienie proceduralne pozostaje w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji. Takie ograniczenie nadmiernie utrudnia bowiem korzystanie z prawa do wniesienia skargi określonego w art. 11 dyrektywy 2011/92 i narusza cel tej dyrektywy, zakładający udzielenie członkom zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 11 dyrektywy 2011/92 stoi na przeszkodzie ograniczeniu na podstawie przepisu krajowego czynnej legitymacji procesowej i zakresu kontroli sądowej do zarzutów, które zostały podniesione w terminie przewidzianym na zgłaszanie zarzutów w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania decyzji, będącej przedmiotem skargi.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że chociaż art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 nie wyklucza, by skarga do organu administracyjnego poprzedzała skargę do sądu, i nie uniemożliwia tego, by prawo krajowe ustanawiało ciążący na skarżącym obowiązek wyczerpania wszystkich administracyjnych środków prawnych przed pozwoleniem mu na wniesienie skargi do sądu, to jednak ten przepis prawa Unii nie pozwala ograniczać argumentacji, na jaką ten skarżący może powołać się na poparcie skargi do sądu.

Poza tym takie nałożone na skarżącego ograniczenie co do charakteru argumentacji, jaką pozwolono mu podnieść przed sądem prowadzącym badanie zgodności z prawem dotyczącej go decyzji administracyjnej, nie może być uzasadnione względami opartymi na poszanowaniu zasady pewności prawa. Nie wykazano bowiem w żaden sposób, że pełna kontrola sądowa dotycząca zasadności wspomnianej decyzji może naruszać tę zasadę.

Ponadto, co się tyczy skuteczności postępowań administracyjnych, to chociaż okoliczność podniesienia zarzutu po raz pierwszy w ramach skargi do sądu może utrudnić w niektórych wypadkach prawidłowy przebieg tego postępowania, sam cel realizowany przez art. 11 dyrektywy 2011/92 polega nie tylko na zapewnieniu podmiotowi prawa możliwie szerokiego dostępu do kontroli sądowej, ale także na pozwoleniu, by kontrola ta dotyczyła zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, pod względem materialnym lub formalnym, w całości.

W tym kontekście Trybunał podkreślił, że ustawodawca krajowy może jednak ustanowić szczególne przepisy proceduralne, takie jak niedopuszczalność argumentu przedstawionego w sposób nieuczciwy lub w złej wierze, które stanowią właściwe mechanizmy w celu zagwarantowania skuteczności postępowania sądowego.

ii. Dopuszczalność skarg wnoszonych przez jednostki

Wyrok z dnia z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Budowa centrum handlowego – Moc wiążąca decyzji administracyjnej o nieprzeprowadzaniu oceny oddziaływania na środowisko – Brak udziału społeczeństwa

Trybunał, do którego Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, stwierdził, że dyrektywa 2011/92 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na mocy którego sąsiedzi, których dotyczy przedsięwzięcie budowy i użytkowania centrum handlowego, ani nie mogą sprzeciwić się decyzji stwierdzającej, że przedsięwzięcie to nie musi być przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, ani podnieść wobec zezwolenia na przedsięwzięcie, że powinno ono było zostać poddane takiej ocenie.

W lutym 2012 r. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (niezależna izba administracyjna kraju związkowego Karyntia, Austria) udzieliła zezwolenia na budowę i użytkowanie centrum handlowego w miejscowości Klagenfurt am Wörthersee (Austria) na działce sąsiadującej z nieruchomością należącą do Karoline Gruber. Zgodnie z decyzją rządu kraju związkowego Karyntia z dnia 21 lipca 2010 r. zezwolenie to nie zostało poprzedzone oceną oddziaływania na środowisko.

Karoline Gruber wniosła do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu zezwolenia w szczególności ze względu na to, że zezwolenie to należało uzależnić od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Na poparcie tej skargi podniosła ona niezgodność z prawem decyzji rządu kraju związkowego Karyntia, w której rząd ten uznał, że

przedmiotowe przedsięwzięcie nie wymaga przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

W tym względzie Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) wyjaśnia, że na mocy ustawodawstwa austriackiego sąsiadom takim jak K. Gruber nie przysługuje ani możliwość bezpośredniego zaskarżenia decyzji dotyczącej konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko rozpatrywanego przedsięwzięcia budowlanego i wydobywczego, ani legitymacja do zakwestionowania tej decyzji w ramach ewentualnej skargi na decyzję o udzieleniu zezwolenia na wspomniane przedsięwzięcie.

W tych okolicznościach sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy takie uregulowanie krajowe jest zgodne z dyrektywą 2011/92.

W tym względzie Trybunał przypomniał z jednej strony, że zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, członkowie „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2, którzy mają „wystarczający interes prawny” lub podnoszą „naruszenie prawa”, mieli dostęp do procedury odwoławczej, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań objętych przepisami dyrektywy 2011/92.

Z drugiej strony Trybunał podkreślił, że chociaż państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa”, ten zakres uznania jest ograniczony poszanowaniem celu zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie o ile ustawodawca krajowy może w szczególności ograniczyć prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w odniesieniu do decyzji, aktów lub zaniechania, o których mowa w art. 11 dyrektywy 2011/92, tylko do publicznych praw podmiotowych, o tyle przepisy tego artykułu dotyczące środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, nie mogą być interpretowane w sposób zwężający.

Wynika z tego, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozbawia bardzo dużą liczbę jednostek, w tym w szczególności sąsiadów, którzy ewentualnie mogą spełnić przesłanki przewidziane we wspomnianym art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92, prawa do zaskarżenia decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jest niezgodne z tą dyrektywą.

iii. Dopuszczalność skarg wnoszonych przez stowarzyszenia ochrony środowiska

Wyrok z dnia 15 października 2009 r., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

Dyrektywa 85/337/EWG – Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego – Prawo wniesienia odwołania od decyzji w sprawie zezwoleń na przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne

W wyroku Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening Trybunał stwierdził, że art. 10a dyrektywy 85/337¹⁹ stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zastrzega prawo odwołania się od decyzji dotyczącej działalności wchodzącej w zakres zastosowania tejże dyrektywy jedynie na rzecz stowarzyszeń ochrony środowiska liczących co najmniej 2000 członków.

W postępowaniu głównym gmina Sztokholm (Szwecja) zawarła umowę na budowę tunelu o długości około 1 km w skale w celu poprowadzenia tamtędy przewodów elektrycznych zastępujących napowietrzne linie wysokiego napięcia.

Na podstawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej dla tego przedsięwzięcia organ administracji regionalnej w Sztokholmie uznał, że może ono mieć znaczący wpływ na środowisko.

Ponieważ zezwolenie na przeprowadzenie prac zostało jednak wydane przez właściwy organ, stowarzyszenie ochrony środowiska odwołało się od decyzji o zezwoleniu. Odwołanie to zostało jednak uznane za niedopuszczalne ze względu na to, że skarżące stowarzyszenie nie spełniło warunku określonego w przepisach krajowych, polegającego na posiadaniu co najmniej 2000 członków.

Högsta domstolen (sąd najwyższy, Szwecja), do którego wniesiono skargę kasacyjną na to orzeczenie o niedopuszczalności, postanowił zwrócić się do Trybunału z kilkoma pytaniami prejudycjalnymi, w tym z pytaniem, czy dyrektywa 85/337 zezwala państwom członkowskim na ustanowienie, że małe stowarzyszenia ochrony środowiska nie mają prawa odwołania się od decyzji dotyczącej przedsięwzięcia wchodzącego w zakres stosowania tej dyrektywy.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że z dyrektywy 85/337 wynika, że odróżnia ona z jednej strony społeczność zainteresowaną jednym z przedsięwzięć objętych zakresem zastosowania dyrektywy, z drugiej zaś strony, w ramach tej zainteresowanej społeczności, podgrupę osób fizycznych bądź prawnych, którym, zważywszy na ich szczególny stosunek wobec danego przedsięwzięcia, powinno przysługiwać na

¹⁹ Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

podstawie art. 10a wspomnianej dyrektywy prawo zakwestionowania decyzji, która na nie zezwala.

Chociaż ten ostatni artykuł pozostawia ustawodawcom krajowym określenie przesłanek, jakie mogą być wymagane, aby organizacja pozarządowa działająca na rzecz środowiska, jak na przykład stowarzyszenie, mogła skorzystać z prawa odwołania się, przepisy krajowe wydane na tej podstawie muszą z jednej strony gwarantować „szeroki dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, a z drugiej strony zapewnić skuteczność przepisom dyrektywy 85/337 dotyczącym prawa odwołania się do sądu. W konsekwencji te przepisy krajowe nie mogą grozić pozbawieniem wszelkiego znaczenia przepisów unijnych, zgodnie z którymi osoby mające wystarczający interes, aby sprzeciwić się danemu przedsięwzięciu, lub osoby, których prawa przedsięwzięcie to może naruszać, a wśród nich stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny mieć legitymację procesową do występowania przed właściwymi sądami.

Stwierdzając, że rząd szwedzki przyznał, iż tylko dwa stowarzyszenia ochrony środowiska mają co najmniej 2000 członków, Trybunał doszedł do wniosku, że art. 10a dyrektywy 85/337 stoi na przeszkodzie przepisowi ustawodawstwa szwedzkiego, który zastrzega prawo odwołania się od decyzji dotyczącej działalności wchodzącej w zakres zastosowania tejże dyrektywy wyłącznie na rzecz stowarzyszeń ochrony środowiska liczących co najmniej 2000 członków.

Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków dla środowiska – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 2003/35/WE – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Pozarządowe organizacje ochrony środowiska

W odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał doprecyzował zakres prawa stowarzyszeń ochrony środowiska do wnoszenia środków prawnych na podstawie dyrektywy 85/337²⁰.

Sprawa w postępowaniu głównym ma swoje źródło w przedsięwzięciu budowy i eksploatacji elektrowni węglowej w Lünen (Niemcy), które było przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko. W ramach tej procedury właściwy organ wydał decyzję wstępną i częściowe zezwolenie, w których stwierdził, że przedsięwzięcie nie budzi zastrzeżeń prawnych.

W czerwcu 2008 r. organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska o nazwie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (zwana dalej „BUND”) wniosła do Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-

²⁰ Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

Westfalen (wyższego sądu administracyjnego kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, Niemcy) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wstępnej i częściowego zezwolenia na przedmiotowe przedsięwzięcie. Powołuje się ona w szczególności na naruszenie przepisów dokonujących transpozycji dyrektywy 92/43.

Zdaniem tego sądu BUND nie jest uprawniony do wniesienia tej skargi, ponieważ nie podnosił on naruszenia indywidualnych praw materialnych, co jest wymagane w świetle prawa niemieckiego dla uzyskania legitymacji procesowej. Sąd ten jednakże zastanawia się, czy niemieckie wymaganie, aby organizacja pozarządowa zajmująca się ochroną środowiska musiała podnosić takie naruszenie prawa, jest samo w sobie zgodne z prawem Unii, w szczególności z art. 10a dyrektywy 85/337/EWG.

W odpowiedzi na te pytania Trybunał przypomniał, że art. 10a akapit pierwszy dyrektywy 85/337 stanowi, iż powinna istnieć możliwość wniesienia środka prawnego do sądu przeciwko decyzjom, aktom lub zaniechaniom, o których mowa w tym artykule, aby „zakwestionować [ich] materialną i proceduralną legalność”, bez ograniczania w jakikolwiek sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu takiego środka.

W odniesieniu do przesłanek dopuszczalności środków prawnych przepis ten przyjmuje dwa założenia: dopuszczalność środka prawnego może być uzależniona od „wystarczającego interesu” lub od powołania się przez skarżącego na „naruszenie prawa”, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewiduje ustawodawstwo krajowe. W artykule 10a akapit trzeci zdanie pierwsze dyrektywy 85/337 sprecyzowano następnie, że państwa członkowskie zobowiązane są do ustalenia, co stanowi naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

Względem środków prawnych wniesionych przez stowarzyszenia ochrony środowiska art. 10a akapit trzeci zdania drugie i trzecie dyrektywy 85/337 dodaje, że w tym celu powinny one być uznane za mające wystarczający interes lub posiadające prawa, które mogą zostać naruszone, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek dopuszczalności przewiduje ustawodawstwo krajowe.

W odniesieniu do tych ram prawnych Trybunał zaznaczył, że o ile dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania wspomniane w art. 10a dyrektywy 85/337, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, o tyle takie ograniczenie nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska, w przeciwnym razie naruszy to art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337.

O ile bowiem, jak wynika z tego przepisu, stowarzyszenia te powinny móc podnosić te same prawa co jednostki, o tyle byłoby sprzeczne z jednej strony z celem zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również z drugiej strony z zasadą skuteczności, by wspomniane stowarzyszenia nie

mogły również podnosić naruszenia przepisów wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska z tego jedynie powodu, że przepisy te chronią interesy zbiorowe. Jak bowiem pokazuje spór w postępowaniu głównym, pozbawiłoby to je w znacznym stopniu możliwości poddania kontroli przestrzegania przepisów wynikających z tego prawa, które najczęściej są skierowane na interes ogólny, a nie tylko na ochronę dóbr prawnych poszczególnych jednostek.

W konsekwencji Trybunał doszedł do wniosku, że art. 10a dyrektywy 85/337 sprzeciwia się przepisom, które nie przyznają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia „mogące znacząco oddziaływać na środowisko” w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii i mającego za przedmiot ochronę środowiska, z uwagi na to że przepis ten chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

iv. Wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty

a. Zakres

Wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Prawo do wniesienia skargi przez członków zainteresowanej społeczności – Przedwczesna skarga – Pojęcia postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty i objętych przepisami dyrektywy decyzji, działań lub zaniechań dotyczących udziału społeczeństwa – Stosowanie konwencji z Aarhus

Trybunał, do którego zwrócono się z w trybie prejudycjalnym, wypowiedział się w przedmiocie zakresu stosowania ustanowionego w dyrektywie 2011/92 i konwencji z Aarhus²¹ wymogu „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” postępowania sądowego w sprawach dotyczących środowiska.

W 2015 r. spółka EirGrid plc, będąca irlandzkim państwowym przedsiębiorstwem przesyłowym energii elektrycznej, złożyła wniosek o pozwolenie na wzniesienie około 300 słupów elektrycznych z przewodami wysokiego napięcia w celu połączenia sieci Irlandii i Irlandii Północnej oraz zapewnienia niezawodności dostaw energii na obszarze wyspy. W następstwie formalnego wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję i oceny

²¹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1) (zwana dalej „konwencją z Aarhus”).

oddziaływania na środowisko An Bord Pleanála – irlandzki organ odwoławczy w zakresie planowania przestrzennego – wyznaczył termin rozprawy na dzień 7 marca 2016 r.

W dniu 4 marca 2016 r. właściciel gruntu i grupa nacisku złożyli wniosek o wyrażenie zgody na wniesienie skargi w celu zakwestionowania postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję. High Court (wysoki trybunał, Irlandia) odmówił wnioskowanej zgody ze względu na to, że skarga była przedwczesna.

W ramach postępowania w sprawie ustalenia kosztów strony spierają się w kwestii kosztów postępowania w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie skargi, których kwota przewyższyłaby 500 000 EUR. W tym kontekście High Court (wysoki trybunał) postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność prawa irlandzkiego z przepisami dyrektywy 2011/92 i postanowieniami konwencji z Aarhus określającymi wymóg, by niektóre postępowania sądowe nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty ustanowiony w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 dotyczy całokształtu kosztów wynikających z udziału w postępowaniu sądowym. Wynika z tego, że wymóg ten należy interpretować w ten sposób, iż ma on zastosowanie do postępowania przed sądem państwa członkowskiego, takiego jak w postępowaniu głównym, w ramach którego należy określić, czy może być wyrażona zgoda na wniesienie skargi w toku postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję, zwłaszcza w przypadku, gdy to państwo członkowskie nie określiło, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga.

Trybunał zauważył ponadto, że w sytuacji gdy skarżący podnosi jednocześnie zarzuty dotyczące naruszenia zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska i zarzuty dotyczące naruszenia innych zasad, wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty ma zastosowanie jedynie do kosztów związanych z częścią skargi opierającą się na naruszeniu zasad udziału społeczeństwa. W takim przypadku do sądu krajowego należy dokonanie rozróżnienia, *ex aequo et bono* i zgodnie z obowiązującymi krajowymi wymogami proceduralnymi, między kosztami związanymi z każdym z dwóch rodzajów argumentacji, aby upewnić się, że wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty jest stosowany do części skargi opierającej się na zasadach udziału społeczeństwa.

W tym kontekście Trybunał wskazał, że art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że ten sam wymóg ma zastosowanie do tej części działania, która nie byłaby objęta dyrektywą 2011/92, w zakresie, w jakim skarżący zmierza w drodze tej skargi do zapewnienia przestrzegania krajowego prawa ochrony środowiska. Choć postanowienia te nie wywierają bezpośredniego skutku, to sąd krajowy powinien dokonać wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie będzie z nimi zgodna.

W ostatniej kolejności Trybunał podkreślił, że państwo członkowskie nie może odstąpić od ustanowionego w konwencji z Aarhus i w dyrektywie 2011/92 wymogu postępowania

niedyskryminacyjnego ze względu na koszty, jeżeli skargę uznano za błahą lub złożoną w złej wierze lub w przypadku braku związku między podnoszonym naruszeniem krajowego prawa ochrony środowiska a szkodą w środowisku. Sąd krajowy może jednak wziąć pod uwagę szereg czynników, w tym prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi oraz jej błahy lub wynikający ze złej wiary charakter, pod warunkiem że kwota kosztów nałożonych na skarżącego nie będzie nierozsądnie wysoka.

b. Kryteria oceny

Wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., *Edwards i Pallikaropoulos* (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Dyrektywa 85/337/EWG – Dyrektywa 2003/35/WE – Artykuł 10a – Dyrektywa 96/61/WE – Artykuł 15a – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska – Pojęcie „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowań sądowych

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne skierowane przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) Trybunał wyjaśnił kryteria oceny wymogu „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowań sądowych w sprawach dotyczących środowiska, przewidzianego w art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337²² oraz w art. 15a akapit piąty dyrektywy 96/61²³.

Po oddaleniu odwołania wniesionego w ramach postępowania w sprawie ochrony środowiska sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem, w jaki sposób powinien on zastosować wspomniany wyżej wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowania do rozpatrywanej sprawy, mając na uwadze znaczne ryzyko w zakresie kosztów, na jakie naraziła się strona wnosząca odwołanie na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego.

W tym względzie Trybunał zaznaczył, że z ustanowionego w art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337 oraz w art. 15a akapit piąty dyrektywy 96/61 wymogu, zgodnie z którym postępowanie nie może mieć dyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru, wynika, iż nie można uniemożliwiać objętym tym wymogiem osobom wszczynania lub kontynuowania postępowania ze skargi do sądu objętej zakresem stosowania tych przepisów ze względu na mogące wynikać z tego faktu obciążenie finansowe. W sytuacji gdy sąd krajowy ma wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie obciążenia kosztami jednostki, której żądania jako strony skarżącej w sporze w dziedzinie ochrony środowiska nie zostały uwzględnione, lub, bardziej ogólnie rzecz ujmując, ma zająć, jak może to mieć miejsce w przypadku sądów brytyjskich, na

²² Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

²³ Dyrektywa Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. 1996, L 257, s. 26), zmieniona dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

poprzedzającym postępowanie etapie, stanowisko w przedmiocie ewentualnego ograniczenia kosztów, jakimi może zostać obciążona strona, której żądania nie zostaną uwzględnione, winien on zapewnić, że wymóg ten jest przestrzegany, uwzględniając zarówno interes tej chcącej bronić swych praw osoby, jak i związany z ochroną środowiska interes ogólny.

W ramach tej oceny sąd krajowy nie może przeprowadzać analizy, odnosząc się jedynie do sytuacji ekonomicznej tego zainteresowanego, lecz winien ją również oprzeć na obiektywnej analizie kwoty kosztów. Koszty postępowania nie mogą zatem przekraczać możliwości finansowych zainteresowanego ani też nie można ich w każdym razie postrzegać jako obiektywnie nieracjonalnych. Może on ponadto uwzględnić sytuację stron postępowania, racjonalne szanse wygrania sprawy przez skarżącego, znaczenie, jakie sprawa ma dla niego oraz dla ochrony środowiska, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również potencjalną pochopność skargi na poszczególnych etapach postępowania, a także to, czy prawo krajowe przewiduje system pomocy prawnej lub system ograniczania odpowiedzialności z tytułu kosztów postępowania.

Natomiast okoliczność polegająca na tym, iż zainteresowany nie został powstrzymany przed dochodzeniem w praktyce swych żądań, nie wystarcza sama w sobie do uznania, że dane postępowanie nie ma w jego przypadku dyskryminacyjnego ze względu na koszty charakteru w rozumieniu dyrektyw 85/337 i 96/61.

Wreszcie, wymóg niedyskryminacyjnego pod względem kosztów charakteru postępowania sądowego nie może być oceniany przez sąd krajowy różnie w zależności od tego, czy sąd ów wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu postępowania w pierwszej instancji, czy też na etapie pierwszej lub też drugiej apelacji.

6. Bezpośredni skutek i zgodna wykładnia

a) Bezpośredni skutek wertykalny dyrektyw i negatywne reperkusje dla praw osób trzecich

Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

Dyrektywa 85/337/EWG – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Środek krajowy przyznający koncesję na działalność wydobywczą bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko – Bezpośredni skutek dyrektyw – Sytuacja trójstronna

W tej sprawie, której stan faktyczny został przedstawiony powyżej²⁴, zwrócono się również do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii, czy w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym jednostka taka jak D. Wells może w danym wypadku powołać się wobec władz Zjednoczonego Królestwa na art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 w związku z jej art. 1 ust. 2 i art. 4 ust. 2.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 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 udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te są określone w art. 4 tej dyrektywy.

W tym kontekście rząd Zjednoczonego Królestwa twierdził, że przyznanie jednostce takiej jak D. Wells prawa do powołania się na ten przepis przeciwko władzom w sprawie takiej jak w postępowaniu głównym stanowiłoby sytuację „inverse direct effect”, w której Zjednoczone Królestwo byłoby bezpośrednio zobowiązane do pozbawienia prywatnych właścicieli kamieniołomu Conygar Quarry przysługujących im praw.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zasada pewności prawa wyklucza możliwość nakładania w drodze dyrektyw zobowiązań na jednostki. W odniesieniu do jednostek przepisy dyrektywy mogą jedynie tworzyć prawa. W rezultacie jednostka nie może powoływać się na dyrektywę przeciwko państwu członkowskiemu, gdy sprawa dotyczy obowiązku państwa, który ma bezpośredni związek z wykonaniem innego obowiązku spoczywającego na podmiocie trzecim na mocy tej dyrektywy.

Natomiast same negatywne skutki dla praw podmiotów trzecich, nawet gdy da się je z pewnością przewidzieć, nie uzasadniają faktu pozbawienia jednostki możliwości powołania się na przepisy dyrektywy przeciwko danemu państwu członkowskiemu.

Trybunał wskazał zatem, że w odniesieniu do sprawy w postępowaniu głównym spoczywający na Zjednoczonym Królestwie obowiązek zapewnienia, aby właściwe władze przeprowadziły ocenę oddziaływania użytkowania kamieniołomu Conygar Quarry na środowisko, nie jest bezpośrednio związany z wykonaniem jakiegokolwiek zobowiązania, które na mocy dyrektywy 85/337 spoczywałoby na właścicielach tego kamieniołomu. Fakt, że operacje wydobywcze muszą zostać wstrzymane w oczekiwaniu na wyniki oceny, jest co prawda konsekwencją spóźnionego wykonania zobowiązań tego państwa. Jednakże takiej konsekwencji nie można określić jako „inverse direct effect” przepisów tej dyrektywy w odniesieniu do wspomnianych właścicieli.

W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że jednostka taka jak Delena Wells może w danym przypadku powołać się wobec władz Zjednoczonego Królestwa na art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 w związku z jej art. 1 ust. 2 i art. 4 ust. 2.

²⁴ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka I. 4. a) „Moment, w którym należy przeprowadzić ocenę oddziaływania”.

b) Wykładnia zgodna prawa krajowego

Wyrok z dnia 17 października 2018 r., Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Prawo do wniesienia skargi na decyzję o wydaniu zezwolenia – Wymóg postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty – Pojęcie – Stosowanie w czasie – Bezpośrednia skuteczność – Wpływ na krajowe orzeczenie ustalające koszty, które się uprawomocniło

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne złożone przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) Trybunał przypomniał, że o ile ustanowiona w art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337²⁵ zasada „niedyskryminacyjnych ze względu na koszty” postępowań sądowych w sprawach dotyczących środowiska jest pozbawiona bezpośredniej skuteczności, o tyle sądy krajowe są jednak zobowiązane do zapewnienia, w najszerszym możliwym zakresie, wykładni prawa krajowego zgodnej z tym przepisem.

W 2004 r. An Bord Pléanala (agencja ds. zagospodarowania przestrzennego, Irlandia) (zwana dalej „agencją”) wydała na rzecz Achonry w County Sligo (hrabstwie Sligo, Irlandia) pozwolenie na budowę ośrodka badania zwierząt padłych na całym terytorium Irlandii.

Volkmar Klohn, właściciel gospodarstwa rolnego położonego w sąsiedztwie ośrodka, wniósł skargę na to pozwolenie na budowę, która została oddalona wyrokiem High Court z dnia 23 kwietnia 2008 r. W dniu 6 maja tego samego roku ów sąd obciążył V. Klohna kosztami poniesionymi przez agencję.

Postanowieniem z dnia 24 czerwca 2010 r. Taxing Master of the High Court (wysokiego Trybunału) ustalił koszty podlegające zwrotowi na rzecz agencji przez V. Klohna na około 86 000 euro. Postanowienie to zostało utrzymane w mocy orzeczeniem High Court (wysokiego trybunału), od którego V. Klohn wniósł apelację do Supreme Court (sądu najwyższego, Irlandia).

Mając na względzie wysokość rozpatrywanych kosztów, Supreme Court (sąd najwyższy) postanowił zwrócić się do Trybunału między innymi z pytaniem o to:

- czy zasada „postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty”, o której mowa w art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337, jest bezpośrednio skuteczna, czy też istnieje obowiązek dokonania wykładni zgodnej z w tym względzie, oraz
- czy Taxing Master lub sąd krajowy rozpatrujący odwołanie od jego postanowienia powinni zastosować wspomnianą zasadę postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty, nawet jeśli postanowienie o obciążeniu kosztami stało się prawomocne.

²⁵ Zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

Po wskazaniu, że kwestia bezpośredniej skuteczności zasady postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty pojawia się w postępowaniu głównym ze względu na spóźnioną transpozycję przez Irlandię art. 10a akapit piąty zmienionej dyrektywy 85/337, Trybunał stwierdził, że przepis ten nie ma bezpośredniej skuteczności. Zgodnie z obowiązkiem zgodnej wykładni prawa krajowego sądy irlandzkie są jednak zobowiązane, z chwilą upływu terminu przewidzianego na transpozycję art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337, do dokonywania wykładni prawa krajowego – tak dalece jak jest to możliwe – w taki sposób, aby jednostki nie zostały pozbawione możliwości wszczynania lub kontynuowania postępowania ze skargi do sądu objętej zakresem stosowania tych przepisów ze względu na mogące wynikać z tego faktu obciążenie finansowe.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił ponadto, że sądy irlandzkie są zobowiązane, z chwilą upływu terminu transpozycji art. 10a akapit piąty dyrektywy 85/337, do dokonywania wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby niezwłocznie zapewnić zgodność przyszłych skutków stanu faktycznego powstałego w okresie obowiązywania dawnej ustawy z przepisami tej dyrektywy. Wynika z tego, że na sądach tych spoczywa obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z zawartą w tym przepisie zasadą postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty, gdy rozstrzygają one o podziale kosztów w postępowaniach sądowych, które toczyły się w chwili upływu terminu transpozycji, bez względu na moment, w którym owe koszty zostały poniesione w toku odnośnego postępowania.

Przypominając, że postępowanie irlandzkie w przedmiocie kosztów przebiega w dwóch etapach, Trybunał stwierdził ponadto, że zasada zgodnej wykładni prawa krajowego podlega pewnym ograniczeniom, w tym ograniczeniom wynikającym z zasady powagi rzeczy osądzonej. W tym wypadku do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie oceny powagi rzeczy osądzonej orzeczenia z dnia 6 maja 2008 r., w którym High Court (wysoki trybunał) obciążył V. Klohna kosztami odnośnego postępowania, nie ustalając ich dokładnej kwoty, tak aby ów sąd mógł ustalić, czy i w jakim zakresie wykładnia prawa krajowego zgodna z zasadą postępowania niedyskryminacyjnego ze względu na koszty jest możliwa w ramach sporu w postępowaniu głównym.

II. Ocena wpływu planów i programów na podstawie dyrektywy 2001/42

1. Zakres stosowania dyrektywy 2001/42

a) Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42

*Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r. (wielka izba), A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*²⁶

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu na środowisko – Pozwolenie na budowę wydane w celu wzniesienia i eksploatacji turbin wiatrowych – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Warunki wydania pozwolenia przewidziane w rozporządzeniu i okólniku – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty krajowe ustalające ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów – Brak przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko – Utrzymanie w mocy skutków aktów krajowych i pozwoleń wydanych na ich podstawie po stwierdzeniu, że owe akty są niezgodne z prawem Unii – Przesłanki

W wyroku A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wypowiedział się w przedmiocie wykładni dyrektywy 2001/42, przedstawiając istotne wyjaśnienia dotyczące środków podlegających ocenie przewidzianej w tej dyrektywie.

Wniosek o dokonanie wykładni złożono do Trybunału w ramach sporu między osobami mieszkającymi w bezpośrednim sąsiedztwie terenu położonego w pobliżu autostrady E40 na obszarze gmin Aalter (Belgia) i Nevele (Belgia), na którym to terenie przewidziano budowę farmy wiatrowej, a Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionalnym urzędnikiem ds. urbanistyki w departamencie zagospodarowania przestrzennego Flandrii, wydział Flandrii Wschodniej, Belgia) w przedmiocie decyzji tego organu o udzieleniu pozwolenia na budowę w celu wzniesienia i eksploatacji pięciu turbin wiatrowych (zwanego dalej „spornym pozwoleniem”). Wydanie spornego pozwolenia w dniu 30 listopada 2016 r. uzależniono w szczególności od spełnienia pewnych warunków określonych w przepisach rozporządzenia rządu flamandzkiego oraz w okólniku dotyczącym wznoszenia i eksploatacji turbin wiatrowych.

Na poparcie skargi o uchylenie spornego pozwolenia wniesionej do Raad voor Vergunningsbetwistingen (sądu orzekającego w przedmiocie sporów dotyczących pozwoleń na budowę, Belgia) skarżący wskazali w szczególności na naruszenie dyrektywy 2001/42 ze względu na to, że rozporządzenie i okólnik, na podstawie których wydano pozwolenie, nie zostały poddane ocenie wpływu na środowisko. Organ, który

²⁶ Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach II. 2. a) i „Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42” i III. 2. „Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2001/42”.

wydał sporne pozwolenie, uznał natomiast, że omawiane rozporządzenie i okólnik nie powinny być przedmiotem takiej oceny.

W wydanym wyroku Trybunał przypominał, że zgodnie z artykuł 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 obejmuje ona plany i programy, jak również ich modyfikacje, które są przygotowywane lub przyjmowane przez organ państwa członkowskiego, jeśli są one „wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne”.

W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że za „wymagane” w rozumieniu i do celów stosowania tej dyrektywy należy uznać plany i programy, których przyjęcie jest uregulowane w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych określających organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania. Tak więc środek należy uznać za „wymagany”, jeżeli podstawą prawną uprawnienia do jego przyjęcia jest tego rodzaju przepis, nawet jeśli faktycznie nie istnieje żaden obowiązek przyjęcia rzeczonośrodku.

Trybunał, do którego sąd odsyłający i rząd Zjednoczonego Królestwa zwróciły się o zrewidowanie tego orzecznictwa, podkreślił przede wszystkim, że ograniczenie przesłanki określonej w art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy 2001/42 wyłącznie do „planów i programów”, których przyjęcie jest obowiązkowe, mogłoby nadać temu pojęciu marginalny zakres i nie pozwalałoby na zachowanie skuteczności tego przepisu. Trybunał uważa bowiem, że zważywszy na różnorodność sytuacji i heterogeniczność praktyk organów krajowych przyjmowanie planów lub programów oraz ich modyfikacje często nie są ani nakazane w sposób ogólny, ani pozostawione w całości uznaniu właściwych organów. Ponadto wysoki poziom ochrony środowiska, jaki ma zapewnić dyrektywa 2001/42, poddając ocenie wpływu na środowisko plany i programy, które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, odpowiada wymogom traktatów oraz Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony i poprawy jakości środowiska²⁷. Tymczasem realizacja takich celów mogłaby być zagrożona przez wykładnię zawężającą, która pozwalałaby państwu członkowskiemu na uchylenie się od obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko poprzez odstąpienie od ustanowienia przepisów przewidujących obowiązek przyjęcia planów lub programów. Wreszcie Trybunał wskazał, że szeroka wykładnia pojęcia „planów i programów” jest zgodna z zobowiązaniami międzynarodowymi Unii²⁸.

Trybunał zbadał następnie kwestię, czy rozpatrywane rozporządzenie i okólnik spełniają przesłankę przewidzianą w art. 2 lit. a) tiret drugie dyrektywy 2001/42. W tym względzie wskazał on, że rozporządzenie przyjął rząd flamandzki, jako władza wykonawcza belgijskiej jednostki sfederowanej, na podstawie upoważnienia ustawowego. Ponadto okólnik, którego celem jest ograniczenie uprawnień dyskrecyjnych właściwych władz, również pochodzi od rządu flamandzkiego i zmienia przepisy tego rozporządzenia,

²⁷ Artykuł 3 ust. 3 TUE, art. 191 ust. 2 TFUE i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

²⁸ Tak jak wynikają one w szczególności z art. 2 ust. 7 Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo (Finlandia) w dniu 26 lutego 1991 r.

rozwijając je lub wprowadzając od nich odstępstwa, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd krajowy w odniesieniu do jego dokładnego charakteru prawnego i jego dokładnej treści. W związku z tym Trybunał stwierdził, że rozporządzenie i – z zastrzeżeniem tych ustaleń – okólnik wchodzą w zakres pojęcia „planów i programów”, ponieważ należy je uznać za „wymagane” w rozumieniu dyrektywy 2001/42.

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))²⁹

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko naturalne – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty przygotowane dla niektórych sektorów określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92/UE – Artykuł 3 ust. 4 – Akty określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć – Rozporządzenie w sprawie ochrony krajobrazu przyjęte przez organ lokalny

W wydanym w składzie wielkiej izby wyroku Bund Naturschutz in Bayern Trybunał sprecyzował pojęcie planów i programów, które podlegają ocenie wpływu na środowisko na podstawie dyrektywy 2001/42.

W 2013 r. Landkreis Rosenheim (powiat Rosenheim, Niemcy) przyjął rozporządzenie dotyczące obszaru chronionego krajobrazu (zwane dalej „rozporządzeniem Inntal Süd”), nie przeprowadziwszy oceny wpływu na środowisko zgodnie z dyrektywą 2001/42. Rozporządzenie Inntal Süd objęło ochroną obszar o powierzchni 4021 ha, czyli około 650 ha mniej niż obszar chroniony na podstawie wcześniejszych rozporządzeń.

Bund Naturschutz in Bayern eV, stowarzyszenie ochrony środowiska, zaskarżyło to rozporządzenie do Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (bawarskiego wyższego sądu administracyjnego, Niemcy). Ponieważ jego skarga została odrzucona jako niedopuszczalna, stowarzyszenie wniosło skargę rewizyjną od tego orzeczenia do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy).

Sąd ten ocenił, że rozporządzenie Inntal Süd stanowi plan lub program w rozumieniu dyrektywy 2001/42. Mając jednak wątpliwości co do tego, czy na mocy tej dyrektywy na powiecie Rosenheim ciążył obowiązek przeprowadzenia poprzedzającej przyjęcie rozporządzenia oceny jego wpływu na środowisko, postanowił przedstawić to pytanie Trybunałowi w trybie prejudycjalnym.

Trybunał przypomniał najpierw, że dyrektywa 2001/42 obejmuje swym zakresem plany i programy, które są z jednej strony przygotowywane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, a z drugiej strony są wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne.

²⁹ Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach II. 2. a) i. „Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42” i II. 2. b) ii. „Plany i programy objęte art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2001/42”.

Co się tyczy drugiej przesłanki, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że za „wymagane” w rozumieniu tej dyrektywy i do celów jej stosowania należy uznać plany i programy, których przyjęcie jest uregulowane w krajowych przepisach ustawowych lub wykonawczych określających organy właściwe do ich przyjęcia oraz procedurę ich przygotowania. Przepisy należy zatem uznać za „wymagane”, jeżeli w prawie krajowym istnieje szczególna podstawa prawna upoważniająca właściwe organy do ich przyjęcia, nawet jeśli takie przyjęcie nie ma charakteru obligatoryjnego.

W związku z tym, ponieważ rozporządzenie Inntal Süd zostało przyjęte przez organ lokalny na podstawie przepisów ustawodawstwa niemieckiego, stanowi ono plan lub program w rozumieniu dyrektywy 2001/42. W tym względzie Trybunał wskazał, że ogólny charakter wspomnianego rozporządzenia – które zawiera normy prawne o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, stanowiące zasady ogólne – nie stoi na przeszkodzie takiej kwalifikacji. Okoliczność, że akt krajowy jest do pewnego stopnia abstrakcyjny i ma na celu transformację obszaru geograficznego, stanowi przykład jego wymiaru planistycznego czy programowego i nie stoi na przeszkodzie objęciu go zakresem pojęcia „planów i programów”.

b) Uchylenie planów i programów

Wyrok z dnia 22 marca 2012 r., *Inter-Environnement Bruxelles i in.* (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko naturalne – Pojęcie planów i programów „wymaganych przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne” – Stosowanie tej dyrektywy do postępowania w przedmiocie uchylenia w całości lub w części planu zagospodarowania przestrzennego

Rozpatrując odesłanie prejudycjalne belgijskiego Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego), Trybunał potwierdził, że akty uchylające plany lub programy w rozumieniu dyrektywy 2001/42 są co do zasady również objęte zakresem stosowania tej dyrektywy.

W następstwie wydania przez Région de Bruxelles-Capitale (region stołeczny Brukseli) rozporządzenia zmieniającego brukselski kodeks zagospodarowania przestrzennego szereg stowarzyszeń działających bez celu osiągnięcia zysku wniosło do belgijskiego Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) skargę o stwierdzenie nieważności niektórych przepisów tego rozporządzenia. W uzasadnieniu skargi wspomniane stowarzyszenia krytykują w szczególności fakt, że do uchylenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i do przyjęcia planów gospodarowania majątkiem kwestionowane przepisy zmieniające nie wymagają oceny wpływu na środowisko zgodnie z dyrektywą 2001/42.

W tym kontekście Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) zastanawiał się w szczególności nad kwestią, czy całkowite lub częściowe uchylenie planu lub programu podlegającego dyrektywie 2001/42 musi być poddane ocenie wpływu na środowisko na podstawie tej dyrektywy.

W tym względzie Trybunał zauważył, że o ile art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42 odnosi się wyraźnie nie do aktów uchylających, lecz wyłącznie do aktów zmieniających plany i programy, o tyle ze względu na cel dyrektywy 2001/42 przepisy wyznaczające zakres jej stosowania należy interpretować rozszerzająco. Co więcej, ponieważ akt uchylający siłą rzeczy pociąga za sobą zmianę prawnych ram odniesienia i w konsekwencji wpływa na skutki dla środowiska, które ewentualnie zostały ocenione zgodnie z procedurą przewidzianą w dyrektywie 2001/42, może on wywierać istotne skutki dla środowiska.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że biorąc pod uwagę cechy i skutki aktów uchylających plany lub programy w rozumieniu dyrektywy 2001/42, uznanie tych aktów za wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy byłoby sprzeczne z celami realizowanymi przez prawodawcę unijnego i mogłoby naruszać w części jej skuteczność.

Natomiast co do zasady nie ma to miejsca, kiedy uchylony akt wpisuje się w hierarchię aktów zagospodarowania przestrzennego, o ile akty te przewidują wystarczająco dokładne reguły zagospodarowania przestrzennego, same te akty były przedmiotem oceny ich wpływu na środowisko i można racjonalnie uznać, że interesy, których ochronę ma na celu dyrektywa 2001/42, zostały wystarczająco uwzględnione w tych ramach.

2. Obowiązek oceny oddziaływania w przypadku ryzyka znaczącego wpływu na środowisko

a) Plany i programy stwarzające ryzyko znaczącego wpływu oddziaływania na środowisko

i. Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko naturalne – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty przygotowane dla niektórych sektorów określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92/UE – Artykuł 3 ust. 4 – Akty określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć – Rozporządzenie w sprawie ochrony krajobrazu przyjęte przez organ lokalny

W wyroku tym, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³⁰, Trybunał zbadał również, czy środek krajowy taki jak rozporządzenie Inntal Süd, który ma na celu ochronę przyrody i krajobrazu i ustanawia w tym celu zakazy ogólne i obowiązki uzyskania zezwolenia, jest objęty zakresem stosowania art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42.

Zgodnie z tym przepisem ocena oddziaływania na środowisko musi zostać przeprowadzona dla wszystkich planów i programów, które spełniają dwie łączne przesłanki.

W pierwszej kolejności plany i programy winny „dotyczyć” jednego z sektorów wymienionych w tym artykule³¹. W niniejszym przypadku ta pierwsza przesłanka wydaje się być w przeświadczeniu Trybunału spełniona, czego zbadanie należy jednak do sądu odsyłającego.

W tym względzie Trybunał uściślił, że okoliczność, iż głównym celem planu lub programu jest ochrona środowiska naturalnego, nie wyklucza tego, że plan lub program może również „dotyczyć” jednego z sektorów wymienionych w art. 3 ust. 2 lit. a) lub się nim „zajmować”. Istotą przepisów o zasięgu generalnym przygotowywanych w celu ochrony środowiska jest właśnie regulowanie działalności człowieka mającej znaczący wpływ na środowisko, w tym działalności w wymienionych sektorach.

W drugiej kolejności plany i programy powinny określać ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92.

Wymóg ten jest spełniony, jeżeli plan lub program ustanawia istotny zespół kryteriów i szczegółowych zasad udzielania zezwoleń oraz realizacji przedsięwzięć mających znaczący wpływ na środowisko oraz realizacji jednego lub wielu przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92, w szczególności w odniesieniu do lokalizacji, charakteru, rozmiaru i warunków funkcjonowania takich przedsięwzięć lub alokacji zasobów związanej z tymi przedsięwzięciami. Natomiast w sytuacji gdy plan lub program, taki jak rozporządzenie Inntal Süd, ogranicza się do określenia w sposób ogólny celów ochrony krajobrazu i do poddania działalności lub przedsięwzięć realizowanych w strefie ochrony obowiązkowi uzyskania zezwolenia, nie określając jednak kryteriów lub szczegółowych zasad udzielania zezwoleń i ich realizacji, wspomniany wymóg nie jest spełniony, nawet jeśli wspomniane rozporządzenie może wywierać pewien wpływ na lokalizację przedsięwzięć.

W świetle tych rozważań Trybunał stwierdził, że rozporządzenie Inntal Süd nie stanowi planu lub programu, który należy poddać ocenie wpływu na środowisko na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, ponieważ nie przewiduje ono wystarczająco

³⁰ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 1. a) „Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce II. 2. b) ii. „Plany i programy objęte art. 3 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2001/42”.

³¹ To jest rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, energia, przemysł, transport, gospodarowanie odpadami, gospodarka wodna, telekomunikacja, turystyka, zagospodarowanie przestrzenne terenów miejskich i wiejskich lub użytkowanie gruntów.

szczegółowych zasad w odniesieniu do treści, przygotowania i realizacji przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92, czego zbadane należy jednak do sądu odsyłającego.

Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r. (wielka izba), A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu na środowisko – Pozwolenie na budowę wydane w celu wzniesienia i eksploatacji turbin wiatrowych – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Warunki wydania pozwolenia przewidziane w rozporządzeniu i okólniku – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty krajowe ustalające ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów – Brak przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko – Utrzymanie w mocy skutków aktów krajowych i pozwoleń wydanych na ich podstawie po stwierdzeniu, że owe akty są niezgodne z prawem Unii – Przesłanki

W wyroku A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele), którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³², Trybunał potwierdził, że rozporządzenie i okólnik, takie jak będące przedmiotem tej sprawy, które zawierają różne przepisy dotyczące budowy i eksploatacji turbin wiatrowych, w tym przepisy dotyczące rzucania cienia, bezpieczeństwa oraz norm hałasu, stanowią plany i programy, które powinny zostać poddane ocenie wpływu na środowisko na podstawie art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42.

W tym względzie Trybunał uznał, że przepisy rozpatrywanego rozporządzenia i okólnika dotyczące wznoszenia i eksploatacji turbin wiatrowych mają znaczenie i zakres wystarczająco istotne dla określenia warunków, jakim podlega wydanie pozwolenia na wzniesienie i eksploatację farm wiatrowych, które to projekty mają niezaprzeczalny wpływ na środowisko. Trybunał wyjaśnił, że takiej wykładni nie może podważyć szczególny charakter prawny okólnika.

ii. Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42

Wyrok z dnia 12 czerwca 2019 r., CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Zarządzenie – Wyznaczenie specjalnego obszaru ochrony zgodnie z dyrektywą 92/43/EWG – Ustalenie celów w zakresie ochrony oraz pewnych środków zapobiegawczych – Pojęcie „planów i programów” – Obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko

³² W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 1. a) „Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce III. 2. „Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2001/42”.

Rozpatrując odesłanie prejudycjalne belgijskiej Conseil d'État (rady stanu), Trybunał dokonał wykładni art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/42, który wymaga przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko na podstawie tej dyrektywy za każdym razem, gdy ocena jest wymagana na mocy art. 6 i 7 dyrektywy 92/43.

W postępowaniu głównym Compagnie d'entreprises CFE SA (zwana dalej "CFE") domagała się stwierdzenia nieważności zarządzenia rządu regionu stołecznego Bruksela wyznaczającego „kompleks Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” jako specjalny obszar ochrony w rozumieniu dyrektywy 92/43. W uzasadnieniu tej skargi CFE zakwestionowała decyzję rządu regionu stołecznego Bruksela o niepoddaniu tego zarządzenia ocenie wpływu na środowisko ze względu na to, że odpowiednia ocena wpływu nie była wymagana na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43.

Trybunał, do którego zwrócił się w tym względzie sąd odsyłający, przypomniał, że zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 jedynie plany lub przedsięwzięcia, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub konieczne do jego zagospodarowania, podlegają odpowiedniej ocenie skutków na podstawie tej dyrektywy. Tymczasem zarządzenie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, na mocy którego państwo członkowskie wyznacza teren jako specjalny obszar ochrony, jest ze swej natury bezpośrednio związane z zagospodarowaniem danego obszaru lub konieczne do jego zagospodarowania.

Wynika z tego, że zarządzenie takie jak będące przedmiotem postępowania głównego może być zwolnione z odpowiedniej oceny w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej i w konsekwencji z oceny wpływu na środowisko w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/42.

Niemniej okoliczność, że takie zarządzenie nie musi być obowiązkowo poprzedzone oceną wpływu na środowisko na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 w związku z art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/42, nie oznacza, że jest ono wyłączone z wszelkich obowiązków w tym zakresie, ponieważ nie jest wykluczone, że może ono ustanawiać reguły, które doprowadzą do zrównania go z planem lub programem w rozumieniu tej dyrektywy, w przypadku których ocena wpływu na środowisko może być obowiązkowa.

b) Plany i programy mogące stwarzać ryzyko znaczącego wpływu na środowisko

i. Plany i programy objęte art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42

Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne – Artykuł 3 ust. 3 – Plany i programy wymagające oceny ich wpływu na środowisko, wyłącznie gdy państwa członkowskie

stwierdzą, że mogą one mieć znaczący wpływ na środowisko – Ważność w świetle traktatu FUE i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Pojęcie użytkowania „małych obszarów na poziomie lokalnym” – Przepisy krajowe odwołujące się do powierzchni danych obszarów

W odpowiedzi na pytanie zadane w trybie prejudycjalnym Trybunał potwierdził ważność art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 zarówno w świetle art. 191 TFUE, który określa cele polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, jak i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który gwarantuje ochronę środowiska.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 plany i programy określone w ust. 2 tego artykułu, określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym oraz niewielkie modyfikacje planów i programów, o których mowa w tymże ust. 2, wymagają oceny wpływu na środowisko tylko w przypadku, gdy państwa członkowskie stwierdzają, że mogą one potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko.

Na podstawie przepisów krajowych transponujących wspomniany art. 3 ust. 3 rada miejska Comune di Venezia (gminy Wenecji, Włochy) zatwierdziła przedsięwzięcie budowy domów na wyspie położonej w Lagunie Weneckiej, które było przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko na podstawie dyrektywy 92/43, ale nie było przedmiotem oceny wpływu na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2001/42. W tym ostatnim względzie właściwa komisja regionalna uznała z jednej strony, że rozpatrywany plan dotyczył wyłącznie użytkowania małych obszarów na poziomie lokalnym, a z drugiej strony, że plan ten nie miał znaczącego wpływu na środowisko.

Decyzją z dnia 2 października 2014 r. commissario straordinario Comune di Venezia (nadzwyczajny komisarz gminy Wenecja) zatwierdził wspomniany plan bez wprowadzania jakichkolwiek zmian.

Associazione Italia Nostra Onlus, stowarzyszenie, którego celem jest działanie na rzecz ochrony i poprawy stanu włoskiego dziedzictwa historycznego, artystycznego i kulturowego, wniosło do Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalnego sądu administracyjnego dla Wenecji Euganejskiej, Włochy) skargę na wspomnianą decyzję zatwierdzającą plan oraz na inne akty, kwestionując w szczególności ważność art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 w świetle prawa Unii.

Uważając, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 jest nieważny w świetle art. 191 TFUE i art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (regionalny sąd administracyjny dla Wenecji Euganejskiej) skierował tę kwestię do Trybunału.

W tym względzie Trybunał zauważył, iż z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 w związku z jej motywem 10 wynika, że właściwe organy danego państwa członkowskiego przeprowadzają wstępną kontrolę mającą na celu zbadanie, czy konkretny plan lub program określający użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym może mieć znaczący wpływ na środowisko, oraz że wspomniane organy mają następnie bezwzględny obowiązek poddać dany plan lub program ocenie oddziaływania na

środowisko na mocy tej dyrektywy, jeśli dojdą do wniosku, że wspomniany plan lub program może mieć tego rodzaju wpływ na środowisko.

Nie wyłączając z oceny oddziaływania na środowisko na podstawie tej dyrektywy żadnego planu lub programu, który może mieć znaczący wpływ na środowisko, przepis ten wpisuje się w cel realizowany przez tę dyrektywę, polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska. W tym względzie do państw członkowskich należy podjęcie w ramach ich kompetencji wszelkich koniecznych środków, ogólnych lub szczególnych, aby wszystkie plany lub programy, które mogą mieć wpływ na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2001/42, stały się przed ich przyjęciem przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z przepisami proceduralnymi i kryteriami przewidzianym przez tę dyrektywę. W każdym razie samo ryzyko, że organy krajowe mogą uchylać się od stosowania dyrektywy 2001/42, nie może powodować nieważności art. 3 ust. 3 tej dyrektywy.

W konsekwencji zdaniem Trybunału Parlament i Rada, przyjmując art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42, nie dopuścili się oczywistego błędu w ocenie w stosunku do art. 191 TFUE. Wobec powyższego przepis ten nie ujawnił żadnego aspektu, który mógłby wpływać na jego ważność w świetle art. 191 TFUE. W konsekwencji przepis ten nie ujawnia również aspektów, które mogłyby wpływać na jego ważność w świetle art. 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Odpowiadając na pytanie dotyczące wykładni zadane posiłkowo przez sąd odsyłający, Trybunał wyjaśnił ponadto, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42 w związku z jej motywem 10 należy interpretować w ten sposób, iż pojęcie „małych obszarów na poziomie lokalnym” figurujące we wspomnianym ust. 3 należy definiować, odwołując się do powierzchni danego obszaru przy spełnieniu następujących warunków:

- plan lub program zostaje opracowany i przyjęty przez organy lokalne, w przeciwieństwie do organów regionalnych lub krajowych, oraz
- obszar ten, znajdujący się we właściwości terytorialnej organu lokalnego, jest małych rozmiarów, proporcjonalnie do właściwości terytorialnej organu lokalnego.

Wyrok z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne – Plany określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym – Artykuł 3 ust. 3 – Plany zagospodarowania przestrzennego, które dotyczą tylko jednego przedmiotu działalności gospodarczej – Ocena w ramach dyrektywy 2001/42/WE wykluczona w prawie krajowym – Uprawnienia dyskrecjonalne państw członkowskich – Artykuł 3 ust. 5 – Związek z dyrektywą 85/337/EWG – Artykuł 11 ust. 1 i art. 2 dyrektywy 2001/42/WE

³³ Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce IV. „Kumulatywne stosowanie dyrektyw wymagających oceny oddziaływania”.

W wyroku Valčiukienė i in. Trybunał sprecyzował zakres uznania przysługujący państwom członkowskim na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42 w celu ustalenia, czy plany lub programy, o których mowa w ust. 3 tego artykułu, mogą mieć znaczący wpływ na środowisko

Decyzjami z dnia 23 marca i 20 kwietnia 2006 r. Pakruojo rajono savivaldybė (rada rejonu pokrojskiego, Litwa) zatwierdziła szczegółowe plany dotyczące budowy dwóch kompleksów zabudowań do intensywnej hodowli trzody chlewnej mogących pomieścić 4000 sztuk, a także przeznaczenia gruntów, na których miały być zbudowane te kompleksy.

Skargi wniesione na te dwie decyzje zostały oddalone przez Šiaulių apygardos administracinis teismas (rejonowy sąd administracyjny w Szawlach, Litwa). W tym kontekście sąd ten wskazał, że zgodnie z prawem krajowym procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie ma zastosowania do planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących, tak jak dwa kwestionowane plany szczegółowe, tylko jednego przedmiotu działalności gospodarczej.

Rozpatrujący odwołanie Vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny, Litwa) potwierdził, że uregulowanie krajowe obowiązujące w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym nie wymagało przeprowadzenia strategicznej oceny wpływu na środowisko dwóch zakwestionowanych planów. Jednakże z uwagi na fakt, że uregulowanie to stanowiło wdrożenie dyrektywy 2001/42, sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, czy ten krajowy środek dokonujący transpozycji jest zgodny z dyrektywą 2001/42.

W tym względzie Trybunał stwierdził, że plany takie jak zakwestionowane w postępowaniu głównym są wymienione w art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, w przypadku których z zastrzeżeniem art. 3 ust. 3 wymagane jest przeprowadzenie oceny wpływu na środowisko.

Zdaniem Trybunału plany będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym mogą być ponadto objęte art. 3 ust. 3 dyrektywy 2001/42, zgodnie z którym plany, o których mowa w ust. 2, określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym wymagają oceny wpływu na środowisko tylko wtedy, gdy państwa członkowskie „stwierdzają, że mogą one potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko”. W tym kontekście art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze dyrektywy 2001/42 pozwala państwom członkowskim na ustalenie, czy plany określone w ust. 3 tego artykułu mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, albo poprzez rozpatrzenie każdej sprawy indywidualnie, albo poprzez wyszczególnienie rodzajów planów i programów lub przez połączenie tych dwóch podejść.

Zakres uznania, jakim państwa członkowskie dysponują tym samym na podstawie art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42 w celu ustalenia niektórych typów planów, które mogą potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko, jest jednak ograniczony ustanowionym w art. 3 ust. 3 tej dyrektywy w związku z ust. 2 tego artykułu wymogiem

poddania ocenie wpływu na środowisko planów mogących potencjalnie mieć znaczący wpływ na środowisko, w szczególności ze względu na ich cechy, na ich wpływ i na obszary, na które mogą potencjalnie oddziaływać.

W konsekwencji państwo członkowskie, które ustaliłoby kryterium skutkujące tym, że w praktyce cała kategoria planów byłaby z góry wyłączona z oceny wpływu na środowisko naturalne, przekroczyłoby zakres uznania, którym dysponuje na mocy art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42 w związku z ust. 2 i 3 tego artykułu, chyba że można by uznać na bazie istotnych kryteriów, takich jak w szczególności ich cel, zasięg terytorialny, który obejmują, lub wrażliwość danych obszarów naturalnych, iż wszystkie wyłączone plany nie mogą znacząco oddziaływać na środowisko.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/42 w związku z jej art. 3 ust. 3 należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w tej sprawie, które przewiduje w sposób ogólny i bez indywidualnego zbadania każdego przypadku, że ocena na podstawie tej dyrektywy nie jest przeprowadzana, gdy plany, które określają sposób użytkowania małych obszarów na poziomie lokalnym, dotyczą tylko jednego przedmiotu działalności gospodarczej. Takie kryterium nie umożliwia bowiem przeprowadzenia oceny, czy plan wywiera znaczący wpływ na środowisko.

ii. Plany i programy objęte art. 3 ust. 4 dyrektywy 2001/42

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre plany i programy na środowisko naturalne – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty przygotowane dla niektórych sektorów określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 2011/92/UE – Artykuł 3 ust. 4 – Akty określające ramy ewentualnego udzielenia w przyszłości zezwolenia na realizację przedsięwzięć – Rozporządzenie w sprawie ochrony krajobrazu przyjęte przez organ lokalny

W wyroku Bund Naturschutz in Bayern, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³⁴, Trybunał orzekł również, że środek krajowy taki jak rozporządzenie Inntal Süd, który ma na celu ochronę przyrody i krajobrazu i ustanawia w tym celu ogólne zakazy i obowiązki w zakresie zezwolenia, nie przewidując przy tym wystarczająco szczegółowych norm dotyczących treści, przygotowania i realizacji przedsięwzięć, nie jest objęty art. 3 ust. 4 dyrektywy 2001/42. Zgodnie z tym przepisem do państw

³⁴ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 1. a) „Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce II. 2. a) i „Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42”.

członkowskich należy ustalenie, czy plany i programy inne niż określone w ust. 2 tego artykułu, które określają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącą przedsięwzięć, mogą mieć znaczący wpływ na środowisko, tak iż należy przeprowadzić ocenę wpływu na środowisko.

3. Konsultacje

Wyrok z dnia 20 października 2011 r., Seaport (NI) i in. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 2001/42/WE – Artykuł 6 – Wyznaczenie do celów konsultacji organu, który może być zainteresowany wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planów i programów – Możliwość sporządzania planów przez organ konsultacyjny – Obowiązek wyznaczenia odrębnego organu – Szczegółowe zasady informowania władz i społeczeństwa oraz konsultowania się z nimi

Trybunał, do którego Court of Appeal in Northern Ireland (sąd apelacyjny Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, wyjaśnił, na jakich warunkach organ wyznaczony w ustawodawstwie krajowym do celów procedury konsultacyjnej przewidzianej w art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42 może sam być odpowiedzialny za przygotowanie planu lub programu objętego tą procedurą.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42 państwa członkowskie wyznaczają organy, z którymi należy się konsultować przy sporządzaniu sprawozdania dotyczącego wpływu planu lub programu na środowisko na podstawie tej dyrektywy i które ze względu na swoje szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska są potencjalnie zainteresowane wpływem na środowisko wynikającym z realizacji planów i programów.

W wykonaniu tego obowiązku prawo północno-irlandzkie wyznaczyło Department of the Environment (ministerstwo środowiska, Irlandia Północna) jako organ konsultacyjny w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42. Jednakże w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym to Department of the Environment (ministerstwo środowiska) samo było odpowiedzialne za opracowanie planu poddanego ocenie wpływu na środowisko na podstawie tej dyrektywy. W tych okolicznościach sąd krajowy postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy w przypadku gdy organ krajowy jest zarówno organem odpowiedzialnym za dany plan, jak i organem wyznaczonym w ustawodawstwie krajowych do celów procedury konsultacji, państwo członkowskie jest zobowiązane do wyznaczenia nowego organu konsultacyjnego, odrębnego i niezależnego od pierwszego.

W tym względzie Trybunał orzekł, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym art. 6 ust. 3 dyrektywy 2001/42 nie wymaga, by został utworzony bądź wyznaczony inny organ konsultacyjny w rozumieniu tego przepisu, o ile w ramach organu odpowiedzialnego normalnie za przeprowadzenie konsultacji w sprawach środowiskowych i wyznaczonego jako taki podział funkcjonalny jest

zorganizowany w taki sposób, że wewnętrzna jednostka administracyjna tego organu dysponuje rzeczywistą autonomią, oznaczającą między innymi, iż posiada ona własne zasoby administracyjne i personalne i jest tym samym w stanie wypełnić zadania powierzone organom konsultacyjnym w rozumieniu art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, a w szczególności udzielić w sposób obiektywny swojej opinii o planie lub programie zamierzonym przez organ, do którego jest przyłączona

Sąd odsyłający zwrócił się ponadto do Trybunału o sprecyzowanie terminów wyznaczonych dla celów procedury konsultacyjnej. W tym względzie art. 6 ust. 2 dyrektywy 2001/42 wymaga, by wyznaczone organy i społeczeństwo, którego proces decyzyjny dotyczy lub może dotyczyć, miały „odpowiednio wczesną” i „realną możliwość” wyrażenia swojej opinii o danym projekcie planu lub programu oraz o sprawozdaniu dotyczącym środowiska.

Zdaniem Trybunału przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, by terminy, w których wyznaczone organy i społeczeństwo, którego proces decyzyjny dotyczy lub może dotyczyć w rozumieniu art. 6 ust. 3 i 4, powinny mieć możliwość wyrażenia swojej opinii o określonym projekcie planu lub programu oraz o sprawozdaniu dotyczącym wpływu takiego planu lub programu na środowisko, zostały wyznaczone w sposób wyraźny w uregulowaniu krajowym transponującym tę dyrektywę. W konsekwencji wspomniany ust. 2 nie stoi na przeszkodzie temu, by terminy takie były ustalane każdorazowo przez organ opracowujący plan lub program. W tym ostatnim przypadku tenże ust. 2 wymaga jednak, by do celów konsultacji z tymi organami i społeczeństwem w przedmiocie danego projektu planu lub programu faktycznie ustalony termin był wystarczający i dawał im w ten sposób realną możliwość wyrażenia we właściwym czasie ich opinii o tym projekcie planu lub programu oraz o sprawozdaniu dotyczącym wpływu tego planu lub programu na środowisko.

III. Tymczasowe utrzymanie w mocy skutków aktów krajowych przyjętych z naruszeniem obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania

1. Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2011/92

Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r. (wielka izba), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Espoo – Konwencja z Aarhus – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 3 – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Ocena skutków wywieranych na dany teren – Artykuł 6 ust. 4 – Pojęcie „powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego” – Ochrona dzikiego ptactwa – Dyrektywa 2009/147/WE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/WE – Artykuł 1 ust. 2 lit. a) – Pojęcie „przedsięwzięcia” – Artykuł 2 ust. 1 – Artykuł 4 ust. 1 – Ocena oddziaływania na środowisko – Artykuł 2 ust. 4 – Wyłączenie z przeprowadzenia oceny – Stopniowe zamykanie elektrowni jądrowych – Ustawodawstwo krajowe przewidujące z jednej strony wznowienie na okres niemal dziesięciu lat przemysłowej produkcji energii elektrycznej w zamkniętej elektrowni jądrowej, którego skutkiem jest przesunięcie o dziesięć lat pierwotnie wyznaczonej przez ustawodawcę krajowego daty jej wyłączenia i zakończenia przez nią działalności, a z drugiej strony przesunięcie, również o dziesięć lat, pierwotnie przewidzianego przez tego ustawodawcę terminu wyłączenia i zakończenia przemysłowej produkcji energii elektrycznej w działającej elektrowni jądrowej – Brak oceny oddziaływania na środowisko

W wyroku tym, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³⁵, Trybunał orzekł, że sąd krajowy może, o ile zezwala na to prawo krajowe, wyjątkowo utrzymać w mocy skutki środków, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które zostały przyjęte z naruszeniem obowiązków wynikających z dyrektywy 2011/92 i dyrektywy 92/43, jeżeli to utrzymanie w mocy jest uzasadnione nadrzędnymi względami związanymi z koniecznością uniknięcia rzeczywistego i poważnego zagrożenia polegającego na przerwaniu dostaw energii elektrycznej w danym państwie członkowskim, któremu nie można zaradzić za pomocą innych środków i rozwiązań alternatywnych, w szczególności w ramach rynku wewnętrznego. Wspomniane utrzymanie w mocy może obejmować jedynie okres ściśle niezbędny do usunięcia tej niezgodności z prawem.

³⁵ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka I. 1. a) „Pojęcie przedsięwzięcia”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubrykach I. 2. a) „Przedsięwzięcia stwarzające ryzyko znaczącego wpływu na środowisko (załącznik I)”, i I. 2. c) „Zwolnienia z obowiązku oceny oddziaływania”.

2. Akty krajowe przyjęte z naruszeniem dyrektywy 2001/42

Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r. (wielka izba), Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

Ochrona środowiska naturalnego – Dyrektywa 2001/42/WE – Artykuły 2 i 3 – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Ochrona wód przed zanieczyszczeniami azotanami pochodzenia rolniczego – Plan i program – Brak wcześniejszej oceny wpływu na środowisko – Stwierdzenie nieważności planu lub programu – Możliwość utrzymania w mocy skutków prawnych planu lub programu – Przesłanki

W wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne Trybunał uznał, że w wyjątkowych okolicznościach program działania w dziedzinie środowiska przyjęty z naruszeniem dyrektywy 2001/42 może zostać utrzymany w mocy do czasu przyjęcia środka zastępczego.

W postępowaniu głównym dwie belgijskie organizacje pozarządowe – Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL – wniosły skargę do Conseil d'État (rady stanu, Belgia) o stwierdzenie nieważności zarządzenia rządu walońskiego transponującego niektóre przepisy dyrektywy 91/676³⁶.

Uznawszy, że zaskarżone zarządzenie stanowi „plan lub program” w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42, Conseil d'État (rada stanu) stwierdziła, że brak wcześniejszej oceny wpływu na środowisko, jakiej wymaga ta dyrektywa, powinien co do zasady prowadzić do stwierdzenia nieważności rozpatrywanego zarządzenia.

Ponieważ jednak stwierdzenie nieważności zaskarżonego zarządzenia ze skutkiem *ex tunc* pozbawiłoby belgijski porządek prawny obowiązujący w regionie walońskim wszelkich przepisów transponujących dyrektywę 91/676 aż do momentu ponownego opracowania aktu, którego nieważność stwierdzono, stwarzając w ten sposób sytuację uchybienia przez Królestwo Belgii zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy tej dyrektywy, Conseil d'État postanowiła zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy zaskarżone zarządzenie może pozostać w mocy do czasu przyjęcia uregulowania zastępczego.

W tym względzie Trybunał przypomniał najpierw, że w sytuacji gdy do sądu krajowego wpływa skarga o stwierdzenie nieważności krajowego aktu prawa stanowiącego „plan lub program” w rozumieniu dyrektywy 2001/42 przyjętego z naruszeniem obowiązku dokonania wcześniejszej oceny wpływu na środowisko, sąd ten jest zobowiązany podjąć wszelkie środki przewidziane przez jego prawo krajowe, aby usunąć brak takiej oceny, w tym ewentualnie zawiesić lub uchylić zaskarżony „plan” lub „program”.

³⁶ Dyrektywa Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotycząca ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.U. 1991 L 375, s. 1).

Mając jednak na względzie szczególne okoliczności sprawy przed sądem krajowym, dopuszczalne jest, by sąd ten, tytułem wyjątku, posłużył się przepisem krajowym umożliwiającym mu utrzymanie w mocy niektórych skutków krajowego aktu prawnego, o ile:

- ten krajowy akt prawny stanowi prawidłowy środek transpozycji dyrektywy 91/676;
- wydanie i wejście w życie nowego krajowego aktu prawnego stanowiącego program działania w rozumieniu art. 5 tej dyrektywy nie pozwoli na uniknięcie szkodliwych skutków dla środowiska wynikających ze stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu prawnego;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu prawnego skutkowałoby stworzeniem luki prawnej w zakresie transpozycji dyrektywy 91/676, co mogłoby być bardziej szkodliwe dla środowiska, w tym sensie, że stwierdzenie nieważności wspomnianego aktu oznaczałoby mniejszą ochronę wód przed zanieczyszczeniem azotanami pochodzenia rolniczego, pozostając tym samym w sprzeczności z podstawowym celem tej dyrektywy;
- utrzymanie, tytułem wyjątku, skutków takiego aktu prawnego odnosi się wyłącznie do okresu ściśle niezbędnego do przyjęcia środków pozwalających na usunięcie stwierdzonej nieprawidłowości.

Wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Akt prawa krajowego niezgodny z prawem Unii – Skutki prawne – Uprawnienie sądu krajowego do czasowego utrzymania w mocy niektórych skutków takiego aktu – Artykuł 267 akapit trzeci TFUE – Obowiązek skierowania do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Rozpatrując odesłanie prejudycjalne skierowane przez Conseil d'État (radę stanu, Francja), Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo dotyczące możliwości utrzymania przez sądy krajowe w drodze wyjątku i tymczasowo skutków aktów krajowych niezgodnych z przepisami dyrektywy 2001/42.

Punktem wyjścia dla wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest skarga wniesiona do Conseil d'Etat (rady stanu) kwestionująca zgodność francuskiego prawa transponującego dyrektywę 2001/42. W tym kontekście sąd ten stwierdził w szczególności nieważność przepisów dekretu nr 2012-616, które określają organ właściwy w dziedzinie środowiska, z którym należy się konsultować w ramach oceny wpływu na środowisko na podstawie tej dyrektywy.

Zdaniem Conseil d'État (rady stanu) retroaktywność częściowego uchylecia tego dekretu stwarzała jednak ryzyko zakwestionowania zgodności z prawem nie tylko planów i programów przyjętych na jego podstawie, lecz również zgodności z prawem każdego aktu przyjętego na podstawie tych planów i programów. Tymczasem taka sytuacja

byłaby niekorzystna zarówno jeśli chodzi o przestrzeganie uznanej w prawie Unii zasady pewności prawa, jak i o osiągnięcie celów Unii dotyczących ochrony środowiska.

W tych okolicznościach Conseil d'Etat (rada stanu) zwróciła się do Trybunału o wyjaśnienie, pod jakimi warunkami sąd krajowy może utrzymać w mocy niektóre skutki aktu krajowego niezgodnego z dyrektywą 2001/42 i czy sąd krajowy ostatniej instancji jest w takim przypadku zawsze zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

Przypominając swoje orzecznictwo wynikające z wyroku w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne³⁷, Trybunał odpowiedział w pierwszej kolejności, że sąd krajowy może, jeśli zezwala mu na to prawo krajowe, w drodze wyjątku i traktując każdy przypadek osobno, ograniczyć w czasie niektóre skutki stwierdzenia niezgodności z prawem przepisu prawa krajowego, który został uchwalony z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42, pod warunkiem że owo ograniczenie motywowane jest nadrzędną przesłanką związaną z ochroną środowiska oraz uwzględnia szczególne okoliczności zawisłej przed nim sprawy. Z tego wyjątkowego uprawnienia można skorzystać tylko w razie spełnienia wszystkich kryteriów sformułowanych w wyroku z dnia 28 lutego 2012 r., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne.

W drugiej kolejności Trybunał odpowiedział twierdząco na pytanie, czy sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest co do zasady zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym przed skorzystaniem z wyjątkowego uprawnienia do tymczasowego utrzymania w mocy przepisów prawa krajowego uznanych za sprzeczne z prawem Unii. Zdaniem Trybunału taki sąd krajowy jest zwolniony z tego obowiązku tylko wówczas, gdy jest przekonany, co powinien szczegółowo uzasadnić, że wykładnia i stosowanie kryteriów, które wynikają z wyroku Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne nie budzą żadnych racjonalnych wątpliwości.

Wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r. (wielka izba), A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu na środowisko – Pozwolenie na budowę wydane w celu wzniesienia i eksploatacji turbin wiatrowych – Artykuł 2 lit. a) – Pojęcie „planów i programów” – Warunki wydania pozwolenia przewidziane w rozporządzeniu i okólniku – Artykuł 3 ust. 2 lit. a) – Akty krajowe ustalające ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję dotyczącego projektów – Brak przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko – Utrzymanie w mocy skutków aktów krajowych i pozwoleń wydanych na ich podstawie po stwierdzeniu, że owe akty są niezgodne z prawem Unii – Przesłanki

³⁷ Wyrok z dnia 28 lutego 2012 r. (wielka izba), Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

Co się tyczy możliwości tymczasowego i wyjątkowego utrzymania przez sądy krajowe skutków aktów krajowych przyjętych z naruszeniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2001/42, Trybunał przypomniał w tym wyroku, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³⁸, że państwa członkowskie są zobowiązane do usuwania sprzecznych z prawem skutków takiego naruszenia prawa Unii. Trybunał podkreślił, że z uwagi na wymóg jednolitego stosowania prawa Unii jedynie on może, w drodze wyjątku oraz kierując się nadrzędnymi względami interesu ogólnego, tymczasowo zawiesić wywierany przez prawo Unii skutek w postaci uchylecia przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem Unii, o ile uregulowania krajowe upoważniają sąd krajowy do utrzymania w mocy niektórych skutków takich aktów w ramach zawisłego przed nim sporu. W konsekwencji Trybunał orzekł, że w sytuacji takiej jak sytuacja w niniejszej sprawie sąd krajowy może utrzymać w mocy skutki rozporządzenia i okólnika, jak również wydanego na ich podstawie pozwolenia, jedynie wówczas, gdy prawo krajowe pozwala mu na to w ramach zawisłego przed nim sporu, w przypadku gdy uchylenie tego pozwolenia mogłoby mieć znaczący wpływ na zaopatrzenie w energię elektryczną państwa członkowskiego, w tym przypadku Belgii, i jedynie przez okres ściśle niezbędny do usunięcia tej niezgodności z prawem.

³⁸ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 1. a. zatytułowana „Plany i programy objęte dyrektywą 2001/42”. Wyrok ten został również przedstawiony w rubryce II. 2. a) i „Plany i programy objęte art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2001/42”.

IV. Kumulatywne stosowanie dyrektyw wymagających oceny oddziaływania

Wyrok z dnia 22 września 2011 r., Valčiukienė i in. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

Dyrektywa 2001/42/WE – Ocena wpływu niektórych planów i programów na środowisko – Plany określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym – Artykuł 3 ust. 3 – Plany zagospodarowania przestrzennego, które dotyczą tylko jednego przedmiotu działalności gospodarczej – Ocena w ramach dyrektywy 2001/42/WE wykluczona w prawie krajowym – Uprawnienia dyskrecjonalne państw członkowskich – Artykuł 3 ust. 5 – Związek z dyrektywą 85/337 – Artykuł 11 ust. 1 i art. 2 dyrektywy 2001/42/WE

W wyroku tym, którego stan faktyczny został przedstawiony powyżej³⁹, sąd odsyłający zwrócił się również do Trybunału z pytaniem, czy ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzona na podstawie dyrektywy 85/337 zwalnia przedsięwzięcie z obowiązku przeprowadzenia takiej oceny na podstawie dyrektywy 2001/42.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z samym brzmieniem art. 11 ust. 1 dyrektywy 2001/42 ocena wpływu na środowisko dokonywana na podstawie tej dyrektywy nie ma wpływu na jakiegokolwiek wymogi dyrektywy 85/337. Wynika z tego, że ocenę wpływu na środowisko w ramach dyrektywy 85/337 dołącza się, gdy wymagają tego jej przepisy, do oceny dokonanej w ramach dyrektywy 2001/42.

W ten sam sposób ocena wpływu na środowisko dokonana w ramach dyrektywy 85/337 nie narusza wymogów określonych w dyrektywie 2001/42 i nie może zwalniać z obowiązku dokonania oceny wpływu na środowisko, która wymagana jest przez tę ostatnią dyrektywę w celu uwzględnienia aspektów środowiskowych specyficznych dla tej dyrektywy.

W konsekwencji konieczne jest łączne stosowanie wymogów dyrektyw 2001/42 i 85/337.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że gdyby dane państwo członkowskie przewidziało skoordynowaną lub wspólną procedurę, z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2001/42 wynika, że w ramach takiej procedury wymagane jest sprawdzenie, czy ocena wpływu na środowisko została przeprowadzona zgodnie z wszystkimi przepisami zawartymi w różnych właściwych dyrektywach.

W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy ocena, która w postępowaniu przed sądem krajowym została przeprowadzona w ramach dyrektywy 85/337, może być uznana za wyraz skoordynowanej lub wspólnej procedury i czy obejmuje ona już wszystkie wymogi dyrektywy 2001/42. Jeżeli okazałoby się, że taka sytuacja ma miejsce, to nie byłoby już wymagane przeprowadzenie nowej oceny zgodnie z tą ostatnią dyrektywą.

³⁹ W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sporu zob. rubryka II. 2. b) i „Plany i programy objęte art. 3 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2001/42”.



TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Luty 2024