



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 7 listopada 2013 r.\*

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym — Środowisko naturalne — Dyrektywa 85/337/EWG — Ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne — Konwencja z Aarhus — Dyrektywa 2003/35/WE — Prawo do wniesienia skargi na decyzję o wydaniu zezwolenia — Stosowanie w czasie — Postępowanie w sprawie zatwierdzenia planu wszczęte przed dniem upływu terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy 2003/35/WE — Decyzja wydana po tej dacie — Przesłanki dopuszczalności skargi — Naruszenie prawa — Charakter uchybienia proceduralnego, na który można się powołać — Zakres kontroli

W sprawie C-72/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 10 stycznia 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 lutego 2012 r., w postępowaniu:

**Gemeinde Altrip,**

**Gebrüder Hört GbR,**

**Willi Schneider**

przeciwko

**Land Rheinland-Pfalz,**

przy udziale:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.C. Bonichot (sprawozdawca) i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 stycznia 2013 r.,

\* Język postępowania: niemiecki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR i W. Schneidera przez S. Lesch, F. Heß, W. Baumanna i C. Heitscha, Rechtsanwälte,
- w imieniu Land Rheinland-Pfalz przez M. Schanzenbächera, H. Seibertha oraz U. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz A. Wiedmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez E. Creedon, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Gilmore, BL,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Olivera oraz G. Wilmsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2013 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156, s. 17), a także wykładni art. 10a dyrektywy 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175 s. 40), w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2003/35 (zwanej dalej „dyrektywą 85/337”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Gemeinde Altrip (gminą Altrip), spółką cywilną Gebrüder Hört GbR i W. Schneiderem (zwanymi dalej łącznie „skarżącymi”) a Land Rheinland-Pfalz (krajem związkowym Nadrenią-Palatynatem) w przedmiocie decyzji zatwierdzającej plan budowy zbiornika przeciwpowodziowego o powierzchni ponad 320 ha na dawnym terenie zalewowym Renu.

### Ramy prawne

#### *Prawo międzynarodowe*

- 3 Artykuł 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z dnia 25 czerwca 1998 r., zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”), przewiduje:

„[...]

2. Każda ze stron zapewni, w ramach krajowego porządku prawnego, że [by] członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,
- b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

mają [mieli] dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innych postanowień [innymi postanowieniami] niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że [by] członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli [mieli] dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

[...]”.

#### *Prawo Unii*

Dyrektywa 2003/35

- 4 Artykuł 1 dyrektywy 2003/35 ma następujące brzmienie:

„Celem niniejszej dyrektywy jest przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus, w szczególności poprzez:

[...]

- b) poprawienie udziału społeczeństwa i ustanowienie przepisów w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach dyrektyw Rady 85/337[...] i 96/61/WE”.

- 5 Artykuł 3 ust. 7 dyrektywy 2003/35 przewiduje dodanie art. 10a do dyrektywy 85/337.

6 Artykuł 6 dyrektywy 2003/35 stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do [dnia] 25 czerwca 2005 r. Niezwłocznie informują o tym Komisję.

[...]”.

Dyrektywa 85/337

7 Artykuł 10a dyrektywy 85/337 brzmi następująco:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności:

- a) mający wystarczający interes lub ewentualnie,
- b) podnoszący wadliwość [naruszenie] prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

mają [mieli] dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

Państwa członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, akty lub zaniechania.

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

[...]”.

*Prawo niemieckie*

VwGO

8 Paragraf 61 Verwaltungsgerichtsordnung (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi, zwanego dalej „VwGO”) ma następujące brzmienie:

„Zdolność do uczestniczenia w postępowaniu mają:

- 1) osoby fizyczne i prawne
- 2) stowarzyszenia, o ile mogą być podmiotem praw,

[...]”.

## UVPG

- 9 Paragraf 2 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (ustawy w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, zwanej dalej „UVPG”) stanowi:

„Ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne stanowi nieodłączną część postępowań przed organami administracyjnymi, które służą podjęciu decyzji w przedmiocie dopuszczalności przedsięwzięć”.

- 10 Zgodnie z § 2 ust. 3 UVPG „[decyzją] w rozumieniu ust. 1 zdanie pierwsze [jest] [...] decyzja w sprawie planu [...]”.

## UmwRG

- 11 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/WE (ustawa określająca przepisy uzupełniające środki odwoławcze w sprawach z zakresu ochrony środowiska naturalnego określone w dyrektywie WE 2003/35/WE, zwana dalej „UmwRG”) dokonuje transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337.

- 12 Paragraf 1 ust. 1 zdanie pierwsze UmwRG brzmi:

„Niniejsza ustawa ma zastosowanie do środków prawnych skierowanych przeciwko

- 1) decyzjom w rozumieniu § 2 ust. 3 [UVPG] wydanym w sprawach dopuszczalności przedsięwzięć, w odniesieniu do których zgodnie z

a) [UVPG]

[...]

może istnieć obowiązek przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne”.

- 13 Paragraf 4 ust. 1 zdanie pierwsze UmwRG stanowi:

„Można żądać stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie dopuszczalności przedsięwzięcia w rozumieniu § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1, jeśli nie została przeprowadzona i uzupełniona konieczna na podstawie [UVPG]

- 1) ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne lub  
2) wstępna ocena indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne”.

- 14 Paragraf 4 ust. 3 UmwRG brzmi następująco:

„Ustępy 1 i 2 stosuje się odpowiednio do środków prawnych przysługujących uczestnikom [postępowania] na podstawie § 61 pkt 1 i 2 [VwGO]”.

- 15 Paragraf 5 ust. 1 UmwRG zawiera następujące postanowienie:

„Niniejsza ustawa znajduje zastosowanie do postępowań, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, które wszczęto lub powinny być wszczęte po dniu 25 czerwca 2005 r.”.

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 16 Skarżący w postępowaniu głównym, wszyscy zaangażowani w przedsięwzięcie jako właściciele lub użytkownicy terenów położonych na obszarze rozpatrywanego zbiornika, wnieśli do Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji, którą organ regionalny zatwierdził plan budowy tego zbiornika. Zakwestionowali oni tę decyzję, podnosząc niewystarczający charakter oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, która poprzedziła tę decyzję. Ponieważ ich skargi zostały oddalone, wnieśli oni odwołanie do Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (wyższego sądu administracyjnego Land Rheinland-Pfalz).
- 17 Sąd ten oddalił powyższe odwołanie, uznając w szczególności, że skarżący w postępowaniu głównym nie dysponowali środkiem prawnym, ponieważ nie mogli, zgodnie z § 5 ust. 1 UmwRG, powołać się na nieprawidłowości mające wpływ na ocenę skutków wywieranych na środowisko naturalne w postępowaniu administracyjnym wszczętym przed dniem 25 czerwca 2005 r. W każdym wypadku Oberverwaltungsgericht wyraził wątpliwości co do dopuszczalności środka prawnego, z uwagi na to, że § 4 ust. 3 UmwRG przewiduje środek prawny tylko w przypadku nieprzeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, a zatem nie ma zastosowania do zwykłej nieprawidłowości oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne.
- 18 Skarżący w postępowaniu głównym wnieśli skargę kasacyjną do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). Sąd ten zmierza do ustalenia, czy interpretacja § 5 ust. 1 UmwRG wykluczająca stosowanie UmwRG do postępowań administracyjnych wszczętych przed dniem 25 czerwca 2005 r., nawet jeśli decyzje wydane w takich postępowaniach zostały przyjęte, jak w niniejszej sprawie, po tym dniu, jest zgodna z dyrektywą 2003/35, chociaż w dyrektywie tej wskazano dzień 25 czerwca 2005 r., zgodnie z art. 6, jedynie jako dzień upływu terminu na jej transpozycję.
- 19 Sąd odsyłający zastanawia się ponadto, czy § 4 ust. 3 UmwRG, który ogranicza prawo do wniesienia środka prawnego tylko do wypadku, w którym ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne nie została przeprowadzona, transponuje we właściwy sposób art. 10a dyrektywy 85/337, który wymaga prawa do wniesienia środka prawnego pozwalającego na zakwestionowanie zgodności z prawem decyzji dotkniętych uchybieniem proceduralnym. Sąd ten zmierza wreszcie do ustalenia, czy zgodne z tym prawem jest ustalone orzecznictwo krajowe, według którego naruszenie prawa podmiotu, którego dotyczy przedsięwzięcie podlegające obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, może mieć miejsce tylko wtedy, gdy istnieje związek przyczynowy pomiędzy uchybieniem proceduralnym a niekorzystną dla skarżącego konsekwencją zatwierdzenia planu.
- 20 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2003/35/WE] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie były zobowiązane do uznania, że przepisy prawa krajowego przyjęte w celu transpozycji art. 10a [dyrektywy 85/337] mają zastosowanie również do takich administracyjnych postępowań w sprawie wydania zezwolenia, które zostały wszczęte przed dniem 25 czerwca 2005 r., jednakże w ramach których zezwolenia zostały wydane dopiero po tym dniu?
- 2) W razie udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej:
- Czy art. 10a [dyrektywy 85/337] należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie były zobowiązane do objęcia zakresem zastosowania przepisów prawa krajowego, przyjętych w celu transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337/EWG i dotyczących kwestionowania zgodności z przepisami proceduralnymi decyzji, również przypadku co prawda przeprowadzonej, ale dotkniętej uchybieniami oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne?

3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej:

Czy w przypadkach, w których prawo administracyjne procesowe państwa członkowskiego przewiduje co do zasady, zgodnie z art. 10a akapit pierwszy lit. b) [dyrektywy 85/337], że dostęp członków zainteresowanej społeczności do procedury odwoławczej przed sądem jest zależny od powołania się na naruszenie prawa, art. 10a dyrektywy 85/337/EWG należy interpretować w ten sposób, że

- a) skarga wniesiona do sądu, kwestionująca zgodność z przepisami proceduralnymi decyzji, do których stosuje się przepisy dyrektywy o udziale społeczeństwa, może być skuteczna i skutkować uchyleniem decyzji tylko wtedy, jeśli w świetle okoliczności danego przypadku istnieje konkretna możliwość, że bez uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja miałaby inną treść i jeśli ponadto jednocześnie uchybienie proceduralne narusza przysługującą skarżącemu materialnoprawną pozycję prawną lub
- b) w przypadku decyzji, w odniesieniu do których mają zastosowanie przepisy dyrektywy o udziale społeczeństwa, w ramach kwestionowania przed sądem zgodności z przepisami proceduralnymi uchybienia proceduralne muszą być brane pod uwagę w szerszym zakresie?

Jeżeli na ww. pytanie należy odpowiedzieć w rozumieniu pkt b):

Jakie wymogi co do istoty należy postawić względem uchybień proceduralnych, aby mogły one zostać uwzględnione na korzyść skarżącego w ramach kwestionowania zgodności decyzji z przepisami proceduralnymi?”.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

#### *W przedmiocie pytania pierwszego*

- 21 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2003/35, która dodała art. 10a do dyrektywy 85/337, przewidując termin transpozycji najpóźniej do dnia 25 czerwca 2005 r., powinna być interpretowana w ten sposób, że przepisy prawa krajowego przyjęte w celu transpozycji art. 10a powinny mieć zastosowanie również do administracyjnych postępowań w sprawie wydania zezwolenia, które zostały wszczęte przed dniem 25 czerwca 2005 r., jeżeli w ich ramach zezwolenia zostały wydane po tym dniu.
- 22 Należy przypomnieć, że co do zasady nowy przepis stosuje się od momentu wejścia w życie aktu, który go wprowadza. Choć nie stosuje się go do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych pod rządami dawnej ustawy, stosuje się go do przyszłych skutków tych sytuacji oraz do nowych sytuacji prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie C-428/08 Monsanto Technology, Zb.Orz. s. I-6765, pkt 66). Inaczej jest tylko – i to z zastrzeżeniem zasady niedziałania wstecz aktów prawnych – jeżeli wraz z nowym przepisem zostają wydane przepisy szczególne, które określają konkretnie jego warunki stosowania w czasie (wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie C-266/09 Stichting Natuur en Milieu i in., Zb.Orz. s. I-13119, pkt 32).
- 23 Dyrektywa 2003/35 nie zawiera żadnego przepisu szczególnego, jeżeli chodzi o warunki stosowania w czasie nowego art. 10a dyrektywy 85/337.
- 24 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 dyrektywy 2003/35 państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy najpóźniej do dnia 25 czerwca 2005 r. Do szeregu środków, które powinny być zatem transponowane do tego dnia, zalicza się art. 10a dyrektywy 85/337, który

rozszerzył zakres prawa do wniesienia środka prawnego społeczności zainteresowanej decyzjami, działaniami lub zaniechaniami określonymi w tej dyrektywie w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne.

- 25 Trybunał orzekł już, że zasada poddawania przedsięwzięć, które mogą mieć istotne oddziaływanie na środowisko ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne, nie znajduje zastosowania w przypadkach, w których formalne wniesienie wniosku o zezwolenie na realizację przedsięwzięcia nastąpiło przed upływem terminu na transpozycję dyrektywy 85/337 (wyroki: z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-2189, pkt 29, 32; z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-81/96 Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Rec. s. I-3923, pkt 23; a także z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 Križan i in., pkt 94).
- 26 Dyrektywa ta w znacznej mierze dotyczy bowiem dużych projektów, których realizacja obejmuje bardzo często długi okres. Tym samym nie byłoby właściwe, by procedury złożone już na poziomie krajowym były obciążane i opóźniane szczególnymi wymogami wynikającymi z tej dyrektywy oraz by wpływało to na powstałe już stany prawne (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, pkt 24; a także w sprawie Križan i in., pkt 95).
- 27 Jednakże inne wymagania wynikające z art. 10a tej dyrektywy nie mogą być uznane za obciążające i opóźniające jako takie postępowania administracyjne, tak jak samo poddanie przedsięwzięć ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne. Jak wskazał bowiem rzecznik generalny w pkt 59 opinii, uregulowania będące przedmiotem postępowania głównego nie stwarzają wymogów o tym charakterze, lecz mają raczej na celu poprawę dostępu do środka prawnego. Ponadto jeśli dostępne dla zainteresowanej społeczności prawo do wniesienia środka prawnego na działania lub zaniechania związane z takimi przedsięwzięciami może narażać te przedsięwzięcia na ryzyko postępowań sądowych, taka argumentacja istniejącego ryzyka nie może być uznana za mającą wpływ na powstały już stan prawny.
- 28 O ile nie można wykluczyć, że to rozszerzenie skutkowało niemniej w praktyce opóźnieniem realizacji danych przedsięwzięć, tego rodzaju niedogodność związana jest z kontrolą zgodności z prawem decyzji, aktów lub zaniechań objętych przepisami dyrektywy 85/337, do przeprowadzania której prawodawca Unii Europejskiej, zgodnie z celami konwencji z Aarhus, miał zamiar dopuścić członków zainteresowanej społeczności mających wystarczający interes lub podnoszących naruszenie prawa, w celu przyczynienia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego.
- 29 Ze względu na te cele niedogodność wskazana w poprzednim punkcie nie może uzasadniać pozbawienia skuteczności przepisów art. 10a wynikających z dyrektywy 2003/35 w odniesieniu do wciąż trwających stanów faktycznych w dniu, w którym dyrektywa ta powinna być transponowana, jeżeli w ich ramach zezwolenia zostały wydane po tym dniu.
- 30 W tych okolicznościach, mimo że państwa członkowskie, na podstawie swej autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 10a dyrektywy 85/337 (wyrok z dnia 16 lutego 2012 r. w sprawie C-182/10 Solvay i in., pkt 47), nie mogą one jednak ograniczyć jego stosowania tylko do administracyjnych postępowań w sprawie wydania zezwolenia wszczętych po dniu 25 czerwca 2005 r.
- 31 Z powyższych rozważań wynika, że na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, iż dyrektywa 2003/35, która dodała art. 10a do dyrektywy 85/337, przewidując termin transpozycji najpóźniej do dnia 25 czerwca 2005 r., powinna być interpretowana w ten sposób, iż przepisy prawa krajowego przyjęte w celu transpozycji tego artykułu powinny mieć zastosowanie również do administracyjnych postępowań w sprawie wydania zezwolenia wszczętych przed dniem 25 czerwca 2005 r., jeżeli w ich ramach zezwolenia zostały przyznane po tym dniu.



*W przedmiocie pytania drugiego*

- 32 Zważywszy na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, należy zbadać pytanie drugie, poprzez które sąd odsyłający zmierza w zasadzie do ustalenia, czy art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ograniczały stosowanie przepisów transponujących ten artykuł wyłącznie do przypadku, w którym zgodność decyzji z prawem jest kwestionowana z tego względu, że ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne nie została przeprowadzona, bez rozszerzenia go na przypadek, w którym taka ocena została przeprowadzona, lecz jest nieprawidłowa.

*W przedmiocie dopuszczalności pytania drugiego*

- 33 Irlandia twierdzi, że pytanie to jest niedopuszczalne z uwagi na hipotetyczny charakter podniesionej kwestii, z powodu niesprecyzowania przez sąd odsyłający, jakie nieprawidłowości oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne są przedmiotem niniejszej sprawy.
- 34 Jednak, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 45 opinii, rozpatrywane prawo krajowe nie przyznaje, zdaniem sądu odsyłającego, żadnego prawa do stwierdzenia nieważności decyzji takiej jak decyzje określone dyrektywą 85/337, niezależnie od wskazanego uchybienia proceduralnego, jeżeli przeprowadzono ocenę skutków wywieranych na środowisko naturalne. Sąd odsyłający zaznacza zaś, że gdyby interpretować art. 10a tej dyrektywy w taki sposób, iż uchybienia proceduralne mogą być kontrolowane w ramach stosowania wspomnianej dyrektywy, sąd powinien uchylić wyrok sądu apelacyjnego i przekazać mu sprawę główną do ponownego rozpoznania, ponieważ skarżący w postępowaniu głównym utrzymują właśnie, że takie uchybienia powodują wadliwość postępowania administracyjnego.
- 35 Należy zatem stwierdzić, że odpowiedź na pytanie drugie okazuje się przydatna dla rozstrzygnięcia sporu rozpatrywanego przez sąd odsyłający i pytanie to jest dopuszczalne.

*Co do istoty*

- 36 Artykuł 10a akapit pierwszy dyrektywy 85/337, przewidując, 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 zgodność z prawem, nie ograniczył w żaden sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu takiego środka (wyrok z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-115/09 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, Zb.Orz. s. I-3673, pkt 37).
- 37 Przepisy krajowe transponujące art. 10a nie mogą zatem ograniczać ich stosowania tylko do wypadku, w którym zakwestionowanie zgodności z prawem opiera się na zarzucie dotyczącym nieprzeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne. Wykluczenie tego stosowania w wypadku, gdy po zrealizowaniu oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne ocena ta jest wadliwa z uwagi na uchybienia, nawet poważne, pozbawiałoby w zasadniczym stopniu przepisy dyrektywy 85/337 odnoszące się do udziału społeczeństwa ich skuteczności. Takie wykluczenie byłoby zatem sprzeczne z określonym w art. 10a tej dyrektywy celem w postaci zagwarantowania szerokiego dostępu do organów sądowiczych.
- 38 W takich okolicznościach należy odpowiedzieć na pytanie drugie, że art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ograniczały stosowanie przepisów transponujących ten artykuł wyłącznie do wypadku, w którym zgodność decyzji z prawem jest kwestionowana z tego względu, że ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne nie została przeprowadzona, bez rozszerzania go na przypadek, w którym taka ocena została przeprowadzona, lecz jest nieprawidłowa.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

- 39 Uwzględniając odpowiedź udzieloną na pytanie drugie, należy zbadać pytanie trzecie, poprzez które sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie orzecznictwu krajowemu, które uzależnia dopuszczalność środka prawnego od spełnienia przesłanek łącznych polegających na tym, iż w celu wykazania naruszenia prawa w rozumieniu tego artykułu wnoszący środek prawny powinien wykazać, że uchybienie proceduralne, na które się on powołuje, jest takie, że w świetle okoliczności sprawy zaskarżona decyzja mogłaby mieć inną treść, gdyby uchybienie to nie wystąpiło, i że wpłynęło ono na materialną pozycję prawną.

*W przedmiocie dopuszczalności pytania trzeciego*

- 40 Z tego samego powodu, co wskazany w pkt 33 niniejszego wyroku, Irlandia twierdzi, że pytanie trzecie ma hipotetyczny charakter, a zatem nie jest dopuszczalne.
- 41 Jednak z informacji przekazanych przez Bundesverwaltungsgericht wynika, że kierując sprawę do sądu apelacyjnego do ponownego rozpoznania, sąd odsyłający powinien wskazać sądowi apelacyjnemu w sposób wiążący, czy należy stosować się do przesłanek dopuszczalności środka prawnego, takich jak wskazane w pytaniu trzecim. Odpowiedź oczekiwana od Trybunału, która będzie miała wpływ na rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, ma zatem użyteczny charakter. Pytanie to jest wobec tego dopuszczalne.

*Co do istoty*

- 42 Aby odpowiedzieć na pytanie, czy łączne przesłanki dopuszczalności środka prawnego takie jak stosowane w orzecznictwie krajowym są zgodne z nowymi wymogami wynikającymi z art. 10a dyrektywy 85/337, należy przypomnieć, że przepis ten przyjmuje dwa założenia tej dopuszczalności, jako że dopuszczalność ta może być uzależniona albo od „wystarczającego interesu prawnego”, albo od powołania się przez skarżącego na „naruszenie prawa”, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewiduje ustawodawstwo krajowe (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, pkt 38).
- 43 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 (ww. wyrok w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, pkt 39).
- 44 A zatem właśnie w świetle tego celu należy rozważać zgodność z prawem Unii kryteriów wskazanych przez sąd odsyłający, umożliwiających wykazanie, zgodnie z rozpatrywanym prawem krajowym, naruszenia prawa wymaganego jako przesłanki dopuszczalności środka prawnego.
- 45 O ile w braku uregulowań ustanowionych w tej dziedzinie przez prawo Unii do każdego państwa członkowskiego należy określić w jego porządku prawnym zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, te zasady, jak przypomniano w pkt 30 niniejszego wyroku, nie mogą, zgodnie z zasadą równoważności, być mniej korzystne od zasad odnoszących się do podobnych środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego i nie mogą, zgodnie z zasadą skuteczności, powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (ww. wyrok w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, pkt 43).

- 46 Wobec tego chociaż do państw członkowskich należy określenie, gdy taki jest ich porządek prawny, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, jakie są prawa, których naruszenie może być przedmiotem zaskarżenia w dziedzinie środowiska naturalnego, w granicach określonych przez art. 10a dyrektywy 85/337, to przesłanki, które ustanawiają one w tym celu, nie mogą czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez tę dyrektywę, mających na celu udzielenie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu przyczynienia się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego.
- 47 W niniejszej sprawie w odniesieniu w pierwszej kolejności do kryterium dotyczącego związku przyczynowego, który powinien istnieć pomiędzy uchybieniem proceduralnym a brzmieniem ostatecznej zaskarżonej decyzji (zwanym dalej „kryterium przyczynowości”), należy zauważyć, że zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia, by członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej w celu kwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów albo zaniechań, do których stosują się przepisy dyrektywy 85/337, prawodawca Unii, jak przypomniano w pkt 36 niniejszego wyroku, nie ograniczył w żaden sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu środka prawnego. Nie zamierzał on w każdym razie związać możliwości powołania się na uchybienie proceduralne z przesłanką, by miało ono wpływ na brzmienie ostatecznej zaskarżonej decyzji.
- 48 Ponadto, jako że celem tej dyrektywy jest w szczególności ustalenie gwarancji proceduralnych umożliwiających w szczególności poprawę informacji i udział społeczeństwa w ramach oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne mogących mieć istotny wpływ na to środowisko, kontrola przestrzegania reguł proceduralnych w tej dziedzinie ma szczególne znaczenie. Zgodnie z celem polegającym na przyznaniu zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości społeczność ta powinna zatem móc zasadniczo powołać się na wszelkie uchybienia proceduralne w uzasadnieniu środka prawnego dotyczącego zakwestionowania zgodności z prawem decyzji określonych w tej dyrektywie.
- 49 Jednak nie można zaprzeczyć, że nie każde uchybienie proceduralne nieuchronnie prowadzi do skutków mogących mieć wpływ na brzmienie takiej decyzji, a zatem że nie można w tym wypadku uznać, iż narusza ono prawa osoby, która na to uchybienie się powołuje. W takim przypadku nie okazuje się, by cel dyrektywy 85/337 zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości był zagrożony, gdyby prawo państwa członkowskiego uznawało, iż skarżący powołujący się na uchybienie o tym charakterze powinien być uważany za osobę, której praw nie naruszono, a zatem niedopuszczalne jest zakwestionowanie przez niego takiej decyzji.
- 50 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 10a tej dyrektywy pozostawia państwom członkowskim znaczny zakres swobody w celu ustalenia, co stanowi naruszenie prawa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen, pkt 55).
- 51 W tych okolicznościach można byłoby przyjąć, że prawo krajowe nie uznaje naruszenia prawa w rozumieniu art. 10a lit. b) wspomnianej dyrektywy, jeżeli wykazano, iż można oczekiwać, w zależności od okoliczności danej sprawy, że bez podniesionego uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści.
- 52 Jednak co się tyczy prawa krajowego mającego zastosowanie w postępowaniu głównym, okazuje się, że w celu wykazania naruszenia prawa do wnoszącego środek prawny należy ogólnie uzasadnienie, iż okoliczności danej sprawy pozwalają oczekiwać, że bez podniesionego uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja miałaby odmienną treść. To przeniesienie ciężaru dowodu na wnoszącego środek prawny w celu zastosowania kryterium przyczynowości może zaś nadmiernie utrudniać wykonywanie praw przyznanych mu dyrektywą 85/337, uwzględniając w szczególności złożoność rozpatrywanych postępowań lub techniczny charakter ocen skutków wywieranych na środowisko naturalne.

- 53 Wobec powyższego nowe wymogi wynikające w ten sposób z art. 10a tej dyrektywy oznaczają, że naruszenie prawa może być wykluczone tylko wówczas, gdy w świetle kryterium przyczynowości sąd lub organ, o którym mowa w tym artykule, mogą uznać, bez nakładania na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu w tym zakresie, lecz ewentualnie w świetle dowodów przedstawionych przez inwestora lub właściwe władze i bardziej ogólnie w świetle całości akt sprawy, które im przedłożono, że bez uchybienia proceduralnego, na które powołał się ten wnoszący środek prawny, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści.
- 54 W tej ocenie do sądu lub danego organu należy uwzględnienie między innymi stopnia wagi podnoszonego uchybienia i zbadanie w szczególności w tym kontekście, czy pozbawiło ono zainteresowaną społeczność jednej z gwarancji wprowadzonych, aby umożliwić tej społeczności, zgodnie z celami dyrektywy 85/337, dostęp do informacji i uprawnienie do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.
- 55 W drugiej kolejności, w odniesieniu do kryterium naruszenia pozycji prawnej skarżącego, należy stwierdzić, że sąd odsyłający nie przedstawił sam żadnych wyjaśnień dotyczących jego elementów składowych i że uzasadnienie postanowienia odsyłającego nie pozwala Trybunałowi na ustalenie, czy badanie tego kryterium może być użyteczne dla rozstrzygnięcia sporu głównego.
- 56 W tej sytuacji Trybunał nie musi w obecnym stanie zajmować stanowiska w kwestii tego, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie takiemu kryterium.
- 57 W konsekwencji na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 10a lit. b) dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie krajowemu orzecznictwu, które nie uznaje naruszenia prawa w rozumieniu tego artykułu, jeżeli wykazano, iż w świetle okoliczności danej sprawy można oczekiwać, że bez uchybienia proceduralnego, na które powołał się wnoszący środek prawny, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści. Jest to jednak możliwe tylko pod warunkiem, że sąd lub organ, przed którymi toczy się postępowanie, nie nakładają na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu w tym zakresie i orzekają w stosownym wypadku w świetle dowodów przedstawionych przez inwestora lub właściwe władze i bardziej ogólnie w świetle całości akt sprawy, które im przedłożono, uwzględniając między innymi stopień wagi podnoszonego uchybienia i badając w szczególności w tym kontekście, czy pozbawiło ono zainteresowaną społeczność jednej z gwarancji wprowadzonych, aby umożliwić tej społeczności, zgodnie z celami dyrektywy 85/337, dostęp do informacji i uprawnienie do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

### **W przedmiocie kosztów**

- 58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Z uwagi na to, że dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, którą dodano art. 10a do dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, stanowi, iż powinna być transponowana najpóźniej do dnia 25 czerwca 2005 r., powinna ona być interpretowana w ten sposób, iż przepisy prawa**

krajowego przyjęte w celu transpozycji tego artykułu powinny mieć zastosowanie również do administracyjnych postępowań w sprawie wydania zezwolenia wszczętych przed dniem 25 czerwca 2005 r., jeżeli w ich ramach zezwolenia zostały wydane po tym dniu.

- 2) Artykuł 10a dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ograniczały stosowanie przepisów transponujących ten artykuł wyłącznie do wypadku, w którym zgodność decyzji z prawem jest kwestionowana z tego względu, że ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne nie została przeprowadzona, bez rozszerzenia go na przypadek, w którym taka ocena została przeprowadzona, lecz jest nieprawidłowa.
- 3) Artykuł 10a, lit. b) dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie krajowemu orzecznictwu, które nie uznaje naruszenia prawa w rozumieniu tego artykułu, jeżeli wykazano, iż w świetle okoliczności danej sprawy można oczekiwać, że bez uchybienia proceduralnego, na które powołał się wnoszący środek prawny, zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści. Jest to jednak możliwe tylko pod warunkiem, że sąd lub organ, przed którymi toczy się postępowanie, nie nakładają na wnoszącego środek prawny w jakikolwiek sposób ciężaru dowodu w tym zakresie i orzekają w stosownym wypadku w świetle dowodów przedstawionych przez inwestora lub właściwe władze i bardziej ogólnie w świetle całości akt sprawy, które im przedłożono, uwzględniając między innymi stopień wagi podnoszonego uchybienia i badając w szczególności w tym kontekście, czy pozbawiło ono zainteresowaną społeczność jednej z gwarancji wprowadzonych, aby umożliwić tej społeczności, zgodnie z celami dyrektywy 85/337, dostęp do informacji i uprawnienie do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

Podpisy