



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 21 maja 2015 r.¹

Sprawa C-137/14

**Komisja Europejska
przeciwko**

Republice Federalnej Niemiec

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2011/92/UE — Ocena skutków
wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne —
Artykuł 11 — Dyrektywa 2010/75/UE — Emisje przemysłowe (zintegrowane zapobieganie
zanieczyszczeniom i ich kontrola) — Artykuł 25 — Dostęp do wymiaru sprawiedliwości

I – Wprowadzenie

1. Komisja Europejska w drodze skargi z dnia 21 marca 2014 r. wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Federalna Niemiec naruszyła art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko² i 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)³.

2. Podobnie jak w sprawach zakończonych wyrokami Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) i Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712), niniejsza sprawa dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a ściślej rzecz ujmując, zakresu prawa do wystąpienia ze skargą przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem w celu zakwestionowania legalności decyzji, aktów lub zaniechań dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 2012, L 26, s. 1.

3 — Dz.U. L 334, s. 17.

II – Ramy prawne

A – Prawo Unii

3. Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 stanowi, co następuje:

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

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

mieli dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, [możliwość wystąpienia ze skargą przed sąd lub inny niezależny i bezstronny organ powołany ustawą] by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji [zgodność z prawem decyzji pod względem materialnym lub formalnym], działań lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa.

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

3. Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub wadliwość [naruszenie] prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi, o których mowa w art. 1 ust. 2, uważa się za wystarczający do celów ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu. Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą zostać naruszone, do celów ust. 1 lit. b) niniejszego artykułu.

4. Przepisy niniejszego artykułu nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed zwróceniem się do sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego.

Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga.

5. W celu zwiększenia skuteczności przepisów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, by praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych były podawane do wiadomości społeczeństwa”.

4. Artykuł 24 dyrektywy 2010/75 stanowi, co następuje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają zainteresowanej społeczności możliwość wczesnego i skutecznego udziału w następujących procedurach:

- a) udzielaniu pozwolenia na nowe instalacje;
- b) udzielaniu pozwolenia na jakąkolwiek istotną zmianę;
- c) udzielaniu lub aktualizowaniu pozwolenia dla instalacji, w przypadku gdy zaproponowano stosowanie art. 15 ust. 4;

d) aktualizowaniu pozwolenia lub warunków pozwolenia dla instalacji zgodnie z art. 21 ust. 5 lit. a).

[...]

2. Po podjęciu decyzji o udzieleniu, ponownym rozpatrzeniu lub aktualizacji pozwolenia właściwy organ udostępnia publicznie – w odniesieniu do lit. a), b) i f) także przez Internet – następujące informacje:

- a) treść decyzji, w tym kopię pozwolenia oraz wszelkie późniejsze uaktualnienia;
- b) uzasadnienie decyzji;
- c) wyniki konsultacji przeprowadzonych przed podjęciem decyzji oraz wyjaśnienie sposobu ich uwzględnienia w decyzji;
- d) tytuły dokumentów referencyjnych BAT istotnych dla danej instalacji lub działalności;
- e) sposób określenia warunków pozwolenia, o których mowa w art. 14, w tym dopuszczalnych wielkości emisji w odniesieniu do najlepszych dostępnych technik oraz poziomów emisji powiązanych z najlepszymi dostępnymi technikami;
- f) w przypadku udzielenia odstępstwa zgodnie z art. 15 ust. 4, szczególne powody tego odstępstwa opierające się na kryteriach określonych w tym ustępie, a także nałożone warunki.

3. Właściwy organ udostępnia publicznie także przynajmniej w odniesieniu do lit. a) także przez Internet:

- a) odpowiednie informacje dotyczące środków podjętych przez operatora po ostatecznym zakończeniu działalności zgodnie z art. 22;
- b) wyniki monitorowania emisji, wymaganego na mocy warunków pozwolenia, pozostające w dyspozycji właściwych organów.

4. Ustępy 1, 2 i 3 niniejszego artykułu mają zastosowanie z zastrzeżeniem ograniczeń określonych w art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/4/WE”.

5. Artykuł 25 dyrektywy 2010/75 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby zgodnie z jednostronnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej [możliwość wystąpienia ze skargą] przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, w celu zakwestionowania materialnej i proceduralnej legalności decyzji [zgodności z prawem decyzji pod względem materialnym lub formalnym], działań lub zaniechań objętych art. 24, jeżeli spełniony jest jeden z następujących warunków:

- a) mają wystarczający interes;
- b) powołują się na naruszenie prawa, w przypadku gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego.

2. Państwa członkowskie ustalają [określają], na jakim etapie mogą być kwestionowane [można podważać] decyzje, akty lub zaniechania.

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

W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych promujących ochronę środowiska i spełniających wszelkie wymogi prawa krajowego uważa się za wystarczający do celów ust. 1 lit. a).

Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą zostać naruszone, do celów ust. 1 lit. b).

4. Ustępy 1, 2 i 3 nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed wszczęciem sądowych procedur odwoławczych [postępowań w przedmiocie skargi], w przypadku gdy taki wymóg istnieje w prawie krajowym.

Każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga [obciążona kosztami w umiarkowanej wysokości].

5. Państwa członkowskie zapewniają publiczne udostępnianie praktycznych informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych”.

6. Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 odzwierciedlają wymogi art. 9 ust. 2 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”)⁴.

7. Wspólnota Europejska podpisała konwencję z Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdziła ją dnia 17 lutego 2005 r. Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania zgodności z prawem decyzji pod względem materialnym lub formalnym, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów art. 6 tej konwencji, dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

8. Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczności w ramach opracowywania pewnych planów i programów dotyczących środowiska naturalnego oraz zmieniająca w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE⁵, została przyjęta w celu ujednoczenia prawa Unii z konwencją z Aarhus w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę. Z jednej strony zmieniła ona dyrektywę Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre

4 — Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że 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 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, 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. [...]

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”.

5 — Dz.U. L 156, s. 17 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 466.

przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko⁶, wprowadzając do niej art. 10a, a z drugiej strony – dyrektywę Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁷, wprowadzając do niej art. 15a, aby zapewnić ich zgodność z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

9. Artykuł 6 dyrektywy 2003/35 stanowi, że państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do [dnia] 25 czerwca 2005 r.

10. Dyrektywa 85/337 została uchylona, ujednolicona i zastąpiona dyrektywą 2011/92. Dyrektywa 96/61/WE została uchylona, ujednolicona i zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1 z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli⁸, która została następnie uchylona dyrektywą 2010/75. Jednakże art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 mają taką samą treść, w kategoriach ich skutków, co art. 10a dyrektywy 85/337 i art. 15a dyrektywy 96/61. Termin transpozycji art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 pozostał ustalony na dzień 25 czerwca 2005 r.

B – Prawo niemieckie

11. Odpowiednie przepisy Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o organizacji sądów administracyjnych, zwanej dalej „VwGO”) brzmią następująco:

12. Paragraf 42 VwGO przewiduje:

„1. W drodze skargi można żądać stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego, jak również nakazania wydania aktu administracyjnego, którego wydania odmówiono lub zaniechano.

2. O ile ustawa nie stanowi inaczej, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny albo przez odmowę bądź zaniechanie jego podjęcia”.

13. Paragraf 113 VwGO stanowi:

„1. Sąd stwierdza nieważność aktu administracyjnego oraz ewentualnej decyzji w sprawie sprzeciwu w zakresie, w jakim akt administracyjny jest niezgodny z prawem i narusza prawa skarżącego [...]”.

14. W niniejszej sprawie mają zastosowanie następujące przepisy Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „VwVfG”):

15. Paragraf 44 VwVfG zredagowano następująco:

„1. Decyzja administracyjna jest nieważna w zakresie, w jakim jest obciążona szczególnie poważnym błędem, który wydaje się oczywisty w ramach rozsądnej oceny wszystkich istotnych okoliczności.

2. Bez względu na wystąpienie przesłanek określonych w ust. 1 należy uznać za nieważną decyzję administracyjną:

1) która została przyjęta w formie pisemnej lub elektronicznej, przy czym organ, który ją wydał, nie został w nim oznaczony w sposób czytelny;

6 — Dz.U. L 175, s. 40 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 248.

7 — Dz.U. L 257, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 3, s. 80.

8 — Dz.U. L 24, s. 8.

- 2) która zgodnie z przepisem prawa może zostać przyjęta wyłącznie poprzez doręczenie dokumentu, a która nie spełnia tego wymogu formalnego;
- 3) która została przyjęta przez organ z przekroczeniem jego właściwości w rozumieniu § 3 ust. 1 pkt 1 w sytuacji, w której organ ten nie był do tego uprawniony;
- 4) która ze względów materialnych jest niewykonalna;
- 5) która wymaga popełnienia czynu niezgodnego z prawem stanowiącego przestępstwo lub wykroczenie;
- 6) która jest sprzeczna z dobrymi obyczajami.

[...]”.

16. Paragraf 46 VwVfG stanowi:

„Stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, która nie jest nieważna na podstawie § 44, nie można domagać się jedynie ze względu na to, że została ona wydana z naruszeniem przepisów proceduralnych, formalnych lub przepisów określających właściwość [miejscową], jeśli oczywiste jest, że naruszenie to nie miało wpływu na rozstrzygnięcie sprawy co do istoty”.

17. Paragraf 73 VwVfG przewiduje:

„1. Podmiot odpowiedzialny za przedsięwzięcie przekazuje plan organowi właściwemu ds. dochodzenia w celu wszczęcia postępowania dochodzeniowego. [...]

2. W terminie miesiąca od otrzymania kompletnego planu organ właściwy ds. dochodzenia zwraca się do organów, których zakres kompetencji obejmuje różne aspekty przedsięwzięcia, o zajęcie stanowiska i zapewnia wyłożenie planu do konsultacji w gminach, w których przedsięwzięcie wywołuje skutki.

3. Gminy, o których mowa w ust. 2, są zobowiązane do wyłożenia planu do konsultacji w ciągu trzech tygodni od jego otrzymania, na okres jednego miesiąca. Wyłożenia do konsultacji można zaniechać, jeśli krąg osób, na które przedsięwzięcie ma wpływ, jest znany, i otrzymają one możliwość wglądu do planu w odpowiednim terminie.

[...]

4. W terminie dwóch tygodni po upływie terminu do wyłożenia na potrzeby konsultacji, osoby, na których interesy przedsięwzięcie ma wpływ, mogą zgłosić pisemnie lub przez wpisanie do protokołu zastrzeżenia do planu w gminie lub organie właściwym ds. dochodzenia. W przypadku, o którym mowa w ust. 3 zdanie drugie, organ właściwy ds. dochodzenia wyznacza termin składania zastrzeżeń. Po upływie terminu do przedstawienia zastrzeżeń wyklucza się składanie zastrzeżeń innych niż opierające się na indywidualnych tytułach prywatnoprawnych. Powyższą wzmiankę zamieszcza się w ogłoszeniu publicznym o wyłożeniu do konsultacji lub w ramach ogłoszenia terminu do przedstawienia zastrzeżeń.

[...]”.

18. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (ustawa w sprawie środków prawnych z zakresu ochrony środowiska) z dnia 7 grudnia 2006 r., ostatnio zmieniona mocą § 1 Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften (ustawa o zmianie ustawy w sprawie środków prawnych z zakresu ochrony środowiska, zwana dalej „UmwRG”) z dnia 21 stycznia 2013 r., stanowi w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, że ma ona zastosowanie do środków

prawnych skierowanych przeciwko decyzjom w rozumieniu § 2 ust. 3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (ustawy o ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne, zwanej dalej „UVPG”), dotyczącym dopuszczalności przedsięwzięć, w odniesieniu do których zgodnie z UVPG może istnieć obowiązek przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne.

19. Przepisy tej ustawy mają następującą treść:

20. Paragraf 2 UmwRG stanowi, co następuje:

„1. Krajowe lub zagraniczne stowarzyszenie uznane [...] może, bez konieczności podnoszenia naruszenia własnych praw, wnieść środki prawne zgodnie z [VwGO] względem decyzji, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze albo względem zaniechania jej wydania, jeśli stowarzyszenie to:

- 1) podnosi, że decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo zaniechanie jej wydania jest sprzeczne z przepisami prawa, które służą ochronie środowiska oraz mogą mieć znaczenie dla decyzji,
- 2) twierdzi, że decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo zaniechanie jej wydania, dotyczy jej działalności statutowej polegającej na promocji celów ochrony środowiska naturalnego, i
- 3) było uprawnione do wzięcia udziału w procedurze, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, oraz wypowiedziało się co do istoty sprawy zgodnie z obowiązującymi przepisami lub nie dano jej sposobności wypowiedzenia się, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

2. Stowarzyszenie, które nie zostało uznane [...], może wnieść środki prawne na podstawie ust. 1 tylko wtedy, gdy:

- 1) spełnia ono wymogi uznania w chwili wniesienia skargi,
- 2) złożyło wniosek o uznanie,

decyzja w przedmiocie uznania nie została jeszcze podjęta ze względów, które nie są objęte jego odpowiedzialnością.

[...]

3. Jeżeli stowarzyszenie miało sposobność wypowiedzenia się w toku postępowania, o którym mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, nie może ono przedstawiać w toku postępowania w przedmiocie skargi żadnych zarzutów, których nie podniosło w ogóle lub nie podniosło w odpowiednim terminie zgodnie z obowiązującymi przepisami, a które mogłoby podnieść w trakcie postępowania, o którym mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze.

4. W przypadku gdy decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, nie została podana do wiadomości publicznej lub nie została zgłoszona stowarzyszeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami, zastrzeżenie lub środek prawny wnosi się w terminie jednego roku od momentu, gdy stowarzyszenie zapoznało się z decyzją lub mogło się z nią zapoznać. [...]

5. Środki prawne zgodnie z ust. 1 zostaną uwzględnione:

o ile decyzja, o której mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, albo zaniechanie jej wydania narusza przepisy prawa, które służą ochronie środowiska naturalnego oraz mają znaczenie dla decyzji,

w przypadku skarg dotyczących projektów budowlanych, w zakresie, w jakim założenia projektu budowlanego uzasadniają dopuszczalność przedsięwzięcia podlegającego obowiązkowi [oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne] naruszają przepisy, które służą ochronie środowiska naturalnego,

oraz w wypadku, gdy naruszenie to dotyczy kwestii ochrony środowiska należących do celów statutowych tego stowarzyszenia. W przypadku decyzji, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, musi ponadto istnieć obowiązek przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne”.

21. Paragraf 4 UmwRG przewiduje:

„1. Można żądać uchylenia decyzji w przedmiocie dopuszczalności przedsięwzięcia w rozumieniu § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1, jeśli realizacja:

oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne lub

wstępna ocena indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne,

wymagana na podstawie przepisów [UVPG] nie została przeprowadzona, a brak ten nie został następnie naprawiony. [...]

[...]

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

22. Paragraf 5 UmwRG zredagowano następująco:

„1. Niniejszą ustawę stosuje się do postępowań, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, które wszczęto lub powinny być wszczęte po dniu 25 czerwca 2005 r.; pierwsza część zdania nie stosuje się do decyzji, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze, które stały się wykonalne przed dniem 15 grudnia 2006 r.

[...]

3. Postępowania w sprawie zatwierdzenia, toczące się już na podstawie niniejszej ustawy są prowadzone przez federalną agencję ds. środowiska naturalnego do końca zgodnie z przepisami będącymi w mocy do dnia 28 lutego 2010 r.

4. Postępowania w sprawie decyzji, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1, postępowania w sprawie wydawania zezwoleń, o których mowa w § 1 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2, oraz postępowania odwoławcze, o których mowa w § 2, które były w toku w dniu 12 maja 2011 r. lub które zostały wszczęte po tej dacie i nie zostały jeszcze zakończone z zastrzeżeniem wykonalności w dniu 29 stycznia 2013 r., są prowadzone do końca zgodnie z przepisami niniejszej ustawy w wersji obowiązującej od dnia 29 stycznia 2013 r. W drodze odstępstwa od pierwszego zdania – § 4 ust. 1 stosuje się wyłącznie do sądowych postępowań odwoławczych, które zostały wszczęte od dnia 29 stycznia 2013 r.”.

III – Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i postępowanie przed Trybunałem

23. W dniu 18 grudnia 2006 r. Komisja otrzymała skargę dotyczącą zarzucanej nieprawidłowej transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337, obecnie art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 15a dyrektywy 96/61, obecnie art. 25 dyrektywy 2010/75 przez § 2 UmwRG.

24. W następstwie tej skargi Komisja w dniu 1 października 2012 r. wystosowała do Republiki Federalnej Niemiec wezwanie do usunięcia uchybienia ze względu na naruszenie zobowiązań, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 dyrektywy 2010/75. Republika Federalna Niemiec odpowiedziała na owo wezwanie do usunięcia uchybienia w dniu 30 listopada 2012 r. W dniu 26 kwietnia 2013 r. Komisja skierowała do Republiki Federalnej Niemiec uzasadnioną opinię, na którą ta udzieliła odpowiedzi w dniu 10 lipca 2013 r.

25. Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie w dniu 21 marca 2014 r.

26. W swojej skardze Komisja wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że przez to, iż:

- uznając, że przepisy dyrektywy 2011/92 i dyrektywy 2010/75 zasadniczo nie przyznają żadnych praw podmiotowych i w konsekwencji w znacznej mierze wyłączając ich dochodzenie na drodze sądowej przez jednostki (§ 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO);
- ograniczając możliwość stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na uchybienia proceduralne do wypadków całkowitego braku wymaganej oceny oddziaływania na środowisko lub braku wymaganej oceny wstępnej (§ 4 ust. 1 UmwRG) oraz do wypadku, w którym strona skarżąca udowodni, że dane uchybienie proceduralne pozostaje w związku przyczynowym z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji (§ 46 VwVfG) i że sytuacja prawna strony skarżącej uległa zmianie;
- ograniczając czynną legitymację procesową i zakres kontroli sądowej do zarzutów, które zostały podniesione w terminie przewidzianym na zgłaszanie zarzutów w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania decyzji (§ 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG);
- ograniczając w odniesieniu do postępowań wszczętych po dniu 25 czerwca 2005 r. i zakończonych przed dniem 12 maja 2011 r. czynną legitymację procesową organizacji ochrony środowiska naturalnego do przepisów, które przyznają prawa jednostkom (§ 2 ust. 1 w związku z § 5 ust. 4 UmwRG);
- ograniczając w odniesieniu do postępowań wszczętych po dniu 25 czerwca 2005 r. i zakończonych przed dniem 12 maja 2011 r. zakres kontroli sądowej środków zaskarżenia wnoszonych przez organizacje ochrony środowiska do przepisów, które przyznają prawa jednostkom (§ 2 ust. 1 UmwRG w poprzedniej wersji w związku z § 5 ust. 4 UmwRG);
- generalnie wyłączając wszelkie postępowania administracyjne wszczęte przed dniem 25 czerwca 2005 r. z zakresu zastosowania UmwRG (§ 5 ust. 4 UmwRG);

Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy Rady 2011/92 oraz art. 25 dyrektywy 2010/75.

27. Republika Federalna Niemiec wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

28. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 sierpnia 2014 r. Republika Austrii została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta na poparcie żądań Republiki Federalnej Niemiec. Austria wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

29. Podczas rozprawy w dniu 12 marca 2015 r. swoje uwagi przedstawiły Komisja i Republika Federalna Niemiec.

IV – W przedmiocie skargi

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego ustanowionego w § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO ograniczenia kontroli sądowej

1. Argumentacja stron

30. Komisja podnosi, że w zakresie, w jakim § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO ogranicza kontrolę sądową decyzji do tych przepisów, które przyznają prawa jednostkom, przepis ten jest niezgodny z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Podnosi ona, że w pkt 37 wyroku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) i w pkt 48 wyroku Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712), Trybunał wskazał, że zainteresowana społeczność może zasadniczo powoływać się na wszelkie uchybienia proceduralne. Komisja jest zdania, iż sporne ograniczenie, podobnie jak inne ograniczenia podniesione w rozpatrywanej skardze, są sprzeczne z celem zapewnienia szerokiej ochrony sądowej zgodnie z art. 9 ust. 2 i 3 konwencji z Aarhus.

31. Republika Federalna Niemiec jest zdania, iż w wyroku w sprawie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45) Trybunał stwierdził, że dopuszczalne jest, żeby prawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania wspomniane w art. 11 dyrektywy 2011/92. Podnosi on w tym względzie, że zgodnie z § 42 ust. 2 VwGO dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na bezczynność zakłada, że indywidualny skarżący podnosi, iż „jego prawa” zostały naruszone przez decyzję administracyjną albo przez odmowę przyjęcia takiej decyzji i że niemiecki porządek prawny nie przyznaje osobom indywidualnym ogólnego prawa do żądania wykonania ustawy.

32. Republika Federalna Niemiec uważa, że rodzaj i zakres kontroli, którą powinny przeprowadzić sądy krajowe, nie są regulowane przez art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Podnosi ona także, że Trybunał nie wypowiadał się dotychczas w szczegółowy sposób na temat tych zagadnień, i uważa, że państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania w zakresie sądownictwa. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec, art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 nie ustanawiają konkretnych wymogów w odniesieniu do zakresu kontroli ochrony sądowej, a wymagają jedynie ustanowienia środka zaskarżenia pozwalającego zakwestionować zgodność z prawem każdej decyzji, działania lub zaniechania, tak co do istoty, jak i w aspekcie proceduralnym.

33. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec przepis prawny taki jak § 113 ust. 1 VwGO, który uzależnia stwierdzenie nieważności decyzji w przedmiocie pozwolenia od naruszenia publicznych praw podmiotowych indywidualnego skarżącego, pozwala uniknąć sprzeczności w ocenie dopuszczalności skargi i jej zasadności. Zauważa ona, że jeżeli – tak jak w przypadku § 42 ust. 2 VwGO – dopuszczalność skargi jest uzależniona od możliwości powołania się na naruszenie własnych praw danego podmiotu, należy widzieć w tym wyraz opinii, zgodnie z którą, w przypadku skarg indywidualnych, jedynie takie naruszenia prawa mogą prowadzić do skutków prawnych pożądanых przez skarżącego, a mianowicie do uchylenia pozwolenia.

34. Republika Austrii uważa, że na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 państwa członkowskie mogą uzależniać możliwość złożenia skargi przed sądem albo od wykazania wystarczającego interesu prawnego, albo od podniesienia naruszenia prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego nakładają taki warunek. Podnosi ona, że ustalenie kryteriów zarówno interesu

niezbędnego do wniesienia skargi do sądu, jak i „naruszenia prawa”, należy do prawa wewnętrznego państw. Republika Austrii podkreśla, że art. 11 dyrektywy 2011/92 stanowi w każdym razie jedynie, że prawo do wniesienia skargi powinno przysługiwać wszystkim członkom zainteresowanej społeczności, którzy mogą wykazać interes prawny. Państwa członkowskie dysponują w ramach art. 11 dyrektywy 2011/92 szerokim zakresem swobodnego uznania, który pozwala również na ograniczenie prawa jednostek do wniesienia skargi wyłącznie do publicznych praw podmiotowych⁹.

2. Ocena

a) Co do dopuszczalności niniejszego zarzutu

35. Na podstawie art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 38 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywa obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób zwięzły okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty. Wynika z tego, że skarga Komisji powinna zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które doprowadziły ją do przekonania, iż dane państwo członkowskie uchybiło któremuś ze zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów¹⁰.

36. Zarówno z argumentów Komisji, jak i z jej żądania dotyczącego niniejszego zarzutu wynika, że dotyczy on konkretnie niezgodności § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Wprawdzie, o ile żądanie Komisji w zakresie tego zarzutu jest sformułowane w sposób mało fortunny, to jednak ze skargi jednoznacznie wynika, że Komisja utrzymuje, iż zgodnie z § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO kontrola sądowa aktów administracyjnych jest ograniczona w tym sensie, że sąd stwierdza nieważność aktu administracyjnego niezgodnego z prawem tylko wtedy, gdy narusza on prawa skarżącego i gdy ograniczenie takie narusza art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

37. Ponadto zarówno odpowiedź na skargę Republiki Federalnej Niemiec, jak i uwagi Republiki Austrii jako interwenienta zawierają w tej kwestii prawnej uwagi jasne i precyzyjne. Ponadto podczas rozprawy Republika Federalna Niemiec podkreśliła fakt, że będące przedmiotem sporu ograniczenie nałożone przez § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO stanowi jeden z filarów niemieckiego prawa administracyjnego i nie jest ono sprzeczne z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75, co potwierdza, że doskonale zrozumiała ona zakres zarzutu.

38. Należy jednakże zauważyć, że zarówno Komisja, jak i Republika Federalna Niemiec przedstawiły również w ramach niniejszego zarzutu uwagi na temat § 4 ust. 1 i 3 UmwRG.

39. Jak wynika z uwag Republiki Federalnej Niemiec, na podstawie tych przepisów pominięcie prowadzenia wymaganej oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne lub wstępnej oceny indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia takiej oceny stanowi naruszenie, które prowadzi bezpośrednio do uchylecia zaskarżonej decyzji, nawet w przypadku skarg wniesionych przez jednostki. Przepisy te stanowią zatem rodzaj *lex specialis* w stosunku do § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO i § 46 VwVfG, gdyż w celu uchylecia aktu w pewnych konkretnych przypadkach nie wymagają ani udowodnienia przez jednostkę naruszenia prawa podmiotowego, ani istnienia związku przyczynowego pomiędzy błędem proceduralnym i treścią zaskarżonej decyzji. Łagodzą one zatem wymogi § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO i § 46 VwVfG.

9 — W rozumieniu praw podmiotowych przyznanych jednostkom przez przepisy prawa publicznego.

10 — Wyrok Komisja/Niderlandy, C-508/10, EU:C:2012:243, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Natomiast Komisja stwierdziła w swojej skardze i w swoich uwagach ustnych wygłoszonych w trakcie rozprawy, że w Niemczech orzecznictwo nie stosuje lub nie interpretuje § 4 ust. 1 i 3 UmwRG w sposób przedstawiony przez Republikę Federalną Niemiec.

41. Niemniej jednak żądanie Komisji w zakresie niniejszego zarzutu dotyczy jedynie § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO. Uważam więc, iż rozpatrywany zarzut dotyczy jedynie zakresu § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, a nie § 4 ust. 1 i 3 UmwRG. W konsekwencji w zakresie, w jakim dotyczy on naruszenia przez Republikę Federalną Niemiec art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 poprzez orzecznictwo w przedmiocie § 4 ust. 1 i 3 UmwRG, pierwszy zarzut jest niedopuszczalny.

42. Ograniczę zatem moją opinię w przedmiocie zarzutu pierwszego do § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO. Natomiast zarzut drugi wyraźnie dotyczy zgodności § 4 ust. 1 UmwRG z prawem Unii.

b) Co do istoty

i) Uwagi wstępne

43. Należy podkreślić, że omawiany zarzut odnosi się do skarg wniesionych przez osoby fizyczne i prawne (zwane dalej „jednostkami”), które nie są pozarządowymi organizacjami ochrony środowiska naturalnego korzystającymi z uprzywilejowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75¹¹.

44. Wspomniane art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75 stanowią, że na decyzje, akty lub zaniechania, o których mowa, odpowiednio, w dyrektywie 2011/92 dotyczącej udziału społeczeństwa lub w art. 24 dyrektywy 2010/75¹² należy wprowadzić możliwość złożenia skargi przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, aby „zakwestionować [ich] materialną lub proceduralną legalność [zgodność z prawem pod względem materialnym lub formalnym]”.

45. W braku uregulowań ustanowionych w tej dziedzinie przez prawo Unii, do każdego państwa członkowskiego należy określenie w swym porządku prawnym sposobów postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, przy czym, zgodnie z zasadą równoważności sposoby te nie mogą być mniej korzystne od sposobów odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego i zgodnie z zasadą skuteczności nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione¹³.

11 — W pkt 45 wyroku *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)* Trybunał orzekł, że „jeśli 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, 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”.

12 — Zatytułowanym „Dostęp do informacji i udział społeczeństwa w procedurze udzielania pozwoleń”.

13 — Zobacz wyroki: w sprawie *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289*, pkt 43; *Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712*, pkt 28. Komisja nie podnosi w ramach niniejszej skargi, że sporny przepis nie respektuje zasady równoważności. Niniejszy zarzut dotyczy więc zasady skuteczności. Sygnalizuję, że oba przywołane wyroki dotyczą art. 10a dyrektywy 85/337. Przypominam jednak, że art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 mają taką samą treść, w kategoriach ich skutków, co art. 10a dyrektywy 85/337. Wynika stąd, że orzecznictwo dotyczące tego artykułu stosuje się odpowiednio do przepisów rozpatrywanych w niniejszej sprawie. Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

46. Należy dodać, że przepisy prawa Unii powinny być interpretowane w świetle celów konwencji z Aarhus, której zamiarem jest włączenie członków zainteresowanej społeczności mających wystarczający interes lub podnoszących wadliwość prawa, do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego oraz ochrony zdrowia ludzkiego¹⁴.

47. Jest oczywiste, że celem rozpatrywanych przepisów prawa Unii jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jest to ich wiodąca zasada, a zatem stanowi istotne źródło wykładni. Uważam, zgodnie z opinią rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 70), że „[c]el udzielenia »szerokiego dostępu« do wymiaru sprawiedliwości określa parametry, w ramach których państwa członkowskie mogą korzystać ze swobody legislacyjnej”.

ii) Ograniczenie dopuszczalności skarg jednostek na podstawie art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75

48. Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75 przewidują wyraźnie możliwość określania, a zatem i ograniczania przez państwa członkowskie dopuszczalności skarg jednostek¹⁵, pod warunkiem że takie ograniczenie jest zgodne z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu przepisy te pozwalają państwom członkowskim na wybór pomiędzy dwoma kryteriami mogącymi ograniczać dopuszczalność skarg wnoszonych przez jednostki.

49. W pkt 38 wyroku *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), Trybunał orzekł, że „[j]eśli chodzi o przesłanki dopuszczalności środków prawnych, [przepisy te przyjmują] 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”¹⁶. Warunki, od których uzależniona została dopuszczalność skarg jednostek, przewidzianych w art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75, wykluczają zatem wytaczanie przez jednostki *actio popularis* w celu kwestionowania legalności decyzji administracyjnych, których dotyczą rozpatrywane dyrektywy¹⁷.

iii) Merytoryczna ocena skargi

50. Pragnę zauważyć, że o ile art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75 stanowią, że państwa członkowskie mogą uzależnić dopuszczalność skarg od spełnienia pewnych warunków, przepisy te przewidują, że w odniesieniu do decyzji, aktów lub zaniechań, o których mowa w owych artykułach należy wprowadzić możliwość skierowania skargi sądowej w celu zakwestionowania ich zgodności z prawem pod względem materialnym lub formalnym.

14 — Zobacz wyrok *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 41; Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 45.*

15 — Artykuł 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 ust. 3 dyrektywy 2010/75 przewidują, a contrario, że interes organizacji pozarządowych uważa się za wystarczający. Zobacz przypis 11 niniejszej opinii.

16 — Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 pozostawiają państwom członkowskim znaczny zakres swobody w celu ustalenia, co stanowi naruszenie prawa (zob. podobnie wyroki: *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 55; Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 50*).

17 — Zobacz opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289), która w pkt 42 opinii stwierdziła, że „[p]rzepisem konwencji z Aarhus przewidującym *actio popularis* jest art. 9 ust. 3, który nie został jeszcze włączony do prawa Unii [...]. Prawo Unii Europejskiej nie wymaga zatem póki co, aby państwa członkowskie zezwalały na *actio popularis*”.

51. Co więcej, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75 wcale nie ograniczają zarzutów, które można podnieść w uzasadnieniu takiego środka¹⁸.

iv) Przyjęte w prawie niemieckim kryterium dotyczące naruszenia prawa podmiotowego skarżącego w celu uzasadnienia prawa do żądania stwierdzenia nieważności aktu niezgodnego z prawem

– Paragraf 42 ust. 2 VwGO i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO

52. Bezsporne jest, że na mocy § 42 ust. 2 VwGO i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO niemieckie prawo administracyjne ogranicza jednocześnie dopuszczalność skarg wnoszonych przez jednostki i ich prawo do żądania uchylecia danego aktu.

53. Przepisy § 42 ust. 2 VwGO uzależniają bowiem dopuszczalność skarg wniesionych przez jednostki od spełnienia warunku podniesienia przez skarżącego, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny albo przez odmowę przyjęcia tego aktu. Ograniczenie to jest – jak mi się wydaje – wyraźnie wymienione w art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75, a Republika Federalna Niemiec bez wątpienia wybrała drugą przesłankę dopuszczalności, którą państwa członkowskie mogą ustanowić w odniesieniu do skarg na mocy tych przepisów.

54. Natomiast § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO – jedyny przepis, którego dotyczy niniejszy zarzut¹⁹ – dotyczy istoty skargi wniesionej przez jednostkę. Przepis ten stanowi, że sąd administracyjny stwierdza nieważność aktu administracyjnego niezgodnego z prawem wyłącznie w zakresie, w jakim narusza on prawo podmiotowe skarżącego. Republika Federalna Niemiec twierdzi również, że kontrola legalności aktu poprzedza analizę naruszenia praw skarżącego przez stwierdzone naruszenia prawa. Dodaje ona, że stwierdzenie nieważności aktu następuje jedynie wtedy, gdy niezgodne z prawem działania lub zaniechania naruszają prawa skarżącego²⁰. Podczas rozprawy w dniu 12 marca 2015 r. Republika Federalna Niemiec złagodziła swoje stwierdzenia, wyjaśniając, że w niektórych przypadkach sądy niemieckie wykazują pragmatyzm sądowy i nie badają niezgodności z prawem aktu administracyjnego wówczas, gdy nie są naruszone prawa podmiotowe.

55. Wynika z tego, że na mocy § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, stwierdzenie nieważności aktu administracyjnego wymaga, aby niezgodność z prawem stwierdzona przez sąd przynajmniej „zbiegała się” z naruszeniem prawa podmiotowego skarżącego²¹, i to nawet jeśli skarga wniesiona przez skarżącego jest dopuszczalna na podstawie § 42 ust. 2 VwGO.

– Naruszenie art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75

56. Jak jasno wynika z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75, wymóg, aby skarżący podniósł „naruszenie prawa”, dotyczy dopuszczalności, a nie istoty skargi.

18 — Zobacz wyroki: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 37; Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 36.

19 — Zobacz pkt 38–41 niniejszej opinii.

20 — Według Republiki Federalnej Niemiec „[z]godnie z § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO sąd stwierdza nieważność aktu administracyjnego oraz ewentualnej decyzji w sprawie sprzeciwu w zakresie, w jakim akt administracyjny jest niezgodny z prawem i z tego względu narusza prawa skarżącego. [...] Przepis ten decyduje o tym, kiedy sąd powinien stwierdzić nieważność aktu administracyjnego w ramach postępowania administracyjnego. Kontrola sądowa odbywa się w dwóch etapach. W trakcie pierwszego etapu sąd bada szczegółowo, czy akt administracyjny jest niezgodny z prawem, to znaczy, czy jest dotknięty jakimkolwiek naruszeniem prawa. W drugim etapie sąd bada, czy »z tego względu«, czyli poprzez stwierdzone naruszenia, prawa »skarżącego« zostały naruszone”. Wyróżnienie moje. Zobacz pkt 40 odpowiedzi na skargę Republiki Federalnej Niemiec.

21 — W sprawie Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712) sąd odsyłający (Bundesverwaltungsgericht, Niemcy) zadał pytanie Trybunałowi w kwestii legalności w świetle prawa Unii owego wymogu „zbieżności” lub „równoległości”. Trybunał nie odpowiedział na to pytanie sądu odsyłającego, uznając, 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” (zob. pkt 55).

57. Należy bowiem przypomnieć, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 i art. 25 ust. 1 dyrektywy 2010/75 wcale nie ograniczają zarzutów co do istoty, które można podnieść w uzasadnieniu środka wniesionego na mocy tych przepisów. Tymczasem ograniczenie prawa do żądania stwierdzenia nieważności aktu nałożone przez § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO skutkuje ograniczeniem zarzutów co do istoty, które mogą być skutecznie przywoływane przez jednostki na poparcie ich skarg.

58. Ograniczając bowiem prawo jednostek do żądania stwierdzenia nieważności aktu do sytuacji, w której ów akt jest przedmiotem (uprzedniego lub równoczesnego) stwierdzenia niezgodności z prawem przez niemiecki sąd administracyjny, § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO ustanawia, oprócz przesłanki dopuszczalności, dodatkową przeszkodę dla prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, która w żaden sposób nie jest przewidziana w art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 i znacznie utrudnia osiągnięcie celu i obniża skuteczność tych dwóch przepisów, ograniczając zakres i użyteczność kontroli sądowej.

59. W tym względzie pragnę zauważyć, że podczas rozprawy w dniu 12 marca 2015 r., w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał w przedmiocie użyteczności dla jednostek samego tylko stwierdzenia niezgodności aktu z prawem, Republika Federalna Niemiec przyznała, że o ile administracja niemiecka może ewentualnie cofnąć akt niezgodny z prawem, o tyle nie jest do tego zobowiązana.

60. Nawet jeśli każda niezgodność z prawem²², choćby najmniejsza, niekoniecznie musi prowadzić do stwierdzenia nieważności aktu, samo tylko stwierdzenie bezprawności aktu przez niemiecki sąd administracyjny nie ma takiej samej mocy prawnej jak stwierdzenie nieważności tego aktu.

61. Ponadto ograniczenie prawa jednostek do żądania stwierdzenia nieważności aktu uznanego za niezgodny z prawem utrudnia ochronę środowiska, ponieważ – jak wynika jasno z motywu 27 dyrektywy 2010/75 – członkowie zainteresowanej społeczności powinni „mieć możliwość odwołania się do wymiaru sprawiedliwości, aby przyczynić się do ochrony prawa do życia w środowisku odpowiednim dla własnego zdrowia i samopoczucia²³”.

62. Uważam zatem, że zarzut pierwszy jest zasadny.

63. Wynika z tego, że Republika Federalna Niemiec, ograniczając na podstawie § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO prawo jednostek do żądania stwierdzenia nieważności aktu do sytuacji, w której ów akt jest lub był przedmiotem stwierdzenia niezgodności z prawem przez niemiecki sąd administracyjny, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

B – W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego istnienia prawa do żądania stwierdzenia nieważności aktu tylko w przypadku zaniechania oceny oddziaływania na środowisko oraz ograniczenia tego prawa w przypadku oceny oddziaływania na środowisko, która została przeprowadzona, lecz w sposób nieprawidłowy (§ 4 ust. 1 UmwRG) i jednoczesnego spełnienia wymogu istnienia związku przyczynowego pomiędzy uchybieniem proceduralnym i rozstrzygnięciem zawartym w decyzji oraz zmiany materialnej sytuacji prawnej skarżącego (§ 46 VwVfG i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO)

64. Niniejszy zarzut dzieli się zatem na dwie części. Pierwsza dotyczy zgodności § 4 ust. 1 UmwRG z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75, natomiast druga dotyczy zgodności z tymi samymi artykułami § 46 VwVfG i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO.

22 – Formalna lub materialna.

23 – Przychyłam się w tym zakresie do opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:422, pkt 92–101), w której stwierdza, że w zakresie zasadności obowiązku, aby jednostka powołała się na prawo podmiotowe, nie jest zgodny z zasadą skuteczności i nie stanowi transpozycji rozpatrywanych przepisów prawa Unii.

1. W przedmiocie części pierwszej – istnienie prawa do żądania stwierdzenia nieważności aktu tylko w przypadku zaniechania oceny oddziaływania na środowisko oraz ograniczenie tego prawa w przypadku oceny oddziaływania na środowisko, która została przeprowadzona, lecz w sposób nieprawidłowy (§ 4 ust. 1 UmwRG)

a) Argumentacja stron

65. Komisja twierdzi, że na podstawie § 4 ust. 1 UmwRG nieważność decyzji w przedmiocie pozwolenia można stwierdzić bez spełnienia dodatkowych wymogów, ustanowionych w § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, jedynie w razie braku oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne. Natomiast, jeśli taka ocena miała miejsce, ale nie odpowiada wymogom dyrektywy 2011/92, nie ma możliwości zakwestionowania jej na podstawie tego przepisu prawa krajowego. Komisja uważa, że § 4 ust. 1 UmwRG jest w konsekwencji niezgodny z art. 11 dyrektywy 2011/92.

66. Zdaniem Komisji z orzecznictwa Trybunału wynika, że w szczególności w przypadku, gdy sporny przepis ma na celu przyznanie praw jednostkom, przepis transponujący dyrektywę powinien być dostatecznie precyzyjny i jasny, a uprawnieni powinni mieć możliwość rozeznania się we wszystkich przysługujących im prawach i w danym wypadku powołania się na nie przed sądem krajowym²⁴. Komisja twierdzi, że w Niemczech taka sytuacja nie ma miejsca i że zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy Republika Federalna Niemiec powinna przyjąć odpowiednie środki, aby temu zaradzić.

67. Republika Federalna Niemiec zauważa, że § 4 ust. 1 i 3 UmwRG reguluje jedynie przypadki, w których ocena oddziaływania na środowisko lub wstępne badanie w zakresie oceny oddziaływania na środowisko nie zostały w ogóle zrealizowane, a także przypadki, w których wstępne badanie w zakresie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne nie spełnia wymogów § 3a zdanie czwarte UVPg.

68. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec w przypadku wszystkich innych uchybień proceduralnych, włącznie z tymi w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w realizacji oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, skarga do sądu oraz prawo do żądania uchylecia aktu administracyjnego możliwe są na podstawie § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO. Dodaje ona, że prawo do żądania stwierdzenia nieważności może wygasnąć jedynie w wyjątkowych okolicznościach, jeżeli spełnione są przesłanki z § 46 VwVfG.

b) Ocena

69. Chociaż synteza pierwszej części zarzutu w postaci opisanej w żądaniach skargi rzeczywiście dotyczy tych dwóch przepisów prawa Unii, to należy jednak stwierdzić, że argumenty zawarte w tej części zarzutu dotyczą wyłącznie art. 11 dyrektywy 2011/92. Ponadto § 4 ust. 1 UmwRG dotyczy jedynie nieprzeprowadzenia oceny skutków i wstępnej oceny indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, co jest przedmiotem dyrektywy 2011/92. Dodam jeszcze, że sama Komisja, zapytana o to na rozprawie, nie była w stanie wyjaśnić znaczenia art. 25 dyrektywy 2010/75 dla pierwszej części niniejszego zarzutu. W tych okolicznościach uważam, że należy go rozumieć w ten sposób, że jest on ograniczony wyłącznie do art. 11 dyrektywy 2011/92.

70. Ta pierwsza część zarzutu drugiego dotyczy sposobu, w jaki art. 11 dyrektywy 2011/92 został przetransponowany do prawa niemieckiego. Dotyczy ona faktu, że § 4 ust. 1 UmwRG jest ograniczony do przypadków, w których nie zostały przeprowadzone ocena oddziaływania na środowisko lub wstępne badanie w zakresie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne.

24 — Wyrok Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-530/11, EU:C:2014:67, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

71. W swej wypowiedzi na temat prawa krajowego Republika Federalna Niemiec wskazała, że „[UmwRG] zawiera przepisy *dotyczące transpozycji* art. 11 dyrektywy [2011/92] oraz art. 25 dyrektywy [2010/75]”²⁵. Podnosi ona także, że „§ 4 UmwRG normuje konsekwencje prawne nieprzeprowadzenia wymaganej oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne (OSWŚN) lub wstępnej oceny indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne. Zgodnie z § 4 ust. 1 i 3 takie uchybienie proceduralne prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji. Ustawa nie zawiera przepisów dotyczących innych uchybień proceduralnych, na przykład, błędnej realizacji oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne; takie uchybienia proceduralne muszą być oceniane zgodnie z § 46 [VwVfG]”²⁶.

72. W drugim pytaniu w sprawie, która doprowadziła do wydania wyroku *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 38), Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) zwrócił się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 10a dyrektywy 85/337, który ma tę samą treść co art. 11 dyrektywy 2011/92²⁷, „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”.

73. Jak wynika z pkt 63 opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:422), Republika Federalna Niemiec stała na stanowisku, „że uregulowania niemieckie spełniają już ten wymóg, gdyż zgodnie z [§ 46 VwVfG] stosowanym wraz z § 4 ust. 1 UmwRG uchylenia decyzji w sprawie wydania zezwolenia można domagać się również w przypadku błędnej oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne”.

74. Jednakże w pkt 37 wyroku Trybunał orzekł, że „[p]rzepisy krajowe transponujące [art. 10a dyrektywy 85/337] 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 sądowniczych”.

75. W sposób wyraźny wynika zatem z wyroku w sprawie *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 32), że zdaniem Trybunału prawo niemieckie ani nie wypełniło, ani nie naprawiło luk § 4 ust. 1 UmwRG w zakresie transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337 (a zatem art. 11 dyrektywy 2011/92).

76. Ponieważ nie widzę żadnego powodu, aby kwestionować to orzecznictwo, uważam, że pierwsza część zarzutu drugiego jest zasadna²⁸.

77. Stąd wniosek, że Republika Federalna Niemiec, ograniczając zakres § 4 ust. 1 UmwRG do uchylenia decyzji ze względu na uchybienia proceduralne w przypadku całkowitego braku wymaganej oceny oddziaływania na środowisko naturalne lub braku wymaganego badania wstępnego uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92.

25 — Wyróżnienie moje. Zobacz pkt 6 odpowiedzi na skargę.

26 — Zobacz pkt 8 odpowiedzi na skargę.

27 — Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

28 — Ta pierwsza część zarzutu drugiego wiąże się logicznie z zarzutem pierwszym. Paragraf 4 ust. 1 UmwRG nie może zapewnić prawidłowej transpozycji art. 10a dyrektywy 85/337 (a zatem art. 11 dyrektywy 2011/92), ponieważ nie znajduje on zastosowania w przypadku nieprawidłowych ocen skutków wywieranych na środowisko naturalne, gdyż zostały one objęte § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, który stanowi przedmiot pierwszego zarzutu, co do którego zaproponowałem, aby Trybunał go uznał za zasadny.

2. W przedmiocie części drugiej: wymóg związku przyczynowego oraz zmiana materialnej sytuacji prawnej

a) Argumentacja stron

78. Komisja twierdzi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niemieckim dotyczącym § 46 VwVfG zakwestionowanie przez jednostkę uchybienia proceduralnego dotyczącego decyzji w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne może prowadzić do stwierdzenia nieważności rzeczony decyzji jedynie wówczas, gdy istnieje konkretna możliwość, że decyzja byłaby inna w braku tego uchybienia („wymóg związku przyczynowego”).

79. Ponadto na skarżącym spoczywa ogólnie ciężar wykazania ewentualnego związku przyczynowego.

80. Komisja podnosi, że w odniesieniu do stosowania dyrektywy 2011/92 rozstrzygnięcie podjęte w postępowaniu dotyczącym wydania decyzji nie jest najważniejszym aspektem. Uważa ona, że dyrektywa 2011/92 powinna zasadniczo zagwarantować, że wszystkie skutki, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne zostaną zbadane, że społeczeństwo zostanie poinformowane o planowanym przedsięwzięciu i że będzie ono miało możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji. Kontrola przestrzegania reguł proceduralnych w tej dziedzinie ma zatem szczególne znaczenie. Prawo krajowe powinno zatem ustanawiać możliwość stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku poważnego błędu w stosowaniu wymogów proceduralnych bez potrzeby wykazania przez skarżącego związku przyczynowego z rozstrzygnięciem zawartym w decyzji. W odniesieniu do dyrektywy 2011/92 za poważne uchybienia proceduralne powinny być uznane przynajmniej naruszenie praw do informacji i udziału społeczeństwa.

81. Zdaniem Komisji, z wyroku *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 52) wynika, że w Niemczech zarówno rozkład ciężaru dowodu, jak i kontrola sądowa nie spełniają kryteriów ustanowionych w dyrektywie 2011/92. Podnosi ona także, że Komisja ds. wykonania konwencji z Aarhus podziela ten punkt widzenia w przedmiocie odnośnych przepisów tej konwencji²⁹.

82. Komisja twierdzi również, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem niemieckim, na podstawie § 113 ust. 1 część pierwsza VwGO, uchybienie proceduralne dotyczące decyzji w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne może prowadzić do stwierdzenia nieważności rzeczony decyzji jedynie wówczas, gdy uchybienie proceduralne narusza prawo podmiotowe skarżącego. Uważa ona, że warunek ten narusza art. 11 dyrektywy 2011/92. Komisja uważa, że pod warunkiem, iż skarga jest dopuszczalna, sąd nie może pominąć uchybień proceduralnych, nawet jeżeli nie naruszają one prawa podmiotowego skarżącego.

83. Republika Federalna Niemiec twierdzi natomiast, że § 46 VwVfG jest zgodny z art. 11 dyrektywy 2011/92. Wymóg istnienia związku przyczynowego nie wpływa co do zasady na realizację celów tego ostatniego przepisu. Ponadto § 46 VwVfG znajduje zastosowanie wyłącznie w przypadku naruszenia przepisów proceduralnych, które nie wchodzą w zakres § 4 ust. 1 i 3 UmwRG.

84. Podnosi ona także, że § 46 VwVfG jest skonstruowany jako norma obronna, która pozwala organowi bronić się przed prawem do żądania stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego. Jako norma obronna § 46 VwVfG jest rozpatrywany przez sąd w ramach badania zasadności skargi.

29 — W pkt 83 sprawozdania z dnia 20 grudnia 2013 r. komisja ds. wykonania konwencji wyraża w tym względzie następującą opinię: „[w] konsekwencji nie jest zgodne z konwencją umożliwienie społeczności kwestionowania w teorii legalności proceduralnej decyzji podlegających art. 6 konwencji, podczas gdy w praktyce powództwa te są systematycznie odrzucane przez sądy jako niedopuszczalne lub bezzasadne ze względu na to, że podnoszone uchybienia proceduralne nie są istotne dla rozstrzygnięcia zawartego w decyzji (to znaczy, że decyzja nie byłaby inna, gdyby uchybienie nie miało miejsca)” [tłumaczenie nieoficjalne].

85. Republika Federalna Niemiec twierdzi, że zgodnie z § 46 VwVfG zawsze można się powołać na okoliczność, że ocena oddziaływania na środowisko została przeprowadzona w sposób nieprawidłowy, i okoliczność ta prowadzi zawsze do powstania po stronie skarżącego prawa do żądania stwierdzenia nieważności w zakresie, w jakim uchybienie proceduralne nie jest w oczywisty sposób pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia zawartego w decyzji. Uważa ona, tak jak Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 49), że przemysłane ograniczenie zakresu badania w przypadku uchybienia proceduralnego nie naraża na szwank realizacji celów dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, jeżeli dotyczy ono uchybień, które nie wywołują w sposób nieunikniony skutków mogących mieć wpływ na decyzję.

86. Republika Federalna Niemiec twierdzi wreszcie, że założenie, zgodnie z którym do skarżącego należy dostarczenie dowodu naruszenia jego prawa, jest bez znaczenia w świetle obowiązującego stanu prawnego.

87. Wskazuje ona na to, że w ramach przeglądu UmwRG przewidziano przyjęcie przepisu wyjaśniającego do transpozycji art. 11 dyrektywy 2011/92.

b) Ocena

88. Należy zauważyć tytułem wstępu, że argumentacja Komisji dotyczy stosowania § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO i § 46 VwVfG do uchybień proceduralnych.

89. Bezsporne jest, że § 4 ust. 1 UmwRG dotyczy tylko nieprzeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne lub wstępnej oceny indywidualnego przypadku w związku z podleganiem obowiązkowi przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, a nie ich realizacji w sposób obarczony błędami lub uchybieniami. W tym ostatnim przypadku zaskarżona decyzja jest nieważna tylko wtedy, gdy uchybienie proceduralne spełnia zarówno wymóg naruszenia prawa podmiotowego skarżącego zgodnie z § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, jak i warunki ustanowione w § 46 VwVfG.

90. Zgodnie z moją opinią w przedmiocie pierwszego zarzutu jestem zdania, że jeśli chodzi o błędną realizację oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne lub wstępnej oceny indywidualnego przypadku w związku z obowiązkiem przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne, ograniczenia nałożone przez § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO w zakresie uzasadnienia prawa do żądania uchylenia zaskarżonej decyzji naruszają art. 11 dyrektywy 2011/92.

91. Jeżeli chodzi o § 46 VwVfG dotyczący uchybień proceduralnych, z uwag przedstawionych przez Republikę Federalną Niemiec i z brzmienia tego przepisu wynika jasno, że ustanawia on kryterium dotyczące związku przyczynowego pomiędzy wskazanym uchybieniem proceduralnym i brzmieniem ostatecznej zaskarżonej decyzji (zwane dalej „kryterium związku przyczynowego”)³⁰.

92. W pkt 47 i 48 wyroku *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712), Trybunał orzekł, że prawodawca Unii „[n]ie zamierzał [...] powiązać możliwości powołania się na uchybienie proceduralne z przesłanką, by miało ono wpływ na brzmienie ostatecznej zaskarżonej decyzji. [...] 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 przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne i mogących mieć istotny wpływ na to środowisko, kontrola przestrzegania zasad proceduralnych w tej dziedzinie ma szczególne znaczenie.

30 — Z brzmienia § 46 VwVfG wynika, że przepis ten dotyczy jedynie uchybień proceduralnych „względnych”, a mianowicie tych, które stanowią naruszenie aktu, który nie jest „nieważny” na podstawie § 44 VwVfG (uchybień „bezwzględnych”).

Zgodnie z celem polegającym na przyznaniu zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, społeczność ta powinna zatem zasadniczo mieć możliwość powołania się na wszelkie uchybienia proceduralne w uzasadnieniu środka prawnego dotyczącego zakwestionowania zgodności z prawem decyzji określonych w tej dyrektywie”.

93. Stąd wniosek, że na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 wymóg istnienia związku przyczynowego jest co do zasady wykluczony.

94. Trybunał jednak uściślił tę ocenę w pkt 49 tego samego wyroku, uznając, że nie każde uchybienie proceduralne nieuchronnie wpływa na brzmienie ostatecznej zaskarżonej decyzji, a w rezultacie nie musi koniecznie prowadzić do naruszenia prawa podmiotowego. W tych okolicznościach prawo państwa członkowskiego może stanowić, że skarga taka nie jest dopuszczalna.

95. Moim zdaniem, to uściślenie powinno dotyczyć nie tylko dopuszczalności skargi, ale też jej zasadności, pod warunkiem jednak, że uchybienie proceduralne było znikome, a w konsekwencji nie miało wpływu na „poprawę informacji i udział społeczeństwa w ramach oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne”.

96. Ponieważ prawo do poprawy informacji i udziału społeczeństwa stanowi w sposób oczywisty jeden z fundamentów dyrektywy 2011/92³¹ i ratio legis samego art. 11, przychyliam się do opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:422, pkt 106), w której zauważa on, że „[w] odniesieniu do szczególnie istotnych przepisów proceduralnych w celu przeprowadzenia postępowania administracyjnego należy w całości zrezygnować z wymogu przyczynowości”.

97. Tymczasem należy stwierdzić, że z wyjątkiem uchybień przewidzianych przez § 44 VwVfG³² i § 4 ust. 1 UmwRG prawo niemieckie na podstawie § 46 VwVfG, dla uzasadnienia stwierdzenia nieważności tego aktu, wymaga we wszystkich przypadkach, czyli nawet w przypadku uchybień proceduralnych dotyczących informacji i udziału społeczeństwa, istnienia związku przyczynowego między uchybieniem i treścią zaskarżonej decyzji ostatecznej.

98. Moim zdaniem, niezależnie od kwestii ciężaru dowodu w tym zakresie ów wymóg wynikający z § 46 VwVfG nadmiernie utrudnia wykonywanie praw do środka prawnego i dostępu do wymiaru sprawiedliwości jednostek i narusza w ten sposób art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

99. W każdym razie, jeśli chodzi o kwestię ciężaru dowodu, Trybunał orzekł w pkt 52 wyroku *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712), iż w Niemczech „okazuje się, że w celu wykazania naruszenia prawa do wnoszącego środek prawny należy ogólnie uzasadnienie [wskazanie ogólnego uzasadnienia], 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”.

100. Pragnę zauważyć, że Republika Federalna Niemiec zamierza zresztą wydać przepis wyjaśniający odnośnie do ciężaru dowodu dotyczącego kryterium związku przyczynowego³³.

31 — Oraz dyrektywy 2010/75.

32 — Jak wynika z jego brzmienia, § 44 VwVfG dotyczy jedynie uchybień „szczególnie poważny[ch]”. Ponadto uchybienia, o których mowa w § 44 ust. 2 VwVfG, nie są tak naprawdę uchybieniami w zakresie informacji i udziału społeczeństwa w ocenie skutków dla środowiska przedsięwzięć publicznych lub prywatnych.

33 — Zobacz pkt 69 odpowiedzi na skargę.

101. Wynika stąd, że nakładając na podstawie § 46 VwVfG wymóg istnienia związku przyczynowego między uchybieniami proceduralnymi odnoszącymi się do informacji i udziału społeczeństwa oraz brzmieniem zaskarżonej decyzji ostatecznej w celu uzasadnienia stwierdzenia jej nieważności, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy Rady 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

C – W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego zakazu przedstawienia zastrzeżeń (§ 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG)

1. Argumentacja stron

102. Komisja uważa, że ustanowione w § 2 ust. 3 UmwRG, § 73 ust. 4 VwVfG i w orzecznictwie niemieckim ograniczenie prawa do wniesienia skargi do zastrzeżeń sformułowanych w toku postępowania administracyjnego jest sprzeczne z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Podnosi ona, że owe reguły wykluczające nadmiernie komplikują prawa zainteresowanej społeczności do zakwestionowania zgodności decyzji z prawem, stanowią przeszkodę w ustanowionym w dyrektywach 2011/92 i 2010/75 szerokim dostępie do wymiaru sprawiedliwości oraz w konwencji z Aarhus i ograniczają skuteczną ochronę sądową zainteresowanej społeczności.

103. Komisja podkreśla, że postępowanie sądowe jest postępowaniem autonomicznym, w trakcie którego powinno być możliwe całościowe zbadanie zgodności decyzji w kategoriach proceduralnych i materialnych, i że dopuszczalne środki odwoławcze nie mogą być ograniczone do środków, które zostały już podniesione w krótkim terminie wyznaczonym na przedstawienie zastrzeżeń w toku postępowania administracyjnego.

104. Komisja nie zgadza się ze stanowiskiem Republiki Federalnej Niemiec, wedle którego przepisy niemieckie dotyczące wykluczenia niektórych zastrzeżeń są niezbędne ze względów pewności prawa i efektywności postępowania. Zdaniem Komisji terminy prekluzyjne kwestionowania przed sądem decyzji organów administracyjnych są wystarczające do tego, aby zagwarantować pewność prawa i skuteczność procedur.

105. Republika Federalna Niemiec uważa, że przepisy § 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG są zgodne z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

106. Republika Federalna Niemiec twierdzi, że podobne przepisy zakazujące przedstawienia zastrzeżeń stanowią integralną część krajowego systemu prawnego. Uważa ona, że art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 pozwalają państwom członkowskim na utrzymanie instytucji ich systemu sądowego w rozpatrywanej dziedzinie.

107. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec prekluzja jest oparta na koncepcji przedawnienia, a jej funkcja polega w szczególności na zapewnieniu, aby interesy sprzeczne w stosunku do danego przedsięwzięcia były, w miarę możliwości, uzgodnione na wczesnym etapie postępowania administracyjnego. W konsekwencji zasady prekluzji mają szczególne znaczenie w ramach wielobiegunowych stosunków prawnych pomiędzy chronionymi sferami prawnymi, z jednej strony inwestora przedsięwzięcia, a z drugiej – osób trzecich, których to przedsięwzięcie może dotyczyć.

108. Republika Federalna Niemiec twierdzi, że prekluzja nie utrudnia ani nie uniemożliwia takiej kontroli, lecz przeciwnie, gwarantuje, iż kontroli sądu poddane zostają okoliczności faktyczne wyjaśnione możliwie najbardziej wyczerpująco i obejmujące wszystkie istotne, zbadane szczegółowo zagadnienia. Podnosi ona, że objęte prekluzją są tylko te okoliczności, na które skarżący w sposób niedozwolony nie powołał się w ramach postępowania administracyjnego.

109. Republika Austrii jest zdania, że ustanowienie konkretnych norm ograniczających prawo do wniesienia skargi mieści się w zakresie organizacji postępowania krajowego. Podnosi ona w konsekwencji we wszystkich przypadkach zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich.

110. W opinii Republiki Austrii podstawowa zasada austriackiego i niemieckiego prawa administracyjnego i ich odpowiednich procedur oceny oddziaływania na środowisko polega na tym, że osoby mogą dochodzić praw przysługujących im w postępowaniu administracyjnym jedynie w zakresie, w jakim uczestniczą w tym postępowaniu.

111. Republika Austrii podnosi, że reguła wykluczająca jest istotnym instrumentem zapewnienia szybkiego i skutecznego postępowania administracyjnego. Uważa ona, że w przeciwnym razie można by wedle własnej woli opóźniać wydanie decyzji w postępowaniu poprzez podnoszenie nowych zastrzeżeń dotyczących całkowicie nowych zagadnień lub podnoszenie ich przez osoby, które dotąd nie brały udziału w postępowaniu. Sprzeciwiałoby się to całkowicie w ogólności zasadzie pewności prawa, a w szczególności interesowi inwestora w uzyskaniu decyzji w rozsądnych ramach czasowych.

2. Ocena

112. Prawdą jest, że państwa członkowskie, na podstawie swojej autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75³⁴.

113. Jednakże należy przypomnieć, że zgodnie z tymi artykułami na decyzje, akty lub zaniechania, o których mowa, odpowiednio, w dyrektywie 2011/92 dotyczącej udziału społeczeństwa lub w art. 24 dyrektywy 2010/75 należy wprowadzić możliwość złożenia skargi przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym ustawą, aby zakwestionować ich zgodność z prawem pod względem materialnym lub formalnym, bez ograniczenia zarzutów, na jakie można powołać się na poparcie odpowiedniego środka prawnego³⁵.

114. Tymczasem § 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG ograniczają wyraźnie zarzuty, które mogą zostać podniesione przez skarżącego na poparcie odwołania na drodze sądowej.

115. Chociaż art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 ust. 4 dyrektywy 2010/75 nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed zwróceniem się do sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego, to jednak przepisy te nie pozwalają w żaden sposób na ograniczenie zarzutów, które mogą zostać podniesione przez skarżącego na poparcie późniejszej skargi na drodze sądowej.

116. Należy stwierdzić zgodnie z uwagami Komisji, że sądowe środki zaskarżania są niezależne od postępowania administracyjnego i od administracyjnych środków odwoławczych.

117. W konsekwencji jestem zdania, że przepisy krajowe wprowadzają dodatkową przeszkodę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, która nie została przewidziana w art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

118. Moim zdaniem owa dodatkowa przeszkoda nie może znaleźć uzasadnienia we względach pewności prawa, zważywszy, że terminy prekluzyjne podważania przed sądem decyzji organów administracyjnych są w tym względzie wystarczające.

34 — Zobacz podobnie wyrok Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 30.

35 — Zobacz pkt 44 niniejszej opinii.

119. Jeśli chodzi o argument skuteczności procedur administracyjnych, to wprawdzie możliwość sformułowania „zastrzeżeń” po raz pierwszy w toku postępowania sądowego może okazać się „problematyczna”, o tyle jednak wystarczy przypomnieć, że celem realizowanym przez art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 jest zapewnienie szerokiego dostępu do organów sądowiczych. Prawodawca Unii wyraźnie uprzywilejował ten cel w stosunku do skuteczności procedur administracyjnych, z myślą o przyczynieniu się do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska i zdrowia ludzi³⁶.

120. Wynika stąd, że Republika Federalna Niemiec, ograniczając w § 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG czynną legitymację procesową i zakres kontroli sądowej do zarzutów, które zostały już przedstawione w terminie ustanowionym w postępowaniu administracyjnym, które doprowadziło do wydania decyzji, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 dyrektywy 2010/75.

D – W przedmiocie zarzutów czwartego i piątego dotyczących ograniczenia w czasie stosowania art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75

1. Argumentacja stron

a) W przedmiocie argumentu czwartego

121. Komisja przypomina, że pierwotna wersja § 2 ust. 1 UmwRG była niezgodna z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 w zakresie, w jakim wersja ta w szczególności ograniczała czynną legitymację procesową organizacji ochrony środowiska do przepisów prawa przyznających prawa jednostkom. Podnosi ona, że w dniu 8 listopada 2012 r., w następstwie wyroku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), Bundestag przyjął zmianę UmwRG, która weszła w życie w dniu 29 stycznia 2013 r. i wykreślił w § 2 ust. 1 UmwRG słowa „przyznają prawa jednostkom” w celu usunięcia istniejącego dotychczas naruszenia prawa.

122. Komisja uważa jednak, że obowiązywanie nowej wersji UmwRG jest ograniczone w czasie, gdyż § 5 ust. 4 UmwRG, w brzmieniu zmienionym, stanowi, iż jedynie te postępowania, które były nadal zawisłe w dniu 12 maja 2011 r. [dzień, w którym wydano wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] lub które zostały wszczęte po tej dacie, ale nie zostały zakończone prawomocnym orzeczeniem do dnia 29 stycznia 2013 r. (dzień wejścia w życie zmienionej UmwRG) powinny być rozstrzygnięte zgodnie z nową wersją UmwRG.

123. Zdaniem Komisji w odniesieniu do postępowań wszczętych po dniu 25 czerwca 2005 r. i zakończonych przed dniem 12 maja 2011 r. czynna legitymacja procesowa organizacji ochrony środowiska pozostaje zatem ograniczona do przepisów, które przyznają prawa jednostkom. Uważa ona, że biorąc pod uwagę zbieżność w niemieckim prawie administracyjnym dopuszczalności skargi i zakresu kontroli sądowej w trakcie badania istoty sprawy, to ograniczenie temporalne ma również wpływ na zakres kontroli sądowej.

³⁶ — Zobacz analogicznie wyrok Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 27–29.

124. Zdaniem Komisji, przepis przejściowy, o którym mowa w § 5 ust. 4 UmwRG, przedłużył w odniesieniu do skarg stowarzyszeń środowiskowych istnienie sytuacji prawnej sprzecznej z prawem Unii w zakresie, w jakim nadal wyłącza on w znacznym stopniu – w odniesieniu do rozpatrywanych skarg – kontrolę przepisów proceduralnych. W konsekwencji twierdzi ona, że biorąc pod uwagę postępowania wyłączone *ratione temporis* na podstawie przepisu przejściowego, o którym mowa w § 5 ust. 1 i 4 oraz § 2 ust. 5 UmwRG, przepis ten narusza art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

125. Republika Federalna Niemiec podnosi, że § 5 ust. 4 UmwRG ma charakter czysto deklaratoryjny i nie ma żadnej mocy normującej. Jego celem jest wyłącznie ułatwienie stosowania UmwRG sądowi zobowiązanemu do jego stosowania. Zgodnie z § 5 ust. 4 UmwRG postępowania odwoławcze, które nie zostały jeszcze prawomocnie zakończone, muszą być zakończone zgodnie z nowymi przepisami UmwRG obowiązującymi od dnia 29 stycznia 2013 r. Natomiast zmiana przepisów nie miała żadnego wpływu na postępowania odwoławcze, które zostały prawomocnie zakończone przed wydaniem wyroku Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Uważa ona, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału³⁷ postępowania te nie powinny być wznowione.

b) W przedmiocie zarzutu piątego

126. Komisja utrzymuje, że wykluczenie przez § 5 ust. 1 akapit pierwszy UmwRG i § 5 ust. 4 UmwRG postępowań administracyjnych, które zostały wszczęte przed dniem 25 czerwca 2005 r., narusza art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Podnosi ona, że istnienie naruszenia zostało potwierdzone przez Trybunał w pkt 30 zaskarżonego wyroku Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712). Uważa również, że § 5 ust. 1 akapit drugi UmwRG, który wyłącza z zakresu stosowania UmwRG decyzje, które stały się wykonalne przed dniem 15 grudnia 2006 r. (dniem wejścia w życie UmwRG) naruszają art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

127. Republika Federalna Niemiec informuje, że przygotowuje zmianę UmwRG, która dokona transpozycji pkt 31 wyroku Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712), w którym Trybunał orzekł, iż zgodnie z art. 11 dyrektywy 2011/92 postępowania wszczęte przed dniem 25 czerwca 2005 r. nie mogły zostać wyłączone z zakresu stosowania UmwRG. Jeśli chodzi o § 5 ust. 1 akapit drugi UmwRG, Republika Federalna Niemiec uważa, że przepis ów wyłącza z zakresu stosowania tej ustawy postępowania, które w chwili jego wejścia w życie, zakończyły się wydaniem prawomocnego orzeczenia, zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej. Uważa ona, iż zarówno dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne. Zdaniem Republiki Federalnej Niemiec państwo członkowskie nie jest zobowiązane do ponownego rozpatrzenia i uchylecia prawomocnego orzeczenia sądowego, jeżeli okaże się, że narusza ono prawo Unii³⁸. Uważa ona, że dotyczy to również już zakończonych procedur administracyjnych, które doprowadziły do wydania decyzji, które nie były nawet przedmiotem skargi i które w ten sposób stały się wykonalne, a zatem niezaskarżalne.

37 — Zobacz wyroki: Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513; Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178; Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506.

38 — Zobacz wyroki: Köbler, C-224/01 EU:C:2003:513; Kapferer, C-234/04, EU:C:2006:178; Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506.

2. Ocena

a) Uwagi wstępne

128. Termin transpozycji przepisów art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 został ustalony na dzień 25 czerwca 2005 r.

129. Tymczasem z akt sprawy przed Trybunałem wynika jasno, że UmwRG, która dokonuje transpozycji tych przepisów do prawa niemieckiego, zawiera wiele przepisów, mianowicie § 5 ust. 1 akapity pierwszy i drugi oraz § 5 ust. 4 UmwRG, które w niektórych aspektach ograniczyły stosowanie tej ustawy w odniesieniu do okresu po dniu 25 czerwca 2005 r.

130. Republika Federalna Niemiec w celu uzasadnienia tych ograniczeń podnosi zasadę powagi rzeczy osądzonej.

131. Wprawdzie zasada powagi rzeczy osądzonej ma zasadnicze znaczenie, zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych, niemniej jednak państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności wewnętrzne ani na przepisy własnego porządku prawnego krajowego, nawet konstytucyjne, dla usprawiedliwienia nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z dyrektyw Unii³⁹.

132. Zapewne dla zagwarantowania stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne. Prawo Unii nie zobowiązuje zatem sądu krajowego do zaprzestania stosowania krajowych zasad proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie sytuacji w porządku krajowym, która jest niezgodna z tym prawem⁴⁰.

133. Jednakże w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE, po stwierdzeniu przez Trybunał, iż został naruszony przepis prawa Unii (jedyne zadanie wyznaczone Trybunałowi w tym artykule), zadaniem państwa członkowskiego jest podjąć na mocy art. 260 ust. 1 TFUE środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału, przy czym kwestia tego, jakie powinny to być środki, nie jest przedmiotem wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE⁴¹.

134. Okoliczność przywołana przez Republikę Federalną Niemiec, zgodnie z którą ograniczenia czasowe stosowania UmwRG wprowadzone przez § 5 ust. 1 akapit drugi i § 5 ust. 4 UmwRG były konieczne w celu przestrzegania zasady powagi rzeczy osądzonej i – analogicznie – stabilności postępowań administracyjnych prowadzących do wydania aktów, które stały się wykonalne, nawet gdyby została ona wykazana, wiąże się zatem w każdym razie z wykonaniem ewentualnego wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom i nie może mieć żadnego wpływu na stwierdzenie uchybienia na podstawie niniejszych zarzutów.

135. Po przedstawieniu powyższych uwag zbadam najpierw zarzut piąty.

39 — Wyrok Komisja/Włochy, 100/77, EU:C:1978:78, pkt 21.

40 — Wyrok Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Węgry, C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 33, 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

b) Zarzut piąty dotyczący ogólnego opóźnienia stosowania

136. W pkt 31 wyroku *Gemeinde Altrip i in.* (C-72/12, EU:C:2013:712) Trybunał orzekł, „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*⁴²”.

137. Tymczasem § 5 ust. 1 akapit pierwszy UmwRG stanowi, że ustawa ta znajduje zastosowanie jedynie do postępowań administracyjnych, które wszczęto lub które powinny zostać wszczęte *po* dniu 25 czerwca 2005 r.

138. W rezultacie uważam, że Republika Federalna Niemiec, wykluczając na mocy § 5 ust. 1 akapit pierwszy UmwRG zastosowanie tej ustawy do wszystkich postępowań administracyjnych wszczętych przed dniem 25 czerwca 2005 r., nawet tych, które doprowadziły do wydania pozwolenia po tej dacie, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

139. Ponadto § 5 ust. 1 akapit drugi UmwRG przewiduje, iż jej pierwszego akapitu nie stosuje się do postępowań administracyjnych, w których decyzje stały się wykonalne przed dniem 15 grudnia 2006 r., czyli datą wejścia w życie UmwRG.

140. Wynika stąd, że ten przepis prawa krajowego wyłącza stosowanie UmwRG do postępowań administracyjnych, które doprowadziły do wydania pozwolenia między dniem 25 czerwca 2005 r. (upływ terminu transpozycji) i dniem 15 grudnia 2006 r.

141. W rezultacie uważam, że Republika Federalna Niemiec, wykluczając na podstawie § 5 ust. 1 akapit drugi stosowanie UmwRG do postępowań administracyjnych, w których decyzje stały się wykonalne przed dniem 15 grudnia 2006 r., uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

c) Zarzut czwarty dotyczący ograniczenia w czasie stosowania przepisów odnośnie do skarg wniesionych przez organizacje ochrony środowiska

142. Na podstawie art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 ust. 3 dyrektywy 2010/75 uważa się, że organizacje ochrony środowiska posiadają wystarczający interes albo prawa, które mogą zostać naruszone, w zależności od tego, czy ustawodawstwo krajowe korzysta z jednej, czy z drugiej z tych przesłanek dopuszczalności skargi⁴³. Wynika stąd, że stowarzyszenia te posiadają uprzywilejowany dostęp do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z rzeczonymi artykułami od czasu ich wejścia w życie w dniu 25 czerwca 2005 r.

143. Jednakże w wyroku w sprawie *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 36) Trybunał stwierdził, że prawo niemieckie uzależniało dopuszczalność skargi wniesionej przez stowarzyszenie ochrony środowiska od okoliczności, że stowarzyszenie to podniosło, iż zaskarżona decyzja administracyjna narusza indywidualne prawo, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawo podmiotowe. Trybunał orzekł, że „jeśli dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzję, akty

42 — Wyróżnienie moje.

43 — Zobacz wyrok *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 40.

lub zaniechania wspomniane w art. 10a dyrektywy 85/337, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, takie ograniczenie nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska, w przeciwnym razie naruszy to art. 10a akapit trzeci, zdanie ostatnie dyrektywy 85/337⁴⁴. Stowarzyszenia ochrony środowiska powinny koniecznie mieć możliwość podniesienia przed sądem przepisów prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność⁴⁵.

144. Choć Republika Federalna Niemiec zmieniła UmwRG w celu naprawienia naruszenia prawa organizacji ochrony środowiska do uprzywilejowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ponieważ nowa wersja UmwRG weszła w życie w dniu 29 stycznia 2013 r., o tyle zmiana ta ma ograniczony zasięg czasowy. Zgodnie bowiem z § 5 ust. 4 UmwRG jest ona ograniczona do postępowań administracyjnych, postępowań w przedmiocie wydawania pozwoleń i postępowań odwoławczych będących w toku w dniu 12 maja 2011 r. lub które zostały wszczęte po tej dacie i nie zostały jeszcze zakończone z walorem wykonalności w dniu 29 stycznia 2013 r.

145. Wynika stąd, że zgodnie z uwagami Komisji do pozostałych postępowań, które nie są objęte tymi zmianami, nadal stosuje się poprzednia wersja UmwRG.

146. Zważywszy, że organizacje ochrony środowiska posiadają uprzywilejowany dostęp do wymiaru sprawiedliwości od dnia 25 czerwca 2005 r. i że przepisy prawa niemieckiego, przyjęte w celu transpozycji tego artykułu, powinny mieć także zastosowanie do postępowań w przedmiocie wydawania pozwoleń wszczętych *przed* dniem 25 czerwca 2005 r., o ile doprowadziły one do wydania pozwolenia po tej dacie, jestem zdania, że Republika Federalna Niemiec, ograniczając, zgodnie z nową wersją § 5 ust. 4 UmwRG, stosowanie w czasie prawa organizacji ochrony środowiska do uprzywilejowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75.

V – W przedmiocie kosztów

147. Na mocy art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja nie wniosła o obciążenie kosztami Republiki Federalnej Niemiec, zatem każda ze stron ponosi własne koszty.

148. Na podstawie art. 140 § 1 tego regulaminu, zgodnie z którym państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Republika Austrii pokrywa własne koszty.

VI – Wnioski

149. W świetle przedstawionych rozważań, przytaczając najpierw te zarzuty, które dotyczą dwóch odnośnych dyrektyw, a kończąc na tym, który dotyczy wyłącznie dyrektywy 2011/92, proponuję, aby Trybunał orzekł, co następuje:

- 1) Republika Federalna Niemiec,
 - ograniczając na podstawie § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO prawo jednostek do żądania stwierdzenia nieważności aktu do sytuacji, w której ów akt jest lub był przedmiotem stwierdzenia niezgodności z prawem przez niemiecki sąd administracyjny,

44 — Wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 45.

45 — Ibidem, pkt 48.

- nakładając na podstawie § 46 VwVfG wymóg istnienia związku przyczynowego między uchybieniami proceduralnymi odnoszącymi się do informacji i udziału społeczeństwa oraz brzmieniem zaskarżonej decyzji ostatecznej w celu uzasadnienia stwierdzenia jej nieważności,
- ograniczając na mocy § 2 ust. 3 UmwRG i § 73 ust. 4 VwVfG czynną legitymację procesową i zakres kontroli sądowej do zarzutów, które zostały podniesione w terminie wyznaczonym na zgłaszanie zarzutów w trakcie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania decyzji,
- wyłączając na podstawie § 5 ust. 1 akapit drugi stosowanie UmwRG do postępowań administracyjnych, w których decyzje stały się wykonalne przed dniem 15 grudnia 2006 r. oraz
- ograniczając, zgodnie z nową wersją § 5 ust. 4 UmwRG, stosowanie w czasie prawa organizacji ochrony środowiska do uprzywilejowanego dostępu do wymiaru sprawiedliwości,

uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko i 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).

- 2) Republika Federalna Niemiec ograniczając zakres § 4 ust. 1 UmwRG do stwierdzenia nieważności decyzji ze względu na uchybienia proceduralne w przypadku całkowitego braku wymaganej oceny oddziaływania na środowisko naturalne lub braku wymaganego badania wstępnego, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 11 dyrektywy Rady 2011/92.
- 3) Komisja Europejska, Republika Federalna Niemiec i Republika Austrii pokryją własne koszty.