



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 15 marca 2018 r.*

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

W sprawie C-470/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) postanowieniem z dnia 29 lipca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 sierpnia 2016 r., w postępowaniu:

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

przeciwko

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Irlandia,

Attorney General,

przy udziale:

EirGrid plc,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, C.G. Fernlund, J.C. Bonichot (sprawozdawca), A. Arabadjiev i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 czerwca 2017 r.,

* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu North East Pylon Pressure Campaign Ltd i M. Sheehy przez D. Courtney i B. Sawey, solicitors, oraz przez M. O'Donnella, barrister, C. Hughesa, barrister, E. Keane'a, SC, i C. Bradleya, SC,
- w imieniu An Bord Pleanála przez A. Doyle'a, solicitor, B. Foley, barrister, oraz N. Butler, SC,
- w imieniu Attorney General i Minister for Communications, Climate Action and Environment (dawniej Minister for Communications, Energy and Natural Resources) przez E. Creedon i E. McKennę, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. McDowella, barrister,
- w imieniu Irlandii przez R. Mulcahy'ego, SC, oraz G. Gilmore, barrister,
- w imieniu EirGrid plc przez D. Nagle, solicitor, S. Dodda, barrister, M. Cusha, S.C., oraz E. Cassidy'ego, solicitor,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Zadrę, G. Gattinarę oraz J. Tomkina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 października 2017 r.,

wyduje następujący:

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po pierwsze, wykładni 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 (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), a po drugie, Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między North East Pylon Pressure Campaign Limited i Maurą Sheehy a An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministrem ds. łączności, energii i zasobów naturalnych, Irlandia, zwanym dalej „ministrem”), Irlandią i Attorney General w przedmiocie ustalenia kosztów związanych z oddaleniem wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej wobec procesu w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję poprzedzającego wdrożenie połączenia sieci elektrycznej.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Artykuł 1 konwencji z Aarhus, zatytułowany „Cel”, stanowi:

„W celu przyczynienia się do ochrony prawa każdej osoby, z obecnego oraz przyszłych pokoleń, do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia i pomyślności każda ze stron zagwarantuje, w sprawach dotyczących środowiska, uprawnienia do dostępu do informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji”.

- 4 Artykuł 3 tej konwencji, zatytułowany „Postanowienia ogólne”, stanowi w ust. 8:

„Każda ze stron zapewnia, że [by] osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowieniami niniejszej konwencji nie są [nie były] w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. Przepis ten nie narusza kompetencji sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym”.

- 5 W odniesieniu do prawa społeczeństwa do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji w dziedzinie środowiska w art. 6 wspomnianej konwencji ustalono szczegółowo zasady w odniesieniu do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do tej konwencji, podczas gdy jej art. 7 i 8 dotyczą w szczególności – pierwszy z nich – planów, programów i wytycznych polityki mających znaczenie dla środowiska, a drugi – przygotowywania przepisów wykonawczych lub powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

- 6 Zgodnie z art. 9 tej konwencji, zatytułowanym „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości”:

„[...]

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

[...]

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

[...]

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

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewnia, że [by] członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli [mieli] dostęp do

administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo i bez naruszania postanowień ust. 1 procedury, o których mowa powyżej w ust. 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty [...].”

Prawo Unii

7 Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 brzmi następująco:

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

[...]

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

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

[...]

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 [wszczęciem] 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 [niedyskryminacyjna ze względu na koszty].

[...]”.

8 Artykuł 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009 (Dz.U.2013, L 115, s. 39) określa „wytyczne dotyczące terminowego rozwoju i interoperacyjności priorytetowych korytarzy i obszarów transeuropejskiej infrastruktury energetycznej”.

9 Artykuł 8 tego rozporządzenia, zatytułowany „Organizacja procesu wydawania pozwoleń”, nakłada na państwa członkowskie obowiązek wyznaczenia „jednego właściwego organu krajowego odpowiedzialnego za ułatwianie i koordynowanie procesu wydawania pozwoleń dla projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania”.

Prawo irlandzkie

- 10 Z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, że wymóg „niezbyt drogiego [niedyskryminacyjnego ze względu na koszty]” postępowania przewidziany w art. 11 dyrektywy 2011/92 zawarty w art. 50B Planning and Development Act, 2000 (ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym) ze zmianami (zwanej dalej „PDA”), który stanowi:

„1) Niniejszy artykuł ma zastosowanie w następujących postępowaniach:

- a) postępowaniach przed High Court [(wysokim trybunałem, Irlandia)] w przedmiocie kontroli sądowej lub postępowaniach o wyrażenie zgody na wystąpienie o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej:
 - i) dotyczącej decyzji lub domniemanych decyzji, jakie zostały wydane lub jakie zostały przypuszczalnie wydane,
 - ii) dotyczącej podjętych lub domniemane podjętych działań lub
 - iii) dotyczącej zaniechania podjęcia działań na podstawie przepisów prawa państwa wprowadzających w życie,

[między innymi] przepis dyrektywy [2011/92], do którego ma zastosowanie art. 10a [...]”.

- 11 Artykuł 50B ust. 3 stanowi:

„Sąd może zasądzić koszty postępowania od strony postępowania, do którego niniejszy artykuł ma zastosowanie, jeżeli sąd uzna to za właściwe

- a) jeżeli sąd uznał, że roszczenie lub wzajemne roszczenie strony jest błahе lub wynikające ze złej wiary;
- b) z uwagi na sposób prowadzenia postępowania przez stronę; lub
- c) gdy strona dopuściła się obrazy sądu”.

- 12 Artykuł 50B ust. 4 omawianej ustawy stanowi:

„Ustęp 2 pozostaje bez wpływu na uprawnienie sądu do zasądzenia kosztów na rzecz strony, jeżeli zagadnienie ma wyjątkowe znaczenie publiczne i jeżeli w szczególnych okolicznościach sprawy zasądzenie to leży w interesie wymiaru sprawiedliwości”.

- 13 Artykuł 3 Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [ustawy z 2011 r. o ochronie środowiska (przepisy różne), zwanej dalej „ustawą z 2011 r.”) stanowi:

„[...]”

3) Sąd może zasądzić koszty postępowania od strony postępowania, do którego niniejszy artykuł ma zastosowanie, jeżeli sąd uzna to za właściwe

- a) jeżeli sąd uznał, że roszczenie lub wzajemne roszczenie strony jest błahе lub złożone w złej wierze;
- b) z uwagi na sposób prowadzenia postępowania przez stronę; lub
- c) gdy strona dopuściła się obrazy sądu.

4) Ustęp 1 pozostaje bez wpływu na uprawnienie sądu do zasądzenia kosztów na rzecz strony, jeżeli zagadnienie ma wyjątkowe znaczenie publiczne i jeżeli w szczególnych okolicznościach sprawy zasądzenie to leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

[...]”.

14 Artykuł 4 ust. 1 ustawy z 2011 r. stanowi:

„Artykuł 3 ma zastosowanie wobec postępowania cywilnego innego niż postępowania, o których mowa w ust. 3, wszczętego przez daną osobę:

- a) w celu zapewnienia przestrzegania lub egzekwowania wymogów ustawowych, warunków lub innych wymogów związanych z licencją, zezwoleniem, pozwoleniem, dzierżawą lub zgodą, wymienionymi w ust. 4; lub
- b) w sprawie naruszenia lub nieprzestrzegania licencji, zezwolenia, pozwolenia, dzierżawy lub zgody, o których mowa powyżej,

jeśli niezapewnienie przestrzegania lub wyegzekwowania tychże wymogów ustawowych, warunków lub innych wymogów, o których mowa w ust. a), lub jeśli przedmiotowe naruszenie lub nieprzestrzeganie, o którym mowa w ust. b), spowodowało, powoduje lub może spowodować szkodę w środowisku naturalnym.

[...]”.

15 Artykuł 8 ustawy z 2011 r. zobowiązuje sądy do uwzględnienia konwencji z Aarhus z urzędu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 16 W 2015 r. spółka EirGrid plc, będąca irlandzkim państwowym przedsiębiorstwem przesyłowym energii elektrycznej, złożyła wniosek o pozwolenie na wzniesienie około 300 słupów elektrycznych z przewodami wysokiego napięcia, rozciągających się na odległość około 138 km, w celu połączenia sieci Irlandii i Irlandii Północnej oraz zapewnienia niezawodności dostaw energii na obszarze wyspy.
- 17 Powyższe przedsięwzięcie, które zalicza się do „projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania” określonych przez Komisję Europejską na podstawie rozporządzenia nr 347/2013, jest kwestionowane przez grupę nacisku skupiającą dużą liczbę właścicieli gruntów i potencjalnie zainteresowanych mieszkańców, o nazwie North East Pylon Pressure Campaign (zwaną dalej „NEPP”). Organem krajowym, który, na podstawie art. 8 tego rozporządzenia został wyznaczony w celu ułatwiania i koordynowania procesu wydania pozwolenia odnośnie do tego projektu mającego na celu połączenie sieci energii elektrycznej, jest An Bord Pleanála, irlandzki organ właściwy w zakresie planowania przestrzennego.
- 18 An Bord Pleanála jest także organem odpowiedzialnym za zatwierdzenie zezwolenia na inwestycję w związku z powyższym projektem. Po złożeniu przez EirGrid formalnego wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję i oceny oddziaływania na środowisko organ ten wyznaczył termin rozprawy na dzień 7 marca 2016 r.
- 19 W dniu 4 marca 2016 r. NEPPC i M. Sheehy podjęli próbę zakwestionowania postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję, w szczególności dążąc do uniemożliwienia przeprowadzenia rozprawy. W tym celu złożyli wniosek o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej oraz o wydanie środka tymczasowego.

- 20 Z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że przedstawiono 15 żądań, na których poparcie podniesiono 40 zarzutów, dotyczących w szczególności okoliczności, że EirGrid zmienił informacje zawarte pierwotnie w sprawozdaniu z oceny oddziaływania na środowisko, które miał on obowiązek wydać na podstawie dyrektywy 2011/92, braków w oświadczeniach o oddziaływaniu na środowisko oraz sprawozdaniu z oceny wpływu na obszar „Natura 2000”, niezgodności z prawem niektórych części postępowania w sprawie zezwolenia na inwestycję, niezgodności złożonego przez EirGrid wniosku o wydanie zezwolenia z prawem krajowym, naruszenia wymogów rzetelnego procesu przy organizacji rozprawy przez An Bord Pleanála i obiektywnej stronniczości tego ostatniego organu z powodu wyznaczenia go przez ministra.
- 21 Ponieważ wniosek o zastosowanie środka tymczasowego został oddalony, rozprawa przed An Bord Pleanála odbyła się w wyznaczonym dniu.
- 22 Postępowanie w sprawie zezwolenia było kontynuowane, a sąd, do którego wniesiono sprawę, zezwolił skarżącym na przypozwanie ministra, który wyznaczył An Bord Pleanála i Attorney General w charakterze pozwanych, a także na uzupełnienie ich skargi co się tyczy wyznaczenia An Bord Pleanála jako właściwego organu. EirGrid przystąpiła do postępowania w charakterze interwenienta.
- 23 Po przeprowadzeniu w ciągu czterech dni rozprawy w dniu 12 maja 2016 r. sąd odsyłający odmówił wyrażenia zgody na złożenie wniosku o przeprowadzenia postępowania w przedmiocie kontroli sądowej z tego względu, że prawo irlandzkie okazywało się wymagać, by skarżący oczekiwali do momentu, gdy An Bord Pleanála wyda ostateczną decyzję zanim wniosą środek zaskarżenia, i że w związku z tym skarga, na której złożenie domagano się wyrażenia zgody, była przedwczesna.
- 24 W postępowaniu leżącym u podstaw niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym spierają się w kwestii kosztów postępowania w sprawie wyrażenia zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej, których kwota przewyższyły 500 000 EUR.
- 25 Utrzymywano w szczególności, że NEPP i M. Sheehy nie mogli się powoływać na art. 11 dyrektywy 2011/92, gdyż we wniosku o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej nie ograniczono się do podniesienia nieprawidłowości w postępowaniu w sprawie oceny wpływu na środowisko jako takim.
- 26 Sąd odsyłający zastanawia się zatem nad zgodnością prawa irlandzkiego z przepisami dyrektywy 2011/92 i postanowieniami konwencji z Aarhus określającymi wymóg, by niektóre postępowania sądowe nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty.
- 27 Ów sąd precyzuje w tym względzie, że w Irlandii brak przepisów dokonujących transpozycji art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92. Z tego powodu, jako że etap, na którym może być wniesiona skarga przewidziana w tej dyrektywie, nie został określony, do każdego sądu irlandzkiego należy dokonanie oceny w każdym konkretnym przypadku z osobna, czy rozpatrywana przed nim skarga została wniesiona na właściwym etapie, czy też przedwcześnie lub po terminie. Sąd ten wskazuje ponadto, że ustawa z 2011 r. jest bardziej restrykcyjna niż konwencja z Aarhus ze względu na to, że stosowanie tej ustawy z tytułu kosztów jest uwarunkowane w niej istnieniem związku pomiędzy podnoszonym bezprawnym działaniem a szkodą w środowisku.
- 28 W tych okolicznościach High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy w kontekście krajowego systemu prawnego, w którym ustawodawca nie określił w sposób wyraźny i ostateczny, na jakim etapie procedury dopuszczalne jest zakwestionowanie decyzji, i w którym to systemie owo zagadnienie rozstrzyga sąd w ramach każdej konkretnej skargi z osobna zgodnie z zasadami common law, uprawnienie do »niezbyt drogiej« [niedyskryminacyjnej

ze względu na koszty] procedury przewidziane w art. 11 ust. 4 dyrektywy [2011/92] ma zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego należy określić, czy dana skarga została wniesiona na właściwym etapie?

- 2) Czy wymóg »niezbyt drogiej« [niedyskryminacyjnej ze względu na koszty] procedury przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy [2011/92] ma zastosowanie do wszystkich elementów postępowania sądowego, w ramach którego zostaje zakwestionowana legalność (w świetle prawa krajowego lub prawa Unii) decyzji, działań lub zaniechań objętych zakresem stosowania przepisów wyżej wymienionej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa, czy też tylko do elementów takiej skargi przewidzianych prawem Unii (bądź w szczególności wyłącznie do elementów skargi związanych z zagadnieniami dotyczącymi przepisów dyrektywy o udziale społeczeństwa)?
- 3) Czy wyrażenie »decyzje, działania lub zaniechania« w art. 11 ust. 1 dyrektywy [2011/92] obejmuje decyzje administracyjne wydawane w toku rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na inwestycję niezależnie od okoliczności, czy takie decyzje administracyjne kształtują prawa stron w sposób nieodwracalny i ostateczny?
- 4) Czy w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w zakresie objętym prawem Unii w dziedzinie ochrony środowiska sąd krajowy powinien interpretować prawo krajowe w sposób, który w możliwie najszerszym zakresie jest zgodny z celami określonymi w art. 9 ust. 3 [konwencji z Aarhus]:
 - a) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję w związku z projektem będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania wyznaczonym zgodnie z rozporządzeniem [(UE) nr 347/2013], lub
 - b) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję, jeżeli przedmiotowa inwestycja oddziałuje na europejski teren wyznaczony na podstawie dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [Dz.U.1992, L 206, s. 7)]?
- 5) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie czwarte a) lub b) – czy wymóg, by skarżący »spełni[li] wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym«, stoi na przeszkodzie bezpośredniemu stosowaniu konwencji, gdy skarżący spełnili wymogi prawa krajowego dotyczące złożenia skargi lub są oni ewidentnie uprawnieni do złożenia skargi:
 - a) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję w związku z projektem będącym przedmiotem wspólnego zainteresowania wyznaczonym zgodnie z rozporządzeniem [nr 347/2013], lub
 - b) w toku postępowania, w którym kwestionowana jest ważność procedury udzielenia zezwolenia na inwestycję, jeżeli przedmiotowa inwestycja oddziałuje na europejski teren wyznaczony na podstawie [dyrektywy 92/43]?
- 6) Czy państwa członkowskie mogą wprowadzić do swoich ustawodawstw wyjątki od zasady, że postępowania w zakresie ochrony środowiska nie powinny być dyskryminacyjne ze względu na koszty, w sytuacji gdy żaden taki wyjątek nie został przewidziany w dyrektywie [2011/92] ani w [konwencji z Aarhus]?
- 7) W szczególności czy przewidziany w prawie krajowym wymóg zaistnienia związku przyczynowego między potencjalnie bezprawnym działaniem lub decyzją a szkodą w środowisku naturalnym jako przesłanka stosowania przepisów prawa krajowego wdrażających art. 9 ust. 4 [konwencji z Aarhus] w celu zapewnienia, iż postępowania w zakresie ochrony środowiska nie będą dyskryminacyjne ze względu na koszty, jest zgodny z konwencją?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego

- 29 Poprzez pytania pierwsze i trzecie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie do postępowania przed sądem państwa członkowskiego takiego jak w postępowaniu głównym, w ramach którego należy określić, czy może być wyrażona zgoda na wniesienie skargi w toku postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję w okolicznościach, w których to państwo członkowskie nie określiło, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga.
- 30 Jak Trybunał miał już okazję orzec, wymóg ustanowiony w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 dotyczy całokształtu kosztów wynikających z udziału w postępowaniu sądowym. Ten dyskryminacyjny charakter należy zatem oceniać globalnie, uwzględniając przy tym poniesione przez daną stronę postępowania koszty (zob. podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 27, 28).
- 31 Z powyższego wynika, że jeżeli w krajowym prawie procesowym przewidziano, że należy złożyć wniosek o wyrażenie zgody przed wniesieniem skargi objętej wymogiem ustanowionym w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92, koszty postępowania w sprawie udzielenia wspomnianej zgody również powinny być objęte tym wymogiem.
- 32 Tym bardziej jest tak w przypadku gdy – jak w postępowaniu głównym, jako że we właściwym ustawodawstwie krajowym nie określono etapu, na którym może być wniesiona skarga, czego wymaga art. 11 ust. 2 dyrektywy 2011/92 – takie postępowanie ma na celu ocenę, czy skarga została wniesiona na właściwym etapie.
- 33 W tym względzie nie ma znaczenia okoliczność, że wniosek o wyrażenie zgody na wystąpienie o przeprowadzenie postępowania w przedmiocie kontroli sądowej został złożony w toku postępowania mogącego zakończyć się wydaniem zezwolenia na inwestycję, a nie na ostateczną decyzję kończącą to postępowanie. Jak podniósł rzecznik generalny w pkt 101–108 opinii, ze względu na duże zróżnicowanie procesów podejmowania decyzji w zakresie środowiska dyrektywa 2011/92 nie wymaga ani nie zakazuje, by skargi objęte gwarancją przed niedyskryminacyjnymi kosztami były wnoszone na ostateczne decyzje kończące postępowanie w sprawie zezwolenia, lecz przewiduje jedynie obowiązek ustalenia przez państwa członkowskie, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga.
- 34 Wobec powyższego na pytania pierwsze i trzecie należy odpowiedzieć, że art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, iż wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty ma zastosowanie do postępowania przed sądem państwa członkowskiego, takiego jak w postępowaniu głównym, w ramach którego należy określić, czy może być wyrażona zgoda na wniesienie skargi w toku postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję, zwłaszcza w przypadku, gdy to państwo członkowskie nie określiło, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga.

W przedmiocie pytania drugiego

- 35 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w sytuacji gdy skarżący podnosi jednocześnie zarzuty dotyczące naruszenia zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska i zarzuty dotyczące naruszenia innych zasad, przewidziany w art. 11 ust. 4

dyrektywy 2011/92 wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie do kosztów związanych z całą skargą, czy jedynie do kosztów związanych z częścią skargi opierającą się na zasadach udziału społeczeństwa.

- 36 Należy w tym względzie zauważyć, że z samego brzmienia art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 wynika, iż skargami objętymi ochroną przed nadmiernymi kosztami postępowania są skargi na decyzje, działania lub zaniechania, „z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa”. Wykładnia językowa tego przepisu wskazuje zatem, że jego zakres stosowania jest ograniczony do kosztów związanych tylko z aspektami sporu polegającymi na dochodzeniu prawa społeczeństwa do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji zgodnie ze szczegółowymi zasadami wskazanymi w tym zakresie w dyrektywie.
- 37 Powyższe podejście znajduje potwierdzenie w wykładni kontekstowej art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92.
- 38 Owa dyrektywa zawiera bowiem nie tylko zasady dotyczące informacji, udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale także szersze przepisy harmonizacyjne w sprawie oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko naturalne.
- 39 Stąd, ponieważ prawodawca Unii dokonuje w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 wyraźnego odesłania jedynie do postanowień tej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa, należy uznać, że prawodawca ten zamierzał wykluczyć z systemu gwarancji przed niedyskryminacyjnymi kosztami skargi opierające się na jakiegokolwiek innej zasadzie tej dyrektywy, a tym bardziej na wszelkim innym ustawodawstwie czy to Unii, czy też państw członkowskich.
- 40 Takiej wykładni nie podważa także cel dyrektywy 2011/92, który służy w szczególności, jak wynika to z jej motywów 19–21, dokonaniu transpozycji postanowień art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus do prawa wtórnego.
- 41 Same te postanowienia odwołują się bowiem w celu określenia zakresu skarg, które powinny być niedyskryminacyjne ze względu na koszty, do skarg na każdą decyzję, działanie lub zaniechanie „w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6” tej konwencji, to jest w sprawach regulowanych niektórymi zasadami dotyczącymi udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska, z zastrzeżeniem możliwości odmiennego uregulowania tej kwestii w prawie krajowym poprzez rozszerzenie tej gwarancji na pozostałe istotne postanowienia tej konwencji.
- 42 I tak ponieważ prawodawca Unii zamierzał jedynie dokonać transpozycji do prawa Unii określonego w art. 9 ust. 2 i 4 konwencji z Aarhus wymogu, by niektóre skargi były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, wszelka wykładnia tego wymogu w rozumieniu dyrektywy 2011/92, która rozszerzyłaby zakres jego stosowania poza skargi na decyzje, działania lub zaniechania odnoszące się do udziału społeczeństwa określonego w tej dyrektywie, wykraczałaby poza zamiar prawodawcy.
- 43 W sytuacji gdy, tak jak to ma miejsce w przypadku wniosku o wyrażenie zgody leżącego u podstaw postępowania w sprawie ustalenia kosztów w postępowaniu głównym, zaskarżenie procesu objętego dyrektywą 2011/92 łączy względy prawne, oparte na zasadach udziału społeczeństwa, z argumentami o innym charakterze, zadaniem sądu krajowego jest – *ex æquo et bono* i zgodnie z obowiązującymi krajowymi wymogami proceduralnymi – dokonanie rozróżnienia między kosztami związanymi z każdym z tych dwóch rodzajów argumentacji, aby upewnić się, że wymóg „niedyskryminacyjnego ze względu na koszty” charakteru postępowania jest stosowany do części skargi opierającej się na zasadach udziału społeczeństwa.

- 44 Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie należy odpowiedzieć, iż w sytuacji gdy skarżący podnosi jednocześnie zarzuty dotyczące naruszenia zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska i zarzuty dotyczące naruszenia innych zasad, przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie jedynie do kosztów związanych z częścią skargi opierającą się na naruszeniu zasad udziału społeczeństwa.

Pytania czwarte i piąte

- 45 Poprzez pytania czwarte i piąte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy, i w jakim zakresie, art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii w zakresie ochrony środowiska wymóg, aby niektóre postępowania sądowe nie były dyskryminujące ze względu na koszty, nie stosuje się do aspektów sporu, które nie byłyby objęte tym wymogiem, jaki wynika, na podstawie dyrektywy 2011/92, z odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie, a na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej – jakie konsekwencje powinien wyciągnąć z tego sąd krajowy w sporze takim jak w postępowaniu głównym.
- 46 Należy zauważyć, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni konwencji z Aarhus, podpisanej przez Wspólnotę i następnie zatwierdzonej decyzją 2005/370, której postanowienia stanowią od tej pory integralną część porządku prawnego Unii (wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochronárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 30).
- 47 Podczas gdy w art. 9 ust. 2 tej konwencji ustanowiono prawo do środka prawnego mającego na celu zapewnienie poszanowania prawa społeczeństwa do udziału w podejmowaniu decyzji w dziedzinie środowiska, to ust. 3 tego artykułu dotyczy szerzej prawa do wniesienia skargi przez członków zainteresowanej społeczności w celu kwestionowania działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia prawa krajowego w dziedzinie środowiska.
- 48 Artykuł 9 ust. 4, w którym określono, jakim cechom powinny odpowiadać skargi, a w szczególności cechę, by nie były dyskryminacyjne ze względu na koszty, wyraźnie ma zastosowanie zarówno do skarg, o których mowa w ust. 3, jak i do tych, o których mowa w szczególności w ust. 2.
- 49 W związku z powyższym przewidziany w konwencji z Aarhus wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, należy postrzegać jako mający zastosowanie do postępowania takiego jak będące przedmiotem postępowania głównego, w zakresie, w jakim postępowanie to zmierza do zakwestionowania, opierając się na prawie krajowym w dziedzinie środowiska, procesu wydania zezwolenia na inwestycję.
- 50 Ponadto, jak Trybunał już wielokrotnie orzekał, jeśli dany przepis prawa Unii może znaleźć zastosowanie zarówno do sytuacji objętych prawem krajowym, jak i do sytuacji objętych prawem Unii, niewątpliwie znaczenie ma to, by w celu uniknięcia przyszłych rozbieżności interpretacyjnych ów przepis był interpretowany w jednolity sposób, niezależnie od warunków, w jakich ma być stosowany (wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Lesoochronárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Z powyższego wynika, że wykładnia dokonana w ramach odpowiedzi na pytanie pierwsze dotyczące stosowania wymogu, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty do postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego należy określić, czy może być wyrażona zgoda na wniesienie skargi, może zostać zastosowana do art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus.

- 52 Jeśli chodzi o konsekwencje, jakie powinien wyciągnąć sąd krajowy z powyższego stwierdzenia w sporze takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że ani art. 9 ust. 3, ani art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus nie zawierają bezwarunkowego i dostatecznie precyzyjnego zobowiązania mogącego bezpośrednio regulować sytuację prawną jednostek (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., *Lesoochronárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 45; z dnia 28 lipca 2016 r., *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-543/14, EU:C:2016:605, pkt 50).
- 53 Należy jednak zauważyć, że chociaż owe postanowienia są pozbawione bezpośredniej skuteczności, to mają na celu umożliwienie zapewnienia skutecznej ochrony środowiska.
- 54 W braku uregulowań prawa Unii w dziedzinie zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest określenie tych zasad proceduralnych, a na państwach członkowskich spoczywa obowiązek zapewnienia w każdym przypadku skutecznej ochrony tych uprawnień (zob. w szczególności analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., *Lesoochronárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 47).
- 55 W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasady proceduralne dotyczące środków prawnych mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków zaskarżenia istniejących w prawie krajowym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności). (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r., *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 46).
- 56 Nie można więc bez narażenia na szwank skutecznej ochrony zapewnionej przez prawo Unii w zakresie ochrony środowiska, w niniejszym przypadku dyrektywę 2011/92 i rozporządzenie nr 347/2013, dokonać wykładni postanowień art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, która powodowałaby w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2011 r., *Lesoochronárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, pkt 49).
- 57 W związku z powyższym jeśli sprawa dotyczy stosowania prawa krajowego w dziedzinie środowiska, w szczególności przy realizacji projektu będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania w rozumieniu rozporządzenia nr 347/2013, sąd krajowy powinien dokonać wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie jest zgodna z celami określonymi w art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus, tak aby koszty postępowań sądowych były niedyskryminacyjne.
- 58 Z powyższego wynika, że na pytania czwarte i piąte należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 3 i 4 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, iż w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii w zakresie ochrony środowiska wymóg, aby niektóre postępowania sądowe były niedyskryminujące ze względu na koszty, ma zastosowanie do części skargi, która nie byłaby objęta tym wymogiem, jaki wynika, na podstawie dyrektywy 2011/92, z odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie, w zakresie, w jakim skarżący zmierza w drodze tej skargi do zapewnienia przestrzegania prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Postanowienia te nie wywierają bezpośredniego skutku, ale sąd krajowy powinien dokonać wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie jest z nimi zgodna.

W przedmiocie pytań szóstego i siódmego

- 59 Poprzez pytania szóste i siódme, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy państwo członkowskie może odstąpić od ustanowionego w konwencji z Aarhus i w dyrektywie 2011/92 wymogu, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, jeżeli skargę uznano za błahą lub złożoną w złej wierze lub w przypadku braku związku między podnoszonym naruszeniem krajowego prawa ochrony środowiska i ze szkodą w środowisku.
- 60 Należy w tym względzie przypomnieć, że przewidziany zarówno w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92, jak i w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus wymóg, aby niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, w żaden sposób nie zakazuje sądom krajowym obciążania skarżącego kosztami postępowania. Wynika to wyraźnie z konwencji z Aarhus, do której prawo Unii Europejskiej winno zostać właściwie dopasowane, a w art. 3 ust. 8 tej konwencji wyjaśnione zostało, że kompetencje sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym pozostają nienaruszone. (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 25, 26).
- 61 Sąd krajowy może zatem wziąć pod uwagę szereg czynników, w tym prawdopodobieństwo uwzględnienia skargi oraz jej błahy lub wynikający ze złej wiary charakter, pod warunkiem że kwota kosztów nałożonych na skarżącego nie będzie nierozsądnie wysoka.
- 62 Co do kwestii, czy krajowe ustawodawstwo dokonujące transpozycji konwencji z Aarhus w sprawie kosztów procesowych, takie jak ustawa z 2011 r., może uzależniać stosowanie wymogu, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, od istnienia wystarczającego związku pomiędzy bezprawnym działaniem podnoszonym w świetle krajowego prawa ochrony środowiska a szkodą w środowisku, można jedynie odesłać do samego brzmienia wspomnianej konwencji.
- 63 Wymóg ten bowiem ma zastosowanie zgodnie z art. 9 ust. 3 w związku z art. 9 ust. 4 tej konwencji do procedur mających na celu kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych „naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska”.
- 64 Umawiające się strony wspomnianej konwencji w sposób jednoznaczny zamierzały zatem stosować ochronę przed nadmiernymi kosztami do skarg, których przedmiotem jest zapewnienie przestrzegania prawa w dziedzinie ochrony środowiska, in abstracto, bez uzależniania tej ochrony od wykazania jakiegokolwiek związku ze szkodą w środowisku naturalnym, istniejącą, czy tym bardziej potencjalną.
- 65 W związku z powyższym na pytania szóste i siódme należy odpowiedzieć, że państwo członkowskie nie może odstąpić od ustanowionego w art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus i w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 wymogu, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, jeżeli skargę uznano za błahą lub złożoną w złej wierze lub w przypadku braku związku między podnoszonym naruszeniem krajowego prawa ochrony środowiska a szkodą w środowisku.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 11 ust. 4 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 należy interpretować w ten sposób, że wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie do postępowania przed sądem państwa członkowskiego, takiego jak postępowanie główne, w ramach którego należy określić, czy może być wyrażona zgoda na wniesienie skargi w toku postępowania w przedmiocie wydania zezwolenia na inwestycję, zwłaszcza w przypadku gdy to państwo członkowskie nie określiło, na jakim etapie postępowania może zostać wniesiona skarga.
- 2) W sytuacji gdy skarżący podnosi jednocześnie zarzuty dotyczące naruszenia zasad udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska i zarzuty dotyczące naruszenia innych zasad, przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 wymóg, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie jedynie do kosztów związanych z częścią skargi opierającą się na naruszeniu zasad udziału społeczeństwa.
- 3) Artykuł 9 ust. 3 i 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii w zakresie ochrony środowiska wymóg, aby niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, ma zastosowanie do części skargi, która nie byłaby objęta tym wymogiem, jaki wynika, na podstawie dyrektywy 2011/92, z odpowiedzi zawartej w pkt 2 niniejszej sentencji, w zakresie, w jakim skarżący zmierza w drodze tej skargi do zapewnienia przestrzegania prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Postanowienia te nie wywierają bezpośredniego skutku, ale sąd krajowy powinien dokonać wykładni krajowego prawa proceduralnego, która w możliwie najszerszym zakresie jest z nimi zgodna.
- 4) Państwo członkowskie nie może odstąpić od ustanowionego w art. 9 ust. 4 konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska i w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2011/92 wymogu, by niektóre postępowania sądowe były niedyskryminacyjne ze względu na koszty, jeżeli skargę uznano za błahą lub złożoną w złej wierze lub w przypadku braku związku między zarzucanym naruszeniem krajowego prawa ochrony środowiska a szkodą w środowisku.

Podpisy