



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2020 r.¹

Sprawa C-254/19

Friends of the Irish Environment Limited
przeciwko
An Bord Pleanála,
przy udziale:
Shannon LNG Limited

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysokiego sądu, Irlandia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Odpowiednia ocena skutków planów i przedsięwzięć – Zakres stosowania – Przedłużenie okresu obowiązywania zezwolenia na budowę terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego – Jedna operacja

I. Wprowadzenie

1. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej² wymaga, aby plany lub przedsięwzięcia, które mogą w istotny sposób oddziaływać na obszar ochrony, podległy ex ante ocenie skutków z punktu widzenia założeń jego ochrony. Czy przedłużenie okresu obowiązywania udzielonego na dziesięć lat zezwolenia na budowę o kolejne pięć lat stanowi jednak plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu tego przepisu? Czy też pierwotne zezwolenie i przedłużenie okresu jego obowiązywania powinno się uznać za jedną operację, która nie wymaga w związku z tym kolejnej oceny? Kwestię tę należy wyjaśnić w niniejszym postępowaniu w sprawie wniosku High Court (wysokiego sądu, Irlandia) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), w brzmieniu nadanym dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

2. Udzielanie zezwoleń na plany i przedsięwzięcia, które mogłyby w istotny sposób oddziaływać na obszar ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej lub dyrektywy ptasiej³, uregulowano w art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej w następujący sposób:

„2. Państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokojenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokojenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa”.

B. Prawo irlandzkie

3. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym właściwymi przepisami są następujące przepisy Planning and Development Act 2000 (ustawy z 2000 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i inwestycjach, Irlandia) (nr 30 z 2000 r.) (zwanej dalej „ustawą PDA z 2000 r.”).

4. Artykuł 40 ust. 1 ustawy PDA z 2000 r. stanowi, że pozwolenie przestaje obowiązywać po upływie wskazanego w pozwoleniu planistycznym terminu zakończenia etapu budowy.

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

- a) w przypadku nieprzystąpienia do realizacji objętej przedmiotowym pozwoleniem inwestycji w tym okresie – w odniesieniu do całej inwestycji oraz
- b) w przypadku przystąpienia do realizacji inwestycji w tym okresie – w odniesieniu do nieukończonych w tym okresie części inwestycji”.

5. Artykuł 42 ustawy PDA z 2000 r. przewiduje możliwość przedłużenia okresu obowiązywania pozwolenia planistycznego. W skrócie, art. 42 określa dwie alternatywne podstawy złożenia wniosku o przedłużenie okresu obowiązywania. Pierwsza z nich dotyczy sytuacji, w której przeprowadza się zasadnicze prace zgodnie z pozwoleniem planistycznym w okresie objętym wnioskiem o przedłużenie, a inwestycja zostanie zakończona w rozsądnym czasie. Druga podstawa dotyczy sytuacji, w której zaistniały względy o charakterze handlowym, ekonomicznym lub technicznym, na które wnioskodawca nie miał wpływu, a które zasadniczo przemawiały przeciwko przystąpieniu do realizacji inwestycji lub prowadzeniu zasadniczych prac zgodnie z pozwoleniem planistycznym.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. 2010, L 20, s. 7), w brzmieniu nadanym dyrektywą 2013/17.

6. W przypadku drugiej podstawy, tj. względów o charakterze handlowym, ekonomicznym lub technicznym, w art. 42 przewidziano szereg obwarowań mających na celu zapobieżenie sytuacji, w której nieaktualne pozwolenia planistyczne miałyby wpływ na kształtowanie polityki planistycznej. Przykładowo nie można wyrazić zgody na przedłużenie okresu obowiązywania, jeżeli od dnia wydania pozwolenia do projektu realizacji inwestycji wprowadzono istotne zmiany w zakresie założeń realizacji inwestycji do tego stopnia, że realizacja inwestycji nie będzie już zgodna z właściwym zagospodarowaniem przestrzennym obszaru i jego zrównoważonym rozwojem. Niezbędne jest również uniknięcie niezgodności z wytycznymi ministerialnymi.

7. W związku z powyższym, aby zapewnić zgodność zarówno z dyrektywą OOS⁴, jak i z dyrektywą siedliskową, wprowadzono kolejne obwarowanie. Mówiąc dokładniej, jeżeli nie przystąpiono jeszcze do realizacji inwestycji, lokalny organ planistyczny ma obowiązek, przed wydaniem zezwolenia planistycznego, upewnić się, że przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko albo odpowiednią ocenę bądź obydwie te oceny, jeśli jest to wymagane [art. 42 ust. 1 lit. a) pkt (ii) ppkt (IV)].

8. Artykuł 42 przewiduje dodatkowe obwarowanie dotyczące długości czasu, na jaki można przedłużyć okres obowiązywania. Przepis ten przewiduje *expressis verbis*, że dodatkowy okres nie może przekroczyć pięciu lat. Ponadto wniosek o przedłużenie okresu obowiązywania można złożyć tylko raz.

9. Przepisy art. 146B i 146C ustawy PDA z 2000 r. przewidują procedurę, zgodnie z którą można zmienić szczególny rodzaj pozwolenia planistycznego w przypadku realizacji inwestycji obejmującej infrastrukturę strategiczną. W przepisach tych nie przewidziano wyraźnego uregulowania dotyczącego przeprowadzania wstępnej oceny lub odpowiedniej oceny do celów dyrektywy siedliskowej.

10. Artykuł 50 ustawy PDA z 2000 r. stanowi, że ważność decyzji planistycznej można zaskarżyć wyłącznie w drodze kontroli sądowej. Wniosek o kontrolę sądową wnosi się w terminie ośmiu tygodni. W określonych okolicznościach High Court (wysoki sąd) może przedłużyć ten termin.

11. W świetle wykładni dokonanej przez sądy krajowe termin ten uniemożliwia stronie skarżącej podniesienie – w postępowaniu w sprawie kontroli sądowej późniejszej decyzji planistycznej – zarzutów, które zasadniczo dotyczą wcześniejszej decyzji planistycznej, w odniesieniu do której termin już dawno upłynął. Sąd stwierdza to na podstawie uzasadnienia skargi, a nie tylko na podstawie formalnego zarzutu.

III. Stan faktyczny i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

12. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyłania się następujący stan faktyczny.

13. W dniu 31 marca 2008 r. An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego, Irlandia) udzielił zezwolenia na terminal gazowy, a dokładniej na terminal regazyfikacyjny skroplonego gazu ziemnego.

14. Zamierzone przedsięwzięcie ma być zlokalizowane w bliskim sąsiedztwie dwóch obszarów Natura 2000, a mianowicie specjalnego obszaru ochrony w rozumieniu dyrektywy siedliskowej „Lower River Shannon” (dolnego biegu rzeki Shannon – kod obszaru IE0002165) oraz specjalnego obszaru ochrony w rozumieniu dyrektywy ptasiej „River Shannon and River Fergus Estuaries” (estuariów rzeki Shannon i rzeki Fergus – kod obszaru IE0004077).

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2011, L 26, s. 1), w brzmieniu nadanym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

15. Zezwolenia udzielono zgodnie z krajowym uregulowaniem, w którym w sposób nieprawidłowy dokonano transpozycji dyrektywy siedliskowej. Formalna decyzja o udzieleniu zezwolenia planistycznego nie zawiera zatem żadnego odniesienia do dyrektywy siedliskowej ani do dwóch europejskich obszarów ochrony. Z tego względu, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie można twierdzić, że decyzja zawiera „całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót [...]”⁵.

16. W zezwoleniu ustalono dziesięcioletni termin na przeprowadzenie i ukończenie prac w zakresie zamierzonej inwestycji (zwane dalej „etapem budowy”). Dla późniejszej eksploatacji terminalu gazowego (zwanej dalej „etapem eksploatacji”) nie ustalono żadnego terminu.

17. W rzeczywistości podczas dziesięcioletniego okresu nigdy nie przystąpiono do żadnych prac w zakresie inwestycji. Wykonawca wyjaśnia, że opóźnienia spowodowane były między innymi zmianami w irlandzkiej polityce w zakresie dostępu do krajowej sieci przesyłowej gazu, a mówiąc ogólniej, sytuacją gospodarczą w 2008 r.

18. We wrześniu 2017 r. wykonawca złożył wniosek o zmianę warunków inwestycji, która miała skutkować przedłużeniem etapu budowy o okres kolejnych pięciu lat. An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) wydał decyzję uwzględniającą ten wniosek, a w konsekwencji termin zakończenia etapu budowy upłyne w dniu 31 marca 2023 r.

19. Friends of the Irish Environment zaskarżyła przedłużenie etapu budowy do High Court (wysokiego sądu) w drodze postępowania w sprawie kontroli sądowej.

20. High Court (wysoki sąd) kieruje w związku z tym do Trybunału następujące pytania:

- 1) Czy decyzja o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję stanowi wyrażenie zgody na przedsięwzięcie skutkujące koniecznością zastosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej?
- 2) Czy którekolwiek z poniższych rozważań ma wpływ na odpowiedź na pytanie 1)?
 - a) Zezwolenie na inwestycję (którego okres obowiązywania ma zostać przedłużony) zostało udzielone zgodnie z przepisami prawa krajowego, na których podstawie dyrektywa siedliskowa została nieprawidłowo przetransponowana, gdyż w przepisach tych niewłaściwie utożsamiono odpowiednią ocenę w rozumieniu dyrektywy siedliskowej z oceną oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOS.
 - b) W pierwotnie udzielonym zezwoleniu na inwestycję nie wskazano, czy wniosek o udzielenie zezwolenia został rozpatrzony na podstawie etapu 1 lub etapu 2 art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, ani zezwolenie to nie zawiera „całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń i wniosków, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla [obszaru], którego dotyczy”, stosownie do wymogów określonych w wyroku Trybunału z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (C-404/09, EU:C:2011:768).
 - c) Wskutek upływu pierwotnego okresu obowiązywania zezwolenia na inwestycję zezwolenie to przestało obowiązywać w odniesieniu do całej inwestycji. Do czasu ewentualnego przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia nie wolno prowadzić żadnych objętych nim prac w zakresie realizacji inwestycji.

⁵ High Court (wysoki sąd) odwołuje się przy tym do wyroku z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, prawdopodobnie pkt 100).

- d) Nigdy nie przeprowadzono żadnych prac w zakresie realizacji inwestycji objętej zezwoleniem na inwestycję.
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1) – jakimi względami powinien kierować się właściwy organ przy przeprowadzaniu wstępnej oceny na etapie 1 zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej? Czy właściwy organ powinien przykładowo wziąć pod uwagę którąkolwiek z następujących kwestii lub wszystkie te kwestie:
- (i) czy zaszły jakiegokolwiek zmiany w zamierzonych pracach i przeznaczeniu;
 - (ii) czy po wydaniu decyzji o udzieleniu zezwolenia na inwestycję nastąpiła jakakolwiek zmiana w środowisku, np. w zakresie wyznaczenia obszarów europejskich;
 - (iii) czy zaszły jakiegokolwiek istotne zmiany w wiedzy naukowej, np. pojawiły się bardziej aktualne badania dotyczące kwalifikujących się interesów obszarów europejskich?
- Ewentualnie, czy właściwy organ jest zobowiązany do przeprowadzenia oceny wpływu całego przedsięwzięcia na środowisko?
- 4) Czy należy wprowadzić rozróżnienie pomiędzy
- (i) zezwoleniem na inwestycję, które nakłada ograniczenia czasowe związane z okresem działalności (etap eksploatacji) a
 - (ii) zezwoleniem na inwestycję, które nakłada wyłącznie ograniczenia czasowe związane z okresem, w którym mogą być prowadzone roboty budowlane (etap budowy), a które – przy założeniu, że roboty budowlane zostaną ukończone we wskazanym terminie – nie nakłada żadnych ograniczeń czasowych związanych z działalnością lub eksploatacją?
- 5) W jakim zakresie, o ile w ogóle, spoczywa na sądzie krajowym obowiązek dokonywania wykładni przepisów w miarę możliwości zgodnie z przepisami dyrektywy siedliskowej i konwencją z Aarhus, pod warunkiem że strony sporu wyraźnie podniosły kwestię problemów interpretacyjnych w tym zakresie? W szczególności, jeżeli prawo krajowe przewiduje dwa tryby podejmowania decyzji, z których tylko jeden jest zgodny z dyrektywą siedliskową – czy sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w taki sposób, że można powołać się wyłącznie na zgodny z tą dyrektywą tryb podejmowania decyzji, nawet jeżeli w danej sprawie strony nie wskazały wyraźnie na tę konkretną wykładnię?
- 6) Gdyby Trybunał odpowiedział na pytanie 2 a) w ten sposób, że należy rozważyć, czy zezwolenie na inwestycję (którego okres obowiązywania ma zostać przedłużony) zostało udzielone na podstawie przepisu prawa krajowego, który w sposób niewłaściwy przetransponował dyrektywę siedliskową – czy sąd krajowy jest zobowiązany do odstąpienia od zastosowania normy krajowego prawa procesowego, która pozbawia osobę sprzeciwiającą się przedsięwzięciu możliwości zakwestionowania ważności wcześniejszego zezwolenia na inwestycję (którego termin obowiązywania wygaśł) w związku z późniejszym wnioskiem o udzielenie zezwolenia na inwestycję? Czy taka norma krajowego prawa procesowego jest niezgodna z obowiązkiem naprawczym, który niedawno został powtórzony w wyroku z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882)?

21. Friends of the Irish Environment, An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Ponieważ Trybunał uważa, że dysponuje wystarczającymi informacjami, odstąpił od przeprowadzenia rozprawy.

IV. Ocena prawna

22. Zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pytania pierwsze, drugie i czwarte mają wyjaśnić, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ma w ogóle zastosowanie do przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia na budowę. Pytanie trzecie dotyczy natomiast wstępnej oceny tego, czy decyzja w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania może w istotny sposób oddziaływać na obszary ochrony, w związku z czym konieczne byłoby dokonanie pełnej oceny. W ramach pytania piątego High Court (wysoki sąd) zmierza z kolei do ustalenia, czy ma z urzędu wyklądać prawo krajowe zgodnie z dyrektywą siedliskową, czy też kwestia ta musi zostać podniesiona przez uczestników postępowania. Wreszcie pytanie szóste dotyczy skutku wiążącego pierwotnego zezwolenia w odniesieniu do oceny zarzutów wobec decyzji w sprawie przedłużenia jego okresu obowiązywania.

A. Pytania pierwsze, drugie i czwarte – obowiązek dokonania oceny ex ante

23. Pierwsze dwa pytania i pytanie czwarte, które należy przeanalizować łącznie, mają wyjaśnić, czy decyzję o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na budowę instalacji powinno się uznać za zgodę na przedsięwzięcie, w związku z czym art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie. W ramach pytania drugiego High Court (wysoki sąd) zmierza przy tym do ustalenia, czy decydują o tym określone względy. Pytanie czwarte rozumiem jako pytanie o to, czy przedłużenie etapu budowy w niniejszej sprawie należy ocenić inaczej niż przedłużenie etapu eksploatacji, które było przedmiotem niedawnego wyroku w sprawie przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowej⁶.

24. Artykuł 6 dyrektywy siedliskowej przewiduje szereg zobowiązań i szczególnych procedur zmierzających do zagwarantowania, jak wynika z art. 2 ust. 2, zachowania lub odtworzenia, we właściwym stanie ochrony, siedlisk przyrodniczych oraz gatunków dzikiej fauny i flory ważnych dla Unii Europejskiej⁷.

25. W tym celu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje procedurę oceny, która za pomocą badania ex ante ma zapewnić, aby pozwolenia na plan lub przedsięwzięcie udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren⁸.

26. W tym celu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje dwa etapy. W pierwszym z nich, o którym mowa w zdaniu pierwszym tego przepisu, wymaga się, aby państwa członkowskie przeprowadzały odpowiednią ocenę skutków danego planu lub przedsięwzięcia dla chronionego terenu w sytuacji, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że plan lub przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać. W drugim etapie, o którym mowa w zdaniu drugim tego przepisu i który następuje po przeprowadzeniu owej odpowiedniej oceny, udzielenie zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia ogranicza się do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpływa niekorzystnie na integralność danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej⁹.

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

7 Wyroki: z dnia 21 lipca 2016 r., Orleans i in. (C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, pkt 31); a także z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 106).

8 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 34); a także z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 108).

9 Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 29, 31); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 110, 111 i 115); a także z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 92, 99).

27. Wątpliwości sądu krajowego wynikają z faktu, że na budowę terminalu gazowego udzielono już prawomocnego zezwolenia na mocy decyzji z 2008 r., a będąca przedmiotem sporu decyzja z 2018 r. przedłużyła jedynie skuteczność tego zezwolenia. Należy zatem wyjaśnić, czy ta druga decyzja stanowi wyrażenie zgody na plan lub przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej.

28. W tym względzie należy najpierw stwierdzić, że An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) wyraził zgodę na przedsięwzięcie, udzielając w 2018 r. zezwolenia stanowiącego przedmiot sporu. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej taka zgoda jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy w świetle wniosków wynikających z oceny skutków władze upewniły się, że nie wpłynie ono niekorzystnie na dany teren.

29. An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) podnosi w odpowiedzi przede wszystkim, że przy braku robót lub interwencji zmieniających stan fizyczny miejsca Trybunał nie uznaje przedłużenia okresu obowiązywania pozwolenia na eksploatację za pozwolenie na przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy OOS¹⁰. Zastrzeżenie to nie jest jednak przekonujące, jako że definicja pojęcia „przedsięwzięcia” w dyrektywie OOS, której przedmiotem jest ogólna ocena skutków środowiskowych przedsięwzięć, ma węższy zakres niż ta wynikająca z dyrektywy siedliskowej¹¹. Ponadto zezwolenie na przedsięwzięcie wystąpiłoby również w świetle kryteriów dyrektywy OOS, ponieważ bez przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia terminal gazowy nie mógłby zostać zbudowany; przewidziane roboty lub interwencje zmieniające stan fizyczny miejsca nie mogłyby być zatem wykonywane.

30. Od oceny przedłużenia okresu obowiązywania można by jednak odstąpić, jeżeli należałoby uznać je wraz z decyzją z 2008 r. za jedną operację. Dalsze kroki zmierzające do realizacji takiej jednej operacji nie wymagałyby nowej oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej¹².

31. Z jednej strony regularnie powtarzające się działanie, które było dozwolone na podstawie przepisów prawa krajowego przed wejściem w życie dyrektywy siedliskowej, można w ocenie Trybunału mimo to traktować w przypadku każdej późniejszej interwencji jako odrębne przedsięwzięcie w rozumieniu tej dyrektywy. W przeciwnym razie taka działalność byłaby bowiem a priori wyłączona w sposób trwały z jakiegokolwiek uprzedniej oceny jej skutków dla danego terenu¹³.

32. Z drugiej strony Trybunał dopuszcza jednak, aby – mając w szczególności na uwadze ich powtarzalność, charakter oraz wymogi wykonywania – pewne działania traktowano jako stanowiące jedną operację, w związku z czym można je uznać za jedno i to samo przedsięwzięcie w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej¹⁴. W takim przypadku w grę wchodziłoby jedynie zastosowanie zakazu pogorszenia w rozumieniu art. 6 ust. 2 owej dyrektywy¹⁵, który wymaga oceny skutków dla terenów ochrony z punktu widzenia założeń ich ochrony wyłącznie w określonych okolicznościach¹⁶.

10 Wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewes i in.* (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 24); z dnia 19 kwietnia 2012 r., *Pro-Braine i in.* (C-121/11, EU:C:2012:225, pkt 32). Zobacz jednak moją opinię w sprawie *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2018:972, pkt 66 i nast.). Rozumiem wyrok Trybunału w tej sprawie w ten sposób, że nie było potrzeby rozstrzygnięcia moich wątpliwości co do istniejącego orzecznictwa.

11 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., *Coöperatie Mobilisation for the Environment i in.*, (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 65, 66).

12 Podobnie wyroki: z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 48); a także z dnia 7 listopada 2018 r., *Coöperatie Mobilisation for the Environment i in.* (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 80).

13 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 28); z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 41, 42), z dnia 7 listopada 2018 r., *Coöperatie Mobilisation for the Environment i in.* (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 77); a także z dnia 29 lipca 2019 r., *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 127).

14 Wyroki z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 47); z dnia 7 listopada 2018 r., *Coöperatie Mobilisation for the Environment i in.* (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 78); a także z dnia 29 lipca 2019 r., *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 128).

15 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 49).

16 Zobacz wyrok z dnia 14 stycznia 2016 r., *Grüne Liga Sachsen i in.* (C-399/14, EU:C:2016:10, pkt 44).

33. Orzecznictwo to powstało w kontekście zakresu *ratione temporis* art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W przypadku starego projektu, który został dopuszczony po raz pierwszy, zanim przepisy przewidujące ochronę zaczęły obowiązywać, późniejsze zastosowanie tych przepisów może oznaczać istotne dodatkowe obciążenie, w związku z czym podmiot realizujący przedsięwzięcie zasługuje na szczególną ochronę. Celem tego orzecznictwa jest więc moim zdaniem ochrona uzasadnionych oczekiwań podmiotów realizujących przedsięwzięcie poprzez pewne ograniczenie obowiązków w zakresie oceny przewidzianych w art. 6 ust. 3.

34. W niniejszej sprawie nie chodzi, co prawda, o powtarzalne czynności, niemniej pierwotne zezwolenie z 2008 r. i zezwolenie stanowiące przedmiot sporu dotyczą tego samego przedsięwzięcia. Ponadto An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) podkreśla, iż abstrahując od przedłużenia etapu budowy, zezwolenie stanowiące przedmiot sporu nie zmieniło zakresu przedsięwzięcia ani jego potencjalnych skutków dla środowiska, w tym w szczególności odnośnych obszarów ochrony.

35. Mimo to charakter i okoliczności decyzji w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania przemawiają przeciwko temu, by uznać ją wraz z zezwoleniem z 2008 r. za jedną operację i potraktować to przedsięwzięcie w związku z tym w sposób uprzywilejowany w porównaniu z sytuacją, w której zastosowano by art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zgodnie z jego brzmieniem.

36. *Po pierwsze*, przedmiotem niniejszej sprawy *nie* jest stary projekt, na który udzielono zezwolenia, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął obowiązywać. Zezwolenie z 2008 r. podlegało już tym wymogom. Z punktu widzenia prawa Unii jest zatem wyraźnie mniej powodów, aby chronić podmiot realizujący to przedsięwzięcie poprzez konstrukcję prawną, jaką jest jedna operacja.

37. W przypadku dokonania odpowiedniej oceny zezwolenia z 2008 r. nakład pracy związany z oceną skutków decyzji w sprawie przedłużenia okresu obowiązywania byłby bowiem bardzo ograniczony. Zasadniczo można by odwołać się do wcześniejszej oceny i trzeba by uwzględnić jedynie zmiany, które pojawiły się od jej przeprowadzenia.

38. Jeżeli jednak zezwolenia na pierwotne przedsięwzięcie udzielono z naruszeniem art. 6 ust. 3, podmiot realizujący przedsięwzięcie zasługuje na wyraźnie mniejszą ochronę, niż ma to miejsce w przypadku starego zezwolenia, które nie podlegało jeszcze surowszym wymogom. Tym bardziej że zasadnicze wymogi oceny skutków w świetle art. 6 ust. 3 nie były znane dopiero od momentu ogłoszenia przeciwko Irlandii wspomnianego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wyroku¹⁷, który wydano krótko przed udzieleniem zezwolenia z 2008 r., lecz zostały sprecyzowane przez Trybunał o wiele wcześniej¹⁸. Zwłaszcza w przypadku dużego przedsięwzięcia takiego jak to będące przedmiotem niniejszego postępowania podmiot, który je realizował, musiał być świadomy tych wymogów wynikających z prawa Unii, nawet jeśli zezwolenie z 2008 r. było być może zgodne z prawem krajowym.

39. *Po drugie*, prawo irlandzkie wyraźnie przewiduje, że przedłużenie etapu budowy wymaga udzielenia ponownego zezwolenia. W związku z tym High Court (wysoki sąd) słusznie wskazuje w pytaniu drugim lit. c) na okoliczność, że budowa terminalu gazowego nie byłaby możliwa bez udzielenia zezwolenia stanowiącego przedmiot sporu, ponieważ zatwierdzony pierwotnie etap budowy dobiegł końca.

17 Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780).

18 Wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelsbeschermingvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, w szczególności pkt 59).

40. Podobnie w wyroku dotyczącym przedłużenia okresu eksploatacji elektrowni jądrowych Trybunał podkreślił, że okres eksploatacji danych elektrowni dobiegł już końca lub dobiegał końca i przedłużono go wyłącznie na mocy uregulowania stanowiącego przedmiot sporu¹⁹. Natomiast powtarzalne prace konserwacyjne na drodze wodnej, w przypadku których Trybunał uznał, że mogą być traktowane jako jedna operacja²⁰, zostały dopuszczone już w ramach jednego pozwolenia, zanim art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zaczął obowiązywać²¹.

41. Zastosowanie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej do przedłużenia okresu obowiązywania odpowiada poza tym celowi zezwolenia udzielonego na wykonanie określonych robót na czas określony. Upływ terminu co do zasady pozwala i wymaga, aby oceniono, czy przesłanki udzielenia zezwolenia nadal są spełnione. Dlatego też na przykład dyrektywa w sprawie emisji przemysłowych²² oraz rozporządzenie w sprawie ochrony roślin²³ przewidują, że zezwoleń można udzielać tylko na czas określony i że podlegają one ocenie, zanim zostaną przedłużone. Przedmiotem tych zezwoleń nie jest, co prawda, etap budowy w ramach danego przedsięwzięcia, lecz etap eksploatacji czy też użytkowania. Jednak również w przypadku etapu budowy obowiązuje założenie, że po upływie okresu, na który udzielono zezwolenia, istotne okoliczności i uregulowania mogą wyglądać inaczej niż w momencie udzielenia pierwszego zezwolenia.

42. Pod tym względem znaczenie przede wszystkim praktyczne ma to, że zezwolenie z 2008 r. zostało udzielone zgodnie z przepisami prawa krajowego, na których podstawie dyrektywa siedliskowa została nieprawidłowo przetransponowana [pytanie drugie lit. a)], oraz że nie zawierało ono całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń i wniosków, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót [pytanie drugie lit. b)]. Obie te kwestie prowadzą do tego, że ocena zezwolenia z 2008 r. ma jedynie bardzo ograniczone znaczenie dla oceny przedłużenia okresu obowiązywania²⁴. Jeśli jednak pierwotna ocena była niedostateczna, tym bardziej wskazane jest uzupełnienie ewentualnych luk przy okazji wydania nowej decyzji²⁵.

43. Do innego wniosku nie prowadzą również zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Pewność prawa, której źródłem było zezwolenie z 2008 r., i ewentualne uzasadnione oczekiwania mogły bowiem dotyczyć wyłącznie okresu, w którym terminal gazowy mógł zostać zbudowany zgodnie z tym zezwoleniem.

44. Zezwolenie stanowiące przedmiot sporu dotyczy jednak okresu po zakończeniu etapu budowy przewidzianego w zezwoleniu z 2008 r. W odniesieniu do tego czasu wcześniejsza decyzja nie mogła być źródłem ani pewności prawa, ani uzasadnionych oczekiwań. Pewne jest raczej, że budowa terminalu gazowego bez udzielenia zezwolenia stanowiącego przedmiot sporu nie jest możliwa, ponieważ zatwierdzony pierwotnie etap budowy dobiegł już końca. Natomiast nowy etap budowy stanowi sytuację, której nie można było uznać za już ustaloną, tak więc art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ma zastosowanie²⁶.

19 Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 130).

20 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 47).

21 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., *Stadt Papenburg* (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 11).

22 Artykuł 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 159).

23 Artykuł 5 oraz art. 14 i nast. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającego dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1).

24 Zobacz w tej kwestii pkt 55 i 56 poniżej.

25 Zobacz w kwestii dyrektywy OOS wyroki: z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewes i in.* (C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 37); a także z dnia 17 listopada 2016 r., *Stadt Wiener Neustadt* (C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 44).

26 Zobacz wyrok z dnia 11 września 2012 r., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in.* (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 103).

45. Friends of the Irish Environment słusznie porównuje zatem niniejszą sprawę do wyroku w sprawie Wells²⁷, który dotyczył dyrektywy OOS. Ze względu na zasadę pewności prawa dyrektywa ta nie wymaga, co prawda, oceny skutków wywieranych na środowisko w przypadkach, w których zezwolenia udzielono po upływie terminu na transponowanie dyrektywy OOS, ale postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia wszczęto formalnie jeszcze przed jego upływem (tak zwane przedsięwzięcia „rurociągowo”)²⁸. Jednak decyzję, która jest niezbędna, aby zapobiec wygaśnięciu obowiązującego zezwolenia, uważa się za nowe zezwolenie w rozumieniu dyrektywy OOS, które wymaga oceny²⁹.

46. Po trzecie, decyzja o przedłużeniu okresu obowiązywania w niniejszej sprawie umożliwia przeprowadzenie po raz pierwszy robót, a więc operacji, która w świetle art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej podlega ocenie pod kątem tego, czy może w istotny sposób oddziaływać na dane obszary ochrony. Ryzyko takiego oddziaływania ma jednak decydujące znaczenie dla kwestii tego, czy ocena skutków jest konieczna³⁰, ponieważ celem oceny jest zapobieganie takim zagrożeniom³¹.

47. Na tym polega istotna różnica w porównaniu do czynności powtarzalnych, które w określonych okolicznościach można uznać za jedną operację³², ponieważ takie operacje w przypadku ich powtórzenia bez żadnych zmian co do zasady nie będą dodatkowo oddziaływać na obszar ochrony.

48. Pytanie drugie lit. d) zmierza do ustalenia, czy ten trzeci punkt widzenia jest na tyle znaczący, że decyzja o przedłużeniu okresu obowiązywania nie musiałaby podlegać ocenie, jeżeli określone roboty w ramach realizacji przedsięwzięcia byłyby już wykonane, a więc wystąpiłyby już część skutków.

49. W niniejszym postępowaniu nie trzeba jednak udzielać odpowiedzi na to pytanie, ponieważ nie wykonano jeszcze właśnie żadnych robót. Ponadto z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że również roboty tego rodzaju nie dawałyby prawa do finalizacji przedsięwzięcia także po upływie terminu zakończenia etapu budowy, na który udzielono zezwolenia³³.

50. Decyzję o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na budowę instalacji, bez której nie wolno wykonywać żadnych robót, należy zatem uznać za odrębne zezwolenie na realizację przedsięwzięcia, w związku z czym art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej znajduje zastosowanie.

B. Pytanie trzecie – ocena wstępna

51. W ramach pytania trzeciego High Court (wysoki sąd) zmierza do ustalenia, jakimi względami powinien kierować się właściwy organ przy przeprowadzaniu wstępnej oceny na etapie 1 zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

52. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony.

27 Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. (C-201/02, EU:C:2004:12).

28 Wyroki: z dnia 18 czerwca 1998 r., Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, pkt 23, 24); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 94, 95).

29 Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 45–47).

30 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, pkt 82).

31 Moja opinia w sprawach połączonych Coöperatie Mobilisation for the Environment i in. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:622, pkt 136) i w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, pkt 171, 172).

32 Wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r., Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, pkt 47).

33 Zobacz pkt 4 powyżej.

53. W związku z tym art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej uzależnia wymóg dokonania odpowiedniej oceny planu lub przedsięwzięcia od przesłanki polegającej na zaistnieniu prawdopodobieństwa lub ryzyka, że ten plan lub przedsięwzięcie będzie oddziaływać na dany teren w istotny sposób³⁴. Biorąc w szczególności pod uwagę zasadę ostrożności, uznaje się, że takie ryzyko istnieje, gdy nie można wykluczyć, na podstawie najlepszej wiedzy naukowej w tym zakresie, że plan lub przedsięwzięcie może oddziaływać na cele ochrony terenu³⁵. Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie³⁶.

54. Ocena wstępna musi zatem szeroko uwzględniać wskazane aspekty, aby uzasadnić odstąpienie od przeprowadzenia pełnej oceny.

55. To, że An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) – jak się wydaje, w sposób dorozumiany – stwierdził w związku z zezwoleniem z 2008 r., że przedsięwzięcie nie będzie oddziaływać na sam teren, stanowi w niniejszym kontekście jedynie poszlakę. Jej waga zależy od podstaw, na których An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) oparł to stwierdzenie. Ponieważ jednak zezwolenie to, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, już w 2008 r. nie zawierało całościowych, precyzyjnych i ostatecznych spostrzeżeń i wniosków, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót, tym bardziej dzisiaj nie może ono wykluczać ryzyka oddziaływania na teren.

56. Odstąpienie od przeprowadzenia oceny skutków wymagałoby dalszych ustaleń naukowych. Ustalenia te musiałyby po pierwsze uzupełnić luki w badaniu z 2008 r., a po drugie uwzględnić zmiany w przedsięwzięciu, odnośnych chronionych siedliskach i gatunkach³⁷ oraz wiedzy naukowej. Należy ewentualnie wziąć pod uwagę również nowe plany i przedsięwzięcia, jeżeli mogłyby one istotnie oddziaływać na teren wraz z planem lub przedsięwzięciem, które podlegają ocenie.

57. W związku z tym na pytanie trzecie należy odpowiedzieć w ten sposób, że ocena skutków zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej musi zostać przeprowadzona, gdy nie można wykluczyć, na podstawie najlepszej wiedzy naukowej w tym zakresie, że plan lub przedsięwzięcie może oddziaływać na cele ochrony terenu. Wcześniejsza ocena tego samego planu lub przedsięwzięcia może wykluczać to ryzyko jedynie w zakresie, w jakim zawiera całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót. Ocena wstępna musi zatem dodatkowo uzupełniać ewentualne luki w tej wcześniejszej ocenie i uwzględniać to, czy przedsięwzięcie zostało zmienione, czy doszły nowe plany i przedsięwzięcia, które wraz z planem lub przedsięwzięciem, które podlegają ocenie, mogłyby istotnie oddziaływać na teren, ale również to, czy pojawiły się zmiany w odnośnych chronionych siedliskach i gatunkach oraz czy dostępna jest nowa wiedza naukowa.

C. Pytanie piąte – wykładnia zgodna i wnioski stron

58. W ramach pytania piątego High Court (wysoki sąd) zmierza do ustalenia, jaki jest zakres obowiązku wykładni zgodnej prawa krajowego, jeżeli uczestnicy postępowania nie podnieśli wyraźnie kwestii tej wykładni.

34 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 43); a także z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134).

35 Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44); a także z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134).

36 Wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 112); a także z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134).

37 Podobnie wyrok z dnia 11 września 2012 r., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias i in. (C-43/10, EU:C:2012:560, pkt 115).

59. Pytanie to nasuwa się w kontekście tego, że An Bord Pleanála (urząd ds. zagospodarowania przestrzennego) nie oparł stanowiącego przedmiot sporu przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia na przepisach, które przewidują ocenę skutków na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, a mianowicie art. 42 ustawy PDA z 2000 r., lecz na art. 146B i 146C ustawy PDA z 2000 r., które nie wymagają takiej oceny. Wybór podstawy prawnej miał nie stanowić jednak wyraźnie przedmiotu skargi w postępowaniu głównym.

60. Odwołanie się do wyraźnego podniesienia określonego zarzutu skłania do przywołania orzecznictwa, zgodnie z którym sądy powinny badać z urzędu pewne kwestie. Zgodnie z tym orzecznictwem, o ile prawo Unii nie zobowiązuje sądów krajowych, by rozpatrywały z urzędu zarzuty naruszenia przepisów Unii, jeżeli analiza tego zarzutu zmuszałaby je do wyjścia poza granice przedmiotu sporu określonego przez strony, o tyle sądy te są zobowiązane do badania z urzędu zarzutów naruszenia wiążącego przepisu prawa Unii, jeżeli na podstawie prawa krajowego mają one obowiązek lub uprawnienie do uczynienia tego w odniesieniu do wiążącego przepisu prawa krajowego³⁸.

61. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że orzecznictwo to nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ Friends of the Irish Environment, jak wynika z akt sprawy, w rzeczywistości konsekwentnie podnosiła naruszenie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Nie ma zatem powodu, aby badać tę kwestię z urzędu.

62. Pytanie dotyczy raczej tego, czy powołanie się na ten przepis można uzależnić od tego, czy strona powołuje się również na przepisy prawa krajowego, których zastosowanie i wykładnia zgodna są konieczne, aby zapobiec ewentualnemu naruszeniu prawa Unii.

63. Jak słusznie podnoszą Friends of the Environment i Komisja, orzecznictwo jest w tym względzie jednoznaczne.

64. Trybunał wielokrotnie orzekał bowiem, że wynikający z dyrektywy wymóg osiągnięcia przez państwa członkowskie określonego w niej rezultatu, jak również obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego wymogu ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych³⁹.

65. Z powyższego wynika, że stosując prawo krajowe, sądy krajowe muszą przy dokonywaniu jego wykładni uwzględnić całość norm tego prawa i w oparciu o uznane w porządku krajowym metody wykładni uczynić wszystko, by możliwie w jak najszerszym zakresie interpretować je w świetle treści i celów danej dyrektywy, tak by doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku, realizując tym samym normę ustanowioną w art. 288 akapit trzeci TFUE⁴⁰.

38 Wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 13, 14, 22); z dnia 24 października 1996 r., Kraaijeveld i in. (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 57, 58, 60); z dnia 12 lutego 2008 r., Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 45); a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 32, 35).

39 Wyroki: z dnia 10 kwietnia 1984 r., von Colson i Kamann (14/83, EU:C:1984:153, pkt 26); z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie, (C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 40); z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 38).

40 Wyroki: z dnia 25 lutego 1999 r., Carbonari i in. (C-131/97, EU:C:1999:98, pkt 49, 50); z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in. (od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 113–116); z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 39); a także z dnia 14 maja 2019 r., CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 69).

66. Jeżeli nie jest to możliwe, zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje sądy krajowe do stosowania, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii i zapewnienia ich pełnej skuteczności, w razie konieczności poprzez odstąpienie z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego⁴¹. Obowiązek ten ogranicza jednak to, że dyrektywa nie może przynajmniej sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, wobec czego nie można powoływać się na nią wobec jednostki⁴².

67. Nie jest natomiast konieczne, aby strony wyraźnie szczegółowo podnosiły przed sądami krajowymi, jakie normy prawa krajowego sądy te mają interpretować zgodnie z prawem Unii lub jakich mają nie stosować. Określenie tych norm i wypracowanie podejścia pozwalającego uniknąć ewentualnej sprzeczności między prawem krajowym a prawem Unii jest raczej częścią spoczywającego na sądach krajowych obowiązku osiągnięcia celu przewidzianego w dyrektywie.

68. Ponadto w postępowaniu głównym nie jest jasne, dlaczego High Court (wysoki sąd) musiałby starać się ustalić właściwą podstawę prawną dla przedłużenia etapu budowy, gdyby miał stwierdzić, że zezwolenie przedłużono z naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

69. W każdym razie spoczywający na sądzie krajowym obowiązek interpretowania prawa krajowego w miarę możliwości zgodnie z prawem Unii nie wymaga, aby uczestnicy zawisłego przed sądem postępowania wyraźnie podnieśli kwestię tej konkretnej wykładni, jeżeli zarzucają przynajmniej naruszenie odnośnych przepisów prawa Unii.

D. Pytanie szóste – prekluzja

70. W ramach pytania szóstego High Court (wysoki sąd) zmierza do ustalenia, czy jest zobowiązany do odstąpienia od zastosowania normy krajowego prawa procesowego, która pozbawia osobę sprzeciwiającą się przedsięwzięciu możliwości zakwestionowania ważności wcześniejszego zezwolenia na inwestycję (którego termin obowiązywania wygasł) w związku z późniejszym wnioskiem o udzielenie zezwolenia na inwestycję.

71. Pytanie to zadano wyłącznie na wypadek, gdyby art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej znajdował zastosowanie do przedłużenia okresu obowiązywania zezwolenia dlatego, że pierwotne zezwolenie zostało udzielone na podstawie przepisu prawa krajowego, który w sposób niewłaściwy przetransponował dyrektywę siedliskową. Jak już wyjaśniono, aspekt ten nie jest jednak istotny, w związku z czym udzielenie odpowiedzi na to pytanie nie jest konieczne⁴³.

72. Pytanie to porusza ponadto ponownie kwestie pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. W zakresie, w jakim mają one znaczenie dla stosowania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, znajdują zastosowanie w konstrukcji prawnej jednej operacji, którą już omówiono⁴⁴. Również pod tym względem pytanie szóste nie wymaga więc udzielenia odrębnej odpowiedzi.

41 Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 24); z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 35); z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 42).

42 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith (C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz jednak także wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 57, 58)

43 Zobacz pkt 42 powyżej.

44 Zobacz pkt 30 i nast. powyżej.

V. Wnioski

73. Proponuję zatem, aby Trybunał Sprawiedliwości orzekł w następujący sposób:

- 1) Decyzję o przedłużeniu okresu obowiązywania zezwolenia na budowę instalacji, bez której nie wolno wykonywać żadnych robót, należy uznać za odrębne zezwolenie na realizację przedsięwzięcia, w związku z czym art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory znajduje zastosowanie.
- 2) Ocena skutków zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 92/43 musi zostać przeprowadzona, gdy nie można wykluczyć, na podstawie najlepszej wiedzy naukowej w tym zakresie, że plan lub przedsięwzięcie może oddziaływać na cele ochrony terenu. Wcześniejsza ocena tego samego planu lub przedsięwzięcia może wykluczać to ryzyko jedynie w zakresie, w jakim zawiera całościowe, precyzyjne i ostateczne spostrzeżenia i wnioski, które mogłyby rozwiązać z naukowego punktu widzenia wszelkie rozsądne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót. Ocena wstępna musi zatem dodatkowo uzupełniać ewentualne luki w tej wcześniejszej ocenie i uwzględniać to, czy przedsięwzięcie zostało zmienione, czy doszły nowe plany i przedsięwzięcia, które wraz z planem lub przedsięwzięciem, które podlegają ocenie, mogłyby istotnie oddziaływać na teren, ale również to, czy pojawiły się zmiany w odnośnych chronionych siedliskach i gatunkach oraz czy dostępna jest nowa wiedza naukowa.
- 3) Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek interpretowania prawa krajowego w miarę możliwości zgodnie z prawem Unii nie wymaga, aby uczestnicy zawisłego przed sądem postępowania wyraźnie podnieśli kwestię tej konkretnej wykładni, jeżeli zarzucają przynajmniej naruszenie odnośnych przepisów prawa Unii.