



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 19 stycznia 2023 r.¹

Sprawa C-721/21

Eco Advocacy CLG

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

Odesłanie prejudycjalne – Autonomia proceduralna państw członkowskich –
Zasada skuteczności – Wymogi dotyczące wywodów na piśmie przed sądem krajowym –
Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena oddziaływania na środowisko –
Badanie wstępne w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny – Uzasadnienie –
Dyrektywa 92/43/EWG – Artykuł 6 ust. 3 – Odpowiednia ocena oddziaływania –
Badanie wstępne w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny – Działania w celu
ograniczenia rozmiarów szkody – Usunięcie wątpliwości

I. Wprowadzenie

1. Prawo Unii wymaga przeprowadzenia różnych ocen skutków środowiskowych niektórych planów i projektów. Ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą OOŚ² oraz odpowiednia³ ocena oddziaływania zgodnie z dyrektywą siedliskową⁴ są prawdopodobnie najbardziej znanymi przykładami.

2. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy głównie określonych wymogów formalnych związanych ze *wstępnym badaniem*, czy wspomniane oceny są w ogóle konieczne. W przypadku obu dyrektyw należy wyjaśnić, czy uzasadnienie decyzji o rezygnacji z właściwej oceny musi być wyraźnie określone i czy w przypadku oceny oddziaływania na środowisko uzasadnienie to musi wyraźnie wymieniać wszystkie kryteria, które należy uwzględnić w ramach dyrektywy OOŚ. W odniesieniu do wstępnego badania na mocy dyrektywy siedliskowej

¹ Język oryginału: niemiecki.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), zmieniona dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., (Dz.U. 2014, L 124, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą OOŚ”).

³ Wyrok z dnia 10 listopada 2022 r., AquaPri (C-278/21, EU:C:2022:864, pkt 32). Tej kwalifikacji oceny oddziaływania brakuje w niemieckiej wersji art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, ale jest ona zawarta w motywie dziesiątym. Opierając się na wersji angielskiej, często mówi się o „appropriate assessment”.

⁴ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7), zmieniona dyrektywą Rady 2013/17/UE z dnia 13 maja 2013 r. dostosowującą niektóre dyrektywy w dziedzinie środowiska w związku z przystąpieniem Republiki Chorwacji (Dz.U. 2013, L 158, s. 193) (zwana dalej „dyrektywą siedliskową”).

istnieje również potrzeba omówienia, czy można uwzględnić pewne środki łagodzące oraz czy uzasadnienie decyzji o nieprzeprowadzeniu odpowiedniej oceny oddziaływania musi obalać pewne zastrzeżenia.

3. Ponadto Trybunał ma zdecydować, jakie wymogi muszą spełniać wywody skarżących przed sądem krajowym. Ujawnia to podobny problem jak w przypadku uzasadnienia decyzji o wstępnym badaniu: Możliwe, że zarzut skarżących, że to uzasadnienie nie było wystarczająco jasne, sam nie był wystarczająco jasno uzasadniony.

4. Poniżej wykażę, że wymogi prawa Unii dotyczące wywodów przed sądem i ram formalnych uzasadnienia są bardzo ograniczone. Uregulowanie tej kwestii należy zasadniczo do państw członkowskich, a do sądów krajowych należy ocena danych wywodów zainteresowanych stron i odpowiednich informacji zawartych w zaskarżonej decyzji.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa OOS

5. Artykuł 4 dyrektywy OOS określa sposób podejmowania decyzji o przeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko:

„2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4, w odniesieniu do przedsięwzięć wymienionych w załączniku II państwa członkowskie ustalają, czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10. Państwa członkowskie dokonują tego ustalenia za pomocą:

a) badania indywidualnego;

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.

Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu obydwu procedur, o których mowa w lit. a) i b).

3. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego lub ustalania progów lub kryteriów do celów ust. 2 uwzględnia się odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III. Państwa członkowskie mogą ustalić progi lub kryteria określające, kiedy przedsięwzięcia nie muszą być poddawane rozstrzygnięciu na mocy ust. 4 i 5 ani ocenie oddziaływania na środowisko, bądź progi lub kryteria określające, kiedy przedsięwzięcia są w każdym wypadku poddawane ocenie oddziaływania na środowisko, bez poddawania ich rozstrzygnięciu na mocy ust. 4 i 5.

4. [...]

5. Właściwy organ podejmuje rozstrzygnięcie na podstawie informacji podanych przez wykonawcę zgodnie z ust. 4, z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, wyników wstępnych weryfikacji lub ocen wpływu na środowisko wynikających z przepisów prawa unijnego innych niż niniejsza dyrektywa. Rozstrzygnięcie to podawane jest do publicznej wiadomości, oraz:

- a) w przypadkach, w których postanowiono, że ocena oddziaływania na środowisko jest konieczna, zawiera główne powody, dla których wymaga się przeprowadzenia takiej oceny, ze wskazaniem na odpowiednie kryteria podane w załączniku III; lub
- b) w przypadkach, w których postanowiono, że ocena oddziaływania na środowisko nie jest konieczna, zawiera główne powody, dla których nie wymaga się przeprowadzenia takiej oceny, ze wskazaniem na odpowiednie kryteria podane w załączniku III, a w przypadkach, gdy proponuje to wykonawca, zawiera informacje o wszelkich cechach przedsięwzięcia lub środkach, jakie przewidziano w celu uniknięcia lub zapobieżenia ewentualnemu znaczącemu negatywnemu wpływowi na środowisko”.

6. Załącznik III do dyrektywy OOS zawiera kryteria wyboru dla decyzji na podstawie art. 4 ust. 3:

„1. Cechy przedsięwzięć

Cechy przedsięwzięć muszą być rozpatrywane ze szczególnym uwzględnieniem:

- a) wielkości i projektu całego przedsięwzięcia;
- b) kumulacji z innymi już realizowanymi lub zatwierdzonymi przedsięwzięciami;
- c) wykorzystania zasobów naturalnych, w szczególności gruntów, gleby, wody i różnorodności biologicznej;
- d) produkcji odpadów;
- e) zanieczyszczeń i niedogodności;
- f) zagrożenia poważnymi wypadkami lub katastrofami istotnymi dla danego przedsięwzięcia, w tym wynikającymi ze zmiany klimatu, zgodnie z wiedzą naukową;
- g) zagrożeń dla zdrowia ludzkiego (na przykład z powodu zanieczyszczenia wody lub powietrza).

2. Lokalizacja przedsięwzięć

Wrażliwość środowiskową obszarów geograficznych, na które mogą oddziaływać przedsięwzięcia, należy rozpatrywać ze szczególnym uwzględnieniem:

- a) obecnego i zatwierdzonego sposobu użytkowania gruntów;
- b) względnej obfitości, dostępności, jakości i zdolności do odtwarzania zasobów naturalnych (w tym gleby, gruntów, wody i różnorodności biologicznej) na danym obszarze i w jego podziemiu;
- c) zdolności absorpcji środowiska naturalnego, ze zwróceniem szczególnej uwagi na:

- (i) tereny podmokłe, siedliska łągowe, ujścia rzek;
- (ii) strefy nabrzeżne i środowisko morskie;
- (iii) obszary górskie i leśne;
- (iv) rezerваты przyrody i parki ochrony przyrody;
- (v) obszary sklasyfikowane lub chronione przez ustawodawstwo krajowe; obszary sieci Natura 2000 wyznaczone przez państwa członkowskie na podstawie dyrektywy [siedliskowej] i dyrektywy [ptasiej⁵];
- (vi) obszary, na których nie są zachowane normy jakości środowiska określone przepisami unijnymi i istotne dla danego przedsięwzięcia, lub obszary, co do których uznaje się, że nie są już zachowane te normy;
- (vii) obszary gęsto zaludnione;
- (viii) krajobrazy i obiekty o znaczeniu historycznym, kulturowym lub archeologicznym.

3. Rodzaj i cechy potencjalnego oddziaływania

Potencjalny znaczący wpływ przedsięwzięć na środowisko musi być rozpatrywany w odniesieniu do kryteriów określonych w pkt 1 i 2 niniejszego załącznika, z uwzględnieniem wpływu przedsięwzięcia na kryteria określone w art. 3 ust. 1, przy czym należy mieć na uwadze:

- a) rozmiar i przestrzenny zasięg oddziaływania, takie jak obszar geograficzny i wielkość populacji potencjalnie objętej oddziaływaniem;
- b) charakter oddziaływania;
- c) transgraniczny charakter oddziaływania;
- d) intensywność i stopień złożoności oddziaływania;
- e) prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływania;
- f) oczekiwane wystąpienie, czas trwania, częstotliwość i odwracalność oddziaływania;
- g) kumulację oddziaływania z oddziaływaniem innych już realizowanych lub zatwierdzonych przedsięwzięć;
- h) możliwości skutecznego ograniczenia oddziaływania”.

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona) (Dz.U. 2010, L 20, s. 7) (zwana dalej „dyrektywą ptasią”).

B. Dyrektywa siedliskowa

7. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej reguluje tak zwaną ocenę oddziaływania:

„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”.

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

8. Przedmiotem skargi jest sądowa kontrola ważności pozwolenia wydanego przez An Bord Pleanála (irlandzki urząd ds. planowania przestrzennego) na projekt mieszkaniowy w Trim, w hrabstwie Meath. Projekt zakłada budowę 320 mieszkań na Charterschool Land, Manorlands.

9. Po różnych nieformalnych kontaktach formalny wniosek o pozwolenie na budowę dla obecnego projektu został złożony w dniu 8 lipca 2020 r. Projekt wymaga podjęcia określonych działań dotyczących oczyszczania wód spływu powierzchniowego przed ich odprowadzeniem do strumienia będącego dopływem rzeki Boyne.

10. Sama rzeka Boyne znajduje się około 640 metrów na północ od inwestycji. Stanowi ona część obszaru ochrony według dyrektywy ptasiej, tj. „River Boyne and River Blackwater Special Protection Area” (IE0004232), na którym „qualifying interest” (szczególne znaczenie) ma zimorodek (*Alcedo atthis*) (A229). Obszar ten pokrywa się częściowo z obszarem ochrony według dyrektywy siedliskowej, tj. „River Boyne and River Blackwater Special Area of Conservation” (IE0002299). Typy siedlisk przyrodniczych torfowiska alkaliczne (7230) oraz lasy aluwialne z *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior* (*Alno-padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (91E0), jak również gatunki zwierząt *Lampetra fluviatilis* (minóg rzeczny) (1099), *Salmo salar* (łoś atlantycki) (1106) i *Lutra lutra* (wydra) (1355) również mają „qualifying interests” (szczególne znaczenie).

11. Przygotowano raport ze wstępnego badania w przedmiocie konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzono ocenę oddziaływania ekologicznego, która zawierała szereg propozycji środków łagodzących ryzyko. Przedstawiono również sprawozdanie ze wstępnego badania na podstawie dyrektywy siedliskowej, w którym stwierdzono, że inwestycja nie będzie oddziaływać na obszary Natura 2000.

12. An Taisce (National Trust for Ireland, ustawowy organ konsultacyjny ds. planowania przestrzennego) i Council (rada) miasta Trim przedstawiły uwagi wskazujące na potencjalne oddziaływanie na obszary Natura 2000 w związku z odprowadzaniem wód ze spływów powierzchniowych. Rada miasta wyraziła również obawy dotyczące ochrony gatunkowej.

13. An Bord Pleanála wydał jednak sporne pozwolenie bez przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą OOS i bez przeprowadzania oceny oddziaływania zgodnie z dyrektywą siedliskową.

14. Szablon użyty przez inspektor z An Bord Pleanála w załączniku A do jej sprawozdania ma do celów wstępnego badania OOS format, który różni się w istotnych aspektach od załącznika III do dyrektywy OOS. Dla High Court (wysokiego trybunału, Irlandia) nie jest jasne, czy załącznik III i sprawozdanie inspektor są spójne. Ponadto inspektor odnosi się do obaw o wpływ na obszary Natura 2000, ale ostatecznie uznaje je za nieuzasadnione.

15. W dniu 27 października 2020 r. doszło do oficjalnego wydania pozwolenia na mocy decyzji An Bord Pleanála wydanej w ramach procedury strategicznych inwestycji mieszkaniowych. An Bord Pleanála nie sprecyzował, na których dokładnie dokumentach opierał się tok rozumowania na potrzeby oceny oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy OOS i oceny oddziaływania w rozumieniu dyrektywy siedliskowej. Zdaniem High Court (wysokiego trybunału) można odnieść wrażenie, że intencją było, aby za uzasadnienie uznać załącznik A do wspomnianego sprawozdania inspektor oraz sprawozdania dewelopera w zakresie, w jakim powołuje się na nie inspektor.

16. Eco Advocacy zaskarżyła to pozwolenie do High Court (wysokiego trybunału).

17. Z pierwszego wyroku High Court (wysokiego trybunału) wynika, że Eco Advocacy po raz pierwszy na rozprawie podniosła dwa zarzuty, które są przedmiotem drugiego i trzeciego, a także szóstego pytania⁶. W następstwie tego An Taisce i ClientEarth dołączyły do postępowania w charakterze *amici curiae*.

18. Postanowieniem, które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 listopada 2021 r., High Court (wysoki trybunał) zwraca się do Trybunału z następującymi pytaniami:

- 1) Czy ogólna zasada pierwszeństwa prawa Unii lub lojalnej współpracy skutkuje tym, że jeżeli strona kwestionuje na drodze sądowej ważność środka administracyjnego, powołując się w sposób wyraźny lub dorozumiany na określony akt prawa Unii, ale bez wskazania, do naruszenia których przepisów tego aktu mogło dojść, bądź też bez powołania się na konkretną wykładnię, sąd krajowy, przed którym zawisła sprawa, musi lub może – czy to ogólnie, czy w konkretnym kontekście unijnego prawa ochrony środowiska – rozpatrzyć taką skargę, niezależnie od krajowej zasady proceduralnej, w myśl której w treści pism procesowych stron należy wskazać konkretne naruszenia?
- 2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, to czy art. 4 ust. 2, 3 i 4 – lub 5, lub załącznik III do dyrektywy OOS lub wspomniana dyrektywa w związku z zasadą pewności prawa i dobrej administracji wynikającą z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej »kartą«] skutkują tym, że w sytuacji gdy właściwy organ postanawia nie poddawać proponowanej inwestycji procedurze oceny oddziaływania na środowisko, powinien przedstawić wyraźne, odrębne lub konkretne wyjaśnienie w odniesieniu do kwestii, które dokładnie dokumenty zawierają uzasadnienie podane przez właściwy organ?
- 3) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, to czy art. 4 ust. 2, 3 i 4 – lub 5, lub załącznik III do dyrektywy OOS lub wspomniana dyrektywa w związku z zasadą pewności prawa i dobrej administracji wynikającą z art. 41 [karty] skutkują tym, że w sytuacji gdy właściwy organ postanawia nie poddawać proponowanej inwestycji procedurze oceny

⁶ Wyrok High Court (wysokiego trybunału) z dnia 27 maja 2021 r., Eco Advocacy przeciwko An Bord Pleanála (2020 No. 1030 JR, [2021] IEHC 265, pkt 46, 48, 86).

oddziaływania na środowisko, istnieje obowiązek wyraźnego przedstawienia rozważań na temat wszystkich punktów i podpunktów załącznika III do dyrektywy w sprawie OOŚ w zakresie, w jakim są one potencjalnie istotne dla danej inwestycji?

- 4) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy [siedliskowej] należy interpretować w ten sposób, że w ramach stosowania zasady, w myśl której w celu rozstrzygnięcia, czy konieczne jest przeprowadzenie na kolejnym etapie postępowania odpowiedniej oceny skutków, jakie realizacja planu lub przedsięwzięcia wywrze dla danego terenu, na etapie wstępnej oceny nie uwzględnia się środków służących unikaniu lub ograniczaniu szkodliwych skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu, właściwy organ państwa członkowskiego jest uprawniony do uwzględnienia cech planu lub przedsięwzięcia zakładających usunięcie zanieczyszczeń, które to cechy mogą skutkować ograniczeniem potencjalnie szkodliwych skutków dla europejskiego obszaru ochrony jedynie na tej podstawie, że cechom tym nie zamierzano nadać charakteru środków łagodzących, nawet jeżeli wywierają one taki skutek, i że byłyby one uwzględnione w projekcie jako cechy standardowe, niezależnie od oddziaływania na dany europejski obszar ochrony?
- 5) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego, niezależnie od pytań lub wątpliwości wyrażonych na etapie wstępnej oceny przez organy eksperckie, jest przekonany, że nie zachodzi konieczność przeprowadzenia odpowiedniej oceny, to organ ten musi wprost i w sposób szczegółowy przedstawić uzasadnienie pozwalające wyeliminować wszystkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym dotyczące oddziaływania przewidzianych robót na dany europejski obszar ochrony, w którym to uzasadnieniu wyraźnie i indywidualnie zostanie wyjaśniona każda z wątpliwości wyrażonych w tym względzie w procesie udziału społeczeństwa?
- 6) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, to czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej względnie ta dyrektywa w związku z zasadą pewności prawa i dobrej administracji wynikającą z art. 41 [karty] skutkują tym, że w sytuacji gdy właściwy organ postanawia nie poddawać proponowanej inwestycji procedurze odpowiedniej oceny, powinien przedstawić wyraźne, odrębne lub konkretne wyjaśnienie w odniesieniu do kwestii, które dokładnie dokumenty zawierają uzasadnienie podane przez właściwy organ?”.

19. Uwagi na piśmie przedstawili Eco Advocacy CLG, An Bord Pleanála, An Taisce – The National Trust for Ireland i ClientEarth wspólnie, Irlandia, Republika Włoska i Komisja Europejska. Oprócz Republiki Włoskiej wszyscy ci uczestnicy postępowania wzięli również udział w rozprawie w dniu 27 października 2022 r.

IV. Ocena prawna

20. Pytania High Court (wysokiego trybunału) dotyczą, z jednej strony, dopuszczalności wymogów dotyczących wywodów stron powołujących się na naruszenie prawa Unii (pytanie pierwsze), a z drugiej strony, wstępnego badania, czy należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z dyrektywą OOŚ (pytania drugie i trzecie) lub odpowiednią ocenę oddziaływania na obszary chronione zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (pytania od czwartego do szóstego).

A. Pytanie pierwsze. Wymagania dotyczące wykazania domniemanego naruszenia

21. Pytanie pierwsze ma na celu wyjaśnienie granic w prawie Unii odnośnie do wymogów krajowych dotyczących formy wykazania podstaw zaskarżenia w postępowaniu sądowym. Z pytania wynika, że konkretne zarzucane naruszenia zgodnie z irlandzkim prawem procesowym powinny być wykazane w pismach procesowych stron. Wydaje się jednak, że skarżący w postępowaniu głównym w odniesieniu nie do każdego z zarzutów sprecyzowali, jakie przepisy danej dyrektywy zostały naruszone, jaka dokładnie wykładnia została przywołana oraz na czym polegać ma dane naruszenie. W związku z tym sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy ogólne zasady pierwszeństwa prawa Unii lub lojalnej współpracy, zarówno w ogólności, jak i w szczególnym kontekście prawa ochrony środowiska, daje sądom krajowym uprawnienie lub nawet nakłada na nie obowiązek rozpatrywania takich zarzutów w skardze, mimo ich niewystarczającego wykazania na piśmie.

1. Dopuszczalność pytania

22. Włochy uważają, że pytanie to jest niedopuszczalne, ponieważ wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie określa dokładnie przepisów prawa krajowego, z którymi wywody Eco Advocacy powinny być zgodne, aby były dopuszczalne.

23. Należy zgodzić się z tym zarzutem, a mianowicie że bardziej precyzyjne przedstawienie tych przepisów krajowych oraz odpowiedniej argumentacji pisemnej i ustnej we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym byłoby korzystne w aspekcie udzielenia przez Trybunał użytecznej odpowiedzi oraz udziału Włoch w postępowaniu. W związku z tym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości powinien zawierać zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania, oraz treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie, oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych.

24. O ile informacje te można uzyskać z krajowych akt postępowania, a w szczególności z poprzedniego wyroku High Court (wysokiego trybunału)⁷, materiały te nie są przekazywane państwom członkowskim i instytucjom Unii ani nie są tłumaczone.

25. Mimo tego mankamentu udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest możliwe, gdyż Trybunał w ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dokonuje jedynie wykładni prawa Unii, nie wydaje zaś ostatecznego rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Nie jest zatem właściwe odrzucenie niniejszego pytania jako niedopuszczalnego.

2. Ocena

26. Pytanie pierwsze ma na celu wyjaśnienie, czy krajowe prawo procesowe może wymagać, aby naruszenia prawa Unii były wyraźnie i jednoznacznie podniesione już na pisemnym etapie postępowania. W związku z tym pojawia się pytanie, z jednej strony, czy takie wymogi odnośnie

⁷ Zobacz pkt 17 niniejszej opinii.

do wywodów zainteresowanych stron są dopuszczalne, a z drugiej strony, czy sądy krajowe są uprawnione lub nawet zobowiązane przez prawo Unii do badania takich naruszeń z urzędu, niezależnie od terminowego wyводу zainteresowanych stron.

a) Wymogi odnośnie do wywodów zainteresowanych stron

27. Z ogólnej zasady pierwszeństwa prawa Unii lub lojalnej współpracy, na którą powołał się High Court (wysoki trybunał), wynika po pierwsze, że sądy krajowe mają obowiązek zapewnić pełną skuteczność przepisów prawa Unii⁸.

28. Jednakże, jak już wykazałam w poprzednich opiniach⁹, w braku uregulowań unijnych w danej dziedzinie wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii jest zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich (autonomia proceduralna państw członkowskich). W takim przypadku zasady postępowania w tych sprawach nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)¹⁰.

29. Artykuł 11 dyrektywy OOS zawiera szczegółowe przepisy dotyczące ochrony prawnej, które mogłyby ograniczyć autonomię proceduralną państw członkowskich w niniejszej sprawie. Państwa członkowskie muszą zgodnie z art. 11 ust. 1 zapewnić dostęp, na określonych warunkach, 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. Artykuł 11 ust. 4 akapit drugi stanowi, że każda taka procedura musi być uczciwa, sprawiedliwa, przeprowadzana bez zbędnej zwłoki i niezbyt droga.

30. Przepisy te wymagają, aby w szczególności stowarzyszenia ochrony środowiska miały zagwarantowany dostęp do skutecznej i uczciwej procedury odwoławczej. W tych ramach musi istnieć możliwość zakwestionowania legalności odpowiednich decyzji, działań lub zaniechań, tj. przedstawienia konkretnych podstaw do zakwestionowania. Jak i w jakim momencie należy przedstawić te powody, nie jest tam jednak uregulowane. Dlatego w tym zakresie pozostaje autonomia proceduralna państw członkowskich.

31. Nie jest oczywiste, by zasada równoważności była naruszona w niniejszej sprawie. Nie jest natomiast wykluczone, że wymagania co do dokładności wywodów na piśmie mogą utrudnić lub uniemożliwić sądowe dochodzenie praw. Zasada skuteczności jest jednak naruszona tylko wtedy, gdy *nadmiernie* utrudnia to lub *praktycznie* uniemożliwia dochodzenie praw na drodze sądowej.

32. Przy badaniu tych kwestii należy uwzględnić miejsce tych przepisów w całym postępowaniu, przebieg postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. W tej perspektywie należy uwzględnić w razie potrzeby zasady leżące u podstaw krajowego systemu

⁸ Wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 24); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 44).

⁹ Zobacz moje opinie: w sprawie Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, pkt 45, 46), w sprawie Križan i in. (C-416/10, EU:C:2012:218, pkt 153); w sprawie Flausch i in. (C-280/18, EU:C:2019:449, pkt 47, 48).

¹⁰ Wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, pkt 5); z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 44, 46); z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 33).

prawnego, takie jak zasada prawa do obrony, zasada pewności prawa i zasada prawidłowego przebiegu postępowania¹¹.

33. W tym kontekście Trybunał orzekł już, że krajowe przepisy proceduralne, zgodnie z którymi przedmiot sporu ustala się na podstawie zarzutów środka zaskarżenia podniesionych w chwili jego wniesienia, są zgodne z zasadą skuteczności, o ile zapewniają prawidłowy przebieg postępowania, w szczególności zapobiegając powstawaniu opóźnień wynikających z konieczności rozpatrzenia nowych zarzutów¹².

34. Jak słusznie zauważa Irlandia, odpowiednie zasady istnieją również w prawie proceduralnym sądów Unii. W związku z tym, zgodnie z art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, skarga musi zawierać przedmiot sporu, podnoszone zarzuty i argumenty, a także zwięzłe omówienie tych zarzutów. Owo przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli¹³. Według art. 127 § 1 nie jest dopuszczalne podnoszenie nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.

35. Jest zatem zgodne z zasadą skuteczności, jeżeli prawo procesowe sądów krajowych wymaga odpowiednio wczesnego, wystarczająco zrozumiałego i precyzyjnego przedstawienia wywodów zainteresowanych stron w celu ich uwzględnienia.

36. Jaki rodzaj przedstawienia jest wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, zależy od okoliczności sprawy. Decydujące znaczenie powinno mieć to, czy zainteresowane strony i sąd mogą ponad wszelką wątpliwość rozpoznać daną podstawę zaskarżenia. Jedynie przesadny formalizm mógłby być uznany za nadmierne utrudnienie, a więc niezgodny z zasadą skuteczności.

37. Ponadto wymogi dotyczące przedstawienia podstaw zaskarżenia powinny uwzględniać także stopień, w jakim zachowanie drugiej strony przyczyniło się do powstania ewentualnych braków. W szczególności pytania drugie, trzecie, piąte i szóste sugerują, że w sprawie w postępowaniu głównym An Bord Pleanála przedstawił powody udzielenia spornego pozwolenia w sposób, który mógł przyczynić się do uchybień w wywodach Eco Advocacy. Jeśli tak jest, to okoliczność ta musiałaby być odpowiednio uwzględniona przy kwestii wymogów odnośnie do wywodów Eco Advocacy.

38. To, czy określone pisma procesowe stron spełniają te wymogi, musi ocenić właściwy sąd krajowy. Sąd ten musi ustalić treść odpowiednich wymogów w prawie krajowym poprzez wykładnię danych przepisów i tylko ten sąd posiada niezbędną wiedzę, aby ocenić, który rodzaj wywodów jest wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, aby był zrozumiałe dla zainteresowanych stron i dla niego samego. Ponadto sąd ten może na podstawie własnych obserwacji ustalić, czy braki w wywodach rzeczywiście doprowadziły do nieporozumień i w jakim stopniu wynikają one z zachowania drugiej strony.

¹¹ Wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 14); z dnia 6 października 2015 r., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 36, 37); z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 63).

¹² Wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 20, 21); z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 64).

¹³ Wyroki: z dnia 9 stycznia 2003 r., Włochy/Komisja (C-178/00, EU:C:2003:7, pkt 6); z dnia 31 marca 2022 r., Komisja/Polska (Opodatkowanie produktów energetycznych) (C-139/20, EU:C:2022:240, pkt 55).

39. Podsumowując, autonomia proceduralna państw członkowskich, ograniczona zasadą skuteczności, pozwala na zobowiązanie stron sporu do przedstawienia naruszeń prawa Unii w ich wywodach na piśmie w sposób wystarczająco zrozumiały i precyzyjny na wczesnym etapie, tak aby naruszenia te zostały uwzględnione przez sąd krajowy.

b) Badanie z urzędu

40. Jednakże wymogi dotyczące wywodów zainteresowanych stron przed sądami krajowymi, uznane za dopuszczalne zgodnie z poprzednimi rozważaniami, byłyby ograniczone w swoich skutkach, gdyby sądy te były zobowiązane lub przynajmniej uprawnione przez prawo Unii do badania z urzędu niewystarczająco wykazanych naruszeń prawa Unii.

41. High Court (wysoki trybunał) wywodzi jednak odpowiedni obowiązek z konieczności zapewnienia skuteczności prawa Unii. W tym względzie An Taisce przytacza orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym sądy krajowe muszą w angielskiej wersji tych wyroków „of their own motion” odstąpić od stosowania przepisów prawa krajowego, które są sprzeczne z prawem Unii¹⁴. Opierając się na angielskiej wersji tego orzecznictwa, jest to zrozumiałe, gdyż „of their own motion” można również przetłumaczyć jako „z urzędu”. W związku z tym orzecznictwo to można rozumieć w ten sposób, że sądy państw członkowskich muszą z urzędu odstąpić od stosowania prawa krajowego, jeżeli jest ono niezgodne z prawem Unii.

42. Pogląd ten opiera się jednak na błędnym rozumieniu przytoczonego orzecznictwa dotyczącego pierwszeństwa prawa Unii. Staje się to wyraźniejsze we francuskiej wersji tego sformułowania, zgodnie z którą sądy muszą działać „de leur propre autorité”, ale także np. w wersji niemieckiej, która mówi o „eigener Entscheidungsbefugnis” [własnym uprawnieniu do rozstrzygnięcia]¹⁵.

43. Jak wynika również z kontekstu tych ustaleń Trybunału, chodzi o uprawnienie sądów krajowych do interpretowania prawa krajowego zgodnie z wymogami prawa Unii lub, w razie potrzeby, do stosowania nadrzędnego prawa unijnego bez konieczności oczekiwania na uchylene lub stwierdzenie nieważności przepisów krajowych sprzecznych z prawem Unii.

44. Jak już wykazałam, nie jest w tym celu konieczne, aby strony wyraźnie w szczegółach 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 prawie Unii¹⁶.

45. Natomiast pytanie, czy sądy krajowe mogą lub muszą badać z urzędu kwestie określonych naruszeń prawa Unii, nie ma z tym nic wspólnego.

¹⁴ An Taisce powołuje się na wyrok 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), ale odpowiednie sformułowania można znaleźć także np. w wyrokach: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 24); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 44). Zobacz też moja opinia w sprawie Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, pkt 66).

¹⁵ Zobacz wyroki przytoczone w przypisie 14.

¹⁶ Zobacz moja opinia w sprawie Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, pkt 67).

46. Tak samo, jak zasada nadrzędności prawa Unii, również przepisy proceduralne z art. 11 dyrektywy OOS nie zawierają żadnych wymogów w tym zakresie. W szczególności nie można w nich dostrzec obowiązku lub upoważnienia sądów krajowych do badania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, wykraczającego poza badanie jej uzasadnienia.

47. W ten sposób art. 11 dyrektywy OOS różni się od regulacji, które były przedmiotem niedawnego wyroku w sprawie kontroli pozbawienia wolności obywateli państw trzecich. Przepisy te zobowiązują organy sądowe do okresowej kontroli w zakresie spełnienia przesłanek zgodności z prawem środka detencyjnego, nie ograniczając w żaden sposób tego obowiązku¹⁷. Z tego Trybunał wywiódł, że właściwy organ sądowy musi z urzędu zbadać ewentualne niespełnienie przesłanki zgodności z prawem, które nie zostało podniesione przez zainteresowaną osobę¹⁸. Z uwagi na poważną ingerencję w podstawowe prawo do wolności na mocy art. 6 karty, jaką pociąga za sobą pozbawienie wolności, obowiązek ten jest uzasadniony. W dziedzinie egzekwowania unijnego prawa ochrony środowiska brakuje jednak porównywalnych regulacji i z reguły nie dochodzi do podobnie poważnej ingerencji w prawa jednostek.

48. Tak więc obowiązek lub upoważnienie sądów krajowych do badania z urzędu niektórych zarzutów należy oceniać również w świetle autonomii proceduralnej państw członkowskich, która jest ograniczona zasadami równowagi i skuteczności.

49. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo Unii nie wymaga, by sądy krajowe badały z urzędu zarzut naruszenia przepisów prawa Unii, jeżeli zbadanie takiego zarzutu zmuszałoby je do wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez jego strony. Przeciwnie, sądy te są zobowiązane do badania z urzędu zarzutów naruszenia wiążącego przepisu prawa Unii tylko wtedy, gdy na podstawie prawa krajowego mają one obowiązek lub uprawnienie do uczynienia tego w odniesieniu do bezwzględnie obowiązującego przepisu prawa krajowego¹⁹.

50. Co prawda Trybunał uznał w drodze odstępstwa od powyższego, że sądy krajowe są zobowiązane do zbadania z urzędu, czy dane warunki umowy wchodzące w zakres stosowania dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich²⁰ mają nieuczciwy charakter, i do tego, by dokonawszy takiego badania, zniwelować brak równowagi między konsumentem a przedsiębiorcą, o ile posiadają niezbędne ku temu informacje na temat stanu prawnego i faktycznego²¹. Jest to jednak szczególny przypadek, w którym szczególnie potrzeba ochrony konsumenta wyraża się również w tym, że art. 6 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje, że

¹⁷ Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i X* (Badanie z urzędu zastosowania środka detencyjnego) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, pkt 85–87).

¹⁸ Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i X* (Badanie z urzędu zastosowania środka detencyjnego), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, pkt 94).

¹⁹ 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., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 45); z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 32, 35). Zobacz też moja opinia w sprawie *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, EU:C:2020:320, pkt 60).

²⁰ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29).

²¹ Wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r., *Océano Grupo Editorial i Salvat Editores* (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, pkt 26); z dnia 14 marca 2013 r., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, pkt 46); z dnia 17 maja 2022 r., *SPV Project 1503 i in.* (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, pkt 53).

nieuczciwe warunki nie są wiążące dla konsumenta²². Następnie Trybunał rozszerzył to orzecznictwo na egzekwowanie niektórych innych praw przyznanych konsumentom przez prawo Unii²³.

51. Orzecznictwo to można by ewentualnie zastosować do unijnego prawa ochrony środowiska w przypadkach, w których istnieje ryzyko szczególnie poważnych naruszeń²⁴. W niniejszej sprawie nie ma jednak ku temu przesłanek. Dlatego nie ma potrzeby dalszego omawiania tej kwestii.

52. W pytaniu prejudycjalnym zawarta jest również hipoteza, że choć prawo Unii nie zobowiązuje sądów krajowych, to przynajmniej uprawnia je do badania z urzędu spraw dotyczących naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska. Nie jest jasne, czy kwestia ta ma znaczenie dla rozstrzygnięcia, ponieważ zainteresowane strony irlandzkie zgodnie podnoszą, że High Court (wysoki trybunał) jest już na mocy prawa irlandzkiego w określonych okolicznościach uprawniony do badania takich naruszeń z urzędu.

53. Jeżeli kwestia ta miałaby mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia, należy ją również ocenić w kontekście granic autonomii proceduralnej państw członkowskich, które są wyznaczone przez zasady równoważności i skuteczności.

54. Takie uprawnienie mogłoby wynikać z zasady równoważności, jeżeli prawo krajowe przewiduje to uprawnienie w porównywalnych przypadkach. Przywołane przed chwilą wywody idą w tym kierunku, ale ostatecznie brakuje wystarczających informacji o prawie irlandzkim, by odpowiedzieć na to pytanie w sposób rozstrzygający.

55. Z kolei zasada skuteczności może co najwyżej uzasadniać obowiązek badania przez sądy krajowe *określonych* naruszeń z urzędu, do czego jednak w niniejszej sprawie nie ma żadnych przesłanek. Punktem odniesienia tej zasady są bowiem prawa przyznane przez prawo Unii. Egzekwowanie praw nie może zależeć od uprawnienia, którego wykonywanie leży w sferze uznania sądów.

56. Tym samym, co do zasady, prawo Unii nie zobowiązuje ani nie uprawnia sądów krajowych do badania z urzędu naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska.

c) Odpowiedź na pytanie pierwsze

57. Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, iż autonomia proceduralna państw członkowskich, ograniczona zasadą skuteczności, pozwala na zobowiązanie zainteresowanych stron sporu do przedstawienia naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska w ich wywodach na piśmie w sposób wystarczająco zrozumiały i precyzyjny na wczesnym etapie, tak aby naruszenia te mogły zostać uwzględnione przez sąd krajowy. Prawo Unii co do zasady nie zobowiązuje ani nie uprawnia sądu krajowego do badania z urzędu takich naruszeń.

²² Wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r., Océano Grupo Editorial i Salvat Editores (od C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, pkt 26); z dnia 14 marca 2013 r., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, pkt 45); z dnia 17 maja 2022 r., SPV Project 1503 i in. (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, pkt 52).

²³ Wyroki: z dnia 4 października 2007 r., Rampion i Godard (C-429/05, EU:C:2007:575, pkt 65); z dnia 21 kwietnia 2016 r., Radlinger i Radlingerowa (C-377/14, EU:C:2016:283, pkt 66).

²⁴ Zobacz moja opinia w sprawie Križan i in. (C-416/10, EU:C:2012:218, pkt 160–166).

B. Pytania dotyczące oceny oddziaływania na środowisko

58. Pytania drugie i trzecie dotyczą wstępnego badania, czy dane przedsięwzięcie ma zostać poddane ocenie oddziaływania na środowisko. Są one wprawdzie zadawane tylko na wypadek udzielenia pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, ale zgodnie z przeprowadzonymi powyżej rozważaniami, to ostatecznie sąd krajowy musi rozstrzygnąć tę kwestię w oparciu o wskazówki interpretacyjne Trybunału. Dlatego też konieczne jest udzielenie odpowiedzi na te pytania.

59. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy OOS państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków na środowisko, przed udzieleniem zezwolenia. Jest to tzw. ocena oddziaływania na środowisko.

60. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy OOS stanowi, że przedsięwzięcia wymienione w załączniku I zasadniczo zawsze podlegają tej ocenie. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2, w przypadku przedsięwzięć wymienionych w załączniku II, w określonych przypadkach należy ustalić w drodze indywidualnego badania, czy konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Przy dokonywaniu tego ustalenia uwzględnia się zgodnie z art. 4 ust. 3 odpowiednie kryteria selekcji zawarte w załączniku III. W przedmiotowych pytaniach chodzi właśnie o to wstępne badanie.

61. Trybunał orzekł, że ocena oddziaływania na środowisko musi być przeprowadzona, jeśli istnieje prawdopodobieństwo lub ryzyko, że dany projekt może oddziaływać znacząco na środowisko. Mając na uwadze w szczególności zasadę ostrożności, będącą zgodnie z art. 191 ust. 2 TFUE jedną z podstaw polityki Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, stawiającej sobie za cel wysoki poziom ochrony, i w świetle której należy interpretować dyrektywę OOS, uznaje się, że takie ryzyko występuje, gdy na podstawie obiektywnych danych nie można wykluczyć, że przedsięwzięcie może oddziaływać znacząco na środowisko²⁵. Jest to zgodne z praktyką orzeczniczą²⁶ Komitetu ds. Wdrażania Konwencji z Espoo²⁷, która to konwencja jest implementowana przez dyrektywę OOS²⁸.

62. W związku z tym odpowiem najpierw na pytanie trzecie, a potem na pytanie drugie.

1. Pytanie trzecie. Zakres uzasadnienia odstąpienia od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko

63. W pytaniu trzecim High Court (wysoki trybunał) dąży do wyjaśnienia wymogów dotyczących zrozumiałości uzasadnienia. Chce on się dowiedzieć, czy organ musi wyraźnie przedstawić rozważania na temat wszystkich punktów i podpunktów załącznika III do dyrektywy OOS w zakresie, w jakim są one potencjalnie istotne dla danej inwestycji.

²⁵ Wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Polska, C-526/16, niepublikowany, EU:C:2018:356, pkt 66, 67) i opinia rzecznika generalnego A. M. Collinsa w sprawie WertInvest Hotelbetrieb (C-575/21, EU:C:2022:930, pkt 47) w oparciu o utrwalone orzecznictwo dotyczące dyrektywy siedliskowej, w szczególności wyrok z dnia 7 września 2004 r., Waddervereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 43, 44).

²⁶ Economic Commission for Europe, Opinions of the Implementation Committee (2001–2020) (2020), pkt 25. Zobacz również Findings and recommendations further to a submission by Romania regarding Ukraine (EIA/IC/S/1, Bystroe Canal Project) z dnia 27 lutego 2008 r. (ECE/MP.EIA/2008/6, pkt 49).

²⁷ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1991 r. (Dz.U. 1992, C 104, s. 7).

²⁸ Zobacz moja opinia w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, pkt 69–74, 105 i nast.).

64. Zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy OOS rozstrzygnięcie podjęte przez organ musi zawierać główne powody, dla których nie wymaga się przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem na odpowiednie kryteria podane w załączniku III. Kryteria zawarte w załączniku III do dyrektywy OOS odnoszą się do pewnych cech danego przedsięwzięcia, cech lokalizacji oraz rodzaju i cech potencjalnego oddziaływania.

65. Uzasadnienie może spełnić te wymogi tylko wtedy, gdy dla każdego poszczególnego kryterium z załącznika III do dyrektywy OOS wyklucza ono na podstawie obiektywnych okoliczności, że przedsięwzięcie może mieć znaczące oddziaływanie. Dla niektórych kryteriów wynik ten może być oczywisty; w tym względzie może wystarczyć krótkie odniesienie, być może nawet dla wszystkich takich kryteriów łącznie. W innych przypadkach mogą być wymagane dodatkowe informacje²⁹.

66. Dyrektywa OOS nie zawiera uregulowań dotyczących formy uzasadnienia w odniesieniu do tych punktów. W szczególności nie wymaga ona, aby uzasadnienie było zgodne ze strukturą załącznika III. Uzasadnienie musi jednak wystarczająco wyraźnie wykluczać, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko. Jeżeli nie zostanie to zrobione w odniesieniu do określonych kryteriów z załącznika III, uzasadnienie nie może stanowić usprawiedliwienia dla odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko.

67. Tym samym uzasadnienie odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy OOS musi wykluczać, na podstawie obiektywnych okoliczności i w odniesieniu do odpowiednich kryteriów załącznika III, prawdopodobieństwo lub ryzyko, że dane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko.

2. Pytanie drugie. Konkretnie oznaczenie uzasadnienia w przypadku odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko

68. Pytanie drugie ma na celu wyjaśnienie, w jakim zakresie decyzja o odstąpieniu od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko musi precyzyjnie określać, w jakich dokumentach można znaleźć uzasadnienie tej decyzji.

69. Tło tego pytania stanowi fakt, że w sprawie w postępowaniu głównym Eco Advocacy podniosła zarzut braku uzasadnienia decyzji An Bord Pleanála, gdyż nie zdawała sobie sprawy, że uzasadnienie znajduje się w załączniku do decyzji.

70. Jak już stwierdzono, art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy OOS stanowi, że decyzja o odstąpieniu od wymogu przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko zawiera uzasadnienie. Tym przepisem ustawodawca skonkretyzował obowiązek uzasadnienia, co idzie w parze z tym, że musi istnieć możliwość skutecznego zaskarżenia tej decyzji³⁰. Podczas gdy Trybunał wcześniej dopuszczał, że wystarczające jest podanie uzasadnienia albo w samej decyzji, albo później na wniosek³¹, obecnie jest jasne, że uzasadnienie musi stanowić część decyzji.

²⁹ Zobacz wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Holohan i in. (C-461/17, EU:C:2018:883, pkt 37–39), w odniesieniu do oceny oddziaływania w ramach dyrektywy siedliskowej.

³⁰ Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, pkt 57–59).

³¹ Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, pkt 59).

71. Jednakże art. 4 ust. 5 dyrektywy OOS nie zobowiązuje właściwego organu do wyraźnego, odrębnego lub konkretnego wyjaśnienia, które dokładnie dokumenty zawierają podane przez niego uzasadnienie. Nie ma też ku temu przesłanek przy łącznym rozpatrywaniu z art. 6 konwencji z Aarhus³², która jest implementowana przez dyrektywę OOS³³.

72. Dlatego właściwy organ lub państwo członkowskie ma pewną swobodę w przedstawianiu uzasadnienia³⁴. Kwestia ta jest więc również przedmiotem autonomii proceduralnej, która ma być realizowana w granicach wyznaczonych przez zasady równoważności i skuteczności³⁵.

73. Natomiast prawie nie do pogodzenia z zasadą skuteczności byłoby, gdyby uzasadnienie zostało podane w sposób ukryty lub wprowadzający w błąd³⁶, ponieważ w takim przypadku egzekwowanie jakichkolwiek praw w związku z odstępianiem od oceny oddziaływania na środowisko stałoby się niepotrzebnie, a zatem nadmiernie utrudnione. Uzasadnienie musi być raczej rozpoznawalne jako takie i wskazywać w sposób zrozumiały, jakie informacje stanowią podstawę decyzji.

74. I tak, zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy OOS oraz zasadą skuteczności, uzasadnienie decyzji o odstępianiu od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko musi gwarantować, że powody te są możliwe do zidentyfikowania jako takie, a ich treść jest zrozumiała. To, czy uzasadnienie spełnia te wymogi, powinno być zbadane przez sąd krajowy, który posiada informacje niezbędne do oceny, czy opinia publiczna w danym państwie członkowskim była w stanie rozpoznać i zrozumieć uzasadnienie jako takie.

C. Pytania dotyczące dyrektywy siedliskowej

75. Pytania od czwartego do szóstego dotyczą wstępnego badania, czy należy przeprowadzić odpowiednią ocenę oddziaływania zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

76. Chociaż ogólna ocena oddziaływania na środowisko nie jest bezpośrednio związana z warunkami pozwolenia³⁷, ocena oddziaływania zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej służy przygotowaniu zatwierdzenia planu lub przedsięwzięcia. Artykuł 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej uściśla, że 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.

³² Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 4), przyjęta decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1).

³³ Motywy 18–21 dyrektywy OOS i dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

³⁴ Zobacz także ustalenia i zalecenia Komitetu do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee) z dnia 7 marca 2009 r., Association Kazokiskes Community/Litwa (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, nr 81). Odnośnie do tego komitetu zob. też moja opinia w sprawie FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:64, przypis 16, z dalszymi odniesieniami).

³⁵ W tym sensie wyrok z dnia 7 listopada 2019 r., Flausch i in. (C-280/18, EU:C:2019:928, pkt 27).

³⁶ Obrazowo wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, pkt 87).

³⁷ Wyroki: z dnia 13 grudnia 2007 r., Komisja/Irlandia (C-418/04, EU:C:2007:780, pkt 231); z dnia 14 marca 2013 r., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, pkt 46).

77. Pozwolenie to może być udzielone tylko wtedy, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości, że plan lub przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnego wpływu na dany teren jako taki³⁸. Ocena oddziaływania powinna zatem zawierać całościowe, precyzyjne i ostateczne ustalenia i wnioski, które pozwalają rozwiać z naukowego punktu widzenia wszelkie racjonalne wątpliwości w odniesieniu do skutków zamierzonych robót dla danego terenu chronionego³⁹.

78. Ta funkcja oceny oddziaływania kształtuje wymagania dotyczące wstępnego badania, czy ocena oddziaływania musi być przeprowadzona.

79. Zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej 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.

80. Dokonując wykładni tego przepisu, Trybunał rozwinął standard kontroli, zastosowany później do ogólnej oceny oddziaływania na środowisko⁴⁰, zgodnie z którym obowiązek oceny powstaje w sytuacji, gdy istnieje prawdopodobieństwo lub ryzyko, że plan lub przedsięwzięcie może w istotny sposób oddziaływać na dany teren⁴¹. I tu również, biorąc w szczególności pod uwagę zasadę ostrożności, uznaje się, że takie ryzyko istnieje, gdy nie można wykluczyć na podstawie obiektywnych okoliczności, że plan lub przedsięwzięcie może oddziaływać na cele ochrony terenu⁴². Ocena tego ryzyka powinna być dokonana w szczególności w świetle charakterystyki i specyficznych uwarunkowań środowiskowych terenu, którego dotyczy plan lub przedsięwzięcie⁴³. Jeżeli po przeprowadzeniu tego wstępnego badania pozostaną wątpliwości co do braku znaczącego oddziaływania, należy w konsekwencji przeprowadzić pełną ocenę oddziaływania przewidzianą w art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy siedliskowej⁴⁴. Ta pełna ocena jest więc regułą, a odstępstwo od niej jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy są wykluczone jakiegokolwiek wątpliwości co do konieczności przeprowadzenia oceny.

81. W świetle tych rozważań odpowiem poniżej na pytania od czwartego do szóstego w odwrotnej kolejności.

³⁸ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 59); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 117); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 120).

³⁹ Wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r., Sweetman i in. (C-258/11, EU:C:2013:220, pkt 44); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 114); z dnia 9 września 2020 r., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, pkt 55).

⁴⁰ Zobacz pkt 61 niniejszej opinii.

⁴¹ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 41, 43); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 111); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 119).

⁴² Wyroki: z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134); z dnia 9 września 2020 r., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, pkt 51). Odnośnie do dyrektywy OOS zob. pkt 61 niniejszej opinii.

⁴³ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 48); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 112).

⁴⁴ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44); z dnia 26 maja 2011 r., Komisja/Belgia (C-538/09, EU:C:2011:349, pkt 41); 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 114).

1. Pytanie szóste. Konkretnie oznaczenie uzasadnienia odstąpienia od oceny zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej

82. Pytanie szóste powtarza pytanie drugie w odniesieniu do uzasadnienia odstąpienia od oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Również w tym przypadku należy wyjaśnić, na ile precyzyjnie należy podać, w jakich dokumentach można znaleźć uzasadnienie tej decyzji. Choć pytanie to zadane zostało tylko na wypadek udzielenia twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze, to i tak wymaga ono odpowiedzi, gdyż tylko sąd krajowy może rozstrzygnąć, czy odpowiedź na pytanie pierwsze w sprawie w postępowaniu głównym jest twierdząca czy przecząca.

83. W przeciwieństwie do dyrektywy OOS dyrektywa siedliskowa nie reguluje wprost kwestii uzasadnienia odstąpienia od przeprowadzenia odpowiedniej oceny oddziaływania.

84. Podobnie jednak jak w kontekście ogólnej oceny oddziaływania⁴⁵ skuteczna kontrola sądowa tej decyzji oraz skuteczna ochrona prawna wymagają, aby sąd rozpatrujący sprawę oraz osoby poszukujące ochrony prawnej otrzymały uzasadnienie zaskarżonej decyzji wraz z decyzją lub przynajmniej na wniosek⁴⁶. Ponadto ten obowiązek uzasadnienia odpowiada prawu do dobrej administracji, którego organy państwa członkowskiego muszą przestrzegać przy wprowadzaniu w życie prawa Unii, wprawdzie nie na mocy art. 41 karty⁴⁷, lecz na mocy ogólnej zasady prawa⁴⁸. W przypadku decyzji z zakresu prawa ochrony środowiska, które – podobnie jak ocena oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej⁴⁹ – wymagają udziału społeczeństwa na podstawie art. 6 konwencji z Aarhus, uzasadnienie wymagane jest ponadto w art. 6 ust. 9 tej konwencji.

85. Ponieważ przekazanie uzasadnienia jest wprawdzie wymagane przez prawo Unii, ale nie jest uregulowane co do jego formy, podlega ono autonomii proceduralnej państw członkowskich, którą muszą one wykonywać w ramach zasad równoważności i skuteczności. W związku z tym przy przedstawianiu uzasadnienia odstąpienia od oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej obowiązują te same względy, które obowiązują przy odstąpieniu od oceny oddziaływania na środowisko⁵⁰.

86. Tak więc, jeżeli uzasadnienie decyzji o nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej jest zawarte w decyzji – jak w sprawie w postępowaniu głównym – właściwy organ musi zapewnić, aby powody te były rozpoznawalne jako takie i aby ich treść była zrozumiała. To, czy uzasadnienie spełnia te wymogi, musi być zbadane przez sąd krajowy. Posiada on informacje niezbędne do oceny, czy społeczeństwo danego państwa członkowskiego mogłoby rozpoznać te powody jako takie i je zrozumieć.

⁴⁵ Zobacz pkt 70 niniejszej opinii.

⁴⁶ W tym sensie wyroki: z dnia 15 października 1987 r., Sweetman i in. (222/86, EU:C:1987:442, pkt 15); z dnia 30 kwietnia 2009 r., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, pkt 59). Zobacz też moja opinia w sprawie Holohan i in. (C-461/17, EU:C:2018:649, pkt 65).

⁴⁷ Wyroki: z dnia 17 lipca 2014 r., YS i in. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 67); z dnia 17 grudnia 2015 r., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, pkt 83).

⁴⁸ Wyroki: z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49, 50); z dnia 9 listopada 2017 r., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 39).

⁴⁹ Wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 49).

⁵⁰ Zobacz pkt 72, 73 niniejszej opinii.

2. Pytanie piąte. Usunięcie wątpliwości

87. W pytaniu piątym High Court (wysoki trybunał) zadaje dwa pytania cząstkowe dotyczące treści uzasadnienia decyzji o nieprzeprowadzaniu oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Po pierwsze, należy wyjaśnić, czy to uzasadnienie musi być w stanie wyeliminować wszelkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym dotyczące oddziaływania przewidzianych robót na dany europejski obszar. Po drugie, pyta, czy uzasadnienie musi w sposób wyraźny i indywidualny wyjaśniać każdą z wątpliwości wyrażonych w tym względzie w procesie udziału społeczeństwa.

a) Racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym

88. Kryterium, zgodnie z którym należy wykluczyć wszelkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym względnie wszelkie z naukowego punktu widzenia racjonalne wątpliwości, jest stosowane przez Trybunał w związku z zatwierdzaniem planów lub przedsięwzięć na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny oddziaływania⁵¹. Natomiast w ramach badania wstępnego wymaga on sprawdzenia, czy na podstawie obiektywnych okoliczności można wykluczyć, że dany plan lub przedsięwzięcie będzie znacząco oddziaływać na dany obszar⁵².

89. Badanie wstępne ma na celu zidentyfikowanie planów lub przedsięwzięć, które nie wymagają pełnej oceny, ponieważ bez pełnej oceny jest już jasne, że mogą zostać zatwierdzone⁵³. Z drugiej strony badanie wstępne nie powinno umożliwiać obejścia pełnej oceny⁵⁴ czy wręcz realizacji planów i przedsięwzięć, które nie byłyby dozwolone na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy siedliskowej w przypadku dokonania pełnej oceny. Dlatego kryteria badania wstępnego muszą być co najmniej tak samo surowe jak kryteria właściwej oceny.

90. W związku z tym, jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego jest przekonany na etapie wstępnego badania, że ocena oddziaływania na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie jest konieczna, musi przynajmniej podać wyraźne i szczegółowe uzasadnienie, które może rozwiać wszelkie z naukowego punktu widzenia racjonalne wątpliwości co do negatywnych skutków przewidzianych robót dla danego obszaru chronionego jako takiego.

b) Każda z wyrażonych wątpliwości?

91. Nie oznacza to jednak koniecznie, że uzasadnienie odstąpienia od oceny oddziaływania musi również wyraźnie i indywidualnie rozwiewać każdą z wątpliwości, które zostały wyrażone w odniesieniu do oddziaływania na obszar chroniony w ramach procesu udziału społeczeństwa.

⁵¹ Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 59); z dnia 17 kwietnia 2018 r., Komisja/Polska (Puszcza Białowieska) (C-441/17, EU:C:2018:255, pkt 114); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 120).

⁵² Wyroki: z dnia 7 września 2004 r., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, pkt 44); z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 134).

⁵³ Tak też należy odczytywać moją opinię w sprawie Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 72), którą An Bord Pleanála – zapewne także z powodu tłumaczenia na język angielski – błędnie rozumie.

⁵⁴ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., People Over Wind i Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 37).

92. Jeżeli wątpliwości nie są racjonalne z naukowego punktu widzenia, nie można wymagać od właściwego organu, aby wyraźnie je „rozwiął”. Pomijając już fakt, że nie jest uzasadnione poświęcanie zasobów organu na wątpliwości pozbawione jakichkolwiek podstaw naukowych, często nie będzie również możliwe nawet usunięcie takich wątpliwości. Jak organ miałby na przykład odeprzeć zarzut, że przedsięwzięcie wywołałoby gniew duchów przodków?

93. Odpowiedź na pytanie piąte, którą przedstawiłam w pkt 90, dotyczy więc wątpliwości wyrażanych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia tylko w takim zakresie, w jakim są one racjonalne z naukowego punktu widzenia.

3. Pytanie czwarte. Uwzględnienie środków służących ograniczaniu oddziaływania

94. Pytanie czwarte ma na celu ustalenie, czy cechy planu lub przedsięwzięcia polegające na usuwaniu zanieczyszczeń, które mogłyby złagodzić niekorzystne skutki na obszar chroniony, mogą być uwzględnione we wstępnym badaniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, jeżeli cechy te zostałyby uwzględnione w projekcie jako cechy standardowe, niezależnie od oddziaływania na dany obszar chroniony.

95. Tłem tego pytania jest wyrok *People Over Wind*, który dotyczył uwzględnienia w tym wstępnym badaniu środków mających na celu uniknięcie lub ograniczenie niekorzystnych skutków planu lub przedsięwzięcia dla danego terenu. Z faktu, że takie środki były przewidziane, Trybunał wyciągnął w tamtej sprawie wnioszek, że istniało prawdopodobieństwo, iż na teren ów wywierany jest istotny wpływ, w związku z czym należało dokonać pełnej oceny⁵⁵.

96. Trybunał uznał więc, że fakt, iż przewidziano środki mające na celu złagodzenie niekorzystnych skutków przedsięwzięcia dla obszaru chronionego, wskazuje na konieczność przeprowadzenia pełnej oceny. Środki te nie byłyby bowiem konieczne bez prawdopodobieństwa wystąpienia znaczącego oddziaływania.

97. Z kolei cechy planu lub przedsięwzięcia, które wprowadzie ograniczają niekorzystne skutki dla obszarów chronionych, ale nie są planowane z tego powodu, nie świadczą o prawdopodobieństwie wystąpienia takich skutków, gdyż nie są one oparte na założeniu takiego prawdopodobieństwa.

98. Przykładem takich cech może być podłączenie budynków mieszkalnych do sieci kanalizacyjnej, która przesyła ścieki do oczyszczania. Szczególnie ze względu na dyrektywę ściekową⁵⁶ jest to typowa cecha budynków mieszkalnych w Unii Europejskiej, która jest wymagana zupełnie niezależnie od prawdopodobieństwa niekorzystnego oddziaływania na obszary chronione. Chociaż działanie to ogranicza lub nawet zapobiega pogorszeniu stanu wód, do których odprowadzane są oczyszczone ścieki, nie jest ono wskaźnikiem prawdopodobieństwa znacznego oddziaływania na obszary chronione. Takie prawdopodobieństwo natomiast można jeszcze wywnioskować z innych poszlak.

99. Jedną z trudności jest jednak określenie, czy dany środek służy zapobieganiu znacznemu oddziaływaniu na dany obszar chroniony, czy też jest od tego niezależny. Nie może się to przy tym opierać wyłącznie na subiektywnych oświadczeniach realizatora przedsięwzięcia, ponieważ

⁵⁵ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 35).

⁵⁶ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. 1991, L 135, s. 40).

mogą one mieć na celu obejście odpowiedniej oceny oddziaływania. Założenie celu niezależnego od obszarów chronionych powinno raczej wynikać z obiektywnych okoliczności, w szczególności z przepisów ogólnych lub szeroko rozpowszechnionej praktyki.

100. Sprawa w postępowaniu głównym dotyczy wód spływu powierzchniowego. Nie chodzi tu o wspomniane przed chwilą ścieki, które musiałyby być odprowadzane do kanalizacji, ale o opad atmosferyczny, który nie miesza się ze ściekami gromadzącymi się w danych budynkach mieszkalnych. Przy ocenie ryzyka związanego z pośrednim odprowadzaniem wód spływu powierzchniowego do chronionej rzeki pojawia się pytanie, w jakim stopniu można uwzględnić środki służące do oczyszczania tych wód.

101. Zgodnie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym środki te, mające na celu usuwanie zanieczyszczeń, nie są podejmowane – podobnie jak w przypadku podłączenia do kanalizacji i inaczej niż w wyroku *People Over Wind* – w celu ograniczenia oddziaływania na obszar chroniony. Są to raczej środki, które podejmuje się we wszystkich tego typu przedsięwzięciach, niezależnie od tego, czy wpływają one na obszar chroniony. Nie stanowią one zatem poszlaki dla prawdopodobieństwa wystąpienia znaczącego oddziaływania na obszar chroniony.

102. Jako poszlaka dla prawdopodobieństwa wystąpienia znaczącego oddziaływania na obszar chroniony pozostaje pośrednie odprowadzanie wód ze spływów powierzchniowych. Wprawdzie we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał nie jest informowany o tym, czy można już na tej podstawie wnioskować o prawdopodobieństwie takiego oddziaływania, ale jest wskazywana okoliczność w postaci środków mających na celu usuwanie zanieczyszczeń, która może przynajmniej zmniejszyć lub nawet wykluczyć takie prawdopodobieństwo.

103. Wątpliwe jest zatem, czy te środki mające na celu usuwanie zanieczyszczeń stanowią obiektywne okoliczności w rozumieniu orzecznictwa dotyczącego badania wstępnego, które mogą wykluczyć znaczące oddziaływanie projektu na obszar.

104. Dlatego właśnie istotny jest inny argument Trybunału w wyroku *People Over Wind*. Wyjaśnił on konieczność przeprowadzenia pełnej oceny również w taki sposób, że tylko dzięki dokładnej analizie w ramach tej oceny można w ogóle stwierdzić, czy dane środki rzeczywiście pozwalają uniknąć niekorzystnego oddziaływania na dany obszar chroniony lub je ograniczyć⁵⁷.

105. Dla uwzględnienia środka, który ogranicza niekorzystne skutki przedsięwzięcia, decydujące znaczenie ma więc to, czy już na poziomie wstępnego badania można wykluczyć wszelkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym co do skutków tego środka. Zakłada to zwykle, że istnieje już wystarczające doświadczenie praktyczne w zakresie takich środków. Jeśli nie można wykluczyć takich wątpliwości, środek nie jest odpowiedni do wykluczenia prawdopodobieństwa lub ryzyka wystąpienia znaczącego oddziaływania i nie może mieć charakteru rozstrzygającego w ramach badania wstępnego.

⁵⁷ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 36). Zobacz też moja opinia w sprawie *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, pkt 71).

106. Ponadto w wyroku *People Over Wind* Trybunał podkreślił, iż w przypadku uwzględnienia już na etapie badania wstępnego środków mających na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnego istotnego wpływu istnieje ryzyko obejścia etapu właściwej oceny⁵⁸. Nawiasem mówiąc, badanie to mogłoby ewentualnie – chociaż nie w niniejszym przypadku – spowodować brak możliwości niezbędnego udziału społeczeństwa⁵⁹.

107. Nie można jednak uznać za obejście oceny oddziaływania, jeżeli zostaną uwzględnione środki, które są podejmowane niezależnie od tego, czy istnieje zagrożenie oddziaływania na obszary chronione. Zignorowanie tych środków byłoby raczej równoznaczne z nieuwzględnieniem w pełni przedsięwzięcia we wstępnym badaniu. W przykładzie podłączenia do kanalizacji wydaje mi się to oczywiste, dziś trudne do wyobrażenia w Unii są bowiem budynki mieszkalne, których ścieki odprowadza się bezpośrednio do zbiorników wodnych lub nawet na ulicę, jak to miało miejsce w przeszłości. Absurdem byłoby więc zakładać dla celów oceny oddziaływania, że w ramach inwestycji mieszkaniowej mają miejsce takie praktyki. W przypadku spornych środków mających na celu oczyszczanie wód spływu powierzchniowego ten punkt widzenia nie jest równie oczywisty, ale również ma zastosowanie.

108. Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć, że we wstępnym badaniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej można uwzględnić cechy planu lub przedsięwzięcia, polegające na usuwaniu zanieczyszczeń, które mogłyby złagodzić niekorzystne oddziaływanie na obszar chroniony, jeżeli na podstawie obiektywnych przesłanek zostanie stwierdzone, że cechy te zostały uwzględnione w projekcie jako cechy standardowe, niezależnie od oddziaływania na dany obszar chroniony, a wszelkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym co do ich skuteczności mogą zostać wykluczone.

V. Wnioski

109. Proponuję zatem Trybunałowi udzielenie następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne:

- 1) Autonomia proceduralna państw członkowskich, ograniczona zasadą skuteczności, pozwala na zobowiązanie zainteresowanych stron sporu do przedstawienia naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska w ich wywodach na piśmie w sposób wystarczająco zrozumiały i precyzyjny na wczesnym etapie, tak aby naruszenia te mogły zostać uwzględnione przez sąd krajowy. Prawo Unii co do zasady nie zobowiązuje ani nie uprawnia sądów krajowych do badania z urzędu naruszeń unijnego prawa ochrony środowiska.
- 2) Uzasadnienie decyzji o odstąpieniu od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko musi, zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, zmienionej dyrektywą 2014/52/UE, oraz z zasadą skuteczności, gwarantować, że powody są możliwe do zidentyfikowania jako takie, a ich treść jest zrozumiała. To, czy uzasadnienie spełnia te wymogi, powinno być zbadane przez sąd krajowy, który posiada informacje niezbędne do oceny, czy opinia publiczna w danym państwie członkowskim była w stanie rozpoznać i zrozumieć powody jako takie.

⁵⁸ Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 37).

⁵⁹ Wyroki: z dnia 8 listopada 2016 r., *Lesoochronárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 49); z dnia 12 kwietnia 2018 r., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, pkt 39).

- 3) Uzasadnienie odstąpienia od oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 4 ust. 5 lit. b) dyrektywy 2011/92 musi wykluczać, na podstawie obiektywnych okoliczności i w odniesieniu do odpowiednich kryteriów załącznika III, prawdopodobieństwo lub ryzyko, że dane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko.
- 4) We wstępnym badaniu konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą 2013/17/UE, można uwzględnić cechy planu lub przedsięwzięcia, polegające na usuwaniu zanieczyszczeń, które mogłyby złagodzić niekorzystne oddziaływanie na obszar chroniony, jeżeli na podstawie obiektywnych przesłanek zostanie stwierdzone, że cechy te zostały uwzględnione w projekcie jako cechy standardowe, niezależnie od oddziaływania na dany obszar chroniony, a wszelkie racjonalne wątpliwości o charakterze naukowym co do ich skuteczności mogą zostać wykluczone.
- 5) Jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego jest przekonany na etapie wstępnego badania, że ocena oddziaływania na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 nie jest konieczna, to musi przynajmniej podać wyraźne i szczegółowe uzasadnienie, które może rozwiązać wszelkie z naukowego punktu widzenia racjonalne wątpliwości co do negatywnych skutków przewidzianych robót dla danego obszaru chronionego jako takiego. Dotyczy to wątpliwości wyrażanych w postępowaniu o udzielenie pozwolenia tylko w takim zakresie, w jakim są one racjonalne z naukowego punktu widzenia.
- 6) Jeżeli uzasadnienie decyzji o nieprzeprowadzaniu oceny oddziaływania na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 jest zawarte w decyzji, właściwy organ musi zapewnić, aby powody te były rozpoznawalne jako takie i aby ich treść była zrozumiała. To, czy uzasadnienie spełnia te wymogi, powinno być zbadane przez sąd krajowy, który posiada informacje niezbędne do oceny, czy opinia publiczna w danym państwie członkowskim była w stanie rozpoznać i zrozumieć uzasadnienie jako takie.