



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 6 lipca 2023 r. \*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory – Artykuł 12 – System ścisłej ochrony niektórych gatunków zwierząt – Artykuł 16 – Odstępstwo – Procedury przyznania takiego odstępowania – Prawo udziału społeczeństwa

W sprawie C-166/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia) postanowieniem z dnia 14 stycznia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 lutego 2022 r., w postępowaniu:

**Hellfire Massy Residents Association**

przeciwko

**An Bord Pleanála,**

**Minister for Housing, Local Government and Heritage,**

**Irlandia,**

**Attorney General,**

przy udziale:

**South Dublin County Council,**

**An Taisce – The National Trust for Ireland,**

**Save Our Bride Otters,**

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezes izby, F. Biltgen i J. Passer (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: A. Calot Escobar,

\* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Hellfire Massy Residents Association – B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, i J. Kenny, BL,
- w imieniu An Bord Pleanála – R. Minch, SC, L. Mullet, solicitor, B. Foley, SC, i S. Hughes, BL,
- w imieniu Minister for Housing, Local Government and Heritage, Irlandia oraz Attorney General – M. Browne, J. Brennan i A. Joyce, w charakterze pełnomocników, których wspierali E. Barrington i T. Flynn, SC,
- w imieniu Save Our Bride Otters i An Taisce – The National Trust for Ireland – F. Logue, solicitor,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara i C. Hermes, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii, wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 i 16 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 2, s. 102) i art. 6 ust. 1–9 oraz art. 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwana dalej „konwencją z Aarhus”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Hellfire Massy Residents Association a An Bord Pleanála (urzędem ds. zagospodarowania przestrzennego, Irlandia) (zwanym dalej „urzędem”) oraz Minister For Housing, Local Government and Heritage (ministrem mieszkalnictwa, samorządów lokalnych i dziedzictwa, Irlandia), Irlandią i Attorney General (prokuratorem generalnym, Irlandia) (zwanymi dalej łącznie „organami irlandzkimi”) w przedmiocie ważności, po pierwsze, pozwolenia na budowę wydanego przez urząd, a po drugie, przepisów transponujących art. 12 i 16 dyrektywy 92/43 do prawa irlandzkiego.

## Ramy prawne

### *Prawo międzynarodowe*

3 Artykuł 6 ust. 1 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze Stron:

- a) stosuje postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;
- b) stosuje, zgodnie z jej prawem krajowym, postanowienia niniejszego artykułu również do decyzji co do planowanych przedsięwzięć nieobjętych zakresem załącznika I, które mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko. W tym celu Strony określają, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom; oraz
- c) może zdecydować, w indywidualnych przypadkach, jeśli prawo krajowe tak przewiduje, aby nie stosować postanowień niniejszego artykułu do planowanych przedsięwzięć służących celom obrony narodowej, jeśli uzna, iż zastosowanie ich mogłoby mieć szkodliwy wpływ na te cele”.

4 Artykuł 6 ust. 2–9 określa zasady udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym.

5 Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze Stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

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

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

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

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

## ***Prawo Unii***

### *Dyrektywa 92/43*

6 Zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43:

„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 [organy] 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”.

7 Artykuł 12 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a) w ich naturalnym zasięgu, zakazujące:

- a) jakichkolwiek form celowego chwytania lub zabijania okazów tych gatunków dziko występujących;
- b) celowego niepokojenia tych gatunków, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji;
- c) celowego niszczenia lub wybierania jaj;
- d) pogarszania stanu lub niszczenia terenów rozrodu lub odpoczynku.

2. W odniesieniu do tych gatunków państwa członkowskie wprowadzają zakaz przetrzymywania, transportu, sprzedaży lub wymiany oraz oferowania do sprzedaży lub wymiany okazów pozyskanych ze stanu dzikiego, z wyjątkiem tych pozyskanych legalnie przed wprowadzeniem w życie niniejszej dyrektywy.

3. Zakazy przewidziane w ust. 1 lit. a) i b) i w ust. 2 odnoszą się do wszystkich etapów życia tych zwierząt, do których stosuje się niniejszy artykuł.

4. Państwa członkowskie ustanawiają system monitorowania przypadkowego chwytania lub zabijania gatunków zwierząt wymienionych w załączniku IV lit. a). W świetle zebranych informacji państwa członkowskie podejmują dalsze badania lub środki ochronne, wymagane w celu zapewnienia, aby przypadkowe chwytanie i zabijanie nie miało znacznego negatywnego wpływu na te gatunki”.

8 Artykuł 16 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą wprowadzić odstępstwa od przepisów art. 12, 13, 14 i [art.] 15 lit. a) i b):

- a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych;
- b) aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, zwierząt gospodarskich, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności;
- c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym z powodów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz powodów związanych z korzystnymi skutkami o podstawowym znaczeniu dla środowiska;
- d) do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin;
- e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym stopniu, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku IV, w ograniczonej liczbie określonej przez właściwe władze [organy] krajowe.

2. Państwa członkowskie co dwa lata przesyłają Komisji, w formie ustalonej przez komitet [utworzony na podstawie art. 20], sprawozdanie na temat odstępstw stosowanych na mocy ust. 1. Komisja wydaje swoją opinię na temat tych odstępstw w maksymalnym terminie 12 miesięcy od otrzymania sprawozdania i przedstawia ją komitetowi.

3. W sprawozdaniach podaje się:

- a) gatunki, które podlegają odstępstwom i powód odstępstwa, w tym charakter zagrożenia, w stosownych przypadkach, wraz z odniesieniem do odrzuconych rozwiązań alternatywnych i wykorzystanych danych naukowych;
- b) środki, przyrządy lub metody chwytania bądź zabijania gatunków zwierząt, na które wydano pozwolenie oraz powody ich wykorzystania;
- c) okoliczności wskazujące, kiedy i gdzie dopuszczono takie odstępstwa;
- d) organ upoważniony do oświadczenia i sprawdzania, czy wymagane warunki są spełnione oraz decydowania, które środki, przyrządy lub metody mogą być stosowane, w jakich granicach i przez jakie jednostki, a także kto ma wykonać dane zadanie;
- e) stosowanych środkach kontroli oraz uzyskanych wynikach”.

*Dyrektywa 2011/92/UE*

- 9 Motyw 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1), ostatnio zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 124, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą 2011/92”), stanowi:

„Na podstawie art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej polityka Unii [europejskiej] w dziedzinie środowiska [naturalnego] oparta jest na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie »zanieczyszczający płaci«. Skutki w środowisku powinny być uwzględniane w możliwie najwcześniejszej fazie we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji”.

- 10 Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »przedsięwzięcie« oznacza:

- wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,
- inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych.

[...]

c) »zezwolenie na inwestycję« oznacza decyzję właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia;

[...]”.

- 11 Artykuł 2 ust. 1–3 tej dyrektywy stanowi:

„1. 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. Przedsięwzięcia te określa art. 4.

2. Ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na inwestycję w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy.

3. Dla przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z niniejszej dyrektywy i dyrektywy [92/43] lub dyrektywy 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)], państwa członkowskie gwarantują – w stosownych

przypadkach – zastosowanie skoordynowanych lub wspólnych procedur spełniających wymogi określonych odpowiednich przepisów unijnych.

Dla przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z niniejszej dyrektywy oraz przepisów unijnych innych niż dyrektywy wymienione w akapicie pierwszym, państwa członkowskie mogą zastosować skoordynowane lub wspólne procedury.

[...]”.

12 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 2011/92 stanowi:

„Ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanu i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na:

- a) ludność i zdrowie ludzkie;
- b) różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy [92/43] oraz dyrektywy [2009/147];
- c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat;
- d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz;
- e) oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a)–d)”.

13 Artykuł 8a dyrektywy 2011/92 ma następujące brzmienie:

„1. Decyzja o udzieleniu zezwolenia na inwestycję zawiera co najmniej następujące informacje:

- a) uzasadnioną konkluzję, o której mowa w art. 1 ust. 2 lit. g) ppkt (iv);
- b) wszelkie warunki dotyczące środowiska przedstawione wraz z decyzją, opis wszelkich cech przedsięwzięcia lub środków przewidzianych w celu uniknięcia, zapobieżenia lub ograniczenia i, w miarę możliwości, zrównoważenia znaczących niekorzystnych skutków dla środowiska oraz, w stosownych przypadkach, środki w zakresie monitorowania.

[...]

4. Zgodnie z wymogami, o których mowa w ust. 1 lit. b), państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie przez wykonawcę cech przedsięwzięcia lub środków przewidzianych w celu uniknięcia, zapobieżenia lub ograniczenia i, w miarę możliwości, zrównoważenia znaczącego niekorzystnego wpływu na środowisko oraz ustalają procedury dotyczące monitorowania znaczącego negatywnego wpływu na środowisko.

Rodzaj parametrów, które mają być monitorowane, oraz okres monitorowania są proporcjonalne do charakteru, lokalizacji i wielkości przedsięwzięcia, a także do znaczenia ich oddziaływania na środowisko.

W stosownych przypadkach w celu uniknięcia powielania monitorowania można wykorzystać ustalenia w zakresie monitorowania określone na podstawie przepisów prawa unijnego innych niż niniejsza dyrektywa i przepisów krajowych.

[...]”.

### ***Prawo irlandzkie***

- 14 Artykuł 51 European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (rozporządzenia z 2011 r. w sprawie siedlisk ptasich i przyrodniczych Wspólnot Europejskich z 2011 r.) (zwanego dalej „rozporządzeniem z 2011 r.”) stanowi:

„1) Minister [sztuki, dziedzictwa i regionu irlandzkojęzycznego] podejmuje niezbędne środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony zwierząt składającego się z gatunków wymienionych w części 1 załącznika 1.

2) Niezależnie od jakiegokolwiek ustawowego lub innego zezwolenia udzielonego danej osobie przez organ publiczny lub będącego w posiadaniu danej osoby, z wyjątkiem przypadków przewidzianych na mocy odstępstwa przyznanego przez ministra na mocy art. 54, osoba, która w odniesieniu do gatunków wymienionych w części 1 załącznika 1:

- a) celowo chwytła lub zabija jakiegokolwiek okazy tych gatunków w środowisku naturalnym,
- b) celowo niepokoi te gatunki, w szczególności podczas okresu rozrodu, wychowu młodych, snu zimowego i migracji,
- c) celowo wybiera lub niszczy jaja tych gatunków w środowisku naturalnym,
- d) pogarsza lub niszczy teren rozrodu lub odpoczynku takiego zwierzęcia, lub
- e) posiada, przewozi, sprzedaje, wymienia, oferuje do sprzedaży lub wymiany wszelkie okazy tych gatunków pozyskanych ze stanu dzikiego, inne niż pobrane legalnie w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy [92/43],

jest winna popełnienia czynu zabronionego.

3) Zakazy, o których mowa w ust. 2, mają zastosowanie we wszystkich stadiach biologicznego cyklu fauny, do których stosuje się niniejsze rozporządzenie.

4) Minister ustanawia system kontroli przypadkowego chwytania i zabijania zwierząt składający się z gatunków zwierząt wymienionych w części 1 załącznika 1 i na podstawie zebranych informacji przeprowadza dalsze badania lub podejmuje niezbędne środki ochronne w celu zapewnienia, aby nieumyślne chwytanie i zabijanie nie miało znaczącego negatywnego wpływu na te gatunki”.

- 15 Artykuł 54 rozporządzenia z 2011 r. stanowi:

„1) Każdy może zwrócić się do ministra albo do ministra lub ministrów odpowiedzialnych za gatunki ryb, o których mowa w części 2 załącznika 1, o odstępstwo od przestrzegania wymogów określonych w art. 51, 52 i 53.



2) W wypadku braku zadowalającej alternatywy i jeżeli odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji gatunków, o których mowa w dyrektywie [92/43], we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, minister albo minister lub ministrowie rządu odpowiedzialni za gatunki ryb wymienione w załączniku 4 mogą przyznać takie odstępstwo jednej lub większej liczbie osób, jeżeli jest ono:

- a) w interesie ochrony dzikiej fauny i flory oraz ochrony siedlisk przyrodniczych,
- b) odpowiednie, aby zapobiec poważnym szkodom, w szczególności w odniesieniu do upraw, hodowli zwierząt, lasów, połowów ryb, wód oraz innych rodzajów własności,
- c) w interesie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub z innych nadrzędnych względów interesu publicznego wynikających, w tym ze względów o charakterze społecznym lub gospodarczym oraz względów związanych z korzystnymi skutkami o zasadniczym znaczeniu dla środowiska,
- d) [odpowiednie] do celów związanych z badaniami i edukacją, z odbudową populacji i ponownym wprowadzeniem określonych gatunków oraz dla koniecznych do tych celów działań reprodukcyjnych, włączając w to sztuczne rozmnażanie roślin, lub
- e) aby umożliwić, w ściśle nadzorowanych warunkach, w sposób wybiórczy i w ograniczonym zakresie, pozyskiwanie lub przetrzymywanie niektórych okazów gatunków wymienionych w załączniku 1, w zakresie określonym w odstępstwie.

3) Odstępstwo przyznane na podstawie ust. 2 poddane jest warunkom, ograniczeniom, ograniczeniom [obostrzeniom] lub wymogom, które minister uzna za stosowne.

4) Wszelkie warunki, zastrzeżenia, ograniczenia lub wymogi, którym podlega odstępstwo przyznane zgodnie z ust. 2, muszą być w tym odstępstwie określone.

5) Bez uszczerbku dla warunków, zastrzeżeń, ograniczeń lub wymogów określonych w niniejszym rozporządzeniu odstępstwo przyznane na mocy tego artykułu podlega przepisom art. 14 ust. 2–5 Protection of Animals (Amendment) Act 1965 [ustawy z 1965 r. o ochronie zwierząt (nowelizacja)].

6) Państwa członkowskie co dwa lata przesyłają Komisji Europejskiej, według wzoru ustalonego przez tę ostatnią, sprawozdanie na temat odstępstw stosowanych na mocy ust. 2.

7) Sprawozdanie, o którym mowa w ust. 6, określa:

- a) gatunki, które są objęte odstępstwami, oraz powód odstępstwa, w tym charakter zagrożenia, w stosownych przypadkach wraz z odniesieniem do odrzuconych rozwiązań alternatywnych i wykorzystanych danych naukowych,
- b) środki, urządzenia lub metody chwytania lub uśmiercania gatunków zwierząt objętych zezwoleniem oraz powody ich wykorzystania,
- c) okoliczności wskazujące, kiedy i gdzie dopuszczono takie odstępstwa,

- d) organ upoważniony do stwierdzania i kontrolowania, czy wymagane warunki są spełnione, oraz do decydowania, które środki, urządzenia lub metody mogą być stosowane, w jakich granicach i przez jakie jednostki, a także podmiot odpowiedzialny za ich wykonanie, oraz
- e) stosowane środki kontroli oraz uzyskane wyniki”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 16 Decyzją z dnia 25 czerwca 2020 r. urząd udzielił South Dublin County Council (radzie hrabstwa Dublina Południowego, Irlandia) zezwolenia na inwestycję sprowadzającą się do wzniesienia dwóch budynków obejmujących ośrodek dla odwiedzających w Montpelier Hill w hrabstwie Dublina, zbudowania kładki w koronach drzew/kładki pieszej nad drogą regionalną, przekształcenia lasu drzew iglastych w obszar zalesienia drzewami liściastymi, a także prac w zakresie ochrony istniejących obiektów.
- 17 W decyzji tej wskazano, że urząd przeprowadził odpowiednią ocenę w rozumieniu art. 6 ust. 3 dyrektywy 92/43 i stwierdził brak negatywnego wpływu na tereny europejskie.
- 18 Zgodnie ze wspomnianą decyzją urząd przeprowadził również ocenę oddziaływania na środowisko w rozumieniu dyrektywy 2011/92 i doszedł do wniosku, że z zastrzeżeniem spełnienia warunków określonych w tej decyzji oddziaływanie planowanej inwestycji na środowisko jest dopuszczalne.
- 19 Orzeczeniem z dnia 2 lipca 2021 r. sąd odsyłający oddalił skargę wniesioną przez skarżącą w postępowaniu głównym na decyzję z dnia 25 czerwca 2020 r., z wyjątkiem zarzutu mającego na celu zakwestionowanie, w odniesieniu do sytuacji po wydaniu tej decyzji, ważności art. 51 i 54 rozporządzenia z 2011 r.
- 20 W drodze tego zarzutu skarżąca w postępowaniu głównym utrzymuje zasadniczo, że przewidziany w art. 12 dyrektywy 92/43 system ścisłej ochrony wdrożony do prawa irlandzkiego jest nieważny, ponieważ, po pierwsze, nie włącza on mechanizmu odstępstwa przewidzianego w art. 16 tej dyrektywy do procedury wydawania zezwoleń na inwestycję, a po drugie, nie przewiduje odpowiedniego udziału społeczeństwa i narusza tym samym konwencję z Aarhus.
- 21 Urząd i władze irlandzkie kwestionują zasadność rzeczonego zarzutu. Ponadto sprzeciwiają się one temu, aby skarżąca w postępowaniu głównym mogła, po pierwsze, powoływać się na konwencję z Aarhus, ponieważ nie wspomniała ona wyraźnie o tej konwencji w swoich pismach procesowych, a po drugie, powołać się na ewentualną przyszłą szkodę dla gatunków ściśle chronionych.
- 22 W tych okolicznościach High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
  - „1) Czy ogólne zasady prawa Unii wynikające z nadrzędności porządku prawnego Unii skutkują tym, że przepis krajowego prawa procesowego, zgodnie z którym skarżący w postępowaniu w ramach kontroli sądowej musi w piśmie procesowym wyraźnie wskazać odpowiednie przepisy prawa, nie może uniemożliwiać skarżącemu, który kwestionuje zgodność prawa krajowego z określonym prawem Unii, powoływania się również na doktryny prawne lub

instrumenty, które należy uznać za samoistnie istotne dla wykładni takiego prawa Unii, takie jak zasada, zgodnie z którą prawo ochrony środowiska Unii należy interpretować w związku z [konwencją z Aarhus] jako integralną częścią porządku prawnego Unii?

- 2) Czy art. 12 lub 16 dyrektywy [92/43] lub te przepisy odczytywane w związku z art. 9 ust. 2 [konwencji z Aarhus] lub w związku z zasadą, w myśl której państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie wymagane kroki w celu skutecznego wdrożenia dyrektywy, oznaczają, że przepis krajowego prawa procesowego zakładający, iż skarżący nie może podnieść »kwestii hipotetycznej« i »musi mieć rzeczywisty lub faktyczny interes«, zanim będzie mógł wnieść skargę w przedmiocie zgodności prawa krajowego z przepisem prawa Unii, nie może być podstawą dla uniemożliwienia złożenia skargi przez skarżącego, który powołał się na prawo do udziału społeczeństwa w kontekście decyzji administracyjnej i który zamierza następnie kwestionować ważność przepisu prawa krajowego poprzez powołanie się na prawo Unii, przewidując przyszłe szkody w środowisku wynikające z zarzucanego uchybienia w prawie krajowym, w sytuacji gdy istnieje racjonalna możliwość wystąpienia takich szkód w przyszłości, w szczególności ze względu na fakt, że na inwestycję zezwolono na obszarze będącym siedliskiem gatunków podlegających ścisłej ochronie lub że w związku ze stosowaniem podejścia zapobiegawczego zachodzi możliwość, iż inwentaryzacje prowadzone po wydaniu zezwolenia na inwestycję mogą wskazać na konieczność zastosowania odstępstwa na podstawie art. 16 wspomnianej dyrektywy?
- 3) Czy art. 12 lub 16 dyrektywy [92/43] lub te przepisy interpretowane w związku z art. 6 ust. 1–9 lub art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus lub w związku z zasadą, w myśl której państwa członkowskie muszą podjąć wszelkie wymagane kroki w celu skutecznego wdrożenia dyrektywy, oznaczają, że system odstępstw przewidziany w prawie krajowym w celu wykonania art. 16 [rzeczonej] dyrektywy nie powinien być równoległy względem systemu zezwoleń na inwestycję i niezależny od niego, ale powinien stanowić zintegrowaną część procesu zatwierdzania, obejmującego decyzję właściwego organu (a nie ocenę ad hoc sformułowaną przez samego inwestora na podstawie ogólnego przepisu prawa karnego) w przedmiocie tego, czy należy wnioskować o przyznanie odstępstwa ze względu na okoliczności stwierdzone po wydaniu zezwolenia na inwestycję lub obejmującego decyzję właściwego organu w przedmiocie rodzaju inwentaryzacji koniecznych na potrzeby ustalenia, czy należy wnioskować o przyznanie takiego odstępstwa?
- 4) Czy art. 12 lub 16 dyrektywy [92/43] lub te przepisy odczytywane w związku z art. 6 ust. 1–9 lub art. 9 ust. 2 [konwencji z Aarhus] skutkują tym, że w odniesieniu do inwestycji, w przypadku której udzielenie zezwolenia na inwestycję wiązało się z przeprowadzeniem odpowiedniej oceny na podstawie art. 6 ust. 3 dyrektywy [92/43], i w kontekście możliwości wystąpienia o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 16 dyrektywy [92/43] po uzyskaniu zezwolenia na inwestycję konieczne jest przeprowadzenie procedury udziału społeczeństwa zgodnie z art. 6 konwencji z Aarhus?”.

### **W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 23 Władze irlandzkie i rząd polski twierdzą, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny zasadniczo ze względu na to, że dotyczy on kwestii prawnych, które opierają się na scenariuszu hipotetycznym.

- 24 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej na mocy art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi sąd ten zwraca się do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia [wyrok z dnia 21 marca 2023 r., Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania), C-100/21, EU:C:2023:229, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 25 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [wyrok z dnia 21 marca 2023 r., Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania), C-100/21, EU:C:2023:229, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 26 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedłożony Trybunałowi w ramach skargi mającej na celu w szczególności, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 25 czerwca 2020 r., a po drugie, stwierdzenie nieważności art. 51 i 54 rozporządzenia z 2011 r.
- 27 Tymczasem z tego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a także z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a w szczególności z wyroku sądu odsyłającego z dnia 2 lipca 2021 r., wynika, że chociaż sąd ten oddalił już zarzut skargi o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 25 czerwca 2020 r. i w tym względzie oddalił również zarzut dotyczący nieważności art. 51 i 54 rozporządzenia z 2011 r. w odniesieniu do wpływu ewentualnej nieważności tych przepisów na zgodność z prawem procedury wydania tej decyzji, to wspomniany sąd musi jeszcze wydać orzeczenie w przedmiocie tego zarzutu w odniesieniu do sytuacji zaistniałej po wydaniu wspomnianej decyzji.
- 28 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego***

- 29 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy zbadać przed pytaniami pierwszym i drugim, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 12 i 16 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że wymagają one, aby uregulowanie krajowe, które ma na celu transpozycję tych przepisów dyrektywy 92/43 do prawa krajowego, przewidywało, po pierwsze, postępowanie w sprawie wydania zezwolenia obejmujące decyzję właściwego organu mającą na celu ustalenie, czy należy złożyć wniosek o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 16 tej dyrektywy ze względu

na okoliczności stwierdzone po wydaniu zezwolenia na inwestycję lub czy w tym celu wymagane jest przeprowadzenie dochodzenia, oraz po drugie, udział społeczeństwa w owej procedurze odstępstwa.

- 30 W tym względzie wystarczy wskazać, że art. 12 i 16 dyrektywy 92/43, które dotyczą nie tylko działań realizowanych w ramach przedsięwzięć w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, lecz również wszystkich działań człowieka, nie wymagają włączenia procedury odstępstwa na podstawie art. 16 dyrektywy 92/43 do procedur wydawania zezwoleń na takie przedsięwzięcia ani ustanowienia udziału społeczeństwa w takiej procedurze odstępstwa.
- 31 Dyrektywa 92/43, ani zresztą dyrektywa 2011/92, nie przewiduje bowiem żadnego obowiązku w tym zakresie.
- 32 Prawdą jest, że art. 2 ust. 2 dyrektywy 2011/92 dotyczy kwestii integracji procedur. Jednakże przepis ten ogranicza się do ustanowienia możliwości włączenia oceny oddziaływania na środowisko do istniejących procedur udzielania zezwoleń na inwestycję w państwach członkowskich lub, w przypadku ich braku, do innych procedur lub procedur, które zostaną ustanowione dla osiągnięcia celów tej dyrektywy. Ponadto art. 2 ust. 3 wspomnianej dyrektywy ogranicza się do wymogu, aby państwa członkowskie „gwarant[owały] – w stosownych przypadkach – zastosowanie skoordynowanych lub wspólnych procedur spełniających wymogi określonych odpowiednich przepisów unijnych” w odniesieniu do przedsięwzięć, w przypadku których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko wynika jednocześnie z dyrektywy 2011/92 i dyrektywy 92/43 lub dyrektywy 2009/147.
- 33 Podobnie, o ile art. 8a ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/92 wymaga, aby decyzja o udzieleniu zezwolenia na inwestycję obejmowała, „w stosownych przypadkach, środki w zakresie monitorowania”, takie jak te, które w postępowaniu głównym wydają się – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – przewidziane w decyzji z dnia 25 czerwca 2020 r., o tyle przepis ten nie odnosi się wyraźnie do procedury odstępstwa na podstawie art. 16 dyrektywy 92/43.
- 34 Nie można zatem zarzucać Irlandii, w ramach sporu w postępowaniu głównym, że nie przyjęła ona kompletnych ram legislacyjnych, ponieważ art. 51 i 54 rozporządzenia z 2011 r. obejmują dosłownie treść art. 12 i 16 tej dyrektywy.
- 35 Niemniej jednak art. 12 i 16 dyrektywy 92/43, a tym samym art. 51 i 54 rozporządzenia z 2011 r., które transponują te przepisy do prawa krajowego, należy interpretować i stosować zgodnie z wymogami wynikającymi z innych aktów Unii oraz wiążących ją konwencji międzynarodowych, w szczególności z wymogami wynikającymi z dyrektywy 2011/92 i konwencji z Aarhus, w myśl ich wykładni dokonanej w orzecznictwie Trybunału.
- 36 Tymczasem z orzecznictwa tego wynika, że w szczególnym przypadku, gdy z jednej strony realizacja przedsięwzięcia, które podlega podwójnemu obowiązkowi przeprowadzenia oceny i wydania zezwolenia przewidzianego w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92, oznacza, że wykonawca występuje o odstępstwo od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych w przepisach prawa krajowego zapewniających transpozycję art. 12 i 13 dyrektywy 92/43, oraz gdy z drugiej strony państwo członkowskie powierza uprawnienie do przyznania takiego odstępstwa innemu organowi niż ten, któremu powierza uprawnienie do wydania zezwolenia na to przedsięwzięcie, to ewentualne odstępstwo musi koniecznie zostać przyjęte przed udzieleniem zezwolenia na to przedsięwzięcie. W innym wypadku zezwolenie to zostałoby bowiem wydane

w sposób niekompletny, a zatem nie spełniałoby mających zastosowanie wymogów (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, pkt 52, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 37 Jednakże, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, a w szczególności z orzeczenia sądu odsyłającego z dnia 2 lipca 2021 r., sąd ten, który jako jedyny jest właściwy do ustalenia i oceny okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, orzekł już, że w chwili wydania decyzji z dnia 25 czerwca 2020 r. nie wykazano konieczności uzyskania odstępstwa na podstawie art. 54 rozporządzenia z 2011 r. Wynika z tego, że sytuacja wskazana w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, a mianowicie ta, w której uzyskanie takiego odstępstwa jest wymagane przed wydaniem zezwolenia, nie miała miejsca w niniejszej sprawie.
- 38 Należy dodać, że w myśl art. 3 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2011/92 – której celem jest, zgodnie z jej motywem 2, uwzględnienie w możliwie najwcześniejszej fazie skutków w środowisku we wszystkich procesach planowania technicznego i podejmowania decyzji, zgodnie z zasadami ostrożności oraz działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w środowisku w pierwszym rzędzie u źródła oraz „zanieczyszczający płaci” – wymaga ona wskazania w ocenie oddziaływania na środowisko, określenia i oceny we właściwy sposób, dla każdego konkretnego przypadku, znaczącego bezpośredniego i pośredniego wpływu przedsięwzięcia na różnorodność biologiczną, ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na mocy dyrektywy 92/43 i dyrektywy 2009/147.
- 39 W związku z tym wynik oceny oddziaływania na środowisko, która powinna być pełna (zob. podobnie wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo), powinien umożliwić ustalenie, czy w dniu dokonania tej oceny dane przedsięwzięcie może wywoływać skutki zakazane przez art. 12 dyrektywy 92/43.
- 40 Uregulowanie krajowe, takie jak rozporządzenie z 2011 r., które uznaje za naruszenie dopuszczenie się działań, których państwa członkowskie powinny zakazać zgodnie z art. 12 dyrektywy 92/43, nie wydaje się zatem samo w sobie, zarówno z ogólnego punktu widzenia, jak i w szczególnym kontekście zezwolenia na inwestycje objętego zakresem stosowania dyrektywy 2011/92, naruszać skuteczności (effet utile) tego art. 12 lub naruszać zasad, o których mowa w pkt 38 niniejszego wyroku.
- 41 Wreszcie należy zauważyć, że spór w postępowaniu głównym nie dotyczy odstępstwa na podstawie art. 54 rozporządzenia z 2011 r. W konsekwencji nie ma potrzeby ustalania, czy i na jakich warunkach członkowie zainteresowanej społeczności wywodzą z postanowień konwencji z Aarhus prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym dotyczącym takiego odstępstwa.
- 42 W świetle powyższych rozważań na pytania trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, iż art. 12 i 16 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że uregulowanie krajowe mające na celu transpozycję tych przepisów do prawa krajowego nie może zostać uznane za sprzeczne z tą dyrektywą ze względu na to, że nie przewiduje ono, po pierwsze, postępowania w sprawie zezwolenia obejmującego decyzję właściwego organu mającą na celu ustalenie, czy należy złożyć wniosek o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 16 wspomnianej dyrektywy ze względu na okoliczności stwierdzone po wydaniu zezwolenia na inwestycję lub czy w tym celu wymagane jest przeprowadzenie dochodzenia, ani po drugie, udziału społeczeństwa w owej procedurze odstępstwa.

### ***W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego***

- 43 Poprzez pytania pierwsze i drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie krajowym przepisom proceduralnym dotyczącym sądowej kontroli zgodności z prawem aktu, zgodnie z którymi to przepisami skarżący jest zobowiązany do wyraźnego wskazania przepisów prawnych, na których naruszenie powołuje się, i nie może on podnosić „kwestii hipotetycznej”, lecz „musi mieć rzeczywisty lub faktyczny interes”, zanim będzie mógł zakwestionować zgodność uregulowania krajowego z prawem Unii.
- 44 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że pytania te zostały zadane, ponieważ w ramach sporu w postępowaniu głównym władze irlandzkie powołały się na krajowe przepisy proceduralne w celu zakwestionowania dopuszczalności argumentacji skarżącej w postępowaniu głównym leżącej u podstaw pytań trzeciego i czwartego.
- 45 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę odpowiedź na te pytania, nie wydaje się konieczne udzielanie odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Artykuły 12 i 16 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory**

**należy interpretować w ten sposób, że:**

**uregulowanie krajowe mające na celu transpozycję tych przepisów do prawa krajowego nie może zostać uznane za sprzeczne z tą dyrektywą ze względu na to, że nie przewiduje ono, po pierwsze, postępowania w sprawie zezwolenia obejmującego decyzję właściwego organu mającą na celu ustalenie, czy należy złożyć wniosek o przyznanie odstępstwa na podstawie art. 16 wspomnianej dyrektywy ze względu na okoliczności stwierdzone po wydaniu zezwolenia na inwestycję lub czy w tym celu wymagane jest przeprowadzenie dochodzenia, ani po drugie, udziału społeczeństwa w owej procedurze odstępstwa.**

Podpisy