

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 października 2011 r.\*

W sprawach połączonych od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Conseil d'État (Belgia) postanowieniami z dnia 27 i 31 marca 2009 r., które wpłynęły do Trybunału w dniach 6, 9 i 10 kwietnia 2009 r., w postępowaniach:

**Antoine Boxus,**

**Willy Roua (C-128/09),**

**Guido Durllet i in. (C-129/09),**

**Paul Fastrez,**

**Henriette Fastrez (C-130/09),**

\* Język postępowania: francuski.

**Philippe Daras** (C-131/09),

**Association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport  
BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH)** (C-134/09 i C-135/09),

**Bernard Page** (C-134/09),

**Léon L'Hoir**,

**Nadine Dartois** (C-135/09)

przeciwko

**Région wallonne**,

przy udziale:

**Société régionale wallonne du transport (SRWT)** (C-128/09 i C-129/09),

**Infrabel SA** (C-130/09 i C-131/09),

**Société wallonne des aéroports (SOWAER)** (C-135/09),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezesi izb, K. Schiemann, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader, i J.J. Kasel, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,  
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 czerwca 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu A. Boxusa, W. Rouy oraz G. Durlleta i in. przez A. Kettels, Rechtsanwältin,

— w imieniu P. i H. Fastrezów przez adwokata T. Vandenputa,

- w imieniu association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACH), B. Page'a, L. L'Hoirera oraz N. Dartois przez adwokata A. Lebruna,
  
- w imieniu rządu belgijskiego przez T. Materne'a, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokata F. Haumonta,
  
- w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadisa, działającego w charakterze pełnomocnika,
  
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Fienga, avvocato dello Stato,
  
- w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beynet oraz J.B. Laignelota, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 maja 2011 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 6 i 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska,

zawartej 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. L 124, s. 1) (zwanej dalej „konwencją z Aarhus”) oraz art. 1, 5–8 i 10a dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40), zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 156, s. 17) (zwanej dalej „dyrektywą 85/337”).

- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między mieszkańcami terenów leżących w pobliżu portów lotniczych Liège-Bierset i Charleroi-Bruxelles Sud oraz w pobliżu linii kolejowej Bruxelles-Charleroi a Région wallonne w przedmiocie zezwoleń na prace dotyczące tych instalacji.

## **Ramy prawne**

### *Prawo międzynarodowe*

- 3 Zgodnie z art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus podana definicja „władzy publicznej” „nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza [...] ustawodawcza”.

4 Artykuł 6 konwencji z Aarhus stanowi:

„1. Każda ze stron:

- a) będzie stosować postanowienia niniejszego artykułu w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I;
- b) będzie, zgodnie z jej prawem krajowym, stosować 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 określą, czy takie proponowane przedsięwzięcie podlega tym postanowieniom;
- 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.

2. Zainteresowana społeczność jest informowana, odpowiednio bądź poprzez publiczne ogłoszenie, bądź indywidualnie, na wczesnym etapie procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska i w sposób właściwy, terminowy i skuteczny inter alia o:

- a) planowanym przedsięwzięciu i treści wniosku, na podstawie którego decyzja ma być podjęta;

- b) rodzaju możliwych rozstrzygnięć lub projekcie decyzji;
- c) władzy publicznej właściwej do wydania decyzji;
- d) przewidywanej procedurze, w tym w zakresie, w jakim taka informacja jest już dostępna:
  - i) wszczęciu postępowania;
  - ii) możliwości udziału społeczeństwa;
  - iii) czasie i miejscu przewidywanej rozprawy publicznej;
  - iv) władzy publicznej, u której można uzyskać stosowne informacje, oraz miejscu, gdzie te informacje są wyłożone do wglądu;
  - v) właściwej władzy publicznej lub jakimkolwiek innym organie publicznym, do których mogą być składane uwagi i zapytania, oraz terminach składania uwag i zapytań; oraz
  - vi) o tym, jakie informacje dotyczące ochrony środowiska odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia są dostępne; oraz

- e) fakcie, czy przedsięwzięcie podlega krajowemu lub transgranicznemu postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

3. Procedury umożliwiające udział społeczeństwa zawierają rozsądne terminy dla różnych etapów, które zapewniają dostateczny okres czasu na poinformowanie społeczeństwa, zgodnie z postanowieniami ustępu 2, i na przygotowanie się i skuteczne uczestnictwo społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

4. Każda ze stron umożliwia udział społeczeństwa na tyle wcześnie, aby wszystkie możliwości były jeszcze dostępne i aby udział społeczeństwa był skuteczny.

[...].”

- 5 Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze stron zapewni, 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, innych postanowień [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 interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający 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*

- 6 Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 pojęcie przedsięwzięcia zdefiniowane jest jako mające na celu „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów” albo „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych”. Pojęcie zezwolenia na inwestycję zdefiniowane jest jako będące „decyzj[ą] właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”.

7 Artykuł 1 ust. 5 tej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągnane w procesie ustawodawczym”.

8 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają wymaganiom w celu uzyskania zezwolenia na inwestycję i ocenie w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem zezwolenia [...]”.

9 Artykuł 5 ust. 4 tej samej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają w razie konieczności, że władze posiadające stosowne informacje [...] udostępniają te informacje wykonawcy”.

10 Zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337:

„Państwa członkowskie zapewniają, że zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes lub ewentualnie,

- b) podnoszący wadliwość [naruszenie] prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów [objętych przepisami] niniejszej dyrektywy dotyczących [-ymi] udziału społeczeństwa.

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

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

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

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

W celu dalszej skuteczności przepisów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, że praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych są podawane do wiadomości społeczeństwa”.

### *Prawo krajowe*

- <sup>11</sup> Artykuły 6, 7, 9 i 14 dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie kilku pozwoleń, których wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego (*Moniteur belge* z dnia 25 lipca 2008 r. s. 38900), stanowią:

„Artykuł 6. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

- w odniesieniu do działań i robót związanych z budową infrastruktury i budynków odpraw na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 13 września 2006 r. w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przyznającej spółce Société régionale wallonne des Transports pozwolenie na wydłużenie pasa startowego na lotnisku Liège-Bierset.

Artykuł 7. — Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

- w odniesieniu do działań i robót związanych z budową infrastruktury i budynków odpraw na lotniskach regionalnych – decyzja z dnia 16 września 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana przez oddelegowanego urzędnika Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine, przyznająca spółce SA SOWAER pozwolenie na prowadzenie prac mających na celu zabudowanie rzeki Tintii i zmianę ukształtowania terenu w północno-wschodniej części strefy lotniska.

[...]

Artykuł 9. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

- w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków odpraw na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego wydanego spółce S.A. SOWAER na eksploatację portu lotniczego Charleroi-Bruxelles Sud.

[...]

*Artykuł 14.* Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest oczywistymi nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do sieci RER oraz przyległych obiektów, dostępu i dróg dojazdowych – zarządzenie ministra z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie łącznego pozwolenia wydanego SNCB na budowę i eksploatację trzeciego i czwartego toru na linii Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi w gminach Waterloo, Braine-l'Alleud i Nivelles”.

- <sup>12</sup> Z akt sprawy zasadniczo wynika, że Conseil d'État jest właściwy do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych i rozporządzeń organów administracyjnych, jak również aktów administracyjnych zgromadzeń ustawodawczych lub ich organów.
- <sup>13</sup> Conseil d'État nie może natomiast rozpatrywać skarg w sprawie aktów o charakterze ustawodawczym.
- <sup>14</sup> Tymczasem ratyfikacja dekretem parlamentu Walonii pozwoleń na budowę i zezwoleń na prace przyznaje tym aktom moc ustawową. Conseil d'État staje się w następstwie tego niewłaściwy do rozpoznania skarg o stwierdzenie nieważności tych ratyfikowanych aktów, które można już kwestionować tylko przed trybunałem konstytucyjnym, przed którym jednakże można podnosić tylko niektóre zarzuty.

## Postępowania przed sądem krajowymi i pytania prejudycjalne

- 15 Conseil d'État rozpatruje sześć skarg, którymi mieszkańcy terenów leżących w pobliżu portów lotniczych Liège-Bierset i Charleroi-Bruxelles Sud oraz w pobliżu linii kolejowej Bruxelles-Charleroi zakwestionowali szereg decyzji i zezwoleń wydanych przez właściwe organy administracyjne dotyczących wykonania lub eksploatacji instalacji dotyczących tych portów lotniczych i dróg dojazdowych do nich.
  
- 16 Podczas gdy postępowania te trwały przed tym sądem, dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r., który jest aktem ustawodawczym wydanym przez parlament Walonii i zatwierdzonym przez rząd Région wallonne, „ratyfikował” te decyzje i zezwolenia, tzn. zatwierdził je w świetle „nadrzędnych względów interesu ogólnego”.
  
- 17 Dekret ten był przedmiotem licznych skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego).
  
- 18 W postępowaniu przed sądem krajowym skarżące twierdziły, iż, ponieważ akt o charakterze ustawodawczym zastąpił zaskarżone akty administracyjne i może być zakwestionowany wyłącznie w postępowaniu przed Cour constitutionnelle, wydanie tego dekretu w dniu 17 lipca 2008 r. pozbawiło Conseil d'État właściwości do rozpoznania sporu, a skarżących interesu w stwierdzeniu nieważności tych aktów administracyjnych. Ponadto zdaniem skarżących skarga do Cour constitutionnelle o stwierdzenie nieważności nie jest zgodna z art. 9 konwencji z Aarhus ani z art. 10a dyrektywy 85/337, gdyż ten trybunał wykonuje jedynie ograniczoną kontrolę w odniesieniu do zgodności z konstytucją aktów ustawodawczych, a więc w przedmiocie naruszenia praw podstawowych, a nie pełną kontrolę co do istoty w odniesieniu do przestrzegania wszystkich przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska i obowiązujących uregulowań proceduralnych.

- 19 W tych okolicznościach Conseil d'État postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Cour constitutionnelle z różnymi pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zgodności z konstytucją dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. oraz do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, które pokrywają się w pewnym stopniu z pytaniami zadanymi Cour constitutionnelle i są takie same w każdej ze spraw przed sądem krajowym:

- „1) Czy art. [1 ust. 5] dyrektywy 85/337 [...] może być interpretowany jako wykluczający ze swego zakresu zastosowania akty ustawodawcze – takie jak dekret [parlamentu Walonii] z dnia 17 lipca 2008 r. [...] – które ograniczają się do stwierdzenia istnienia »nadrzędnych względów interesu ogólnego« dla uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia środowiskowego oraz poszczególnych pozwoleń dotyczących czynności i robót, które akt ustawodawczy wymienia i które »zatwierdzają« pozwolenia, w przypadku których stwierdzone jest istnienie »nadrzędnych względów interesu ogólnego«?
- 2) Czy z art. 1, 5, 6, 7, 8 i 10a dyrektywy 85/337 [...] sprzeczne jest uregulowanie, w którym pozwolenie na zrealizowanie przedsięwzięcia, w przypadku którego wymagane jest przeprowadzenie oceny jego oddziaływania na środowisko, jest wydawane w drodze aktu ustawodawczego, który nie jest zaskarżalny w procedurze odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, pozwalającej zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji przyznającej uprawnienie do realizacji tego przedsięwzięcia?
- 3) Czy art. 9 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań objętych przepisami art. 6 w każdej kwestii z zakresu przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na realizację przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest ocena ich oddziaływania na środowisko?



- 4) Czy w świetle konwencji z Aarhus art. 10a dyrektywy 85/337 [...] należy interpretować w ten sposób, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, zarówno w zakresie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na realizację przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest ocena ich oddziaływania na środowisko?”
- <sup>20</sup> Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 19 maja 2009 r. sprawy od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej oraz w celu wydania wyroku.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie dopuszczalności*

- <sup>21</sup> Rząd belgijski podnosi w pierwszej kolejności niedopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Twierdzi, iż wnioski te nie zawierają wystarczających podstaw faktycznych i prawnych oraz względów prowadzących sąd krajowy do zwrócenia się z pytaniami do Trybunału, a także że zadane pytania są ponadto hipotetyczne.
- <sup>22</sup> W tym względzie należy przypomnieć, że do sądu krajowego, przed którym sprawa zawisła, który jako jedyny dysponuje bezpośrednią wiedzą na temat okoliczności faktycznych leżących u jej podstaw i którego zadaniem jest wydanie w tej sprawie orzeczenia, należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności tej

sprawy, czy wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w postępowaniu przed sądem krajowym, jak i oceny zasadności pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. Zatem jeżeli pytania zadane przez sądy krajowe dotyczą wykładni przepisu prawa unijnego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman*, Rec. s. I-4921, pkt 59).

- 23 Jednakże z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub aby przynajmniej wyjaśnił stan faktyczny, którego dotyczą te pytania (zob. szczególnie wyrok z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C-320/90 do C-322/90 *Telemarsicabruzzo i in.*, Rec. s. I-393, pkt 6).
- 24 W tym względzie informacje zawarte w postanowieniach odsyłających nie tylko powinny pozwoić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także dostarczyć państwom członkowskim oraz innym zainteresowanym stronom możliwości przedstawienia uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obowiązkiem Trybunału jest czuwanie, aby ta możliwość była zachowana, z uwzględnieniem tego, że na mocy tego postanowienia statutu zainteresowanym stronom doręczane są jedynie postanowienia odsyłające, do których dołącza się tłumaczenie na język urzędowy lub języki urzędowe każdego państwa członkowskiego (zob. wyrok z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawach połączonych od 141/81 do 143/81 *Holdijk i in.*, Rec. s. 1299, pkt 6).
- 25 W niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom rządu belgijskiego, podstawy faktyczne i prawne przedstawione w postanowieniach odsyłających dostarczają uzasadnienia dla zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniami do Trybunału, jak również informacji umożliwiających rządowi państw członkowskim i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału, a Trybunałowi udzielenie odpowiedzi użytecznej dla sądu krajowego.

- 26 Te podstawy faktyczne i prawne wystarczają bowiem do wyjaśnienia pytań zadanych przez sąd krajowy, które dotyczą zgodności aktu o randze ustawy, którego wydanie skutkuje tym, że sąd krajowy nie może już rozstrzygać zawisłych już przed nim spraw, z prawem dostępu do wymiaru sprawiedliwości gwarantowanym zarówno konwencją z Aarhus, jak i dyrektywą 85/337.
- 27 Treść uwag przedłożonych Trybunałowi w ramach niniejszych spraw w każdym razie stanowi potwierdzenie faktu, iż informacje dotyczące kontekstu faktycznego i prawnego były wystarczające i pozwoliły stronom sprawy przed sądem krajowym i innym zainteresowanym stronom we właściwy sposób ustosunkować się do zadanych pytań.
- 28 Ponadto okoliczność, że wydanie dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. miałyby zgodnie z prawem krajowym powodować pozbawienie sądu krajowego właściwości w zakresie sporów dotyczących aktów administracyjnych będących przedmiotem zawisłego przed nim postępowania, nie skutkuje, wbrew twierdzeniom rządu belgijskiego, nadaniem zadanych pytań charakteru hipotetycznego. Przedmiotem tych pytań jest bowiem uprzednie ustalenie, czy ten dekret mógł w świetle określonych przepisów konwencji z Aarhus i prawa Unii spowodować pozbawienie Conseil d'État właściwości do orzekania w zawisłych przed nim sprawach.
- 29 Wreszcie jeśli chodzi o argument, że sąd krajowy zdaniem skarżących nie wyjaśnił względów, dla których nie czekał, w celu zwrócenia się do Trybunału, na wydanie orzeczenia przez Cour constitutionnelle w przedmiocie innych pytań, które zadał mu w ramach tych samych spraw, wystarczy przypomnieć, że jak wskazano w pkt 25 niniejszego wyroku, postanowienia odsyłające dostarczają podstaw, które były przyczyną zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału.

- 30 Rząd belgijski podnosi w drugiej kolejności inne zarzuty niedopuszczalności dotyczące tego, że znaczenie i zakres przepisów, o których wykładnię wniesiono, są pozbawione jakiegokolwiek dwuznaczności, że niektóre pytania nie mają znaczenia dla sprawy i wreszcie że Trybunał orzekł już w przedmiocie zakresu art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337.
- 31 W tym względzie należy przypomnieć, że sąd, którego orzeczenia nie podlegają zażaleniu według prawa wewnętrznego, ma, w przypadku pojawienia się przed takim sądem kwestii dotyczącej prawa Unii, obowiązek zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, chyba że stwierdzi, że pytanie to nie jest istotne dla sprawy, że Trybunał dokonał już wykładni danego przepisu prawa Unii lub że prawidłowe zastosowanie prawa Unii jest tak oczywiste, że brak jest co do tego jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości (zob. w szczególności wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in., Rec. s. 3415, pkt 21).
- 32 Niemniej z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sądy krajowe zachowują w każdym wypadku pełną swobodę zwrócenia się do Trybunału, jeśli uważają to za stosowne (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Cilfit i in., pkt 15), a okoliczność, że przepisy, o których wykładnię wniesiono, były już zinterpretowane przez Trybunał lub mogą być uznane za niepozostawiające jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości, nie powoduje, by Trybunał nie był właściwy w kwestii wydania orzeczenia (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-260/07 Pedro IV Servicios, Zb.Orz. s. I-2437, pkt 31).
- 33 Wreszcie z postanowień odsyłających nie wynika, by zadane pytania nie miały znaczenia dla rozstrzygnięcia zawisłych przed sądem krajowym sporów. Jak wskazano w pkt 28 niniejszego wyroku, przedmiotem tych pytań jest bowiem uprzednie ustalenie, czy dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. mógł w świetle określonych przepisów konwencji z Aarhus i prawa Unii spowodować pozbawienie Conseil d'État właściwości do orzekania w zawisłych przed nim sprawach.

- 34 W związku z powyższym wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są dopuszczalne.

*W przedmiocie pytania pierwszego*

- 35 W pierwszym pytaniu sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że akt, taki jak dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r., który „zatwierdza”, nadając im moc ustawy, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania, pozwolenia środowiskowe lub pozwolenia na roboty, które zostały uprzednio wydane przez organ administracyjny, w odniesieniu do jakich ustanowiono, iż „uzasadnione [są] nadrzędnymi względami interesu ogólnego”, wyłączony jest z zakresu zastosowania tej dyrektywy.
- 36 Z przepisu tego wynika, że w przypadku gdy cele dyrektywy 85/337, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągnięte w procesie ustawodawczym, dyrektywa nie ma zastosowania do takich przedsięwzięć (zob. wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917, pkt 51).
- 37 Przepis ten uzależnia wyłączenie z zakresu zastosowania dyrektywy 85/337 od dwóch warunków. Pierwszy z nich wymaga, aby szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy. Zgodnie z drugim celem tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, powinny być osiągnięte w procesie ustawodawczym (zob. wyrok z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 57).
- 38 Co się tyczy pierwszego warunku, wynika z niego przede wszystkim, że przedsięwzięcie zostało zatwierdzone przez szczególny akt ustawodawczy. W tym względzie należy ponieść, że pojęcia przedsięwzięcia i zezwolenia na inwestycję zdefiniowano

w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337. Dlatego też akt ustawodawczy zatwierdzający przedsięwzięcie powinien, w celu objęcia zakresem zastosowania art. 1 ust. 5 tej dyrektywy, być szczegółowy oraz wykazywać te same cechy co takie zezwolenie na inwestycję. Prawo wykonawcy do realizacji przedsięwzięcia powinno w szczególności wynikać z tego aktu (zob. ww. wyrok w sprawie WWF i in., pkt 58).

- 39 Przedsięwzięcie powinno ponadto być przyjęte szczegółowo, to jest w sposób dostatecznie precyzyjny i ostateczny, skutkiem czego akt ustawodawczy przyjmujący je powinien wymieniać, tak jak zezwolenie na inwestycję, wszystkie elementy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko po rozważeniu ich przez ustawodawcę (zob. ww. wyrok WWF i in., pkt 59). Akt ustawodawczy powinien zatem wykazywać, że cele dyrektywy 85/337 zostały osiągnięte w stosunku do danego przedsięwzięcia (zob. ww. wyrok Linster, pkt 56).
- 40 Z powyższego wynika, że nie można uznać, iż szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia są przyjęte w drodze aktu ustawodawczego w rozumieniu art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337, jeżeli akt ten nie zawiera elementów niezbędnych do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub wymaga wydania innych aktów w celu udzielenia wykonawcy prawa wykonania (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 62; a także w sprawie Linster, pkt 57).
- 41 W odniesieniu do drugiego warunku z art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 wynika, że jej zasadniczym celem jest zapewnienie, by przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegały przed udzieleniem zezwolenia ocenie w odniesieniu do ich skutków (zob. ww. wyrok w sprawie Linster, pkt 52).

- 42 W motywie szóstym dyrektywy 85/337 wyjaśniono ponadto, że ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 61; a także w sprawie Linster, pkt 53).
- 43 W konsekwencji ustawodawca powinien dysponować w momencie zatwierdzenia przedsięwzięcia wystarczającymi informacjami. Z art. 5 ust. 3 dyrektywy 85/337 i z załącznika IV do niej wynika, że informacje, których ma dostarczyć wykonawca, obejmują co najmniej opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie i wielkości przedsięwzięcia, opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i jeżeli to możliwe, naprawienia poważnych niekorzystnych skutków, jak również dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które mogą być spowodowane w środowisku przez to przedsięwzięcie (zob. ww. wyrok Linster, pkt 55).
- 44 Uwzględniając cechy charakterystyczne procedury zatwierdzenia planu w wielu etapach, dyrektywa 85/337 nie sprzeciwia się temu, aby to samo przedsięwzięcie zostało zatwierdzone przez dwa akty prawa krajowego uznane w całości za zezwolenie na inwestycję w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 102). W konsekwencji ustawodawca może przy wydawaniu końcowego aktu zezwolenia na inwestycję korzystać z informacji zgromadzonych w ramach w ramach uprzedniego postępowania administracyjnego.
- 45 Istnienie takiego postępowania administracyjnego nie może niemniej skutkować tym, że przedsięwzięcie można uznać za przyjęte szczegółowo przez szczególny akt ustawodawczy, zgodnie z art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337, w przypadku gdy ten akt nie spełnia dwóch warunków przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku. Zatem aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzały” istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiłby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy

w rozumieniu tego przepisu; nie jest więc on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresu dyrektywy 85/337.

- <sup>46</sup> W szczególności akt ustawodawczy wydany, choć członkowie organu ustawodawczego nie dysponowali informacjami wskazanymi w pkt 43 niniejszego wyroku, nie może wchodzić w zakres zastosowania art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337.
- <sup>47</sup> Do sądu krajowego należy określenie, czy warunki te są spełnione. W tym celu powinien on uwzględnić treść wydanego aktu ustawodawczego, jak i całość procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności akty przygotowawcze i debaty parlamentarne.
- <sup>48</sup> Na pytanie pierwsze należy zatem odpowiedzieć, że art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że z zakresu zastosowania tej dyrektywy są wyłączone jedynie przedsięwzięcia szczegółowo przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy, w taki sposób, aby cele tej dyrektywy były osiągnięte w procesie ustawodawczym. Sąd krajowy powinien zbadać, czy te dwa warunki zostały spełnione, uwzględniając zarówno treść przyjętego aktu ustawodawczego, jak i cały proces ustawodawczy, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności akty przygotowawcze i debaty parlamentarne. W tym względzie aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzały” istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiałby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy w rozumieniu tego przepisu; nie jest więc on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresu dyrektywy 85/337.



*W przedmiocie pytań od drugiego do czwartego*

- 49 W pytaniach od drugiego do czwartego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby prawo do wykonania przedsięwzięcia, które wchodzi w zakres ich zastosowania, było przyznane w drodze aktu ustawodawczego, który zgodnie z prawem krajowym nie jest zaskarżalny w procedurze odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającą zakwestionowanie tego aktu pod względem materialnym lub formalnym.
- 50 Z art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus w związku z jej art. 6 i 9, jak również z art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 wynika, że ani ta konwencja, ani ta dyrektywa nie mają zastosowania do przedsięwzięć przyjętych w drodze aktu ustawodawczego spełniającego warunki przypomniane w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 51 W odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć, tzn. tych, które przyjęte są w drodze aktu niemającego charakteru aktu ustawodawczego lub w drodze aktu ustawodawczego, który nie spełnia tych warunków, z samej treści art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 wynika, że państwa powinny zapewnić dostęp do procedury odwoławczej pozwalającej zakwestionować przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań objętych odpowiednio zakresem zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus lub dyrektywy 85/337.
- 52 Państwa członkowskie, na podstawie ich autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337. Do nich w szczególności należy ustalenie, jaki sąd lub jaki niezależny i bezstronny organ

ustanowiony przez prawo jest właściwy do rozpoznania środków odwoławczych określonych przez te przepisy i zgodnie z jakimi przepisami proceduralnymi, pod warunkiem że spełnione są ww. przepisy.

- 53 Artykuł 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 utraciłyby niemniej wszelką skuteczność, gdyby sama okoliczność, że przedsięwzięcie przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, nie spełniając warunków przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku, skutkowało wyłączeniem możliwości wniesienia od tego aktu jakiegokolwiek środka odwoławczego pozwalającego zakwestionować jego materialną i proceduralną legalność w świetle tych przepisów.
- 54 Wymogi wynikające z art. 9 konwencji z Aarhus i z art. 10a dyrektywy 85/337 zakładają w tym względzie, że gdy przedsięwzięcie objęte zakresem zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus lub dyrektywy 85/337 przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość kontroli zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi przez sąd lub niezależny i bezstronny organ powołanego z mocy ustawy, czy ten akt ustawodawczy spełnia warunki określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy i przypomniane w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 55 W przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na taki akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym punkcie i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego.

56 W niniejszym przypadku jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. nie spełnia warunków określonych w art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 i przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku i jeżeli okaże się, że zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi żaden sąd lub żaden niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo nie jest właściwy, aby zbadać materialną i proceduralną ważność tego dekretu, dekret ten należy uznać za niezgodny z wymogami wynikającymi z art. 9 konwencji z Aarhus i z art. 10a dyrektywy 85/337. Sąd krajowy powinien zatem odstąpić od jego stosowania.

57 Należy zatem na pytania od drugiego do czwartego odpowiedzieć, że art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że:

- gdy przedsięwzięcie, które objęte jest zakresem zastosowania tych przepisów, zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość skierowania zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy kwestii, czy ten akt ustawodawczy spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy;
  
- w przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na ten akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym punkcie i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego.

## **W przedmiocie kosztów**

58 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Artykuł 1 ust. 5 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r., należy interpretować w ten sposób, że z zakresu jej zastosowania są wyłączone jedynie przedsięwzięcia szczegółowo przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy, w taki sposób, aby cele tej dyrektywy były osiągnięte w procesie ustawodawczym. Sąd krajowy powinien zbadać, czy te dwa warunki zostały spełnione, uwzględniając zarówno treść przyjętego aktu ustawodawczego, jak i cały proces ustawodawczy, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności akty przygotowawcze i debaty parlamentarne. W tym względzie aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzały” istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiałby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy w rozumieniu tego przepisu; nie jest więc on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresu dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35.**
  
- 2) **Artykuł 9 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska zawartej w dniu 25 czerwca 1998 r.**

**i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. i art. 10a dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, należy interpretować w ten sposób, że:**

- **gdy przedsięwzięcie, które objęte jest zakresem zastosowania tych przepisów, zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość skierowania zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy kwestii, czy ten akt ustawodawczy spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy;**
  
- **w przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na ten akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym punkcie i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego.**

Podpisy