



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 7 listopada 2019 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Początek biegu terminów do wniesienia skargi

W sprawie C-280/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Symvoulio tis Epikrateias (radę stanu, Grecja) postanowieniem z dnia 21 marca 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 kwietnia 2018 r., w postępowaniu

Alain Flausch,

Andrea Bosco,

Estienne Roger Jean Pierre Albrespy,

Somateio „Syndesmos Iiton”,

Somateio „Elliniko Diktyo – Filoi tis Fysis”,

Somateio „Syllogos Prostatias kai Perithalpsis Agrias Zois – SPPAZ”

przeciwko

Ypourgos Perivallontos kai Energeias,

Ypourgos Oikonomikon,

Ypourgos Tourismou,

Ypourgos Naftilias kai Nisiotikis Politikis,

przy udziale

105 Anonymi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmatallefsis Akiniton,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, M. Safjan i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

* Język postępowania: grecki.

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 marca 2019 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu A. Flauscha, A. Bosca i E.R.J.P. Albrespy’ego, a także w imieniu Somateio „Syndesmos Iiton”, Somateio „Elliniko Diktyo – Filoi tis Fysis” i Somateio „Syllogos Prostatias kai Perithalpsis Agrias Zois – SPPAZ” przez G. Dellisa i A. Chasapopoulou, dikigoroï,
- w imieniu 105 Anonimi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmatallefsis Akiniton, przez G. Giannakourou oraz D. Valasisa, dikigoroï,
- w imieniu rządu greckiego przez K. Georgiadisa, G. Karipsiadisa, A. Banosa oraz G. Papadaki, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Gattinarę, M. Nolla-Ehlersa, M. Konstantinidisa oraz M. Patakę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 23 maja 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 i 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą OOS”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Alainem Flauschem, Andreą Bosco i Estienmem Rogerem Jeanem Pierre’em Albrespym oraz Somateio „Syndesmos Iiton”, Somateio „Elliniko Diktyo – Filoi tis Fysis” i Somateio „Syllogos Prostatias kai Perithalpsis Agrias Zois – SPPAZ” a Ypourgos Perivallontos kai Energeias (ministrem ds. środowiska i energii, Grecja), Ypourgos Oikonomikon (ministrem gospodarki, Grecja), Ypourgos Tourismou (ministrem turystyki, Grecja) i Ypourgos Naftilias kai Nisiotikis Politikis (ministrem ds. morza, Grecja) w przedmiocie zgodności z prawem aktów zezwalających na budowę kompleksu turystycznego na wyspie Ios (Grecja).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 W motywach 7 i 16 dyrektywy OOS wskazano:
„(7) Zezwolenia na inwestycje dotyczące publicznych i prywatnych przedsięwzięć, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku, powinny być udzielane jedynie po wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć. Ocena ta powinna być przeprowadzana na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez organy i społeczność, która może być zainteresowana danym przedsięwzięciem.

[...]

(16) Skuteczny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji umożliwia społeczeństwu wyrażenie, a decydom branie pod uwagę opinii i trosk, które mogą mieć związek z tymi decyzjami, zwiększając w ten sposób odpowiedzialność i przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz wnosząc wkład w publiczną świadomość w zakresie kwestii dotyczących środowiska i w poparcie dla podjętych decyzji”.

4 Artykuł 1 ust. 2 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

d) »społeczeństwo« oznacza jedną [osobę] lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy;

e) »zainteresowana społeczność« oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2. Do celów niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie;

[...]”.

5 Artykuł 2 ust. 1 omawianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować [mieć] znaczące skutki w środowisku [dla środowiska], między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków [dla środowiska], przed udzieleniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4”.

6 W odniesieniu do udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji art. 6 ust. 2–5 dyrektywy OOS ma następujące brzmienie:

„2. Społeczeństwo jest informowane, czy to poprzez ogłoszenia publiczne, czy poprzez inne właściwe środki, takie jak media elektroniczne, jeśli są dostępne, o następujących kwestiach w ramach procedur podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i najpóźniej wtedy, kiedy tylko informacje mogą zostać należycie dostarczone:

a) wniosku o zezwolenie na inwestycję;

b) fakcie, że przedsięwzięcie poddane jest procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz, gdzie stosowne, fakcie, że stosuje się art. 7;

c) danych szczegółowych właściwych organów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji, organów, od których można uzyskać istotne informacje, organów, do których mogą być przedkładane komentarze lub zapytania, oraz szczegółach harmonogramu przekazywania komentarzy lub zapytań;

d) charakterze możliwych decyzji lub, jeśli istnieje, projekcie decyzji;

e) wskazaniu dostępności informacji zebranych na podstawie art. 5;

- f) wskazaniu czasu i miejsc, w których zostaną udostępnione istotne informacje, oraz środków, za pomocą których zostaną one udostępnione;
- g) szczegółach ustaleń dotyczących udziału społeczeństwa, dokonanych na podstawie ust. 5 niniejszego artykułu.

3. Państwa członkowskie zapewniają, by w odpowiednich ramach czasowych udostępniane były zainteresowanej społeczności następujące informacje:

- a) wszelkie informacje zebrane na podstawie art. 5;
- b) zgodnie z ustawodawstwem krajowym, główne sprawozdania i porady wydane właściwej władzy lub władzom w czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu;
- c) zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [(Dz.U. 2003, L 41, s. 26)], informacje inne niż te, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 niniejszej dyrektywy oraz które stają się dostępne dopiero po czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Zainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, o których mowa w art. 2 ust. 2, i w tym celu uprawniona jest do wyrażania komentarzy i opinii, kiedy właściwy organ lub organy dysponują wszystkimi opcjami zanim podjęta zostanie decyzja w sprawie wniosku o zezwolenie na inwestycję.

5. Szczegółowe ustalenia dotyczące informowania społeczeństwa (na przykład poprzez rozlepianie plakatów w określonym promieniu lub publikację w lokalnych gazetach) oraz konsultowania zainteresowanej społeczności [konsultacji z zainteresowaną społecznością] (na przykład poprzez uwagi na piśmie lub w drodze publicznego wysłuchania [zapytania]), są dokonywane przez państwa członkowskie”.

- 7 Jeśli chodzi o decyzję dotyczącą przedsięwzięcia, art. 9 ust. 1 dyrektywy OOS stanowi:

„Kiedy decyzja o przyznaniu lub odmowie wydania zezwolenia na inwestycję zostaje podjęta, właściwy organ lub organy informują o niej społeczeństwo zgodnie z odpowiednimi procedurami [...]”.

- 8 W odniesieniu do środków zaskarżenia art. 11 tej dyrektywy stanowi:

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

- a) mający wystarczający interes lub ewentualnie,
- b) podnoszący naruszenie prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

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

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

3. Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. [...]”.

Prawo greckie

- 9 Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy nr 4014/2011 o pozwoleniu środowiskowym dotyczącym realizacji przedsięwzięć i prowadzenia działalności, regulacji samowoli budowlanych w zależności od stworzenia bilansu środowiskowego i innych przepisach kompetencyjnych ministra ds. środowiska, energii i zmian klimatu (FEK A' 209) przedsięwzięcia realizowane w sektorze publicznym i prywatnym podzielone są na dwie kategorie (A i B), w zależności od ich oddziaływania na środowisko. Kategoria pierwsza (A) obejmuje te przedsięwzięcia i rodzaje działalności, które prawdopodobnie będą miały znaczny wpływ na środowisko i dla których konieczne jest opracowanie oceny oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „OOŚ”) w celu przyjęcia specjalnych wymogów i ograniczeń w odniesieniu do ochrony środowiska. Kategoria druga (B) obejmuje przedsięwzięcia mające mniejszy wpływ na środowisko.
- 10 W art. 3, 4 i 19 ustawy 4014/2011 uregulowana została kwestia udziału społeczeństwa. Zgodnie z art. 12 tej ustawy różnego rodzaju zezwolenia są łącznie ujęte w decyzji o zatwierdzeniu wymogów środowiskowych (zwanej dalej „DZWŚ”).
- 11 Artykuł 30 ust. 9 ustawy 4014/2011 zawiera przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do czasu wprowadzenia elektronicznego rejestru środowiskowego obowiązują istniejące przepisy dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami i procedury udziału społeczeństwa w sprawie pozwolenia środowiskowego. Na podstawie tych przepisów taka procedura jest wszczynana poprzez wywieszenie opisu przedsięwzięcia na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu administracyjnego danego regionu lub poprzez publikację w lokalnej prasie, w każdym wypadku połączone z wezwaniem wszystkich zainteresowanych do zapoznania się z OOŚ dotyczącą danego obiektu i zajęcia stanowiska w jej przedmiocie.
- 12 Zgodnie z art. 19a ustawy 4014/2011 DZWŚ musi zostać opublikowana na stronie internetowej w ciągu miesiąca od jej wydania. W przypadku niedochowania tego terminu decyzja traci ważność. Publikacja DZWŚ na tej specjalnej stronie internetowej stanowi wymagane na podstawie ustawy podanie do publicznej wiadomości i uzasadnia domniemanie, że każdy zainteresowany zapoznał się z decyzją, wobec czego może on wnieść skargę o stwierdzenie nieważności lub inny środek prawny.
- 13 Na podstawie art. 46 dekretu prezydenckiego 18/1989 w sprawie ujednolicenia przepisów ustaw w odniesieniu do rady stanu (FEK A' 8) skargę o stwierdzenie nieważności należy wnieść, z zastrzeżeniem odmiennych postanowień, w terminie 60 dni (90 dni w odniesieniu do podmiotów niebędących rezydentami) od dnia następującego po dniu doręczenia zaskarżonego aktu lub jego publikacji, w przypadku gdy jest ona przewidziana przepisami prawa, a w przeciwnym wypadku – od dnia, w którym skarżący w pełni zapoznał się z danym aktem W rozumieniu tego przepisu, w świetle jego interpretacji w utrwalonym orzecznictwie, w sytuacji gdy ustawa przewiduje, że akt administracyjny o charakterze indywidualnym zostanie opublikowany na szczególnych warunkach, termin wyznaczony na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu biegnie w odniesieniu do tych osób od chwili doręczenia tego aktu lub od dnia, w którym powyższe one wiadomość o jego treści, a w odniesieniu do zainteresowanych osób trzecich, od dnia opublikowania wspomnianego aktu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 14 Spór główny dotyczy przedsięwzięcia w zakresie utworzenia kompleksu obiektów zakwaterowania turystycznego na wyspie Ios. Wyspa ta, znajdująca się w archipelagu Cykladów i stanowiąca część regionu administracyjnego Wyspy Egejskie Południowe (Grecja), obejmuje powierzchnię około 100 km², na której zamieszkuje około 2000 stałych mieszkańców.
- 15 W zakwestionowanym przedsięwzięciu zaplanowano budowę hotelu, spa, innych mieszkań, powiązanych z tą główną inwestycją obiektów towarzyszących takich jak centrala odsalania wody, urządzenia portowe, sztuczne plaże, most łączący położoną nieopodal wysepkę z główną wyspą, sieć dróg i inne urządzenia. W jego zakres wchodzi działka o powierzchni około 27 ha, zajęta na ponad 18 ha zabudową. Przedsięwzięcie to obejmuje wykorzystanie terenów przybrzeżnych, plaży i obszaru morskiego.
- 16 Zgodnie z greckim ustawodawstwem mającym zastosowanie do przedsięwzięć należących do kategorii przedsięwzięcia rozpatrywanego w postępowaniu głównym, a mianowicie kategorii A, została przeprowadzona OOS.
- 17 W dniu 2 sierpnia 2013 r. w lokalnym dzienniku wydawanym na Syros (*Koini Gnomi*) zostało opublikowane wezwanie skierowane do wszystkich zainteresowanych udziałem w OOS, które zostało także wywieszone na tablicy ogłoszeń regionalnego urzędu administracyjnego Wysp Egejskich Południowych znajdującego się na wyspie Syros (Grecja), oddalonej o 55 mil morskich od wyspy Ios. Również na Syros przechowywane były akta z OOS dotyczącą tego obiektu i tam miały odbyć się konsultacje.
- 18 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że połączenie Ios z Syros nie jest codzienne, podróż trwa kilka godzin z powodu braku statków o dużej prędkości na tej trasie, a koszt przebycia tej trasy nie jest nieistotny.
- 19 W dniu 8 sierpnia 2014 r. minister ds. środowiska i energii oraz minister turystyki wydali DZWŚ zatwierdzającą przedsięwzięcie utworzenia kompleksu obiektów zakwaterowania turystycznego na wyspie Ios oraz mające zastosowanie do tego przedsięwzięcia wymogi środowiskowe.
- 20 Decyzja ta została opublikowana w dniu 11 sierpnia 2014 r. na stronie internetowej DIAVGEIA oraz w dniu 8 września 2014 r. na stronie internetowej ministerstwa środowiska „www.aepo.ypeka.gr” (zwanej dalej „stroną internetową ministerstwa środowiska”), o której mowa w art. 19a ustawy 4014/2011.
- 21 Skarżący w postępowaniu głównym, a mianowicie trzy osoby fizyczne będące właścicielami nieruchomości na wyspie Ios, ale mające miejsce zamieszkania odpowiednio w Belgii, Włoszech i we Francji, oraz trzy stowarzyszenia, zaskarżyli przed sądem odsyłającym DZWŚ z dnia 8 sierpnia 2014 r. w drodze skargi wniesionej dopiero w dniu 19 lutego 2016 r.
- 22 Wyżej wymienione podmioty twierdzą, że dowiedziały się o DZWŚ dopiero w dniu 22 grudnia 2015 r., kiedy to zauważyły rozpoczęcie prac związanych z zagospodarowaniem terenu.
- 23 105 Anonimi Touristiki kai Techniki Etaireia Ekmatallefsis Akiniton, przedsiębiorstwo posiadające zezwolenia i zgody związane z przedsięwzięciem, przystąpiło do sprawy i podniosło zarzut wniesienia skargi z przekroczeniem terminu.

24 W tych okolicznościach Symvoulio tis Epikrateias (rada stanu, Grecja) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 6 i 11 dyrektywy [2011/92], interpretowane w związku z postanowieniami art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że są one zgodne z przepisami prawa krajowego, opisanymi w pkt 8, 9 i 10 [postanowienia odsyłającego], zgodnie z którymi procedury poprzedzające wydanie decyzji o zatwierdzeniu wymogów środowiskowych dla robót i działalności mających znaczący wpływ na środowisko (publikacja ocen oddziaływania na środowisko, informowanie i udział społeczeństwa w konsultacjach) są wszczynane i prowadzone przede wszystkim przez organ administracyjny o najszerszych uprawnieniach na szczeblu regionu, a nie przez zainteresowaną gminę?
- 2) Czy art. 6 i 11 dyrektywy [2011/92], interpretowane w związku z postanowieniami art. 47 [karty praw podstawowych], należy interpretować w ten sposób, że są one zgodne z krajowym porządkiem prawnym, opisanym w wyżej wymienionych punktach [postanowienia odsyłającego], zgodnie z którym ostateczna publikacja decyzji o zatwierdzeniu wymogów środowiskowych dla obiektów i działalności mających znaczący wpływ na środowisko poprzez zamieszczenie tych decyzji na właściwej stronie internetowej powoduje powstanie domniemania pełnej wiedzy każdego zainteresowanego w celu wniesienia przed sądem środka prawnego, o którym mowa w obowiązujących przepisach [skargi o stwierdzenie nieważności do Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu)] w terminie 60 dni, z uwzględnieniem przepisów ustawowych dotyczących publikacji ocen oddziaływania na środowisko, informowania i udziału społeczeństwa w postępowaniach w sprawie zatwierdzenia wymogów środowiskowych dotyczących spornych przedsięwzięć i rodzajów działalności, zgodnie z którymi to przepisami najważniejszym organem w tych procedurach jest organ administracyjny o najszerszych uprawnieniach na szczeblu regionu, a nie zainteresowana gmina?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 25 Poprzez swe pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może prowadzić związane z przedsięwzięciem działania w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji na szczeblu siedziby właściwego regionalnego organu administracyjnego, a nie na szczeblu gminy, od której zależy lokalizacja tego przedsięwzięcia.
- 26 W tym względzie należy zauważyć, że w art. 6 ust. 5 dyrektywy OOS nakazano wyraźnie państwom członkowskim, aby dokonały szczegółowych ustaleń dotyczących informowania społeczeństwa jak i konsultacji z zainteresowaną społecznością.
- 27 W tych okolicznościach wobec braku w prawie Unii przepisów dotyczących szczegółowych zasad proceduralnych, według których państwa członkowskie powinny wywiązywać się z ciążących na nich zobowiązań w zakresie informowania i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie środowiska, w myśl utrwalonego orzecznictwa uregulowanie ich należy, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich, o ile te szczegółowe zasady nie będą mniej korzystne niż te, które regulują podobne sytuacje o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności), oraz nie uczynią one wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności) (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 października 2016 r., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 29).

- 28 Na wstępie należy rozwiać wszelkie wątpliwości co do przestrzegania wymogu dotyczącego zasady równoważności w sytuacji złożenia wniosku o wydanie pozwolenia środowiskowego, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym. Z zastrzeżeniem ustaleń należących do sądu odsyłającego, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika bowiem i nie zostało ponadto podniesione, że podobne sytuacje są regulowane przez krajowe przepisy proceduralne, które byłyby bardziej korzystne niż przepisy przewidziane dla wdrożenia dyrektywy OOS i stosowane w postępowaniu głównym.
- 29 Jeśli chodzi o zasadę skuteczności, sąd odsyłający zastanawia się natomiast nad trzema aspektami procedury rozpatrywanej w postępowaniu głównym.
- 30 Wskazuje on w pierwszej kolejności sposób, w jaki społeczność została poinformowana o istnieniu przedsięwzięcia i o konsultacji z zainteresowaną społecznością, której to konsultacji owo przedsięwzięcie powinno zostać poddane.
- 31 W tym względzie należy przypomnieć, że na podstawie art. 6 ust. 4 dyrektywy OOS, możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, które zainteresowana społeczność otrzymuje na wczesnym etapie postępowania, powinny być skuteczne.
- 32 W konsekwencji, jak zauważyła rzecznik generalna w 53 opinii, samo skorzystanie z jakiejkolwiek formy komunikacji w tym zakresie nie jest wystarczające. Właściwe organy powinny bowiem upewnić się, że wykorzystane kanały informacji mogą być racjonalnie uważane za właściwe dla dotarcia do członków zainteresowanej społeczności, celem dania im odpowiedniej możliwości bycia powiadomionym o planowanych działaniach, o procesie podejmowania decyzji i o przysługujących im możliwościach udziału na wczesnym etapie postępowania.
- 33 Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy takie wymogi zostały spełnione w postępowaniu poprzedzającym postępowanie główne.
- 34 Jednakże w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy zauważyć, że, ponieważ w dniu, w którym zostało ogłoszone wezwanie do udziału w OOS, większość zainteresowanych zamieszkiwała na wyspie Ios lub była właścicielami nieruchomości na tej wyspie, wywieszenie opisu przedsięwzięcia na tablicy ogłoszeń w pomieszczeniach znajdującej się na wyspie Syros siedziby organu administracyjnego, nawet wraz z publikacją w lokalnej gazecie tej wyspy, nie mogło w adekwatny sposób przyczynić się do poinformowania zainteresowanej społeczności.
- 35 Przeciwna ocena mogłaby wynikać jedynie z ustalenia, że dana lokalna gazeta była wówczas szeroko rozpowszechniana i powszechnie czytana na wyspie Ios. W odmiennym wypadku sposoby podania do wiadomości takie jak uwzględnione w postępowaniu głównym mogą być uznane za wystarczające jedynie wobec braku innych bardziej odpowiednich środków, które mogły zostać wprowadzone w życie przez właściwe organy, i nie wymagałyby przy tym nieproporcjonalnych wysiłków, takich jak wywieszenie opisu przedsięwzięcia na tablicy ogłoszeń w najczęściej uczęszczanych miejscach wyspy Ios lub w samym miejscu lokalizacji przedsięwzięcia.
- 36 Ponieważ Trybunał nie dysponuje dokładnymi informacjami na temat sposobów rozpowszechniania lokalnego dziennika na wyspie Ios, to do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, w świetle rozważań przedstawionych w punkcie poprzednim, czy zainteresowana społeczność została poinformowana w sposób adekwatny, jeśli chodzi o dane postępowanie.
- 37 W drugiej kolejności sąd odsyłający powziął wątpliwość odnośnie do miejsca, w którym zostały udostępnione opinii publicznej akta sprawy zawierające informacje dotyczące przedsięwzięcia rozpatrywanego w postępowaniu głównym.

- 38 W tym względzie warunki dostępu do akt postępowania w sprawie udziału społeczeństwa powinny mieć taki charakter, by umożliwiały danej zainteresowanej społeczności skorzystanie w sposób skuteczny z jej praw, co wiąże się z dostępnością wspomnianej dokumentacji na dogodnych warunkach.
- 39 Ewentualne trudności napotkane przez zainteresowaną społeczność w tym działaniu mogą być jednak uzasadnione istnieniem nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego dla właściwego organu.
- 40 O ile do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy takie wymogi zostały spełnione w postępowaniu, leżącym u podstaw sporu w postępowaniu głównym, o tyle należy zauważyć, że ocena ta powinna uwzględnić, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 71 i 72 opinii, wysiłek, jaki muszą włożyć członkowie zainteresowanej społeczności w podróż z wyspy Ios na wyspę Syros, a także opcje, jakie miały właściwe organy, aby umożliwić, podejmując proporcjonalny wysiłek, udostępnienie akt na wyspie Ios.
- 41 W trzeciej i ostatniej kolejności wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą sposobu, w jaki zostały przeprowadzone konsultacje na wyspie Syros.
- 42 W tym względzie należy przypomnieć, że na podstawie art. 6 ust. 5 dyrektywy OOŚ szczegółowe ustalenia dotyczące prowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością są dokonywane przez państwa członkowskie, przy czym w przepisie tym wskazano jedynie tytułem przykładu konsultację „poprzez uwagi na piśmie lub w drodze publicznego wysłuchania [zapytania]”.
- 43 Do sądu odsyłającego należy zbadanie – poprzez ocenę spełnienia wymogów analogicznych do wymogów wymienionych w pkt 38 i 39 niniejszego wyroku – czy zasada skuteczności była w tym względzie przestrzegana w procedurze, o której mowa w postępowaniu głównym.
- 44 Wobec powyższego na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 6 dyrektywy OOŚ należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie prowadziło związane z przedsięwzięciem działania w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji na szczeblu siedziby właściwego regionalnego organu administracyjnego, a nie na szczeblu gminy, od której zależy lokalizacja tego przedsięwzięcia, w sytuacji gdy wdrożone konkretne szczegółowe zasady nie zapewniają skutecznego przestrzegania praw zainteresowanej społeczności, czego zbadanie należy do sądu krajowego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 45 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy w świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze art. 9 i 11 dyrektywy OOŚ należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przewiduje, iż ogłoszenie o zatwierdzeniu przedsięwzięcia na określonej stronie internetowej powoduje rozpoczęcie biegu terminu 60 dni do wniesienia skargi.
- 46 Na wstępie należy przypomnieć, że art. 11 dyrektywy OOŚ, którego dotyczy w części to pytanie, był interpretowany w ten sposób, iż zakres jego stosowania jest ograniczony do aspektów sporu polegających na dochodzeniu przysługującego społeczeństwu prawa do uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji zgodnie ze szczegółowymi zasadami wskazanymi w tym zakresie w dyrektywie. Wnoszenie skarg opierających się na jakiegokolwiek innej wyrażonej w tej dyrektywie normie, a tym bardziej – na jakichkolwiek innych przepisach prawa, czy to Unii, czy też państw członkowskich, nie jest natomiast objęte zakresem tego artykułu (zob. podobnie wyrok z dnia 15 marca 2018 r., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185, pkt 36, 39).

- 47 Niemniej jednak art. 11 dyrektywy OOS znajduje zastosowanie w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, nawet jeżeli skarga dotyczy jedynie decyzji o wydaniu zezwolenia na inwestycję, a nie kwestii udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.
- 48 Na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy OOS państwa członkowskie ustalają bowiem, na jakim etapie postępowania mogą być kwestionowane decyzje, działania lub zaniechania, o których mowa w art. 11 ust. 1 tej dyrektywy.
- 49 Tymczasem z odpowiedzi rządu greckiego na pytanie Trybunału przedstawione na rozprawie wynika, że prawo greckie przewiduje, iż ewentualne uchybienia dotyczące udziału społeczeństwa powinny zostać podniesione w ramach skargi na ostateczną decyzję o wydaniu zezwolenia na inwestycję.
- 50 Następnie należy zauważyć, że na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy OOS właściwy organ lub organy informują społeczeństwo zgodnie z odpowiednimi procedurami o decyzji w sprawie przyznania lub odmowy wydania zezwolenia na inwestycję. O ile przepis ten przewiduje pewne warunki dotyczące treści ogłoszenia, o tyle jednak milczy on w kwestii postępowania, jakie należy przeprowadzić.
- 51 Ponieważ w dyrektywie OOS nie zostało ponadto przewidziane żadne uregulowanie dotyczące rozpoczęcia i obliczania terminów do wniesienia skargi, należy stwierdzić, że prawodawca Unii zamierzał zastrzec te kwestie dla autonomii proceduralnej państw członkowskich, z poszanowaniem zasad równowagi i skuteczności, o których mowa w pkt 27 niniejszego wyroku, przy czym w niniejszej sprawie jest rozpatrywana jedynie druga z tych dwóch zasad z powodów analogicznych do tych, o których mowa w pkt 28 niniejszego wyroku.
- 52 W tym względzie należy rozwiązać wątpliwości sądu odsyłającego w odniesieniu do zasady skuteczności, jeśli chodzi o samą publikację decyzji w Internecie lub samo istnienie terminu do wniesienia skargi.
- 53 W art. 6 ust. 2 dyrektywy OOS wskazano bowiem w sposób wyraźny media elektroniczne, gdy są one dostępne, jako środek komunikacji w kontekście informowania społeczeństwa.
- 54 Jeśli chodzi o terminy do wniesienia skargi, należy przypomnieć, że Trybunał uznał za zgodne z zasadą skuteczności ustalenie pod rygorem przedawnienia rozsądnych terminów wniesienia środka prawnego w interesie pewności prawa, która chroni jednocześnie zainteresowanego i daną administrację, nawet jeżeli z istoty rzeczy wpływ tych terminów powoduje odrzucenie wniesionego środka prawnego w całości lub w części (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Caterpillar Financial Services, C-500/16, EU:C:2017:996, pkt 42).
- 55 W szczególności Trybunał nie uważa, by uzależnienie biegu terminu do wniesienia skargi od powiadomienia, które zainteresowany przyjął do wiadomości lub przynajmniej powinien był przyjąć do wiadomości, stanowiło nadmierne utrudnienie (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2003 r. Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, pkt 55, 57; z dnia 6 października 2009 r., Asturcom Telecomunicaciones, C-40/08, EU:C:2009:615, pkt 45, a także z dnia 8 września 2011 r., Rosado Santana, C-177/10, EU:C:2011:557, pkt 96).
- 56 Natomiast niezgodne z zasadą skuteczności byłoby powołanie się wobec danej osoby na upływ terminu, gdyby zachowanie organów krajowych w połączeniu z istnieniem instytucji terminu doprowadziło do całkowitego pozbawienia danej osoby możliwości dochodzenia swoich praw przed sądami krajowymi, to znaczy gdyby to organy te swym zachowaniem spowodowały opóźnienie we wniesieniu skargi (zob. podobnie wyrok z dnia 19 maja 2011 r., Iaia i in., C-452/09, EU:C:2011:323, pkt 21).

- 57 Wreszcie z art. 11 ust. 3 dyrektywy OOS wynika, że przy ustanawianiu środków odwoławczych w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji państwa członkowskie powinny realizować cel szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 kwietnia 2013 r. Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, pkt 31, 44; a także z dnia 17 października 2018 r., Klohn, C-167/17, EU:C:2018:833, pkt 35).
- 58 Można jednak zauważyć w tym względzie, że – jak wynika z odpowiedzi na pytanie pierwsze – zainteresowana społeczność musi zostać poinformowana o procedurze wydawania zezwoleń na inwestycję i możliwości udziału w niej w sposób odpowiedni i z wystarczającym wyprzedzeniem. Tymczasem jeśli tak nie jest, członkowie zainteresowanej społeczności nie mogą spodziewać się, że zostaną powiadomieni o ostatecznej decyzji o wydaniu zezwolenia na inwestycję.
- 59 Jest to w szczególności prawdą w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym. Sam fakt, że decyzja o wydaniu zezwolenia na inwestycję jest dostępna ex post na stronie internetowej ministerstwa środowiska nie może bowiem zostać uznany za satysfakcjonujący w świetle zasady skuteczności, ponieważ w braku wystarczającej informacji o rozpoczęciu procedury udziału społeczeństwa nikt nie może być uważany za poinformowanego o opublikowaniu właściwej decyzji ostatecznej.
- 60 W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 9 i 11 dyrektywy OOS należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które prowadzi do powołania się wobec członków zainteresowanej społeczności na upływ terminu na złożenie skargi rozpoczynającego bieg z chwilą ogłoszenia o zezwoleniu na przedsięwzięcie w Internecie, jeżeli owi członkowie zainteresowanej społeczności nie mieli wcześniej odpowiedniej możliwości uzyskania informacji dotyczących procedury udzielania zezwoleń na inwestycje zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) Artykuł 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie prowadziło związane z przedsięwzięciem działania w zakresie udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji na szczeblu siedziby właściwego regionalnego organu administracyjnego, a nie na szczeblu gminy, od której zależy lokalizacja tego przedsięwzięcia, w sytuacji gdy wdrożone konkretne szczegółowe zasady nie zapewniają skutecznego przestrzegania praw zainteresowanej społeczności, czego zbadanie należy do sądu krajowego.
- 2) Artykuły 9 i 11 dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu, takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które prowadzi do powołania się wobec członków zainteresowanej społeczności na upływ terminu na złożenie skargi rozpoczynającego bieg z chwilą ogłoszenia o zezwoleniu na przedsięwzięcie w Internecie, jeżeli owi członkowie zainteresowanej społeczności nie mieli wcześniej odpowiedniej możliwości uzyskania informacji dotyczących procedury udzielania zezwoleń na inwestycje zgodnie z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy.

Podpisy