

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 3 marca 2011 r.*

W sprawie C-50/09

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 4 lutego 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez P. Olivera, C. Clyne'a oraz J.B. Laignelota, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Irlandii, reprezentowanej przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Simonsa, SC, oraz D. McGratha, BL, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič i M. Berger (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: N. Nanchev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 czerwca 2010 r.,

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

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że:
 - nie dokonując transpozycji art. 3 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 Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. (Dz.U. L 73, s. 5) i 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”),

- poprzez brak zagwarantowania, aby nastąpiło całkowite spełnienie wymogów ustanowionych w art. 2–4 tej dyrektywy w zakresie, w jakim kompetencje decyzyjne w zakresie przedsięwzięcia posiadają zarówno irlandzkie organy do spraw zagospodarowania przestrzennego, jak i Environmental Protection Agency (agencja ochrony środowiska) oraz
- w wyniku wyłączenia robót rozbiórkowych z zakresu przepisów transponujących tę dyrektywę,

Irlandia uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

- 2 Artykuł 1 ust. 2 i 3 dyrektywy 85/337 stanowi:

„2. Do celów niniejszej dyrektywy:

»przedsięwzięcie« oznacza:

- wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,

— inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;

[...]

»zezwolenie na inwestycję«:

decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

3. Właściwą władzą lub władzami jest lub są te wyznaczone przez państwa członkowskie, które są odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy”.

3 Zgodnie z art. 2 ust. 1–2a wspomnianej dyrektywy:

„1. 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. Przedsięwzięcia te określa art. 4.

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

2a. Państwa członkowskie mogą przewidzieć stosowanie jednolitej procedury w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy i wymogów dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [...].”

4 Artykuł 3 tej dyrektywy przewiduje:

„Ocena oddziaływania na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku i zgodnie z art. 4–11, bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów:

- istot ludzkich, fauny i flory;
- gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;
- dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;
- oddziaływania między elementami wymienionymi w tiret pierwszym, drugim i trzecim”.

5 Artykuł 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 85/337 brzmi:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10.

2. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3, [jeżeli chodzi o] przedsięwzięcia wymienione w załączniku II, państwa członkowskie określają za pomocą:

a) badania indywidualnego,

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie,

czy przedsięwzięcie podlega ocenie zgodnie z art. 5–10.

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

6 Artykuły 5–7 wspomnianej dyrektywy dotyczą informacji, które należy zebrać, i konsultacji, do jakich należy przystąpić w ramach procedury dotyczącej dokonywania oceny. Artykuł 5 dotyczy informacji, jakie powinny być dostarczone przez wykonawcę, art. 6 mówi z jednej strony o obowiązku przeprowadzenia konsultacji z organami wykonującymi szczególne obowiązki w dziedzinie środowiska, a z drugiej strony ze społeczeństwem, a art. 7 określa w przypadku przedsięwzięcia transgranicznego obowiązek przekazania informacji innemu zainteresowanemu państwu członkowskiemu.

Artykuł 8 tej dyrektywy uściśla, że wynik tych konsultacji i zebrane informacje muszą być uwzględnione w ramach procedury wydawania zezwoleń.

- 7 Artykuły 9–11 wspomnianej dyrektywy, odnoszące się do decyzji wydawanej w ramach procedury wydawania zezwoleń, dotyczą odpowiednio informowania ogółu zainteresowanych i zainteresowanych państw, poszanowania tajemnicy przemysłowej i handlowej oraz ochrony interesu publicznego, a także prawa członków społeczności do wniesienia skargi przed sądem i wymiany informacji między państwami członkowskimi i Komisją.
- 8 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 85/337 w jego wersji oryginalnej zobowiązywał państwa członkowskie do dostosowania się do jej przepisów najpóźniej do dnia 3 lipca 1988 r. Jeśli chodzi o zmiany wprowadzone do tej dyrektywy dyrektywami 97/11 i 2003/35, państwa członkowskie były zobowiązane do ich wdrożenia najpóźniej, odpowiednio, w dniu 14 marca 1999 r. i w dniu 25 czerwca 2005 r.

Uregulowania krajowe

Ustawa z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym

- 9 Planning and Development Act 2000 (ustawa z 2000 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym), zmieniona przez Strategic Infrastructure Act 2006 (ustawę z 2006 r. o infrastrukturze strategicznej), (zwana dalej „PDA”) określa ramy prawne obowiązujące przy udzielaniu zezwoleń dotyczących większości kategorii

przedsięwzięć wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337. W odniesieniu do niektórych przedsięwzięć zezwolenie określone przez PDA nazwą „zezwolenie na zagospodarowanie terenu” i udzielane zasadniczo przez lokalny organ jest jedyną formą zezwolenia wymaganą do realizacji przedsięwzięcia. W tym przypadku PDA stanowi, że od decyzji wydanych przez lokalne organy może przysługiwać skarga do An Bord Pleanála (krajowej rady do spraw zagospodarowania przestrzennego, zwanej dalej „radą”).

- 10 Część X PDA, która obejmuje art. 172–177, jest poświęcona ocenie oddziaływania na środowisko. Artykuł 176 przewiduje, że przedsięwzięcia wymagające takiej oceny są określane w drodze rozporządzenia. Artykuł 172 stanowi, że dla przedsięwzięć regulowanych przez przepisy wykonawcze przyjęte na mocy art. 176 do wniosków o zezwolenie musi być dołączony raport w sprawie oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 173, gdy do organu do spraw zagospodarowania przestrzennego złożono wniosek o zezwolenie, do którego załączony jest raport w sprawie oddziaływania na środowisko, wspomniany organ i – w przypadku zaskarżenia – rada są zobowiązane do uwzględnienia tego raportu. Artykuł 177 przewiduje, iż informacje, które należy zamieścić w takim raporcie, są określane w drodze rozporządzenia.
- 11 Szczegółowe zasady stosowania PDA zostały określone w Planning and Development Regulations 2001 (rozporządzeniu z 2001 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym), zmienionym rozporządzeniem z 2008 r. o zagospodarowaniu terenu i rozwoju przestrzennym, (zwanym dalej „PDR”) przyjętym w zastosowaniu, w szczególności, art. 176 i 177 PDA.
- 12 Część II PDR dotyczy przedsięwzięć, które są zwolnione z obowiązku oceny oddziaływania na środowisko. Jego art. 6 odsyła w tym względzie do części pierwszej załącznika 2 do wspomnianego rozporządzenia, która w kategorii 50 obejmuje „wyburzenie

budynków lub jakiegokolwiek innej budowli”. Artykuły 9 i 10 PDR ustanawiają przesłanki, w których przedsięwzięcie, mimo że zasadniczo zwolnione, musi podlegać procedurze wydania zezwolenia.

- ¹³ Część X PDR jest poświęcona ocenie oddziaływania na środowisko. Jego art. 93 w związku z załącznikiem 5 do tego rozporządzenia określa kategorie przedsięwzięć, dla których taka ocena jest wymagana. Artykuł 94 PDR wymieniający informacje, które muszą znaleźć się w raporcie w sprawie oddziaływania na środowisko, brzmi następująco:

„Raport dotyczący oddziaływania na środowisko zawiera:

- a) informacje wyszczególnione w pkt 1 załącznika 6,

- b) informacje wyszczególnione w pkt 2 załącznika 6 w zakresie, w jakim:
 - i) informacje te są istotne dla danej fazy procedury zezwolenia i dla szczególnych cech określonego przedsięwzięcia lub typu rozpatrywanego przedsięwzięcia oraz dla cech środowiskowych, które mogą być naruszone, oraz

 - ii) osoba, lub osoby, przygotowujące raport może w rozsądnym terminie być zobowiązana do zebrania tych informacji, uwzględniając w szczególności obecny stan wiedzy i metody oceny, oraz

c) podsumowanie w języku nietechnicznym informacji zebranych zgodnie z lit. a) i b)”.
14

Załącznik 6 do PDR określa informacje, jakie powinny znajdować się w raporcie dotyczącym oddziaływania na środowisko. Punkt 2 lit. b) tego załącznika stanowi, że powinien on zawierać:

„Opis aspektów środowiskowych, które mogą być w znacznym stopniu naruszone przez proponowane przedsięwzięcie, w tym szczególnie:

— istot ludzkich, fauny i flory;

— gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;

— dóbr materialnych obejmujących dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne oraz dziedzictwa kultury;

— oddziaływania między ww. elementami”.

15 Zgodnie z art. 108 PDR właściwy organ do spraw zagospodarowania przestrzennego zobowiązany jest sprawdzić, czy informacje zawarte w raporcie dotyczącym oddziaływania na środowisko są zgodne z wymogami wspomnianego rozporządzenia.

Ustawa z dnia 1992 r. ustanawiająca agencję

- 16 Environmental Protection Agency Act 1992 (ustawa z dnia 1992 r. ustanawiająca agencję do spraw ochrony środowiska, zwana dalej „EPAA”) w szczególności wprowadziła nowy zintegrowany system kontroli zanieczyszczeń nakładając w odniesieniu do wielu rodzajów działalności przemysłowej obowiązek posiadania zezwolenia udzielonego przez agencję. Gdy działalność jest nowa lub dotyczy nowej budowli, należy również uzyskać na nią zezwolenie na zagospodarowanie przewidziane w PDA.
- 17 Artykuł 98 EPAA, który zakazywał organom odpowiedzialnym za zagospodarowanie terenu uwzględniania aspektów związanych z zagrożeniem zanieczyszczeniem przy badaniu wniosku o zezwolenie na zagospodarowanie terenu, został zmieniony przez art. 256 PDA w taki sposób, że chociaż organy te nie mogą dołączyć do ogólnych udzielanych przez nie zezwoleń na rodzaje działalności, które wymagają ponadto zezwolenia agencji, warunków wymagających obniżenia emisji zanieczyszczeń, mogą one jednakże ewentualnie odmówić wydania zezwolenia na zagospodarowanie terenu ze względów środowiskowych. Ów artykuł 98 w zmienionej wersji przewiduje możliwość zwrócenia się przez rzeczone organy do agencji o przedstawienie uwag, w szczególności dotyczących raportu w sprawie oddziaływania na środowisko. Agencja nie jest mimo to zobowiązana do odpowiedzi na ten wniosek.
- 18 Rozporządzenie z 1994 r. dotyczące agencji do spraw ochrony środowiska [Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994, zwane dalej „EPAR”) przewiduje możliwość, aby agencja powiadomiła o wniosku o zezwolenie organ odpowiedzialny za zagospodarowanie przestrzenne. Organ ten nie jest jednak zobowiązany do udzielenia odpowiedzi na to powiadomienie.

Ustawa z 1930 r. dotycząca zabytków narodowych

- ¹⁹ National Monuments Act 1930 (ustawa z 1930 r. dotycząca zabytków narodowych, zwana dalej „NMA”) reguluje ochronę najważniejszych z punktu widzenia kulturalnego irlandzkich wykopalisk archeologicznych, które są kwalifikowane jako „zabytki narodowe”. Ustawa ta została zmieniona przez National Monuments (Amendment) Act 2004 (ustawę dotyczącą zabytków narodowych z 2004 r.) w celu złagodzenia ograniczeń nałożonych przez wcześniejsze przepisy w przypadku propozycji zmierzających do zmiany lub usunięcia zabytków narodowych.
- ²⁰ Artykuł 14 NMA przyznaje irlandzkiemu ministrowi do spraw środowiska, dziedzictwa narodowego i administracji lokalnej (zwanemu dalej „ministrem”) uprawnienia dyskrecyjne do wydawania decyzji pozwalających na zniszczenie zabytku narodowego. Gdy zabytek narodowy zostaje odkryty przy realizacji przedsięwzięcia budowy drogi będącego przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, art. 14a NMA stanowi, że zasadniczo zakazane jest wykonywanie jakichkolwiek prac dotyczących zabytku, zanim nie zostaną wydane zalecenia ministra. Zalecenia te mogą dotyczyć różnych „działań dotyczących zabytku”, w tym również jego zburzenia. Nie przewiduje się żadnej oceny oddziaływania na środowisko w celu przyjęcia tych zaleceń. Jednakże art. 14b NMA stanowi, że zalecenia ministra muszą być przekazane radzie. W przypadku gdy owe zalecenia przewidują zmianę zatwierdzonego przedsięwzięcia drogowego, rada zobowiązana jest do zbadania, czy ta zmiana może znacząco wpłynąć na środowisko. Jeśli rada uzna, że zachodzi taka sytuacja, musi zażądać przedstawienia raportu w sprawie oddziaływania na środowisko.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 21 Komisja, w wyniku zbadania złożonej do niej skargi dotyczącej transpozycji dyrektywy 85/337 przez Irlandię, uznała, że ta dyrektywa nie została w pełni i prawidłowo wdrożona przez to państwo członkowskie i pismem z dnia 19 listopada 1998 r. wezwała je do przedstawienia uwag zgodnie z postępowaniem w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Drugie wezwanie do usunięcia uchybienia zostało wysłane Irlandii w dniu 9 lutego 2001 r.
- 22 Po zbadaniu uwag otrzymanych w odpowiedzi na wezwania Komisja skierowała w dniu 6 sierpnia 2001 r. do Irlandii uzasadnioną opinię, w której doszła do wniosku, że to państwo członkowskie nie transponowało we właściwy sposób art. 2–6, 8 i 9 tej dyrektywy. W odpowiedzi Irlandia poinformowała Komisję, że trwał proces przyjmowania zmian legislacyjnych koniecznych dla zapewnienia transpozycji, i wniosła o zawieszenie postępowania.
- 23 W następstwie kolejnych skarg do Komisji skierowała ona do Irlandii w dniu 2 maja 2006 r. uzupełniające wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 24 Nieusatsfakcjonowana otrzymanymi odpowiedziami Komisja wydała w dniu 29 czerwca 2007 r. uzupełniającą uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że Irlandia nadal nie transponowała we właściwy sposób dyrektywy 85/337, w szczególności jej art. 2–4, i wezwała to państwo członkowskie do wywiązania się ze swych zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od doręczenia uzasadnionej opinii. W odpowiedzi Irlandia podtrzymała swe stanowisko, zgodnie z którym obowiązujące irlandzkie przepisy stanowią aktualnie odpowiednią transpozycję tej dyrektywy.
- 25 Komisja wniosła skargę w niniejszej sprawie.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego braku transpozycji art. 3 dyrektywy

Argumentacja stron

- ²⁶ Zdaniem Komisji art. 3 dyrektywy 85/337 posiada podstawowe znaczenie, gdyż określa on, co stanowi ocenę oddziaływania na środowisko, a więc należy dokonać jego transpozycji w sposób dosłowny. Tymczasem przepisy przytoczone przez Irlandię jako dokonujące odpowiedniej transpozycji art. 3 dyrektywy są niewystarczające.
- ²⁷ W ten sposób art. 173 PDA, który wymaga, aby organ do spraw zagospodarowania przestrzennego uwzględnił informacje zawarte w raporcie dotyczącym oddziaływania na środowisko przedstawionym przez wykonawcę, dotyczy określonego w art. 8 dyrektywy 85/337 obowiązku uwzględnienia informacji zebranych na podstawie jej art. 5–7. Natomiast ów art. 173 nie odpowiada ciężącemu na właściwym organie nałożonemu w art. 3 wspomnianej dyrektywy szerszemu obowiązkowi zapewnienia dokonania oceny oddziaływania na środowisko, który określa, opisuje i ocenia wszystkie czynniki, o których mowa w art. 3.
- ²⁸ Jeśli chodzi o art. 94, 108 i 111 PDR, jak również o załącznik 6 do tego rozporządzenia, Komisja podnosi, że poprzestają one z jednej strony na wyliczeniu elementów, o których wykonawca musi dostarczyć informacje w swym raporcie dotyczącym oddziaływania na środowisko, a z drugiej strony na określeniu obowiązku zbadania

przez właściwe władze kompletności tych informacji. Obowiązki ustanowione przez te przepisy różnią się od zobowiązania nałożonego w art. 3 tej dyrektywy na właściwy organ do dokonania pełnej oceny oddziaływania na środowisko.

- 29 Jeśli chodzi o znaczenie orzecznictwa sądów irlandzkich dotyczące zastosowania rozpatrywanych przepisów prawa krajowego, Komisja podnosi, iż, o ile sądy te mogą interpretować niejasne przepisy w taki sposób, aby były one zgodne z dyrektywą, to nie mogą one wypełnić luk prawnych istniejących w przepisach krajowych. Ponadto fragmenty decyzji przytoczone przez Irlandię dotyczą nie tylko interpretacji tych przepisów, lecz również interpretacji samej dyrektywy 85/337.
- 30 Irlandia kwestionuje znaczenie, jakie Komisja przypisuje art. 3 tej dyrektywy. Artykuł ten sformułowany w ogólny sposób ogranicza się do wskazania, że oceny oddziaływania na środowisko należy dokonywać na podstawie art. 4–11 tej dyrektywy. Dokonując transpozycji wspomnianych art. 4–11 do prawa krajowego państwo członkowskie zapewnia tym samym transpozycję art. 3.
- 31 Irlandia twierdzi, że art. 172 ust. 1 i art. 173 PDA, jak również art. 94 i 108 PDR i załącznik 6 do niego zapewniają pełną transpozycję przepisów art. 3 dyrektywy 85/337. Państwo to podkreśla, że Supreme Court (Irlandia) w dwóch wyrokach, mianowicie w sprawie O’Connell przeciwko Environmental Protection Agency i w sprawie Martin przeciwko An Bord Pleanála potwierdził, że prawo krajowe nakłada na organy planistyczne i na agencję zobowiązanie dokonania oceny czynników określonych w tym art. 3 i wzajemnych oddziaływań pomiędzy tymi czynnikami. Te wyroki, które należy uwzględnić przy ocenie zakresu rozpatrywanych przepisów krajowych, nie uzupełniają luki prawnej, lecz poprzestają na stwierdzeniu, że obowiązujące przepisy krajowe nakładają na właściwe organy zobowiązanie do dokonania oceny skutków

przedsięwzięcia na środowisko w świetle wymogów ustanowionych w art. 3 dyrektywy 85/337.

- 32 Posiłkowo Irlandia odwołuje się do pojęcia „odpowiedniego planowania i trwałego rozwoju” określonego w art. 34 PDA. Chodzi o główny wymóg, który musi być uwzględniony przez każdy organ do spraw zagospodarowania przestrzennego, gdy rozpatruje on wniosek o zezwolenie. To pojęcie dołącza się do wszystkich wymogów określonych w omawianym art. 34, jak również w innych przepisach tej samej ustawy, m.in. jej art. 173, którego stosowanie wzmacnia.
- 33 Wreszcie Irlandia twierdzi, że Komisja nie przestrzega uprawnień dyskrecyjnych przysługujących państwu członkowskiemu na podstawie art. 249 WE w odniesieniu do formy i środków umożliwiających zapewnienie transpozycji dyrektywy. Wymagając dosłownej transpozycji art. 3 dyrektywy 85/337, Komisja pominęła dorobek legislacyjny i orzeczniczy, jaki został ukształtowany w Irlandii przez 45 lat wokół pojęć „odpowiedniego planowania” i „trwałego rozwoju”.

Ocena Trybunału

- 34 Tytułem wstępu należy stwierdzić, że Komisja i Irlandia odmiennie interpretują art. 3 dyrektywy 85/337 i w różny sposób analizują jego związek z art. 4–11 tej dyrektywy. Komisja podkreśla, że art. 3 ustanawia zobowiązania, które wykraczają poza zobowiązania wymagane w ww. art. 4–11, podczas gdy Irlandia ocenia, że jest on przepisem

sformułowanym w sposób ogólny i ze szczegółowy opis procesu oceny oddziaływania na środowisko został wyjaśniony w art. 4–11.

- 35 W tym względzie należy podnieść, że o ile art. 3 rzeczony dyrektywy stanowi, iż ocena oddziaływania na środowisko odbywa się „zgodnie z art. 4–11” tej dyrektywy, zobowiązania określone w tych artykułach są odmienne od zobowiązania ustanowionego w samym art. 3.
- 36 Artykuł 3 dyrektywy 85/337 nakłada na właściwy organ do spraw środowiska zobowiązanie do dokonania oceny oddziaływania na środowisko, która powinna obejmować opis bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia dla elementów wymienionych w trzech pierwszych tiret tego artykułu i wzajemnych oddziaływań między nimi (wyrok z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-332/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 33). Jak wskazuje art. 2 ust. 1 tej samej dyrektywy, oceny tej należy dokonać przed udzieleniem zezwolenia, którego wydania zażądano w celu realizacji przedsięwzięcia.
- 37 W celu spełnienia zobowiązania ciążącego na niej zgodnie z omawianym art. 3 właściwy organ środowiskowy nie może ograniczyć się do określenia i opisanie bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia dla niektórych elementów, lecz musi również ocenić je w odpowiedni sposób dla każdego indywidualnego przypadku.
- 38 Ten obowiązek dokonania oceny jest różny od zobowiązań ustanowionych w art. 4–7, 10 i 11 dyrektywy 85/337, które zasadniczo są zobowiązaniami do zbierania i wymiany informacji, konsultowania, upubliczniania i zagwarantowania istnienia środka zaskarżenia. Chodzi tu o przepisy proceduralne, które dotyczą jedynie wdrażania podstawowego zobowiązania ustanowionego w art. 3 tej dyrektywy.

- 39 Niewątpliwie art. 8 tej dyrektywy stanowi, że wyniki konsultacji i informacje zebrane zgodnie z jej art. 5–7 muszą być uwzględnione w procedurze wydania zezwolenia.
- 40 Jednakże tego zobowiązania uwzględnienia przed zakończeniem procesu podejmowania decyzji informacji zebranych przez właściwy organ środowiskowy nie można mylić ze zobowiązaniem oceny nałożonym w art. 3 dyrektywy 85/337. Owa ocena bowiem, której należy dokonać przed procesem podejmowania decyzji (wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 103), pociąga za sobą badanie co do istoty zebranych informacji, jak również rozważenie możliwości ich ewentualnego uzupełnienia dodatkowymi danymi. Ten właściwy organ środowiskowy powinien więc oddać się zarówno pracy dochodzeniowej, jak i analizie, aby dokonać jak najpełniejszej analizy bezpośrednich i pośrednich skutków rozpatrywanego przedsięwzięcia na elementy wymienione w trzech pierwszych tiret wspomnianego art. 3 oraz wzajemnych oddziaływań między nimi.
- 41 Z brzmienia rozpatrywanych przepisów przywołanej dyrektywy i z jej ogólnej systematyki wynika więc, że jej art. 3 stanowi podstawowy przepis. Zwykła transpozycja art. 4–11 tej dyrektywy nie może być uznana za dokonującą automatycznie transpozycji tego art. 3.
- 42 W świetle tych rozważań należy zbadać, czy przepisy krajowe przytoczone przez Irlandię stanowią właściwą transpozycję art. 3 dyrektywy 85/337.
- 43 Z treści art. 172 PDA, jak również z art. 94 PDR i z załącznika 6 do tego aktu wynika, że te przepisy dotyczą zobowiązania dostarczenia przez wykonawcę raportu w sprawie oddziaływania, jakie przedsięwzięcie może wyrzucić na środowisko, co odpowiada, jak słusznie podnosi Komisja, zobowiązaniu nałożonemu na wykonawcę w art. 5

dyrektywy 85/337. Artykuł 108 PDR nie nakłada na organ do zagospodarowania przestrzennego innego zobowiązania niż zobowiązanie sprawdzenia kompletności tych informacji.

- 44 W odniesieniu do art. 173 PDA, zgodnie z którym, gdy do organu do spraw zagospodarowania przestrzennego złożono wniosek o zezwolenie, do którego załączony jest raport dotyczący oddziaływania na środowisko, musi uwzględnić ten raport, jak również wszelkie dodatkowe informacje, których mu dostarczono, z samego brzmienia tego artykułu wynika, że ogranicza się on do określenia zobowiązania takiego samego rodzaju jak to ustanowione w art. 8 dyrektywy 85/337, mianowicie zobowiązania uwzględnienia wyniku konsultacji i informacji zebranych w ramach procedury wydania zezwolenia. Owo zobowiązanie nie odpowiada nałożonemu w art. 3 tej dyrektywy na właściwy organ środowiskowy szerszemu zobowiązaniu do dokonania przez ten organ oceny oddziaływania na środowisko w świetle elementów określonych w tym przepisie.
- 45 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przepisy krajowe przytoczone przez Irlandię nie umożliwiają osiągnięcia wyniku, do którego realizacji zmierza art. 3 wspomnianej dyrektywy.
- 46 O ile prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, a ogólny kontekst prawny może być wystarczający, o ile faktycznie zapewnia on pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-427/07 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-6277, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo), o tyle jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że transpozycję przepisów dyrektywy powinna cechować niekwestionowana moc wiążąca oraz wymagana szczegółowość, precyzja

i jasność, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa, zgodnie z którą, w wypadku gdy dyrektywa nadaje uprawnienia jednostkom, powinny one mieć możliwość zapoznania się z całością swych uprawnień (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

47 W tym względzie należy podnieść, że ww. wyrok Supreme Court w sprawie O'Connell przeciwko Environmental Protection Agency niewątpliwie dokonuje we fragmencie przytoczonym przez Irlandię wykładni przepisów prawa krajowego zgodnej z dyrektywą 85/337. Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału taka zgodna z dyrektywą wykładnia przepisów prawa krajowego nie przedstawia sama w sobie jasności i dokładności wymaganej dla spełnienia wymogu pewności prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-508/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-3787, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo). Fragment ww. wyroku tego samego sądu krajowego w sprawie Martin przeciwko An Bord Pleanála, do którego również odsyła Irlandia, dotyczy z kolei kwestii, czy wszystkie elementy określone w art. 3 wspomnianej dyrektywy zostały wspomniane w procedurach dotyczących wydawania zezwolenia wdrożonych przez irlandzkie uregulowania. Natomiast nie wyjaśnia on w żaden sposób rozstrzygającej dla celów oceny zarzutu pierwszego kwestii, na czym powinno polegać badanie przez właściwe organy krajowe, którego przedmiotem powinny być te elementy.

48 W odniesieniu do pojęć „odpowiedniego planowania” i „trwałego rozwoju”, które również przytacza Irlandia, należy stwierdzić, że nawet przy założeniu, iż te pojęcia obejmują kryteria określone w art. 3 dyrektywy 85/337, nie ustalono, że wymagają one, aby owe kryteria były uwzględniane w każdym przypadku, gdy wymagana jest ocena oddziaływania na środowisko.

49 Z powyższego wynika, że nie można powołać się na krajowe orzecznictwo ani pojęcia „odpowiedniego planowania” i „trwałego rozwoju”, aby uzupełnić brak transpozycji art. 3 dyrektywy 85/337 do irlandzkiego porządku prawnego.

- 50 Pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję w uzasadnieniu jej skargi należy zatem uznać za zasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego braku zagwarantowania pełnego poszanowania art. 2–4 dyrektywy 85/337, gdy wiele organów uczestniczy w procesie podejmowania decyzji

Argumentacja stron

- 51 Zdaniem Komisji konieczne jest, aby ocena oddziaływania na środowisko była dokonywana w ramach procedury całościowej. Tymczasem w Irlandii w następstwie utworzenia agencji niektóre przedsięwzięcia wymagające takiej oceny są poddane dwóm odrębnym procesom decyzyjnym: jednemu dotyczącemu podejmowania decyzji organów do spraw zagospodarowania przestrzennego w zakresie aspektów zagospodarowania przestrzennego, drugiemu dotyczącemu podejmowania decyzji agencji w odniesieniu do aspektów związanych z zanieczyszczeniem. Komisja przyznaje, że zezwolenie na zagospodarowanie i zezwolenie wydane przez agencję mogą być uznane, jak czyni to irlandzkie orzecznictwo (zob. ww. wyrok Supreme Court w sprawie Martin przeciwko An Bord Pleanála), za stanowiące razem „zezwolenie na inwestycję” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337, i nie ma ona zastrzeżeń wobec tego, aby to zezwolenie było udzielane w dwóch następujących po sobie etapach. Jednakże Komisja zarzuca irlandzkim uregulowaniom, iż nie nakładają na organy do spraw zagospodarowania przestrzennego i na agencję zobowiązania do koordynacji ich prac. Zdaniem Komisji ta sytuacja jest sprzeczna z art. 2–4 tej dyrektywy.
- 52 W odniesieniu do art. 2 wspomnianej dyrektywy Komisja podnosi, że wymaga on dokonania oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć określonych w art. 4 tej dyrektywy „przed udzieleniem zezwolenia”. Tymczasem Komisja uważa, że zgodnie

z irlandzkimi uregulowaniami istnieje możliwość, aby jedna część procesu podejmowania decyzji odbyła się bez przestrzegania tego warunku. Z jednej strony bowiem uregulowania te nie wymagają jej zdaniem, aby wniosek o zezwolenie został złożony do organów do spraw zagospodarowania przestrzennego przed przedstawieniem wniosku o zezwolenie agencji, która nie jest uprawniona do wszczęcia oceny oddziaływania na środowisko. Z drugiej strony organy do spraw zagospodarowania przestrzennego nie są zobowiązane w ramach dokonywanej przez nie oceny do uwzględnienia oddziaływania zanieczyszczeń, co może prowadzić do tego, iż nie będzie poddane żadnej ocenie.

53 Odwołując się do orzecznictwa Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie C-66/06 Komisja przeciwko Irlandii, pkt 59), Komisja podkreśla, że nie ma obowiązku oczekiwać, aby stosowanie ustawy transponującej wywołało szkodliwe skutki, ani wykazać ich wystąpienia, w sytuacji gdy samo brzmienie tej ustawy jest niewystarczające lub wadliwe.

54 W odniesieniu do art. 3 dyrektywy 85/337 Komisja uważa, że gdy występuje kilka właściwych organów, prowadzone przez każdy z nich postępowania powinny, rozważane łącznie, zapewnić pełną realizację wymaganej w tym art. 3 oceny. Tymczasem ściśle rozgraniczenie odrębnych ról z jednej strony organów do spraw zagospodarowania przestrzennego a z drugiej strony agencji, takie jak ustanowione w irlandzkich przepisach, formalnie nie uwzględnia pojęcia „środowiska” w podejmowaniu decyzji. Żaden bowiem z organów biorących udział w procedurze wydania zezwolenia nie jest zobowiązany do przeprowadzenia oceny i do uwzględnienia wzajemnych oddziaływań między elementami określonymi w art. 3 tiret od pierwszego do trzeciego, które odpowiednio wynikają z odmiennych sfer kompetencji każdego z tych organów.

- 55 W tym względzie Komisja, odwołując się do art. 98 EPAA ze zmianami, jak również do EPAR, zauważa, że nie istnieje żadna formalna więź w formie zobowiązania ciągłego na właściwych organach do przeprowadzenia konsultacji między procedurą zmierzającą do wydania zezwolenia przez organ do spraw zagospodarowania przestrzennego i procedurą prowadzoną w celu wydania zezwolenia przez agencję.
- 56 Dla zilustrowania swej analizy Komisja wskazuje przypadek przedsięwzięć dotyczących instalacji spalarni w Duleek w hrabstwie Meath i zakładu przetwórstwa drzewnego działającego w Leap w hrabstwie Offaly.
- 57 Powołując się na wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-98/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-4003, Irlandia kwestionuje dopuszczalność drugiego zarzutu przytoczonego przez Komisję w uzasadnieniu jej skargi, gdyż jej zdaniem Komisja nie wykazała w sposób przekonujący powodu, dla którego wyznaczenie przez Irlandię dwóch właściwych organów narusza wymagania dyrektywy 85/337. Owo pominięcie zaszkodziło przygotowaniu jej obrony.
- 58 Co do istoty Irlandia twierdzi, że konsekwencją zaangażowania wielu właściwych organów w proces podejmowania decyzji, która to procedura dozwolona jest na podstawie art. 1 ust. 3 i art. 2 ust. 2 dyrektywy 85/337, jest fakt, że uczestnictwo i obowiązki tych organów są różne i odbywają się na odrębnych etapach przed wydaniem „zezwolenia na przedsięwzięcie”. Opierając się na ww. wyroku Supreme Court w sprawie Martin przeciwko An Bord Plaenála, Irlandia twierdzi, że dyrektywa w żadnym miejscu nie sugeruje, że tylko jeden właściwy organ powinien dokonywać „ogólnej oceny” oddziaływania na środowisko.
- 59 Irlandia kwestionuje twierdzenie, jakoby istniało ściśle rozgraniczenie pomiędzy kompetencjami dwóch organów podejmujących decyzje, i podkreśla, że wręcz przeciwnie, ma miejsce ich nakładanie się na siebie. Pojęcie „odpowiedniego planowania

i trwałego rozwoju” przytoczone w PDA jest bardzo szeroką koncepcją, która w szczególności obejmuje zanieczyszczenie środowiska. Organy do spraw zagospodarowania przestrzennego są jej zdaniem zobowiązane do dokonania oceny takiego zanieczyszczenia w kontekście decyzji dotyczącej zezwolenia na zagospodarowanie terenu. Różne przepisy powierzają ponadto wyraźnie tym organom prawo do odmowy wydania zezwolenia na zagospodarowanie ze względów środowiskowych.

60 W odpowiedzi na argument Komisji, zgodnie z którym możliwe jest, aby wniosek o zezwolenie został złożony do agencji przed przedstawieniem wniosku o zezwolenie organowi do spraw zagospodarowania przestrzennego, a zatem przed dokonaniem oceny oddziaływania na środowisko, Irlandia twierdzi, że „zezwolenie na przedsięwzięcie” wymaga w prawie irlandzkim jednocześnie zezwolenia organu właściwego w zakresie zagospodarowania terenu i zezwolenia agencji. W tych okolicznościach wykonawca nie ma zatem żadnej praktycznej korzyści ze złożenia wniosku o zezwolenie do agencji bez jednoczesnego przedstawienia wniosku o zezwolenie do organu właściwego w zakresie zagospodarowania terenu i w praktyce nie dochodzi więc do takiego rozdzielenia wniosków.

61 Ponadto, wbrew twierdzeniu Komisji, zgodnie z którym agencja nie może wszcząć procedury oceny oddziaływania na środowisko, w wielu przypadkach, w szczególności w odniesieniu do wniosków o zezwolenie na odzyskiwanie lub usuwanie odpadów, jak również w odniesieniu do wniosków o zezwolenie na zintegrowaną kontrolę i zapobieganie zanieczyszczeniom, istnieje obowiązek przedłożenia agencji raportu dotyczącego oddziaływania na środowisko, niezależnie od tego, czy uprzednio złożono wniosek do organu do spraw zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w takich przypadkach agencja jest wyraźnie uprawniona do zwrócenia się do wnioskodawcy o udzielenie dodatkowych informacji i może więc żądać informacji rzeczowo podobnych do informacji zawartych w raporcie dotyczącym oddziaływania na środowisko.

- 62 Irlandia uważa, że obowiązek przeprowadzenia w każdym przypadku konsultacji między organem właściwym w zakresie zagospodarowania terenu i agencją jest niewłaściwy. Bardziej odpowiednie ma być umożliwienie takiej konsultacji przy pozostawieniu organom decyzyjnym w każdym szczególnym przypadku prawa oceny dotyczącego możliwości przeprowadzenia takiej konsultacji.
- 63 Wreszcie ww. wyrok z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, na który powołuje się Komisja w celu uwolnienia się od obowiązku przedstawienia dowodu na poparcie swoich twierdzeń, jest pozbawiony znaczenia w ramach niniejszego postępowania. Zdaniem Irlandii bowiem w sprawie zakończonej wydaniem ww. wyroku zarzucane naruszenie dotyczyło sposobu, w jaki dyrektywa 85/337 została transponowana do irlandzkiego prawa krajowego, podczas gdy niniejsza sprawa dotyczy stosowania uregulowania dokonującego transpozycji tej dyrektywy. Jako że został ustanowiony w irlandzkich uregulowaniach kompletny system oceny oddziaływania na środowisko, Komisja twierdzi, że owe uregulowania mogły nie zawsze być odpowiednio stosowane w praktyce. W tym względzie ciężar dowodu spoczywał na Komisji, która nie wywiązała się z niego. Odniesienia do przedsięwzięć Duleek i Leap w żaden sposób nie potwierdzają twierdzeń Komisji.

Ocena Trybunału

— W przedmiocie dopuszczalności zarzutu drugiego

- 64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach odwołania wniesionego na podstawie art. 226 WE opinia i skarga powinny przedstawiać zarzuty w sposób spójny

i precyzyjny, umożliwiając państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi właściwe zrozumienie charakteru zarzucanego naruszenia prawa unijnego, co jest niezbędne temu państwu do skutecznej obrony, a Trybunałowi do oceny wystąpienia zarzucanego uchybienia (zob. w szczególności ww. wyroki: z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-98/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pkt 18; z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 31).

⁶⁵ Z akt niniejszej sprawy wynika, że w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w pkt 3.2.2–3.2.5 uzasadnionej opinii z dnia 6 sierpnia 2001 r. jak i w pkt 2.17, 2.18 uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 29 czerwca 2007 r. przedstawiono powód, z którego ściśle rozgraniczenie odrębnych ról przypisanych z jednej strony organom do spraw zagospodarowania przestrzennego a z drugiej strony agencji nie spełnia zdaniem Komisji wymogów dyrektywy 85/337. Wyjaśniono tam, że rozdział owych kompetencji jest niezgodny z okolicznością, iż z pojęcia „środowiska” takiego, jakie należy uwzględnić w procesie podejmowania decyzji ustanowionym w tej dyrektywie, wynika rozważenie wzajemnych oddziaływań między elementami wchodzącymi w odrębny zakres kompetencji każdego z dwóch organów decyzyjnych.

⁶⁶ Ten zarzut ma identyczne lub podobne brzmienie jak pkt 55 i nast. skargi, w której pkt 9–20 ponadto zawarto streszczenie istotnych dla sprawy przepisów prawa irlandzkiego.

⁶⁷ Z rozważań tych wynika, że twierdzenia podniesione przez Komisję w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w trakcie postępowania sądowego były wystarczająco jasne, aby umożliwić Irlandii podjęcie skutecznej obrony.

68 W konsekwencji zarzut niedopuszczalności podniesiony przez to państwo wobec drugiego zarzutu przedstawionego przez Komisję należy oddalić.

— Co do istoty

69 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że Komisja w swym drugim zarzucie kwestionuje dokonanie transpozycji art. 2–4 dyrektywy 85/337 w uregulowaniach irlandzkich ze względu na to, że procedury ustanowione przez te uregulowania nie gwarantują pełnego poszanowania wspomnianych artykułów, gdy wiele organów krajowych uczestniczy w procesie podejmowania decyzji.

70 W związku z powyższym należy z góry odrzucić argumentację Irlandii, zgodnie z którą Komisja nie wskazała w wystarczający sposób podstawy faktycznej swej skargi. Mianowicie – jak podniosła Komisja – ponieważ przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest sposób dokonania transpozycji dyrektywy 85/337 a nie konkretny wynik stosowania krajowych uregulowań dotyczących tej transpozycji, należy zbadać, czy wspomniane uregulowania same w sobie niewystarczająco lub nieprawidłowo dokonują transpozycji tej dyrektywy, jak twierdzi Komisja, bez konieczności wykazywania rzeczywistych skutków dokonujących transpozycję uregulowań krajowych w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć (zob. ww. wyrok z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 59).

71 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 definiuje termin „zezwolenie na inwestycję” jako decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia. Artykuł 1 ust. 3 wyjaśnia, że właściwą władzą lub władzami jest lub są te wyznaczone przez państwa członkowskie, które są odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków wynikających z tej dyrektywy.

- 72 W ramach pozostawionej państwom członkowskim w ten sposób swobody określenia organów właściwych do wydania zezwolenia w rozumieniu wspomnianej dyrektywy mogą one zdecydować o powierzeniu tego zadania wielu jednostkom, co Komisja zresztą wyraźnie przyznała.
- 73 Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 85/337 dodaje, iż ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów tej dyrektywy.
- 74 Z przepisu tego wynika, że swoboda decyzyjna przysługująca państwom członkowskim obejmuje określenie przepisów proceduralnych i warunków udzielenia rozpatrywanego zezwolenia.
- 75 Jednakże ze swobody tej można korzystać jedynie w granicach ustalonych we wspomnianej dyrektywie i o ile wybory dokonane przez państwa członkowskie gwarantują pełne przestrzeganie ustanowionych w niej celów.
- 76 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 wskazuje zatem, że ocena oddziaływania na środowisko powinna mieć miejsce „przed udzieleniem zezwolenia”. Oznacza to, że ocena bezpośrednich i pośrednich skutków przedsięwzięcia na elementy określone w art. 3 tej dyrektywy i na wzajemne oddziaływanie między tymi elementami jest przeprowadzana całkowicie przed wspomnianym udzieleniem zezwolenia.
- 77 W tych okolicznościach, chociaż nic nie stoi na przeszkodzie, aby Irlandia dokonała wyboru powierzenia realizacji celów wspomnianej dyrektywy dwóm odmiennym organom, tzn. z jednej strony organom ds. zagospodarowania terenu, a z drugiej strony agencji, to może ona dokonać tego wyboru pod warunkiem, iż odpowiednie

kompetencje tych organów i zasady dotyczące ich wdrażania gwarantują, że ocena oddziaływania na środowisko jest dokonywana w wyczerpujący sposób i we właściwym czasie, tzn. przed udzieleniem zezwolenia w rozumieniu tej dyrektywy.

- 78 W tym względzie Komisja podnosi, że dostrzegła w irlandzkich przepisach lukę wynikającą z połączenia dwóch czynników. Pierwszym z nich jest brak jakiegokolwiek prawa agencji, gdy wpłynął do niej wniosek o udzielenie zezwolenia na przedsięwzięcie w świetle aspektów związanych z zanieczyszczeniem, wszczęcia oceny oddziaływania na środowisko. Drugim czynnikiem jest możliwość złożenia wniosku do agencji i możliwość, że wyda ona decyzję w sprawie kwestii zanieczyszczenia, zanim zostanie złożony wniosek do organu ds. zagospodarowania przestrzennego, który jako jedyny ma prawo wymagać od wykonawcy przedstawienia raportu dotyczącego oddziaływania na środowisko.
- 79 Irlandia, która ogólnie nie kwestionuje tego, że agencja nie ma prawa żądać od wykonawcy przedstawienia takiego raportu, twierdzi w odpowiedzi, że dla wykonawcy nie wynika żadna praktyczna korzyść ze złożenia wniosku o wydanie zezwolenia do agencji bez jednoczesnego przedstawienia wniosku o wydanie zezwolenia do organu ds. zagospodarowania terenu, ponieważ potrzebuje zezwolenia tych dwóch organów. Jednakże Irlandia nie ustaliła ani nie twierdziła, że prawnie niemożliwe jest, aby wykonawca uzyskał decyzję agencji, dopóki nie złożył wniosku do organu ds. zagospodarowania terenu.
- 80 Niewątpliwie EPAR ustanawia dla agencji możliwość zgłoszenia wniosku o wydanie zezwolenia organowi ds. zagospodarowania terenu. Niemniej jest bezsporne między stronami, że nie chodzi o obowiązek i że organ, który otrzymał zgłoszenie, nie jest zresztą zobowiązany na nie odpowiedzieć.

- 81 Nie można zatem wykluczyć, że agencja jako organ zobowiązany do wydania decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcie w świetle aspektów związanych z zanieczyszczeniem podejmie decyzję, chociaż nie zostanie przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 2–4 dyrektywy 85/337.
- 82 Irlandia podnosi, że w niektórych przypadkach dotyczących w szczególności wniosków o zezwolenie na odzyskiwanie i usuwanie odpadów, jak również wniosków o zezwolenie na zintegrowaną kontrolę i zapobieganie zanieczyszczeniom agencja może zażądać raportu dotyczącego oddziaływania na środowisko, który musi uwzględnić. Jednakże tak szczegółowe zasady nie mogą wypełnić luki prawnej irlandzkich uregulowań ukazanej w poprzednim punkcie.
- 83 Irlandia twierdzi również, że organy ds. zagospodarowania terenu mają prawo od czasu zmiany EPAA dokonanej art. 256 PDA odmówić w danym przypadku wydania zezwolenia ze względów związanych ze środowiskiem i że pojęcia „odpowiedniego planowania” i „trwałego rozwoju” powierzają tym organom takie uprawnienie w sposób ogólny.
- 84 Takie rozszerzenie kompetencji organów ds. zagospodarowania terenu może, jak twierdzi Irlandia, prowadzić w pewnych przypadkach do nakładania się odpowiednich kompetencji organów właściwych ds. środowiska. Niemniej jednak należy stwierdzić, że takie nakładanie się nie może usunąć luki prawnej, o której mowa w pkt 81 niniejszego wyroku, która daje agencji możliwość samodzielnego i niepoprzedzonego dokonaniem oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z art. 2–4 dyrektywy 85/337 wydania decyzji w sprawie przedsięwzięcia w świetle aspektów związanych z zanieczyszczeniem.

- 85 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że drugi zarzut podniesiony przez Komisję w uzasadnieniu jej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego niezastosowania dyrektywy 85/337 do robót rozbiórkowych

Argumentacja stron

- 86 Zdaniem Komisji roboty rozbiórkowe mogą stanowić „przedsięwzięcie” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337, gdyż wchodzi one w zakres pojęcia „innych interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”. Tymczasem w PDR Irlandia zwolniła prawie wszystkie roboty rozbiórkowe z obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko. Po upływie dwumiesięcznego terminu wyznaczonego w uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 29 czerwca 2007 r. Irlandia co prawda poinformowała Komisję o nowych przepisach zmieniających PDR w ten sposób, że zmniejszają one nieznacznie zakres stosowania zwolnienia ustanowionego w zakresie robót rozbiórkowych. Jednakże przepisy te nie mogą zostać uwzględnione w ramach niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.
- 87 Komisja twierdzi, że wykładnię dokonaną przez Irlandię, zgodnie z którą roboty rozbiórkowe nie są objęte zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy, można odnaleźć w NMA i odsyła ona w tym względzie do art. 14, 14a i 14b tej ustawy dotyczących rozbiórki zabytku narodowego.

- 88 W celu ukazania sposobu, w jaki z naruszeniem dyrektywy 85/337 wyłączenie robót rozbiórkowych umożliwiło zgodnie z art. 14a NMA rozbiórkę zabytku narodowego bez dokonania oceny oddziaływania na środowisko, Komisja odnosi się do decyzji ministra z dnia 13 czerwca 2007 r. nakazującej zniszczenie zabytku narodowego w celu umożliwienia realizacji przedsięwzięcia budowy autostrady M3.
- 89 Tytułem wstępu Irlandia oponuje, że trzeci zarzut Komisji w zakresie, w jakim odnosi się on do art. 14 NMA, jest niedopuszczalny, ponieważ przepis ten nie został wskazany w uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 29 czerwca 2007 r.
- 90 Zdaniem Irlandii roboty rozbiórkowe nie są objęte zakresem stosowania dyrektywy 85/337, gdyż nie są wskazane w jej załącznikach I i II. Ponadto z treści art. 10 PDA i art. 9 PDR wynika, że roboty rozbiórkowe są zwolnione z obowiązku uzyskania zezwolenia na zagospodarowanie tylko w przypadku, gdy przedsięwzięcie nie może wywrzeć znaczących skutków dla środowiska.
- 91 W odniesieniu do obowiązku dokonania ocen uzupełniających Irlandia twierdzi, że z istoty dyrektywy 85/337 wynika, że oceny oddziaływania na środowisko należy dokonać na jak najwcześniejszym możliwym etapie przed rozpoczęciem przedsięwzięcia. Jedyne przypadki, w których konieczne jest dokonanie nowej oceny, zgodnie z pkt 13 tiret pierwsze załącznika II do tej dyrektywy ma jej zdaniem miejsce, gdy przedsięwzięcie uległo zmianie bądź rozbudowie.
- 92 Jeśli chodzi o zakres zaleceń ministerialnych wydanych na podstawie art. 14a NMA, Irlandia podkreśla, że ten przepis ma zastosowanie tylko w kontekście przedsięwzięcia drogowego uprzednio zaaprobowanego przez radę na podstawie oceny oddziaływania na środowisko. Tylko rada może zdaniem Irlandii postanowić o zmianie

przedsięwzięcia budowy drogi i w takim przypadku powinna dokonać oceny, czy ta zmiana może niekorzystnie oddziaływać na środowisko. W tych okolicznościach kompetencje ministra do wydania zaleceń ministerialnych nie mogą być traktowane na równi z udzieleniem zezwolenia na przedsięwzięcie budowy drogi. Zalecenia te miały w danym przypadku zostać wydane dopiero po rozpoczęciu prac w ramach przedsięwzięcia i po odkryciu nowego zabytku narodowego i miały zmierzać do uregulowania sposobu, w jaki projekt ten będzie traktowany. Ponadto Irlandia zaprzecza temu, jakoby decyzja ministra nakazująca zniszczenie zabytku narodowego była wydana w celu umożliwienia realizacji przedsięwzięcia budowy autostrady M3.

Ocena Trybunału

— W przedmiocie dopuszczalności zarzutu trzeciego

⁹³ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 226 WE jest ograniczony przez postępowanie administracyjne poprzedzające wniesienie skargi przewidziane w tym artykule i skarga powinna opierać się na tych samych co podniesione w uzasadnionej opinii podstawach i zarzutach (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-340/02 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9845, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹⁴ W niniejszej sprawie z brzmienia uzupełniającej uzasadnionej opinii z dnia 29 czerwca 2007 r. wynika, że Komisja w jej pkt 2.34–2.38 zarzuciła Irlandii wyłączenie robót rozbiórkowych z zakresu stosowania krajowych uregulowań dokonujących transpozycji dyrektywy 85/337. W pkt 2.39 i 2.40 tej samej opinii Komisja wyjaśniła, że

wykładnia, której Irlandia dokonywała w odniesieniu do tej dyrektywy, znajdowała odzwierciedlenie nie tylko w PDA, lecz również w innych bardziej szczególnych uregulowaniach, takich jak NMA, i podała jako przykład realizację przedsięwzięcia budowy autostrady M3.

- ⁹⁵ Z powyższego wynika, że choć wspomniana uzasadniona opinia Komisji nie dotyczyła dokładnie art. 14 NMA, to jednak odnosiła się ona wyraźnie do mechanizmu decyzyjnego ustanowionego w tym artykule w ramach jej analizy niedociągnięć, które jej zdaniem ta ustawa zawiera.
- ⁹⁶ W tych okolicznościach należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Irlandię względem trzeciego zarzutu Komisji.

— Co do istoty

- ⁹⁷ W odniesieniu do kwestii, czy, jak twierdzi Komisja w swych pismach, roboty rozbiórkowe wchodzą w zakres stosowania dyrektywy 85/337 lub czy, jak podnosi Irlandia, są z niego wyłączone, należy zaznaczyć od razu, że definicja terminu „przedsięwzięcie” znajdująca się w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że roboty rozbiórkowe nie mogą spełniać kryteriów tej definicji. Takie prace mogą bowiem zostać zakwalifikowane jako „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”.
- ⁹⁸ Ta wykładnia poparta jest faktem, że w przypadku gdy roboty rozbiórkowe byłyby wyłączone z zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy, odwołania do „dziedzictwa

kultury” w jej art. 3, do „krajobrazów o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym” w pkt 2 lit. h) załącznika III do tej dyrektywy i do „dziedzictwa architektonicznego i archeologicznego” w pkt 3 załącznika IV do niej, byłyby bezprzedmiotowe.

- 99 Prawdą jest, że zgodnie z art. 4 dyrektywy 85/337, aby przedsięwzięcie wymagało dokonania oceny oddziaływania na środowisko, musi wchodzić do jednej z kategorii wymienionych w załącznikach I i II do tej dyrektywy. Tymczasem, jak twierdzi Irlandia, nie zawierają one wyraźnego odniesienia do robót rozbiórkowych z wyjątkiem, pozbawionym znaczenia dla niniejszej sprawy, demontażu elektrowni jądrowych i innych reaktorów jądrowych, o którym mowa w pkt 2 załącznika I.
- 100 Jednakże należy uwzględnić fakt, że te załączniki dotyczą raczej sektorowych kategorii przedsięwzięć, nie opisując dokładnego charakteru przewidzianych robót. Dla przykładu można zaznaczyć, jak dokonała tego Komisja, że „przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich” wymienione w pkt 10 lit. b) wspomnianego załącznika II bardzo często obejmują zniszczenie istniejących budowli.
- 101 Wynika stąd, że roboty rozbiórkowe objęte są zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy i z tego tytułu mogą stanowić „przedsięwzięcie” w rozumieniu jej art. 1 ust. 2.
- 102 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem występowanie uchybienia powinno być oceniane w zależności od sytuacji mającej miejsce w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 103 Irlandia nie kwestionuje twierdzenia, że przy zastosowaniu krajowych uregulowań takich jak obowiązujące w dniu wydania uzupełniającej uzasadnionej opinii, roboty rozbiórkowe nie podlegały co do zasady ocenie oddziaływania na środowisko, lecz wręcz przeciwnie korzystały z wyjątku od zasady.
- 104 Z zasad ustanowionych w art. 14–14b NMA dotyczących zniszczenia zabytku narodowego wynika, że, jak twierdzi Komisja, nie biorą w jakimkolwiek stopniu pod uwagę możliwości, że roboty rozbiórkowe mogą same w sobie stanowić przedsięwzięcie w rozumieniu art. 1 i 4 dyrektywy 85/337 i z tego tytułu wymagać dokonania uprzedniej oceny ich oddziaływania na środowisko. Jednakże, ponieważ ustalony jest niewystarczający charakter transpozycji tej dyrektywy do irlandzkiego porządku prawnego, nie ma potrzeby badania, jakie są rzeczywiste skutki tych uregulowań w świetle realizacji konkretnych przedsięwzięć, takich jak budowa autostrady M3.
- 105 Co do zmian przepisów, które nastąpiły po wniesieniu skargi o stwierdzenie uchybienia, nie mogą one zgodnie z utrwalonym orzecnictwem być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że trzeci zarzut podniesiony przez Komisję w uzasadnieniu jej skargi jest zasadny.
- 107 W konsekwencji należy stwierdzić, że:

— nie dokonując transpozycji art. 3 dyrektywy 85/337,

- poprzez brak zagwarantowania, aby nastąpiło całkowite spełnienie wymogów ustanowionych w art. 2–4 tej dyrektywy w zakresie, w jakim irlandzkie organy do spraw zagospodarowania przestrzennego i agencja posiadają kompetencje decyzyjne w zakresie przedsięwzięcia oraz
- w wyniku wyłączenia robót rozbiórkowych z zakresu przepisów transponujących tę dyrektywę,

Irlandia uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- ¹⁰⁸ Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Irlandii kosztami postępowania, a ta ostatnia przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Irlandia:

- **nie dokonując transpozycji art. 3 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 Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. i dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r.,

- **poprzez brak zagwarantowania, aby nastąpiło całkowite spełnienie wymogów ustanowionych w art. 2–4 dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35 w zakresie, w jakim irlandzkie organy do spraw zagospodarowania przestrzennego i agencja ochrony środowiska posiadają kompetencje decyzyjne w zakresie przedsięwzięć oraz**

- **w wyniku wyłączenia robót rozbiórkowych z zakresu przepisów transportujących dyrektywę 85/337, zmienioną dyrektywą 2003/35,**

- **uchybiła zobowiązaniom państwa członkowskiego ciężącym na niej na mocy tej dyrektywy.**

2) Irlandia zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy