



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 kwietnia 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Środowisko naturalne — Dyrektywa 2011/92/UE — Ocena skutków
wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne —
Budowa centrum handlowego — Moc wiążąca decyzji administracyjnej o nieprzeprowadzaniu oceny
oddziaływania na środowisko — Brak udziału społeczeństwa

W sprawie C-570/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgerichtshof (Austria) postanowieniem z dnia
16 października 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 listopada 2013 r., w postępowaniu:

Karoline Gruber

przeciwko

Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,

EMA Beratungs- und Handels GmbH,

Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: T. von Danwitz, prezes izby, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (sprawozdawca) i D. Šváby,
sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: K. Malacek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 października
2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu K. Gruber przez W. Lista, Rechtsanwalt,
- w imieniu EMA Beratungs- und Handels GmbH przez B. Pecka, Rechtsanwalt,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: niemiecki.

— w imieniu Komisji Europejskiej przez G. Wilmsa oraz L. Pignataro-Nolin, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 listopada 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między K. Gruber a Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (zwanym dalej „UVK”), EMA Beratungs- und Handels GmbH (zwaną dalej „EMA”) i Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (federalnym ministrem gospodarki, rodziny i młodzieży) dotyczącego decyzji pozwalającej na budowę i użytkowanie centrum handlowego na działce sąsiadującej z nieruchomością należącą do K. Gruber.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

- 3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (zwana dalej „konwencją z Aarhus”) została zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1).
- 4 Artykuł 9 ust. 2 tej konwencji stanowi:

„2. Każda ze stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes;

lub alternatywnie

b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki,

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

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego 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

- 5 Motyw 5 dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. L 156, s. 17 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 466) ma następujące brzmienie:

„25 czerwca 1998 r. Wspólnota podpisała Konwencję ONZ/EKG o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska ([k]onwencja z Aarhus). Prawo wspólnotowe powinno być właściwie dopasowane do tej [k]onwencji w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę”.

- 6 Artykuł 1 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2011/92 zawiera następujące definicje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- d) »społeczeństwo« [»społeczność«] oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowymi przepisami prawa lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy;
- e) »zainteresowana społeczność« oznacza społeczeństwo [społeczność], 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”.
- 7 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków, 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.

3. Państwa członkowskie mogą przewidzieć stosowanie jednolitej procedury w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy i wymogów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli [Dz.U. L 24, s. 8].

[...]”.

8 Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy:

„1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 4 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10.

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

a) badania indywidualnego

lub

b) progów lub kryteriów ustalonych przez państwo członkowskie.

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

3. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego lub ustalania progów bądź kryteriów do celów ust. 2 należy uwzględnić odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III.

4. Państwa członkowskie zapewniają, że ustalenie dokonane przez właściwe władze zgodnie z ust. 2 udostępniane jest opinii publicznej”.

9 Artykuł 11 dyrektywy 2011/92 stanowi:

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

a) mający wystarczający interes [prawny] 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 [prawny] lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi, o których mowa w art. 1 ust. 2, uważa się za wystarczający do celów ust. 1 lit. a) niniejszego artykułu. Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą zostać naruszone, do celów ust. 1 lit. b) niniejszego artykułu.

4. 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 sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego.

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

5. W celu zwiększenia skuteczności przepisów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, by praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych były podawane do wiadomości społeczeństwa”.

Prawo austriackie

- 10 Paragraf 3 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (austriackiej ustawy o ocenie oddziaływania na środowisko), w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (BGBl. I, 87/2009, zwanej dalej „UVP-G 2000”), stanowi w ust. 7:

„Na wniosek podmiotu występującego z wnioskiem o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałającego organu lub też rzecznika ochrony środowiska [Umweltanwalt] organ administracji stwierdza, czy dla danego przedsięwzięcia wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko na mocy niniejszej ustawy federalnej [...]. Zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji rozstrzygnięcie należy wydać w ciągu sześciu tygodni w formie decyzji. Stronami postępowania są podmiot ubiegający się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałające organy, rzecznik ochrony środowiska [Umweltanwalt] oraz gmina miejsca przedsięwzięcia. [...] Istotną treść decyzji wraz z istotną częścią jej uzasadnienia organ administracji ogłasza w należyty sposób lub udostępnia publicznie do wglądu. Gminie miejsca przedsięwzięcia przysługuje prawo zaskarżenia decyzji do Verwaltungsgerichtshof. [...]”.

- 11 Sąd odsyłający zaznacza, że po zaistnieniu okoliczności faktycznych zawisłej przed nim sprawy UVP-G 2000 została znowelizowana ustawą (BGBl. I, 77/2012), która dodała ust. 7a do § 3 w celu umożliwienia uznanym organizacjom ekologicznym zaskarżania decyzji negujących konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

- 12 Paragraf 74 ust. 2 Gewerbeordnung (prawa o działalności gospodarczej, zwanego dalej „Gewerbeordnung”) z 1994 r. przewiduje:

„2. Obiekty działalności gospodarczej mogą być wznoszone lub eksploatowane wyłącznie za zezwoleniem organu administracji, jeżeli z uwagi na wykorzystanie maszyn i sprzętu, sposób ich używania, ich wyposażenie lub też w inny sposób mogą one:

- 1) zagrażać życiu lub zdrowiu [...] sąsiadów [...] albo też stanowić zagrożenie dla własności lub innych praw rzeczowych [...]; [...]
- 2) być uciążliwe dla sąsiadów z uwagi na zapach, hałas, emisję dymu lub pyłu, drgania albo też z innych powodów [...]”.

- 13 Zgodnie z § 75 ust. 2 Gewerbeordnung sąsiadami są wszystkie osoby, dla których budowa lub eksploatacja obiektu działalności gospodarczej może stwarzać zagrożenie lub uciążliwość lub też stanowić zagrożenie dla ich własności lub innych praw rzeczowych.

- 14 Paragraf 77 ust. 1 Gewerbeordnung stanowi, że „[n]ależy udzielić zezwolenia na obiekt działalności gospodarczej, jeżeli [...] można oczekiwać, iż [...] przewidywalnych w konkretnych okolicznościach zagrożeń w rozumieniu § 74 ust. 2 pkt 1 będzie można uniknąć, zaś uciążliwości, zakłócenia lub niekorzystne oddziaływania w rozumieniu § 74 ust. 2 pkt 2–5 zostaną ograniczone do akceptowalnego poziomu”.

- 15 Zgodnie z § 356 ust. 1 Gewerbeordnung w przypadku wyznaczenia rozprawy organ administracji ogłasza sąsiadom jej przedmiot, termin i miejsce jej przeprowadzenia oraz przesłanki utrzymania przymiotu strony.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 16 W dniu 21 lutego 2012 r. UVK udzielił EMA na podstawie Gewerbeordnung zezwolenia na budowę i użytkowanie centrum handlowego w miejscowości Klagenfurt am Wörthersee (Austria) o powierzchni użytkowej 11 437,58 m², na działce sąsiadującej z nieruchomością należącą do K. Gruber.
- 17 K. Gruber wniosła do sądu odsyłającego skargę o uchylenie tej decyzji w szczególności ze względu na to, że zezwolenie to należało uzależnić od przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „OOS”) na podstawie UVP-G 2000.
- 18 W uzasadnieniu skargi podniosła ona zarzut niezgodności z prawem decyzji ustalającej rządu kraju związkowego Karyntia z dnia 21 lipca 2010 r. w przedmiocie OOS, w której rząd ten stwierdził na podstawie § 3 ust. 7 UVP-G 2000, że nie było obowiązku przeprowadzenia OOS w odniesieniu do tego przedsięwzięcia.
- 19 Zgodnie z zastrzeżeniami podniesionymi przez K. Gruber w dniu 8 marca 2011 r. ta decyzja ustalająca w przedmiocie OOS jest zaskarżalna z powodu niedokładności danych pomiarowych i wartości przyjętych za podstawę ustalenia braku zagrożenia dla zdrowia ze strony wspomnianego centrum handlowego. Ponadto K. Gruber, która jako sąsiadka nie posiada prawa do zaskarżenia tego rodzaju decyzji, poinformowała sąd odsyłający, że kopię decyzji doręczono jej dopiero po wydaniu tej decyzji.
- 20 UVK utrzymuje, że decyzja ustalająca w przedmiocie OOS stała się ostateczna ze względu na niezaskarżenie jej w terminie przez osoby do tego uprawnione. Zdaniem UVK ze względu na wiążącą moc tej decyzji UVK jest nią związany i nie może dokonywać oceny jej treści w toku postępowania o udzielenie zezwolenia.
- 21 Sąd odsyłający zaznacza, że o ile Gewerbeordnung przyznaje sąsiadom możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na budowę i użytkowanie obiektu działalności gospodarczej lub zaskarżenia ostatecznej decyzji w sprawie budowy i użytkowania, jeżeli obiekt ten zagraża ich życiu lub zdrowiu lub ich własności, o tyle nie dysponują oni prawem do bezpośredniego zaskarżenia uprzedniej decyzji rządu o nieprzeprowadzeniu OOS w odniesieniu do tego obiektu.
- 22 Sąd odsyłający wskazuje, że § 3 ust. 7 UVP-G 2000 zastrzega status strony tylko dla podmiotu ubiegającego się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska oraz gminy miejsca przedsięwzięcia, a w konsekwencji możliwość interwencji w toku postępowania poprzedzającego wydanie decyzji ustalającej w przedmiocie OOS oraz zaskarżenia tej decyzji.
- 23 Sąd odsyłający wyjaśnia, że pomimo faktu, iż sąsiedzi przedsięwzięcia, tacy jak K. Gruber, nie mają statusu stron w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji konstytutywnej w przedmiocie OOS, są oni związani – tak jak organy i sądy krajowe – taką decyzją po jej uprawomocnieniu.
- 24 Sąd ten ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii wiążącej mocy, jaką uzyskują decyzje ustalające w przedmiocie OOS w późniejszych postępowaniach.
- 25 W powyższych okolicznościach Verwaltungsgerichtshof postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy prawo Unii, w szczególności dyrektywa [2011/92], a przede wszystkim jej art. 11, sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym decyzja ustalająca, iż określony projekt nie wymaga przeprowadzenia [OOS], posiada moc wiążącą także względem sąsiadów, którzy nie byli stronami tego wcześniejszego postępowania ustalającego, i można się na tę decyzję powoływać wobec tych sąsiadów w późniejszych postępowaniach o udzielenie zezwolenia, także wówczas gdy

sąsiedzi w tych późniejszych postępowaniach o udzielenie zezwolenia mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń przeciwko danemu przedsięwzięciu (co oznacza w postępowaniu głównym, że mogą podnosić, iż skutki przedsięwzięcia zagrażają ich życiu, zdrowiu lub własności lub też że są one dla nich z uwagi na zapach, hałas, drgania, emisję dymu lub pyłu albo też z innych powodów nadmiernie uciążliwe)?

- 2) Czy prawo Unii, a w szczególności dyrektywa 2011/92 w drodze jej bezpośredniego stosowania, wymaga stwierdzenia, że brak jest mocy wiążącej, o której mowa w pytaniu pierwszym?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 26 Na wstępie należy zaznaczyć, że K. Gruber wniosła skargę na decyzję UVK z dnia 21 lutego 2012 r. W tym dniu obowiązywała już dyrektywa 2011/92. W konsekwencji ma ona zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 27 Niemniej w ramach tej skargi osoba ta kwestionuje co do istoty decyzję ustalającą w przedmiocie OOS wydaną w dniu 21 lipca 2010 r. przez rząd kraju związkowego Karyntia. Stąd dla oceny pozycji prawnej K. Gruber w tym dniu również mogłyby zostać uwzględnione przepisy 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 248), zmienionej dyrektywą 2003/35.
- 28 W każdym razie przepisy dyrektyw 85/337 i 2011/92, które mają lub mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie, są zasadniczo identyczne. Przepisy art. 1, 2, 4 i 11 dyrektywy 2011/92, przytoczone w pkt 6–9 niniejszego wyroku, odpowiadają przepisom art. 1, 2, 4 i 10a dyrektywy 85/337.
- 29 Poprzez swoje dwa pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia zasadniczo, czy art. 11 dyrektywy 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego decyzja administracyjna ustalająca, że nie ma obowiązku przeprowadzenia OOS dla danego przedsięwzięcia, posiada moc wiążącą wobec sąsiadów, takich jak K. Gruber, którzy byli pozbawieni prawa do zaskarżenia tej decyzji administracyjnej.
- 30 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 państwa członkowskie zapewniają, by zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego, członkowie zainteresowanej społeczności mieli dostęp do procedury odwoławczej, by zakwestionować materialną lub proceduralną legalność decyzji, działań lub zaniechań objętych przepisami dyrektywy 2011/92.
- 31 Zgodnie z definicją zawartą w art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92 „zainteresowana społeczność” oznacza społeczność, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes prawny w procedurach podejmowania decyzji dotyczących OOS.
- 32 Wynika z tego, że nie wszystkie osoby fizyczne, prawne lub organizacje objęte pojęciem „zainteresowanej społeczności” powinny mieć dostęp do procedury odwoławczej w rozumieniu wspomnianego art. 11, lecz jedynie te, które mają wystarczający interes prawny lub ewentualnie podnoszą naruszenie prawa.
- 33 Artykuł 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 przyjmuje dwa założenia, jeśli chodzi o przesłanki dopuszczalności środków prawnych członków „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy. I tak dopuszczalność środka prawnego może być uzależniona od istnienia „wystarczającego interesu

prawnego” lub istnienia „naruszenia prawa”, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewiduje ustawodawstwo krajowe (zob. podobnie wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 38).

- 34 Aby „właściwie” dopasować dyrektywę 85/337 do konwencji z Aarhus zgodnie z motywem 5 dyrektywy 2003/35, art. 10a akapit pierwszy dyrektywy 85/337, któremu odpowiada art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92, przejmuje w brzmieniu niemal identycznym art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tej konwencji, dlatego też powinien być interpretowany w świetle jej celów (zob. podobnie wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 41).
- 35 Zgodnie ze wskazówkami zawartymi w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus, które Trybunał może uwzględnić celem dokonania wykładni art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92 (zob. podobnie wyrok Solvay i in., C-182/10, EU:C:2012:82, pkt 28), dwie opcje dopuszczalności środków prawnych, o których mowa w art. 9 ust. 2 akapit pierwszy tej konwencji, stanowią w obliczu różnic między systemami prawnymi stron tej konwencji dwa równoważne środki, które zmierzają do tego samego rezultatu.
- 36 Artykuł 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92 przewiduje, że państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes prawny lub naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus stanowi, że określenie tego, co stanowi wystarczający interes bądź naruszenie prawa, następuje „zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Jeżeli cel ten jest zachowany, zastosowanie tej przesłanki dopuszczalności podlega prawu krajowemu.
- 37 Należy również przypomnieć, że kiedy w braku uregulowań ustanowionych w tej dziedzinie przez prawo Unii do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad proceduralnych środków prawnych mających zagwarantować ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, te zasady nie mogą być mniej korzystne od zasad odnoszących się do odpowiednich środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 43).
- 38 Tym samym państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania przy określaniu, co stanowi „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa” (zob. podobnie wyroki: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 55; a także Gemeinde Altrip i in., C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 50).
- 39 Niemniej z brzmienia art. 11 ust. 3 dyrektywy 2011/92, jak też z art. 9 ust. 2 akapit drugi konwencji z Aarhus wynika, że ten zakres uznania jest ograniczony poszanowaniem celu zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
- 40 O ile zatem ustawodawca krajowy może w szczególności ograniczyć prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania, o których mowa w art. 11 dyrektywy 2011/92, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, to jest praw indywidualnych, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawa podmiotowe (zob. podobnie wyrok Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 36, 45), o tyle przepisy tego artykułu dotyczące środków prawnych przysługujących członkom społeczności, której dotyczą decyzje, akty lub zaniechania objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, nie mogą być interpretowane w sposób zwężający.

- 41 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że K. Gruber jest „sąsiadką” w rozumieniu § 75 ust. 2 Gewerbeordnung, a pojęciem tym są objęte osoby, dla których budowa, istnienie lub eksploatacja obiektu działalności gospodarczej może stwarzać zagrożenie lub uciążliwość lub też stanowić zagrożenie dla ich własności lub innych praw rzeczowych.
- 42 W świetle brzmienia tego przepisu osoby objęte pojęciem „sąsiada” mogą należeć do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92. Tymczasem ci „sąsiedzi” dysponują środkami prawnymi tylko w odniesieniu do zezwolenia na budowę lub użytkowanie obiektu. Nie będąc stronami postępowania ustalającego konieczność przeprowadzenia OOŚ, nie mogą też kwestionować tej decyzji w ramach ewentualnej skargi na decyzję o udzieleniu zezwolenia. Tym samym, ograniczając prawo do zaskarżenia decyzji ustalających konieczność przeprowadzenia OOŚ danego przedsięwzięcia tylko do podmiotów ubiegających się o zatwierdzenie przedsięwzięcia, współdziałających organów, rzecznika ochrony środowiska (Umweltanwalt) oraz gminy miejsca przedsięwzięcia, UVP-G 2000 pozbawia tego prawa dużej liczby jednostek, w tym w szczególności „sąsiadów”, którzy ewentualnie mogą spełniać przesłanki przewidziane w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2011/92.
- 43 To niemal generalne wyłączenie ogranicza zakres art. 11 ust. 1 i jest tym samym niezgodne z dyrektywą 2011/92.
- 44 Z powyższego wynika, że decyzja administracyjna o nieprzeprowadzeniu OOŚ podjęta na podstawie takiego uregulowania krajowego nie może pozbawiać podmiotu, który należy do „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu tej dyrektywy i spełnia kryteria przewidziane w prawie krajowym odnośnie do „wystarczającego interesu prawnego” lub ewentualnie „naruszenia prawa”, możliwości kwestionowania tej decyzji administracyjnej w ramach skargi wniesionej na tę decyzję lub na późniejszą decyzję o udzieleniu zezwolenia.
- 45 Należy zaznaczyć, że stwierdzenie niezgodności uregulowania krajowego, którego dotyczy postępowanie główne, z dyrektywą 2011/92 nie ogranicza prawa państwa członkowskiego do określenia, co stanowi w jego porządku prawnym „wystarczający interes prawny” lub „naruszenie prawa”, nawet względem jednostek należących do „zainteresowanej społeczności”, w tym sąsiadów, którzy co do zasady powinni mieć uprawnienie do wniesienia środka prawnego.
- 46 Aby środek prawny wniesiony przez jednostkę był dopuszczalny, powinny być spełnione kryteria przewidziane w prawie krajowym zgodne z dyrektywą 2011/92 w odniesieniu do „wystarczającego interesu prawnego” lub „naruszenia prawa”, co powinien ustalić sąd krajowy. W takim wypadku należy również stwierdzić brak mocy wiążącej decyzji administracyjnej dotyczącej konieczności przeprowadzenia OOŚ.
- 47 Pomimo zakresu uznania przysługującego państwu członkowskiemu na podstawie art. 2 ust. 2 dyrektywy 2011/92, zgodnie z którym OOŚ może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami realizującymi cele tej dyrektywy, należy przypomnieć, że procedura taka jak regulowana w szczególności w § 74 ust. 2 i § 77 ust. 1 Gewerbeordnung nie może spełniać wymagań przepisów Unii dotyczących OOŚ.
- 48 Jak zaznaczono, przepisy Gewerbeordnung przyznają sąsiadom możliwość zgłoszenia zastrzeżeń w toku postępowania o udzielenie zezwolenia na budowę i użytkowanie obiektu działalności gospodarczej, jeżeli realizacja takiego obiektu niesie ryzyko zagrożenia dla ich życia, zdrowia, własności lub może powodować dla nich uciążliwości.
- 49 Niemniej taka procedura ma na celu głównie ochronę interesu prywatnego jednostek, nie ma natomiast szczególnych celów środowiskowych w interesie społeczeństwa.

- 50 Chociaż można włączyć procedurę OOS do innej procedury administracyjnej, istotne jest – jak zaznaczyła rzecznik generalna w pkt 57 i 58 opinii – by wszystkie wymagania wynikające z art. 5–10 dyrektywy 2011/92 były spełnione w tej procedurze, co powinien ustalić sąd odsyłający. W każdym razie członkowie „zainteresowanej społeczności” spełniający kryteria przewidziane w prawie krajowym odnośnie do „wystarczającego interesu prawnego” lub ewentualnie „naruszenia prawa” powinni mieć możliwość wniesienia środka prawnego przeciwko decyzji o nieprzeprowadzeniu OOS w ramach takiej procedury.
- 51 Wobec powyższego na zadane pytania należy odpowiedzieć, że art. 11 dyrektywy nr 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego decyzja administracyjna ustalająca, że nie ma obowiązku przeprowadzenia OOS dla danego przedsięwzięcia, posiada moc wiążącą wobec sąsiadów pozbawionych prawa do zaskarżenia tej decyzji administracyjnej, o ile ci sąsiedzi będący członkami „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy spełniają kryteria przewidziane w prawie krajowym w odniesieniu do „wystarczającego interesu prawnego” lub „naruszenia prawa”. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy warunek ten jest spełniony w zawisłej przed nim sprawie. Jeżeli ma to miejsce, powinien on stwierdzić brak mocy wiążącej względem tych sąsiadów decyzji administracyjnej o nieprzeprowadzeniu OOS.

W przedmiocie kosztów

- 52 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 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 należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, takiemu jak będące przedmiotem postępowania głównego, na podstawie którego decyzja administracyjna ustalająca, że nie ma obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla danego przedsięwzięcia, posiada moc wiążącą wobec sąsiadów pozbawionych prawa do zaskarżenia tej decyzji administracyjnej, o ile ci sąsiedzi będący członkami „zainteresowanej społeczności” w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy spełniają kryteria przewidziane w prawie krajowym w odniesieniu do „wystarczającego interesu prawnego” lub „naruszenia prawa”. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy warunek ten jest spełniony w zawisłej przed nim sprawie. Jeżeli ma to miejsce, powinien on stwierdzić brak mocy wiążącej względem tych sąsiadów decyzji administracyjnej o nieprzeprowadzeniu oceny oddziaływania na środowisko.

Podpisy