



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 24 lutego 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2011/92/UE – Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko naturalne – Dyrektywa 92/43/EWG – Ochrona siedlisk przyrodniczych – Związek między procedurą oceny i udzielenia zezwolenia, o której mowa w art. 2 dyrektywy 2011/92/UE, a krajową procedurą skutkującą przyznaniem odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w dyrektywie 92/43/EWG – Pojęcie „zezwolenia na inwestycję” – Złożony proces podejmowania decyzji – Obowiązek oceny – Zakres przedmiotowy – Etap postępowania, na którym należy zapewnić udział społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji

W sprawie C-463/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 4 czerwca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 września 2020 r., w postępowaniu:

Namur-Est Environnement ASBL

przeciwko

Région wallonne,

przy udziale:

Cimenteries CBR SA,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Prechal, prezes drugiej izby, pełniąca obowiązki prezesa trzeciej izby, J. Passer (sprawozdawca), F. Biltgen, L.S. Rossi i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 września 2021 r.,

* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Namur-Est Environnement ASBL – J. Sambon, avocat,
- w imieniu Cimenteries CBR SA – L. de Meeûs i C.-H. Born, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – C. Pochet, M. Van Regemorter i S. Baeyens, w charakterze pełnomocników, których wspierał P. Moërynck, avocat,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vlácil i L. Dvořáková, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – C. Hermes, M. Noll-Ehlers i F. Thiran, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 21 października 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 1, 2 i 5–8 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; sprostowanie Dz.U. 2015, L 174, s. 44).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Namur-Est Environnement ASBL a Région wallonne (regionem Walonia Belgia) w przedmiocie decyzji, na mocy której region Walonia przyznał spółce Sagrex SA odstępstwo od przewidzianych w obowiązujących przepisach środków ochrony gatunków zwierząt i roślin na potrzeby eksploatacji kamieniołomu kruszywa wapiennego (zwaną dalej „decyzją w sprawie odstępstwa”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 92/43

- 3 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. 1992, L 206, s. 7) przewiduje w art. 12 i 13, że państwa członkowskie podejmą wymagane środki w celu ustanowienia systemu ścisłej ochrony gatunków zwierząt i roślin wymienionych w lit. a) i b) załącznika IV do tej dyrektywy.

- 4 Artykuł 16 rzeczonyj dyrektywy stanowi w ust. 1, iż pod warunkiem że nie ma zadowalającej alternatywy i że odstępstwo nie jest szkodliwe dla zachowania populacji danych gatunków we właściwym stanie ochrony w ich naturalnym zasięgu, państwa członkowskie mogą – z różnych powodów wskazanych w lit. a)–e) tego przepisu – wprowadzić odstępstwa między innymi od przepisów art. 12 i 13 tej dyrektywy.

Dyrektywa 2011/92

- 5 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92 zawiera między innymi następujące definicje:

„a) »przedsięwzięcie« oznacza:

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

[...]

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

[...]”.

- 6 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje w ust. 1 i 2:

„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 wydaniem zezwolenia. Przedsięwzięcia te określa art. 4.

2. Ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na inwestycję w państwach członkowskich [...]”.

- 7 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Ocena oddziaływania na środowisko określa, opisuje i ocenia we właściwy sposób dla każdego indywidualnego przypadku [...], bezpośrednie i pośrednie skutki przedsięwzięcia dla następujących elementów:

- a) istot ludzkich, fauny i flory;
- b) gleby, wód, powietrza, klimatu i krajobrazu;
- c) dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;
- d) oddziaływania między elementami, o których mowa w lit. a), b) i c)”.

8 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi w ust. 1, że „[w] przypadku przedsięwzięć, które stosownie do art. 4 mają podlegać ocenie oddziaływania na środowisko zgodnie z niniejszym artykułem oraz art. 6–10, państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, by wykonawca dostarczył we właściwej formie informacje wyszczególnione w załączniku IV” w zakresie, w jakim informacje te uznaje się za odpowiednie w danej sytuacji i w jakim można w sposób uzasadniony żądać od wykonawcy zebrania takich informacji. Zgodnie z tym załącznikiem informacje, które mają być dostarczone, powinny zawierać między innymi „[o]pis aspektów środowiska, na które może w znaczący sposób oddziaływać wnioskowane przedsięwzięcie, obejmujący w szczególności [...] faunę, florę, [...] oraz wzajemne oddziaływanie między tymi czynnikami”.

9 Artykuł 6 dyrektywy 2011/92 ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, aby zapewnić organom, których przedsięwzięcie może dotyczyć z powodu ich szczególnej odpowiedzialności w odniesieniu do środowiska, możliwość wyrażenia opinii na temat informacji dostarczonych przez wykonawcę i na temat wniosku o zezwolenie na inwestycję [...]

2. Społeczeństwo jest informowane [...], 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;

[...]

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 skierowane do właściwego organu lub organów 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 [...], 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.

[...].

- 10 Artykuł 7 dyrektywy 2011/92 przewiduje szczególne zasady oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku gdy przedsięwzięcie może powodować znaczące skutki dla środowiska w kilku państwach członkowskich.
- 11 Ponadto art. 8 wskazanej dyrektywy stanowi, że „[r]ezultaty konsultacji oraz informacje zebrane na podstawie art. 5, 6 i 7 są uwzględniane w procedurze zezwolenia na inwestycję”.
- 12 W załączniku I do dyrektywy 2011/92 wymieniono przedsięwzięcia, które w myśl art. 4 ust. 1 tej dyrektywy powinny zostać poddane ocenie zgodnie z art. 5–10 tego aktu prawnego. W pkt 19 tego załącznika wymieniono „[k]amieniołomy i kopalnie odkrywkowe, w przypadku gdy powierzchnia zakładów przekracza 25 ha”.

Prawo belgijskie

- 13 Dyrektywa 92/43 została transponowana do prawa belgijskiego w drodze loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (ustawy z dnia 12 lipca 1973 r. o ochronie przyrody, *Moniteur belge* z dnia 11 września 1973 r., s. 10306), zmienionej décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (dekretem regionu Walonia z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie ochrony obszarów Natura 2000 oraz dzikiej fauny i flory, *Moniteur belge* z dnia 22 stycznia 2002 r., s. 2017), (zwanej dalej „ustawą z dnia 12 lipca 1973 r.”).
- 14 W art. 2 bis, 3 i 3 bis tej ustawy ustanowiono system ochrony wszystkich gatunków ptactwa, gatunków ssaków i gatunków roślin, które są chronione na mocy dyrektywy 92/43 bądź zagrożone w Walonii. System ten opiera się na środkach takich jak zakaz, w zależności od przypadku, zastawiania sideł, chwytania i uśmiercania lub zbierania, wycinania i wykorzeniań określonych gatunków, zakaz umyślnego zakłócania ich spokoju, zakaz ich przetrzymywania, przewozu, wymiany, sprzedaży, nabywania i oferowania lub też zakaz niszczenia lub pogorszenia stanu ich siedlisk przyrodniczych.
- 15 Artykuł 5 tej ustawy stanowi, że rząd regionu Walonia może, pod pewnymi warunkami i z określonych względów, przyznać odstępstwa od tych środków.

- 16 Artykuł 5 bis tej samej ustawy przewiduje możliwość złożenia wniosku o przyznanie odstępstwa od wspomnianych środków, pozostawiając przy tym rządowi regionu Walonia zadanie uregulowania formy i treści tego wniosku, jak również warunków i szczegółowych zasad przyznawania wnioskowanego odstępstwa.
- 17 Bezsporne jest to, że ani ustawa z dnia 12 lipca 1973 r., ani rozporządzenie wydane przez rząd regionu Walonia w celu jej wykonania, nie przewidują, iż należy przeprowadzić ocenę oddziaływania na środowisko wnioskowanego odstępstwa ani iż przed jego przyznaniem należy zasięgnąć opinii zainteresowanej społeczności.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 18 W dniu 4 listopada 2008 r. spółka Sagrex złożyła do właściwego organu regionu Walonia wniosek o wydanie jednolitego pozwolenia na realizację przedsięwzięcia polegającego na rozpoczęciu eksploatacji kamieniołomu o powierzchni przekraczającej 50 ha położonego na obszarze Bossimé (Belgia), na montażu urządzeń oraz na związanym z tym zagospodarowaniu terenu, w szczególności na brzegu Mozy.
- 19 W dniu 12 maja 2010 r. direction extérieure de Namur du département de la nature et des forêts de la Région wallonne (dyrekcja zewnętrzna Namur departamentu przyrody i lasów regionu Walonia) wydała negatywną opinię w przedmiocie tego wniosku, w której wskazała, po pierwsze, że przedsięwzięcie, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, przylega do obszaru Natura 2000, obejmuje dwa obszary o dużym znaczeniu biologicznym i doprowadzi do całkowitego lub częściowego zniszczenia tych dwóch obszarów, jak również do całkowitego lub częściowego zaniku siedliska przyrodniczego różnych występujących tam gatunków chronionych ptaków, owadów, gadów i roślin. Po drugie, organ ten stwierdził, że pomimo zaistnienia tej sytuacji w dokumentacji dotyczącej tego przedsięwzięcia nie wspomniano o istnieniu jakiegokolwiek zezwolenia na odstępstwo od przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa środków ochrony gatunków chronionych. Po trzecie, organ ten uznał, że działania przewidziane przez wykonawcę przed rozpoczęciem, w trakcie i po zakończeniu prac budowlanych związanych z realizacją rzeczonoego przedsięwzięcia, nie mogły, zważywszy na jego charakter i skalę, zmniejszyć ani zrównoważyć oddziaływania na wskazane siedliska przyrodnicze.
- 20 W dniu 1 września 2010 r. właściwy organ regionu Walonia wezwał spółkę Sagrex do przedłożenia planów zmian i uzupełnienia oceny oddziaływania na środowisko w odniesieniu do przedsięwzięcia, o którym mowa w postępowaniu głównym.
- 21 W dniu 15 kwietnia 2016 r., w związku z tym przedsięwzięciem, spółka Sagrex złożyła do inspektora generalnego departamentu przyrody i lasów regionu Walonia wniosek o odstępstwo od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych w ustawie z dnia 12 lipca 1973 r.
- 22 W dniu 27 czerwca 2016 r. inspektor ten wydał decyzję o przyznaniu odstępstwa, o której mowa w pkt 2 niniejszego wyroku. Decyzja ta upoważnia spółkę Sagrex do zakłócenia spokoju pewnej liczby chronionych gatunków zwierząt i roślin, jak również do pogorszenia stanu lub zniszczenia określonych obszarów zawierających siedliska przyrodnicze tych gatunków w związku z przedsięwzięciem, o którym mowa w postępowaniu głównym, pod warunkiem zastosowania szeregu środków łagodzących.

- 23 W dniu 30 września 2016 r. spółka Sagrex przedłożyła właściwemu organowi regionu Walonia odnoszące się do tego przedsięwzięcia plany zmieniające i uzupełnienie oceny, o które zwrócono się do niej w dniu 1 września 2010 r.
- 24 W ramach przeprowadzonego w dniach od 21 listopada do 21 grudnia 2016 r. wysłuchania publicznego w sprawie wspomnianego przedsięwzięcia, zmienionego i uzupełnionego, podniesiono liczne zastrzeżenia dotyczące jego wpływu na gatunki chronione oraz na ich siedliska.
- 25 W dniu 21 grudnia 2016 r. dyrekcja zewnętrzna Namur departamentu przyrody i lasów regionu Walonia wydała, pod pewnymi warunkami, pozytywną opinię w przedmiocie złożonego przez spółkę Sagrex wniosku o wydanie jednolitego pozwolenia, w której wskazała w pierwszej kolejności, że przedsięwzięcie, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, częściowo przylega do obszaru Natura 2000, przy czym istnienie ryzyka istotnego oddziaływania na ten teren zostało wykluczone. Co się tyczy, w drugiej kolejności, dwóch obszarów o dużym znaczeniu biologicznym, które również przylegają do terenu realizacji tego przedsięwzięcia, dyrekcja ta uznała przede wszystkim, że w braku szczególnych środków ostrożności przedsięwzięcie to prawdopodobnie wywrze znaczący wpływ na występujące na tych obszarach chronione gatunki fauny i flory oraz na ich odpowiednie siedliska naturalne. Następnie uznała ona, że dzięki wdrożeniu środków łagodzących i wyrównawczych przewidzianych przez spółkę Sagrex i określonych w decyzji w sprawie odstępstwa rzeczony przedsięwzięcie, po pierwsze, nie naruszy tych gatunków, a po drugie, spowoduje tylko stopniowe niszczenie ich odpowiednich siedlisk przyrodniczych, co zostanie zresztą rekompensowane poprzez utworzenie nowych siedlisk przyrodniczych. Dyrekcja ta doszła wreszcie do wniosku, że biorąc pod uwagę wszystkie te elementy, można racjonalnie założyć, iż po upływie 30-letniego okresu eksploatacji przewidzianego przez spółkę Sagrex obszary, na które oddziaływać będzie prowadzony przez nią kamieniołom, nadal będą miały istotne znaczenie biologiczne, wobec czego można uznać, że oddziaływanie przedsięwzięcia, o którym mowa w postępowaniu głównym, na ochronę przyrody zostało zmniejszone do akceptowalnego poziomu.
- 26 Rozporządzeniem z dnia 25 września 2017 r. minister regionu Walonia właściwy do spraw środowiska i zagospodarowania przestrzennego odmówił jednak udzielenia pozwolenia jednolitego, o które wnioskowała spółka Sagrex. Skarga o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia wniesiona przez Cimenteries CBR SA, spółkę dominującą w stosunku do Sagrexa, została następnie oddalona wyrokiem Conseil d'État (rady stanu, Belgia) z dnia 14 maja 2020 r.
- 27 W międzyczasie stowarzyszenie Namur-Est Environnement wniosło do Conseil d'État (rady stanu) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie odstępstwa, w której podniosło w szczególności, że decyzja ta wchodzi w zakres zezwolenia na realizację przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/92 i że nie została ona poprzedzona procedurą spełniającą wymogi określone w art. 2 i nast. tej dyrektywy. W szczególności stowarzyszenie to utrzymuje zasadniczo, że aby zapewnić zgodność z tymi wymogami i aby umożliwić zainteresowanej społeczności skuteczne uczestnictwo w procedurze, a właściwemu organowi wzięcie pod uwagę tego udziału, ocena oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia takiego jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, oraz związane z nią konsultacje publiczne powinny zostać przeprowadzone przed przyjęciem aktu takiego jak decyzja w sprawie odstępstwa, a nie po jej przyjęciu, jak w niniejszym przypadku.

- 28 Region Walonia podnosi w istocie, że nie można uznać, iż decyzja w sprawie odstępstwa wchodzi w zakres zezwolenia na przedsięwzięcie w rozumieniu dyrektywy 2011/92, ponieważ generalny inspektor departamentu przyrody i leśnictwa regionu Walonia ograniczył się w niej – nie tylko w sposób ukierunkowany i przed dokonaniem przez inny organ oceny przedsięwzięcia, o którym mowa w postępowaniu głównym, lecz również bez jakiegokolwiek przesądzenia o wyniku tej oceny – do zezwolenia spółce Sagrex na odstąpienie od przewidzianych w obowiązujących przepisach środków ochrony gatunków zwierząt i roślin, w odpowiedzi na stosowny wniosek zainteresowanej strony. Ogólniej rzecz ujmując, ten wniosek o przyznanie odstępstwa i wniosek o udzielenie pozwolenia jednolitego, który także złożyła spółka Sagrex, należą do dwóch odrębnych, choć wzajemnie powiązanych systemów prawnych i procesów decyzyjnych, a nie do jednego i tego samego systemu prawnego czy procesu decyzyjnego.
- 29 Cimenteries CBR utrzymuje również, że decyzja w sprawie odstępstwa stanowi jedynie akt pomocniczy, którego nie można uznać za samoistne zezwolenie na realizację przedsięwzięcia, o którym mowa w postępowaniu głównym. Ponadto spółka ta uważa, że ocena wymagana przez dyrektywę 2011/92 i konsultacje społeczne, które powinny jej towarzyszyć, mogą, a nawet powinny zostać przeprowadzone dopiero po wydaniu decyzji w sprawie odstępstwa, tak aby umożliwić tej społeczności skuteczny udział w procedurze i wypowiedzenie się w możliwie najpełniejszy sposób na temat tego przedsięwzięcia, a właściwemu organowi – uwzględnienie w pełni tego udziału.
- 30 Mając na uwadze te różne argumenty, w postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający zaznacza przede wszystkim, że przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, nie może być przedmiotem zezwolenia w formie pozwolenia jednolitego bez uzyskania przez wykonawcę odstępstwa takiego jak to opisane w decyzji w sprawie odstępstwa, w związku z czym można uznać, że odstępstwo to stanowi warunek wstępny konieczny, lecz niewystarczający do uzyskania zezwolenia tego rodzaju. Sąd ten wyjaśnia ponadto, że główną decyzją przyznającą wykonawcy prawo do realizacji przedsięwzięcia jest pozwolenie jednolite, którego wydanie, po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego, można odmówić lub którego wydanie można, po przeprowadzeniu takiego wysłuchania, uzależnić od spełnienia bardziej rygorystycznych warunków niż te, które zawiera decyzja w sprawie odstępstwa, przy czym organ odpowiedzialny za wydanie tego zezwolenia powinien zbadać wszystkie aspekty środowiskowe przedsięwzięcia i może w związku z tym ocenić jego skutki w sposób bardziej rygorystyczny niż ten, w jaki oceniłby je na podstawie parametrów określonych przez autora decyzji w sprawie odstępstwa.
- 31 Następnie sąd odsyłający zastanawia się, czy w tym kontekście prawnym i faktycznym akty takie jak decyzja w sprawie odstępstwa i późniejsza decyzja, na podstawie której wykonawcy udzielono pozwolenia jednolitego, rozważane łącznie, należy uznać za część złożonego procesu decyzyjnego, którego zwieńczeniem jest udzielenie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, w rozumieniu dyrektywy 2011/92, bądź odmowa jego udzielenia. Sąd ten zastanawia się wreszcie, czy w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie, udział zainteresowanej społeczności w tym złożonym procesie decyzyjnym powinien zostać zapewniony przed wydaniem aktu takiego jak decyzja w sprawie odstępstwa, czy też może on mieć miejsce dopiero w okresie między wydaniem tej decyzji a momentem, w którym właściwy organ zajmuje stanowisko w przedmiocie pozwolenia jednolitego, o które ubiega się wykonawca.

- 32 W odniesieniu do tych dwóch ostatnich kwestii sąd odsyłający wskazuje, że kontekst prawny i faktyczny charakteryzujący spór w postępowaniu głównym jest jego zdaniem odmienny od sytuacji wieloetapowej procedury udzielania zezwolenia, w przedmiocie której Trybunał miał dotąd sposobność się wypowiedzieć, poczynając od wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).
- 33 W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy decyzja »zezwalająca na zakłócenie spokoju zwierząt i pogorszenie stanu siedlisk tych gatunków w związku z eksploatacją kamieniołomu« oraz decyzja zezwalająca na eksploatację albo odmawiająca udzielenia zezwolenia na eksploatację (pozwolenie jednolite) stanowią jedno zezwolenie na inwestycję [w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2011/92] dotyczące tego samego przedsięwzięcia [w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tej samej dyrektywy], w przypadku gdy z jednej strony eksploatacja kamieniołomu nie może mieć miejsca bez pierwszej z nich, a z drugiej strony organ odpowiedzialny za wydawanie pozwoleń jednolitych zachowuje możliwość dokonania bardziej rygorystycznej oceny oddziaływania tej eksploatacji na środowisko w związku z parametrami określonymi przez autora pierwszej ze wskazanych decyzji?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze – czy wymogi określone przez tę dyrektywę, w szczególności w jej art. 2, 5, 6, 7 i 8, są wystarczająco spełnione, gdy etap udziału społeczeństwa ma miejsce po wydaniu decyzji »zezwalającej na zakłócenie spokoju zwierząt i pogorszenie stanu siedlisk tych gatunków w związku z eksploatacją kamieniołomu«, ale przed etapem wydania decyzji głównej, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do eksploataowania kamieniołomu?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 34 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2011/92 należy interpretować w ten sposób, że decyzja wydana na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 i zezwalająca wykonawcy na odstąpienie od przyjęcia środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, jest elementem procesu udzielania zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy, w sytuacji gdy z jednej strony realizacja rzonego przedsięwzięcia nie może mieć miejsca bez uzyskania tej decyzji przez wykonawcę, a z drugiej strony organ właściwy do udzielenia zezwolenia na takie przedsięwzięcie zachowuje możliwość przeprowadzenia bardziej rygorystycznej oceny jego oddziaływania na środowisko niż ocena przedstawiona w owej decyzji.

W przedmiocie dopuszczalności

- 35 W uwagach pisemnych i ustnych rząd belgijski podniósł zasadniczo, że pytanie pierwsze należy odrzucić jako niedopuszczalne ze względu na to, iż zostało oparte na dwóch błędnych założeniach prawnych oraz że właściwa wykładnia przepisów prawa Unii i prawa krajowego, na które powołuje się sąd odsyłający, prowadzi do uznania, że pytanie to jest w sposób oczywisty

pozbawione związku ze stanem faktycznym i przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. O przyznanie odstępstwa od środków ochrony gatunków przewidzianych w przepisach prawa krajowego transponujących dyrektywę 92/43 można bowiem wnioskować, na podstawie tych przepisów, zarówno przed uzyskaniem pozwolenia jednolitego, które stanowi urzeczywistnienie tego zezwolenia, jak i po jego uzyskaniu, w związku z czym decyzja w sprawie odstępstwa nie jest wstępnym warunkiem uzyskania tego pozwolenia, lecz aktem niezależnym pod względem prawnym. Wykładnia ta jest zgodna z prawem Unii, ponieważ żaden przepis tego prawa nie wymaga, aby decyzja taka jak decyzja w sprawie odstępstwa, na mocy której przyznaje się odstępstwo od tych środków, musiała koniecznie poprzedzać zezwolenie na przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, w rozumieniu dyrektywy 2011/92.

- 36 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika w pierwszej kolejności, że argumenty dotyczące istoty pytania zadanego przez sąd krajowy nie mogą, z natury rzeczy, prowadzić do niedopuszczalności tego pytania [wyroki: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołania), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 80; z dnia 13 stycznia 2022 r., Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, pkt 83].
- 37 Tymczasem w niniejszej sprawie należy stwierdzić, że część argumentacji rządu belgijskiego streszczonej w pkt 35 niniejszego wyroku opiera się na wykładni przepisów prawa Unii, na które powołuje się sąd odsyłający w ramach pytania pierwszego, a zatem dotyczy istoty tego pytania.
- 38 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, należy – przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności tego sporu – zarówno ocena, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które przedkłada Trybunałowi (wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 26; z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 55). W konsekwencji, jeżeli pytania te dotyczą prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [wyroki: z dnia 24 listopada 2020 r., Openbaar Ministerie (Podrabianie dokumentów), C-510/19, EU:C:2020:953, pkt 25; z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 115].
- 39 Wynika z tego, że dotyczące prawa Unii pytania zadane przez sądy krajowe korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, a odmowa wydania przez Trybunał rozstrzygnięcia w ich przedmiocie jest możliwa tylko wtedy, gdy wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej, bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na rzezone pytania (wyroki: z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 27; z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, pkt 56).
- 40 Ponadto procedura ustanowiona w art. 267 TFUE opiera się na wyraźnym podziale kompetencji między sądami krajowymi i Trybunałem, przy czym Trybunał jest uprawniony do orzekania w przedmiocie wykładni lub ważności aktów Unii, o których mowa w tym artykule, z uwzględnieniem kontekstu faktycznego i prawnego, w jaki wpisują się przedstawione mu pytania, w kształcie określonym przez sąd odsyłający, a nie do oceny, czy przyjęta przez ten sąd wykładnia przepisów prawa krajowego jest prawidłowa. Badania odesłania prejudycjalnego nie można zatem dokonywać z punktu widzenia wykładni prawa krajowego, na którą powołuje się

rząd państwa członkowskiego [zob. podobnie wyroki: z dnia 26 września 2013 r., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 28, 29; z dnia 15 kwietnia 2021 r., *État belge* (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu), C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 26].

- 41 Tymczasem w niniejszej sprawie, po pierwsze, pytanie pierwsze dotyczy w sposób oczywisty wykładni prawa Unii, jak wskazano w pkt 37 niniejszego wyroku. Po drugie, rozważania leżące u podstaw tego pytania, streszczone w pkt 30–32 niniejszego wyroku, potwierdzają zarówno jego znaczenie w konkretnym kontekście faktycznym charakteryzującym spór w postępowaniu głównym, jak i istniejącą zdaniem sądu odsyłającego konieczność uzyskania odpowiedzi Trybunału.
- 42 W świetle wszystkich tych okoliczności pytanie pierwsze nie jest w sposób oczywisty pozbawione związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym. W konsekwencji pytanie to należy uznać za dopuszczalne.

Co do istoty

- 43 W pierwszej kolejności w art. 1 ust. 2 lit. a) i c) dyrektywy 2011/92 zdefiniowano odpowiednio pojęcia „przedsięwzięcie” i „zezwolenie na inwestycję” dla celów tej dyrektywy, wyjaśniając, że pierwsze z tych pojęć odnosi się do wykonywania prac budowlanych lub innych instalacji czy systemów, jak też do innych interwencji w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, zaś drugie z nich – do decyzji właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.
- 44 Tymczasem sformułowania te nie pozwalają same w sobie na udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze, poprzez które sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy decyzję taką jak decyzja w sprawie odstępstwa należy uznać – mimo że nie stanowi ona „decyzji właściwego organu lub organów, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia”, o którym mowa w tej decyzji – za element zezwolenia na to przedsięwzięcie, zważywszy na jego powiązanie z tą decyzją. Co prawda, wspomniane sformułowania definiują pojęcie „zezwolenia na inwestycję” poprzez odesłanie do decyzji innego rodzaju niż decyzja w sprawie odstępstwa i w konsekwencji wykluczają możliwość uznania tej decyzji, postrzeganej jako samodzielny akt, za równoznaczną z „zezwoleнием” na przedsięwzięcie, którego dotyczy, w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2011/92. Nie wykluczają one jednak możliwości uznania takiej decyzji, podjętej wraz z późniejszą decyzją, rozstrzygającą o prawie wykonawcy do wykonania tego przedsięwzięcia, za element zezwolenia lub, w odpowiednim przypadku, odmowy jego udzielenia.
- 45 W tych okolicznościach zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dyrektywę tę należy interpretować z uwzględnieniem, oprócz brzmienia przepisów, o których mowa w dwóch poprzednich punktach niniejszego wyroku, kontekstu, w jaki się one wpisują, oraz celów regulacji, którego część stanowią (wyroki: z dnia 7 czerwca 2005 r., *VEMW i in.*, C-17/03, EU:C:2005:362, pkt 41; z dnia 21 stycznia 2021 r., *Niemcy/Esso Raffinage*, C-471/18 P, EU:C:2021:48, pkt 81).
- 46 Co się tyczy, w drugiej kolejności, kontekstu, w jaki wpisują się definicje zawarte w art. 1 ust. 2 lit. a) i c) wspomnianej dyrektywy, należy przede wszystkim zauważyć, że – jak wynika z całości przepisów tej dyrektywy – decyzja w sprawie zezwolenia na inwestycję powinna zostać podjęta po przeprowadzeniu całego procesu oceny przedsięwzięć mogących powodować znaczące skutki w środowisku, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy.

- 47 Z przepisów tych wynika zatem, że zezwolenie na przedsięwzięcie jest zwieńczeniem procesu decyzyjnego, który rozpoczyna się wraz ze złożeniem stosownego wniosku przez wykonawcę i który, z proceduralnego punktu widzenia, obejmuje wszystkie czynności konieczne do rozpatrzenia tego wniosku.
- 48 Ze wspomnianych przepisów wynika ponadto, że już nie z proceduralnego, ale z materialnoprawnego punktu widzenia ten proces decyzyjny powinien doprowadzić właściwy organ do uwzględnienia w pełni skutków dla środowiska, jakie mogą wywierać przedsięwzięcia podlegające podwójnemu obowiązkowi przeprowadzenia oceny i uzyskania zezwolenia przewidzianemu w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 44 opinii.
- 49 I tak w art. 2 ust. 1 tej dyrektywy wspomniano w sposób ogólny o „znaczących skutkach w środowisku”, jakie mogą wywierać te przedsięwzięcia, bez konkretnego odniesienia do takiego czy innego rodzaju znaczących skutków i bez wyraźnego wykluczenia z zakresu zastosowania tego przepisu takiego czy innego rodzaju znaczących skutków. Podobnie art. 3 rzeczonyj dyrektywy odnosi się w sposób ogólny do „bezpośrednich i pośrednich” skutków tych przedsięwzięć dla środowiska.
- 50 Wynika z tego, że proces decyzyjny ustanowiony w dyrektywie 2011/92 powinien dotyczyć w szczególności znaczących skutków, jakie przedsięwzięcie poddane temu procesowi może wyrzucić na faunę i florę występującą na różnych obszarach, których przedsięwzięcie to może dotyczyć, takich jak strefa, w której jest ono umiejscowione, lub obszary do niej przylegające, co uznano już zresztą w orzecznictwie Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 24 listopada 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-404/09, EU:C:2011:768, pkt 84–87).
- 51 To zresztą z tego powodu art. 5 dyrektywy 2011/92 nakłada na wykonawcę obowiązek dostarczenia właściwym władzom konkretnych informacji na ten temat.
- 52 Wynika z tego, że w szczególnym przypadku, gdy realizacja przedsięwzięcia podlegającego podwójnemu obowiązkowi przeprowadzenia oceny i uzyskania zezwolenia, o którym mowa w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/92, wymaga od wykonawcy wystąpienia z wnioskiem o przyznanie odstępstwa od środków ochrony gatunków zwierząt i roślin przewidzianych w przepisach prawa krajowego zapewniających transpozycję art. 12 i 13 dyrektywy 92/43, wobec czego przedsięwzięcie to może wywierać skutki dla tych gatunków, ocena tego przedsięwzięcia powinna dotyczyć w szczególności owych skutków.
- 53 Bez znaczenia jest zatem to, że w samej dyrektywie 92/43 nie przewidziano obowiązku oceny skutków, jakie odstępstwo to może mieć dla danych gatunków, ponieważ dyrektywa ta ma zakres autonomiczny w stosunku do zakresu dyrektywy 2011/92 i ma zastosowanie bez uszczerbku dla ustanowionego w tej drugiej dyrektywie obowiązku oceny oddziaływania na środowisko, którego zakres zastosowania jest ogólny, jak wynika z orzecznictwa Trybunału (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 września 1999 r., Komisja/Irlandia, C-392/96, EU:C:1999:431, pkt 71; z dnia 31 maja 2018 r., Komisja/Polska, C-526/16, niepublikowany, EU:C:2018:356, pkt 72; z dnia 12 czerwca 2019 r., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, pkt 52).
- 54 Wreszcie z analizy kontekstu, w jaki wpisują się przepisy, do których odnosi się sąd odsyłający w pytaniu pierwszym, wynika, że ocena oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko może zostać przeprowadzona nie tylko w ramach postępowania prowadzącego do wydania decyzji o udzieleniu zezwolenia, o którym mowa w art. 1 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2011/92, ale również

w ramach postępowania prowadzącego do wydania decyzji poprzedzającej wydanie owej decyzji o udzieleniu zezwolenia, w którym to przypadku poszczególne decyzje mogą zostać uznane za część złożonego procesu decyzyjnego w tym znaczeniu, że przebiega on w kilku etapach (zob. analogicznie wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 47, 52 i 53; z dnia 17 marca 2011 r., *Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in.*, C-275/09, EU:C:2011:154, pkt 32).

- 55 Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2011/92 przewiduje bowiem wyraźnie, że ta ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi krajowymi procedurami wydawania zezwoleń, z czego wynika, po pierwsze, że ocena ta niekoniecznie musi być przeprowadzana w ramach procedury ustanowionej specjalnie w tym celu, a po drugie, że nie musi ona także być przeprowadzana w ramach jednej procedury.
- 56 Państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania pozwalającym im na określenie warunków proceduralnych, w jakich dokonywana jest taka ocena, oraz rozdzielenie związanych z nią kompetencji pomiędzy kilka organów, w szczególności poprzez przyznanie każdemu z nich uprawnień decyzyjnych w tej dziedzinie, jak stwierdził już Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., *Komisja/Irlandia*, C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 72–74).
- 57 Jednakże korzystanie z tego zakresu uznania powinno odpowiadać wymogom ustanowionym w dyrektywie 2011/92 i zapewniać pełne poszanowanie ustanowionych w niej celów (wyrok z dnia 3 marca 2011 r., *Komisja/Irlandia*, C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 75).
- 58 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że w każdym wypadku ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna z jednej strony być pełna, a z drugiej strony zostać przeprowadzona przed wydaniem decyzji zezwalającej na to przedsięwzięcie (zob. podobnie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., *Komisja/Irlandia*, C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 76–77).
- 59 Wynika z tego, że w przypadku gdy państwo członkowskie powierza uprawnienie do dokonania częściowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i do wydania decyzji po przeprowadzeniu tej częściowej oceny organowi innemu niż ten, któremu powierza uprawnienie do udzielenia zezwolenia na to przedsięwzięcie, decyzja ta musi zostać wydana przed wydaniem zezwolenia na to przedsięwzięcie. W przeciwnym wypadku podstawa wydania tego zezwolenia byłaby bowiem niekompletna, a tym samym zezwolenie to nie spełniałoby mających zastosowanie wymogów (zob. podobnie wyrok z dnia 3 marca 2011 r., *Komisja/Irlandia*, C-50/09, EU:C:2011:109, pkt 81, 84).
- 60 Po drugie, z art. 3 dyrektywy 2011/92 wynika wyraźnie, że obowiązek przeprowadzenia pełnej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, o której mowa w pkt 48 i 58 niniejszego wyroku, oznacza, że konieczne jest uwzględnienie nie tylko każdego z rozpatrywanych indywidualnie skutków tego przedsięwzięcia, lecz również interakcji tych skutków między sobą, a zatem oddziaływania całości tego przedsięwzięcia na środowisko. Podobnie załącznik IV do dyrektywy 2011/92 nakłada na wykonawcę obowiązek dostarczenia informacji w szczególności na temat wzajemnych oddziaływań, jakie przedsięwzięcie może jednocześnie wywierać na różne składniki środowiska, takie jak fauna i flora.
- 61 Ta całościowa ocena może doprowadzić właściwy organ do uznania, że biorąc pod uwagę interakcje lub wzajemne powiązania między różnymi skutkami przedsięwzięcia dla środowiska naturalnego, skutki te należy oceniać w sposób bardziej lub mniej rygorystyczny, w zależności od przypadku, niż sposób, w jaki ten czy inny skutek, rozpatrywany odrębnie, został wstępnie oceniony.

- 62 Wynika z tego, że w przypadku gdy państwo członkowskie powierza uprawnienie do przeprowadzenia częściowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i do wydania decyzji po przeprowadzeniu tej częściowej oceny organowi innemu niż ten, któremu powierzono uprawnienie do udzielenia zezwolenia na to przedsięwzięcie, ta częściowa ocena i ta wstępna decyzja nie mogą przesądzać, po pierwsze, o całościowej ocenie, którą organ właściwy do udzielenia zezwolenia na przedsięwzięcie powinien w każdym razie przeprowadzić, a po drugie, o treści decyzji wydanej po przeprowadzeniu tej całościowej oceny, jak zauważyła zasadniczo rzeczniczka generalna w pkt 73 i 74 opinii.
- 63 W niniejszej sprawie stwierdzenia zawarte w postanowieniu odsyłającym, w szczególności te streszczone w pkt 30 niniejszego wyroku, jak również brzmienie pytania pierwszego wskazują, że wymogi te są najwyraźniej spełnione, z zastrzeżeniem kontroli tych ustaleń, jaką powinien przeprowadzić sąd odsyłający. Z informacji tych wynika bowiem, po pierwsze, że zezwolenie na przedsięwzięcie takie jak to, o którym mowa w postępowaniu głównym, nie może zostać udzielone bez uzyskania przez wykonawcę decyzji zezwalającej mu na odstępstwo od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków, co oznacza, że decyzja ta musi zostać wydana przed udzieleniem owego zezwolenia. Po drugie, organ właściwy do udzielenia zezwolenia na to przedsięwzięcie zachowuje możliwość dokonania oceny jego oddziaływania na środowisko w sposób bardziej rygorystyczny niż uczyniono to w rzeczonyj decyzji.
- 64 Co się tyczy, w trzeciej i ostatniej kolejności, celów realizowanych przez dyrektywę 2011/92, a w szczególności jej podstawowego celu polegającego na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi poprzez ustanowienie minimalnych wymogów oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko, wykładnia, która wynika z elementów kontekstu zbadanych w pkt 46–63 niniejszego wyroku, przyczynia się do realizacji takiego celu, gdyż umożliwia państwom członkowskim powierzenie stosownemu organowi, z wyprzedzeniem i w sposób ukierunkowany, podejmowania decyzji w sprawie oddziaływania na środowisko przedsięwzięć, które należy poddać ocenie, a jednocześnie pozostawienie w gestii organu właściwego do udzielania zezwoleń na realizację takich przedsięwzięć zadania, jakim jest przeprowadzenie pełnej i ostatecznej oceny.
- 65 W przypadku negatywnego wyniku takiej częściowej oceny wykonawca może bowiem albo zrezygnować ze swego przedsięwzięcia bez konieczności kontynuowania złożonego procesu oceny i uzyskiwania zezwolenia ustanowionego w dyrektywie 2011/92, albo zmodyfikować to przedsięwzięcie w taki sposób, aby zaradzić negatywnym skutkom unaocznionym w owej częściowej ocenie, przy czym to na właściwym organie spoczywać będzie ostatecznie obowiązek wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego zmienionego przedsięwzięcia. Natomiast w przypadku wyniku pozytywnego organ ten może uwzględnić uprzednio podjętą decyzję, mimo że nie jest on nią związany ani w odniesieniu do końcowej oceny, ani w odniesieniu do skutków prawnych, jakie należy z niej wyciągnąć. Istnienie częściowej oceny prowadzącej do wydania wstępnej decyzji może zatem stanowić we wszystkich przypadkach element przyczyniający się do poprawy jakości, skuteczności i spójności procedury oceny i udzielania zezwoleń.
- 66 W świetle wszystkich powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi następująco: dyrektywę 2011/92 należy interpretować w ten sposób, iż decyzja wydana na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 92/43 i zezwalająca wykonawcy na odstępstwo od przyjęcia środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, jest elementem procesu udzielania zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy, w sytuacji gdy z jednej strony realizacja rzeczonyj przedsięwzięcia nie może mieć miejsca bez

uzyskania tej decyzji przez wykonawcę, a z drugiej strony organ właściwy do udzielenia zezwolenia na takie przedsięwzięcie zachowuje możliwość przeprowadzenia bardziej rygorystycznej oceny jego oddziaływania na środowisko niż ocena przedstawiona w owej decyzji.

W przedmiocie pytania drugiego

- 67 Poprzez pytanie drugie, zadane na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2011/92, z uwzględnieniem w szczególności jej art. 6 i 8, należy interpretować w ten sposób, że wydanie wstępnej decyzji zezwalającej wykonawcy na odstępstwo od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy nie musi być poprzedzone udziałem społeczeństwa, pod warunkiem że ów udział zostanie zapewniony przed przyjęciem decyzji, którą ma podjąć organ właściwy do udzielenia ewentualnego zezwolenia na to przedsięwzięcie.
- 68 W tym względzie art. 6 dyrektywy 2011/92 przewiduje w szczególności, w ust. 2 i 3, że wszystkie informacje dotyczące przedsięwzięć objętych ustanowionym w tej dyrektywie podwójnym obowiązkiem przeprowadzenia oceny i uzyskania zezwolenia powinny być, w zależności od przypadku, podane do wiadomości społeczeństwa lub udostępnione publicznie „we wstępnej fazie procedur podejmowania decyzji [...], a najpóźniej, gdy można zasadnie oczekiwać przedłożenia tego rodzaju informacji”. Artykuł ten stanowi ponadto, w ust. 4, że „[z]ainteresowana społeczność otrzymuje wczesne i skuteczne możliwości udziału w procedurach podejmowania decyzji [...], 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”.
- 69 Z kolei art. 8 tej dyrektywy stanowi, że wyniki konsultacji i informacje zebrane w szczególności dzięki udziałowi społeczeństwa są brane pod uwagę przez właściwy organ przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu lub odmowie udzielenia zezwolenia na realizację danego przedsięwzięcia.
- 70 Jak wynika z tych przepisów, nakładają one na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, w ramach procesu oceny i udzielania zezwoleń na realizację przedsięwzięć podlegających dyrektywie 2011/92, udziału społeczeństwa spełniającego wszystkie wymogi.
- 71 Po pierwsze, zarówno podanie do wiadomości społeczeństwa czy publiczne udostępnienie informacji stanowiących podstawę tego udziału, jak i umożliwienie społeczeństwu przedstawienia uwag i opinii w przedmiocie tych informacji, a także, ogólniej, w przedmiocie danego przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko, powinny nastąpić we wstępnej fazie postępowania, a w każdym razie przed podjęciem decyzji w sprawie zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia.
- 72 Po drugie, wspomniany udział musi być skuteczny, co oznacza, że społeczeństwo powinno mieć możliwość wypowiedzenia się na temat danego przedsięwzięcia oraz jego oddziaływania na środowisko nie tylko w sposób użyteczny i kompletny, ale też w momencie, w którym wszystkie opcje są jeszcze możliwe do uwzględnienia.
- 73 Po trzecie, wynik tego udziału powinien zostać uwzględniony przez właściwy organ przy podejmowaniu decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia zezwolenia na realizację danego przedsięwzięcia.

- 74 Tymczasem te różne wymogi mogą okazać się trudniejsze do pogodzenia w kontekście złożonego procesu decyzyjnego, jeśli uwzględni się poszczególne etapy tego procesu oraz podział kompetencji między różnymi organami, które mają w nim uczestniczyć.
- 75 Jest tak w szczególności w przypadku, gdy dany organ ma ocenić na wstępnym lub pośrednim etapie takiego procesu decyzyjnego jedynie część skutków, jakie dane przedsięwzięcie wywiera na środowisko. W takim przypadku udział społeczeństwa może bowiem odnosić się jedynie do tej części skutków wywieranych przez to przedsięwzięcie na środowisko, która wchodzi w zakres kompetencji danego organu, z pominięciem nie tylko części, która nie wchodzi w zakres tych kompetencji, lecz również wzajemnego oddziaływania i wzajemnych relacji między obiema tymi częściami.
- 76 W takim przypadku należy uznać, że wymóg udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji na wczesnym etapie tego procesu powinien być interpretowany i stosowany w sposób zgodny z równie istotnym wymogiem skutecznego udziału społeczeństwa w tym procesie.
- 77 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że w przypadku gdy dane przedsięwzięcie jest przedmiotem wieloetapowego procesu decyzyjnego, charakteryzującego się wydaniem najpierw decyzji głównej, a następnie decyzji wykonawczej, nałożony w dyrektywie 2011/92 obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania tego przedsięwzięcia na środowisko powinien co do zasady zostać wykonany przed wydaniem decyzji głównej, chyba że na tym etapie nie jest jeszcze możliwe zidentyfikowanie i dokonanie oceny wszystkich skutków danego przedsięwzięcia, w którym to przypadku ocena wszystkich jego skutków powinna zostać przeprowadzona przed wydaniem decyzji wykonawczej (wyroki: z dnia 7 stycznia 2004 r., Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, pkt 52, 53; z dnia 28 lutego 2008 r., Abraham i in., C-2/07, EU:C:2008:133, pkt 26; z dnia 29 lipca 2019 r., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, pkt 85, 86).
- 78 Tymczasem przewidziany w tej dyrektywie obowiązek udziału społeczeństwa jest ściśle związany z tym obowiązkiem oceny, jak wynika z pkt 47 i 68 niniejszego wyroku.
- 79 Biorąc pod uwagę ten związek, należy uznać analogicznie, że w przypadku, o którym mowa w pkt 75 niniejszego wyroku, przewidziany w art. 6 dyrektywy 2011/92 wymóg udziału społeczeństwa w procesie decyzyjnym na wczesnym etapie tego procesu nie oznacza, że udział społeczeństwa powinien poprzedzać przyjęcie wstępnej decyzji dotyczącej części skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na środowisko, pod warunkiem że ów udział będzie skuteczny, co oznacza, po pierwsze, że będzie on miał miejsce przed wydaniem decyzji przez organ właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia, po drugie, że umożliwi on społeczeństwu wypowiedzenie się w sposób użyteczny i kompletny w przedmiocie wszystkich skutków, jakie rzeczony przedsięwzięcie wywiera na środowisko, i po trzecie, że organ właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację takiego przedsięwzięcia będzie w stanie w pełni wziąć pod uwagę ów udział.
- 80 Wyłącznie do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie, a zatem czy społeczeństwo mogło wypowiedzieć się w użyteczny i kompletny sposób w przedmiocie wszystkich skutków środowiskowych przedsięwzięcia, o którym mowa w postępowaniu głównym, między dniem wydania wstępnej decyzji, na mocy której wykonawcy zezwolono na odstępstwo od mających zastosowanie środków ochrony gatunków w celu realizacji tego przedsięwzięcia, a dniem, w którym organ właściwy do udzielenia zezwolenia na realizację wspomnianego przedsięwzięcia zajął stanowisko w tej kwestii.

- 81 W świetle wszystkich powyższych rozważań odpowiedź na pytanie drugie brzmi następująco: dyrektywę 2011/92, z uwzględnieniem w szczególności jej art. 6 i 8, należy interpretować w ten sposób, że wydanie wstępnej decyzji zezwalającej wykonawcy na odstępstwo od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy nie musi być poprzedzone udziałem społeczeństwa, pod warunkiem że ów udział zostanie zapewniony w skuteczny sposób przed przyjęciem decyzji, którą ma podjąć organ właściwy do udzielenia ewentualnego zezwolenia na to przedsięwzięcie.

W przedmiocie kosztów

- 82 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Dyrektywę 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 decyzja wydana na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory i zezwalająca wykonawcy na odstąpienie od przyjęcia środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu zrealizowania przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2011/92, jest elementem procesu udzielania zezwolenia na realizację tego przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy, w sytuacji gdy z jednej strony realizacja rzeczonoego przedsięwzięcia nie może mieć miejsca bez uzyskania tej decyzji przez wykonawcę, a z drugiej strony organ właściwy do udzielenia zezwolenia na takie przedsięwzięcie zachowuje możliwość przeprowadzenia bardziej rygorystycznej oceny jego oddziaływania na środowisko niż ocena przedstawiona w owej decyzji.**
- 2) **Dyrektywę 2011/92, z uwzględnieniem w szczególności jej art. 6 i 8, należy interpretować w ten sposób, że wydanie wstępnej decyzji zezwalającej wykonawcy na odstępstwo od środków mających zastosowanie w dziedzinie ochrony gatunków w celu realizacji przedsięwzięcia w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy nie musi być poprzedzone udziałem społeczeństwa, pod warunkiem że ów udział zostanie zapewniony w skuteczny sposób przed przyjęciem decyzji, którą ma podjąć organ właściwy do udzielenia ewentualnego zezwolenia na to przedsięwzięcie.**

Podpisy