Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 8 listopada 2012 r.[1]

Sprawa C-420/11

Jutta Leth
przeciwko
Republik Österreich
i
Land Niederösterreich

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberster Gerichtshof (Austria)]

Środowisko naturalne — Dyrektywa 85/337/EWG — Ocena skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne — Pozwolenie na realizację przedsięwzięcia mimo braku oceny jego wpływu na środowisko naturalne — Cele oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne — Włączenie ochrony jednostek przed spadkiem wartości dóbr

I – Wprowadzenie

1. W przypadkach gdy dyrektywa 85/337[2] nakłada obowiązek dokonania oceny skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na środowisko naturalne, jednak taka ocena nie zostanie przeprowadzona, przedsięwzięcie to nie może zostać zrealizowane[3]. Podobnie – zgodnie z tym, co Trybunał miał już okazję stwierdzić w przeszłości – dane państwo członkowskie jest zobowiązane do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku nieprzeprowadzenia oceny skutków dla środowiska naturalnego[4]. Czy obowiązek ten powinien jednak obejmować odszkodowanie za utratę wartości domu, do której doszło w następstwie realizacji przedsięwzięcia niebędącego przedmiotem oceny? Oto pytanie, jakie należy rozstrzygnąć w niniejszej sprawie.

2. Punktem wyjściowym jest tu nieruchomość, której wartość zmniejszyła się z powodu hałasu generowanego przez znajdujące się opodal lotnisko. Od momentu wejścia w życie dyrektywy 85/337 lotnisko to było wielokrotnie rozbudowywane bez przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko, a ruch lotniczy znacznie się zwiększył.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dyrektywa Rady 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), zmieniona dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 156, s. 17). Powyższe dyrektywy zostały uchylone i ujednolicone dyrektywą 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.

3 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie C-41/11 Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, pkt 46, 47.

4 — Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. s. I-723, pkt 66.

3. Wątpliwości sądu odsyłającego w zakresie odpowiedzialności państwa za spowodowane w ten sposób szkody dotyczą głównie realizowanego przez dyrektywę 85/337 celu ochrony. Sprowadzają się one do kwestii, czy naruszenie dyrektywy mającej na celu zapobieżenie szkodliwym skutkom dla środowiska może prowadzić do odszkodowania za szkody ekonomiczne. W tym zakresie istotny jest normatywny charakter dyrektywy 85/337: dyrektywa ta zawiera bowiem jedynie przepisy proceduralne, a nie materialne wymogi dotyczące rozpatrywanych przedsięwzięć.

II – Ramy prawne

4. Dyrektywa 85/337 nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących odszkodowań. Artykuł 3 tej dyrektywy określa jednak przedmiot oceny wpływu na środowisko w następujący sposób:

„Ocena wpływu 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, wody, powietrza, klimatu i krajobrazu;

— dóbr materialnych i dziedzictwa kultury;

— oddziaływania między elementami wymienionymi w tiret pierwszym, drugim i trzecim”.

5. Artykuł 5 ust. 1 i 3 dyrektywy 85/337 wskazuje, jakie informacje jest zobowiązany dostarczyć wykonawca:

„1. W przypadku przedsięwzięć, które stosownie do art. 4 muszą podlegać ocenie wpływu na środowisko […], państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia, że wykonawca dostarczy we właściwej formie informacje wyszczególnione w załączniku IV […].

2. […]

3. Informacje, które mają być dostarczone przez wykonawcę, zgodnie z ust. 1, zawierają co najmniej:

— […]

— dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które mogą być spowodowane w środowisku przez to przedsięwzięcie;

— […]”.

6. Artykuł 6 dyrektywy 85/337 reguluje kwestię udziału społeczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na art. 6 ust. 3 tej dyrektywy, który dotyczy informowania społeczeństwa:

„Państwa członkowskie zapewniają, że w odpowiednich ramach czasowych są udostępniane zainteresowanej społeczności następujące informacje:

a) wszelkie informacje zebrane na podstawie art. 5;

b) zgodnie z ustawodawstwem krajowym, główne sprawozdania i porady wydane właściwej władzy lub władzom w czasie, kiedy zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu;

c) zgodnie z przepisami dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie dostępu społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska […], informacji innych niż te określone w ust. 2 niniejszego artykułu, które mają związek z decyzją zgodnie z art. 8 oraz które zostają udostępnione tylko po czasie [tym], kiedy [jak] zainteresowana społeczność została poinformowana zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu".

7. Punkty 3 i 4 załącznika IV do dyrektywy 85/337 konkretyzują informacje, o których mowa w art. 5 tej dyrektywy:

„3. Opis aspektów środowiska, na które może w znaczący sposób oddziaływać wnioskowane przedsięwzięcie, obejmujący w szczególności zaludnienie, faunę, florę, glebę, wodę, powietrze, czynniki klimatyczne, dobra materialne, włącznie z dziedzictwem architektonicznym i archeologicznym, krajobraz oraz wzajemne oddziaływanie między tymi czynnikami.

4. Opis możliwych znaczących skutków środowiskowych wnioskowanego przedsięwzięcia wynikających z:

— istnienia inwestycji;

— korzystania z zasobów naturalnych;

— emisji zanieczyszczeń, tworzenia uciążliwości i unieszkodliwiania odpadów;

oraz informacja wykonawcy odnośnie do prognozowania metod zastosowanych w celu oceny skutków wywieranych na środowisko".

8. Termin „opis" występujący w pkt 4 załącznika IV do dyrektywy 85/337 został wyjaśniony w towarzyszącym mu przypisie w następujący sposób: „[o]pis ten powinien obejmować bezpośrednie i wszelkie [ewentualnie] pośrednie, wtórne, kumulatywne, krótko-, średnio- i długookresowe, stałe i czasowe, pozytywne i negatywne skutki przedsięwzięcia".

III – Stan faktyczny i postanowienie odsyłające

9. Jutta Leth zamieszkuje w domu położonym nieopodal lotniska Wien-Schwechat (Austria). Już w okresie obowiązywania dyrektywy 85/337 w jej poszczególnych brzmieniach lotnisko to było przebudowywane na skutek rozmaitych działań mających na celu jego rozbudowę, przy czym wpływ tych poszczególnych działań na środowisko nie został poddany ocenie zgodnie z tą dyrektywą.

10. Jutta Leth żąda obecnie od państwa austriackiego i landu Niederösterreich odszkodowania za szkodę powstałą wskutek spadku wartości jej nieruchomości z powodu hałasu lotniczego i uzasadnia to roszczenie tym, że zgodnie z omawianą dyrektywą wpływ projektu rozbudowy na środowisko powinien był zostać poddany ocenie.

11. W ramach tego postępowania Oberster Gerichtshof, sam nie zbadawszy konieczności przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko, wystąpił z następującym pytaniem:

„Czy art. 3 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że:

1. pojęcie dóbr materialnych obejmuje jedynie ich substancję, czy też również ich wartość,

2. ocena wpływu na środowisko ma na celu również ochronę jednostki przed wystąpieniem szkody majątkowej wskutek zmniejszenia wartości należącej do niej nieruchomości?

12. W niniejszej sprawie uwagi na piśmie zostały przedłożone przez J. Leth, land Niederösterreich, Republikę Czeską, Irlandię, Republikę Grecką, Republikę Włoską, Republikę Łotewską, Republikę Austrii, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz przez Komisję Europejską. Ci sami uczestnicy postępowania, z wyjątkiem Włoch i Łotwy, wzięli udział także w rozprawie, która odbyła się w dniu 17 października 2012 r.”.

IV – Ocena prawna

A – *W przedmiocie pytania pierwszego: pojęcie dóbr materialnych*

13. W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy pojęcie dóbr materialnych użyte w art. 3 dyrektywy 85/337 obejmuje jedynie ich substancję, czy też również ich wartość.

14. Artykuł 3 dyrektywy 85/337 definiuje treść oceny wpływu na środowisko. Ocena ta określa, opisuje i ocenia skutki przedsięwzięcia dla rozmaitych elementów, w tym dóbr materialnych.

15. Pierwsze pytanie prejudycjalne sprowadza się zatem do kwestii, czy ocena wpływu na środowisko musi także obejmować ocenę wpływu wywieranego przez dane przedsięwzięcie na wartość dóbr materialnych.

16. Istotą postępowania głównego nie jest niezbędna treść oceny wpływu na środowisko, lecz to, czy całkowity brak przeprowadzenia takiej oceny może powodować powstanie roszczenia o odszkodowanie. Irlandia stoi na stanowisku, że taka kwestia jest czysto hipotetyczna i co za tym idzie – niedopuszczalna.

17. Pośrednio wykładnia pojęcia dóbr materialnych jest jednak niezaprzeczalnie związana z centralnym zagadnieniem omawianym we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które dotyczy tego, w jakim zakresie naruszenie dyrektywy 85/337 może uzasadniać roszczenia o odszkodowanie za spadek wartości dóbr materialnych. Gdyby ocena wpływu na środowisko obligatoryjnie obejmowała badanie ryzyka deprecjacji, byłoby bowiem łatwiej uzasadnić tego rodzaju obowiązek odszkodowania, niż gdyby tego rodzaju szkody mogły zostać w niej pominięte. Z tego względu Trybunał powinien odpowiedzieć na to pytanie.

18. Komisja słusznie podnosi, że pojęcie dóbr materialnych niekoniecznie ogranicza się – jak w prawie niektórych państw członkowskich – do substancji każdorazowo rozpatrywanego dobra. Jednolite stosowanie prawa Unii wymaga, by pojęcia użyte w przepisie, który nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich mającego na celu ustalenie jego sensu i zakresu, były co do zasady interpretowane w sposób autonomiczny i jednolity w całej Unii, przy czym wykładnia ta winna być dokonywana z uwzględnieniem kontekstu przepisu i celu, jakiemu służy dane uregulowanie [5].

19. Należy także zgodzić się z Komisją, że zgodnie z art. 3 dyrektywy 85/337 należy dokonać oceny skutków hałasu powodowanego przez ruch lotniczy na korzystanie z budynków przez ludzi. Używanie to stanowi bowiem wzajemne powiązanie czynników: istoty ludzkie i dobra materialne, które należy uwzględnić na podstawie tego przepisu.

20. Jak trafnie wskazują jednak niektórzy inni uczestnicy postępowania, rozszerzenie przeprowadzanej oceny na *wartość* dóbr materialnych nie jest zgodne z celem dyrektywy 85/337 ani nie może też zostać wywiedzione z brzmienia tej ostatniej.

5 — Wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917, pkt 43.

21. Dyrektywa 85/337 nakierowana jest, zgodnie z jej art. 1 ust. 1 oraz motywami pierwszym i szóstym, na ocenę skutków wywieranych przez określone przedsięwzięcia na środowisko; w tym celu należy przedstawić informacje określone w art. 5 i załączniku IV do tej dyrektywy. W związku z powyższym można się skłaniać do uwzględnienia tylko takich skutków w zakresie dóbr materialnych, które z uwagi na swój charakter mogą być istotne dla środowiska naturalnego. Hałas jest na to dobrym przykładem. W przypadku gdy hałas niszczy siedliska naturalne, okoliczność ta podlega ocenie [6]. To samo powinno odnosić się do dóbr materialnych używanych przez ludzi, takich jak na przykład domy mieszkalne czy ogrody.

22. Również kryteria pozwalające na ustalenie, czy wymienione w załączniku II do dyrektywy 85/337 mniej znaczące przedsięwzięcia podlegają ocenie wpływu na środowiska, przemawiają przeciwko rozszerzeniu takiej oceny na deprecjację dóbr materialnych. Kryteria te zostały zdefiniowane w załączniku III do tej dyrektywy i zalicza się do nich czynniki, takie jak korzystanie z zasobów naturalnych, produkcję odpadów, zanieczyszczenia i zagrożenia, ryzyko wypadku czy zdolność absorpcji środowiska naturalnego, jednak nie ekonomiczne następstwa tych skutków.

23. Argumentując za rozciągnięciem oceny wpływu na środowisko na skutki ekonomiczne, Komisja powołuje się natomiast na to, że Trybunał wielokrotnie wskazywał już, iż zakres stosowania dyrektywy 85/337 jest szeroki, a jej cel dalekosiężny [7]. Orzecznictwo to dotyczy jednak skutków wywieranych przez przedsięwzięcia na środowisko naturalne [8]. Nic nie wskazuje na to, by można je było rozciągnąć na ich następstwa ekonomiczne.

24. A zatem należy dokonać rozróżnienia między skutkami w zakresie środowiska i skutkami ekonomicznymi. Nawet jeżeli te ostatnie stanowią konsekwencje skutków wywieranych na środowisko, wykraczają one poza cel dyrektywy 85/337, jakim jest zagwarantowanie przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko.

25. W rezultacie na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że przewidziana w art. 3 dyrektywy 85/337 ocena wpływu na środowisko nie obejmuje badania skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na wartość dóbr materialnych.

B – *W przedmiocie pytania drugiego: szkody majątkowe i dyrektywa 85/337*

26. Pytanie drugie dotyczy sedna problemu rozstrzyganego w postępowaniu głównym. Oberster Gerichtshof dąży do ustalenia, czy art. 3 dyrektywy 85/337 można interpretować w ten sposób, że ocena wpływu na środowisku ma na celu także ochronę jednostki przed wystąpieniem szkody majątkowej wskutek zmniejszenia wartości należącej do niej nieruchomości.

27. W odróżnieniu od art. 2 ust. 1 lit. c) dyrektywy 89/665/EWG [9] dyrektywa 85/337 w żaden sposób nie wskazuje na to, by naruszenie obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko miało uzasadniać roszczenia odszkodowawcze.

6 — Zobacz wyrok z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-404/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-11853, pkt 84 i nast.

7 — Wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 31; z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 40; z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07 Abraham i in., Zb.Orz. s. I-1197, pkt 32, 42.

8 — Wyżej wymieniony w przypisie 7 wyrok w sprawie Abraham i in., pkt 43.

9 — Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395, s. 33), zmieniona dyrektywą Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 209, s. 1); zob. w tym zakresie wyrok z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie C-568/08 Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie i in., Zb.Orz. s. I-12655, pkt 87.

28. Niemniej jednak systemowi prawnemu utworzonemu na mocy traktatów właściwa jest zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia przez państwo prawa Unii [10]. Zgodnie z powyższym – nie zagłębiając się w szczegóły tamtej sprawy – Trybunał orzekł już w wyroku w sprawie Wells, że państwo członkowskie zobowiązane jest do naprawienia wszelkich szkód powstałych w wyniku niedokonania oceny wpływu na środowisko [11]. Wypowiedź ta nie może jednak być rozumiana w ten sposób, że w przypadku dyrektywy 85/337 nie muszą zachodzić przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii.

29. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo poszkodowanych do naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem prawa Unii Europejskiej przez państwo członkowskie uzależnione jest od spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie naruszona norma prawna Unii musi być dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie musi być wystarczająco istotne i musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez jednostki szkodą [12].

30. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy pierwszej z tych przesłanek. Należy wyjaśnić, czy przewidziany w dyrektywie 85/337 obowiązek dokonania oceny wpływu na środowisko ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom znajdującym się w sytuacji takiej jak J. Leth.

31. W konsekwencji pragnę rozpocząć od omówienia tego, w jakim zakresie jednostki mogą powoływać się na dyrektywę 85/337 (część 1). Następnie zajmę się realizowanym przez dyrektywę 85/337 celem ochrony (część 2) i wreszcie przeanalizuję kwestię znaczenia, jakie może mieć z punktu widzenia celu naruszonej normy fakt, że dyrektywa 85/337 reguluje jedynie procedurę dotyczącą zezwolenia na realizację przedsięwzięć, z pominięciem warunków materialnych (część 3).

1. W przedmiocie możliwości powołania się na dyrektywę 85/337

32. Podstawowym warunkiem tego, by norma mogła być dla poszkodowanych źródłem uprawnień, jest możliwość powołania się przez nich na tę normę.

33. W tym zakresie bezsporne jest, że jednostka może powołać się na obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko przewidziany w art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 w związku z art. 1 ust. 2 i art. 4 tej dyrektywy [13]. Dyrektywa 85/337 przyznaje zatem członkom zainteresowanej społeczności prawo do tego, by właściwe służby oceniły skutki wywierane przez dane przedsięwzięcie na środowisko i przeprowadziły w tym zakresie konsultacje z tą społecznością.

34. W tym względzie dyrektywa 85/337 różni się od przepisów dotyczących nadzoru bankowego, które zgodnie z wyrokiem w sprawie Paul, przywoływanym przez niektórych uczestników postępowania, nie mogą stwarzać po stronie klientów niewypłacalnego banku roszczeń odszkodowawczych. Inaczej niż w przypadku dyrektywy 85/337 jednostki nie mogą zatem powoływać się na przepisy omawiane w tamtym wyroku [14]. Ponadto w tamtej sprawie istniało szczególne uregulowanie dotyczące ochrony interesów majątkowych klientów banków, a mianowicie gwarancja depozytów [15]. Dyrektywa 85/337 nie zawiera żadnego tego rodzaju przepisu.

10 — Wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. s. I-5357, pkt 35; z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. s. I-1029, pkt 31; z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie C-429/09 Fuß, Zb.Orz. s. I-12167, pkt 45.

11 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Wells, pkt 66.

12 — Wyrok z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie C-470/03 AGM-COS.MET, Zb.Orz. s. I-2749, pkt 78; ww. w przypisie 10 wyrok w sprawie Fuß, pkt 47; ww. w przypisie 9 wyrok w sprawie Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie i in., pkt 87; wyrok z dnia 20 października 2011 r. w sprawie C-94/10 Danfoss i Sauer-Danfoss, Zb.Orz. s. I-9963, pkt 33.

13 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Wells, pkt 61. Zobacz podobnie także ww. w przypisie 7 wyrok w sprawie WWF, pkt 70 i nast.; ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Linster, pkt 33 i nast.

14 — Wyrok z dnia 12 października 2004 r. w sprawie C-222/02 Paul i in., Zb.Orz. s. I-9425, pkt 30, 42 i nast.; a także opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w tej sprawie z dnia 25 listopada 2003 r., pkt 124, 126, 129.

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Paul, pkt 27.

2. W przedmiocie realizowanego przez dyrektywę 85/337 celu ochrony

35. Biorące udział w postępowaniu państwa członkowskie i land Niederösterreich stoją jednak na stanowisku, że należy dokonać rozróżnienia między możliwością powołania się na przepisy prawa Unii z jednej strony a prawami w sensie orzecznictwa dotyczącego odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii z drugiej strony. Jak sugeruje już samo pytanie Oberster Gerichtshof, uważają one, że istotne jest, czy dyrektywa 85/337 ma na celu przyznanie jednostkom prawa do ochrony przed szkodami ekonomicznymi. Wątpią one jednak, by tak było.

36. Zaproponowana powyżej odpowiedź na pytanie pierwsze wyklucza na pierwszy rzut oka, by realizowany przez dyrektywę 85/337 cel ochrony obejmował również ochronę przed szkodami ekonomicznymi. Badanie wpływu na środowisko nakierowane jest w sposób oczywisty w pierwszym rzędzie na zmniejszenie szkód, które mogą wystąpić w środowisku. Jednakże nie wyklucza to objęcia celem dyrektywy także *określonych szkód ekonomicznych*. Takie szkody stanowią bowiem jedynie kolejny przejaw niektórych aspektów wpływu na środowisko.

37. A zatem przy zwiększaniu przepustowości lotniska hałas podlega badaniu na podstawie art. 3 i art. 5 ust. 1 dyrektywy 85/337 oraz pkt 3 i 4 załącznika IV do tej dyrektywy z tego względu, że stanowi on skutek dla ludzi, a dokładniej dla zainteresowanej społeczności. Nikt nie ma wątpliwości bowiem, że podobne skutki dla środowiska naturalnego zostałyby wzięte pod uwagę: w przypadku hałasu, powodującego, że określone siedlisko stanie się mniej atrakcyjne dla określonego gatunku i w konsekwencji będzie przez niego używane w mniejszym stopniu, przeprowadzenie badania byłoby konieczne [16].

38. Tymczasem w przypadku gdy z powodu hałasu lotniczego spada wartość nieruchomości, mamy do czynienia ze skutkiem ekonomicznym, który ma swoje źródło w fakcie, że dana posiadłość stała się mniej atrakcyjna dla ludzi. Od tego rodzaju szkody należy odróżnić szkody, które nie mają nic wspólnego ze skutkami wywieranymi przez dane przedsięwzięcie na środowisko, jak na przykład określone niekorzyści w zakresie konkurencji. Te ostatnie nie wykazują związku z realizowanym przez dyrektywę 85/337 celem ochrony.

39. Połączenie naruszenia dyrektywy 85/335 z roszczeniami odszkodowawczymi pozostaje ponadto w zgodzie z rozszerzającą wykładnią, której dyrektywa ta podlega w zakresie wywoływanych przez nią skutków prawnych. I tak, w ramach skargi dotyczącej nieprawidłowości lub braku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko sądy krajowe są zobowiązane przyjąć, w granicach autonomii proceduralnej, przewidziane prawem krajowym środki właściwe do zapobieżenia, by dane przedsięwzięcie mogło zostać zrealizowane bez dokonania wymaganej oceny wpływu na środowisko [17]. Jednocześnie w ramach procedury udzielania zezwolenia, która co do zasady nie przewiduje oceny wpływu na środowisko, należy a posteriori przeprowadzić wszelkie badania, które zostały pominięte na którymkolwiek z wcześniejszych etapów procedury dotyczącej tego samego przedsięwzięcia [18]. Możliwość oparcia roszczeń odszkodowawczych na naruszeniu dyrektywy 85/337 wzmocniłaby także dodatkowo wykonawczy charakter tej ostatniej [19]. Zawarta w wyroku w sprawie Wells opinia, że zaniechanie dokonania oceny wpływu na środowisko powoduje powstanie odpowiedzialności państwa [20], winna być postrzegana w tym właśnie kontekście.

16 — Zobacz ww. w przypisie 6 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii.

17 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne.

18 — Wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-275/09 Brussels Hoofdstedelijk Gewest i in., Zb.Orz. s. I-1753, pkt 37.

19 — Wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. s. I-6297, pkt 25–27; z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. s. I-6619, pkt 60, dotyczący roszczeń odszkodowawczych opartych na naruszeniu prawa kartelowego.

20 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.

40. Unikanie szkód ekonomicznych wynikających z hałasu lotniczego jest zatem objęte celem ochrony realizowanym przez dyrektywę 85/337.

3. W przedmiocie wymaganej kwalifikacji celu naruszonej normy

41. Nasuwa się jednak pytanie, czy cel naruszonej normy musi spełniać dodatkowy warunek, aby stanowić podstawę dla roszczeń odszkodowawczych.

42. Jakkolwiek – jak podkreśla Komisja – art. 3 dyrektywy 85/337 wymaga *oceny* wpływu na środowisko i wyniki takiej oceny należy, zgodnie z art. 8 tej dyrektywy, uwzględnić, wspomniana dyrektywa nie zawiera jednak żadnych przepisów dotyczących tego, jakie przedsięwzięcia w ogóle mogą być realizowane. W szczególności wbrew temu, co twierdzi Komisja, wymóg oceny wpływu na środowisko nie może być rozumiany jako zobowiązanie do zrównoważenia skutków w zakresie środowiska innymi czynnikami. W konsekwencji dyrektywa nie stoi na przeszkodzie wykonaniu przedsięwzięcia nawet wówczas, gdy w następstwie oceny wpływu na środowisko stwierdzone zostaną znaczące negatywne skutki dla środowiska.

43. Ten proceduralny charakter dyrektywy 85/337 mógłby stanowić przeszkodę dla roszczeń podnoszonych z tytułu odpowiedzialności państwa. Wynika to z orzecznictwa dotyczącego powstania pozaumownej odpowiedzialności *Unii*. Do powstania takiej odpowiedzialności także konieczne jest naruszenie normy, która jest dla jednostek źródłem uprawnień [21].

44. W tym kontekście Trybunał orzekł już w przeszłości, że ewentualnie niewystarczający charakter uzasadnienia aktu normatywnego nie pociąga za sobą odpowiedzialności Unii. Z perspektywy systemu środków odwoławczych uzasadnienie aktów instytucjonalnych ma na celu umożliwienie Trybunałowi dokonania kontroli ich zgodności z prawem w ramach art. 267 TFUE na korzyść jednostek, którym traktat stwarza możliwość wniesienia takiego środka odwoławczego [22]. Obowiązek uzasadnienia ma zatem przede wszystkim charakter pomocniczy, ponieważ pozwala na zapewnienie przestrzegania innych przepisów prawnych, których naruszenie może z kolei stanowić podstawę dla roszczeń odszkodowawczych.

45. Jednocześnie system podziału kompetencji między poszczególne instytucje Unii ma na celu zapewnienie poszanowania równowagi instytucjonalnej przewidzianej w traktacie, a nie ochronę jednostek. W konsekwencji nieprzestrzeganie równowagi instytucjonalnej nie może samo w sobie wystarczyć do powstania odpowiedzialności Unii względem zainteresowanych podmiotów gospodarczych [23]. Jednostki mogą jednak podważać ważność aktu Unii, powołując się na brak właściwości instytucji, która go wydała [24].

46. Powyższe przypadki łączy to, że naruszenie każdorazowo rozpatrywanej normy prawnej nie może spowodować spornej szkody. W istocie pierwotny akt może zostać wydany na nowo, tym razem z wystarczającym uzasadnieniem lub przez właściwą instytucję. Sama w sobie hipoteza, że właściwe organy, w przypadku gdyby nie doszło do tego uchybienia, mogłyby w wykonaniu przysługującego im

21 — Wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. s. I-5291, pkt 41; z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 173; a także z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-221/10 P Artegodan przeciwko Komisji i Niemcom, pkt 80.

22 — Wyroki: z dnia 15 września 1982 r. w sprawie 106/81 Kind przeciwko EWG, Rec. s. 2885, pkt 14; z dnia 6 czerwca 1990 r. w sprawie C-119/88 AERPO i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-2189, pkt 20.

23 — Wyrok z dnia 13 marca 1992 r. w sprawie C-282/90 Vreugdenhil przeciwko Komisji, Rec. s. I-1937, pkt 20 i nast.; ww. w przypisie 21 wyrok z dnia 19 kwietnia 2002 r. w sprawie Artegodan przeciwko Komisji, pkt 81.

24 — Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-39/03 P Komisja przeciwko Artegodan i in., Rec. s. I-7885, pkt 52.

ewentualnie uznania podjąć inną decyzję, nie wystarczy do powstania roszczenia odszkodowawczego. Nie istnieje bowiem prawo do tego, by domagać się od organów skorzystania z przysługującego im uznania w określony sposób [25]. A zatem bezwarunkowe roszczenie o zapobieżenie szkodom nie może zostać wywiedzione ani z obowiązku uzasadnienia, ani z równowagi instytucjonalnej.

47. Wprawdzie chodzi tutaj o aspekty, które także w przypadku związku przyczynowego musiałyby odgrywać pewną rolę, jednak Trybunał wydaje się dostrzegać w nich także zasadnicze cechy danych norm. Reasumując, z uwagi na swój charakter normy te nie mogą stanowić podstawy dla roszczeń odszkodowawczych.

48. Podobnie dyrektywa 85/337 nie stwarza prawa do bycia uchronionym przed niektórymi skutkami wywieranymi na środowisko, takimi jak zwiększenie hałasu lotniczego. Sama okoliczność, że do niektórych skutków środowiskowych dopuszczono z naruszeniem dyrektywy 85/337, nie powoduje powstania obowiązku naprawienia spowodowanych nimi szkód.

49. Dyrektywa 85/337 przyznaje jednak zainteresowanej społeczności prawo do tego, by skutki wywierane przez dane przedsięwzięcie na środowisko naturalne podlegały zbadaniu, oraz do tego, by skutki te zostały z nią skonsultowane.

50. Udział społeczeństwa służy przede wszystkim określeniu skutków środowiskowych we właściwym czasie, ale także pełni *funkcję zaalarmowania* zainteresowanej społeczności. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 3 dyrektywy 85/337 udział społeczeństwa obejmuje także udostępnienie zainteresowanej społeczności *informacji* na temat skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na środowisko. Właściwe organy muszą udostępnić wszystkie informacje, które wykonawca jest zobowiązany dostarczyć na podstawie art. 5 tej dyrektywy, oraz wszystkie inne użyteczne informacje znajdujące się w ich posiadaniu.

51. Niezależnie od tego, czy jednostki wypowiedzą się na temat danego przedsięwzięcia, mogą one dowiedzieć się – zapoznając się bezpośrednio z oceną wpływu na środowisko lub za pośrednictwem mediów – o skutkach wywieranych przez to przedsięwzięcie na środowisko. Mogą one następnie dostosować swoje przyszłe działanie, zabezpieczając się na przykład przed ewentualnymi szkodami. W dyrektywie owa funkcja jest szczególnie widoczna w jej w art. 9, który przewiduje, że społeczeństwo jest informowane o decyzji dotyczącej przyznania lub odmowy wydania zezwolenia na inwestycję oraz o podstawowych względach uzasadniających tę decyzję.

52. Naruszenie dyrektywy 85/337, które w sposób negatywny wpływa na tę funkcję alarmową, powinno zasadniczo zostać uznane za właściwe do uzasadnienia roszczeń odszkodowawczych.

53. Można sobie wyobrazić na przykład ocenę wpływu na środowisko, w której w sposób błędny stwierdzono, że przy wykonaniu przedsięwzięcia nie zostaną uwolnione do środowiska określone substancje trujące. Gdyby z powodu takiej oceny członkowie zainteresowanej społeczności powstrzymali się od podjęcia środków ostrożności, a następnie ponieśliby szkodę wynikającą właśnie z tych emisji, mogłoby dojść do powstania odpowiedzialności państwa. Podobnie musiałoby być w przypadku pominięcia dokonania wymaganej oceny wpływu na środowisko, która powinna była poinformować społeczeństwo o istnieniu takich zagrożeń. W takich wypadkach błędy popełnione przy stosowaniu dyrektywy 85/337 wykazują wymagany związek przyczynowy z powstałymi następnie szkodami.

25 — Zobacz podobnie w odniesieniu do kwestii uzasadnionych oczekiwań wyroki: z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02 Di Lenardo i Dilexport, Zb.Orz. s. I-6911, pkt 70; z dnia 22 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-182/03 i C-217/03 Belgia i Forum 187 przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5479, pkt 147; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-443/07 P Centeno Mediavilla i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10945, pkt 91; z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie C-496/08 P Angé Serrano i in. przeciwko Parlamentowi, Zb.Orz. s. I-1793, pkt 93.

54. W przypadku zwiększenia hałasu lotniczego można spodziewać się, że ludzie, którzy zostali dostatecznie ostrzeżeni, zrezygnują z osiedlenia się na rozpatrywanych obszarach lub zadbają przy budowie budynków o odpowiednią ochronę przed hałasem. W braku takiego ostrzeżenia, wynikającego z nieprzeprowadzenia wymaganej oceny wpływu na środowisko, powstanie roszczeń odszkodowawczych nie może zostać wykluczone.

55. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie dostarcza wskazówek co do tego, czy szkody będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym wynikają z naruszenia alarmowej funkcji oceny wpływu na środowisko. Niemniej jednak to do sądów krajowych należy ustalenie okoliczności faktycznych w tym zakresie.

56. Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć w następujący sposób: sama okoliczność, że do niektórych skutków środowiskowych dopuszczono z naruszeniem dyrektywy 85/337, nie powoduje powstania obowiązku naprawienia spowodowanych nimi szkód. Powstanie roszczeń odszkodowawczych wymaga bowiem dodatkowo, by z powodu błędów popełnionych przy stosowaniu dyrektywy 85/337 zainteresowana społeczność nie została w sposób dostateczny poinformowana o przewidywalnych skutkach środowiskowych.

V – Wnioski

57. Dyrektywa 85/337 nie nakłada obowiązku zbadania ekonomicznych następstw skutków środowiskowych. Jednakże następstwa ekonomiczne błędów popełnionych przy stosowaniu dyrektywy 85/337 mogą powodować powstanie roszczeń odszkodowawczych.

58. Proponuję zatem, by na pytania prejudycjalne Trybunał odpowiedział następująco:

1) Przewidziana w art. 3 dyrektywy Rady 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 2003/35/WE, ocena wpływu na środowisko nie obejmuje badania skutków wywieranych przez dane przedsięwzięcie na wartość dóbr materialnych.

2) Sama okoliczność, że do niektórych skutków środowiskowych dopuszczono z naruszeniem dyrektywy 85/337, nie powoduje jeszcze powstania obowiązku naprawienia spowodowanych nimi szkód. Powstanie roszczeń odszkodowawczych wymaga bowiem dodatkowo, by z powodu błędów popełnionych przy stosowaniu dyrektywy 85/337 zainteresowana społeczność nie została w sposób dostateczny poinformowana o przewidywalnych skutkach środowiskowych.