WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 12 maja 2011 r.*

W sprawie C-115/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Niemcy) postanowieniem z dnia 5 marca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 marca 2009 r., w postępowaniu:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

przeciwko

Bezirksregierung Arnsberg,

przy udziale

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 czerwca 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, przez D. Teßmera oraz B.W. Wegenera, Rechtsanwälte,

— w imieniu Bezirksregierung Arnsberg przez M.D. Bremeckera, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG przez Ch. Riese oraz U. Karpensteina, Rechtsanwälte,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez G. Karipsiadisa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Russo, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez J.B. Laignelota oraz G. Wilmsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40), zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 156, s. 17) (zwanej dalej „dyrektywą 85/337").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (związkiem na rzecz środowiska naturalnego i ochrony przyrody, stowarzyszeniem z kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia, zwanym dalej „związkiem na rzecz środowiska

naturalnego"), a Bezirksregierung Arnsberg dotyczącego zezwolenia przyznanego przez tę ostatnią Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (zwanej dalej „Trianel") na budowę i eksploatację elektrowni opalanej węglem kamiennym w Lünen.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zwana „konwencją z Aarhus", została podpisana w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124, s. 1).

4 Artykuł 9 tej konwencji stanowi:

„[…]

2. Każda ze stron zapewni, 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, innych postanowień [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.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej

kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających postanowienia jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

4. Dodatkowo, i bez naruszania postanowień ustępu 1, procedury, o których mowa powyżej w ustępach 1, 2 i 3, przewidują odpowiednie i prawnie skuteczne środki zaradcze, włączając w to, jeśli okaże się to potrzebne, wstrzymanie wykonania kwestionowanego działania, oraz są bezstronne, oparte na zasadzie równości, terminowe i niedyskryminacyjne ze względu na koszty. Rozstrzygnięcia regulowane niniejszym artykułem przedstawia się lub dokumentuje w formie pisemnej. Rozstrzygnięcia sądów i, tam gdzie to możliwe, innych organów są publicznie dostępne.

[…]".

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/35

5 Motyw 5 dyrektywy 2003/35 stanowi, że prawo wspólnotowe powinno być właściwie dopasowane do konwencji z Aarhus w związku z jej ratyfikacją przez Wspólnotę.

6 W motywie 9 dyrektywy 2003/35 sprecyzowano:

„Artykuł 9 ust. 2 i 4 Konwencji z Aarhus przewiduje dostęp do procedury sądowej i innych procedur w celu zakwestionowania materialnej lub proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów art. 6 tej konwencji [dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji]".

7 Motyw 11 dyrektywy 2003/35 stanowi, że dyrektywa 85/337 powinna zostać zmieniona, aby zapewnić jej pełną zgodność z postanowieniami Konwencji z Aarhus, w szczególności art. 6 oraz art. 9 ust. 2 i 4 tej dyrektywy.

8 Artykuł 1 dyrektywy 2003/35 brzmi następująco:

„Celem niniejszej dyrektywy jest przyczynienie się do wprowadzenia w życie zobowiązań wynikających z konwencji z Aarhus, w szczególności poprzez:

[…]

b) poprawienie udziału społeczeństwa i ustanowienie przepisów w sprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach dyrektyw […] 85/337/EWG i 96/61/WE".

Dyrektywa 85/337

9 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa stosuje się do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko".

10 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 ustanawia definicje dodane dyrektywą 2003/35 – pojęcia społeczeństwa i zainteresowanej społeczności:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

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

»zainteresowana społeczność« oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych 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.

[…]".

11 Zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337, również dodanym dyrektywą 2003/35:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym członkowie zainteresowanej społeczności:

a) mający wystarczający interes lub ewentualnie

b) podnoszący wadliwość [naruszenie] prawa, gdy administracyjne procedury prawne państwa członkowskiego wymagają tego jako warunku koniecznego,

mają [mieli] dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa [decyzji, aktów lub zaniechań wchodzących w zakres stosowania przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących udziału społeczeństwa].

[…]

Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub wadliwość [naruszenie] prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi określone w art. 1 ust. 2 uważa się za wystarczający do celów lit. a) niniejszego artykułu. Takie organizacje uważa się również za mające prawa dotknięte wadliwością do celów lit. b) niniejszego artykułu [Takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą być naruszone w rozumieniu lit. b) niniejszego artykułu].

"[…]

Dyrektywa 92/43/WE

12 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, s. 7), zmienionej dyrektywą Rady 2006/105/WE dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363, s. 368, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową") zawiera następujące przepisy:

„Każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa".

Prawo krajowe

13 W paragrafie 42 Verwaltungsgerichtsordnung (kodeksu postępowania przed sądami administracyjnymi, BGBl. 1991 I, s. 686, zwanego dalej „VwGO") następująco określono przesłanki dopuszczalności wniesienia środka prawnego:

„(1) W drodze skargi można żądać uchylenia aktu administracyjnego (skarga o uchylenie), jak również nakazania wydania aktu administracyjnego, którego wydania odmówiono lub zaniechano (skarga na bezczynność).

(2) Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, skarga jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy skarżący twierdzi, że jego prawa zostały naruszone przez akt administracyjny albo przez odmowę bądź zaniechanie jego podjęcia".

14 Paragraf 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO ponadto przewiduje:

„1. Sąd uchyla akt administracyjny oraz ewentualną decyzję w sprawie sprzeciwu w zakresie, w jakim akt administracyjny jest niezgodny z prawem i narusza prawa skarżącego".

15 Paragraf 2 ust. 1 zdanie pierwsze Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfung (ustawy o ocenie skutków wywieranych na środowisko naturalne, BGBl. 2005 I, s. 1757, zwanej dalej „UVPG") stanowi, że ocena skutków wywieranych na środowisko naturalne jest częścią składową postępowań przed organami administracyjnymi, które służą podjęciu decyzji w przedmiocie dopuszczalności przedsięwzięcia.

16 Zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 1 UVPG […] zezwolenia, decyzje w sprawie planu i inne decyzje organów w przedmiocie dopuszczalności przedsięwzięcia, które są podejmowane w postępowaniu administracyjnym, stanowią „decyzje" w rozumieniu § 2 ust. 1 zdanie pierwsze.

17 W paragrafie 1 ust. 1 pkt 1 lit. a) Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (ustawy zawierającej przepisy uzupełniające o środkach prawnych w sprawach z zakresu ochrony środowiska na podstawie dyrektywy 2003/35/WE – znanej również jako Umwelt--Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. 2006 I, s. 2816, zwanej dalej „UmwRG") sprecyzowano, że ta ustawa ma zastosowanie do środków prawnych skierowanych przeciwko „decyzjom" w rozumieniu § 2 ust. 3 UVPG dotyczącym dopuszczalności przedsięwzięć, w odniesieniu do których zgodnie z UVPG może istnieć obowiązek przeprowadzenia oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne.

18 Paragraf 2 ust. 1 pkt 1 UmwRG stanowi, że krajowe lub zagraniczne stowarzyszenie uznane na podstawie § 3 UmwRG może, bez konieczności podnoszenia naruszenia własnych praw, wnieść środki prawne zgodnie z VwGO przeciwko takiej decyzji albo przeciwko zaniechaniu jej wydania, jeśli twierdzi ono, że ta decyzja jest sprzeczna z przepisami, które „służą ochronie środowiska, przyznają prawa jednostkom oraz mogą mieć znaczenie dla decyzji".

19 Ponadto w § 2 ust. 5 zdanie pierwsze pkt 1 UmwRG sprecyzowano, że takie środki prawne zostaną uwzględnione, jeśli zaskarżona decyzja narusza przepisy, które „służą ochronie środowiska, przyznają prawa jednostkom oraz mogą mieć znaczenie dla decyzji", oraz jeśli naruszenie to „dotyczy kwestii ochrony środowiska należących do celów statutowych tego stowarzyszenia".

20 Paragraf 5 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche

Vorgänge (ustawy o ochronie przed szkodliwym wpływem zanieczyszczenia powietrza, hałasu, wibracji i podobnych zjawisk na środowisko – znanej również jako Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl 2002 I, s. 3830 – zwanej dalej „BImSchG") stanowi w szczególności, że dla zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony „środowiska jako całości" instalacje wymagające zezwolenia należy zbudować i eksploatować w taki sposób, by zapewnić zapobieganie szkodliwym skutkom dla środowiska i innym ryzykom, istotnym niedogodnościom i istotnym uciążliwościom.

21 Paragraf 8 ust. 1 zdanie pierwsze BImSchG stanowi, że na wniosek może zostać wydane zezwolenie na budowę instalacji albo części instalacji albo na budowę i eksploatację części instalacji, jeśli istnieje uprawniony interes w wydaniu częściowego zezwolenia, jeśli wymogi dotyczące wydania zezwolenia są spełnione w odniesieniu do będącego przedmiotem wniosku zezwolenia częściowego oraz jeśli wstępna ocena wskazuje, że budowie i eksploatacji całej instalacji nie stoją na przeszkodzie żadne od początku niemożliwe do przezwyciężenia przeszkody w odniesieniu do wymogów dotyczących wydania zezwolenia.

22 Paragraf 9 ust. 1 BImSchG stanowi, że na wniosek w drodze decyzji wstępnej może zostać wydana decyzja w przedmiocie poszczególnych wymogów dotyczących wydania zezwolenia, a także w przedmiocie lokalizacji instalacji, o ile skutki planowanej instalacji można ocenić w wystarczającym stopniu oraz istnieje uprawniony interes w wydaniu decyzji wstępnej.

23 Paragraf 61 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu – znanej również jako Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. 2002 I, s. 1193) brzmi:

„(1) […] uznane stowarzyszenie może, niezależnie od naruszenia jego praw, wnosić środki prawne zgodnie z kodeksem postępowania przed sądami administracyjnymi przeciwko:

1. zwolnieniom od nakazów i zakazów w celu ochrony obszarów ochrony przyrody, parków narodowych i innych obszarów ochronnych w ramach § 33 ust. 2, a także

2. decyzjom o ustaleniu planu dla projektów związanych z ingerencją w przyrodę i krajobraz oraz zezwoleniom na plany, o ile przewidziany jest udział społeczności.

[…]

(2) Środki prawne wnoszone na podstawie ust. 1 są dopuszczalne wyłącznie, jeżeli:

1. stowarzyszenie podnosi, że przyjęcie jednego ze środków administracyjnych wymienionych w ust. 1 zdanie pierwsze jest sprzeczne z przepisami tej ustawy, przepisami prawa, które zostały wydane albo obowiązują na podstawie albo w ramach tej ustawy, albo innymi przepisami prawa, których należy przestrzegać przy przyjmowaniu środka administracyjnego, a których cel obejmuje ochronę przyrody i zachowanie krajobrazu,

2. dotyczą stowarzyszenia w zakresie jego działalności statutowej, ze względu na którą jest ono uznane […]".

Okoliczności powstania sporu i pytania prejudycjalne

24 Trianel – przypozwana w postępowaniu przed sądem krajowym – zamierza wybudować i eksploatować elektrownię opalaną węglem kamiennym w Lünen. Oddanie do eksploatacji tej elektrowni, posiadającej znamionową moc cieplną do 1705 megawatów i moc elektryczną netto 750 megawatów, przewidziano na rok 2012. W odległości do 8 kilometrów od miejsca usytuowania przedsięwzięcia znajduje się 5 obszarów chronionych w rozumieniu dyrektywy siedliskowej.

25 W ramach oceny skutków dla środowiska tego przedsięwzięcia Bezirksregierung Arnsberg – pozwany przed sądem krajowym – wydał w dniu 6 maja 2008 r. skierowaną do Trianel decyzję wstępną i udzielił jej pierwszego częściowego zezwolenia na przedsięwzięcie. W decyzji wstępnej stwierdza się, że nie istnieją żadne zastrzeżenia prawne co do przedsięwzięcia.

26 Związek na rzecz środowiska naturalnego w dniu 16 czerwca 2008 r. wniósł skargę o uchylenie tych decyzji do Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (wyższego sądu administracyjnego dla kraju związkowego Nadrenii Północnej-Westfalii). Powołuje się on między innymi na naruszenie przepisów dotyczących transpozycji dyrektywy siedliskowej, a w szczególności jej art. 6.

27 Sąd krajowy wskazuje, że decyzje te zostały wydane z naruszeniem art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ze względu na to, że ocena skutków dla środowiska rozważanego przedsięwzięcia nie umożliwiła wykazania, że nie mogło ono mieć istotnego wpływu na znajdujące się w pobliżu specjalne obszary ochrony.

28 Sąd krajowy zauważa, że na podstawie przepisów prawa krajowego stowarzyszenie ochrony środowiska nie może zaskarżyć naruszenia wymogów prawa wodnego i wymogów z zakresu prawa ochrony przyrody, a także zasady ostrożności ustanowionej

w § 5 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 2 BImSchG, ze względu na to, że przepisy te nie przyznają praw jednostkom w rozumieniu § 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 5 zdanie pierwsze pkt 1 UmwRG.

29 Uściśla on, iż legitymacja procesowa przyznana organizacjom pozarządowym odpowiada zatem ogólnym zasadom prawa administracyjnego procesowego dotyczącym skarg o uchylenie, ustanowionym w szczególności w § 42 ust. 2 i § 113 ust. 1 zdanie pierwsze VwGO, zgodnie z którymi wniesienie skargi na akt administracyjny jest dopuszczalne, jedynie jeżeli akt ten narusza prawa skarżącego, a zatem jego publiczne prawa podmiotowe.

30 Dodaje on, że w celu ustalenia, czy dany przepis prawa krajowego chroni prawa indywidualne, decydującym kryterium jest kwestia oceny, jak dalece w danym przepisie są wystarczająco wyjaśnione i rozgraniczone chroniony interes lub dobro prawne, rodzaj naruszenia i krąg chronionych osób.

31 Sąd krajowy wskazuje w tym względzie, że w dziedzinie prawa ochrony przed zanieczyszczeniami § 5 ust. 1 zdanie pierwsze pkt 1 BImSchG, jak zresztą również przepisy prawa wodnego i ochrony przyrody, dotyczy przede wszystkim ogółu, a nie zmierza do ochrony praw indywidualnych.

32 Sąd krajowy stwierdza ponadto, że rozważane przedsięwzięcie nie jest objęte zakresem zastosowania § 61 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (ustawy o ochronie przyrody i zachowaniu krajobrazu), który pozwala, w niektórych przypadkach, na wprowadzenie odstępstwa od tej przesłanki dopuszczalności w odniesieniu do skarg wnoszonych przez stowarzyszenia uznane w dziedzinie ochrony środowiska.

33 Uznając, iż takie ograniczenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości może jednak naruszać skuteczność dyrektywy 85/337, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy skarga wniesiona przez związek na rzecz ochrony środowiska nie powinna zostać uwzględniona zgodnie z art. 10a tej dyrektywy.

34 W tych okolicznościach Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 10a dyrektywy 85/337 […] wymaga, aby organizacje pozarządowe, które domagają się dostępu do wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, którego prawo administracyjne procesowe wymaga podniesienia naruszenia prawa, mogły podnieść naruszenie wszystkich przepisów dotyczących ochrony środowiska właściwych dla zatwierdzenia przedsięwzięcia, w tym tych przepisów, które zostały ustanowione wyłącznie w interesie ogółu, a nie, przynajmniej w części, dla ochrony dóbr prawnych jednostek?

2) W przypadku nieudzielenia na pytanie pierwsze bezwarunkowej odpowiedzi twierdzącej:

Czy art. 10a dyrektywy 85/337 […] wymaga, aby organizacje pozarządowe, które domagają się dostępu do wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, którego prawo administracyjne procesowe wymaga podniesienia naruszenia prawa, mogły podnieść naruszenie takich przepisów dotyczących ochrony środowiska właściwych dla zatwierdzenia przedsięwzięcia, które opierają się bezpośrednio na prawie wspólnotowym albo które transponują wspólnotowe przepisy prawa ochrony środowiska do prawa krajowego, w tym tych przepisów, które zostały ustanowione wyłącznie w interesie ogółu, a nie, przynajmniej w części, dla ochrony dóbr prawnych jednostek?

a) W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi zasadniczo twierdzącej:

Czy wspólnotowe przepisy prawa ochrony środowiska muszą spełniać określone wymogi co do treści, aby mogły zostać zaskarżone?

b) W przypadku udzielenia na pytanie 2 lit. a) odpowiedzi twierdzącej:

O jakie wymogi co do treści (na przykład bezpośrednią skuteczność, cel ochronny, cele) chodzi?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze lub na pytanie drugie:

Czy organizacji pozarządowej przysługuje takie wykraczające poza wymogi prawa krajowego prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości bezpośrednio na mocy dyrektywy?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego

35 W swych dwóch pierwszych pytaniach, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 10a dyrektywy 85/337 sprzeciwia się przepisom, które

nie przyznają organizacjom pozarządowym działającym na rzecz ochrony środowiska, o których mowa w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 (zwanym dalej „stowarzyszeniami ochrony środowiska"), możliwości powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 na naruszenie uregulowania, które chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek. Sąd krajowy zwraca się do Trybunału również o ustalenie, czy art. 10a dyrektywy 85/337 sprzeciwia się takiemu ustawodawstwu ogólnie, czy też wyłącznie w zakresie, w jakim ustawodawstwo to nie umożliwia tej organizacji powoływania się przed sądem na konkretne przepisy prawa ochrony środowiska pochodzenia wspólnotowego lub czysto krajowego.

36 Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie to uzasadnione jest okolicznością, iż obowiązujące ustawodawstwo krajowe uzależnia dopuszczalność skargi takiej jak wniesiona przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym od tego, by skarżący podniósł, iż zaskarżona decyzja administracyjna narusza indywidualne prawo, które można zgodnie z prawem krajowym uznać za publiczne prawo podmiotowe.

37 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że art. 10a akapit pierwszy dyrektywy 85/337 przewiduje, iż powinna istnieć możliwość wniesienia środka prawnego do sądu przeciwko decyzjom, aktom lub zaniechaniom, o których mowa w tym artykule, aby „zakwestionować [ich] materialną i proceduralną legalność", bez ograniczania w jakikolwiek sposób zarzutów, na które można powołać się w uzasadnieniu takiego środka.

38 Jeśli chodzi o przesłanki dopuszczalności środków prawnych, przepis ten przyjmuje dwa założenia: dopuszczalność środka prawnego może być uzależniona od „wystarczającego interesu" lub od powołania się przez skarżącego na „naruszenie prawa", w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek przewiduje ustawodawstwo krajowe.

39 W artykule 10a akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 85/337 sprecyzowano następnie, że państwa członkowskie zobowiązane są do ustalenia, co stanowi naruszenie prawa, zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności „szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości".

40 Względem środków prawnych wniesionych przez stowarzyszenia ochrony środowiska art. 10a akapit trzeci zdanie drugie i trzecie dyrektywy 85/337 dodaje, że w tym celu powinny one być uznane za mające wystarczający interes lub posiadające prawa, które mogą zostać naruszone, w zależności od tego, którą z tych dwóch przesłanek dopuszczalności przewiduje ustawodawstwo krajowe.

41 Te różne przepisy należy interpretować w świetle i przy uwzględnieniu celów konwencji z Aarhus, do której, jak wynika z motywu 5 dyrektywy 2003/35, powinno być „właściwie dopasowane" prawo Unii.

42 Z powyższego wynika, że bez względu na opcję wybraną przez państwo członkowskie w odniesieniu do dopuszczalności środków prawnych stowarzyszenia ochrony środowiska mają prawo zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337 do wniesienia środka prawnego do sądu lub innego niezależnego i bezstronnego organu ustanowionego przez prawo, by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań, o których mowa w tym artykule.

43 Wreszcie należy 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 postępowania w sprawach mających za przedmiot 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).

44 Zatem, chociaż do państw członkowskich należy określenie, gdy taki jest ich porządek prawny, jakie są prawa, których naruszenie może być przedmiotem zaskarżenia w dziedzinie środowiska naturalnego, w granicach określonych przez art. 10a dyrektywy 85/337, nie mogą one, dokonując tego określenia, pozbawić stowarzyszeń ochrony środowiska, które spełniają wymogi wymienione w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości odgrywania roli przysługującej jej zarówno zgodnie z dyrektywą 85/337, jak i zgodnie z konwencją z Aarhus.

45 W odniesieniu do takich przepisów jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym – jeśli dopuszczalne jest, żeby ustawodawca krajowy ograniczał prawa, których naruszenie może być podnoszone przez jednostkę w ramach skargi do sądu na decyzje, akty lub zaniechania wspomniane w art. 10a dyrektywy 85/337, tylko do praw podmiotowych zainteresowanej społeczności, takie ograniczenie nie może być zastosowane jako takie do stowarzyszeń ochrony środowiska, w przeciwnym razie naruszy to art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337.

46 Jeżeli bowiem, jak wynika z tego przepisu, stowarzyszenia te powinny móc podnosić te same prawa co jednostki, byłoby sprzeczne z jednej strony z celem zapewnienia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również z drugiej strony z zasadą skuteczności, by wspomniane stowarzyszenia nie mogły również podnosić naruszenia przepisów wynikających z prawa Unii w zakresie ochrony środowiska z tego jedynie powodu, że przepisy te chronią interesy zbiorowe. Jak bowiem ukazuje postępowanie przed sądem krajowym, pozbawiłoby to je w znacznym stopniu możliwości poddania kontroli przestrzegania przepisów wynikających z tego prawa, które najczęściej są skierowane na interes ogólny, a nie tylko na ochronę dóbr prawnych poszczególnych jednostek.

47 Z powyższego wynika przede wszystkim, że pojęcie „naruszenie prawa" nie może zależeć od warunków, które mogą być spełnione tylko przez inne osoby fizyczne lub prawne, takich jak np. warunek bycia bliższym lub dalszym sąsiadem instalacji lub warunek odczuwania w ten czy inny sposób skutków jej działania.

48 Wynika z tego w sposób bardziej ogólny, że art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337 należy rozumieć w ten sposób, że wśród „praw, które mogą być naruszone", z których mają korzystać stowarzyszenia ochrony środowiska, powinny koniecznie znaleźć się przepisy prawa krajowego, które wprowadzają w życie ustawodawstwo Unii w dziedzinie ochrony środowiska, jak również przepisy prawa Unii w zakresie ochrony środowiska mające bezpośrednią skuteczność.

49 W tym względzie w celu udzielenia sądowi krajowemu możliwie najużyteczniejszej odpowiedzi należy zaznaczyć, iż podniesiony przeciwko zaskarżonej decyzji zarzut oparty na naruszeniu przepisów prawa krajowego wynikających z art. 6 „dyrektywy siedliskowej" może być zatem również podniesiony przez stowarzyszenie ochrony środowiska.

50 W konsekwencji na dwa pierwsze z zadanych pytań, rozpatrywane łącznie, należy odpowiedzieć, że art. 10a dyrektywy 85/337 sprzeciwia się przepisom, które nie przyznają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii i mającego za przedmiot ochronę środowiska, z uwagi na to, że przepis ten chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

51 W ramach trzeciego pytania prejudycjalnego sąd krajowy zwraca się zasadniczo do Trybunału o wyjaśnienie, czy stowarzyszenie ochrony środowiska może wywodzić z art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337 prawo do powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 na naruszenie przepisów prawa krajowego wynikającego z art. 6 „dyrektywy siedliskowej", chociaż nie dopuszcza do tego krajowe prawo procesowe z uwagi na to, że przytoczone przepisy chronią tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

52 Kwestia ta pojawi się w przypadku, gdyby sąd krajowy nie mógł nadać krajowemu prawu procesowemu wykładni zgodnej z wymogami prawa Unii.

53 W tym względzie należy przede wszystkim przypomnieć, że zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu wskazanego w dyrektywie, jak również powinność podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, ciąży na wszystkich organach tych państw, w tym, w granicach ich kompetencji, na organach sądowych (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 Kücükdeveci, Zb.Orz. s. I-365, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Trybunał orzekł, że w każdym przypadku gdy przepisy dyrektywy okazują się, ze względu na swoją treść, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mają prawo powoływać się na nie przed sądami krajowymi wobec państwa, zarówno gdy nie dokonało ono w terminie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, jak i gdy dokonało transpozycji nieprawidłowo (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-138/07 Cobelfret, Zb.Orz. s. I-731, pkt 58).

55 W tym względzie należy uznać, że art. 10a dyrektywy 85/337 rozpatrywany jako całość pozostawia państwom członkowskim znaczny zakres swobody w celu ustalenia, co stanowi naruszenie prawa, jak i w celu ustanowienia w szczególności przesłanek dopuszczalności środków prawnych oraz organów, do których powinny być wnoszone.

56 Nie dotyczy to jednak przepisów zawartych w art. 10a akapit trzeci zdania przedostatnie i ostatnie.

57 Przepisy te, przewidując z jednej strony, że interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi określone w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 uważa się za wystarczający, a z drugiej strony, że takie organizacje uważa się również za mające prawa, które mogą być naruszone, stanowią szczegółowe i niepodlegające innym warunkom uregulowania.

58 Ponadto, jak zostało powiedziane powyżej, wśród praw, na które mogą powołać się przed sądem zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337 stowarzyszenia ochrony środowiska, znajdują się przepisy wynikające z prawa Unii w dziedzinie środowiska naturalnego, a w szczególności przepisy prawa krajowego wynikające z art. 6 dyrektywy siedliskowej.

59 Wobec powyższego na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że organizacja pozarządowa działająca na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337, może wywodzić z art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337 prawo do powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337 na naruszenie przepisów prawa

krajowego wynikających z art. 6 „dyrektywy siedliskowej", chociaż nie dopuszcza tego krajowe prawo procesowe, z uwagi na to, że przytoczone przepisy chronią tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

W przedmiocie kosztów

60 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) Artykuł 10a dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. sprzeciwia się przepisom, które nie przyznają organizacji pozarządowej działającej na rzecz ochrony środowiska, o której mowa w art. 1 ust. 2 tej dyrektywy, możliwości powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, na naruszenie przepisu wynikającego z prawa Unii i mającego

za przedmiot ochronę środowiska, z uwagi na to, że przepis ten chroni tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

2) Taka organizacja pozarządowa może wywodzić z art. 10a akapit trzeci zdanie ostatnie dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, prawo do powołania się przed sądem w ramach środka prawnego przeciwko decyzji w sprawie zezwolenia na przedsięwzięcia mogące „znacząco oddziaływać na środowisko naturalne" w rozumieniu art. 1 ust. 1 dyrektywy 85/337, ze zmianami, na naruszenie uregulowań prawa krajowego wynikających z art. 6 dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, zmienionej dyrektywą Rady 2006/105/WE dnia 20 listopada 2006 r., chociaż nie dopuszcza do tego krajowe prawo procesowe, z uwagi na to, że przytoczone przepisy chronią tylko interesy ogółu, a nie interesy jednostek.

Podpisy