Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 16 lutego 2012 r.*

Ocena skutków wywieranych przez przedsięwzięcia na środowisko naturalne — Pojęcie aktu ustawodawczego — Wartość i zakres wyjaśnień zawartych w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus — Pozwolenie na realizację przedsięwzięcia mimo braku właściwej oceny wywieranych przezeń skutków dla środowiska naturalnego — Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie środowiska naturalnego — Zakres prawa do zaskarżenia — Dyrektywa siedliskowa — Projekt lub przedsięwzięcie naruszające integralność danego terenu — Nadrzędny wzgląd interesu publicznego

W sprawie C-182/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Cour constitutionnelle (Belgia) postanowieniem z dnia 30 marca 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 kwietnia 2010 r., w postępowaniu:

**Marie-Noëlle Solvay i in.**

przeciwko

**Région wallonne,**

przy udziale:

**Infrabel SA,**

**Codic Belgique SA,**

**Federal Express European Services Inc. (FEDEX),**

**Société wallonne des aéroports (Sowaer),**

**Société régionale wallonne du transport (SRWT),**

**Société Intercommunale du Brabant wallon (IBW),**

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

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

rzecznik generalny: E. Sharpston,

* Język postępowania: francuski.

sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 listopada 2011 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu M.N. Solvay i in. przez adwokatów T. Vandenputa oraz M.L. Giovannellego,

— w imieniu l'association des riverains et habitants des communes proches de l'aéroport BSCA (Brussels South Charleroi Airport) (ARACh) przez adwokata A. Lebruna,

— w imieniu l'association Inter-Environnement Wallonie i in. przez adwokata J. Sambona,

— w imieniu l'association Charleroi South Air Pur i in. przez adwokata D. Brusselmansa,

— w imieniu A. Boxusa i in. przez adwokatów L. Missona oraz A. Kettels,

— w imieniu N. Laloux i in. przez adwokata przez L. Dehina,

— w imieniu Région wallonne przez adwokata F. Haumonta,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez O. Beyneta, J.B. Laignelota oraz D. Recchię, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2, 3, 6 i 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zawartej w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), art. 1, 9 i 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 (Dz.U. L 175, s. 40), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 156, s. 17, zwanej dalej „dyrektywą 85/337"), a także art. 6 ust. 3 i 4 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, zwanej dalej „dyrektywą siedliskową").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporów między mieszkańcami terenów leżących w pobliżu portów lotniczych Liège-Bierset i Charleroi-Bruxelles Sud oraz w pobliżu linii kolejowej Bruksela–Charleroi a Région wallonne w przedmiocie zezwoleń na prace dotyczące tej infrastruktury.

### Ramy prawne

*Prawo międzynarodowe*

3 Zgodnie z art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus definicja wyrażenia „władza publiczna" „nie obejmuje organów lub instytucji w zakresie, w jakim działają jako władza […] ustawodawcza".

4 Artykuł 3 ust. 9 konwencji z Aarhus brzmi:

„W ramach odpowiednich postanowień niniejszej konwencji społeczeństwu przysługuje dostęp do informacji, udział w podejmowaniu decyzji i dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, bez względu na obywatelstwo, przynależność państwową lub miejsce zamieszkania, a w przypadku osoby prawnej – bez względu na to, gdzie jest jej siedziba lub miejsce prowadzenia działalności".

5 Artykuł 6 ust. 9 konwencji z Aarhus stanowi:

„Każda ze stron zapewnia, że gdy tylko decyzja zostanie podjęta przez władzę publiczną, społeczeństwo zostanie niezwłocznie o niej poinformowane, zgodnie z odpowiednimi procedurami. Każda ze stron udostępnia społeczeństwu sentencję decyzji wraz z przesłankami i ustaleniami, na których oparto decyzję".

6 Artykuł 9 ust. 2–4 konwencji z Aarhus stanowi:

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

a) mający wystarczający interes; lub, alternatywnie,

b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego strony wymagają tego jako przesłanki, mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. W tym celu interes wszelkich organizacji pozarządowych spełniających wymogi określone w art. 5 ust. 2 uważa się za wystarczający do celów lit. a) niniejszego artykułu. 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 zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy 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 85/337

7 Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337 pojęcie przedsięwzięcia zdefiniowane jest jako mające na celu „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów" albo „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych". Pojęcie zezwolenia na inwestycję zdefiniowane jest jako „decyzj[a] właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia". Ponadto pojęcia społeczeństwa i zainteresowanej społeczności zdefiniowano następująco:

„»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".

8 Artykuł 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym".

9 Artykuł 2 ust. 1 rzeczonej dyrektywy brzmi:

„Państwa członkowskie przyjmują wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić, że przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji podlegają wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i poddawane są ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udzieleniem takiego zezwolenia […]".

10 Artykuł 5 ust. 4 dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, jeżeli uznają to za konieczne, że władze posiadające stosowne informacje udostępniają te informacje wykonawcy".

11 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 brzmi:

„Kiedy decyzja o przyznaniu lub odmowie wydania zezwolenia na inwestycję zostaje podjęta, właściwa władza lub władze informują o niej społeczeństwo zgodnie z odpowiednimi procedurami, podając do wiadomości społeczeństwa następujące informacje:

— treść decyzji i związane z nią warunki,

— przebadawszy troski i opinie wyrażone przez zainteresowaną społeczność – przyczyny i przemyślenia, na których oparta jest decyzja, w tym informacje dotyczące procesu udziału społeczeństwa,

— w miarę potrzeby opis podstawowych środków, jakie mają być podjęte w celu uniknięcia, ograniczenia i, jeżeli jest to możliwe, skompensowania znaczących niekorzystnych skutków".

12 Artykuł 10a dyrektywy stanowi:

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

a) mający wystarczający interes lub ewentualnie

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

mają 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.

Państwa członkowskie ustalają, na jakim etapie mogą być kwestionowane decyzje, akty lub zaniechania.

Państwa członkowskie ustalają, co stanowi wystarczający interes lub wadliwość 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 [które mogą być naruszone w rozumieniu] lit. b) niniejszego artykułu.

Przepisy niniejszego artykułu nie wykluczają możliwości wstępnej procedury odwoławczej przed organem administracyjnym oraz nie mają wpływu na wymóg wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed zwróceniem się do sądowych procedur odwoławczych, gdzie taki wymóg istnieje na mocy prawa krajowego.

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

W celu dalszej skuteczności przepisów niniejszego artykułu państwa członkowskie zapewniają, że praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych są podawane do wiadomości społeczeństwa".

Dyrektywa siedliskowa

13 Zgodnie z art. 6 ust. 3 i ust. 4 dyrektywy siedliskowej:

„3. 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.

4. Jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie muszą jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego [nadrzędnych względów interesu publicznego],

w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności »Natury 2000«. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie informuje Komisję.

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego".

*Prawo krajowe*

14 Artykuły 1–4 dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie kilku pozwoleń, których wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego (*Moniteur belge* z dnia 25 lipca 2008 r., s. 38 900), w swym pierwotnym brzmieniu stanowią:

„Artykuł 1. Nadrzędne względy interesu ogólnego istnieją w zakresie wydawania następujących pozwoleń na budowę, pozwoleń środowiskowych oraz łącznych pozwoleń dotyczących działań i prac:

1) następujących działań i prac z zakresu zagospodarowania terenu i budynków regionalnych portów lotniczych Liège-Bierset i Charleroi-Bruxelles Sud:

a) w odniesieniu do portu lotniczego Liège-Bierset:

— rozbudowy północnej strefy towarowej przeznaczonej na płytę postojową dla samolotów oraz przyszłe terminale towarowe;

— budowy obwodnicy i południowej drogi kołowania;

— instalacji czwartego zbiornika w bazie paliw;

— budowy towarowego dworca TGV;

— rozbudowy parkingu samochodowego po południowej stronie autostrady;

— budowy przyszłego budynku biurowego;

b) w odniesieniu do portu lotniczego Charleroi-Bruxelles Sud:

— przedłużenia pasa startowego wraz z budową wjazdów na pas oraz przedłużeniem północnej drogi kołowania między nimi;

— budowy wieży kontrolnej i radaru;

— rozbudowy płyty postojowej dla samolotów;

— utworzenia stanowisk do odladzania samolotów;

— budowy połączenia drogowego R3-port lotniczy;

— budowy obwodnicy i południowej drogi kołowania;

— rozbudowy terminalu pasażerskiego;

— rozbudowy parkingów samochodowych;

— budowy dworca kolejowego wraz z infrastrukturą;

2) w wykonaniu porozumienia o współpracy z dnia 11 października 2001 r. między państwem federalnym, Région flamande, Région wallonne i Région Bruxelles-Capitale dotyczącego wieloletniego planu inwestycyjnego S.N.C.B. na lata 2001–2012, działań i prac na terenie Région wallonne związanych z siecią RER (Réseau Express Régional, czyli szybkiej sieci kolei regionalnej);

3) w ramach wdrażania programu rozwoju przestrzeni regionalnej (część trzecia, pkt 1.4.) przyjętego przez rząd Walonii w dniu 27 maja 1999 r., działań i prac związanych z tworzeniem struktury transportu publicznego w Charleroi, Liège, Namur i Mons;

4) brakujących połączeń drogowych i rzecznych na terenie Région wallonne w ramach transeuropejskiej sieci transportowej, o której mowa w decyzji nr 884/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. zmieniającej decyzję nr 1692/96/WE w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

Artykuł 2. W sytuacji gdy o działaniach i pracach wymienionych w art. 1 mowa jest w art. 84 Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (walońskiego kodeksu zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki, dziedzictwa i energetyki), pozwolenie wydaje rząd bądź upoważniony przezeń podmiot, w trybie i na warunkach określonych w art. 127 tego kodeksu, w tym na warunkach przewidzianych w art. 127 § 3.

W sytuacji gdy działania i prace wymienione w art. 1 dotyczą przedsiębiorstwa w rozumieniu dekretu z dnia 11 marca 1999 r. w sprawie pozwoleń środowiskowych, zastosowanie ma art. 13 ust. 2 wskazanego dekretu.

Tytułem odstępstwa od uregulowań akapitów pierwszego i drugiego wnioski o wydanie pozwolenia, których potwierdzenie wpływu lub złożenie nastąpiło przed wejściem w życie niniejszego dekretu, rozpatruje się na podstawie przepisów obowiązujących w tymże dniu.

Artykuł 3. Pozwolenia na budowę, pozwolenia środowiskowe i pozwolenia łączne dotyczące działań i prac, o których mowa w art. 1, rząd przedstawia parlamentowi Walonii w terminie 45 dni od ich wydania. Pozwolenia, o których mowa w art. 2 akapit trzeci, są przedstawiane parlamentowi w terminie 45 dni od ich otrzymania przez rząd.

Parlament Walonii zatwierdza przedstawione pozwolenie w terminie 60 dni od złożenia akt sprawy dotyczących pozwolenia w biurze parlamentu Walonii. W przypadku gdy żaden dekret zatwierdzający nie został przyjęty w wyżej wspomnianym terminie, uznaje się, że pozwolenie nie zostało udzielone.

Terminy określone w akapitach pierwszym i drugim pozostają zawieszone w okresie od dnia 16 lipca do dnia 15 sierpnia.

Pozwolenie zatwierdzone przez parlament Walonii staje się wykonalne wraz z dniem publikacji dekretu w *Moniteur belge* i jest ono przesyłane przez rząd zgodnie z postanowieniami tego kodeksu bądź dekretu z dnia 11 marca 1999 r.

Artykuł 4. W sytuacji gdy wniosek o wydanie pozwolenia dotyczy drobnej zmiany pozwolenia zatwierdzonego przez parlament Walonii, wniosek ten rozpatrywany jest zgodnie z przepisami ogólnymi tego kodeksu bądź dekretu".

15 Artykuły 5–9 dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. stanowią:

„Artykuł 5. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków terminali na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego wydanego spółce SA SAB dotyczącego portu lotniczego Liège-Bierset";

Artykuł 6. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków terminali na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 13 września 2006 r. w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przyznającej spółce Société régionale wallonne des Transports pozwolenie na wydłużenie pasa startowego na lotnisku Liège-Bierset".

Artykuł 7. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków terminali na lotniskach regionalnych – decyzja z dnia 16 września 2003 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydana przez urzędnika oddelegowanego Direction générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine de Charleroi, przyznająca spółce SA SOWAER pozwolenie na prowadzenie prac mających na celu zabudowanie rzeki Tintii i zmianę ukształtowania terenu w północno-wschodniej części strefy lotniska.

Artykuł 8. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków terminali na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 25 lipca 2005 r. w sprawie łącznego pozwolenia wydanego spółce SA SOWEAR w odniesieniu do portu lotniczego Charleroi-Bruxelles Sud (terminal pasażerski o przepustowości 3 000 000 pasażerów rocznie), parkingów samochodowych (parking naziemny o pojemności 1600 miejsc postojowych i parking piętrowy pojemności 1000 miejsc postojowych), dróg dojazdowych do tych parkingów, dróg lotniczych, płyt postojowych dla samolotów powiązanych z terminalem pasażerskim, oczyszczalni ścieków, budynków technicznych, bazy paliw (o pojemności umożliwiającej składowanie 2420 $m^3$ kerozyny i 30 $m^2$ paliwa samochodowego) oraz otwarcia nowych dróg komunalnych.

Artykuł 9. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do działań i prac związanych z budową infrastruktury i budynków terminali na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 27 lipca 2005 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego wydanego spółce SA SOWAER na eksploatację portu lotniczego Charleroi-Bruxelles Sud".

16 Artykuły 14–17 omawianego dekretu stanowią:

„Artykuł 14. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— w odniesieniu do sieci RER oraz przyległych obiektów, dostępu i dróg dojazdowych – zarządzenie ministra z dnia 9 lutego 2006 r. w sprawie łącznego pozwolenia wydanego S.N.C.B. na budowę i eksploatację trzeciego i czwartego toru na linii Infrabel 124 Bruxelles-Charleroi w gminach Waterloo, Braine-l'Alleud i Nivelles.

Artykuł 15. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— zarządzenie ministra z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie łącznego pozwolenia wydanego związkowi gmin IBW na budowę i eksploatację oczyszczalni ścieków Hain o wydajności 92 000 RLM (równoważna liczba mieszkańców) na terenie gminy Braine-le-Château.

Artykuł 16. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— zarządzenie ministra z dnia 7 lipca 2008 r. w sprawie pozwolenia środowiskowego wydanego spółce SA Codic Belgique, którego przedmiotem jest eksploatacja centrum administracyjnego i szkoleniowego zawierającego różne instalacje techniczne na terenie położonym w La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135.

Artykuł 17. Zostaje zatwierdzona poniższa decyzja, której wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego:

— zarządzenie ministra z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie pozwolenia na budowę wydanego spółce SA Codic Belgique, dotyczącego budowy centrum administracyjnego i szkoleniowego zawierającego różne instalacje techniczne na terenie położonym w La Hulpe, chaussée de Bruxelles 135”.

17 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy zasadniczo wynika, że Conseil d’État jest właściwy do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności aktów administracyjnych i rozporządzeń organów administracyjnych, jak również aktów administracyjnych zgromadzeń ustawodawczych lub ich organów.

18 Nie może on natomiast rozpatrywać skarg wymierzonych przeciwko aktom o charakterze legislacyjnym.

19 Tymczasem zatwierdzanie przez parlament Walonii pozwoleń na budowę i na prowadzenie prac nadaje tym pozwoleniom cechy aktu legislacyjnego. Conseil d’État staje się w następstwie tego niewłaściwy do rozpoznania skarg o stwierdzenie nieważności tych zatwierdzonych aktów, które można już kwestionować tylko przed Cour constitutionnelle (trybunałem konstytucyjnym), przed którym jednakże można podnosić tylko niektóre zarzuty.

**Postępowania przed sądem krajowymi i pytania prejudycjalne**

20 Do Cour constitutuinnelle wpłynęło kilka skarg o stwierdzenie nieważności dekretu parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r., którym „zatwierdzono” pozwolenia na budowę dotyczące różnych prac związanych z portem lotniczym Liège-Bierset, portem lotniczym Charleroi-Bruxelles Sud oraz linią kolejową Bruksela–Charleroi, czyli uzasadniono te roboty „nadrzędnymi względami interesu ogólnego”.

21 Ponadto Conseil d’État skierował do Cour constitutionnelle pytania prejudycjalne dotyczące kwestii zgodności z prawem rzeczonego dekretu. Wcześniej Conseil d’État sam przedstawił pytania dotyczące zgodności dekretu z prawem Unii i konwencją z Aarhus, kierując w tym względzie do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które stały się przedmiotem wyroku z dnia 18 października 2011 r. w sprawach połączonych od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09 Boxus i in., Zb. Orz. 2011 s. I-9711.

22 Wskazany akt legislacyjny wywiera ten skutek, że rzeczone pozwolenia na budowę nie mogą już zostać zaskarżone przed Conseil d'État, ale jedynie przed Cour constitutionnelle, i to wyłącznie ze względu na brak zgodności z normami, których kontrola należy do właściwości tego trybunału.

23 Tak więc w każdej z tych spraw rozpatrywanych przez sąd krajowy do sądu tego zwrócono się w szczególności o rozstrzygnięcie kwestii, czy zaskarżony dekret może zostać wyłączony z zakresu przeprowadzanej przez Conseil d'État kontroli omawianych pozwoleń i poddany w to miejsce kontroli Cour constitutionnelle, mimo że przed trybunał ten nie można wnosić środków zaskarżenia o tak szerokim zakresie jak zakres środków zaskarżenia, jakie mogą być wytaczane przed Conseil d'État. Postępując w ten sposób, ustawodawca naruszył belgijską konstytucję w związku z art. 9 ust. 2–4 konwencji z Aarhus, a także w związku z art. 10a dyrektywy 85/337.

24 W tych okolicznościach Cour constitutionnelle postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 2 ust. 2 i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus […] należy interpretować zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w wytycznych na temat stosowania tej konwencji?

2) a) Czy art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania tej konwencji akty ustawodawcze, takie jak pozwolenia na budowę lub pozwolenia środowiskowe wydane zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 1–4 dekretu [parlamentu Walonii] z dnia 17 lipca 2008 r. […]?

b) Czy art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania tej konwencji akty ustawodawcze, takie jak zatwierdzenia pozwoleń na budowę lub pozwoleń środowiskowych zawarte w art. 5–9 oraz 14–17 tego dekretu?

c) Czy art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania tej dyrektywy akty ustawodawcze, takie jak pozwolenia na budowę lub pozwolenia środowiskowe wydane zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 1–4 tego dekretu?

d) Czy art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 […] należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on z zakresu stosowania tej dyrektywy akty ustawodawcze, takie jak zatwierdzenia pozwoleń na budowę lub pozwoleń środowiskowych zawarte w art. 5–9 oraz 14–17 tego dekretu?

3) a) Czy art. 3 ust. 9 i art. 9 ust. 2, 3 i 4 konwencji z Aarhus oraz art. 10a dyrektywy 85/337 […] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie procedurze takiej jak ustanowiona w art. 1–4 tego dekretu, na mocy której prawodawca wydaje pozwolenia na budowę oraz pozwolenia środowiskowe, przygotowywane przez organ administracyjny i mogące być przedmiotem skarg, opisanych [w postanowieniu odsyłającym], wyłącznie przed Cour constitutionnelle i organami sądowymi?

b) Czy art. 3 ust. 9 i art. 9 ust. 2, 3 i 4 konwencji z Aarhus oraz art. 10a dyrektywy 85/337 […] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wydaniu aktów ustawodawczych takich jak zatwierdzenia ze skutkiem wstecznym zawarte w art. 5–9 oraz 14–17 tego dekretu, mogące być przedmiotem skarg, opisanych [w postanowieniu odsyłającym], wyłącznie do Cour constitutionnelle i organów sądowych?

4) a) Czy art. 6 ust. 9 konwencji z Aarhus i art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 […] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie procedurze takiej jak ustanowiona w art. 1–4 tego dekretu, na mocy której dekret zawierający pozwolenia na budowę oraz pozwolenia środowiskowe nie musi zawierać w sobie wszystkich elementów koniecznych do ustalenia, czy te pozwolenia są oparte na uprzedniej właściwej ocenie przeprowadzonej zgodnie z wymogami konwencji z Aarhus i dyrektywy 85/337 […]?

b) Czy art. 6 ust. 9 konwencji z Aarhus i art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 […] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wydaniu aktów ustawodawczych takich jak zatwierdzenia zawarte w art. 5–9 oraz 14–17 tego dekretu, które nie zawierają w sobie wszystkich elementów koniecznych do ustalenia, czy te pozwolenia są oparte na uprzedniej właściwej ocenie, przeprowadzonej zgodnie z wymogami konwencji z Aarhus i dyrektywy 85/337 […]?

5) Czy art. 6 ust. 3 dyrektywy [siedliskowej] należy interpretować jako umożliwiający organowi ustawodawczemu zezwolenie na przedsięwzięcia, takie jak te, o których mowa w art. 16 i 17 tego dekretu, jeśli przeprowadzona w odniesieniu do nich ocena wpływu została uznana za niepełną przez Conseil d'Etat orzekającą w trybie pilnym i podważona przez opinię organu Région wallonne ds. ekologicznego zarządzania środowiskiem naturalnym?

6) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie – czy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej należy interpretować jako umożliwiający uznanie za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego budowę infrastruktury, w której zostanie usytuowane centrum administracyjne spółki prywatnej, w którym zatrudnienie znajdzie wielu pracowników?".

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

*W przedmiocie pytania pierwszego*

25 Poprzez pytanie pierwsze sąd krajowy zmierza do wyjaśnienia, czy art. 2 ust. 9 i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus należy interpretować zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w wytycznych na temat stosowania konwencji z Aarhus.

26 Z treści wytycznych, a w szczególności z wyjaśnień zawartych w części zatytułowanej „Jak korzystać z wytycznych" wynika, że rzeczony dokument, opracowany przez międzynarodowych ekspertów, ma na celu jedynie dokonanie analizy konwencji z Aarhus, tak aby umożliwić jej czytelnikom „zrozumienie, czym jest konwencja i co może ona oznaczać w praktyce".

27 Chociaż wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus można wprawdzie uznać za dokument wyjaśniający, który w stosownym wypadku może być brany pod uwagę, obok innych istotnych elementów, przy dokonywaniu wykładni tej konwencji, to jednak zawarte w nich analizy nie mają żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji z Aarhus.

28 Na pytanie pierwsze należy zatem udzielić odpowiedzi, że chociaż przy dokonywaniu wykładni art. 2 ust. 2 i art. 9 ust. 4 konwencji z Aarhus można brać pod uwagę wytyczne na temat stosowania tej konwencji, to jednak nie mają one żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom konwencji z Aarhus.

*W przedmiocie pytania drugiego*

29 Poprzez pytanie drugie, którego poszczególne podpunkty należy przeanalizować łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że akt taki jak dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r., który „zatwierdza" pozwolenia na budowę, pozwolenia środowiskowe bądź pozwolenia na prowadzenie prac przyznane wcześniej przez władze administracyjne, w odniesieniu do których wskazano, że „uzasadnione [są one] nadrzędnymi względami interesu ogólnego", wyłączony jest z zakresów zastosowania rzeczonej konwencji i dyrektywy.

30 Z art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 wynika, że w przypadku gdy cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym, dyrektywa nie ma zastosowania do danego przedsięwzięcia (zob. wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917, pkt 51; a także ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 36).

31 Przepis ten uzależnia wyłączenie z zakresu zastosowania dyrektywy 85/337 od dwóch warunków. Pierwszy wymaga, aby szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia zostały przyjęte w ramach szczególnego aktu ustawodawstwa krajowego. Zgodnie z drugim cele dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, powinny być osiągnięte w procesie ustawodawczym (zob. wyrok z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 57; a także ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 37).

32 Co się tyczy warunku pierwszego, zasadza się on przede wszystkim na tym, aby przedsięwzięcie zostało przyjęte w ramach szczególnego aktu ustawodawstwa krajowego. W tym względzie należy ponieść, że pojęcia przedsięwzięcia i zezwolenia na inwestycję zdefiniowano w art. 1 ust. 2 dyrektywy 85/337. Dlatego też, aby akt ustawodawczy zatwierdzający przedsięwzięcie mógł być objęty zakresem zastosowania art. 1 ust. 5 tej dyrektywy, powinien on być szczegółowy oraz wykazywać te same cechy co takie zezwolenie na inwestycję. Z aktu tego powinno w szczególności wynikać prawo wykonawcy do realizacji przedsięwzięcia (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 58; a także w sprawie Boxus i in., pkt 38).

33 Przedsięwzięcie powinno ponadto być przyjęte szczegółowo, to jest w sposób dostatecznie precyzyjny i ostateczny, skutkiem czego akt ustawodawczy przyjmujący je powinien określać, tak jak zezwolenie na inwestycję, wszystkie elementy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko po rozważeniu ich przez ustawodawcę (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 59; a także w sprawie Boxus i in., pkt 39). Akt ustawodawczy powinien zatem wykazywać, że cele dyrektywy 85/337 zostały osiągnięte w stosunku do danego przedsięwzięcia (zob. ww. wyroki: w sprawie Linster, pkt 56; a także w sprawie Boxus i in., pkt 39).

34 Z powyższego wynika, że nie można uznać, iż szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia są przyjęte w drodze aktu ustawodawczego w rozumieniu art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337, jeżeli akt ten nie określa elementów niezbędnych do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub wymaga wydania innych aktów w celu udzielenia wykonawcy prawa do realizacji przedsięwzięcia (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 62; w sprawie Linster, pkt 57, a także w sprawie Boxus i in., pkt 40).

35 W odniesieniu do drugiego warunku z art. 2 ust. 1 dyrektywy 85/337 wynika, że jej zasadniczym celem jest zapewnienie, by przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji, podlegały przed udzieleniem zezwolenia ocenie w odniesieniu do ich skutków dla środowiska naturalnego (zob. ww. wyroki: w sprawie Linster, pkt 52; a także w sprawie Boxus i in., pkt 41).

36 W motywie szóstym dyrektywy 85/337 wyjaśniono ponadto, że ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem (zob. ww. wyroki: w sprawie WWF i in., pkt 61; w sprawie Linster, pkt 53; a także w sprawie Boxus i in., pkt 42).

37 W momencie zatwierdzenia przedsięwzięcia ustawodawca powinien ponadto dysponować wystarczającymi informacjami. Z art. 5 ust. 3 dyrektywy 85/337 i z załącznika IV do niej wynika, że informacje, których ma dostarczyć wykonawca, obejmują co najmniej opis przedsięwzięcia zawierający informacje o miejscu, projekcie i wielkości przedsięwzięcia, opis środków przewidzianych w celu uniknięcia, zmniejszenia i jeżeli to możliwe, naprawienia poważnych niekorzystnych skutków, jak również dane wymagane do rozpoznania i oszacowania głównych skutków, które przedsięwzięcie to może wywrzeć na środowisko (zob. ww. wyroki: w sprawie Linster, pkt 55; a także w sprawie Boxus i in., pkt 43).

38 Jeśli chodzi o cechy charakterystyczne procedury zatwierdzenia planu w wielu etapach to dyrektywa 85/337 nie sprzeciwia się temu, aby to samo przedsięwzięcie zatwierdzone przez dwa akty prawa krajowego zostało uznane w całości za zezwolenie na inwestycję w rozumieniu art. 1 ust. 2 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb. Orz. s. I-3969, pkt 102). W konsekwencji ustawodawca może przy wydawaniu końcowego aktu zezwolenia na inwestycję korzystać z informacji zgromadzonych w ramach w ramach uprzedniego postępowania administracyjnego (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 44).

39 Istnienie takiego postępowania administracyjnego nie może niemniej skutkować tym, że przedsięwzięcie można uznać za przyjęte szczegółowo przez szczególny akt ustawodawczy, zgodnie z art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337, w przypadku gdy ten akt nie spełnia dwóch warunków przypomnianych w pkt 31 niniejszego wyroku. Jak orzekł Trybunał w pkt 45 ww. wyroku w sprawie Boxus i in., aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzałby" istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiałby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy w rozumieniu tego przepisu, a więc nie jest on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresu dyrektywy 85/337.

40 W szczególności akt ustawodawczy wydany pomimo okoliczności, że członkowie organu ustawodawczego nie dysponowali informacjami wskazanymi w pkt 37 niniejszego wyroku, nie może wchodzić w zakres zastosowania art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 46).

41 Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy przesłanki te zostały spełnione. W tym celu powinien on uwzględnić treść wydanego aktu ustawodawczego, jak i całość procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego wydania, a w szczególności akty przygotowawcze i debaty parlamentarne (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 47).

42 Opisane rozwiązanie przyjęte w ww. wyroku w sprawie Boxus i in. w odniesieniu do art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 można zastosować także w odniesieniu do art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus. Z jednej bowiem strony art. 2 ust. 2 tej konwencji ma brzmienie zasadniczo podobne do brzmienia art. 1 ust. 5 dyrektywy; z drugiej strony żaden argument, który mogłaby wynikać z przedmiotu lub zakresu konwencji z Aarhus, nie może stać na przeszkodzie temu, aby Trybunał transponował w celu wykładni omawianych przepisów tej konwencji wykładnię, którą zastosował w odniesieniu do podobnych przepisów dyrektywy 85/337.

43 Na pytanie drugie należy zatem odpowiedzieć, że art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że z zakresów zastosowania tych aktów prawnych są wyłączone jedynie przedsięwzięcia szczegółowo przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy, w taki sposób, aby cele rzeczonych aktów prawnych były osiągnięte w procesie ustawodawczym. Zadaniem sądu krajowego jest upewnienie się, że obydwa te warunki zostały spełnione, przy uwzględnieniu zarówno treści przyjętego aktu ustawodawczego, jak i całego procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego przyjęcia, w szczególności zaś aktów przygotowawczych i debat parlamentarnych. W tym względzie aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzałby" istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiałby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy w rozumieniu tego przepisu, wobec czego nie jest on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresów zastosowania konwencji i dyrektywy.

*W przedmiocie pytania trzeciego*

44 Poprzez pytanie trzecie, którego poszczególne podpunkty należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 9 ust. 2–4 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby prawo do wykonania przedsięwzięcia, które wchodzi w zakres ich zastosowania, było przyznane w drodze aktu ustawodawczego, który zgodnie z prawem krajowym nie jest zaskarżalny w procedurze odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie tego aktu pod względem materialnym lub formalnym.

45 Z art. 2 ust. 2 konwencji z Aarhus w związku z jej art. 6 i art. 9, jak również z art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 wynika, że ani ta konwencja, ani ta dyrektywa nie mają zastosowania do przedsięwzięć przyjętych w drodze aktu ustawodawczego spełniającego warunki przypomniane w pkt 31 niniejszego wyroku (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 50).

46 W odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć, tzn. tych, które przyjęte są w drodze aktu niemającego charakteru aktu ustawodawczego lub w drodze aktu ustawodawczego, który nie spełnia tych warunków, z samej treści art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i z art. 10a dyrektywy 85/337 wynika, że państwa powinny zapewnić dostęp do procedury odwoławczej pozwalającej zakwestionować przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań objętych zakresem zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus lub dyrektywy 85/337 (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 51).

47 Państwa członkowskie, na podstawie ich autonomii proceduralnej i z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, posiadają zakres swobody przy wdrażaniu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337. Do nich w szczególności należy ustalenie, jaki sąd lub jaki niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo jest właściwy do rozpoznania środków odwoławczych określonych przez te przepisy i zgodnie z jakimi przepisami proceduralnymi, pod warunkiem że wyżej wskazane przepisy są respektowane (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 52).

48 Artykuł 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 utraciłyby jednak wszelką skuteczność, gdyby sama okoliczność, że przedsięwzięcie przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, nie spełniając warunków przypomnianych w pkt 31 niniejszego wyroku, skutkowała wyłączeniem możliwości wniesienia od tego aktu jakiegokolwiek środka odwoławczego pozwalającego zakwestionować jego materialną i proceduralną legalność w świetle tych przepisów (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 53).

49 Wymogi wynikające z art. 9 konwencji z Aarhus i z art. 10a dyrektywy 85/337 zakładają w tym względzie, że gdy przedsięwzięcie objęte zakresem zastosowania art. 6 konwencji z Aarhus lub dyrektywy 85/337 przyjęto w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość kontroli zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi przez sąd lub niezależny i bezstronny organ powołany z mocy ustawy, czy ten akt ustawodawczy spełnia warunki określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy i przypomniane w pkt 31 niniejszego wyroku (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 54).

50 W przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na taki akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym punkcie i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 55).

51 W niniejszym przypadku jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że dekret parlamentu Walonii z dnia 17 lipca 2008 r. nie spełnia warunków określonych w art. 1 ust. 5 dyrektywy 85/337 i przypomnianych w pkt 31 niniejszego wyroku, i jeżeli okaże się, że zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi żaden sąd lub żaden niezależny i bezstronny organ ustanowiony przez prawo nie jest właściwy, aby

zbadać materialną i proceduralną ważność tego dekretu, dekret ten trzeba będzie uznać za niezgodny z wymogami wynikającymi z art. 9 konwencji z Aarhus i z art. 10a dyrektywy 85/337. Sąd krajowy będzie zatem musiał odstąpić od jego stosowania (zob. ww. wyrok w sprawie Boxus i in., pkt 56).

52 Na pytanie trzecie należy zatem odpowiedzieć, że art. 9 ust. 2–4 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że:

— gdy przedsięwzięcie, które objęte jest zakresem zastosowania tych przepisów, zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość skierowania zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy kwestii, czy ten akt ustawodawczy spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy, oraz;

— w przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na taki akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym tiret i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego.

*W przedmiocie pytania czwartego*

53 Poprzez pytanie czwarte, którego poszczególne podpunkty należy przeanalizować łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy art. 6 ust. 9 konwencji z Aarhus i art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przyjmowaniu aktów ustawodawczych, które nie wyjaśniają w pełni okoliczności, które doprowadziły do ich przyjęcia, ani nie zawierają uzasadnienia umożliwiającego ustalenie, czy zostały one przyjęte na podstawie uprzedniej właściwej oceny przeprowadzonej zgodnie z wymogami konwencji i dyrektywy.

54 Orzeczono już, że art. 4 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, by decyzja wskazująca na brak konieczności poddania oceny przedsięwzięcia ujętego w załączniku II do wspomnianej dyrektywy sama zawierała powody, dla których właściwe władze postanowiły, że ocena ta nie jest konieczna, jednakże na żądanie zainteresowanej osoby właściwe władze administracyjne mają obowiązek przekazać jej uzasadnienie podjęcia takiej decyzji lub właściwe informacje i dokumenty (zob. wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r. w sprawie C-75/08 Mellor, Zb. Orz. s. I-3799, pkt 61).

55 Wykładnię tę należy także zastosować do art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337.

56 Tak więc chociaż art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 ustanawia wymóg, by społeczeństwo było informowane, zgodnie ze stosownymi procedurami, o decyzjach podejmowanych przez właściwe władze oraz o względach uzasadniających ich podjęcie, to jednak nie wynika stąd, aby decyzja musiała sama zawierać powody, dla których właściwe władze postanowiły, że jest ona konieczna (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 56).

57 Wynika z tego jednak, że osoby trzecie, a ponadto zainteresowane władze administracyjne, powinny być w stanie upewnić się, że właściwy organ zgodnie z zasadami przewidzianymi przez prawo krajowe ustalił, czy przeprowadzona została odpowiednia uprzednia weryfikacja, zgodnie z wymogami dyrektywy 85/337 (zob. ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 57).

58 Ponadto zainteresowane jednostki, jak zresztą pozostałe odpowiednie władze krajowe, powinny móc zapewnić poszanowanie tego obowiązku w zakresie weryfikacji ciążącego na właściwych władzach – w razie potrzeby na drodze sądowej (zob. ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 58).

59 W tym względzie skuteczność kontroli sądowej, która powinna dotyczyć zgodności z prawem powodów wydania zaskarżonej decyzji, wymaga w sposób ogólny, aby sąd rozpatrujący sprawę mógł wymagać od właściwych władz podania do wiadomości tych powodów. Jednakże szczególnie w odniesieniu do zapewnienia skutecznej ochrony uprawnienia przyznanego na podstawie prawa Unii pożądane jest również, by zainteresowane osoby mogły chronić to uprawnienie w najlepszy możliwy sposób i by miały możliwość podjęcia decyzji z pełną znajomością okoliczności sprawy, czy wystąpienie do sądu będzie dla nich korzystne. Wynika z tego, że w podobnym przypadku właściwe władze krajowe mają obowiązek zawiadomić je o powodach, na których oparły swe rozstrzygniecie, w samej decyzji albo za pomocą późniejszego powiadomienia dokonanego na ich żądanie (zob. wyrok z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 15; a także ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 59).

60 To późniejsze powiadomienie może przybrać formę nie tylko wyraźnego oświadczenia wymieniającego powody wydania decyzji, ale także udostępnienia stosownych informacji i dokumentów w odpowiedzi na zgłoszone żądanie (zob. ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 60).

61 Jeśli sama decyzja nie musi obowiązkowo wymieniać powodów jej wydania, to jednak właściwe władze administracyjne mogą na podstawie odpowiednich przepisów prawa krajowego lub z własnej woli wskazać w decyzji powody stanowiące jej podstawę (zob. ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 63).

62 W takim przypadku decyzja taka powinna umożliwiać zainteresowanym osobom ocenę zasadności zaskarżenia rzeczonej decyzji z ewentualnym uwzględnieniem danych, o których mogą powziąć wiadomość później (zob. ww. wyrok w sprawie Mellor, pkt 64).

63 Wykładnię tę można zastosować także do art. 6 ust. 9 konwencji z Aarhus. Z jednej bowiem strony postanowienie to ma treść zasadniczo podobną do treści art. 9 ust.1 dyrektywy 85/337; z drugiej strony żaden argument, który mógłby wynikać z przedmiotu lub zakresu konwencji z Aarhus, nie może stać na przeszkodzie temu, aby Trybunał transponował w celu wykładni omawianych przepisów tej konwencji wykładnię, którą zastosował w odniesieniu do podobnych przepisów dyrektywy 85/337.

64 Na pytanie czwarte należy zatem odpowiedzieć, że art. 6 ust. 9 konwencji z Aarhus i art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337 należy interpretować w ten sposób, że nie wymagają one, aby w samej decyzji wskazane były powody, dla których właściwe władze uznały, że jest ona konieczna. Jednakże na żądanie zainteresowanej osoby właściwe władze administracyjne mają obowiązek przekazać jej uzasadnienie podjęcia takiej decyzji lub właściwe informacje i dokumenty.

*W przedmiocie pytania piątego*

65 Poprzez pytanie piąte sąd krajowy zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że zezwala on organowi władzy ustawodawczej na zatwierdzenie projektu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren.

66 Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej ustanawia procedurę oceny, która za pomocą wstępnego badania ma zapewnić, aby zgoda na realizację planu lub przedsięwzięcia, które nie jest bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu ani konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może w istotny sposób na niego oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na dany teren (wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-127/02 Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging, Zb. Orz. s. I-7405, pkt 34).

67 Zezwolenie dotyczące planu lub przedsięwzięcia może zostać wydane tylko pod warunkiem, że właściwe władze krajowe uzyskały pewność, iż nie ma on skutków szkodliwych dla integralności danego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości

co do braku wystąpienia takich skutków (zob. wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-239/04 Komisja przeciwko Portugalii, Zb. Orz. s. I-10183, pkt 20). To w momencie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia nie mogą istnieć, z naukowego punktu widzenia, żadne racjonalne wątpliwości co do braku możliwości wystąpienia szkodliwych skutków w odniesieniu do danego terenu (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 24).

68 Ponadto, jeśli chodzi o tereny kwalifikujące się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty, a w szczególności te, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych o znaczeniu priorytetowym, państwa członkowskie są, na podstawie dyrektywy siedliskowej i ze względu na wskazany w dyrektywie cel ochrony, zobowiązane do podjęcia kroków będących w stanie ochronić wartość ekologiczną tych terenów na poziomie krajowym (zob. wyrok z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 Dragaggi i in., Zb. Orz. s. I-167, pkt 30; a także wyrok z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie C-491/08 Komisja przeciwko Włochom, pkt 30).

69 Zobowiązania te ciążą na państwach członkowskich na mocy dyrektywy siedliskowej niezależnie od tego, jaki charakter ma krajowy organ władzy właściwy do zatwierdzania analizowanego planu lub przedsięwzięcia. Artykuł 6 ust. 3 dyrektywy, w którym mowa jest o „właściwych władzach krajowych", nie ustanawia żadnej szczególnej reguły, która dotyczyłaby planów lub przedsięwzięć zatwierdzanych przez władze ustawodawcze. Cecha ta nie ma ponadto wpływu na zakres czy zasięg zobowiązań, jakie ciążą na państwach członkowskich na mocy art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej.

70 Na pytanie piąte należy zatem odpowiedzieć, że art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu.

*W przedmiocie pytania szóstego*

71 Poprzez pytanie szóste sąd krajowy zmierza zasadniczo do wyjaśnienia, czy art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że budowę infrastruktury mającej posłużyć do utworzenia centrum administracyjnego spółki prywatnej można uznać za nadrzędny wzgląd interesu publicznego, w tym wzgląd o charakterze społecznym lub gospodarczym w rozumieniu tego przepisu, mogący uzasadniać realizację planu lub przedsięwzięcia naruszającego integralność danego terenu.

72 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej przewiduje, że jeśli pomimo negatywnej oceny przeprowadzonej zgodnie z art. 6 ust. 3 zdanie pierwsze tej dyrektywy plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z nadrzędnych względów interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, i jeżeli brak jest rozwiązań alternatywnych, państwo członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności „Natury 2000" (zob. wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C-304/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb. Orz. s. I-7495, pkt 81).

73 Artykuł 6 ust. 4 wspomnianej dyrektywy, jako przepis stanowiący odstępstwo od kryterium udzielenia pozwolenia określonego w art. 6 ust. 3 zdanie drugie, powinien być interpretowany ściśle (zob. ww. wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom pkt 82).

74 Ponadto przepis ten znajduje zastosowanie wyłącznie po przeprowadzeniu oceny skutków planu lub przedsięwzięcia zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Znajomość tych skutków dla celów ochrony omawianego obszaru stanowi bowiem niezbędną przesłankę zastosowania art. 6 ust. 4, ponieważ w przeciwnym wypadku nie będzie można dokonać oceny żadnej z przesłanek zastosowania tego przepisu stanowiącego odstępstwo. Ocena ewentualnych nadrzędnych względów interesu publicznego oraz istnienia mniej szkodliwych rozwiązań alternatywnych wymaga bowiem ich rozważenia względem niekorzystnych skutków spowodowanych przez dany plan lub przedsięwzięcie

na określonym terenie. Ponadto aby określić charakter ewentualnych środków kompensujących, należy dokładnie wskazać niekorzystne skutki dla danego terenu (zob. ww. wyrok z dnia 20 września 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 83).

75 Interes mogący uzasadniać, w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, realizację planu lub przedsięwzięcia winien być jednocześnie „publiczny" i „nadrzędny", co oznacza, że jego waga winna być na tyle duża, by można było ją przeciwstawić nakreślonemu przez tę dyrektywę celowi ochrony siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory.

76 Prace w zakresie budowy lub rozbudowy przedsiębiorstwa co do zasady spełniają te kryteria jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

77 Nie można wykluczyć, że będzie tak w sytuacji, w której dane przedsięwzięcie, mimo iż ma charakter prywatny, ze względu na sam swój charakter oraz kontekst gospodarczy i społeczny, w jaki się wpisuje, rzeczywiście przedstawia sobą nadrzędny interes publiczny, jeśli wykazano przy tym, że nie istnieją rozwiązania alternatywne.

78 W świetle tych kryteriów sama budowa infrastruktury przyszłego centrum administracyjnego nie może co do zasady stanowić nadrzędnego względu interesu publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

79 Na pytanie szóste należy zatem odpowiedzieć, że art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej należy interpretować w ten sposób, że budowy infrastruktury mającej posłużyć do utworzenia centrum administracyjnego nie można co do zasady uznać za nadrzędny wzgląd interesu publicznego, w tym wzgląd o charakterze społecznym lub gospodarczym w rozumieniu tego przepisu, mogący uzasadniać realizację planu lub przedsięwzięcia naruszającego integralność danego terenu.

**W przedmiocie kosztów**

80 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) **Chociaż przy dokonywaniu wykładni art. 2 ust. 2 i art. 9 ust. 4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, zawartej w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., można brać pod uwagę wytyczne na temat stosowania tej konwencji, to jednak nie mają one żadnej mocy wiążącej i nie posiadają znaczenia normatywnego, jakie nadano postanowieniom rzeczonej konwencji.**

2) **Artykuł 2 ust. 2 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska i art. 1 ust. 5 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., należy interpretować w ten sposób, że z zakresów zastosowania tych aktów prawnych są wyłączone jedynie przedsięwzięcia szczegółowo przyjęte przez szczególny akt ustawodawczy, w taki sposób, aby cele rzeczonych aktów prawnych były osiągnięte w procesie ustawodawczym. Zadaniem sądu krajowego jest upewnienie się, że obydwa te**

**warunki zostały spełnione, przy uwzględnieniu zarówno treści przyjętego aktu ustawodawczego, jak i całego procesu ustawodawczego, który doprowadził do jego przyjęcia, w szczególności zaś aktów przygotowawczych i debat parlamentarnych. W tym względzie aktu ustawodawczego, który tylko po prostu „zatwierdzałby" istniejący akt administracyjny, ograniczając się do powołania się na nadrzędne względy interesu ogólnego, bez uprzedniego rozpoczęcia procesu ustawodawczego co do istoty, który umożliwiałby spełnienie tych warunków, nie można uznać za szczególny akt ustawodawczy w rozumieniu tego przepisu, wobec czego nie jest on wystarczający, aby wykluczyć przedsięwzięcie z zakresów zastosowania wskazanej konwencji i dyrektywy, ze zmianami.**

3) **Artykuł 3 ust. 9 i art. 9 ust. 2–4 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska oraz art. 10a dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 20003/35, należy interpretować w ten sposób, że:**

   — **gdy przedsięwzięcie, które objęte jest zakresem zastosowania tych przepisów, zatwierdzono w drodze aktu ustawodawczego, powinna istnieć możliwość skierowania zgodnie z krajowymi zasadami proceduralnymi do sądu lub niezależnego i bezstronnego organu powołanego z mocy ustawy kwestii, czy ten akt ustawodawczy spełnia wymogi określone w art. 1 ust. 5 tej dyrektywy, ze zmianami, oraz;**

   — **w przypadku gdy nie istnieje możliwość wniesienia skargi na taki akt o charakterze i zakresie, jakie wskazano powyżej, każdy sąd krajowy orzekający w ramach swej właściwości winien przeprowadzić kontrolę opisaną w powyższym tiret i ewentualnie wyciągnąć z niej konsekwencje, odstępując od stosowania tego aktu ustawodawczego.**

4) **Artykuł 6 ust. 9 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska i art. 9 ust. 1 dyrektywy 85/337, zmienionej dyrektywą 2003/35, należy interpretować w ten sposób, że nie wymagają one, aby w samej decyzji wskazane były powody, dla których właściwe władze uznały, że jest ona konieczna. Jednakże na żądanie zainteresowanej osoby właściwe władze administracyjne mają obowiązek przekazać jej uzasadnienie podjęcia takiej decyzji lub właściwe informacje i dokumenty.**

5) **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 należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on władzom krajowym, w tym władzom ustawodawczym, na zatwierdzenie planu lub przedsięwzięcia bez upewnienia się, że taki plan lub przedsięwzięcie nie naruszy integralności danego terenu.**

6) **Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy 92/43 należy interpretować w ten sposób, że budowy infrastruktury mającej posłużyć do utworzenia centrum administracyjnego nie można co do zasady uznać za nadrzędny wzgląd interesu publicznego, w tym wzgląd o charakterze społecznym lub gospodarczym w rozumieniu tego przepisu, mogący uzasadniać realizację planu lub przedsięwzięcia naruszającego integralność danego terenu.**

Podpisy