OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawiona w dniu 15 stycznia 2009 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Niniejsze postępowanie wynika z dwóch różnych postępowań poprzedzających wniesienie skargi. Z jednej strony Komisja zarzuca Irlandii brak transpozycji dyrektywy 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [2], zmienionej dyrektywą 97/11/WE Rady z dnia 3 marca 1997 r. [3] (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ"), w odniesieniu do dróg prywatnych. Z drugiej strony, zdaniem Komisji, Irlandia nie dokonała (pełnej) transpozycji dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej, w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE [4] i nie poinformowała o tym Komisji.

2. W centrum sporu znajduje się dostęp do wymiaru sprawiedliwości w irlandzkich przepisach z zakresu planowania i przeprowadzania inwestycji. W tym kontekście analizie zostanie poddana w szczególności sprzeczność w twierdzeniach Komisji. Z jednej strony utrzymuje ona, że kwestionuje jedynie brak przepisów transponujących, a nie ich jakość. Z drugiej strony rozważa intensywnie jakość irlandzkich przepisów, tj. kwestię, czy określone przepisy irlandzkie spełniają wymogi dyrektywy 2003/35.

II — Ramy prawne

3. Dyrektywa 2003/35 ma na celu transpozycję niektórych przepisów Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska [5] (zwanej dalej „konwencją z Aarhus"), którą Wspólnota podpisała w dniu 25 czerwca 1998 r. w Aarhus (Dania) [6].

1 — Język oryginału: niemiecki.
2 — Dz. U. L 175, s. 40.
3 — Dz. U. L 73, s. 5.
4 — Dz. U. L 156, s. 17.
5 — Dz. U. 2005, L 124, s. 4.
6 — Przyjęta na mocy decyzji 2005/370/WE Rady z dnia 17 lutego 2005 r., Dz.U. L 124, s. 1. Tekst konwencji jest umieszczony w załączniku do decyzji.

A — *Konwencja z Aarhus*

4. Artykuł 2 ust. 5 konwencji z Aarhus definiuje pojęcie zainteresowanej społeczności i w tym kontekście uprawnionych organizacji pozarządowych:

„W rozumieniu niniejszej konwencji,

[…]

»zainteresowana społeczność« oznacza część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska; dla potrzeb niniejszej definicji organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za posiadające interes w tym zakresie".

5. Artykuł 3 ust. 1 określa, w jaki sposób strony dokonują transpozycji konwencji:

„Każda ze stron podejmuje niezbędne ustawodawcze, administracyjne i inne środki, włączając w to środki zapewniające zgodność pomiędzy postanowieniami realizującymi postanowienia niniejszej konwencji odnoszące się do informacji, udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jak również właściwe środki egzekucyjne dla ustanowienia i utrzymania jasnych, przejrzystych i spójnych ram dla realizacji postanowień niniejszej konwencji".

6. Należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 8 w zakresie, w jakim przepis ten dotyczy kosztów sądowych:

„Każda ze stron zapewnia, że osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowieniami niniejszej konwencji nie są w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. Przepis ten nie narusza kompetencji sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym".

7. Artykuł 6 zawiera uregulowanie dotyczące udziału społeczeństwa przy wydawaniu zezwoleń na podjęcie konkretnych przedsięwzięć, które są wyraźnie wymienione w załączniku I do konwencji lub mogą mieć znaczące oddziaływanie na środowisko.

8. Artykuł 9 ust. 2 reguluje dostęp do wymiaru sprawiedliwości w związku z przewidzianym w konwencji udziałem społeczeństwa:

„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, 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”.

9. Dalsze kryteria odnoszące się do procedury sądowej zawiera art. 9 ust. 4 i 5:

„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.

5. Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze Stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważa stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości".

B — *Dyrektywa 2003/35*

10. Artykuł 3 dyrektywy 2003/35 zawiera zmiany dyrektywy OOŚ.

11. Punkt 1 tego artykułu definiuje pojęcie „zainteresowanej społeczności" w sposób następujący:

„»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".

12. Punkt 7 dotyczy dostępu do wymiaru sprawiedliwości:

„Dodaje się art. 10a w brzmieniu:

»Artykuł 10a

Państwa członkowskie zapewniają, że 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 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 [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 [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«”.

13. Artykuł 4 dyrektywy 2003/35 zawiera zmiany dyrektywy Rady 96/61/WE z dnia 24 września 1996 r. dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli[7]. Punkt 4 ma zasadniczo to samo brzmienie co dodany art. 10a dyrektywy OOŚ.

7 — Dz.U. L 257, s. 26, skonsolidowana przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotyczącą zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, Dz.U. L 24, s. 8.

C — *Uregulowania irlandzkie*

14. Strony toczą spór głównie o transpozycję ww. przepisów przez irlandzką ustawę Planning and Development Act 2000 [8], zmienioną przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 [9]. Section 50 i Section 50A regulują możliwe skargi przeciwko konkretnym działaniom z zakresu planowania inwestycji.

15. Konieczny interes we wniesieniu skargi uregulowany jest w Section 50A(3):

„(3) Sąd nie udziela zezwolenia, o którym mowa w Section 50, o ile nie upewni się, że:

a) istotne względy przemawiają za tym, że dana decyzja lub akt są nieważne lub powinny zostać uchylone, oraz

b) (i) wnioskodawca ma znaczący interes w sprawie będącej przedmiotem wniosku lub

(ii) jeżeli sporna decyzja lub akt dotyczy przedsięwzięcia, które w przepisach obowiązujących w rozstrzygającym dla sprawy momencie, wydanymi na podstawie Section 176, lub na ich podstawie zostało określone jako przedsięwzięcie, które może znacząco oddziaływać na środowisko, wnioskodawca

(I) jest instytucją lub organizacją (z wyjątkiem władz państwowych, instytucji publicznych lub instytucji lub agencji rządowych), której cele mają związek z promowaniem ochrony środowiska,

8 — Ustawa nr 30 z 2000 r.
9 — Ustawa nr 27 z 2006 r.

(II) realizował te cele w okresie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku oraz

(III) (w danym przypadku) spełnia wymogi, które dana instytucja lub organizacja musiałaby spełniać na podstawie Section 37(4)(c) w przypadku środka prawnego określonego w Section 37(4)(d)(iii) [dla celów tego przepisu przy stosowaniu wszystkich wymogów określonych w Section 37(4)(e)(iv) zawarte tam odesłanie do zakresu zadań, do których należy decyzja będąca przedmiotem środka prawnego, należy rozumieć jako odesłanie do zakresu zadań, do którego należy decyzja lub akt będący przedmiotem wniosku o dopuszczenie w rozumieniu Section 50]".

16. Section 50A(4) stwierdza, że wspomniany znaczący interes nie jest ograniczony do nieruchomości lub interesów finansowych.

17. Section 50A(10) i (11)(b) zobowiązuje sądy do przeprowadzenia przewidzianych procedur bez zbędnej zwłoki, tak jak na to zezwala system wymiaru sprawiedliwości. Section 50A(12) zezwala na wprowadzenie dalszych regulacji dotyczących przyspieszenia postępowania.

III — Postępowania poprzedzające wniesienie skargi i żądania stron

18. Niniejsza skarga opiera się na dwóch postępowaniach wyjaśniających Komisji.

19. W pierwszym postępowaniu Komisja wystąpiła między innymi przeciwko temu, że prywatne przedsięwzięcia z zakresu budowy dróg jako takie nie podlegały irlandzkim przepisom dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko. W dniu 18 października 2002 r. wezwała ona Irlandię do przedstawienia uwag. Po udzieleniu odpowiedzi przez Irlandię w dniu 5 marca 2003 r. Komisja wystosowała w dniu 11 czerwca 2003 r. uzasadnioną opinię. Irlandia odpowiedziała w piśmie z dnia 10 listopada 2003 r.

20. Drugie postępowanie ma za przedmiot transpozycję dyrektywy 2003/35. W dniu 28 lipca 2005 r. Komisja w związku z brakiem powiadomienia o przepisach transponujących wezwała Irlandię do przedstawienia uwag. Odpowiedź Irlandii nadeszła w dniu 7 września 2005 r. Na tę odpowiedź Komisja przedstawiła w dniu 19 grudnia 2005 r. pierwszą uzasadnioną opinię, na którą Irlandia udzieliła odpowiedzi w dniu 14 lutego 2006 r. Kolejna uzasadniona opinia została wystosowana w dniu 18 października 2006 r. Komisja wyznaczyła w niej Irlandii ostateczny termin dwóch miesięcy, tj. do dnia 18 grudnia 2006 r., na dokonanie transpozycji dyrektywy. Po różnych powiadomieniach o zmianie prawa irlandzkiego z dnia 30 listopada 2006 r., 18 grudnia 2006 r. i 18 stycznia

2007 r. Irlandia udzieliła odpowiedzi w dniu 27 lutego 2007 r.

21. W związku z tym Komisja połączyła oba postępowania i w dniu 7 września 2007 r. wniosła niniejszą skargę.

22. Komisja wnosi o:

— stwierdzenie, że Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 97/11/WE, poprzez nieprzyjęcie wszystkich środków zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2–4 dyrektywy 85/377, aby zapewnić, że przedsięwzięcia zaliczone do kategorii „budowa dróg" wymienionej w pkt 10 lit. e) załącznika II do dyrektywy 85/377, w przypadku których należy liczyć się ze znaczącym oddziaływaniem na środowisko, podlegają zatwierdzeniu i ocenie w odniesieniu do ich skutków zgodnie z art. 5–10 tej dyrektywy przed udzieleniem na nie pozwolenia;

— stwierdzenie, że Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE poprzez brak wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 3 ust. 1 i ust. 3–7 tej dyrektywy lub w każdym razie brak prawidłowego powiadomienia Komisji w tym zakresie;

— obciążenie Irlandii kosztami postępowania.

23. Irlandia wnosi o:

— oddalenie skargi.

24. Po przeprowadzeniu procedury pisemnej Trybunał wysłuchał w dniu 27 listopada 2008 r. wystąpień stron.

IV — Ocena prawna

25. Najpierw zajmę się punktami, które praktycznie lub w ogóle nie są sporne między stronami, a następnie skoncentruję się na dostępie do wymiaru sprawiedliwości.

A — *W przedmiocie przepisów dotyczących dróg prywatnych*

26. Komisja uważa, że Irlandia nie przyjęła wszystkich środków, aby zapewnić, że przedsięwzięcia zaliczone do kategorii „budowa dróg" wymienionej w pkt 10 lit. e) załącznika II do dyrektywy OOŚ będą poddane wymogom tej dyrektywy. Zdaniem Komisji drogi prywatne nie są nimi objęte.

27. Pojęcie drogi w dyrektywie OOŚ nie różni się w zależności od tego, czy jest ona prywatna czy publiczna. Dlatego też wyłączenie dróg prywatnych byłoby niezgodne z szerokim zakresem zastosowania dyrektywy [10]. Również Irlandia nie kwestionuje tego, że pojęcie drogi w rozumieniu tej kategorii przedsięwzięć obejmuje zasadniczo także prywatne przedsięwzięcia z zakresu budowy dróg. Przeciwnie, Irlandia uzupełniła odpowiednio stosowne przepisy. Ponieważ jednak zmiany te zostały wprowadzone po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nie mogą one być brane pod uwagę w niniejszym postępowaniu.

28. W każdym razie wymogi określone w dyrektywie OOŚ muszą być stosowane również do dróg prywatnych. Drogi prywatne jako takie bezspornie nie były jeszcze przed najnowszymi zmianami objęte zakresem zastosowania stosownych przepisów prawa irlandzkiego. Irlandia podnosi wprawdzie, że drogi te w prawie każdym przypadku są częścią innych przedsięwzięć, jednakże to nie wystarczy, ponieważ nie każdy przypadek zostałby nimi objęty.

29. W związku z powyższym Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy OOŚ poprzez nieprzyjęcie, zgodnie z art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 2–4 dyrektywy OOŚ, wszystkich środków, aby w sposób wystarczający zapewnić, że przedsięwzięcia zaliczone do kategorii „budowa dróg" wymienionej w pk 10 lit. e) załącznika II, w przypadku których należy liczyć się ze znaczącym oddziaływaniem na środowisko, podlegają procedurze zatwierdzenia i ocenie w odniesieniu do ich skutków, zgodnie z art. 5–10, przed udzieleniem na nie pozwolenia.

B — *Niesporne punkty w zakresie transpozycji dyrektywy 2003/35.*

30. Strony są zgodne co do tego, że art. 3 pkt 3–6 dyrektywy 2003/35 w rozstrzygającym dla sprawy momencie nie został jeszcze

10 — W wyroku z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/07 Ecologistas en Acción–CODA, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 28, Trybunał stwierdził, że wyjątek dla dróg miejskich „nie znajduje uzasadnienia".

transponowany w odniesieniu do wszystkich irlandzkich systemów zezwoleń. Irlandia wymienia konkretnie Dublin Docklands Development Authority Act 1997, Fisheries Act 1980, Foreshore Act 1993, Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 oraz Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Ponadto Komisja wycofała swoje zarzuty odnoszące się do art. 4 ust. 1, 5, 6 dyrektywy 2003/35 po tym, jak Irlandia poinformowała o przepisach transponujących. Jednakże w zakresie, w jakim Irlandia przyznaje, że do transpozycji art. 4 pkt 2 i 3 dyrektywy 2003/35 konieczne są kolejne zmiany prawa irlandzkiego, Komisja podtrzymuje swój zarzut niepełnej transpozycji. W tym względzie Irlandia wymienia Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 oraz Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. W zakresie, w jakim Irlandia poinformowała o dalszych przepisach transponujących dla tych systemów zezwoleń po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nie mogą one być brane pod uwagę w niniejszym postępowaniu.

33. Irlandia uchybiła zatem zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 dyrektywy 2003/35/WE poprzez brak przyjęcia wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, niezbędnych do wykonania art. 3 pkt 3–6 oraz art. 4 pkt 2 i 3.

C — W przedmiocie zainteresowanej społeczności

34. Strony prowadzą spór o to, czy pojęcie zainteresowanej społeczności musi zostać transponowane. Komisja podkreśla, że dyrektywa 2003/35 przyporządkowuje zainteresowanej społeczności określone prawa. W szczególności wynikające z niej prawa organizacji pozarządowych nie są gwarantowane w Irlandii w sposób wystarczający.

35. Pojęcia zawarte w dyrektywach nie muszą być w każdym przypadku transponowane w dosłownym brzmieniu. Trybunał orzekł, że pojęcie „specjalny obszar ochrony" w rozumieniu art. 1 lit. l) dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory [11] nie wymaga wyraźnej transpozycji. Wystarczy, jeżeli prawo krajowe z wystarczającą dokładnością prawną podaje definicję obszarów, które objęte są tym pojęciem oraz środki ochronne, jakie należy podjąć [12].

36. Dlatego decydującą kwestią jest, czy osoby opisane pojęciem zainteresowanej społeczności mogą korzystać z praw, które

11 — Dz.U. L 206, s. 7.

12 — Wyrok z dnia 10 maja 2007 r. w sprawie C-508/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-3787, pkt 66 i nast.

przyznaje im dyrektywa 2003/35. W tym względzie rząd irlandzki podnosi, że stosowne prawa są już przyznane ogółowi społeczności. Dlatego też nie występuje potrzeba przyjmowania szczególnej definicji zainteresowanej społeczności.

37. Aby obalić tę argumentację, Komisja musiałaby przedstawić, które prawa zainteresowanej społeczności nie zostały transponowane w sposób wystarczający. W tym względzie ogranicza się ona w istocie do dostępu organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości. Ten aspekt transpozycji art. 3 ust. 1 będzie badany poniżej odrębnie w związku z dostępem organizacji pozarządowych do wymiaru sprawiedliwości [13].

38. Jeżeli chodzi o pozostałe prawa zainteresowanej społeczności, to Komisja nie wykazała niedostatecznej transpozycji. Zatem w tym punkcie skargę należy oddalić.

D — *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości*

39. Komisja podnosi dwa zarzuty odnoszące się do transpozycji art. 3 pkt 7 i art. 4 pkt 4 dyrektywy 2003/35, tj. odnoszące się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61. Zdaniem Komisji z jednej strony, przepisy irlandzkie istniejące w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii nie transponują tych przepisów i, z drugiej strony, Irlandia nie poinformowała o wszystkich przepisach przyjętych w celu transpozycji.

1. W przedmiocie braku przepisów transponujących

40. Zarzut, że Irlandia nie transponowała art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61, jest zgodny z pierwotnym przedmiotem wezwania do przedstawienia uwag (wezwanie do usunięcia uchybienia), które było ograniczone do wskazania braku przepisów transponujących. W odniesieniu do uregulowanego tam dostępu do sądu Irlandia ogólnie poinformowała, że jest on już zagwarantowany w prawie irlandzkim.

41. W związku z tym strony rozciągnęły swój spór w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi i w postępowaniu sądowym stopniowo na jakość przepisów transponujących wskazanych przez Irlandię. Komisja reagowała przy tym za każdym razem na nowe argumenty i informacje przedstawiane przez Irlandię, zaostrzając swoją krytykę.

13 — Zobacz poniżej pkt 73 i nast.

a) W przedmiocie dopuszczalności zarzutów Komisji

42. Zmiana skargi z zarzutu braku pełnej transpozycji na zarzut niewystarczającej transpozycji jest zasadniczo dopuszczalna [14], w każdym razie jeżeli państwo członkowskie jedynie z opóźnieniem informuje o swych istniejących przepisach transponujących i tym samym utrudnia Komisji wczesne sformułowanie zarzutów dotyczących wadliwości transpozycji. Zarzut nieprawidłowej transpozycji jest bowiem zasadniczo zawarty w zarzucie braku transpozycji [15].

43. Tego rodzaju sytuacje nie występują często tylko dlatego, że przepisy transponujące, przyjmowane po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, nie mogą być brane pod uwagę, a Komisja po otrzymaniu informacji o przepisach transponujących kończy z reguły postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu braku poinformowania o przyjętych przepisach, aby zbadać ewentualne braki w zakresie zgodności z dyrektywą w innym postępowaniu.

44. W niniejszej sprawie Komisja jednakże podkreśla wyraźnie zarówno w skardze (pkt 5.26), jak też w replice (pkt 18), że skarga ogranicza się do kwestii, czy transpozycja została dokonana. Ocenę jakości transpozycji Komisja zastrzega sobie dla późniejszego postępowania

45. W zakresie, w jakim Komisja mimo to podnosi później jakościowe wady prawa irlandzkiego, jej argumenty są sprzeczne i z tego powodu niedopuszczalne [16]. Gdyby Trybunał odniósł się w niniejszym postępowaniu do omawianych punktów, istniałoby poza tym niebezpieczeństwo uprzedzenia późniejszego postępowania w zakresie zgodności z dyrektywą, które Komisja sobie wyraźnie zastrzega.

46. W konsekwencji skargę w odniesieniu do zarzutu braku transpozycji art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 należy oddalić jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim odnosi się ona do jakości irlandzkich przepisów. Zbadać należy jedynie to, czy Irlandia w ogóle przyjęła przepisy transponujące.

47. Nie da się jednak wykluczyć, że Trybunał odmiennie oceni dopuszczalność tego zarzutu. Dlatego też badam w danym przypadku posiłkowo, czy Komisja wykazała, że art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy

14 — Wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-456/03 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-5335, pkt 19 i nast., z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie C-32/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-11323, pkt 52 i nast.

15 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom„ pkt 40.

16 — Wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-235/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-5415, pkt 47 i nast.

96/61 nie zostały w Irlandii transponowane w sposób wystarczający.

b) W przedmiocie wystarczającego interesu

48. Pierwszy punkt sporu dotyczy dostępu członków zainteresowanej społeczności do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo.

49. Zgodnie z art. 10a akapit pierwszy lit. a) dyrektywy OOŚ i art. 15a akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/61 państwa członkowskie mogą uzależnić ten dostęp od posiadania przez skarżącego wystarczającego interesu.

50. Strony prowadzą w tym względzie spór jedynie o transpozycję w zakresie zastosowania irlandzkiej ustawy Planning and Development Act 2000, zmienionej przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. Odpowiadając na pytanie na rozprawie i w późniejszym pisemnym komunikacie, rząd irlandzki poinformował Trybunał o tym, że stosowne przepisy ustawy zmieniającej z 2006 r. weszły w życie w dniu 31 stycznia 2007 r. Chodzi tu o Section 13 ustawy z 2006 r., która dodała do pierwotnej ustawy z 2000 r. przeredagowaną Section 50 i dodatkową Section 50A. Rząd irlandzki opiera się w tym względzie na rozporządzeniu w sprawie stosowania części ustawy zmieniającej [17].

52. Trybunał nie może jednakże w niniejszym postępowaniu brać pod uwagę zmian prawa irlandzkiego, które weszły w życie po upływie terminu wyznaczonego przez Komisję w uzasadnionej opinii. Termin ten upłynął w dniu 18 grudnia 2006 r. Z tego względu informacje rządu irlandzkiego zdają się wyłączać badanie ww. przepisów.

53. Z dokumentów przedłożonych wraz z odpowiedzią na skargę wynika jednakże, że to twierdzenie w przedmiocie wejścia w życie opiera się na błędzie. Wymienione przez rząd irlandzki rozporządzenie reguluje stosowanie innych części ustawy z 2006 r. Właściwe w niniejszej sprawie nowe przepisy, tj. Section 13 ustawy zmieniającej z 2006 r., weszły w życie już w dniu 17 października 2006 r. [18], a więc przed upływem terminu.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (No.3) Order 2006 z dnia 21 grudnia 2006 r., S I nr 684 z 2006 r.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006 z dnia 11 października 2006 r., S I nr 525 z 2006 r.

54. W tych okolicznościach Trybunał może zbadać w szczególności zarzuty Komisji przeciwko Section 50A(3)(b)(i) zawartej w Planning and Development Act 2000, zmienionej przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Komisja występuje przeciwko temu, że zgodnie z tym przepisem można domagać się „judicial review" tylko wtedy, gdy skarżący ma znaczący interes („substantial interest") w tym zakresie.

55. Komisja twierdzi na wstępie, że właściwe przepisy prawa irlandzkiego, które pod względem czasowym zostały uchwalone po dyrektywie 2003/35, nie zawierają odniesienia do tej dyrektywy. Stanowi to — w niniejszej sprawie jako takie niezarzucane przez Komisję — naruszenie art. 6 ust. 2 ww. dyrektywy, który wymaga takiego odniesienia. Można by w tym widzieć również wskazówkę przemawiającą za tym, że ustawodawca irlandzki również w pozostałym zakresie nie uwzględnił dyrektywy w tych uregulowaniach. Brak odniesienia do dyrektywy nie oznacza jednak, że sporne uregulowania nie transponują ww. dyrektywy.

56. Zasadniczy dowód na brak transpozycji Komisja widzi w drugim wyroku irlandzkiego High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment [19]. Sąd ten stwierdza w kontekście badania „substantial interest", że dyrektywa 2003/35 nie została w Irlandii transponowana. Irlandia podważa ten argument, powołując się na nowszy wyrok tego samego sądu w sprawie Sweetman [20], który rewiduje tę ocenę.

57. Która wypowiedź High Court w przedmiocie transpozycji dyrektywy 2003/35 jest słuszna, może być w niniejszej sprawie ostatecznie kwestią otwartą. Decydujące znaczenie ma to, że prawo irlandzkie przewiduje dostęp do sądowej procedury odwoławczej, który jest uzależniony od interesu skarżącego. Zatem Komisja nie może zarzucić Irlandii całkowitego braku przepisów transponujących. To, czy przepisy te są zgodne z wymogami dyrektywy, jest natomiast kwestią ich jakości.

58. W konsekwencji w tym punkcie skarga jest bezzasadna w zakresie, w jakim ma za przedmiot całkowity brak przepisów transponujących, a w odniesieniu do jakości przepisów transponujących jest niedopuszczalna.

59. Gdyby Trybunał mimo to miał zgłębić ten punkt, należy w pierwszej kolejności poddać analizie dalszą krytykę Komisji, zgodnie

19 — Wyrok z dnia 8 grudnia 2006 r. w sprawie Friends of the Curragh Environment Limited v An Bord Pleanála [2006] IEHC 390.

20 — Wyrok z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie Sweetman v An Bord Pleanála [2007] IEHC 153.

z którą wyrok w sprawie Sweetman nie obejmuje przedsięwzięć prywatnych. Rozróżnienia w zakresie prywatnych i publicznych wykonawców nie można jednak stwierdzić ani w odnośnych przepisach ustawodawstwa irlandzkiego, ani w irlandzkich wyrokach dostępnych Trybunałowi [21].

60. Wprawdzie w wyroku w sprawie Sweetman wyraźnie podkreśla się, że wykonawca jest podmiotem publicznym, natomiast wyroki w sprawie Friends of the Curragh Environment dotyczyły przedsięwzięcia prywatnego [22]. Niemniej te wypowiedzi nie mają żadnego dającego się stwierdzić oddziaływania na stosowanie prawa irlandzkiego, ponieważ dotyczyły one jedynie rozważanego hipotetycznie bezpośredniego stosowania dyrektywy 2003/35.

61. Należy zatem przyjąć, że w zakresie dostępu do procedur kontroli przedsięwzięć prywatnych i publicznych obowiązują te same reguły.

62. Ponadto Komisja podnosi, że irlandzka transpozycja nie jest w każdym razie wystarczająco jasna i że wykładnia przepisów prawa irlandzkiego zgodnie z dyrektywą, jak zaznaczono w wyroku w sprawie Sweetmann, nie może być wystarczająca jako transpozycja.

21 — Poza wymienionymi w przypisach 19 i 20 wyrokami High Court należy jeszcze wymienić w tym kontekście w szczególności wyrok Supreme Court z dnia 2 maja 2008 r. w sprawie Harding v Cork County Council & Anor [2008] IESC 27.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 20, pkt 3.10.

63. Aby ta w zasadzie słuszna argumentacja [23] została uwzględniona, Komisja musiałaby jednakże najpierw wykazać niewystarczająco jasną transpozycję. W tym względzie jej argumentacja ogranicza się zasadniczo do stwierdzeń irlandzkiego High Court dotyczących domniemanego braku transpozycji dyrektywy 2003/35 w drugim wyroku w sprawie Friends of the Curragh Environment [24].

64. Komisja cytuje w szczególności wypowiedź irlandzkiego High Court, że kryterium znaczącego interesu jest bardziej restrykcyjne niż kryterium wystarczającego interesu [25]. Wypowiedź ta nie odnosi się jednakże do dyrektywy 2003/35, ale do warunku dopuszczalności przedsięwzięcia według prawa irlandzkiego, który obowiązywał wcześniej w zakresie zastosowania Planning and Development Act i nadal znajduje zastosowanie w innych obszarach stosowania „judicial review".

65. Zatem rząd irlandzki słusznie podważa tę argumentację — zgodnie z irlandzkim High Court w wyroku w sprawie Sweetman — wskazując, że wystarczający interes w rozumieniu dyrektywy 2003/35 i wystarczający

23 — Zobacz wyroki: z dnia 19 września 1996 r. w sprawie C-236/95 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-4459, pkt 12 i nast.; z dnia 10 maja 2001 r. w sprawie C-144/99 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-3541, pkt 21;z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5939, pkt 137.

24 — Wyżej wymieniony w przypisie 19.

25 — Zobacz także ww. wyroki: w przypisie 21 w sprawie Harding; w przypisie 20 w sprawie Sweetman.

interes według irlandzkiego prawa procesowego są różnymi pojęciami.

66. Zgodnie z dyrektywą 2003/35, tj. zgodnie z art. 10a akapit trzeci zdanie pierwsze dyrektywy OOŚ i art. 15a akapit trzeci zdanie pierwsze dyrektywy 96/61, państwa członkowskie ustalają, co uważa się za wystarczający interes i za naruszenie prawa. Powinno to wprawdzie nastąpić zgodnie z celem udzielenia zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jednakże możliwe jest również jeszcze bardziej restrykcyjne uregulowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a mianowicie wymóg konieczności podniesienia naruszenia prawa. Dyrektywa pozostawia więc w gestii państw członkowskich definicję wystarczającego interesu i nie wprowadza w tym względzie żadnych bezwzględnych minimalnych standardów.

67. Irlandia zadecydowała, że tylko znaczący interes jest interesem wystarczającym w rozumieniu dyrektywy [26]. Ustawa stwierdza jednoznacznie, że interes ten nie jest ograniczony do nieruchomości lub interesów finansowych [27]. Zgodnie z niedawno wydanym wyrokiem irlandzkiego Supreme Court wnioskodawca musi wykazać szczególny osobisty interes mający znaczącą wagę, który zostaje naruszony przez dane przedsięwzięcie lub jest z nim związany [28]. Komisja nie przedstawia żadnego argumentu wyjaśniającego, dlaczego kryterium to miałoby być sprzeczne z dyrektywą.

68. Co najwyżej można by postawić sobie pytanie, czy ograniczenie uprawnień do wnoszenia skargi jest zgodne z wyraźnym celem zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wcześniejsze bardziej łagodne uregulowania dotyczące koniecznego interesu pokazują, że szerszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest w irlandzkim systemie prawnym zasadniczo możliwy.

69. Ustalenie wystarczającego interesu we wniesieniu skargi oparte jest jednakże z konieczności na przeprowadzeniu pewnej oceny Za szerokim dostępem do wymiaru sprawiedliwości przemawia skuteczne egzekwowanie prawa. Z drugiej strony prawdopodobnie wiele procedur sądowych jest zbędnych, ponieważ prawo nie zostało naruszone. Zbędne skargi obciążają nie tylko wymiar sprawiedliwości, lecz również w odpowiednim przypadku dane przedsięwzięcia, których wykonanie może zostać opóźnione. Takie czynniki, jak wzrastający stopień regulacji lub rosnąca skłonność obywateli do konfliktów, ale także zmiana stanu środowiska mogą mieć wpływ na tę ocenę.

26 — Section 50A(3)(b) Planning and Development Act 2000 w wersji Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) Planning and Development Act 2000 w wersji Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — Zobacz ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Harding. Mając na uwadze możliwość wykładni przepisów prawa irlandzkiego zgodnie z dyrektywą, wyrok ten stwierdza w sposób zaskakujący, że inna wykładnia (otwartego) pojęcia „substantial interest" byłaby sprzeczna z prawem irlandzkim (contra legem).

W związku z tym na podstawie łagodniejszego wcześniej dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie można z miejsca wnioskować, że bardziej restrykcyjne podejście byłoby sprzeczne z celem szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

70. Podczas rozprawy Komisja prezentowała wreszcie stanowisko, że również zasada równoważności stoi na przeszkodzie kryterium znaczącego interesu. Zgodnie z tą zasadą szczegóły procedury również w przypadkach związanych z prawem wspólnotowym powinny być określone w krajowym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego, jednakże nie mogą one być mniej korzystne niż te, które regulują tego samego rodzaju sytuacje o charakterze wewnętrznym [29].

71. Komisja widzi bardziej niekorzystne traktowanie w tym, że w innych dziedzinach niż przepisy z zakresu planowania i przeprowadzania inwestycji zagospodarowania przestrzennego dostęp do irlandzkiego wymiaru sprawiedliwości wymaga jedynie wystarczającego interesu. Pogląd ten mógłby jednakże przekonywać tylko wtedy, gdyby w przepisach z zakresu zagospodarowania przestrzennego miałyby być egzekwowane wyłącznie wymogi prawa wspólnotowego. Brak jest jednakże jakiejkolwiek wskazówki za tym przemawiającej. O ile wiadomo, skargi w przepisach z zakresu zagospodarowania przestrzennego mogą dotyczyć również kwestii dotyczących wyłącznie prawa krajowego. Skargi te podlegają również warunkowi dostępu, który stanowi znaczący interes. Zatem warunek znaczącego interesu dla skarg z zakresu zagospodarowania przestrzennego nie prowadzi do bardziej niekorzystnego traktowania przypadków związanych z prawem wspólnotowym.

72. Z powyższego wynika, iż brak jest elementów przemawiających za tym, że irlandzka transpozycja art. 10a akapit pierwszy lit. a) dyrektywy OOŚ i art. 15a akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 96/61 w odniesieniu do koniecznego interesu dla skargi obywateli nie jest wystarczająco jasna. Nawet gdyby Trybunał uznał ten zarzut za dopuszczalny, byłby on w każdym razie bezzasadny.

c) W przedmiocie praw organizacji pozarządowych (skarga zbiorowa)

73. Drugi zarzut odnoszący się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 dotyczy pozycji organizacji pozarządowych. Zgodnie z akapitem trzecim zdanie drugie każdego z ww. przepisów interes pewnych organizacji pozarządowych uważa się za wystarczający, aby móc wnieść środek odwoławczy.

29 — Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-201/02 Wells, Rec. s. I-723, pkt 67.

74. Ponadto Komisja podnosi w tym kontekście zarzut, że Irlandia nie dokonała transpozycji pojęć „społeczność" i „zainteresowana społeczność". Te pojęcia są zdefiniowane w art. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2003/35 dla celów dyrektywy OOŚ. Organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się zgodnie z tym przepisem za mające interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska zawierających ocenę oddziaływania na środowisko.

75. Pojęcia zawarte w dyrektywach nie muszą być w każdym przypadku transponowane dosłownie. Wystarczy, jeżeli prawo krajowe podaje z wystarczającą dokładnością prawną skutki prawne związane z danym pojęciem [30].

76. W konsekwencji należy w niniejszej sprawie zbadać, czy organizacje pozarządowe są uznane według prawa irlandzkiego za część zainteresowanej społeczności w ten sposób, że mogą wnosić środek odwoławczy przewidziany w dyrektywie 2003/35.

77. Irlandia podnosi w tym względzie, że Section 50A(3)(b)(ii) irlandzkiej ustawy Planning and Development Act 2000, zmienionej przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, zwalnia organizacje pozarządowe z konieczności wykazania istotnego interesu. Wobec brzmienia właściwych przepisów argumentu tego nie można z miejsca odrzucić.

78. Komisja podważa ten argument wskazując, że drugi wyrok High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment [31] miał za przedmiot skargę organizacji pozarządowej, która z uwagi na brak wystarczającego interesu została odrzucona.

79. High Court zastosował jednakże niezmienioną wersję Planning and Development Act. Wersja ta, zgodnie z twierdzeniem rządu irlandzkiego, nie podlegała stosowaniu ze względów czasowych. Dlatego też na podstawie tego wyroku nie można wywodzić żadnej tezy w przedmiocie nowej regulacji dotyczącej organizacji pozarządowych.

80. W konsekwencji Komisja nie wykazała, że irlandzkie uregulowania dotyczące dostępu organizacji pozarządowych do wymiaru spra-

30 — Zobacz pkt 35 powyżej.

31 — Wyżej wymieniony w przypisie 19.

wiedliwości są sprzeczne z dyrektywą 2003/35, tj. z art. 10a akapit trzeci dyrektywy OOŚ i art. 15a akapit trzeci dyrektywy 96/61. Zatem również w tym punkcie zarzut braku transpozycji jest bezzasadny. Zarzutów odnośnie do jakości transpozycji Komisja nie podnosi.

d) W przedmiocie zakresu oceny przed sądami irlandzkimi

81. Trzeci zarzut Komisji odnoszący się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 ma za przedmiot zakres oceny. Zgodnie z akapitem pierwszym każdego z ww. przepisów skarżący może zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań. Komisja podnosi, że również ten punkt w świetle drugiego wyroku High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment [32] nie został transponowany i że wyrok w sprawie Sweetman nie uzupełnia tego braku.

82. W tym względzie z uwagi na istnienie odpowiedniego rodzaju środka odwoławczego w prawie irlandzkim, a mianowicie „judicial review", zarzut całkowitego braku przepisów transponujących również należy oddalić jako bezzasadny.

83. Komisja nie podnosi specjalnych zarzutów przeciwko możliwemu zakresowi oceny w ramach „judicial review". Wprawdzie ww. wyrok w sprawie Sweetman [33] i pierwszy wyrok High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment [34] zajmują się możliwymi zarzutami przeciwko zakresowi oceny w świetle prawa irlandzkiego, jednakże nie można stwierdzić, w jakim stopniu Komisja przejmuje te zarzuty. Tym samym nie powinno się w tym punkcie orzekać o zarzutach odnoszących się do jakości transpozycji.

e) W przedmiocie przeprowadzenia procedur sądowych bez zbędnej zwłoki

84. Czwarty zarzut odnoszący się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 dotyczy czasu trwania procedur. Zgodnie z ust. 5 każdego z ww. przepisów procedury powinny być przeprowadzane bez zbędnej zwłoki. Również w tym względzie Komisja opiera się na stwierdzeniach zawartych w drugim wyroku w sprawie Friends of the Curragh Environment [35], zgodnie z którymi sporna dyrektywa nie została transponowana.

32 — Wyżej wymieniony w przypisie 19.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 20, pkt 6.11 i nast.

34 — Wyrok z dnia 14 lipca 2006 r. [2006] IEHC 243.

35 — Wyżej wymieniony w przypisie 19.

85. Irlandia odpiera ten zarzut wskazując na Section 50A(10) i (11)(b) irlandzkiej ustawy Planning and Development Act 2000, zmienionej przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Zgodnie z nimi właściwe sądy są zobowiązane do przeprowadzenia procedur bez zbędnej zwłoki, tak jak na to zezwala system ochrony prawnej. Section 50A(12) przewiduje również wydanie przepisów dotyczących przyspieszenia postępowania.

86. W tych okolicznościach Komisja nie może wykazać również w tym punkcie, że transpozycja w ogóle nie nastąpiła. Ponieważ nie podnosi ona żadnych specjalnych zarzutów z powodu jakości tych uregulowań, dalsza ocena staje się zbędna.

f) W przedmiocie kosztów procesowych

87. Piąty zarzut Komisji odnoszący się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 dotyczy kosztów procesowych. Zgodnie z akapitem piątym każdego z ww. przepisów procedury nie powinny być zbyt kosztowne.

88. Strony nie prowadzą sporu ani o opłaty sądowe, ani też o prawo wygrywającego skarżącego do zwrotu kosztów procesowych [36]. Przeciwnie, chodzi o to, w jakim zakresie skarżący powinien być chroniony przed obciążeniem go kosztami strony przeciwnej, jeżeli przegra sprawę.

89. Irlandia uważa w tym względzie, że dyrektywa 2003/35 nie zawiera uregulowań dotyczących kosztów ponoszonych przez strony procesu. Opiera się ona tu na przepisach konwencji z Aarhus, które nie są wyraźnie transponowane w dyrektywie. Z jednej strony art. 9 ust. 5 konwencji przewiduje, że każda ze stron rozważa stworzenie odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony art. 3 ust. 8 zdanie drugie konwencji stanowi, że kompetencja sądów krajowych do orzekania o zwrocie uzasadnionych kosztów w postępowaniu sądowym pozostaje nienaruszona.

90. Ta argumentacja jednak nie przekonuje. Artykuł 3 ust. 8 zdanie drugie konwencji należy odczytywać w powiązaniu ze zdaniem pierwszym. Zgodnie z nim osoby realizujące swoje uprawnienia w zgodzie z postanowie-

36 — Nie chodzi również o kaucję aktoryczną, jak została ona ustalona w wyroku irlandzkiego Supreme Court z dnia 21 lipca 1998 r. w sprawie Lanceford Ltd. v. An Board Pleanála (No 2) [1999] 2 IR 270, bądź o przewidzianą w Section 50A(6) Planning and Development Act 2000 w wersji Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 możliwość uzależnienia przeprowadzenia procedury od przyrzeczenia pokrycia ewentualnych szkód.

niami konwencji nie mogą być w wyniku tego w żaden sposób karane, prześladowane lub szykanowane. Zdanie drugie wyjaśnia tylko, że pobieranie kosztów odnoszących się do postępowań sądowych nie może być traktowane jako kara, prześladowanie lub szykanowanie.

91. Artykuł 9 ust. 5 konwencji z Aarhus, niezależnie od wyraźnej wzmianki w dyrektywie 2003/35, powinien być brany pod uwagę przy wykładni art. 9 ust. 4 konwencji i stosownych postanowień transponujących zawartych w ww. dyrektywie. Potwierdza on bowiem, że strony konwencji brały pod uwagę konieczność mechanizmu udzielania pomocy, gdy ustalały, że procedury nie powinny być zbyt drogie.

92. Ponadto również art. 47 akapit trzeci Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [37] wymaga udzielenia pomocy prawnej w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ponieważ traktat lizboński nie został jeszcze ratyfikowany, karta jako taka nie ma jeszcze mocy wiążącej analogicznej do prawa pierwotnego. Jako źródło wiedzy o prawie wnosi jednakże wyjaśnienia odnośnie do praw podstawowych [38], które należy brać pod uwagę przy wykładni prawa wspólnotowego [39].

93. Dlatego też zakaz zbyt drogiej procedury rozciąga się na wszystkie koszty procesowe ponoszone przez strony.

94. Jednakże nie istnieje absolutny zakaz obciążania kosztami skarżących objętych dyrektywą 2003/35. Pokazuje to nie tylko jej treść, która zakazuje jedynie zbyt dużych kosztów, ale w szczególności również art. 3 ust. 8 konwencji z Aarhus, który zakłada, że można obciążać strony kosztami.

95. Komisja opiera swój zarzut niewystarczającej ochrony przed zbyt dużymi kosztami na tym, że w szczególności koszty strony wygrywającej spór mogą być w Irlandii bardzo duże. Nie da się wykluczyć kosztów w wysokości kilkuset tysięcy euro.

37 — Karta została uroczyście proklamowana najpierw w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, s. 1), a następnie kolejny raz w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (Dz.U. C 303, s. 1.)

38 — Zobacz w tym względzie także wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 38; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37.

39 — Wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-2/92 Bostock, Rec. s. I-955, pkt 16; z dnia 18 maja 2000 r. w sprawie C-107/97 Rombi i Arkopharma, Rec. s. I-3367, pkt 65; z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-12971, pkt 87); ww. w przypisie 38 wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 105.

96. Mało przekonująca jest w tym względzie argumentacja rządu irlandzkiego, że istnieje regulacja dotycząca zwolnienia od kosztów procesowych, tak zwany Attorney General's Scheme, a ponadto potencjalni skarżący mogą skorzystać z bezpłatnej procedury przed rzecznikiem praw obywatelskich. Zgodnie z brzmieniem ww. uregulowania dotyczącego zwolnienia od kosztów procesowych, nie znajduje ono zastosowania do procedur objętych dyrektywą. Nie może być ono więc uznane za przepis transponujący. Rzecznik praw obywatelskich może oferować niebiurokratyczną alternatywę wobec procedur sądowych, jednakże, według twierdzeń rządu irlandzkiego, może on wydawać jedynie zalecenia i nie może podejmować wiążących decyzji.

97. Jak przyznaje Komisja i podkreśla Irlandia, sądy irlandzkie mogą natomiast odstąpić wedle własnego uznania od obciążania kosztami strony przegrywającej i nawet przerzucić jej koszty na stronę wygrywającą. Istnieje więc możliwość ograniczenia ryzyka zbyt dużych kosztów.

98. Ta możliwość ograniczenia ryzyka kosztów jest, moim zdaniem, wystarczająca, aby wykazać, że istnieją przepisy transponujące. Skarga Komisji jest więc bezzasadna również w tym punkcie.

99. Uzupełniająco chciałabym jeszcze zwrócić uwagę, że dalej idący zarzut Komisji, iż prawo irlandzkie nie wiąże sądów wymogami dyrektywy przy wykonywaniu ich uprawnień dyskrecjonalnych w kwestiach dotyczących kosztów, jest słuszny. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uprawnienia dyskrecjonalne, które mogą być wykonywane zgodnie z dyrektywą, nie są wystarczające dla transpozycji przepisów dyrektywy, ponieważ tego rodzaju praktyka może zostać w każdym czasie zmieniona [40]. Jednak ten zarzut dotyczy już jakości przepisu transponującego i jest z tego powodu niedopuszczalny.

g) W przedmiocie informowania społeczeństwa

100. Na koniec Komisja w szóstym zarzucie odnoszącym się do art. 10a dyrektywy OOŚ i art. 15a dyrektywy 96/61 kwestionuje podanie społeczności informacji dotyczących jej uprawnień wynikających z dyrektywy. W celu wzmocnienia skuteczności tych przepisów państwa członkowskie zapewniają, zgodnie z akapitem szóstym każdego z ww. przepisów, że praktyczne informacje dotyczące dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych są podawane do wiadomości społeczeństwa.

40 — Wyroki: z dnia 13 marca 1997 r. w sprawie C-197/96 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-1489, pkt 14; z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-358/98 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-1255, pkt 17; z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie C-145/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-2235, pkt 30; z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-33/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Zb.Orz. s. I-1865, pkt 25.

101. Również w tym kontekście Komisja powołuje się na oba wyroki w sprawie Friends of the Curragh Environment [41]. Zgodnie z tymi wyrokami, niezależnie od rzeczywiście istniejących uregulowań, społeczność irlandzka musiała zaakceptować, że dyrektywa nie została jeszcze transponowana.

102. Argumenty rządu irlandzkiego dotyczące wyroku w sprawie Sweetman nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ został on wydany po upływie terminu, który został wyznaczony w uzasadnionej opinii Komisji.

103. Natomiast ustawa Planning and Development Act 2000, zmieniona przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, była już ogłoszona i obowiązywała w momencie upływu ww. terminu. Powołanie się na ten argument miałoby jednakże większą wagę, gdyby zmiany przepisów z zakresu zagospodarowania przestrzennego odnosiły się wyraźnie do transponowanej dyrektywy 2003/35. Tak się jednak nie stało.

104. Ponadto, w szczególności drugi wyrok w sprawie Friends of the Curragh Environment [42] świadczy o tym, że prawdopodobnie nawet sądy nie były wystarczająco poinformowane o tych uregulowaniach. Wyrok ten dotyczył uprawnień organizacji pozarządowej, jakie prawdopodobnie zostały wzmocnione przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, który krótko przedtem wszedł w życie. Jednakże ta zmiana ustawy nie została nawet wspomniana.

105. Decydujące znaczenie ma natomiast to, że obowiązek informowania społeczeństwa nie może zostać ograniczony do opublikowania przepisów transponujących. Przepisy mające na celu transpozycję muszą być co do zasady opublikowane. Wyraźny obowiązek informowania społeczeństwa musi więc sięgać dalej.

106. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem dyrektywy państwa członkowskie muszą w szczególności rozpowszechnić praktyczne informacje dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W tym względzie zwykłe opublikowanie tekstów ustaw nie wystarczy.

107. Rząd irlandzki nie przedstawia jednak innych środków informacyjnych.

108. W konsekwencji Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 dyrektywy 2003/35 poprzez brak podania do

41 — Wyżej wymienione w przypisach 19 i 34.
42 — Wyżej wymieniony w przypisie 19.

wiadomości społeczeństwa praktycznych informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych zgodnie z art. 10a akapit szósty dyrektywy OOŚ i art. 15a akapit szósty dyrektywy 96/61.

2. W przedmiocie powiadomienia Komisji

109. Teraz należy zbadać, czy Irlandia w sposób wystarczający poinformowała Komisję o transpozycji art. 10a dyrektywy środowiskowej i art. 15a dyrektywy 96/61. Komisja uważa, że informacja o transpozycji uregulowań dotyczących kosztów procedury sądowej [43] i generalnie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest niedostateczna.

110. Zgodnie z art. 6 akapit pierwszy dyrektywy 2003/35 państwa członkowskie niezwłocznie informują Komisję o przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych mających na celu transpozycję dyrektywy.

111. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że to na państwach członkowskich ciąży obowiązek, na podstawie art. 10 WE, ułatwienia Komisji wypełniania jej zadań, polegających w szczególności, na podstawie art. 211 WE, na czuwaniu nad stosowaniem postanowień traktatu WE, jak również środków przyjętych przez instytucje na jego podstawie [44]. W tym właśnie celu art. 6 dyrektywy 2003/35, podobnie jak inne dyrektywy, nakłada na państwa członkowskie obowiązek informowania Komisji o przyjęciu przepisów niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy [45].

112. Informacje, które państwa członkowskie są zobowiązane przedstawić Komisji, powinny być jasne i precyzyjne. Muszą one wskazywać jednoznacznie te przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które zdaniem państwa członkowskiego wypełniają nałożone w dyrektywie obowiązki. W braku tej informacji Komisja nie może stwierdzić, czy państwo członkowskie w rzeczywistości i w całości wprowadziło dyrektywę w życie. Uchybienie temu zobowiązaniu przez państwo członkowskie, niezależnie od tego, czy informacja w ogóle nie została przedstawiona, czy przedstawiono ją w sposób niewystarczająco jasny i precyzyjny, może stanowić samodzielną podstawę do wszczęcia na podstawie art. 226 WE postępowania mającego na celu stwierdzenie tego uchybienia [46].

43 — Zobacz pkt 87 i nast. powyżej.

44 — Wyroki: z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie 96/81 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. 1791, pkt 7; z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-408/97 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. I-6417, pkt 15, 16.

45 — Zobacz wyroki: ww. w przypisie 44 z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 7; ww. w przypisie 14 w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 26.

46 — Zobacz wyroki: ww. w przypisie 44 z dnia 25 maja 1982 r. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 8; ww. w przypisie 14 w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 27.

113. Jeżeli chodzi o koszty postępowania sądowego, Irlandia wskazała już w odpowiedzi na pierwszą uzasadnioną opinię na upoważnienie sądów irlandzkich do orzekania o kosztach na korzyść skarżącego przegrywającego sprawę.

114. Ponadto dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest zasadniczo gwarantowany przez ustawę Planning and Development Act 2000, zmienioną przez Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. Irlandia przekazała Komisji ten akt w dniu 30 listopada 2006 r., a więc przed upływem terminu wyznaczonego w drugiej uzasadnionej opinii.

115. Zatem Irlandia poinformowała Komisję o istotnych przepisach mających na celu transpozycję dyrektywy 2003/35.

116. Komisja podnosi jednak zarzut, że Irlandia nie przekazała informacji o obu wyrokach irlandzkiego High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment [47].

117. Irlandia odpiera ten zarzut wskazując w pierwszej kolejności, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do informowania Komisji o *istniejących* przepisach, które transponują dyrektywę 2003/35. Oba wyroki odnoszą się do Planning and Development Act 2000 w wersji sprzed przyjęcia dyrektywy 2003/35.

118. Jak zauważa Komisja, Trybunał rozstrzygnął już tę kwestię odmiennie od stanowiska rządu irlandzkiego: o ile bowiem państwa członkowskie mogą dokonać transpozycji dyrektywy za pomocą zasad obowiązującego prawa krajowego, nie zwalnia ich to w żadnym razie z formalnego obowiązku powiadomienia o nich Komisji, aby mogła ona ocenić ich zgodność z dyrektywą [48].

119. Ponadto Irlandia podnosi, że w ramach odpowiedzi na uzasadnioną opinię trudno jest przedstawić, w jaki sposób irlandzkie orzecznictwo transponuje przepisy dyrektywy dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Wystarczyć musi ogólne odesłanie do tego orzecznictwa ze wskazaniem na stosowny rozdział wiodącego podręcznika prawa administracyjnego w Irlandii. Zdaniem Irlandii stwierdzenia High Court stanowią obiter dicta, które nie poddają w wątpliwość wystarczającej transpozycji. Dopiero po ostatnim piśmie do Komisji zostało wydane odpowiednie orzeczenie High Court [49].

47 — Wyżej wymienione w przypisach 19 i 34.

48 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Włochom, pkt 30.

49 — Wyżej wymieniony w przypisie 20.

120. W tej argumentacji Irlandia pomija jednakże zobowiązania ciążące na państwach członkowskich przy transpozycji dyrektyw. Są one niezależne od tego, czy państwo członkowskie dokonuje transpozycji w drodze prejudykatów orzecznictwa, czy też w drodze przepisów ustawowych. W każdym przypadku należy zbadać w odniesieniu do każdego pojedynczego przepisu dyrektywy, które działania są konieczne w celu jego transpozycji. Jeżeli państwo członkowskie zmierza powołać się na dalsze obowiązywanie istniejącego ustawodawstwa, musi ono to ustawodawstwo zidentyfikować, zanim stwierdzi, że dalsze środki nie są konieczne.

121. Konkretnie o tej ocenie państwo członkowskie może (i musi) powiadomić Komisję bez dodatkowego istotnego zaangażowania. Trudności związane z systemem precedensów mają swą przyczynę nie w przedstawieniu oceny, ale w samej ocenie. Ocena ta musi być jednakże przeprowadzona niezależnie od obowiązku powiadomienia Komisji.

122. Należy zgodzić się z Komisją w tym względzie, że informacja o transpozycji przepisów dyrektyw nie może wykluczać informacji, które budzą wątpliwości co do prawidłowości transpozycji. Wyroki, zgodnie z którymi dyrektywa nie została jeszcze transponowana, mają znaczenie akurat wtedy, gdy państwo członkowskie zakłada, że istniejące już orzecznictwo wystarczająco transponuje dyrektywę.

123. Irlandia powinna była więc przedstawić Komisji irlandzkie orzecznictwo, z którego wynika, że przepisy dyrektywy 2003/35 dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostały transponowane w sposób wystarczający. W tym kontekście Irlandia mogła wyjaśnić znaczenie stosownych wypowiedzi.

124. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Irlandia uchybiła obowiązkom informacyjnym ciążącym na niej na mocy art. 6 dyrektywy 2003/35 w odniesieniu do transpozycji art. 10a dyrektywy środowiskowej i art. 15a dyrektywy 96/61 poprzez brak przekazania Komisji informacji o obu wyrokach High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment.

V — Koszty

125. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca

sprawę. Jedynie Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania. Wprawdzie wygrywa ona w niektórych punktach, jednakże przegrywa w odniesieniu do istotnych części skargi. W związku z tym obie strony powinny pokryć swoje koszty postępowania.

VI — Wnioski

126. Mając na uwadze powyższe, proponuję, aby Trybunał orzekł następująco:

1) Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy 85/337/EWG Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 97/11/WE z dnia 13 marca 1997 r., poprzez nieprzyjęcie wszystkich środków zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 4 ust. 2–4 ww. dyrektywy, aby zapewnić w sposób wystarczający, że przedsięwzięcia należące do kategorii „budowa dróg" wymienionej w pkt 10 lit. e) załącznika II, w przypadku których należy liczyć się ze znaczącym oddziaływaniem na środowisko, podlegają zatwierdzeniu i ocenie w odniesieniu do ich skutków zgodnie z art. 5–10 ww. dyrektywy przed udzieleniem na nie pozwolenia;

2) Irlandia uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 6 dyrektywy 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającej w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE

— poprzez brak wprowadzenia w życie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania art. 3 pkt 3–6 oraz art. 4 pkt 2 i 3 ww. dyrektywy,

— poprzez brak podania do wiadomości społeczeństwa praktycznych informacji dotyczących dostępu do administracyjnych i sądowych procedur odwoławczych zgodnie z art. 10a dyrektywy 85/337 i art. 15a dyrektywy 96/61 dotyczącej zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli, zmienionych dyrektywą 2003/35, oraz

— poprzez brak powiadomienia Komisji o obu wyrokach High Court w sprawie Friends of the Curragh Environment.

3) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

4) Irlandia i Komisja pokrywają własne koszty.