OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO DÁMASA RUIZA-JARABA COLOMERA

przedstawiona w dniu 25 czerwca 2009 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Na mocy art. 234 WE, austriacki Umweltsenat (Izba ds. środowiska naturalnego) zwrócił się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne [2], celem wyjaśnienia, czy linie energetyczne, które zostały wskazane w załączniku I do wskazanej dyrektywy, powinny być mierzone jedynie w ramach terytorium poszczególnych państw członkowskich czy też z uwzględnieniem ich rzeczywistej długości, niezależnie od tego, że przekraczają one granice różnych państw członkowskich.

2. Z tak sformułowanym pytaniem prejudycjalnym w tle, niniejsza sprawa ponownie budzi wątpliwości, czy austriackie niezależne sądy administracyjne (Senate) mają charakter sądów. Trybunałowi wielokrotnie zostały już przedłożone pytania prejudycjalne pochodzące od Senate, które działają na podstawie art. 11 ust. 7 i art. 129 Konstytucji austriackiej. Mimo że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały w większości wypadków przyjęte do rozpoznania, to nie brakowało głosów krytycznych wobec takiego stanowiska, wskazujących, że jest ono niezgodne z treścią art. 234 WE. Tym razem nadeszła kolej na Umweltsenat, organ parasądowniczy, wyspecjalizowany w kwestiach związanych z ochroną środowiska, którego decyzje podlegają zaskarżeniu do Verwaltungsgericht (naczelnego sądu administracyjnego).

3. W mojej opinii przedłożonej w sprawie De Coster [3] proponuję taką wykładnię art. 234 WE, która ogranicza krąg uczestników europejskiego dialogu sądowego tylko do tych, którzy wykonują funkcję sądowniczą. Tym samym, aby uniknąć wypaczenia filozofii, która leżała u podstaw przedmiotowego przepisu, odrzucam jakiekolwiek otwarcie procedury prejudycjalnej na podmioty nienależące do władzy sądowniczej. Wniosek przedłożony przez Umweltsenat umożliwia mi uzupełnienie rozumowania przedstawionego przeze mnie w ww. opinii. Moje stanowisko nie zakłada jednak wyłączenia spod zakresu art. 234 WE jakiegokolwiek podmiotu niezwiązanego z krajową władzą sądowniczą. Wnioski zawarte w opinii w sprawie De Coster wskazują na konieczność wprowadzenia pewnego ładu w nadmiernie dwuznacznym orzecznictwie. Jestem bowiem świadomy, że w niektórych państwach członkowskich istnieją organy, które nie są częścią

1 — Język oryginału: hiszpański.
2 — Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. (Dz.U. L 175, s. 40).
3 — Opinia z dnia 28 czerwca 2001 r. (wyrok z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00, Rec. s. I-9445).

wymiaru sprawiedliwości, lecz których zadania z punktu widzenia materialnego sprowadzają się do wykonywania władzy sądowniczej. W niniejszej sprawie rozpatruję takie właśnie okoliczności, jako że Umweltsenat jest częścią aparatu biurokratycznego, lecz w ocenie niektórych autorów ten organ wykonuje zadania równoważne z zadaniami sądu.

II — Stan faktyczny

4. Włoska spółka Rette Elettrica Nazionale SpA i austriackie przedsiębiorstwo VERBUND-Austrian Power Gris AG wspólnie opracowały projekt budowy i eksploatacji napowietrznej linii energetycznej o wydajności nominalnej 300 MVA. Całkowita długość linii energetycznej miała wynosić ok. 49 km, z których 41 km miało przebiegać przez terytorium Włoch, zaś ok. 7 km linii miało znajdować się na obszarze Austrii.

5. W dniu 12 lipca 2007 r. Alpe Adria Energia SpA złożyła do austriackich organów właściwych w sprawach ochrony środowiska wniosek o wydanie decyzji deklaratoryjnej zgodnie z § 3 ust. 7 austriackiej ustawy z 2000 r. o ocenie oddziaływania na środowisko (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000). Właściwym organem administracyjnym w tej sprawie był rząd kraju związkowego Karyntii, który w swojej decyzji z dnia 11 października 2007 r. odmówił przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „OOŚ"), ponieważ to przedsięwzięcie na obszarze Austrii nie osiąga progu długości co najmniej 15 km, określonego w dyrektywie 85/337.

6. Landesumweltanwalt von Kärnten (rzecznik ds. Środowiska naturalnego kraju związkowego Karyntii) wniósł odwołanie od tej decyzji do Umweltsenat, podtrzymując, że w niniejszej sprawie dyrektywa znajduje zastosowanie. W ocenie rzecznika, punkt odniesienia danego przedsięwzięcia mogącego oddziaływać na środowisko nie może być ograniczony do terytorium poszczególnych państw członkowskich, gdyż przedsięwzięcie należy ocenić w jego całkowitym wymiarze. W piśmie z dnia 5 lutego 2008 r. Alpe Adria Spa wyraziła swój sprzeciw wobec twierdzeń zawartych w odwołaniu wniesionym do Umweltsenat. Umweltsenat zawiesił postępowanie główne i na podstawie art. 234 WE postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

III — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

7. Celem dyrektywy 85/337 jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska lub krajobrazu, jakie mogą być powodowane

przez roboty budowlane, inwestycje lub jakiekolwiek inne działania, poprzez dokonywanie uprzedniej oceny takich skutków. Cel ten został wyrażony w treści jej art. 1, który stanowi:

„Artykuł 1

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

2. Do celów niniejszej dyrektywy:

»przedsięwzięcie« oznacza:

— wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów,

— inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych;

[…]

»zezwolenie na inwestycję [przedsięwzięcie]«:

decyzję właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia.

[…]".

8. Charakter zapobiegawczy oceny oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „OOŚ"), jak również wykaz przedsięwzięć, które podlegają takiej ocenie na mocy przepisów dyrektywy, zostały zawarte w treści art. 2 ust. 1 i art. 4 ust. 1 tego aktu prawnego:

„Artykuł 2

1. 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 [podlegały] ocenie w odniesieniu do ich skutków przed udziele-

niem zezwolenia. Przedsięwzięcia te są określone w art. 4.

[…]

Artykuł 4

1. Z zastrzeżeniem art. 2 ust. 3 przedsięwzięcia zaliczone do kategorii wymienionych w załączniku I podlegają ocenie zgodnie z art. 5–10".

9. W dalszej części dyrektywa zawiera postanowienia proceduralne dotyczące sposobu dokonywania oceny oddziaływania na środowisko, a załącznik I do dyrektywy zawiera wspomniane wyliczenie. W niniejszej sprawie, szczególne znaczenie ma pkt 20 załącznika do dyrektywy, który wskazuje na:

„20. Konstrukcje napowietrznych linii elektrycznych o napięciu co najmniej 220 kV i długości powyżej 15 km".

10. W przypadku przedsięwzięć o wymiarze transgranicznym, których skutki mogą być odczuwane na obszarze innego państwa członkowskiego, art. 7 dyrektywy ustanawia szczególny sposób postępowania:

„Artykuł 7

1. Jeżeli państwo członkowskie ma świadomość, że przedsięwzięcie może powodować znaczące skutki w środowisku naturalnym innego państwa członkowskiego lub na żądanie państwa członkowskiego, które może być dotknięte takimi skutkami, państwo członkowskie, na terytorium którego przedsięwzięcie ma być zrealizowane, przesyła do państwa członkowskiego, któremu zagrażają skutki danej inwestycji [danego przedsięwzięcia], jak najszybciej, nie później jednak niż w terminie poinformowania własnego społeczeństwa, między innymi:

a) opis przedsięwzięcia wraz z wszelkimi dostępnymi informacjami o jego możliwym oddziaływaniu transgranicznym;

b) informacje o charakterze decyzji, która może być podjęta,

a także przyznaje innemu państwu członkowskiemu rozsądny termin na wyrażenie woli wzięcia udziału w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska określonych w art. 2 ust. 2, i może też załączyć informacje określone w ust. 2 niniejszego artykułu.

2. Jeżeli państwo członkowskie, które otrzymuje informacje na podstawie ust. 1 wyrazi wolę uczestnictwa w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, określonych w art. 2 ust. 2, państwo członkowskie, na którego terytorium przedsięwzięcie ma być zrealizowane, o ile do tej pory tego nie uczyniło, przesyła państwu członkowskiemu dotkniętemu skutkami przedsięwzięcia informacje, które należy podać na podstawie art. 6 ust. 2 oraz art. 6 ust. 3 lit. a) i b).

3. Państwa członkowskie, których to dotyczy, każde w zakresie, w jakim go to dotyczy, zapewniają również, że:

a) informacje określone w ust. 1 i 2 zostaną udostępnione w odpowiednim czasie władzom określonym w art. 6 ust. 1, oraz zainteresowanej opinii publicznej państwa członkowskiego, którego terytorium może być znacząco dotknięte; i

b) tamte władze, jak i zainteresowana społeczność mają możliwość, przed przyznaniem zezwolenia na inwestycję [przedsięwzięcie], przekazania w odpowiednim czasie swojej opinii w sprawie informacji dostarczonych właściwym władzom państwa członkowskiego, na terytorium którego zamierza się przeprowadzić to przedsięwzięcie.

4. Zainteresowane państwa członkowskie rozpoczynają konsultacje dotyczące między innymi potencjalnych transgranicznych skutków przedsięwzięcia oraz środków przewidzianych do zmniejszenia lub wyeliminowania takich skutków, a także ustalają odpowiednie ramy czasowe dla trwania konsultacji.

5. Szczegółowe regulacje dotyczące wprowadzenia w życie niniejszego artykułu mogą zostać ustalone przez zainteresowane państwa członkowskie oraz są takie aby umożliwiły zainteresowanej społeczności, na terytorium dotkniętego państwa członkowskiego skuteczne uczestnictwo w procedurach decyzyjnych dotyczących środowiska, określonych w art. 2 ust. 2 dla danego przedsięwzięcia".

B — *Prawo krajowe*

11. W Austrii funkcjonują wyspecjalizowane izby, które nie są częścią władzy sądowniczej, lecz których decyzje mogą być zaskarżane do Verwaltungsgerichtshof (naczelnego sądu administracyjnego). Umweltsenat został

utworzony na mocy art. 11 ust. 7 austriackiej ustawy konstytucyjnej, która stanowi:

„W sprawach określonych w ust. 1 pkt 7 po wyczerpaniu toku instancji w zakresie kompetencji wykonawczej każdego kraju związkowego prawo do orzekania przysługuje Unabhängiger Umweltsenat. Unabhängiger Umweltsenat składa się z prezesa, sędziów i innych członków będących prawnikami i powoływana jest przy właściwym ministerstwie federalnym. Tworzenie, zadania i sposób postępowania tej izby reguluje ustawa federalna. Jej orzeczenia nie mogą zostać uchylone lub zmienione w toku instancji; dopuszczalna jest skarga do Verwaltungsgerichtshof".

12. Umweltsenat został utworzony w 1993 r. i podlega Bundesgesetz über den Umweltsenat (ustawie federalnej z 2000 r. o Umweltsenat); (zwanej dalej „USG 2000").

13. Zgodnie z treścią § 1 USG 2000:

„1. Przy ministerstwie federalnym ds. gospodarki rolnej i leśnej, środowiska naturalnego i gospodarki wodnej utworzony zostaje Umweltsenat.

2. W skład Umweltsenat wchodzi dziesięciu sędziów i dalszych 32 członków będących prawnikami. […]".

14. Na mocy § 4 USG 2000:

„Członkowie Umweltsenat są niezależni w zakresie pełnienia urzędu i nie są związani poleceniami".

15. Z treści § 5 USG 2000 wynika ponadto:

„Umweltsenat orzeka o odwołaniach w sprawach, o których mowa w pierwszym i drugim dziale Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 (austriackiej ustawy z 2000 r. w sprawie oceny skutków środowiskowych, zwanej dalej »UVP-G 2000« [4]) […]".

4 — BGB1 nr 697/1993, ostatnio zmieniona przez BGB1 nr 153/2004.

16. Natomiast § 6 USG 2000 stanowi:

„Orzeczenia Umweltsenat nie mogą zostać uchylone lub zmienione w postępowaniu administracyjnym. Dopuszczalna jest skarga do Verwaltungsgerichtshof".

17. Ustawa UVP-G 2000 dokonuje transpozycji w ustawodawstwie austriackim dyrektywy 85/337. Wymogi dotyczące OOŚ w odniesieniu do określonych przedsięwzięć zostały określone w § 3 ust. 1:

„1. Przedsięwzięcia wymienione w załączniku 1 oraz zmiany tych przedsięwzięć podlegają ocenie wpływu na środowisko na warunkach określonych w poniższych przepisach. Przedsięwzięcia wymienione w kolumnie 2 i 3 załącznika 1 podlegają procedurze uproszczonej. […]"

18. „Przedsięwzięcie" jest zdefiniowane w § 2 ust. 2 UVP-G w sposób następujący:

„2. Przedsięwzięcie stanowi budowa instalacji lub inna interwencja w otoczeniu naturalnym i krajobrazie włączając w to wszelkie związane z tym pod względem przestrzennym i rzeczowym środki. Jedno przedsięwzięcie może obejmować jedną lub kilka instalacji lub interwencji, jeżeli są one powiązane pod względem przestrzennym i rzeczowym".

19. Tytuły zawarte w tabelach znajdujących się w załączniku 1 do UVP-G 2000 wskazują przedsięwzięcia podlegające OOŚ. Z jednej strony, w kolumnie 1 i 2 znajdują się przedsięwzięcia, które podlegają OOŚ, dla których należy przeprowadzić albo procedurę oceny oddziaływania na środowisko (kolumna 1) albo procedurę uproszczoną (kolumna 2). Z drugiej strony, w kolumnie 3 wymienione są przedsięwzięcia, które podlegają obowiązkowi wykonania OOŚ tylko przy zaistnieniu szczególnych warunków.

20. Kolumna 1 pkt 16 a) wymienia „napowietrzną linię elektryczną o napięciu nominalnym co najmniej 220 kV i długości co najmniej 15 km". Pod tym samym numerem, w kolumnie 3 pod pkt b) wskazana jest „napowietrzna linia elektryczna na obszarach podlegających ochronie należących do kategorii A lub B o napięciu nominalnym co najmniej 110 kV i długości co najmniej 20 km".

IV — Pytanie prejudycjalne

21. Postanowieniem z dnia 2 maja 2008 r. Umweltsenat zwrócił się do Trybunału na podstawie art. 234 WE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym

skrótowo wykazał, że spełnione są wymogi zawarte w tym przepisie (w szczególności dotyczące tego, że organ przedkładający ten wniosek ma charakter sądu). Przedmiotem wniosku było pytanie prejudycjalne o następującej treści:

„Czy dyrektywę Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne […], należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie musi ustanowić obowiązek wykonania oceny skutków środowiskowych w odniesieniu do rodzajów przedsięwzięć wymienionych w załączniku I do dyrektywy, a w szczególności w pkt 20 (konstrukcja napowietrznych linii elektrycznych o napięciu co najmniej 220 kV i długości powyżej 15 km), w przypadku instalacji planowanej na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, również wtedy gdy próg powodujący powstanie obowiązku przeprowadzenia oceny (w niniejszej sprawie długość powyżej 15 km) zostaje osiągnięty lub przekroczony nie przez część instalacji znajdującą się na jego terytorium, lecz poprzez doliczenie części instalacji w sąsiednich państwach?”.

22. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Umweltsenat wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 19 maja 2008 r. W terminie wskazanym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości swoje uwagi na piśmie przedłożyli Alpe Adria Energía SpA, rzecznik ds. ochrony środowiska kraju związkowego Karyntia, jak również Komisja.

23. Żadna ze stron postępowania ani też Komisja nie wniosły o przeprowadzenie rozprawy we wskazanym terminie, w związku z czym począwszy od dnia 24 kwietnia 2009 r. można było przystąpić do redakcji opinii rzecznika generalnego.

V — W przedmiocie dopuszczalności

24. Pytanie prejudycjalne, z którym zwrócił się Umweltsenat budzi ponownie wątpliwości co do uprawnienia niezależnych austriackich organów do występowania z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE. Mimo że żadna ze stron postępowania nie poruszyła tej okoliczności, konieczne jest dokonanie analizy w przedmiocie dopuszczalności, biorąc pod uwagę, że te organy pełnią ważną rolę w austriackim systemie wymiaru sprawiedliwości. Trybunał wypowiadał się wielokrotnie w przedmiocie sądowego charakteru tych organów, lecz nie we wszystkich przypadkach z tym samym rezultatem. Wobec powyższego, użyteczne będzie dokonanie podsumowania tego orzecznictwa i przedstawienie uwag mających na celu jego sprecyzowanie.

A — *Pojęcie „sądu" w rozumieniu art. 234 WE oraz podmiotów, które nie są częścią wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich*

25. W wyroku w sprawie Vaassen-Goebbels [5] stwierdzono, że ocena, czy dany podmiot jest uprawniony do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powinna być dokonywana na podstawie prawa wspólnotowego, nie zaś na podstawie prawa krajowego. Zgodnie z tym założeniem Trybunał ustanowił znane wymogi, zgodnie z którymi sąd musi działać na podstawie przepisów prawa, musi mieć stały charakter, postępowanie musi mieć charakter kontradyktoryjny, zaś jego jurysdykcja musi mieć charakter obligatoryjny, jak również musi on stosować przepisy prawa. Jak to wskazałem w mojej opinii przedstawionej w sprawie De Coster, z biegiem czasu te wymogi uległy złagodzeniu, w wyniku czego przymiot sądu uzyskały instytucje o niejednorodnym charakterze, nie zawsze zgodnym z duchem „sądownictwa" zawartym w art. 234 WE.

26. Do chwili obecnej Trybunał nie zdołał przezwyciężyć trudności, jakie zostały spowodowane orzeczeniami o bardziej elastycznym podejściu do pojęcia „sądu". W konsekwencji otwarcia trybu prejudycjalnego na podmioty o funkcjach zbliżonych do wymiaru sprawiedliwości, pytania prejudycjalne znalazły się w rękach organów nienależących do władzy sądowniczej danego państwa członkowskiego. Takiego rodzaju rozstrzygnięcie nie rodzi tylko i wyłącznie skutków negatywnych, gdyż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości jest rozdzielane w tradycjach poszczególnych krajów według ich kultury i obyczajów, zaś prawo wspólnotowe powinno respektować taki stan. Niemniej jednak, wskazana powyżej postawa skutkuje pewnym zagrożeniem: pojawienie się w trybie prejudycjalnym podmiotów parasądowniczych, które nie mają żadnego związku z zadaniem wymiaru sprawiedliwości. Ta delikatna równowaga została kilkakrotnie naruszona, tak jak w sprawie Gabalfrisa [6], w której przyjęty został wniosek przedłożony przez hiszpański sąd gospodarczo-administracyjny. Podobne ryzyko występuje w niniejszej sprawie, gdyż mamy w niej do czynienia z austriackimi Senate, które nie stanowią części powszechnego systemu wymiaru sprawiedliwości.

27. W tych okolicznościach, pytanie prejudycjalne przedłożone przez Umweltsenat umożliwia Trybunałowi wyrażenie bardziej precyzyjnego stanowiska. Osobiście również wykorzystuję ten wniosek, aby rozwinąć twierdzenia zawarte w opinii przedstawionej w sprawie De Coster, i aby wezwać Trybunał do bardziej rygorystycznego i spójnego orzecznictwa, w sytuacji gdy organy powołujące się na art. 234 WE nie są związane z wymiarem sprawiedliwości. Ośmielam się zasugerować niektóre propozycje mające na celu ochronę instytucji dialogu sądowego ustanowionego przez ten przepis, dbając o to, by ten dyskurs pozostał żywy i jako taki dostępny dla tych organów, które zostały powołane do rozstrzygania sporów między przeciwstawnymi sobie stronami.

1. Znaczenie instytucjonalne sądów krajowych w procesie integracji i rola pytań prejudycjalnych

28. Zgodnie z moim stanowiskiem wyrażonym w opinii w sprawie De Coster, rozsze-

5 — Wyrok z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65, Rec. s. 377.

6 — Wyrok z dnia 21 marca 2000 r. w sprawach połączonych od C-110/98 do C-147/98 Gabalfrisa i in., Rec. s. I-1577.

rzenie mechanizmu wynikającego z art. 234 WE poza granice sądownictwa niesie za sobą poważne trudności, które należy wskazać [7]. Nie zamierzam powtarzać wcześniej wyrażonych uwag, lecz w świetle ewolucji orzecznictwa, chciałbym podkreślić pewne kwestie o szczególnym znaczeniu.

29. Brak jest konieczności podkreślania strategicznego znaczenia sądów krajowych w stosowaniu prawa wspólnotowego. Przyjmując art. 234 WE w takim brzmieniu i zachowując go w niezmienionej postaci przez ponad pół wieku, założyciele Unii Europejskiej i ich następcy podjęli decyzję o wzmocnieniu siły instytucjonalnej jednej z władz w państwach członkowskich, a mianowicie władzy sądowniczej. Wybór ten nie był przypadkowy, a historia to potwierdza. Unia charakteryzuje się *integracją prawa* i integracją *poprzez prawo*, przyznając sądom krajowym kluczowe miejsce w konstytucyjnej przestrzeni europejskiej [8]. Tryb prejudycjalny jest procesowym potwierdzeniem tego układu. Uosabiając władzę opartą na niezależności, związaniu prawem i rozstrzyganiu sporów, judykatura korzysta ze szczególnego statusu, niewiązanego z koniunkturą polityczną i opartą wyłącznie o literę prawa [9]. Przyznając szczególne uprawnienia sądom krajowym, zamiarem traktatów było wzmocnienie autorytetu młodego prawodawstwa, stworzonego na potrzeby organizacji międzynarodowej o bezprecedensowym charakterze.

30. Sukces tego instrumentu prawnego jest niezaprzeczalny. Dzięki dialogowi nawiązanemu między sądami, po kolei zostały opracowane podstawowe cechy nowego prawodawstwa takie jak: bezpośrednie stosowanie [10], pierwszeństwo [11], odpowiedzialność [12], skuteczność [13], równoważność [14] i wiele innych zasad formujących system prawny Unii Europejskiej [15]. Ponadto, ze względu na to, że chodzi o organy niezależne i wyposażone w środki umożliwiające wykonanie orzeczenia, stosowanie norm prawa wspólnotowego skorzystało z autorytetu wynikającego z bezstronności [16].

31. Strategiczne znaczenie sądów krajowych ulega załamaniu w sytuacji, gdy do dialogu międzysądowego przystępują podmioty o charakterze administracyjnym, poddane władzy wykonawczej i pozbawione własnego statusu jurysdykcyjnego. Mimo że niektóre organy wykonawcze wykonują uprawnienia zbliżone do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, nie jest możliwe całkowite zasłonięcie ich oblicza administracji publicznej tylko dlatego, że ich działalność jest ubrana w jakąś formę postępowania aspirującego do

7 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 75-79.

8 — W swoim klasycznym opracowaniu, R. Lecourt stwierdził, że Wspólnota prawa opiera się na istnieniu tej samej normy prawnej, tego samego sędziego i tej samej władzy. Jest to jasny trójpodział, który nadaje szczególną pozycję sądom krajowym (*L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles 1976, s. 221).

9 — O. Dubos, *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Dalloz, Paris 2001, s. 723.

10 — Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend en Loos (Rec. s. 1).

11 — Wyroki: z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa/ENEL, Rec. s. 114; z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629.

12 — Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. s. I-5357.

13 — Wyrok z dnia 14 lipca 1977 r. w sprawie 8/77 Sagulo i inni, Rec. s. 1495.

14 — Wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. s. I-4951.

15 — Niektórzy autorzy twierdzą, że historia współpracy między sądami stanowi historię integracji europejskiej. G. Martinico, *L'integrazione silente. La funzione interpretativa della Corte di giustizia e il diritto costituzionale europeo*, Jovene, 2009, s. 138. Jak to właściwie tłumaczy O. Dubos, op.cit., s. 74, odnosząc się do wyroków w sprawie Van Gend en Loos i Costa/Enel: „Si le Président Lecourt a pu s'interroger sur ce qu'aurait été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964, il convient encore une fois de rappeler que ces arrêts fondateurs comme tant d'autres, ont été rendus suite à une question préjudicielle, et que l'article 234 est un indice de l'immédiateté et de la primauté du droit communautaire. Dès lors qu'eût été le droit des Communautés sans l'article 234?"

16 — R. Dehousse, *The European Court of Justice*, MacMillan, London, 1998, s. 109-114.

procesu sądowego. Krytyka ta jeszcze się pogłębia przy stwierdzeniu, że od decyzji tych pseudo-sądów zazwyczaj przysługuje odwołanie do autentycznych organów sądowych danego państwa członkowskiego. Jeżeli art. 234 WE nadaje szczególne uprawnienie do nawiązania dialogu określonej władzy w państwach członkowskich, to pozbawiona jest sensu rozszerzająca wykładnia tego przepisu, umożliwiająca uczestnictwo innych podmiotów, których orzeczenia w efekcie mogą trafić przed oblicze sądów. Z tych względów, w przedstawionej przeze mnie opinii w sprawie De Coster, wskazuję na konieczność wprowadzenia wyjątku od ogólnej zasady, w sytuacji gdy od rozstrzygnięć administracyjnych nie przysługuje odwołanie od organu sądowego [17]. W takich okolicznościach rozszerzenie stosowania art. 234 WE na inne rodzaje postępowania byłoby całkowicie uzasadnione, aby nie ponosić ryzyka, że spójność i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego będzie zagrożone przy jednoczesnym naruszeniu podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej.

32. Co za tym idzie, autorytet prawodawstwa wspólnotowego jest oparty na silnym czynniku sądowym. Nie jest przesadnym stwierdzenie, że Trybunał Sprawiedliwości jest podmiotem ostatecznie odpowiedzialnym za prawo Unii Europejskiej, za pośrednictwem sądów krajowych.

33. Trybunał nie zawsze wykazywał spójność wobec powyżej wyrażonych aspektów. Potrzeba zaprowadzenia ładu w orzecznictwie wydawała przeważyć po przedstawieniu opinii w sprawie De Coster. Nadal jednak częściowo utrzymuje się niepewność. Mimo że sprawy Schmid [18] i Syfait [19] zakończyły się stwierdzeniem niedopuszczalności pytań prejudycjalnych przedłożonych przez organy bliskie administracji, stało się tak ze względu na słaby stopień niezależności po stronie tych organów. Z tych orzeczeń nie wynika stwierdzenie Trybunału w przedmiocie instytucjonalnej równowagi wymaganej przez art. 234 WE. Potrzebna jest duża doza wyobraźni, aby pojąć na czym polega ta równowaga.

34. Mimo tego występuje pewna harmonia między opinią przedstawioną w sprawie De Coster i aktualnym stanem orzecznictwa. Zamierzam wyjaśnić tę zbieżność, będąc świadomym ryzyka nieprawidłowej wykładni intencji przyświecających Trybunałowi.

2. Kryteria Vaassen-Goebbels w kluczu konstytucyjnym

35. Artykuł 234 WE ustanawia dialog między sądami celem zapewnienia jednolitego stosowania prawa członkowskiego we wszystkich państwach członkowskich [20]. Trybunał dopuścił do tego dialogu podmioty o bardzo

17 — Wyżej wymieniona opinia, pkt 87–95.

18 — Wyrok z dnia 30 maja 2002 r. w sprawie C-516/99, Rec. s. I-4573, pkt 34.

19 — Wyrok z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie C-53/03, Zb.Orz. s. I-4609, pkt 31–35.

20 — Jednoznacznie wyraża to G.F. Mancini, *Democracy and Constitutionalism in the EU*,. Hart, Oxford-Portland 2001, s. 23, podkreślając strategiczną rolę wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w europejskiej architekturze procesowej: „it seems indisputable that the only way of preventing Community law from disintegrating as a result of divergent interpretations — and thus losing its validity or rather its nature as law — was to safeguard as much as possible the role of helmsman conferred upon the Court by Article [234]".

różnym charakterze, stosując nazbyt rozszerzająco wyrok w sprawie Vaassen-Goebbels. Mimo wskazanych powyżej trudności jakie się z nim wiążą, ten niefortunny zwrot orzecznictwa można jednak w pewien sposób uzasadnić. Organizacja sądownictwa w Europie składającej się z dwudziestu siedmiu państw członkowskich odpowiada bardzo różnorodnym parametrom i konstrukcjom. Trudno jest ustalić wspólny wzorzec, który opisywałby funkcję wymiaru sprawiedliwości w tylu państwach, co spowodowało, że kryteria z wyroku w sprawie Vaassen-Goebbels były przedmiotem tak ogólnej i szerokiej wykładni [21]. Ponadto w niektórych tradycjach prawnych wymiar sprawiedliwości w administracji jest związany z władzą wykonawczą, honorując zasadę podziału władzy. Nikt nie może zaprzeczyć, że francuski Conseil d'État, niezastąpiona instytucja w rozwoju współczesnego prawa publicznego, posiada status „sądu" w rozumieniu art. 234 WE. Tymczasem, w ramach podziału władzy ustanowionego przez kolejne francuskie konstytucje, Conseil d'État nigdy nie był częścią filaru sądownictwa. Podobna sytuacja ma miejsce w tych państwach, w których nie występuje wyspecjalizowane sądownictwo administracyjne, lecz sądy niezwiązane z władzą sądowniczą, aczkolwiek sądy te są związane z administracją jedynie w sposób formalny [22].

36. Orzecznictwo wspólnotowe umożliwiło tym sądom uczestnictwo w dialogu prejudycjalnym, nie po to, by zwiększyć ilość wniosków o wydanie orzeczenia w tym trybie, lecz by zachować autonomię instytucjonalną państw członkowskich. Innymi słowy, celem rozszerzenia art. 234 WE jest to, by wszystkie wspólne tradycje konstytucyjne mogły wziąć udział w kształtowaniu europejskiego dialogu sądowego. Nie podzielam zdania tych, którzy twierdzą, że to orzecznictwo kryje pragnienie Trybunału do sprawowania kontroli nad ilością spraw, jakie wpływają na jego wokandę. Gdyby miało to stanowić rodzaj *docket control,* to kryterium mogłoby ulec odwróceniu i spowodować gwałtowny napływ spraw do Trybunału. Uważam, że w tym orzecznictwie można wyróżnić intencję poszanowania koncepcji funkcji sądowniczej w każdym państwie członkowskim. Na tym tle pojawia się konieczność utrzymania równowagi między charakterem czysto sądowym wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym a podziałem władzy w poszczególnych państwach członkowskich.

37. Należy zatem ponownie wyrazić wnioski płynące z opinii w sprawie De Coster, doprecyzowując ich znaczenie w niezbędnym zakresie.

3. Propozycja spójna z orzecznictwem

38. Aby ułatwić ten proces, wydaje się konieczne jednoznaczne określenie, jakie cele przyświecają art. 234 WE od ponad pół wieku jego istnienia. Podejmuję się objaśnienia pewnych konsekwencji wynikających

21 — Zwróciłem uwagę na konieczność pogodzenia funkcjonalności systemu z sądowym charakterem dialogu przewidzianego w art. 234 WE. Zobacz: D. Ruiz-Jarabo Colomer, *El juez nacional como juez comunitario*, Civitas, Madrid 1993, s. 71 i 72. Zob. również D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti, i A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge University Press, 2006, s. 293.

22 — Wśród wielu innych takich instytucji można wyróżnić: brytyjskie Immigration Adjudicators (wyrok z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie C-416/96 Eddline El-Yassini, Rec. s. I-1209, dyscyplinarne organy poszczególnych zawodów (wyrok z dnia 6 października 1981 r. w sprawie 246/80 Broekmeulen, Rec. s. 2311, niemiecką Komisję Federalną ds. Udzielania Zamówień Publicznych (Wyrok z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 Dorsch Consult, Rec. s. I-4961) lub też komisje podatkowe (ww. wyrok De Coster).

z przedstawionej przeze mnie opinii w sprawie De Coster [23], aby sprawić, że opinia ta będzie zgodna z kierunkiem, który obrał Trybunał.

a) Zasada ogólna: dialog między sądami, na warunkach określonych w wyroku w sprawie Vaassen-Goebbels

39. Pierwszym etapem analizy jest ustalenie charakteru sądowniczego w ramach trybu prejudycjalnego. Przed przystąpieniem do pogłębionej analizy wymogów ustanowionych przez wyrok w sprawie Vaassen-Goebbels, konieczne jest ustalenie, czy organ składający wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy do władzy sądowniczej danego państwa członkowskiego. W dalszej kolejności, Trybunał musi ocenić, czy spełnione są wymogi dotyczące działania na podstawie prawa, stałego charakteru, kontradyktoryjności postępowania, obligatoryjnego charakteru jurysdykcji oraz stosowania przepisów prawa. Ze względów wskazanych w pkt 35–36 niniejszej opinii, te kryteria nie były stosowane zbyt rygorystycznie. Jak wskazuję w mojej opinii przedstawionej w sprawie La Roda Golf, pytanie prejudycjalne polega na współpracy pomiędzy sądami [24]. Stanowi ono zatem konstruktywny związek *pomiędzy sądem i sądem*, a nie pomiędzy *sporem i sporem*, co tłumaczy dlaczego po określeniu stron tej współpracy, podejście staje się bardziej elastyczne [25].

40. Co za tym idzie, organy, które nie należą do władzy sądowniczej danego państwa członkowskiego, nie są uprawnione do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zasada ta jednak poddana jest dwóm kluczowym wyjątkom, które zostaną omówione w dalszej kolejności.

b) Pierwszy wyjątek: brak możliwości odwołania do sądu

41. Zgodnie z tym, co wskazuję w sprawie De Coster, w sytuacji gdy organ parasądowniczy wydaje orzeczenia, od których nie przysługuje odwołanie do prawdziwego sądu, znajduje zastosowanie podstawowe prawo do skutecznej ochrony sądowej, jak również wymóg zapewnienia jednolitości i spójności stosowania prawa wspólnotowego [26]. W tych okolicznościach Trybunał powinien udzielić odpowiedzi organowi, którego zadaniem jest rozstrzygnięcie sporu w sposób ostateczny, aby wydane przez niego rozstrzygnięcie nie było sprzeczne z prawodawstwem wspólnotowym.

42. Należy dodać, że w przeciwieństwie do tego co ma zastosowanie do dialogu między sądami, w stosunku do organów poza strukturą sądownictwa kryteria Vaassen-Goebbels muszą być stosowane bardzo rygorystycznie. Surowe stosowanie kryteriów odbiega od tego, jak kryteria te są stosowane w stosunku do organów sądowych stanowiących część wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się rozsądne, że tak oczywisty wyjątek od art. 234 WE powinien być zrównoważony bardziej rygorystycznym podejściem przy

23 — Opinia z dnia 24 maja 2007 r. w sprawie Osterreicher Rundfunk (wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06, Zb.Orz. s. I-8817); oraz z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie Ing. Aigner (wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie C-393/06, Zb.Orz. s. I-2339).

24 — Opinia z dnia 5 marca 2009 r. w sprawie C-14/08 (sprawa w toku).

25 — Wyżej wymieniona opinia w przypisie poprzedzającym — pkt 51–53.

26 — Wyżej wymieniona opinia w przypisie poprzedzającym — pkt 83–86.

ustalaniu czy są spełnione kryteria uznania charakteru sądowego danego organu. Ten kierunek znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdyż nawet w sytuacji gdy nie przysługiwało odwołanie do sądów, Trybunał uznał, że organy niesądowe, które nie spełniają minimalnych wymogów niezależności nie są uprawnione do składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na mocy art. 234 WE [27].

c) Drugi wyjątek: przyznanie funkcji sądowych organom parasądowniczym w drodze mandatu wynikającego z normy formalnie lub materialnie konstytucyjnej

43. Istnieje drugi wyjątek od ogólnej zasady i nie ulega wątpliwości, że jest on zgodny z kierunkiem orzecznictwa. Oczywistym jest, że Trybunał tradycyjnie dopuszczał, bez jakichkolwiek zastrzeżeń, wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wnoszone przez organy znajdujące się na granicy systemu wymiaru sprawiedliwości w danym państwie członkowskim. Okoliczność ta szczególnie dotyczy systemów administracji, gdyż występują w nich znaczące różnice w zakresie odwołań w trybie sądowo-administracyjnym.

44. Współczesne europejskie prawo administracyjne jest owocem procesu rewolucyjnego, który miał miejsce we Francji pod koniec XVIII w. W tym okresie kontrola sądowa administracji była oparta o mało elastyczne podejście do zasady podziału władzy [28]. W takim zakresie, w jakim sąd w sprawach administracyjnych mógł być uznany za formę administrowania, w Europie rozpowszechnił się model sądownictwa administracyjnego, który jest równoległy do sądownictwa powszechnego (gdyż w przeciwnym razie władza sądownicza zamieniłaby się we władzę wykonawczą), lecz jednocześnie nie należy do administracji publicznej, aby zachować zasadę niezależności. Opisał to po mistrzowsku prof. García de Enterría, stwierdzając, że „poczynając od początkowego wykorzystania zasady podziału władzy wykształcił się szczególny system sądownictwa administracyjnego […], który w pierwotnym kształcie był zorganizowany jako kontrola sprawowana przez wyspecjalizowane organy samej administracji, a nie przez niezwiązanych i niezależnych sędziów […]. Konkretyzacja tego mechanizmu w ramach tego, co zostało w późniejszym czasie nazwane sądownictwem administracyjnym, było dziełem samego Napoleona, który ma większe zasługi jako legislator, niż jako dowódca wojskowy” [29].

45. Począwszy od koncepcji wewnętrznego wymiaru sprawiedliwości wykształcił się system sądownictwa szczególnego i niezależnego, odpowiedzialnego za to, by administracja działała w granicach prawa. Te podstawowe pierwotne cechy sądownictwa administracyjnego pozostają nietknięte do dnia dzisiejszego [30].

27 — Postanowienie z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie C-109/07 Pilato. Zb.Orz. s. I-3503, którego przedmiotem było rozstrzygnięcie czy „prud'homie de pêche de Martigues” miał charakter „sądu” mimo tego, że nie stanowi części struktury francuskiego sądownictwa. Trybunał właściwie ocenił charakter tego organu po przeprowadzeniu dokładnej analizy kryteriów Vaassen-Goebbels i stwierdził, że Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpatrzenia tej sprawy.

28 — W przedmiocie procesu rewolucyjnego i jego wpływu na francuski wymiar sprawiedliwości zob. klasyczne dzieło E. Seligman, *La Justice en France pendant la Révolution, 1789 — 1792*, Plon, Paris 1913.

29 — E. García de Enterría, *Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: de excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?,* Thomson-Civitas, Madrid, 2007, s. 37 i 38.

30 — W przedmiocie ewolucji historycznej tego fenomenu w Europie aż do jego obecnego stanu rozwoju, zob. J. Bouineau, *Traité d'histoire européenne des institutions. XVI–XX siècle*, vol. II, Litec, Paris 2009.

46. Nie jest to jedyny model sądowo-administracyjny w Europie, lecz stanowi jego znaczący wyraz. Ten model jest prekursorem współczesnego prawa administracyjnego i znalazł on szerokie zastosowanie w wielu państwach członkowskich. We Francji, w Niderlandach, w Belgii i we Włoszech wybrany został model w pełni oparty o podział władzy, podczas gdy w innych państwach takich jak Niemcy, Austria, Republika Czeska, Polska lub Litwa stworzone zostało sądownictwo autonomiczne i oddzielone od sądów powszechnych, tradycyjnie przeznaczonych do rozpatrywania spraw cywilnych i karnych [31]. Co za tym idzie, jest w pełni zrozumiałe, że Trybunał, oceniając wnioski przedłożone przez organy sądownictwa administracyjnego tego rodzaju, uznał ich dopuszczalność bez żadnych zastrzeżeń.

47. Za tą oceną kryje się pewna myśl, która posłużyła jako inspiracja wykładni art. 234 WE. Poprzez bardziej elastyczne podejście w dopuszczaniu wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał podkreśla wagę decyzji konstytucyjnych przyjętych przez państwa członkowskie. Otwierając wrota dialogu między sądami dla tych organów, które działają na marginesie wymiaru sprawiedliwości w ścisłym znaczeniu, Trybunał uznaje, że państwa członkowskie dokonują suwerennych decyzji co do składu i podziału władz, zgodnie z tym co stanowi ich konstytucja. Jeżeli dane państwo członkowskie nadaje funkcje sądowe organom parasądowniczym i zatwierdza to w drodze konstytucyjnej, to po jego stronie występuje wola ściśle związana z krajową tożsamością i autonomią konstytucyjną, którą to wolę Trybunał Sprawiedliwości w pełni szanuje [32]. W konsekwencji art. 234 WE ułatwia nawiązanie kontaktu z tymi organami krajowymi, *które konstytucyjnie są uprawnione do sprawowania wymiaru sprawiedliwości*. W niektórych państwach członkowskich tylko władza sądownicza jest uprawniona do sprawowania wymiaru sprawiedliwości, podczas gdy w innych tę funkcję sprawuje wiele różnych organów, w ramach zgodnej z prawem organizacji instytucjonalnej tego państwa, której prawo wspólnotowe nie kwestionuje.

48. Po dokonaniu tej krótkiej analizy źródła powstania sądownictwa administracyjnego, chciałbym skupić się na drugim wyjątku od ogólnej zasady, zgodnie z którym organ parasądowniczy jest uprawniony do przedstawienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przypadku gdy wykonuje funkcje sądownicze na postawie mandatu wynikającego z normy formalnie lub materialnie konstytucyjnej.

49. Jak to sygnalizuję w pkt 42 niniejszej opinii, takie odstępstwo od zasady ogólnej zakłada, w charakterze przeciwwagi, że kryteria Vaassen-Goebbels będą stosowane bardziej rygorystycznie. Znajdując się poza granicami władzy sądowniczej i będąc poddanym różnym regułom procesowym, organ odsyłający może nie stosować się do konwencjonalnych zasad charakteryzujących

31 — M. Fromont, *Droit administratif des États européens*, PUF, Paris 2006, s. 120–135.

32 — W harmonii z tym co wskazuje art. 6 ust. 3 UE, orzecznictwo wielokrotnie wykazywało poszanowanie dla tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Zobacz m.in. wyroki: z dnia 2 lipca 1996 r. w sprawie C-473/93 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-3207 oraz z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 Omega, Rec. s. I-9609. Zobacz również opinia rzecznika generalnego L.M. Poiares Maduro w sprawie Michaniki (wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-213/07, Zb.Orz. s. I-9999) oraz T. de Berranger, *Constitutions nationales et construction communautaire*, LGDJ, Paris 1995, s. 249–492.

spór sądowy. Co za tym idzie, Trybunał musi sprawować ścisłą kontrolę, czy spełnione są wcześniej wskazane wymogi, w szczególności wymóg niezależności, aby nie zniekształcić pierwotnej konstrukcji art. 234 WE. Ostatnie orzecznictwo Trybunału potwierdza ten kierunek i stanowi wytłumaczenie rozstrzygnięć zapadłych w sprawach Schmid oraz Syfait.

3. Wniosek

50. Artykuł 234 WE ustanawia dialog między sądami, który dopuszcza wyjątki jedynie w ściśle określonych sytuacjach — po pierwsze, gdy nie przysługuje odwołanie do sądu krajowego; oraz, po drugie, gdy organ odsyłający, mimo że jest organem parasądowniczym, sprawuje funkcje z zakresu wymiaru sprawiedliwości na podstawie mandatu wynikającego z normy formalnie lub materialnie konstytucyjnej. W obu przypadkach kryteria Vaassen-Goebbels muszą być jednoznacznie spełnione, aby nie pogarszać kondycji mechanizmu kluczowego dla rozwoju prawa wspólnotowego, jakim jest odesłanie prejudycjalne.

51. Taka wykładnia art. 234 WE, oparta o orzecznictwo Trybunału, skutkuje korzyściami na innych obszarach godnych uwagi. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego ustanawia w przypadku konfliktu między normami prawa krajowego a prawem wspólnotowym obowiązek niestosowania prawa krajowego. Wyrok w sprawie Fratelli Costanzo [33] potwierdził rozszerzenie tej zasady na sferę działania administracji publicznej, która jest również zobowiązana do niestosowania reguł prawa krajowego, które są sprzeczne z normami wspólnotowymi [34]. Mimo krytyki, z jaką spotkało się to orzeczenie, tezy w nim zawarte zostały pogłębione i potwierdzone w takich sprawach jak CIF [35] czy Ciola [36]. Główny zarzut, jaki został sformułowany w odniesieniu do tych wyroków, dotyczy właśnie mechanizmu odesłania prejudycjalnego określonego w art. 234 WE, gdyż budzi wątpliwości sytuacja, gdy organ administracji, nie mając uprawnienia do przedstawienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest jednakże zobowiązany do powstrzymania się od zastosowania przepisów prawa krajowego. Sąd krajowy zawsze może liczyć na wsparcie interpretacyjne ze strony Trybunału, zagwarantowane przez instytucję odesłania prejudycjalnego, podczas gdy organy administracji działają bez takiego rodzaju pomocy [37].

52. Ta sprzeczność mogłaby zostać rozwiązana gdyby Trybunał ograniczył zasięg orze-

33 — Wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88, Rec. s. 1839.

34 — „Byłoby to jednak wewnętrznie sprzeczne, aby uznać z jednej strony, że osoba prywatna może powoływać się przed sądami krajowymi na postanowienia dyrektywy spełniające określone powyżej warunki, aby uzyskać orzeczenie przeciwko organowi administracji, a jednocześnie stwierdzić, że te organy nie mają obowiązku zastosowania postanowień dyrektywy i powstrzymania się od stosowania przepisów prawa krajowego, które są z nimi sprzeczne. Wynika z tego, że w przypadku gdy są spełnione warunki ustanowione w orzecznictwie Trybunału dla powoływania się przez osoby prywatne na przepisy dyrektywy przed sądami krajowymi, wszystkie organy administracji, w tym zdecentralizowane organy takie jak gminy, mają obowiązek stosować wyżej wskazane przepisy." (ww. wyrok Fratelli Costanzo, pkt 31).

35 — Wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-198/01, Rec. s. I-8055, pkt 49.

36 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola, Rec. s. I-2517, pkt 26.

37 — R. Alonso García krytykuje te linię orzecznictwa w: *Derecho comunitario. Sistema constitucional y administrativo de la Comunidad Europea*, Wyd. Centro de Estudios Ramón Areces, Madryt, 1994, s. 332 i 333. Natomiast M. Bobek kwestionuje również możliwość skutecznego zastosowania doktryny Fratelli Costanzo w nowych państwach członkowskich w pracy pt. Thou Shalt Have Two Masters; The Application of European Law by Administrative Authorities in the New Member Status, w: *Review of European Administrative Law*, vol. 1, no 1, 2008, s. 62 i 63.

czenia Fratelli Costanzo tylko do tych organów, które są uprawnione do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Artykuł 234 WE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez orzecznictwo, dopuszcza do udziału w postępowaniu prejudycjalnym podmioty o charakterze parasądowniczym. Jeżeli uprawnienie do powstrzymania się od stosowania norm prawa krajowego zostałoby ograniczone do organów, które są uprawnione do przedłożenia Trybunałowi pytań prejudycjalnych, zażegnane zostałoby niebezpieczeństwo, jakie wiąże się ze stosowaniem wyroku Fratelli Costanzo. Brak pewności prawnej spowodowany tym rozwiązaniem, poza trudnościami praktycznymi wiążącymi się z tym, że uprawnienie do powstrzymania się od stosowania przepisów prawa krajowego mają podmioty podporządkowane zasadzie hierarchii administracyjnej, zostałoby sprowadzone do właściwych granic. I tak, stosowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego byłoby ograniczone do sądownictwa, w podobny sposób jak prymat konstytucji lub prymat ustawy, co pozwoliłby uniknąć sytuacji, że każdy urzędnik mógłby postępować wbrew udzielonym mu instrukcjom, jak również nie przestrzegać norm administracyjnych stosowanych w jego sferze decyzyjnej [38].

53. Skoro zostały omówione kierunki orzecznictwa Trybunału w przedmiocie art. 234 WE, jak również korzyści, które wiązałyby się ze skierowaniem tego orzecznictwa na inne tory, konieczne jest przeprowadzenie analizy zastosowania wyżej wskazanych kryteriów do organu, o którym mowa w niniejszej sprawie.

38 — M. Bobek, op.cit., zauważa, że z punktu widzenia zasady podziału władzy jest coś „głęboko niepokojącego" w orzecznictwie w sprawie Costanzo.

B — *Orzecznictwo dotyczące pojęcia „sądu" zastosowane do Umweltsenat*

54. Umweltsenat jest jednym z organów kolegialnych wskazanych w art. 133 ust. 4 austriackiej konstytucji. Przepis ten określa wyjątki od ogólnej zasady właściwości Verwaltungsgerichtshof, umożliwiając niezależnym organom rozpatrywanie odwołań wniesionych od decyzji organów administracji. Ponadto Umweltsenat został uznany w sposób szczególny przez art. 11 ust. 7 konstytucji, chociaż nie wyklucza go to z kategorii uregulowanej we wspomnianym art. 133 ust. 4 konstytucji.

55. Verfassungsgerichtshof (austriacki Trybunał Konstytucyjny) ściśle interpretuje możliwość tworzenia niezależnych organów w materii administracyjnej, jako że zakładają one ustanowienie wyjątku od ogólnej zasady przyznania Verwaltungsgerichtshof kompetencji w zakresie rozstrzygnięcia odwołań skierowanych przeciwko organom administracji [39]. Trybunał Konstytucyjny nałożył na te organy szereg wymogów o charakterze materialnym, aby zbliżyć je bardziej do dynamiki działania sądu niż do sposobu działania organu administracji rozpatrującego odwołania od decyzji niższych instancji. Dowodem na to jest m.in. to, że sądy ustanowione na podstawie art. 133 ust. 4 spełniają wymogi określone w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka, jak również uwzględniają orzecznictwo

39 — Wyroki z dnia 14 października 1987 r. (sygn. B267/86 (VfSlg. 11.500); z dnia 24 lutego 1999 r. (sygn. B1625/98-32 (VfSlg. 15.427); z dnia 29 czerwca 2000 r. (sygn, G175/95 (VfSlg 15.886); oraz z dnia 13 czerwca 2001 r. (sygn. G141/00 (VfSlg 16.189).

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do tego przepisu Konwencji.

56. Umweltsenat został utworzony w 1993 r., na mocy art. 133 ust. 4 austriackiej konstytucji, jako niezależny sąd powołany do rozpatrywania odwołań od decyzji przyjętych przez organy ds. ochrony środowiska na postawie 1 i 2 części UVP-G 2000. Składa się z 42 członków, z których 10 jest sędziami, zaś 32 jest ekspertami prawnikami. Członkowie nie mogą zostać odwołani i korzystają w pełni z gwarancji niezależności.

57. Organizacja i sposób działania Umweltsenat są bardzo zbliżone do sądu powszechnego, obowiązują obiektywne zasady przydzielania spraw, a prezes tej izby posiada szczególne uprawnienia dotyczące przydziału spraw i powoływania trzeciego członka składu izby [40]. Obrady są tajne, zaś członków izby obowiązuje pełna poufność [41].

58. Postępowanie przed Umweltsenat poddane jest zasadom ogólnym Verwaltungsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „AVG"), ze zmianami wynikającymi z zastosowania przepisów szczególnych USG 2000. Odwołanie wnosi się do organu, który wydał zaskarżoną decyzję w terminie 4 tygodni od daty doręczenia decyzji [42]. Wykonalność decyzji zostaje zawieszona *ex lege,* chyba, że w sposób wyraźny zostanie postanowione inaczej [43]. Odwołanie mogą wnieść strony w postępowaniu administracyjnym, jak również szereg instytucji wskazanych w UVP-G 2000 [44]. Postępowanie jest głównie pisemne i gwarantuje zachowanie zasady kontradyktoryjności, jak również przewiduje przeprowadzenie ustnej rozprawy — z urzędu lub na wniosek strony [45]. Jakkolwiek nie ma obowiązku reprezentacji przez pełnomocnika, każdy zainteresowany podmiot może być reprezentowany przez adwokata [46].

59. Umweltsenat posiada pełne uprawnienia jurysdykcyjne. Pomimo że jego orzeczenia mają charakter aktu administracyjnego, korzystają one z powagi rzeczy osądzonej, muszą one być uzasadnione, są ogłaszane publicznie, są wykonalne i przysługuje od nich odwołanie jedynie do Verwaltungsgericht [47].

60. Zgodnie z kryteriami opisanymi w pkt 54–59 niniejszej opinii Umweltsenat jest organem, który nie należy do austriackiego wymiaru sprawiedliwości, chociaż został wprost uznany przez konstytucję tego państwa. Artykuł 133 ust. 4 i art. 11 ust. 7 austriackiej ustawy zasadniczej przyznają funkcje sądownicze instytucjom znajdującym się poza podstawowym systemem sądownictwa, które odznaczają się jednak zasadniczymi cechami zbliżającymi je pod względem wykonywania swych funkcji do sądu powszechnego. Jak to wskazuję w pkt 49 niniejszej opinii, w sytuacji gdy uprawnienia sądownicze są przekazywane podmiotom o charakterze parasądowniczym, warunki

40 — Artykuły 9 i 10 USG 2000.
41 — Artykuł 67f ust. 2 AVG.
42 — Artykuł 40 ust. 2 UVP-G 2000.
43 — Artykuł 64 ust. 1 AVG.
44 — Artykuł 19 ust. 1 UVP-G 2000.
45 — Artykuł 67d ust. 1 AVG.
46 — Artykuł 10 AVG.
47 — Z jedynym wyjątkiem potencjalnej skargi do Verfassungsgerichtshof, lecz wyłącznie na podstawie naruszenia postanowienia Konstytucji.

ustanowione w orzeczeniu Vaassen-Goebbels muszą być stosowane niezwykle ściśle. Z niniejszego punktu można wywieść, że Umweltsenat spełnia kryterium działania na podstawie prawnej, stałego charakteru, kontradyktoryjności postępowania, że jego jurysdykcja ma charakter obligatoryjny i że stosuje on przepisy prawa. Wskaźnikiem niezależności tego organu, aczkolwiek nie mającym charakteru ostatecznego jest fakt, że austriacki Trybunał Konstytucyjny ustanowił wymóg, by Umweltsenat działał z poszanowaniem gwarancji procesowych wynikających z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

61. W świetle powyższych twierdzeń, uważam, że Umweltsenat, jako organ o charakterze parasądowniczym, który wykonuje funkcje sądownicze, został formalnie uznany przez austriacką konstytucję i jednoznacznie spełnia kryteria ustanowione w wyroku w sprawie Vaassen-Goebbels, a co za tym idzie, ten organ odsyłający jest w pełni uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na mocy art. 234 WE.

VI — Co do istoty sprawy

62. Wątpliwości, które są przedmiotem niniejszej sprawy, wymagają udzielenia odpowiedzi prostej i jednoznacznej. W skrócie, Umweltsenat zamierza do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy długość, według której mierzy się projekt o charakterze transgranicznym, podlegający dyrektywie 85/337, powinna być ustalona tylko w ramach obszaru poszczególnych państw członkowskich, czy też należy uwzględnić całkowitą fizyczną długość przedsięwzięcia. Konsekwencje praktyczne rozstrzygnięcia przyjętego przez Trybunał są znaczące, gdyż przyjęcie pierwszego stanowiska oznacza, że OOŚ mająca wpływ na kilka państw, powinna zostać rozbita na każde poszczególne państwo, tak jak gdyby dotyczyło to różnych projektów. Natomiast przyjęcie drugiego stanowiska oznacza, że ocena środowiskowa byłaby przeprowadzana w odniesieniu do całości projektu, nie zważając na granice państwa i wymuszając współpracę między organami krajowymi.

63. Jak to podkreśliła jednoznacznie Komisja w pkt 20 swoich uwag pisemnych, niniejsza sprawa dotyczy wyłącznie obowiązku dokonania oceny oddziaływania na środowisko nie zaś zawartości czy też skutków dokonania takiej oceny. Ten spór może być w prosty sposób opisany jako spór kompetencyjny mający na celu ustalenie czy nadzór administracyjny znajduje zastosowanie. I tak, należy rozstrzygnąć do jakiego rodzaju „przedsięwzięć" znajduje zastosowanie dyrektywa 85/337, ustalić zasady służące ustaleniu ich zakresu jak również wskazać organ, który będzie zobowiązany do sprawowania zapobiegawczych funkcji administracyjnych, które ustanawia ten akt prawny.

A — *Pojęcie „przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko" w rozumieniu dyrektywy 85/337*

64. W odniesieniu do polityki ochrony środowiska naturalnego Wspólnota Europejska stwierdziła, że najlepszy sposób interwencji publicznej w tym sektorze polega raczej na „zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń

i zagrożeń u źródła niż na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom” [48]. Z takim założeniem została przyjęta dyrektywa 85/337, harmonizująca zasady postępowania administracyjnego, których przedmiotem jest ocena skutków określonych projektów dla środowiska. Filozofia, która leży u podstaw tego aktu prawnego, znajduje odzwierciedlenie w jego art. 2 i 4, które wprowadzają obowiązek dokonywania uprzedniej oceny przedsięwzięć, przed ich realizacją, dzieląc je na dwie grupy: takich, których oddziaływanie na środowisko jest oczywiste (wskazane zostały w załączniku I), które w każdym wypadku podlegają obowiązkowi sporządzenia oceny, oraz na takie przedsięwzięcia, które rodzą mniejsze skutki (wskazane w załączniku II), a ich uprzednia ocena jest zależna od spełnienia określonych kryteriów ustanowionych przez każde państwo członkowskie, z uwzględnieniem wytycznych znajdujących się w załączniku III [49].

65. Ze względu na koszt opracowania OOŚ, dyrektywa 85/337 szczegółowo określa przedsięwzięcia wskazane w załączniku I. Załącznik II opisuje poszczególne kategorie w sposób bardziej ogólny, lecz państwa członkowskie muszą bardzo precyzyjnie określić, w jakich okolicznościach wymagana jest OOŚ [50]. Nie budzi zdziwienia fakt, że Trybunał dokonał bardzo ścisłej wykładni zakresu swobody przysługującej ustawodawcom krajowym w tym zakresie. Taka wykładnia ma na celu zapewnienie, aby załącznik II do dyrektywy nie został wypaczony w wyniku stosowania krajowych kryteriów o nadmiernie niedookreślonym lub powierzchownym charakterze. Co za tym idzie, każdy rodzaj przedsięwzięcia zawarty w dyrektywie 85/337 jest bardzo dokładnie opisany po to, by władze krajowe nie mogły zasłaniać się niejednoznacznością przepisu w celu unikania obowiązków w zakresie dokonywania oceny.

66. Niemniej jednak, wysokiemu stopniowi szczegółowości towarzyszy szeroki zakres pojęcia „przedsięwzięcie” zawarty w dyrektywie 85/337. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, „przedsięwzięcie” oznacza „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów”, jak również „inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie”. Ten zakres jest uzupełniony stwierdzeniem, że OOŚ są wymagane w odniesieniu do przedsięwzięć „mogąc[ych] znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji”. Natomiast załącznik IV do dyrektywy wskazuje jakiego rodzaju informacje wykonawca musi przedstawić właściwemu organowi celem dokonania właściwej oceny [51].

67. Z tej kombinacji elementów można wywieść następujące konsekwencje:

48 — Motyw pierwszy dyrektywy 85/337. W przedmiocie celów europejskiej polityki ochrony środowiska zob. J.H. Jans i H.H.B. Vedder w: *European Environmental Law*, 3rd edition, Europea Law Publishing, Groningen 2008, s. 40–42.

49 — Wskazany załącznik odnosi się do „cech przedsięwzięć”, ich „lokalizacji” jak również „cech potencjalnego oddziaływania”, rozwijając każdy z tych punktów w taki sposób, że państwa członkowskie są bardzo ograniczone w przysługującym im uprawnieniu do dowolnego kształtowania i ustanawiania własnych progów.

50 — W odniesieniu do tej kwestii zob. wyroki z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. s. I-5403, pkt 50; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-392/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-5901, pkt 65; z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i inni, Rec. s. I-5613, pkt 36; z dnia 13 czerwca 2002 w sprawie C-474/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-5293, pkt 31; z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-332/04 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 76; oraz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-486/04 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-11025, pkt 53.

51 — Zgodnie z treścią załącznika IV, konieczne jest przedstawienie opisu przedsięwzięcia, zarysu głównych alternatywnych rozwiązań, opisu aspektów środowiska, na które może oddziaływać przedsięwzięcie, jak również opisu jego możliwych znaczących skutków. Ponadto wykonawca musi przedstawić opis środków przewidzianych w celu zmniejszenia negatywnych skutków przedsięwzięcia oraz wskazać trudności, które wykonawca napotkał przy zestawieniu wymaganych informacji.

68. Po pierwsze, przedsięwzięcia opisane w załącznikach I i II muszą być interpretowane w świetle ww. art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 1, gdyż szczegółowy zakres działań został określony na podstawie szerszych ram prawnych, a przepisy szczególne należy stosować zgodnie z przepisami ogólnymi [52]. Co za tym idzie, w sytuacji gdy pkt 20 załącznika wymienia „konstrukcje napowietrznych linii elektrycznych o napięciu co najmniej 220 kV i długości powyżej 15 km", to odnosi się do tego rodzaju projektów, pod warunkiem że „mogą[ ] znacząco oddziaływać na środowisko naturalne, między innymi z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji".

69. Po drugie, zgodnie z tym co zostało wskazane powyżej, ogólna definicja pojęcia ma duże znaczenie dla określenia zakresu przedsięwzięć podlegających ocenie, tj. projektów opisanych w załączniku w zależności od poziomu mocy produkcyjnych [53], wydajności [54] i długości [55]. Te wskaźniki są również znane pod nazwą „progów oddziaływania na środowisko" [56]. Specyfikacja, która określa poszczególne rodzaje przedsięwzięć, pełni właśnie funkcję takich progów, które z kolei wpływają na obowiązek przeprowadzenia OOŚ, zgodnie z art. 5–10 dyrektywy 85/337. Jako że dotyczą one cech przedsięwzięć, które zawężają zakres stosowania przepisów, należy je interpretować zgodnie z dwoma zasadami: po pierwsze, w świetle zasady wykładni stanowiącej, że wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco [57], oraz po drugie, że należy brać pod uwagę konsekwencje globalne, jakie powodować może określony projekt ze szczególnym uwzględnieniem art. 2 ust. 1 dyrektywy, która odnosi się do „charakteru", „rozmiarów" i „lokalizacji" przedsięwzięcia. Te kryteria należy interpretować zgodnie z globalnymi konsekwencjami jakie przedsięwzięcie może spowodować w środowisku naturalnym. Co za tym idzie, w sytuacji gdy załączniki I i II wskazują na ograniczenia oparte na którejś z tych cech, dyrektywa 85/337 jest spójna jako całość i odnosi się do tego samego zakresu co art. 2 ust. 1.

70. Po trzecie i ostatnie, należy unikać interpretacji, które pozbawiałyby sensu innych postanowień dyrektywy 85/337. Zgodnie z tą zasadą, przyjęcie wykładni fragmentarycznej i podzielonej terytorialnie utrudnia skuteczne stosowanie załącznika IV. Zgodnie z tym, co zostało wskazane w pkt 66 niniejszej opinii, załącznik IV wymienia jakiego rodzaju informacji musi dostarczyć wykonawca przedsięwzięcia. Między innymi musi on przedstawić dane dotyczące „opis[u] cech fizycznych przedsięwzięcia" [58], jak również „ocenę typu i ilości spodziewanych pozostałości i emisji […] wynikających z funkcjonowania wnioskowanego przedsięwzięcia" [59] czy też „opis aspektów środowiska, na które może w znaczący sposób oddziaływać wnioskowane przedsięwzięcie" [60]. Trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób mogłyby zostać spełnione te

52 — Takie podejście jest wymagane aby zapewnić spójność w akcie prawnym, jak to podkreślał Trybunał w swoich wyrokach, min. z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawach połączonych C-164/98P DIR International Film i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-447, pkt 21-30; oraz z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 MATRA przeciwko Komisji, Rec. s. I-3203, pkt 41.

53 — Punkty 1, 2, 5 i 18 lit. b).

54 — Punkty 10, 12, 13, 15, 18 lit. b) i pkt 21.

55 — Punkty 7, 8, 16, 19 i 20.

56 — A.M. Moreno Molina, *Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España*, Marcial Pons, Madrid 2006, s. 201.

57 — Wyroki: z dnia 10 grudnia 1968 r. w sprawie 7/68 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 617; z dnia 28 października 1999 w sprawie C-6/98 ARD, Rec. s. I-7599, pkt 9-31; oraz z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie C-321/96 Mecklenburg, Rec. s. I-3809, pkt 25.

58 — Załącznik IV pkt 1 tiret pierwsze.

59 — Załącznik IV pkt 1 tiret trzecie.

60 — Załącznik IV pkt 3.

obowiązki, jeżeli należałoby brać pod uwagę część przedsięwzięcia znajdującą się na obszarze tego kraju, którego organ wymaga przedstawienia OOŚ. „Opis cech fizycznych przedsięwzięcia" jest prawidłowy, jeżeli opisany jest rzeczywisty projekt, a nie tylko jego fragment krajowy. Właściwa ocena potencjalnych emisji do środowiska jest tylko możliwa w odniesieniu do całości przedsięwzięcia, a nie krajowych części zanieczyszczenia.

71. Istnieją również dodatkowe względy, które przemawiają za szerokim rozumieniem pojęcia „przedsięwzięcie", które nie wynikają wyłącznie z treści dyrektywy 85/337, lecz są efektem interpretacyjnej pracy Trybunału.

B — *Podział przedsięwzięć podlegających OOŚ w świetle orzecznictwa*

72. Chociaż Trybunał po raz pierwszy zajmuje się kwestią, czy granica państwowa stanowi ograniczenie dla ustalania zakresu „przedsięwzięcia" podlegającego dyrektywie 85/337, w orzecznictwie rozpatrywano już sprawy, w których w państwach członkowskich dokonywano podziału prac podlegających ocenie w celu uniknięcia stosowania reguł prawa wspólnotowego. Brak jest wcześniejszych spraw, które odpowiadałyby okolicznościom niniejszego sporu, lecz pewnych wskazówek w niniejszej sprawie dostarczają orzeczenia, które dotyczą wydłużenia wykonywania projektów, fragmentarycznego wykonywania prac w ramach sieci transportowych lub projektów następujących po sobie i rozłożonych w czasie. W każdym z powyższych przypadków Trybunał dokonał szerokiej wykładni dyrektywy 85/337, odrzucając próby ograniczenia zakresu jej stosowania.

73. Przedmiotem sprawy Komisja przeciwko Hiszpanii [61] był brak OOŚ w odniesieniu do linii kolejowej o długości 13 km, łączącej miasta Las Palmas i Oropesa. Ten projekt stanowił część programu o szerszym zasięgu nazwanego „Korytarzem śródziemnomorskim" i stanowiącego linię kolejową o długości 251 km, wzdłuż hiszpańskiego wybrzeża wschodniego, od Tarragony aż do Walencji. Rząd hiszpański twierdził, że należy oceniać jedynie długość budowanego fragmentu linii kolejowej i z tego względu fragment ten nie może zostać uznany za „dalekobieżną linię ruchu kolejowego" w rozumieniu pkt 7 załącznika I do dyrektywy 85/337. Trybunał odrzucił takie stanowisko, wskazując, że skuteczność tego aktu prawnego, „mogłaby być poważnie zagrożona, ponieważ wystarczyłoby właściwym władzom krajowym podzielić projekt obejmujący dalsze odległości na kolejne krótkie odcinki, aby wyłączyć z przepisów tej dyrektywy zarówno projekt jako całość, jak i odcinki powstałe w wyniku tego podziału" [62]. Ponadto, w opinii przedstawionej przez rzecznika generalnego L.M. Poiaresa Madura, zostało podkreślone, że roboty budowlane na dużą skalę, takie jak sporne przedsięwzięcie, są często wykonywane w drodze kolejnych etapów [63]. Przyjęcie tezy rządu hiszpańskiego spowodowałoby, że poza zakresem dyrektywy 85/337 znalazłaby się nie tylko sporna linia kolejowa, lecz znacząca

61 — Wyrok z dnia 16 września 2004 r. w sprawie C-227/01, Zb.Orz. s. I-8253.

62 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 53.

63 — Opinia z dnia 24 marca 2004 r. W pkt 48 opinii rzecznik generalny wskazuje, że „Ponieważ budowa linii kolejowej o długości 251 km następuje etapami, według argumentacji Królestwa Hiszpanii dane przedsięwzięcie mogłoby nigdy nie zostać uznane za dotyczące ruchu dalekobieżnego, ponieważ kolejne odcinki linii kolejowej dotyczą niewielkich odległości i łączą ze sobą sąsiadujące miejscowości. Przyjęcie takiej wykładni dyrektywy skutkowałoby istotnym ograniczeniem jej zakresu zastosowania oraz zagrażałoby realizacji jej celów".

część publicznych projektów budowlanych podejmowanych przez państwa członkowskie.

74. Trudności z projektami podzielonymi na kolejne etapy rozciągnięte w czasie były przedmiotem oceny w sprawach Wells [64], Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [65] oraz w sprawie Barker [66], w których Trybunał ponownie podkreślił konieczność dokonywania oceny przedsięwzięć w ich całościowym wymiarze. Aby uniknąć sytuacji, że administracyjny podział etapów zniekształca zakres przedsięwzięcia, skutkując tym, że dyrektywa 85/337 nie znajduje zastosowania, orzecznictwo potwierdziło, że OOŚ „musi mieć charakter całościowy i dotyczyć wszystkich aspektów przedsięwzięcia, które nie zostały jeszcze poddane ocenie lub które wymagają ponownej oceny" [67]. Podsumowując, cykle biurokratyczne określonego przedsięwzięcia nie mogą ograniczać realizacji celów dyrektywy 85/337, gdyż nadzór sprawowany na podstawie dyrektywy musi być pełny.

75. Podobna sytuacja ma miejsce wówczas, gdy OOŚ nie został przeprowadzony w związku z tym, że przedsięwzięcie, do którego nie znajdował zastosowania wymóg przeprowadzenia oceny skutków dla środowiska, stanowi modyfikację lub rozszerzenie innego przedsięwzięcia, wskazanego w załącznikach do dyrektywy 85/337. Takie okoliczności były przedmiotem sprawy Abraham i inni [68], w której osoby zamieszkujące sąsiedztwo lotniska Liège-Bierset sprzeciwiali się organom wykonującym rozbudowę tego lotniska, mającą na celu umożliwienie jego eksploatacji przez 24 godziny na dobę i 365 dni w roku. Punkt 7 załącznika I wskazywał na obowiązek przeprowadzenia OOŚ w odniesieniu do „budowy […] portów lotniczych […] z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej". Jednakże przepis ten w ogóle nie odnosił się do rozbudowy lotniska, w szczególności w sytuacji gdy ta rozbudowa nie zmieniała długości pasa startowego. W okolicznościach tej sprawy, projektowany zakres robót przewidywał zmianę infrastruktury lotniska, budowę wieży kontroli lotów, budowę nowych dróg dojazdowych do pasów, jak również miejsc parkingowych oraz poprawę i rozszerzenie pasów startowych, lecz bez wydłużenia ich długości. Trybunał był świadomy faktu, że tego rodzaju projekt może wywierać znaczące skutki dla środowiska naturalnego i że próbuje się uniknąć przeprowadzenia wymaganej OOŚ pod pretekstem, że długość pasa startowego nie ulega zmianie. Opierając się na całościowej ocenie projektu i stojąc na straży skuteczności dyrektywy 85/337, Trybunał orzekł, że „robotami dotyczącymi zmiany portu lotniczego, którego pas startowy ma długość 2100 metrów lub więcej, są nie tylko roboty, które mają na celu przedłużenie pasa, lecz wszystkie roboty dotyczące budynków, instalacji lub wyposażenia tego portu lotniczego, o ile mogą one zostać uznane za zmianę samego portu lotniczego ze względu w szczególności na ich rodzaj, zakres i charakterystykę" [69].

76. Cytowane powyżej orzeczenia wyrażają obawę, by podział przedsięwzięcia nie doprowadził do uniknięcia obowiązku realizacji OOŚ. Poprzez *całościową* ocenę projektów, z treści tych orzeczeń można wywieść, że skutki dla środowiska stanowią fenomen nie

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

65 — Wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03, Rec. s. I-3969.

66 — Wyrok z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-290/03, Rec. s. I-3949.

67 — Wyżej wymieniony w poprzedzającym przypisie wyrok w sprawie Barker, pkt 48.

68 — Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie C-2/07, Rec. s. I-1197.

69 — Punkt 36.

poddający się progom długości, wydajności czy też mocy produkcyjnych. W sprawie Ecologistas en Acción-CODA, Trybunał ponownie podkreślił, że „celu zmienionej dyrektywy [85/337] nie wolno omijać poprzez dzielenie przedsięwzięć, oraz że nieuwzględnienie ich łącznego rezultatu nie może skutkować w praktyce wyłączeniem ich w całości z obowiązku poddania ocenie, podczas gdy rozpatrywane łącznie mogą wywierać znaczące skutki na środowisko naturalne" [70].

77. Ta obawa jest powtarzana w orzecznictwie jak kanon we wszystkich sprawach dotyczących dyrektywy, o której mowa. I tak Trybunał podkreśla, że „zakres stosowania dyrektywy 85/337 jest szeroki, a jej cel dalekosiężny" [71]. Właśnie z tych względów, obejście wymogów dyrektywy byłoby niespójne z tymi celami, w szczególności w sytuacji gdy bez wykonania OOŚ zostałyby zatwierdzone projekty, które potencjalnie mogą wywoływać negatywne skutki dla środowiska naturalnego.

78. W konsekwencji, jeżeli przedsięwzięcie wskazane w treści załącznika I do dyrektywy 85/337 podlega jej wymogom wówczas, gdy jego realizacja jest podzielona na kilka etapów, lub gdy postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone w kilku postępowaniach, jak również wtedy gdy ma miejsce zmiana dotychczasowego przedsięwzięcia, to samo powinno mieć miejsce w sytuacji gdy projekt jest podzielony na terytorium różnych państw. Niezależnie od powyższego, przed sformułowaniem wniosków w niniejszej sprawie, konieczne wydaje się przeanalizowanie wpływu czynnika terytorialnego na zastosowanie dyrektywy 85/337.

C — Granice państwowe jako ograniczenia dla OOŚ

79. Mury w Europie stanowią świadectwo wspólnej dramatycznej przeszłości. Wspólnoty Europejskie zostały ustanowione właśnie po to, by obalać ogrodzenia i druty kolczaste, z przekonaniem, że granice stwarzają bariery we wzroście, rozwoju, porozumieniu i wzajemnym współistnieniu między narodami. „My nie jednoczymy państw, my jednoczymy ludzi" powiedział Jean Monnet opisując swoją ideę integracji europejskiej. W tym wspólnym dziele, fizyczny podział między państwami stopniowo zanikał, aż do całkowitego zniesienia granic w wyniku wejścia w życie Układu z Schengen [72].

80. Jeżeli osoby, towary, usługi i kapitał poruszają się swobodnie w ramach europejskiego obszaru, paradoksalne byłoby przywracanie granic w stosunku do fenomenu, który sam w sobie nie zna granic państw ani kontynentów, jakim jest zanieczyszczenie środowiska. Co za tym idzie, jeżeli wspólnotowa polityka ochrony środowiska naturalnego

70 — Wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-142/07, Zb.Orz. s. I-6097, pkt 44.

71 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Kraaijeveld i inni, pkt 31; ww. wyrok w sprawie WWF i in., pkt 40; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 46; oraz ww. wyrok w sprawie Abraham, pkt 32.

72 — Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. zawarta między rządami państw Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisanego w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen (Luksemburg).

zakłada walkę z zanieczyszczeniem środowiska w różnych państwach członkowskich, mając świadomość, że nie pochodzi ono z jednego miejsca, pozbawione sensu byłoby dokonanie podziału przedsięwzięć podlegających wymogowi OOŚ według obszaru, na jakim przebiegają.

81. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w samej dyrektywie 85/337, której art. 7 określa zasady współpracy między państwami w przypadku gdy przedsięwzięcie jest planowane na terenie kilku państw członkowskich. Podobne twierdzenie można wywieść z treści Konwencji z Espoo z dnia 25 lutego 1991 r. o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym [73]. Cytowany art. 7 dyrektywy 85/337 jest zgodny z postulatami zawartymi w tej konwencji i w świetle art. 7 ust. 1 i 2 umożliwia udział danego państwa członkowskiego w postępowaniu toczącym się w innym państwie członkowskim w sprawie przeprowadzenia OOŚ, w sytuacji gdy realizowane przedsięwzięcie może wywierać skutek w tym pierwszym państwie [74]. Brzmienie przepisu nie ogranicza się tylko do takiej formy współpracy. Przeciwnie, jeżeli dane przedsięwzięcie podejmowane jest jednocześnie na obszarze wielu państw, w każdym z nich konieczne jest przeprowadzenie OOŚ, lecz z obowiązkiem udzielenia wzajemnego wsparcia w odpowiednich procedurach. W braku możliwości przeprowadzenia oceny na poziomie europejskim, wymagana jest współpraca [75].

82. Jednak w tego rodzaju wspólnym działaniu należy zastosować wspólne parametry takie jak jednorodne i całościowe pojęcie „przedsięwzięcia", bowiem w przeciwnym razie współpraca zostałaby sprowadzona do farsy, a przy realizacji przedsięwzięcia ominięto by wymogi zawarte w dyrektywie 85/337. W niniejszej sprawie należy założyć, że we Włoszech została przeprowadzona OOŚ, gdyż długość linii wysokiego napięcia przekracza tam 15 km. Wyrażam zaniepokojenie wobec potencjalnego wariantu niniejszego stanu faktycznego, w którym projekt transgraniczny obejmowałby linię o długości całkowitej 29 km, a na terytorium każdego z państw znajdowałoby się odpowiednio 14,5 km linii. Zgodnie z treścią załącznika I nie byłoby wówczas wymagane przeprowadzenie OOŚ w żadnym z tych dwóch państw członkowskich, co skutkowałoby możliwym wyłączeniem takiego rodzaju projektu w całości spod jakiegokolwiek nadzoru. Taka hipoteza dowodzi, że stanowisko podtrzymywane przez Alpe Adria może powodować niepokojące konsekwencje.

83. Uważam zatem, że granica państwowa nie stanowi ograniczenia przy ustalaniu zakresu

73 — Konwencja, do której przystąpiła Wspólnota Europejska w drodze decyzji Rady z dnia 15 października 1996 r. w sprawie ratyfikacji konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (nieopublikowana).

74 — To twierdzenie wynika z treści art. 7 ust. 2, który stanowi: „Jeżeli państwo członkowskie, które otrzymuje informacje na podstawie ust. 1 wyrazi wolę uczestnictwa w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska, określonych w art. 2 ust. 2, państwo członkowskie, na którego terytorium przedsięwzięcie ma być zrealizowane, o ile do tej pory tego nie uczyniło, przesyła państwu członkowskiemu dotkniętemu skutkami przedsięwzięcia informacje, które należy podać na podstawie art. 5 […]". Pewne jest, że art. 7 dotyczy sytuacji, w której przedsięwzięcie jest realizowane wyłącznie w jednym państwie, jednak ze skutkami w państwach sąsiednich.

75 — W innym wypadku nie miałaby sensu wspólnotowa polityka ochrony środowiska. Biorąc za przykład państwa federalne, Wspólnota opracowała politykę w tym obszarze, aby uniknąć trudności jakie wiążą się z wielością ustawodawstw jak również terytorialnym podziałem ich zastosowania. Znaczący jest przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie również godzi się stosowanie zharmonizowanych instrumentów prawnych ze współpracą między poszczególnymi stanami. Zobacz N.D. Hall, Political Externalities, Federalism, and a Proposal for an Interstate Environmental Impact Assessment Policy, w: *Harvard Environmental Law Review,* nº 32, 2008, oraz R.L. Revesz, Environmental Regulation in Federal Systems, w: *Yearbook of European Environmental Law,* Oxford University Press, 2000, s. 10-14.

„przedsięwzięcia" w rozumieniu dyrektywy 85/337. Co za tym idzie, państwo członkowskie powinno przewidzieć obowiązek dokonania oceny przedsięwzięć wyszczególnionych w załączniku I do dyrektywy, w szczególności w jego pkt 20, w sytuacji gdy instalacja planowana jest na terytorium dwóch lub więcej państw członkowskich, a próg określający obowiązek przeprowadzenia oceny nie jest przekroczony, jeżeli uwzględniana jest tylko część instalacji znajdująca się w granicach państwa, lecz ten próg byłby przekroczony, gdyby uwzględniona została część projektowanej instalacji znajdująca się w sąsiadującym państwie lub państwach członkowskich.

VII — Wnioski

84. Mając powyższe na uwadze, proponuję, aby Trybunał udzielił na pytanie przedłożone przez Umweltsenat następującej odpowiedzi:

Dyrektywę Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne należy interpretować w taki sposób, że państwo członkowskie powinno przewidzieć obowiązek dokonania oceny przedsięwzięć wskazanych w załączniku I do wskazanej dyrektywy, w szczególności w pkt 20, gdy instalacja planowana jest na obszarze dwóch lub więcej państw członkowskich, a próg określający obowiązek przeprowadzenia oceny nie jest przekroczony, jeżeli uwzględniana jest tylko część instalacji znajdująca się w granicach państwa, lecz ten próg byłby przekroczony, gdyby uwzględniona została część projektowanej instalacji znajdującą się w sąsiadującym państwie lub państwach członkowskich.