Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 2 lipca 2020 r.[1]

Sprawa C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
przeciwko
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
przy udziale:
Sebava BV

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Rechtbank Limburg (sąd okręgowy dla Limburgii, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Konwencja z Aarhus – Artykuł 6 – Prawa uczestnictwa – Procedura umożliwiająca udział społeczeństwa – Artykuł 2 ust. 4 i 5 – „Społeczeństwo" i „zainteresowana społeczność" – Podmiotowy zakres stosowania – Artykuł 9 ust. 2 i 3 – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Legitymacja procesowa – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 i art. 52 ust. 1 – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Dyrektywa 2011/92/UE – Artykuły 6 i 11 – Dyrektywa 2010/75/UE – Artykuły 24 i 25 – Przesłanka wcześniejszego uczestnictwa – Autonomia proceduralna

I. Wprowadzenie

1. Zgodnie z prawem niderlandzkim każdy ma prawo uczestniczyć w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa prowadzącej do przyjęcia decyzji w sprawie przedsięwzięcia dotyczącego środowiska. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia jakiejkolwiek ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej w ramach tej procedury zależy jednak od spełnienia dwóch przesłanek łącznych. Po pierwsze, dany podmiot musi być podmiotem mającym interes, przy czym dana decyzja musi naruszać jego interesy bezpośrednio. Po drugie, musi być podmiotem, który uczestniczył w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, zgłaszając uwagi dotyczące projektu decyzji, chyba że nie można mu w sposób racjonalny zarzucić, że tego nie zrobił.

1 Język oryginału: angielski.

2. Ujęcie przepisów krajowych w taki sposób wydaje się skutkować istotnym dysonansem w zakresie podmiotowym obu ram proceduralnych – bardzo otwartego etapu administracyjnego i dużo węższego etapu sądowego. W związku z tym nasuwa się oczywiście pytanie: *Co z tymi podmiotami, które pominięto*? Co z tymi członkami społeczeństwa, których decyzja albo nie dotyczy bezpośrednio, albo nie zgłosili oni uwag w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa? Czy dostęp do wymiaru sprawiedliwości, który jest zagwarantowany na mocy konwencji z Aarhus [2] lub jakichkolwiek przepisów prawa Unii, jest całkowicie wykluczony dla tych członków społeczeństwa?

II. Ramy prawne

A. Konwencja z Aarhus

3. Konwencja z Aarhus została podpisana w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. przez ówczesną Wspólnotę Europejską, a następnie zatwierdzona decyzją Rady 2005/370/WE [3].

4. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) konwencji z Aarhus decyzja o wydaniu pozwolenia na podjęcie przedsięwzięć dotyczących środowiska wymienionych w Załączniku I podlega procedurze określonej w art. 6 ust. 2–11 umożliwiającej udział społeczeństwa. Artykuł 9 ust. 2 konwencji reguluje prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu zaskarżenia decyzji, które podlegały procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa opisanej w art. 6. W celu określenia podmiotowego zakresu stosowania art. 6 i art. 9 ust. 2 posłużono się w nich pojęciami „społeczeństwa" i „zainteresowanej społeczności". Pojęcia te zdefiniowano odpowiednio w art. 2 ust. 4 i 5 konwencji.

B. Prawo Unii

5. Przed przyjęciem decyzji Rady 2005/370/WE ówczesna Wspólnota Europejska przyjęła dyrektywę 2003/35/WE [4]. Ta ostatnia zmieniła dwie istniejące dyrektywy w celu właściwego dostosowania przepisów wspólnotowych do konwencji z Aarhus, a w szczególności do jej art. 6 oraz art. 9 ust. 2 i 4 [5]. Dyrektywy te zostały następnie zastąpione dyrektywą 2010/75/UE [6] i dyrektywą 2011/92/UE [7], zmienioną dyrektywą 2014/52/UE [8] (zwaną dalej „dyrektywą 2011/92").

6. Artykuł 6 i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus zostały przetransponowane odpowiednio przez art. 6 i 11 dyrektywy 2011/92 oraz przez art. 24 w związku z załącznikiem IV i art. 25 dyrektywy 2010/75. Pojęcia „społeczeństwa" i „zainteresowanej społeczności", które występują również w tych przepisach, zdefiniowano odpowiednio w art. 1 ust. 2 lit. d) i e) dyrektywy 2011/92 oraz art. 3 ust. 16 i 17 dyrektywy 2010/75.

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

3 Zobacz przypis 2 powyżej.

4 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz.U. 2003, L 156, s. 17).

5 Motywy 5 i 11 w preambule dyrektywy 2003/35.

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

7 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2012, L 26, s. 1).

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/92/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. 2014, L 124, s. 1).

C. Prawo niderlandzkie

7. Na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz dalszych wyjaśnień rządu niderlandzkiego przedstawionych podczas rozprawy rozumiem odnośne przepisy prawa niderlandzkiego w opisany niżej sposób.

8. Przedsięwzięcie zaskarżone w postępowaniu głównym było objęte publicznym postępowaniem przygotowawczym w myśl rozdziału 3.4 Algemene wet bestuursrecht (niderlandzkiego kodeksu administracyjnego, zwanego dalej „Awb"). Postępowanie to stanowi procedurę umożliwiającą udział społeczeństwa w rozumieniu art. 6 konwencji z Aarhus.

9. Publiczne postępowanie przygotowawcze w rozumieniu Awb polega na tym, że na podstawie wniosku o wydanie pozwolenia właściwy organ *najpierw* wydaje projekt decyzji, w którym wyraża swoje stanowisko w przedmiocie danego wniosku. Projekt decyzji udostępnia się *każdemu* za pośrednictwem odpowiednich środków, a zgodnie z art. 3.12 ust. 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (niderlandzkiej ustawy o ochronie środowiska, zwanej dalej „Wabo") *każdy* może zgłosić uwagi co do projektu decyzji.

10. Pragnę podkreślić, że rząd niderlandzki wyraźnie potwierdził na rozprawie, iż zgodnie z Wabo *każdy* oznacza dosłownie każdego, tzn. każdą osobę fizyczną lub prawną, bez żadnych ograniczeń – ani o charakterze geograficznym, ani o innym charakterze. Tak więc co do zasady, Czech mieszkający w Republice Czeskiej, Duńczyk mieszkający w Danii czy też Chińczyk mieszkający w Chinach *mają* w świetle prawa niderlandzkiego *prawo uczestniczyć* w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa w sprawie przedsięwzięcia, którego dotyczy wniosek w postępowaniu głównym.

11. Rząd niderlandzki wyjaśnił ponadto, że umożliwiając każdemu udział w publicznym postępowaniu przygotowawczym, chciał w jak największym stopniu poprawić jakość debat między właściwym organem a społeczeństwem. Rząd ten chciał także ograniczyć spoczywający na (lokalnych) organach administracyjnych ciężar związany z ustalaniem w każdym indywidualnym przypadku tych członków społeczeństwa, których może dotyczyć dane planowane przedsięwzięcie, i tych, których nie dotyczy.

12. Ponadto rząd niderlandzki uważa, że z art. 6 ust. 7 konwencji z Aarhus wynika, że *każdemu* przysługuje prawo uczestniczenia we wskazanych w art. 6 konwencji z Aarhus procedurach umożliwiających udział społeczeństwa.

13. Następnie, po zakończeniu procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, organ administracyjny wydaje ostateczną decyzję w sprawie przedsięwzięcia, którego dotyczy wniosek. Możliwość zaskarżenia do sądu formalnej i materialnej zgodności takiej decyzji z prawem zależy w prawie niderlandzkim od spełnienia *dwóch kumulatywnych przesłanek*. Przesłanki te istotnie zawężają krąg skarżących w porównaniu z etapem administracyjnym, który kończy się przyjęciem tej decyzji.

14. *Po pierwsze*, zgodnie z art. 8:1 Awb skarżący musi być „podmiotem posiadającym interes" w rozumieniu art. 1:2 Awb, co oznacza podmiot, którego interesów decyzja dotyczy bezpośrednio. Stowarzyszenia działające na rzecz ochrony środowiska zawsze uważa się za „podmioty posiadające interes" zgodnie z art. 1:2 ust. 3 Awb.

15. Zwracam uwagę, że pojęcie „podmiotu posiadającego interes" nie pojawia się w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, w którym stosuje się zamiast tego sformułowanie „członkowie zainteresowanej społeczności mający wystarczający interes lub […] powołujący się na naruszenie uprawnień". Na podstawie postanowienia odsyłającego rozumiem, że pojęcie „podmiotu posiadającego interes" w rozumieniu Awb stanowi transpozycję tego wyrażenia zawartego w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Tym samym osoby, która nie jest „podmiotem posiadającym interes" w rozumieniu art. 1:2 Awb, nie uważa się za członka „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

16. *Po drugie*, „podmiot posiadający interes” musiał również uczestniczyć w publicznym postępowaniu przygotowawczym zgodnie z art. 6:13 Awb, zgłaszając uwagi do przedsięwzięcia, którego dotyczy wniosek, chyba że nie można temu podmiotowi w sposób uzasadniony zarzucić, że tego nie zrobił.

17. Zdaniem rządu niderlandzkiego ten drugi wymóg ma na celu zwiększenie skuteczności postępowań administracyjnych, a tym samym skuteczności postępowań sądowych. Udział w publicznym postępowaniu przygotowawczym pozwala na zidentyfikowanie spornych kwestii na wczesnym etapie procesu podejmowania decyzji, poprawiając tym samym jego jakość. Pozwala to uniknąć postępowań sądowych lub, jeśli mają one już miejsce, powinno pomóc w poprawie ich skuteczności.

18. Jeśli chodzi o wyjątek od tej zasady (sytuację, w której danemu podmiotowi nie można w sposób racjonalny zarzucić braku udziału), rząd niderlandzki wyjaśnił na rozprawie, że znajduje on zastosowanie, jeśli brak udziału można uzasadnić. W świetle orzecznictwa krajowego ma to miejsce na przykład wtedy, kiedy publikacja projektu decyzji jest nieprawidłowa; kiedy wydana decyzja różni się od opublikowanego projektu decyzji, a różnica ta ma negatywne konsekwencje dla „podmiotu posiadającego interes”; lub kiedy dana osoba, ze względu na zmianę miejsca zamieszkania lub siedziby, staje się „podmiotem posiadającym interes” dopiero po upływie terminu na zgłaszanie uwag do projektu decyzji.

19. Wreszcie, jeśli chodzi o związek między dwiema przesłankami legitymacji procesowej, rząd niderlandzki wyjaśnił na rozprawie, że podmiot, który uczestniczył w publicznym postępowaniu przygotowawczym na podstawie Wabo, ale nie jest podmiotem posiadającym interes w rozumieniu Awb, nie będzie miał prawa do zaskarżenia wydanej następnie decyzji przed sądem, nawet jeżeli brał udział w postępowaniu, zgłaszając uwagi na etapie przygotowawczym.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie krajowe i pytania prejudycjalne

20. W 2016 r. Sebava BV złożyła do College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (rady gminy Echt-Susteren, Niderlandy, zwanej dalej „drugą stroną postępowania”) wniosek o pozwolenie na budowę nowej chlewni dla 855 loch, na zmianę przeznaczenia istniejącej chlewni dla loch hodowlanych na chlewnię dla loch karmiących oraz na budowę nowego zadaszonego wybiegu dla loch.

21. Druga strona postępowania złożyła wniosek o przeprowadzenie jednolitego publicznego postępowania przygotowawczego w rozumieniu rozdziału 3.4 Awb. Sąd odsyłający potwierdza, że postępowanie to stanowi procedurę umożliwiającą udział społeczeństwa w rozumieniu art. 6 konwencji z Aarhus.

22. Druga strona postępowania udostępniła do wglądu kopię noty zgłoszeniowej oraz inne powiązane dokumenty. Informacja o powyższym została opublikowana w *Staatscourant* (niderlandzkim dzienniku urzędowym). Wniosek opublikowano ponadto w *Gemeenteblad* (gminnym dzienniku urzędowym) gminy drugiej strony postępowania.

23. W dniu 28 września 2017 r. druga strona postępowania wydała wnioskowane pozwolenie, ogłaszając to w *Staatscourant*.

24. Decyzję o udzieleniu pozwolenia zaskarżyły przed sądem odsyłającym, Rechtbank Limburg (sąd rejonowy dla Limburgii, Niderlandy), cztery skarżące. Pierwsza ze skarżących jest osobą fizyczną i z zawodu lekarzem weterynarii (zwana dalej „pierwszą skarżącą”). Jest ona również członkiem zarządu, sekretarzem i przewodniczącym różnych organizacji promujących dobrostan zwierząt. Pozostałe trzy skarżące to stowarzyszenia zajmujące się ochroną środowiska (zwane dalej „trzema skarżącymi stowarzyszeniami”, a łącznie z pierwszą skarżącą – „czterema skarżącymi”).

25. Przed sądem odsyłającym cztery skarżące przyznają, że nie zgłosiły uwag co do projektu decyzji drugiej strony postępowania. Twierdzą jednak, że nie można im w sposób racjonalny zarzucić, iż tego nie zrobiły, ponieważ druga strona postępowania w nieprawidłowy sposób opublikowała projekt decyzji. Na tej podstawie cztery skarżące wnoszą do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, aby mogły jeszcze wnieść uwagi do projektu decyzji.

26. Jeśli chodzi o skargę wniesioną przez pierwszą skarżącą, sąd odsyłający uważa, że należy uznać ją za niedopuszczalną na podstawie art. 8:1 i 1:2 Awb. Stoi on na stanowisku, że pierwsza skarżąca nie jest „podmiotem posiadającym interes" w rozumieniu tych przepisów. Sąd odsyłający uważa, że pierwsza skarżąca wniosła skargę jako osoba prywatna, jako że dopiero po pewnym czasie od upływu terminu do wniesienia skargi ujawniła ona okoliczności związane z zajmowaniem stanowiska członka zarządu, sekretarza i przewodniczącego różnych organizacji. Ponadto mieszka ona w znacznej odległości od mającej powstać chlewni, a zatem nie doświadczy ona przestrzennych czy środowiskowych skutków jej powstania.

27. Jeśli chodzi o skargę wniesioną przez trzy skarżące stowarzyszenia, sąd odsyłający uważa, że jako stowarzyszenia zajmujące się ochroną środowiska rzeczywiście są one podmiotami posiadającymi interes w rozumieniu art. 1:2 ust. 1 Awb. Nie zgłosiły one jednak uwag wobec projektu decyzji. Z art. 6:13 Awb wynika natomiast, że podmiot posiadający interes, któremu można w sposób uzasadniony zarzucić, że nie zgłosił uwag w toku postępowania przygotowawczego, nie może wnieść skargi do sądu administracyjnego.

28. W tych okolicznościach faktycznych i prawnych Rechtbank Limburg (sąd okręgowy dla Limburgii, Niderlandy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo europejskie, a w szczególności art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, iż sprzeciwia się ono całkowitemu wyłączeniu prawa dostępu społeczeństwa (public) (każdego) do wymiaru sprawiedliwości, jeżeli nie jest to zainteresowane społeczeństwo (public concerned) (podmiot posiadający interes)?

Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca:

2) Czy prawo europejskie, a w szczególności art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, że społeczeństwo (public) (każdy) powinno mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w przypadku domniemanego naruszenia obowiązujących dla tego społeczeństwa wymogów formalnych i prawa do udziału w podejmowaniu decyzji, o których mowa w art. 6 tej konwencji?

Czy ma przy tym znaczenie, że zainteresowane społeczeństwo (public concerned) (podmiot posiadający interes) posiada w tym zakresie dostęp do wymiaru sprawiedliwości i może również podnosić przed sądem zarzuty materialne?

3) Czy prawo europejskie, a w szczególności art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono temu, aby dostęp zainteresowanej społeczności (public concerned) (podmiotów posiadających interes) do wymiaru sprawiedliwości został uzależniony od tego, czy skorzystano z prawa do udziału w podejmowaniu decyzji w rozumieniu art. 6 tej konwencji?

Jeżeli na pytanie trzecie zostanie udzielona odpowiedź przecząca:

4) Czy prawo europejskie, a w szczególności art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się ono takiemu uregulowaniu krajowemu, które pozbawia zainteresowane społeczność (public concerned) (podmiot posiadający interes) dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie zaskarżenia decyzji, jeżeli można jej w sposób uzasadniony zarzucić, że nie zgłosiła uwag do (części) projektu decyzji?

Jeżeli na pytanie czwarte zostanie udzielona odpowiedź przecząca:

5) Czy oceny tego, co należy rozumieć przez pojęcie »któremu można w sposób racjonalny zarzucić«, dokonuje wyłącznie sąd krajowy na podstawie okoliczności danego przypadku, czy też powinien on przy tym brać pod uwagę określone gwarancje prawa europejskiego?

6) W jakim stopniu odpowiedź na pytania trzecie, czwarte i piąte będzie odmienna w odniesieniu do społeczeństwa (public) (każdego), jeśli nie jest to zainteresowana społeczność (public concerned) (podmioty posiadające interes)?".

29. Rząd duński, Irlandia, rządy niderlandzki i szwedzki oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Druga strona postępowania przedstawiła uwagi, w których poparła stanowisko przedstawione przez rząd niderlandzki. Cztery skarżące w postępowaniu głównym, druga strona postępowania, Irlandia, rząd niderlandzki oraz Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 30 stycznia 2020 r.

IV. Ocena

30. Niniejsza opinia ma podaną niżej strukturę. Rozpocznę od wskazania właściwych przepisów konwencji z Aarhus, a także dyrektyw 2010/75 i 2011/92 (A). Następnie przejdę do kwestii zgodności z tymi aktami prawnymi dwóch przesłanek legitymacji procesowej przewidzianych w prawie niderlandzkim, a mianowicie przesłanki bycia „podmiotem posiadającym interes" (B) oraz przesłanki zgłoszenia uwag w ramach procedury umożliwiające udział społeczeństwa (C).

A. Przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie: konwencja z Aarhus oraz dyrektywy 2010/75 i 2011/92

31. Sąd odsyłający uważa, że w postępowaniu głównym zastosowanie mają przepisy dotyczące udziału społeczeństwa zawarte w art. 6 konwencji z Aarhus, art. 6 dyrektywy 2011/92 oraz art. 24 dyrektywy 2010/75.

32. Wydaje się, że rzeczywiście tak jest zarówno w przypadku konwencji z Aarhus, jak i dyrektywy 2010/75. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. a) konwencji z Aarhus art. 6 znajduje zastosowanie w odniesieniu do decyzji o wydaniu pozwolenia na podjęcie planowanych przedsięwzięć wymienionych w załączniku I. W pkt 15 lit. c) załącznika I wymieniono instalacje do intensywnej hodowli świń o liczbie większej niż 750 miejsc dla loch. Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2010/75 przepisy dotyczące udziału społeczeństwa zawarte w art. 24 tej dyrektywy mają zastosowanie do rodzajów działalności wymienionych w załączniku I. W pkt 6.6. lit. c) tego załącznika wymieniono intensywny chów świń z ponad 750 miejscami dla loch.

33. Nie jest natomiast oczywiste, że rodzaje działalności, o których mowa w postępowaniu głównym, wchodzą w zakres rodzajów działalności objętych dyrektywą 2011/92. Zgodnie z pkt 17 lit. c) załącznika I oraz pkt 1 lit. c) załącznika II do dyrektywy 2011/92 dyrektywa ta znajduje zastosowanie do urządzeń do intensywnej hodowli loch o pojemności większej niż 900 stanowisk dla loch oraz

przedsięwzięć zarządzania wodą w rolnictwie. Decyzja w sprawie tego, czy ten lub jakikolwiek inny przepis dyrektywy 2011/92 znajduje zastosowanie również do „budowy nowej chlewni dla 855 loch, zmiany przeznaczenia istniejącej chlewni dla loch hodowlanych na chlewnię dla loch karmiących oraz budowy nowego zadaszonego wybiegu dla loch", należy jednak oczywiście do sądu krajowego, który weźmie pod uwagę szczegółową specyfikację techniczną tego rodzaju działalności.

34. Ponieważ Trybunał nie dysponuje informacjami o okolicznościach faktycznych, które są niezbędne dla dokonania ostatecznego rozstrzygnięcia w kwestii zastosowania dyrektywy 2011/92, za punkt wyjścia przyjmuję, że ta ostatnia dyrektywa – jak stwierdził sąd odsyłający – również znajduje zastosowanie w postępowaniu głównym.

35. Następnie w sześciu pytaniach prejudycjalnych skierowanych do Trybunału sąd odsyłający wyraźnie powołuje się jedynie na art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. W świetle postanowienia odsyłającego wspomnienie o „prawie Unii" w tekście pytań należy jednak rozumieć w ten sposób, że obejmuje ono odesłanie do art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Zasadniczo oba te przepisy odpowiadają art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

36. Jeżeli chodzi o wykładnię tych aktów prawa wtórnego, art. 6 i 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 24 i 25 dyrektywy 2010/75 należy interpretować w świetle odnośnych przepisów zawartych w art. 6 i art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Ponieważ prawodawca Unii zmierzał do zapewnienia zgodności prawa Unii z konwencją z Aarhus, dokonując wykładni tych dyrektyw, należy uwzględniać brzmienie i cel tej konwencji [9].

37. W związku z tym w taki czy inny sposób prawo wtórne Unii w tej dziedzinie jest związane z konwencją z Aarhus. Uważam zatem, że najbardziej użyteczne będzie dokonanie oceny pytań prejudycjalnych zadanych przez sąd krajowy w świetle odnośnych postanowień konwencji z Aarhus, a w szczególności jej art. 6 i art. 9 ust. 2, oraz uwzględnienie odpowiadających im przepisów art. 6 i 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 24 i 25 dyrektywy 2010/75 jedynie wówczas, gdy owe przepisy odbiegają od brzmienia konwencji z Aarhus. Co do zasady może to mieć miejsce w dwóch sytuacjach.

38. Po pierwsze, art. 3 ust. 5 konwencji z Aarhus pozwala stronom na wprowadzenie środków przewidujących szerszy zakres praw niż te określone w konwencji. Po drugie, rzeczywiście mogłaby istnieć niezgodność między konwencją z Aarhus a prawem wtórnym Unii w odniesieniu do konkretnego przepisu. Faktycznie sąd odsyłający uważa, że istnieje brak konsekwencji czy też sprzeczność między zakresem praw uczestnictwa zagwarantowanych „społeczeństwu" w dwóch wspomnianych dyrektywach z jednej strony i konwencji z Aarhus z drugiej.

B. Dostęp „społeczeństwa" do wymiaru sprawiedliwości

39. Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus oraz art. 11 dyrektywy 2011/92 lub art. 25 dyrektywy 2010/75 sprzeciwiają się całkowitemu wyłączeniu prawa dostępu „społeczeństwa" do wymiaru sprawiedliwości, jeżeli nie jest to „zainteresowana społeczność" w rozumieniu tych aktów prawnych.

40. Pytania te dotyczą sytuacji pierwszej skarżącej – osoby fizycznej, którą sąd odsyłający uznaje za członka „społeczeństwa", ale nie „zainteresowanej społeczności". Trzy skarżące stowarzyszenia uważa się natomiast za „podmioty mające interes" w rozumieniu art. 1:2 ust. 3 Awb [10]. Jako takie mają one „wystarczający interes" w rozumieniu art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, a pytania pierwsze i drugie ich nie dotyczą.

9 Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 34).

10 Zobacz pkt 14 i 27 niniejszej opinii.

41. Pytania pierwsze i drugie sądu odsyłającego opierają się na założeniu, że art. 6 konwencji z Aarhus przyznaje prawa uczestnictwa ogółowi „społeczeństwa", *niezależnie od tego*, czy dana osoba należy również części „zainteresowanej społeczności". Sąd odsyłający wskazuje zatem, że wydaje się, iż art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus ma zastosowanie wyłącznie do „zainteresowanej społeczności", co sugeruje, że pierwsza skarżąca nie ma legitymacji procesowej w świetle tego przepisu. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości, czy taka wykładnia może się utrzymać, biorąc pod uwagę to, że art. 6 konwencji przyznaje szereg praw procesowych nie tylko „zainteresowanej społeczności", ale też ogółowi „społeczeństwa". W tym względzie sąd odsyłający wskazuje na art. 6 ust. 3, 7 i 9 konwencji.

42. Aby zbadać, czy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus sprzeciwia się całkowitemu wyłączeniu prawa dostępu ogółu „społeczeństwa", należy najpierw określić podmiotowy zakres tego przepisu (1). Ponieważ art. 9 ust. 2 stanowi mechanizm egzekwowania na drodze sądowej praw uczestnictwa zagwarantowanych w art. 6, konieczne jest następnie przejście do zakresu podmiotowego praw uczestnictwa, o których mowa w art. 6 (2).

1. Podmiotowy zakres stosowania art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus

43. *Brzmienie* art. 9 ust. 2 jest dość jasne – przepis ten przyznaje prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości jedynie członkom „zainteresowanej społeczności", a nie (ogółowi) „społeczeństwa".

44. W konwencji z Aarhus konkretnie zdefiniowano oba te pojęcia. Zgodnie z art. 2 ust. 4 „społeczeństwo" oznacza co do zasady każdego. Zgodnie z art. 2 ust. 5 pojęcie „zainteresowanej społeczności" jest podzbiorem w ramach społeczeństwa. Obejmuje ono swoim zakresem jedynie „część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes w podejmowanej decyzji dotyczącej środowiska".

45. Z pewnością w świetle swojego *celu* art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus zmierza do zapewnienia szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w ramach konwencji [11]. Celu tego nie można jednak oddzielić od kontekstu, aby zmienić wyraźne brzmienie art. 9 ust. 2. *Systematyka i logika* art. 9 ust. 2, rozważane w kontekście innych postanowień konwencji z Aarhus, potwierdzają tę tezę.

46. Po pierwsze, twórcy konwencji z Aarhus postanowili nie wprowadzać *actio popularis* w sprawach dotyczących środowiska. Jak zauważyła już rzecznik generalna E. Sharpston [12], ponieważ w toku negocjacji nad konwencją z Aarhus odrzucono podejście oparte na *actio popularis*, twórcy konwencji z Aarhus zdecydowali się na wzmocnienie roli organizacji pozarządowych działających na rzecz ochrony środowiska, które zgodnie z art. 2 ust. 5 i art. 9 ust. 2 zawsze uważa się za członków „zainteresowanej społeczności", którzy mają wystarczający interes [13]. Gdyby art. 9 ust. 2 miał być teraz nagle interpretowany w ten sposób, że przyznaje on legitymację procesową ogółowi „społeczeństwa", doszłoby do zakłócenia tego toku rozumowania i kompromisu.

47. Po drugie, istnieje różnica między art. 9 ust. 2 a art. 9 ust. 3 – wydaje się, że kiedy twórcy konwencji z Aarhus chcieli przyznać dostęp do wymiaru sprawiedliwości ogółowi „społeczeństwa", a nie jedynie „zainteresowanej społeczności", byli w stanie wyraźnie to stwierdzić. Przykładem jest brzmienie art. 9 ust. 3, który przyznaje prawa członkom „społeczeństwa" bez ustanawiania dodatkowych przesłanek.

11 Zobacz na przykład wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58).

12 Opinie rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawach: Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, pkt 63) oraz Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, pkt 81).

13 Zobacz podobnie wytyczne na temat stosowania konwencji z Aarhus, wydanie drugie, 2014 r. (zwane dalej „wytycznymi na temat stosowania"), s. 194, oraz Aarhus Compliance Committee (Komitet do spraw Przestrzegania Konwencji z Aarhus) (zwany dalej „komitetem ds. przestrzegania konwencji"), Ustalenia i zalecenia z dnia 16 czerwca 2006 r., Belgia (ACCC/C/2005/11, pkt 35).

48. Po trzecie, art. 9 ust. 2 i art. 9 ust. 3 to jednak dwa odrębne przepisy konwencji. W art. 9 ust. 2 znajduje się odesłanie do art. 6. Ponadto z ogólnej struktury całego przepisu zawartego w art. 9 jasno wynika, że przepisem zapewniającym egzekwowanie art. 6 na drodze sądowej jest art. 9 ust. 2, podobnie jak art. 9 ust. 1 pełni tę funkcję w odniesieniu do art. 4.

49. Co więcej, art. 9 ust. 3 rozpoczyna się od słów: „Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ust. 1 i 2, każda ze stron […]". Brzmienie to oraz strukturalna logika art. 9 konwencji z Aarhus wskazują, że art. 9 ust. 3 *ma regulować nie* egzekwowanie praw uczestnictwa przewidzianych w art. 6, lecz innych praw przyznanych na mocy innych postanowień konwencji (lub prawa krajowego). Wbrew twierdzeniom rządu duńskiego i Komisji nie uważam zatem, że art. 9 ust. 3 reguluje prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do praw uczestnictwa zagwarantowanych w art. 6 konwencji albo decyzji wydanych w ramach procedury przewidzianej w art. 6.

50. Gdyby tak rzeczywiście było, jaki byłby w ogóle cel istnienia art. 9 ust. 2 wraz z przewidzianymi w nim przesłankami i zasadami (czy też art. 9 ust. 1), jeżeli wszystko, co obejmują te przepisy, miałoby natychmiast zostać unieważnione na mocy potencjalnie niczym nieograniczonego art. 9 ust. 3?

51. Podsumowując, art. 9 ust. 2 sam w sobie nie przyznaje żadnego prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości „społeczeństwu", lecz jedynie „zainteresowanej społeczności". Ten sam wniosek dotyczy również art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75, które mają w tym zakresie niemalże takie samo brzmienie co art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

52. Pozostaje jednak kwestia związku między art. 9 ust. 2 a art. 6. W brzmieniu art. 6 rzeczywiście pojawiają się niekiedy odniesienia do „społeczeństwa", a nie jedynie „zainteresowanej społeczności". Przejdę teraz do tego zagadnienia.

2. Podmiotowy zakres stosowania art. 6 konwencji z Aarhus

53. Większość postanowień art. 6, w tym najważniejsze z nich zawarte w art. 6 ust. 2, przyznaje prawa uczestnictwa „zainteresowanej społeczności". To „zainteresowana społeczność" jest informowana w ramach procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska o planowanym przedsięwzięciu zgodnie z art. 6 ust. 2 i to jej udostępnia się wgląd do wszystkich informacji istotnych dla procesu podejmowania decyzji zgodnie z art. 6 ust. 6. Ponadto art. 6 ust. 5 stanowi, że to znów zasięg „zainteresowanej społeczności" powinien być rozpoznany przez przyszłych wnioskodawców jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie planowanego przedsięwzięcia w celu rozpoczęcia z nimi dyskusji i udzielenia im informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia.

54. W art. 6 ust. 3, 7 i 9 – jak zauważa sąd odsyłający – posłużono się jednak pojęciem „społeczeństwa", a nie jedynie „zainteresowanej społeczności" [14]. Istotnie rodzi to pytanie, czy art. 6 przyznaje prawa uczestnictwa ogółowi „społeczeństwa", niezależnie od tego, czy stanowi on część „zainteresowanej społeczności", oraz – w przypadku udzielenia na to pytanie odpowiedzi twierdzącej – czy art. 9 ust. 2, pomimo wstępnego wniosku przedstawionego powyżej, wymaga jednak wówczas, aby strony zapewniły „społeczeństwu" (przynajmniej w pewnym zakresie) legitymację procesową w celu egzekwowania tych praw.

14 Dla zupełności wywodu sąd odsyłający wspomina również o art. 6 ust. 8. Przepis ten wymaga jednak po prostu, aby strony zapewniły, że przy wydawaniu decyzji będą należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa. Nie rozumiem zatem, w jaki sposób przepis ten miałby przewidywać ewentualne prawa przysługujące „społeczeństwu".

a) Artykuł 6 ust. 3 i art. 6 ust. 9

55. Artykuł 6 ust. 3 nakłada na władze publiczne obowiązek ustanowienia rozsądnych terminów dla różnych etapów procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, aby „społeczeństwo" zostało najpierw poinformowane, a następnie przygotowało się i skutecznie uczestniczyło w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

56. Moim zdaniem odwołanie się w tym przepisie do „społeczeństwa" można łatwo wyjaśnić jego charakterem. Dotyczy on etapu, na którym wymagana jest komunikacja ze światem zewnętrznym, kiedy naleganie na określenie „zainteresowanej społeczności" może nie być ani możliwe, ani uzasadnione. W związku z tym należy po prostu podać informacje do publicznej wiadomości. Za takim rozumieniem tego przepisu przemawia ponadto zawarte w art. 6 ust. 3 odesłanie do art. 6 ust. 2, który dotyczy wyłącznie „zainteresowanej społeczności".

57. Podobne rozważania dotyczą art. 6 ust. 9. Przepis ten zobowiązuje władze do niezwłocznego poinformowania „społeczeństwa", gdy tylko decyzja zostanie podjęta, oraz do udostępnienia tej decyzji „społeczeństwu". W pewnym sensie przepis ten odzwierciedla przepis zawarty w art. 6 ust. 3, ale na końcowym etapie – podczas gdy art. 6 ust. 3 wymaga dość szerokiego rozpowszechnienia informacji o procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa przed jej rozpoczęciem, art. 6 ust. 9 wymaga tego samego po jej zakończeniu w odniesieniu do jej wyników.

58. Nie ma żadnego powodu, by utrzymywać pozwolenia planistyczne w tajemnicy. Nie tylko ze względu na ogólny wymóg przejrzystości i otwartości administracji publicznej. Poza „zainteresowaną społecznością", która uczestniczyła w procedurze podejmowania decyzji i jest znana organom publicznym w chwili wydawania przez nie ostatecznej decyzji, mogą równie dobrze istnieć członkowie „zainteresowanej społeczności", którzy *nie uczestniczyli* w tej procedurze, ale mogą nadal chcieć zaskarżyć decyzję, którą wydano w ramach tej procedury.

59. Otwartość zarówno na początkowym, jak i na końcowym etapie, jak i praktyczne aspekty procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, o której mowa w art. 6, wyjaśniają więc w logiczny sposób, dlaczego w art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 9 posłużono się pojęciem „społeczeństwa".

b) Ciekawy przypadek art. 6 ust. 7

60. Artykuł 6 ust. 7 stanowi, że procedury dotyczące udziału społeczeństwa pozwalają „społeczeństwu" na składanie, w formie pisemnej lub, jeśli ma to miejsce, na rozprawie publicznej, lub na przesłuchaniu z udziałem wnioskodawcy, wszelkich uwag, informacji, analiz i opinii, które uważa ono za odnoszące się do planowanego przedsięwzięcia.

61. Wydaje się, że opierając się na brzmieniu art. 6 ust. 7, rząd niderlandzki uważa – podobnie jak sąd odsyłający, iż prawa uczestnictwa w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa przyznano ogółowi „społeczeństwa". Istotnie, w świetle swojego brzmienia i w przeciwieństwie do art. 6 ust. 3 i art. 6 ust. 9, art. 6 ust. 7 dotyczy samej procedury umożliwiającej udział społeczeństwa. Nie odnosi się on ani do etapu przygotowawczego, ani do etapu publikacji. Faktycznie dotyczy on samej wymiany informacji między uczestnikami procedury umożliwiającej udział społeczeństwa a organem publicznym w sprawie planowanego przedsięwzięcia.

62. Wydaje się, że istnieją dwa sprzeczne ze sobą sposoby interpretacji art. 6 ust. 7 konwencji z Aarhus.

63. *Pierwsza interpretacja* art. 6 ust. 7 to ta zaproponowana przez rząd niderlandzki, przynajmniej w odniesieniu do pierwszego etapu – pojęcie „społeczeństwa" w art. 6 ust. 7 powinno oznaczać każdego. Każda osoba fizyczna lub prawna, bez ograniczeń związanych z tym, czy sprawa jej dotyczy indywidualnie lub też posiada ona w niej interes, ma zatem *prawo* uczestnictwa w procedurze podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, o której mowa w art. 6 konwencji z Aarhus.

64. Jednakże z powodów przedstawionych szczegółowo poniżej [15] za logiczną konsekwencję tej tezy trudno uznać tę ustanowioną w prawie niderlandzkim, zgodnie z którą prawo uczestnictwa przysługuje każdemu, niemniej jednak wyłącznie podmioty posiadające interes mogą zaskarżyć wynik tego uczestnictwa przed sądem. Wręcz przeciwnie, logiczną konsekwencją tej wykładni art. 6 ust. 7 byłaby ta proponowana przez Komisję, o której wspomniano również w wytycznych na temat stosowania [16] – ponieważ art. 9 ust. 2 konwencji stanowi środek służący egzekwowaniu *wszystkich praw* przewidzianych w art. 6, a art. 9 ust. 2 znajduje zastosowanie wyłącznie do „zainteresowanej społeczności", oznaczałoby to wówczas, że każdy członek „społeczeństwa", który rzeczywiście uczestniczy w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, zgłaszając uwagi, uzyskuje status członka „zainteresowanej społeczności". Innymi słowy, zgodnie z tą wykładnią art. 6 ust. 7 umożliwiałby uznanie, że „zainteresowanie" w rozumieniu art. 9 ust. 2 wynika z samego uczestnictwa.

65. *Druga interpretacja* polegałaby na takiej wykładni art. 6 ust. 7 konwencji, która zakłada, że choć każdy („społeczeństwo") ma możliwość zwrócenia się do organu publicznego w celu ujawnienia samego siebie i swojego interesu w procesie podejmowania decyzji, art. 6 ust. 7, jeśli interpretować go w ogólnym kontekście art. 6 i konwencji z Aarhus, przyznaje prawa uczestnictwa – tj. prawa, które rodzą odpowiadające im obowiązki po stronie odnośnych organów w zakresie uwzględnienia tych uwag zgodnie z art. 6 ust. 8 i mogą być dochodzone na drodze sądowej na podstawie art. 9 ust. 2 – wyłącznie w zakresie, w jakim te osoby należą do „zainteresowanej społeczności".

66. Z szeregu powodów, które przedstawię szerzej w trzech następujących podrozdziałach, nie mogę sobie wyobrazić, aby pierwsza z tych interpretacji, w którymkolwiek ze swoich ewentualnych wariantów, mogłaby być racjonalna.

c) „Globalne" prawo uczestnictwa?

67. Po pierwsze, art. 6 ma swoją wewnętrzną logikę. Jeżeli art. 6 ust. 7 miałby być interpretowany w ten sposób, że przyznaje prawo uczestnictwa każdemu, a nie jedynie „zainteresowanej społeczności", co oznaczałoby to dla innych postanowień tego artykułu, które same w sobie ograniczają się do „zainteresowanej społeczności"? Jak kształtowałyby się wzajemne zależności między nimi? W jaki sposób „społeczeństwo" miałoby na przykład korzystać z prawa do zgłaszania uwag lub spostrzeżeń co do projektu decyzji na podstawie art. 6 ust. 7, jeżeli nie przysługiwałoby mu w ogóle prawo do bycia poinformowanym o projekcie decyzji, ponieważ prawo to ograniczono by na mocy art. 6 ust. 2 jedynie do „zainteresowanej społeczności"? Podobnie, na jakiej podstawie „społeczeństwo" ma składać uwagi co do planowanego przedsięwzięcia, biorąc pod uwagę, że nie przysługuje mu prawo wglądu do wszystkich informacji istotnych dla projektu decyzji, ponieważ art. 6 ust. 6 przyznaje te prawa wyłącznie „zainteresowanej społeczności"?

15 Punkty 81–85 niniejszej opinii.

16 Wytyczne na temat stosowania, s. 153, 195. Chociaż wytyczne na temat stosowania nie mają mocy wiążącej, mogą być one brane pod uwagę przy dokonywaniu wykładni konwencji – zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2013 r., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, pkt 38).

68. Pod względem praktycznym art. 6 musi więc tworzyć spójną całość. Oznacza to albo rozszerzenie zakresu pojęcia „zainteresowanej społeczności" we wszystkich pozostałych postanowieniach art. 6 – wbrew ich wyraźnemu brzmieniu – aby w efekcie rozumieć je jako „społeczeństwo", albo ograniczenie w drodze interpretacji zakresu obowiązywania art. 6 ust. 7 w ten sposób, aby oznaczał on, że prawa uczestnictwa w rozumieniu, o którym mowa w pkt 65 powyżej, przysługują wyłącznie „zainteresowanej społeczności", dzięki czemu byłby zgodny z pozostałą częścią tego artykułu.

69. Moim zdaniem spójna całość, jaką powinien stanowić art. 6, przyznaje prawa uczestnictwa jedynie „zainteresowanej społeczności", a nie „społeczeństwu" – zarówno ze względów operacyjnych, jak i zasadniczych.

70. Z *operacyjnego* punktu widzenia trudno mi sobie wyobrazić, jak procedury i prawa postrzegane i projektowane w odniesieniu do określonej społeczności, która – jak można racjonalnie założyć – będzie prawdopodobnie dotknięta skutkami planowanego przedsięwzięcia, miałyby działać w odniesieniu do każdego.

71. Zacznijmy od skutecznego informowania o planowanym przedsięwzięciu na podstawie art. 6 ust. 3 i 2. Jeżeli informowanie to ma mieć miejsce nie w celu dotarcia do części społeczeństwa, która może być w uzasadniony sposób zainteresowana, ale raczej – wbrew brzmieniu tych przepisów – do całego społeczeństwa, bez ograniczeń o charakterze przestrzennym, środowiskowym lub opartych na interesach, to czy o każdym planowanym przedsięwzięciu nie powinno się informować całego świata? Czy w związku z tym należy publikować informację o każdej większej chlewni (w Niderlandach) na przykład w *Financial Times*, *The Economist* lub jakichkolwiek innych mediach o naprawdę globalnym zasięgu?

72. Jasne jest zatem, że pojęcie „społeczeństwa" użyte w różnych postanowieniach art. 6 należy interpretować w racjonalnych granicach celu całej operacji, a jest nim zapewnienie części społeczeństwa, która prawdopodobnie będzie zainteresowana, rozsądnej szansy na powzięcie wiedzy na wczesnym etapie i z wyprzedzeniem o podejmowaniu decyzji w sprawie planowanych przedsięwzięć i o tym, jak mogą w tym uczestniczyć [17].

73. Z tą operacyjnością wiąże się kwestia *zasadnicza* – jakie byłyby interesy, nie mówiąc już o prawach, Czecha, Duńczyka czy też Chińczyka [18], z których każdy mieszka setki, a nawet tysiące kilometrów od planowanego przedsięwzięcia, w związku z budową nowej chlewni dla 855 loch w Echt-Susteren na południowym wschodzie Niderlandów?

74. To prawda, że w preambule konwencji z Aarhus przypomniano o tym, że każda osoba ma prawo do życia w środowisku odpowiednim dla jej zdrowia. Nie brakuje też bez wątpienia teorii wyjaśniających, dlaczego prawa środowiskowe to szczególne prawa zbiorowe, w przypadku których trzeba pozwolić, by korzystano z nich w szczególny sposób. Podobnie w samej konwencji z Aarhus – w szeregu przepisów ogólnych zawartych w art. 3, a także w dalszych przepisach szczególnych – dąży się do maksymalnie szerokiego udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

75. W świetle ustanowienia tych wszystkich praw nadal nie rozumiem jednak – mając być może tradycyjne i pozytywistyczne poglądy – jakie interesy tacy Czesi, Duńczycy czy też Chińczycy mieliby w sprawie takiej jak niniejsza w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia środowiskowego planowanego w postępowaniu głównym. Przede wszystkim nie jestem natomiast w stanie wywieść

17 Zobacz wyrok z dnia 7 listopada 2019 r., Flausch i in. (C-280/18, EU:C:2019:928, pkt 32 i nast.), w którym Trybunał zauważył, że skuteczność komunikacji należy oceniać w odniesieniu do „zainteresowanej społeczności", a nie ogółu „społeczeństwa". Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Flausch i in. (C-280/18, EU:C:2019:449, pkt 62).

18 Kontynuując podane powyżej w pkt 10 przykłady osób, które, jak potwierdził rząd niderlandzki, w świetle prawa niderlandzkiego miałyby *prawo* uczestniczyć w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa.

takich egzekwowalnych praw z postanowień konwencji z Aarhus. W świetle ogólnej logiki oraz kontekstu konwencji z Aarhus nie można interpretować w ten sposób, że przyznaje ona *każdemu prawo* uczestnictwa w procedurze podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, o której mowa w art. 6.

76. Dużo rozsądniejsza jest zatem interpretacja art. 6 ust. 7 – samego w sobie – w ten sposób, że przepis ten ma podlegać temu samemu rozumowaniu co pozostała część tego artykułu. Aby zidentyfikować „zainteresowaną społeczność" w przypadku danej procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, władze publiczne powinny pozwolić ogółowi „społeczeństwa" zwrócić się do organów i wyjaśnić swój interes i stanowisko w procesie podejmowania decyzji. W takim rozumieniu art. 6 ust. 7 pozwala ogółowi „społeczeństwa" zgłaszać organom publicznym uwagi. Nie oznacza to jednak, że temu ogółowi społeczeństwa przysługiwałyby jakiekolwiek prawa w odniesieniu do skutecznego uczestnictwa w tej procedurze, a na organach publicznych spoczywałyby odpowiadające im obowiązki. Aby „społeczeństwo" dysponowało tym prawem, musi ono stanowić część „zainteresowanej społeczności".

77. Dla zupełności wywodu dodam, że nie wydaje się, aby sprawozdania komitetu ds. przestrzegania konwencji, na które powołuje się sąd odsyłający, sugerowały inną wykładnię. To prawda, że komitet uznał, iż strona konwencji nie zagwarantowała pełnego zakresu praw przewidzianych w art. 6 ust. 7, ograniczając prawo składania uwag do „zainteresowanej społeczności". Wynikało to jednak również z wymogu, aby uwagi te były „uzasadnionymi wnioskami", co rozumiano w ten sposób, że muszą one zawierać uzasadnioną argumentację, a taki obowiązek rzeczywiście jest być może nieco uciążliwy jak na procedurę (administracyjną) umożliwiającą udział społeczeństwa [19]. Podobnie art. 6 ust. 8 konwencji z Aarhus zobowiązuje władze publiczne do „poważnego rozważenia wszystkich otrzymanych uwag" dla celów wydania decyzji [20]. Ustalenia te nie dotyczą jednak tak naprawdę zakresu art. 6 ust. 7 w odniesieniu do „społeczeństwa" i definicji tego społeczeństwa w ogólnym kontekście art. 6 konwencji z Aarhus.

78. Wreszcie – naprawdę na marginesie – proponowana w niniejszej opinii interpretacja konwencji z Aarhus zapewnia także ujednoliconą wykładnię, która jest spójna z dyrektywami 2011/92 i 2010/75. Zwracam uwagę, że dyrektywy 2011/92 i 2010/75 przyznają prawa uczestnictwa „społeczeństwu" jedynie *w zakresie, w jakim* stanowi ono część „zainteresowanej społeczności". I tak, o ile dyrektywy przyznają prawo do otrzymania informacji o projekcie decyzji ogółowi „społeczeństwa" [21], o tyle prawo do składania uwag wraz z wszystkimi pozostałymi prawami uczestnictwa przyznano wyłącznie „zainteresowanej społeczności" [22].

79. Podejście i logiczne rozróżnienia dokonane w dyrektywach, które co do zasady odzwierciedlają sposób, w jaki art. 6 ust. 7 konwencji z Aarhus interpretuje prawo Unii, wydają się bardziej spójne. O ile każdy („społeczeństwo") ma prawo do otrzymania informacji o projekcie decyzji, o tyle prawo do aktywnego udziału w procedurze ma jedynie „zainteresowana społeczność", to jest część społeczeństwa, która jest lub może być dotknięta skutkami lub ma interes.

19 Komitet ds. przestrzegania konwencji, Wnioski i zalecenia z dnia 4 kwietnia 2008 r., Litwa (ACCC/C/2006/16, pkt 80).

20 Komitet ds. przestrzegania konwencji, Wnioski i zalecenia z dnia 8 lutego 2011 r., Hiszpania (ACCC/C/2008/24, pkt 99–100).

21 Artykuł 6 ust. 2 dyrektywy 2011/92/UE i art. 24 ust. 1 dyrektywy 2010/75/UE w związku z załącznikiem IV pkt 1.

22 W odniesieniu do prawa składania uwag zob. art. 6 ust. 4 dyrektywy 2011/92/UE i art. 24 ust. 1 dyrektywy 2010/75/UE w związku z załącznikiem IV pkt 3 i załącznikiem IV pkt 5. W odniesieniu do wszystkich pozostałych praw uczestnictwa zob. art. 6 ust. 3, 5–7 dyrektywy 2011/92/UE oraz art. 24 ust. 1 dyrektywy 2010/75/UE w związku z załącznikiem IV pkt 3.

80. Wreszcie, nawet jeśli wskazuje się czasami, że ogólnie prawo Unii lub w szczególności pewne przepisy prawa Unii naruszają niektóre postanowienia konwencji z Aarhus [23], wyraźnie nie ma to miejsca w niniejszym przypadku. Przeciwnie, wydaje mi się, że prawo Unii dokonało dość racjonalnej oceny i transpozycji zobowiązań z zakresu prawa międzynarodowego, nie obniżając kryteriów ustanowionych w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. W związku z tym, wbrew twierdzeniom sądu odsyłającego, nie uważam, że istnieje pod tym względem niespójność czy też sprzeczność między zakresem dyrektyw a zakresem konwencji z Aarhus.

d) Prawa uczestnictwa przewidziane w art. 6 jako leges imperfectae?

81. Należy zauważyć, że normy obowiązujące w Niderlandach są mimo wszystko nieco bardziej zniuansowane. Z jednej strony rząd niderlandzki stwierdza, że pojęcie „społeczeństwa" w rozumieniu tego przepisu powinno oznaczać każdego. Zatem, o czym świadczy również krajowa transpozycja tego obowiązku, *każdy ma prawo* składać uwagi i uczestniczyć w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, o której mowa w art. 6. Dostęp do sądu przysługuje jednak tylko członom „zainteresowanej społeczności", czyli „zainteresowanej społeczności".

82. Zastosowanie tego podejścia w wykładni odnośnych postanowień konwencji z Aarhus oznaczałoby, że art. 6 ust. 7 – czy też nawet art. 6 w całości – przyznawałby prawo uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska każdemu. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości przysługiwałby jednak wyłącznie osobom objętym zakresem art. 9 ust. 2 jako „zainteresowana społeczność". Ponadto skuteczne uczestnictwo w rozumieniu art. 6 byłoby bez znaczenia dla zakresu art. 9 ust. 2: „społeczeństwo" w rozumieniu art. 6 ust. 7 nigdy nie mogłoby uzyskać statusu „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu art. 9 ust. 2, nawet jeśli to społeczeństwo w pełni uczestniczyłoby w procedurze podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

83. Przypominam, *że* art. 9 ust. 2 wyraźnie reguluje zgodność z prawem decyzji podlegających procedurze uczestnictwa, o której mowa w art. 6, pod względem materialnym i formalnym, *że* art. 9 ust. 2 znajduje zastosowanie wyłącznie do „zainteresowanej społeczności" oraz *że* art. 9 ust. 3 nie reguluje zgodności z prawem decyzji podlegających procedurze, o której mowa w art. 6 [24]. Innymi słowy, uznanie, że art. 6 przyznaje prawa uczestnictwa ogółowi „społeczeństwa", skutkowałoby zaistnieniem sytuacji, w której konwencja ustanawia prawa uczestnictwa przysługujące „społeczeństwu" bez odpowiadającego im mechanizmu egzekwowania, o którym mowa w art. 9 konwencji.

84. W konsekwencji istniałyby dwie kategorie uczestników procedury podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska toczącej się przed organem administracyjnym na podstawie konwencji z Aarhus. Jednym przysługiwałyby egzekwowalne prawa, a drugim nie przysługiwałyby żadne. Ta druga kategoria miałaby prawo do składania uwag i uczestnictwa. Jednak pod względem praktycznym nie istniałby żaden mechanizm egzekwowania tych praw. Oczywiście trudno nie wyjść z założenia, że wszystkie organy administracyjne we wszystkich państwach członkowskich zachowują się nienagannie. Jednak zakładając, że jeden lub kilka z nich miałoby niekiedy nie sprostać temu ideałowi, nie byłoby absolutnie niczego, co powstrzymywałoby taki mniej anielski organ administracji przed wyrzucaniem wszystkiego, co otrzymuje od części „społeczeństwa", która nie zalicza się do „zainteresowanej społeczności", prosto do kosza na śmieci.

23 Zobacz na przykład komitet ds. przestrzegania konwencji, Wnioski i zalecenia z dnia 17 marca 2017 r., ACCC/C/2008/32 (część II), dotyczące przestrzegania postanowień konwencji przez Unię Europejską, gdzie komitet ds. przestrzegania konwencji uznał, że prawo Unii nie zapewnia odpowiedniej kontroli administracyjnej czy też sądowej aktów o charakterze nieustawodawczym dotyczących środowiska w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE.

24 Zobacz pkt 48–50 niniejszej opinii.

85. Uważam, że taka koncepcja jest nie do utrzymania, i przyłączam się w tym zakresie do stanowiska Komisji [25]. Zgodnie z konwencją z Aarhus, a przede wszystkim ogólnie z prawem Unii [26] czy też jakimkolwiek systemem prawnym zasługującym na to określenie, *aby istniało prawo, musi istnieć środek jego ochrony*. Jeżeli nie istnieje żaden sposób wyegzekwowania od drugiej strony obowiązku odpowiadającego temu prawu, w tym wypadku od organu administracji, z definicji prawo to nie istnieje. Można je uznać za prezent, przysługę czy nawet dobroczynność, ale nie za prawo. W związku z powyższym, jeżeli prawo Unii czy też międzynarodowa konwencja, której stroną jest Unia Europejska i którą przyjmuje ona oraz wykonuje w ramach swojego wewnętrznego porządku prawnego, przewiduje jakieś prawo, musi być możliwy istnieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu wyegzekwowania tego prawa, albo na podstawie danego aktu prawnego, albo – jeżeli możliwość ta nie jest tam przewidziana – na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") [27].

e) Wyłącznie „formalna" zgodność z prawem czy „zainteresowanie ze względu na udział"?

86. Zapewne, przynajmniej w teorii, mogłyby istnieć jakieś stanowiska pośrednie co do omawianego zakresu dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

87. Po pierwsze, co by było, gdyby w świetle art. 6 ust. 7 uznano, że członkom „społeczeństwa" przysługuje dostęp do sądu jedynie w zakresie, w jakim uczestniczyli oni w procedurze podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska? Czy takie osoby mogłyby zatem bronić poszanowania swoich osobistych praw uczestnictwa jedynie w zakresie, w jakim z nich skorzystały, ale bez prawa do zaskarżania końcowej decyzji w całości? Alternatywnie, co by było, gdyby mogły one zaskarżyć zgodność z prawem decyzji wydanych w ramach procedury, o której mowa w art. 6, jedynie pod względem *formalnym*, ale nie *materialnym*?

88. Takie sugestie mają jeszcze mniejsze podstawy w brzmieniu i strukturze konwencji z Aarhus. W efekcie sprowadzałyby się do dodania – obok kategorii „społeczeństwa" i „zainteresowanej społeczności" – jeszcze trzeciej kategorii „na wpół zainteresowanej społeczności" (czy też „formalnie zainteresowanej społeczności").

89. Ponadto nie sądzę, aby takie stanowiska pośrednie były w rzeczywistości możliwe. W pierwszym scenariuszu zakres kontroli sądowej „à la carte" zależałby całkowicie od osobistego wyboru strony skarżącej dokonanego na etapie postępowania administracyjnego [28]. Drugi scenariusz opiera się na fikcyjnym (i praktycznie niemożliwym do zrealizowania) rozróżnieniu między zgodnością z prawem decyzji podlegających procedurze określonej w art. 6 pod względem formalnym i materialnym [29]. Przede wszystkim powtórzę jednak, że takie rozróżnienie nie istnieje w samym art. 9 ust. 2. W rzeczywistości art. 9 ust. 2 nie wymaga nawet przyznania zdolności procesowej stronie, która podnosi jedynie uchybienie proceduralne, jeżeli wykazano, iż można oczekiwać, że bez podniesionego uchybienia proceduralnego zaskarżona decyzja nie miałaby odmiennej treści [30].

25 Zobacz pkt 64 niniejszej opinii.

26 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 38, 39); z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 335); z dnia 18 marca 2010 r., Alassini i in. (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, pkt 61).

27 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, pkt 45–47 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 27 września 2017 r., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

28 Zakres kontroli sądowej mógłby być sprzeczny również z wcześniejszym orzecznictwem Trybunału w tej kwestii – wyrokiem z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 75–82) – w którym Trybunał stwierdził, że ograniczenie zakresu kontroli sądowej do zarzutów, które zostały już podniesione na etapie postępowania administracyjnego, jest niezgodne z zasadą możliwie szerokiego dostępu do kontroli sądowej w sprawach dotyczących środowiska.

29 W kwestii ogólnej trudności, z jaką wiąże się rozdzielenie i wyraźne rozróżnianie zarzutów podniesionych w ramach jednej skargi w sprawach dotyczących środowiska, zob. analogicznie moja opinia w sprawie North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, pkt 74–91).

30 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., Gemeinde Altrip i in. (C-72/12, EU:C:2013:712, pkt 49–51).

90. Po drugie, gdyby art. 6 ust. 7 należało interpretować w ten sposób, że każdy, kto rzeczywiście uczestniczy w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, staje się „zainteresowaną społecznością", taki wymóg musiałby być stosowany przez wszystkie państwa-strony przy określaniu, co stanowi wystarczający interes prawny lub naruszenie prawa w rozumieniu art. 9 ust. 2 w odniesieniu do „zainteresowanej społeczności" innej niż organizacje pozarządowe. Innymi słowy, państwa-strony musiałyby działać w oparciu o kryterium „zainteresowania ze względu na udział" lub „objęcia skutkami ze względu na udział" w świetle art. 9 ust. 2.

91. Nie jest to jednak możliwe. Artykuł 9 ust. 2 pozostawia stronom szeroki zakres uznania przy określaniu, co stanowi wystarczający interes prawny lub naruszenie prawa w odniesieniu do „zainteresowanej społeczności" innej niż organizacje pozarządowe [31]. Ponadto koncepcja objęcia skutkami ze względu na udział podważyłaby samą podstawę przesłanek legitymacji procesowej w art. 9 ust. 2. Gdyby każdy miał zostać dopuszczony do udziału na podstawie art. 6 ust. 7 i tym samym uzyskać legitymację procesową w świetle art. 9 ust. 2, uczestnicząc po prostu w procedurze, art. 9 ust. 2 znajdowałby zastosowanie co do zasady do *każdego*, co sprowadzałoby się do actio popularis. Powtórzę jednak, że twórcy konwencji z Aarhus wyraźnie odrzucili takie rozwiązanie [32].

f) Wniosek częściowy

92. Dążąc do pełnego poszanowania ducha konwencji z Aarhus i podjętych w jej ramach wysiłków na rzecz otwarcia procesu podejmowania decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, nie mogę po prostu zgodzić się z tezą, że prawa uczestnictwa przewidziane w całym art. 6 należy przyznać każdemu na podstawie brzmienia art. 6 ust. 7 wyjętego z kontekstu artykułu jako całości. Wniosek ten opiera się nie tylko na samym przepisie, ale też, jak wykazano w poprzednich podsekcjach niniejszej opinii, na raczej wątpliwych skutkach takiego rozszerzenia dla innych postanowień konwencji z Aarhus, a w szczególności dla późniejszej kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Chwalebnego celu przyznania szerszego dostępu w sprawach dotyczących środowiska nie wolno oddzielać od ogólnej logiki aktu prawnego i jego granic.

93. W świetle całości poprzedzających rozważań dochodzę do wniosku, że art. 6 ust. 7 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, że przewiduje on prawa uczestnictwa dla „społeczeństwa" jedynie w zakresie, w jakim dany podmiot należy do części „zainteresowanej społeczności", a art. 9 ust. 2 również znajduje zastosowanie jedynie do „zainteresowanej społeczności". Ten ostatni przepis nie stoi zatem na przeszkodzie wyłączeniu prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ogółu „społeczeństwa", którego nie uznaje się jednocześnie za „zainteresowaną społeczność".

3. Szerszy zakres praw gwarantowanych w prawie krajowym

94. Co ten wniosek oznaczałby dla sytuacji pierwszej skarżącej w świetle *wyłącznie* konwencji z Aarhus, dyrektywy 2010/75 i dyrektywy 2011/92? Pierwsza ze skarżących jest osobą fizyczną i lekarzem weterynarii z zawodu. Twierdzi ona, że ze względu na swój zawód i przysięgę złożoną w chwili dopuszczenia do wykonywania tego zawodu dobrostan zwierząt dotyczy jej osobiście. Nie oznacza to jednak, że dotyczy to w jakikolwiek sposób jej interesów w świetle prawa krajowego, co dawałoby jej status zainteresowanej strony.

31 Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38).

32 Zobacz pkt 46 niniejszej opinii.

95. Zgodnie z przedstawioną powyżej wykładnią konwencji z Aarhus pierwsza ze skarżących jest członkiem „społeczeństwa", ale nie „zainteresowanej społeczności". Nie przysługuje jej prawo uczestnictwa w procedurze podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska, o której mowa w art. 6 konwencji z Aarhus. Co więcej, w świetle prawa krajowego nie należy najwyraźniej do „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu art. 9 ust. 2. Ponieważ nie przysługują jej prawa uczestnictwa, o których mowa w art. 6, państwo-strona nie ma obowiązku przyznania jej praw dostępu do sądu na mocy art. 9 ust. 2. Artykuł 9 ust. 3 nie ma obejmować działań ani zaniechań, które są już objęte art. 9 ust. 2. W związku z tym żaden dodatkowy obowiązek nie wynika również z art. 9 ust. 3. Dyrektywy 2010/75 i 2011/92 nic w tych wnioskach nie zmieniają.

a) Przyznanie prawa dostępu „społeczeństwu" w prawie krajowym

96. Niemniej jednak niniejsza sprawa wcale się na tym nie kończy. Przypominam, że zgodnie z prawem niderlandzkim przysługujące na jego mocy „społeczeństwu" prawo uczestnictwa w procesie podejmowania decyzji wykracza w świetle powyższej wykładni poza zakres art. 6 ust. 7 konwencji. W myśl art. 3.12 ust. 5 Wabo prawo uczestnictwa w procedurze podejmowania decyzji przysługuje *każdemu* bez rozróżnienia między „zainteresowaną społecznością" a „społeczeństwem". Rozumiem zatem, że prawo krajowe przyznaje prawo pełnego uczestnictwa w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa każdej osobie fizycznej i prawnej [33].

97. Rodzi to kolejną warstwę problemów. Czy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 lub też inne przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie wyłączeniu przysługującego „społeczeństwu" prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do zgodności z prawem decyzji podlegających procedurze określonej w art. 6 w sytuacjach, w których taki szerszy zakres przysługujących społeczeństwu praw uczestnictwa został wyraźnie przyznany tej grupie *na podstawie prawa krajowego*?

98. W myśl art. 3 ust. 5 konwencji z Aarhus strony mogą wprowadzić w prawie krajowym bardziej korzystne przepisy, niż wymaga tego konwencja, takie jak zwiększony udział społeczeństwa w procedurze podejmowania decyzji określony w art. 6. Możliwość przyznania dodatkowych praw w prawie krajowym odzwierciedla również szereg konkretnych postanowień konwencji.

99. Biorąc pod uwagę zaproponowaną w poprzednim sekcji interpretację art. 6 konwencji z Aarhus, zgodnie z którą państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia pełnego uczestnictwa jedynie „zainteresowanej społeczności", a nie ogółowi „społeczeństwa", wydawałoby się, że Niderlandy przewidziały szerszy zakres praw w zakresie udziału społeczeństwa niż te wymagane na mocy konwencji. To państwo członkowskie zrobiło to jednak wyłącznie w odniesieniu do udziału społeczeństwa, o którym mowa w art. 6, a nie w odniesieniu do dalszych praw dostępu do wymiaru sprawiedliwości przewidzianych w art. 9 ust. 2.

b) Szerszy zakres praw a zakres stosowania karty

100. Jak należy ocenić taką sytuację w świetle prawa Unii? W szczególności – czy takie „korzystniejsze" przepisy krajowe wchodzą „w zakres prawa Unii" dla celów stosowania karty? Czy konieczne jest wówczas przyznanie dostępu do sądu zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty członkom ogółu „społeczeństwa" w celu zapewnienia im środka sądowej ochrony szerszego zakresu praw uczestnictwa zagwarantowanych w prawie krajowym, ale w zakresie aktu prawa Unii?

33 Jak zarysowano to w pkt 9–10 niniejszej opinii.

101. Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga dwuetapowej oceny. Po pierwsze, czy państwo członkowskie, które wykracza w określonej kwestii poza to, co jest konieczne, i podejmuje działania, które nie są wyraźnie przewidziane w prawie Unii, działa w zakresie prawa Unii i tym samym „stosuje prawo Unii" w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty? Po drugie, czy art. 47 akapit pierwszy karty znajduje wówczas zastosowanie, ponieważ zagrożone są „prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii"?

102. Po pierwsze, uznanie, że rozpatrywane „korzystniejsze" przepisy krajowe są objęte zakresem stosowania karty zgodnie z jej art. 51 ust. 1, byłoby zgodne z istotnie dominującym podejściem do tej kwestii. Mimo że konkretne przepisy prawa krajowego nie są (sensu stricto) podyktowane prawem Unii, będą one objęte zakresem stosowania prawa Unii, jeżeli stanowią zastosowanie szerszych i bardziej abstrakcyjnych przepisów prawa Unii [34].

103. A fortiori do tych samych wniosków należałoby zapewne dojść w odniesieniu do przepisu, który wyraźnie przewiduje możliwość dla państw członkowskich, które wykraczają poza ścisłe niezbędne minimum, i faktycznie włącza przewidziany szerszy zakres praw i uczestnictwa w swoje ogólne ramy, takiego jak art. 3 ust. 5, art. 9 ust. 2 czy też art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

104. Gdyby tak rzeczywiście miało być, zarysowane powyżej rozumowanie [35] dotyczące praw gwarantowanych na mocy konwencji z Aarhus również znajdowałoby zastosowanie – jeżeli przyznaje się prawo, nawet jeśli nie ma to miejsca na mocy prawa Unii, lecz państwo członkowskie robi to w ramach prawa Unii i zgodnie z wyraźnym upoważnieniem w tym zakresie, musi istnieć środek prawny na wypadek naruszenia.

105. A fortiori musiałoby tak być w przypadku tak podstawowej gwarancji jak prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do sądu w świetle art. 47 akapit pierwszy karty. Akapit ten istotnie przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać [36]. Jak wyjaśniono w najnowszym orzecznictwie Trybunału, art. 47 karty nie jest jedynie jakimś dodatkowym ozdobnikiem, lecz ucieleśnia samą istotę i kwintesencję każdego systemu opartego na praworządności [37].

106. W niedawnym wyroku (wielkiej izby) w sprawie TSN i AKT Trybunał orzekł jednak, że państwo członkowskie nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, kiedy przyjmuje krajowe przepisy, korzystając z kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie na mocy przepisu prawa Unii, zgodnie z którym dyrektywa nie wpływa na prawo państw członkowskich do stosowania korzystniejszych przepisów [38].

107. W świetle tego wyroku wydaje się, że istotna jest mikroanaliza każdego indywidualnego przepisu: „Jednak w sytuacji, gdy przepisy prawa Unii w danej dziedzinie nie regulują określonego aspektu i nie nakładają na państwa członkowskie żadnego szczególnego obowiązku w odniesieniu do danej sytuacji, przepis krajowy regulujący taki aspekt przez państwo członkowskie sytuuje się poza zakresem stosowania karty, a danej sytuacji nie można oceniać w świetle przepisów karty […]" [39].

34 I tak na przykład już w wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), przepisy krajowe dotyczące stosowania dodatkowego zobowiązania podatkowego w kolejnym okresie rozliczeniowym jako kary za składanie niezgodnych z prawdą deklaracji podatkowych w poprzednich okresach rozliczeniowych uznano za „stosowanie prawa Unii", a konkretnie obowiązek państw członkowskich w zakresie „prawidłowego naliczenia i pobrania podatku i uniknięcia oszustw podatkowych". Zobacz także na przykład wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 64–69), lub wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 48).

35 Zobacz pkt 85 niniejszej opinii i przytoczone tam orzecznictwo.

36 Zobacz na przykład niedawny wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 120, 167 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, w szczególności pkt 49–51).

39 Ibidem, pkt 53.

108. Nie nie jestem w stanie w pełni przyjąć sformułowania w wyroku TSN i AKT, uznając, że – wbrew rzeczywiście utrwalonemu orzecznictwu Trybunału – poszczególne sprawy nagle i dość gwałtownie to wchodziłyby w zakres stosowania prawa Unii, to znajdowały się poza zakresem stosowania prawa Unii, a tym samym karty, przy czym oceny dokonywano by na poziomie każdego pojedynczego przepisu prawa wtórnego [40]. Stosując ten sam tok rozumowania – szereg spraw, w których nie było konkretnego przepisu prawa Unii, który regulowałby daną kwestię stanowiącą przedmiot postępowania, ale które mimo to uznano za objęte zakresem stosowania prawa Unii, a tym samym karty, znalazłby się nagle poza zakresem jej stosowania [41]. Podejście to różni się również od innych, późniejszych nurtów w orzecznictwie, zgodnie z którymi karta i zawarte w niej gwarancje nadal znajdują zastosowanie, mimo że przyznano, iż żaden konkretny przepis prawa wtórnego nie gwarantuje takiego konkretnego prawa, które sprzeciwiałoby się rozwiązaniu legislacyjnemu przyjętemu w prawie krajowym [42].

109. Mogę jednak zgodzić się z funkcjonalnym rozumowaniem zawartym w wyroku w sprawie TSN i AKT. Trybunał doszedł do wniosku wspomnianego w pkt 107 niniejszej opinii dopiero po rozważeniu poziomu harmonizacji w danym obszarze, charakteru kompetencji Unii i – przede wszystkim – po dokonaniu zastrzeżenia, zgodnie z którym „korzystniejsze środki" przewidziane w prawie krajowym nie mogą podważać spójności interwencji dokonywanej w ramach prawa Unii w danej dziedzinie [43].

110. Moim zdaniem najważniejszą kwestią w tym kontekście nie jest zastosowanie karty (i zakres stosowania prawa Unii), lecz identyfikacja *konkretnego prawa*, które byłoby *przewidziane w prawie Unii* i skutkowało ochroną na mocy art. 47 akapit pierwszy karty.

111. Z tego powodu, po drugie, nawet jeśli nie nalegać stricte na to, że każdy element udziału „społeczeństwa" znajduje się w całości poza zakresem stosowania prawa Unii, faktem pozostaje, że prawo Unii nie gwarantuje „społeczeństwu" prawa uczestnictwa, które można by egzekwować na podstawie art. 47 akapit pierwszy karty. W związku z tym prawo Unii istotnie nie stoi na przeszkodzie wyłączeniu prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do „[członków] społeczeństwa", którzy nie stanowią „zainteresowanej społeczności". To jednak nie z tego powodu karta czy też prawo Unii *nie znajdowałyby* w ogóle *zastosowania* w niniejszej sprawie. Wynikałoby to raczej z tego, że prawo Unii przede wszystkim w ogóle nie przewiduje takiego prawa uczestnictwa przysługującego „społeczeństwu". Jeżeli prawo Unii *nie przyznaje prawa* ani wolności, nie istnieje też odpowiadające im prawo dostępu do sądu w świetle art. 47 akapit pierwszy karty, które służyłoby egzekwowaniu nieistniejącego prawa.

112. Istotnie, sugerowałem już, że w takich przypadkach kluczowa jest niekoniecznie analiza *zakresu stosowania* karty, lecz raczej identyfikacja *prawa* wynikającego z *konkretnego przepisu* prawa Unii [44]. Przy braku takiego konkretnego prawa, nawet w przypadku sprawy, która w świetle bardziej tradycyjnej i rozszerzającej wykładni zakresu stosowania prawa Unii znalazłaby się w zakresie jego stosowania,

40 Przy czym wszystko to działoby się w sposób sprzeczny z intuicją – w miarę konkretyzacji istoty analizy rośnie prawdopodobieństwo, że sprawa nagle znajdzie się całkowicie „poza zakresem" prawa Unii i przy tym wszystkie powiązane i strukturalne kwestie o charakterze abstrakcyjnym przypuszczalnie pozostaną w tym zakresie. W praktyce prawdopodobnie doprowadzi to do tego, że cała analiza materialnoprawna zostanie zakłócona na etapie jurysdykcji, kiedy długa i szczegółowa ocena materialnoprawna na samym końcu analizy stanie się nagle problemem braku jurysdykcji/niedopuszczalności.

41 W ramach których abstrakcyjne pojęcia, takie jak „prawidłowe naliczenie i pobranie VAT" czy też „zasoby finansowe Unii" mogłyby wnosić praktycznie każdą kwestię dotyczącą egzekwowania VAT lub kwestii nadużyć finansowych dotyczących zasobów finansowych Unii w zakres prawa Unii. Gdyby był to jednak prawidłowy tok rozumowania (i poziom abstrakcji), sprawa TSN i AKT również należałaby ściśle do zakresu stosowania prawa Unii, ponieważ „coroczny płatny urlop" – na tym poziomie abstrakcji – z pewnością jest przewidziany zarówno w prawie pierwotnym, jak i w prawie wtórnym Unii. W kwestii zasięgu takiego „rozumowania w kwestii wdrożenia" na potrzeby zakresu stosowania karty zob. ponadto moja opinia w sprawie Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, pkt 26–56).

42 Zobacz na przykład wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, pkt 66–74).

43 Wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., TSN i AKT (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, pkt 47–51).

44 Zobacz moja opinia w sprawie El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, pkt 74–83), a w odniesieniu do poziomu analizy rozpatrywanego prawa moja opinia w sprawie Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, pkt 70–80).

prawo Unii będzie miało bardzo niewiele lub nie będzie miało w ogóle nic w tej kwestii do powiedzenia, ponieważ tę przestrzeń regulacyjną w dziedzinie kompetencji dzielonej pozostawiono państwom członkowskim. W takiej sprawie Trybunał nie traci nagle swojej właściwości, lecz raczej konkluduje, iż prawo Unii nie stoi na przeszkodzie danym przepisom prawa krajowego.

113. Podsumowując, z tych wszystkich powodów proponuję, aby w kwestii zgodności wyłączenia „[członków] społeczeństwa", którzy nie stanowią „zainteresowanej społeczności", z dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, w której *w prawie krajowym* przyznano temu społeczeństwu *prawa uczestnictwa*, udzielić podanej niżej odpowiedzi.

114. Po pierwsze, pełne prawa uczestnictwa w rozumieniu art. 6 konwencji z Aarhus zagwarantowano jedynie „zainteresowanej społeczności". Nie przyznano takiego prawa „społeczeństwu" – ani w świetle tego przepisu, ani a fortiori w świetle jakiegokolwiek innego przepisu prawa Unii, w tym dyrektyw 2011/92 i 2010/75.

115. Po drugie, nawet jeśli taka sytuacja nie byłaby wyłączona z zakresu stosowania prawa Unii, a zatem z zakresu stosowania karty, faktem pozostaje, że w takiej sytuacji prawo Unii nie przewiduje i nie gwarantuje żadnego uprawnienia. W związku z tym egzekwowanie praw przewidzianych w prawie krajowym jest kwestią krajowych gwarancji (w zakresie praw podstawowych). Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie takiemu wyłączeniu, ponieważ w ogóle nie wymaga rozszerzenia zakresu podmiotowego do ogółu „społeczeństwa". Ochrona praw przyznanych na szczeblu krajowym należy w takich sytuacjach do ustawodawstwa krajowego.

116. Konieczna jest jeszcze uwaga końcowa. Taki wniosek jest zgodny nie tylko z logiką złożonego porządku prawnego i wielopoziomowego systemu ochrony praw podstawowych, jakim jest Unia Europejska, ale również z ogólnymi celami konwencji z Aarhus. Zachęcanie społeczeństwa do udziału w sprawach dotyczących środowiska i jego promowanie może odbywać się na różne sposoby. Jednym z nich mógłby być również pewien system udziału społeczeństwa „o wielu prędkościach" – aby zachęcać do udziału, na jednym z etapów przyznaje się więcej, niż wymaga tego konwencja z Aarhus, ale niekoniecznie ma to już miejsce na kolejnych etapach.

117. Naleganie w takiej sytuacji na dość absolutystyczne podejście „wszystko albo nic" rozumiane w ten sposób, że jeżeli coś dodatkowego przyznaje się na jednym etapie [45], należy dać również wszystko inne, przynosiłoby ostatecznie odwrotne skutki z perspektywy celów realizowanych przez konwencję z Aarhus. Istotnie – żaden dobry uczynek nie pozostaje bezkarny. Abstrahując od cynicznych uwag, jeżeli postulowano by wybór „wszystko albo nic" w odniesieniu do fakultatywnie przyznawanych praw dodatkowych, prawdopodobnie naturalną reakcją szeregu państw-stron byłoby wybranie „wariantu nieprzewidującego przyznania żadnych dodatkowych praw". Trudno jednak uznać, że do takiego wniosku powinna zmierzać racjonalna wykładnia zakresu (podlegających prawnej egzekucji) obowiązków wynikających z aktu prawnego, który ma zachęcać społeczeństwo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska.

c) Wniosek

118. W świetle wszystkich powyższych rozważań sugeruję, że art. 6 konwencji z Aarhus oraz art. 6 dyrektywy 2011/92 i art. 24 dyrektywy 2010/75 należy interpretować w ten sposób, że przyznają one pełne prawa uczestnictwa wyłącznie „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu tych aktów prawnych, nie zaś ogółowi „społeczeństwa".

45 Przy czym powody, dla których te dodatkowe prawa przyznaje się na tym konkretnym etapie, jak zarysowano w pkt 11 niniejszej opinii, mają sens normatywny.

119. Ani art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, ani art. 11 dyrektywy 2011/92 lub art. 25 dyrektywy 2010/75, ani też art. 47 karty nie stoją na przeszkodzie wyłączeniu „[członków] społeczeństwa", którzy nie stanowią „zainteresowanej społeczności", z dostępu do sądu.

C. Przesłanka wcześniejszego uczestnictwa

120. Poprzez pytania od trzeciego do szóstego, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus lub art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 stoją na przeszkodzie ustanowieniu w prawie krajowym przesłanki, takiej jak ta określona w art. 6:13 Awb, zgodnie z którą dostęp „zainteresowanej społeczności" do wymiaru sprawiedliwości zależy od wcześniejszego zgłoszenia uwag w ramach procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, chyba że nieuczynienie tego można usprawiedliwić. Na wypadek gdyby Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi przeczącej, sąd odsyłający pyta ponadto, czy te same przepisy stoją na przeszkodzie uregulowaniu w prawie krajowym, zgodnie z którym sąd krajowy może uznać skargę członków „zainteresowanej społeczności" za dopuszczalną tylko w odniesieniu do tych części decyzji, wobec których wyrażono sprzeciw już na etapie przygotowawczym. Wreszcie, w ramach pytania szóstego, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy na pytania te należy odpowiedzieć inaczej w odniesieniu do „społeczeństwa".

121. Z powodów, które przedstawię w niniejszej sekcji opinii, wydaje mi się, że przesłanka wcześniejszego uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym jest rzeczywiście niezgodna z zasadą dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który „zainteresowanej społeczności" przyznano bezpośrednio w art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Zgodnie z rozumowaniem i podejściem, które zaproponowałem w poprzedniej sekcji opinii, nie dotyczy to jednak ogółu „społeczeństwa".

1. Przesłanka wcześniejszego uczestnictwa w odniesieniu do „zainteresowanej społeczności"

122. W brzmieniu art. 9 ust. 2 nie ma nic na temat przesłanki wcześniejszego uczestnictwa, co nie może raczej zaskakiwać. Podobnie jak sąd odsyłający i rząd niderlandzki uważam, że skierowane do Trybunału pytanie należy odróżnić od sytuacji uregulowanej w art. 9 ust. 2 akapit trzeci konwencji. Przepis ten odnosi się do wyczerpania *administracyjnych procedur odwoławczych* przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym. Przepis ten dotyczy jednak wyraźnie kontroli *administracyjnej*, zwykle decyzji administracyjnej wydawanej w drugiej instancji, nie zaś dostępu do sądu [46].

123. Ponadto rząd niderlandzki wskazuje, że art. 9 ust. 2 wymaga, aby strony konwencji zapewniły, „w ramach krajowego porządku prawnego", że członkowie zainteresowanej społeczności będą mieć dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Na podstawie tego odesłania do krajowego porządku prawnego rząd niderlandzki twierdzi, że określenie przesłanek legitymacji procesowej takich jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym pozostawiono swobodnemu uznaniu państw członkowskich.

124. Co do zasady zgadzam się z tą sugestią, jednak z jednym dość istotnym zastrzeżeniem – oczywiście do państw członkowskich należy ustalenie szczegółowych przesłanek legitymacji procesowej, ale nie mogą one przy tym odbierać tego, co przyznano już na mocy samego art. 9 ust. 2.

46 W niektórych przypadkach, w szczególności w odniesieniu do sądów hybrydowych, można się spierać, czy dana instancja kontrolna ma jeszcze charakter „administracyjny", czy już „sądowy". Problem ten bez wątpienia nie występuje jednak w niniejszej sprawie.

125. W braku uregulowań unijnych w danej dziedzinie państwom członkowskim przysługuje autonomia proceduralna w zakresie określenia szczegółowych zasad postępowania w sprawach skarg, o których mowa w art. 9 ust. 2 [47]. Kiedy państwa członkowskie korzystają z autonomii proceduralnej, przysługujący im zakres swobodnego uznania ogranicza jednak nie tylko (tradycyjne) przestrzeganie zasad równoważności i skuteczności. W szczególnym kontekście konwencji z Aarhus ogranicza go także cel art. 9 ust. 2, jakim jest przyznanie „zainteresowanej społeczności" szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie objętym konwencją [48].

126. Komisja uważa, że art. 9 ust. 2 stoi na przeszkodzie ustanowieniu przesłanki wcześniejszego uczestnictwa. Opiera tę interpretację na celu art. 9 ust. 2 w świetle jego wykładni przedstawionej w wyrokach wydanych w sprawach Komisja/Niemcy [49] i Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (zwanym dalej „Djurgården") [50]. Rząd niderlandzki i Irlandia wyciągają natomiast z tego orzecznictwa przeciwny wniosek i powołują się w tym zakresie na wyrok w sprawie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (zwany dalej „Protect Natur") [51]. Konieczne jest zatem rozpoczęcie omówienia tej kwestii od szczegółowej analizy tego orzecznictwa.

a) Djurgården, Komisja/Niemcy i Protect Natur

127. W Djurgården złożono wniosek o zezwolenie na inwestycję obejmującą przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko naturalne. Zgodnie z prawem szwedzkim postępowanie w ramach procedury umożliwiającej udział społeczeństwa przeprowadził wyspecjalizowany sąd do spraw środowiska. W związku z tym Högsta domstolen (sąd najwyższy, Szwecja) zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy w świetle art. 11 dyrektywy 2011/92 prawo do procedury odwoławczej można by uznać za wyczerpane już na etapie postępowania prowadzącego do wydania decyzji, ponieważ postępowanie to prowadził sąd, czy też „zainteresowanej społeczności" nadal przysługiwało prawo do wniesienia skargi na tę decyzję do sądu.

128. Trybunał odpowiedział, że członkowie zainteresowanej społeczności powinni mieć prawo odwołania się, i to niezależnie od roli, jaką mogli oni odegrać w procesie rozpatrywania rzeczonego wniosku, uczestnicząc w postępowaniu przed tymże organem i przedstawiając przy tej okazji swoje stanowisko [52]. Trybunał przedstawił dwa powody, dla których doszedł do tego wniosku. Po pierwsze, skorzystanie z prawa odwołania się w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2011/92 nie zależy od administracyjnego bądź sądowego charakteru organu, który wydał zaskarżoną decyzję lub akt. Po drugie, udział w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska naturalnego w okolicznościach przewidzianych w dyrektywie 2011/92 „różni się od odwołania do sądu i ma inny cel niż to odwołanie, które w razie potrzeby może zostać wniesione od decyzji podjętej w wyniku tego procesu. Udział ten pozostaje zatem bez wpływu na warunki wniesienia odwołania" [53].

129. Wyrok w sprawie Komisja/Niemcy dotyczył między innymi przepisu niemieckiego prawa procesowego, który ograniczał zarzuty, jakie można podnieść w ramach skargi na decyzję administracyjną objętą zakresem stosowania art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 do zastrzeżeń podniesionych *już* na etapie postępowania administracyjnego [54].

47 Zobacz wyroki: z dnia 27 czerwca 2013 r., Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 35); z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 52).

48 Wyroki: z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 58); z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 39).

49 Wyrok z dnia 15 października 2015 r. (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Wyrok z dnia 15 października 2009 r. (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Wyrok z dnia 15 października 2009 r. (C-263/08, EU:C:2009:631, pkt 39).

53 Ibidem, pkt 38.

54 Wyrok z dnia 15 października 2015 r. (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. Trybunał stwierdził, że przepis ten jest niezgodny z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75. Trybunał wskazał, że przepisy te w żadnej mierze nie ograniczają argumentacji, na jaką można powołać się na poparcie odpowiedniego środka prawnego zgodnie z tymi przepisami, i przypomniał ich cel polegający na zapewnieniu szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie ochrony środowiska [55]. Przechodząc do odnośnych przepisów krajowych, Trybunał zauważył, że ustanawiają one szczególne przesłanki, które ograniczają kontrolę sądową i które nie są przewidziane ani w art. 11 dyrektywy 2011/92, ani w art. 25 dyrektywy 2010/75 [56].

131. W odpowiedzi na argument podniesiony przez rządy niemiecki i austriacki Trybunał dodał ponadto, że takie ograniczenie nie może być uzasadnione poprzez powołanie się na skuteczność postępowań administracyjnych. Co do zasady, rządy niemiecki i austriacki podniosły, że zgodnie z art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 określenie szczegółowych zasad postępowania w sprawach skarg, o których mowa w tych przepisach, jest objęte autonomią proceduralną państw członkowskich [57].

132. Trybunał odrzucił jednak te argumenty, stwierdzając, że „chociaż prawdą jest, że okoliczność podniesienia zarzutu po raz pierwszy w ramach skargi do sądu może utrudnić w niektórych wypadkach prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, wystarczy przypomnieć, że sam cel realizowany przez art. 11 dyrektywy 2011/92 i przez art. 25 dyrektywy 2010/75 polega nie tylko na zapewnieniu podmiotowi prawa możliwie szerokiego dostępu do kontroli sądowej, ale także na pozwoleniu, by kontrola ta dotyczyła zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, pod względem materialnym lub formalnym, w całości” [58]. Trybunał dodał, że krajowy ustawodawca może niemniej jednak ustanowić szczególne przepisy proceduralne, takie jak niedopuszczalność argumentu przedstawionego w sposób nieuczciwy lub w złej wierze, które stanowią właściwe mechanizmy w celu zagwarantowania skuteczności postępowania sądowego [59].

133. Wreszcie Protect Natur [60] dotyczył przepisu prawa austriackiego, który sugerował istnienie przesłanki uprzedniego uczestnictwa. Dokładniej rzecz ujmując, rozpatrywany przepis proceduralny nakładał na organizacje ochrony środowiska regułę prekluzyjną, na podstawie której organizacje takie tracą status strony postępowania administracyjnego i w konsekwencji nie mogą wnieść skargi na decyzję wydaną w tym postępowaniu, jeżeli nie podniosły zarzutów w terminie określonym w postępowaniu administracyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że sprawa dotyczyła zgodności tego przepisu z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus w odniesieniu do procedur publicznych podlegających dyrektywie 2000/60/WE [61], a nie z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus w odniesieniu do procedur publicznych objętych art. 6 tej konwencji.

134. Trybunał stwierdził, że ustanowienie odnośnego przepisu krajowego jest objęte autonomią proceduralną państw członkowskich. Trybunał oparł swoje ustalenie na brzmieniu art. 9 ust. 3, który przewiduje wyraźnie, że środki prawne, o których mowa w tym przepisie, mogą być w prawie krajowym opatrzone „wymaganiami”. Zdaniem Trybunału wynika z tego, że co do zasady państwa członkowskie mogą w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, które im w tym względzie pozostawiono,

55 Ibidem, pkt 76, 77.

56 Ibidem, pkt 78.

57 Ibidem, pkt 71–74.

58 Ibidem, pkt 80.

59 Ibidem, pkt 81.

60 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. (C 664/15, EU:C:2017:987).

61 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. 2000, L 327, s. 1).

przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić dla wniesienia takich środków prawnych [62]. W związku z tym zgodność takiego przepisu zależy od tego, czy nie narusza on prawa do skutecznego środka prawnego, o którym mowa w art. 47 karty i które odpowiada zasadzie skuteczności, a także przesłanek ograniczeń tego prawa określonych w art. 52 ust. 1 karty [63].

135. Podobnie jak Komisja i sąd odsyłający nie uważam, że ustalenie Trybunału w Protect Natur znajduje zastosowanie w kontekście art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Artykuł 9 ust. 3 różni się od art. 9 ust. 2 pod kilkoma względami. Artykuł 9 ust. 3 ma szerszy zakres podmiotowy i obejmuje szerszy zakres działań i decyzji niż art. 9 ust. 2. Co najważniejsze, art. 9 ust. 3 przyznaje stronom większą elastyczność w odniesieniu do przesłanek legitymacji procesowej, ponieważ wyraźnie pozwala stronom określić w prawie krajowym „wymagania". Ta ostatnia kwestia istotnie była podstawą rozumowania Trybunału.

136. Jeśli chodzi o dwa pozostałe wyroki, w sprawach Djurgården i Komisja/Niemcy, również nie uważam, że orzecznictwo daje konkretną odpowiedź w kwestii podniesionej w niniejszej sprawie. Muszę jednak przyznać, że ogólny kierunek tego orzecznictwa jest dość jasny. Wyciągam z tego orzecznictwa trzy wnioski, które rzeczywiście są istotne dla niniejszej sprawy.

137. Po pierwsze, w ocenie Trybunału administracyjne podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących środowiska i jego (ewentualna) późniejsza kontrola sądowa to dwa odrębne postępowania. Oczywiście oba postępowania mają ten sam przedmiot, ale należy je traktować odrębnie. Po drugie, art. 9 ust. 2 przyznaje zainteresowanej społeczności niezależne, samodzielne prawo dostępu do sądu w sprawach dotyczących środowiska. Trybunał akceptuje pewien stopień powiązania z procedurą umożliwiającą udział społeczeństwa, ale nie warunkowość. Po trzecie, krajowe przesłanki, które można w sposób uzasadniony ustanowić w ramach transpozycji art. 9 ust. 2, określając tym samym kryteria, które trzeba spełnić, aby mieć dostęp do sądu, nie mogą pozbawić samego dostępu do treo przepisu.

b) Przesłanka wcześniejszego uczestnictwa a usprawiedliwiony brak uczestnictwa – co stanowi zasadę, a co wyjątek

138. Moim zdaniem przesłanka w prawie niderlandzkim, zgodnie z którą legitymacja procesowa na podstawie art. 9 ust. 2 wymaga, aby „zainteresowana społeczność" uczestniczyła wcześniej również w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, o której mowa w art. 6, nie jest zgodna z pierwszym z wymienionych przepisów. Mówiąc najprościej, taki przepis w prawie krajowym ustanawia po prostu dodatkową przesłankę legitymacji procesowej, która ani nie występuje w treści art. 9 ust. 2, ani nie jest zgodna z jego duchem.

139. Mimo że w pełni uznaję kompetencję państw członkowskich w zakresie ustanowienia przepisów precyzujących wymagania, które muszą być spełnione, aby zastosować art. 9 ust. 2, są wymagania i wymagania. Wymaganie dotyczące wcześniejszego uczestnictwa uderza w samo serce tego, co ma być niezależnie i bezpośrednio zagwarantowane na mocy art. 9 ust. 2 – jeśli dana osoba należy do „zainteresowanej społeczności" i „ma wystarczający interes lub, alternatywnie, powołuje się na naruszenie uprawnień", należy przyznać dostęp do sądu. Wymaganie „uczestniczenia przez tę osobę w poprzedniej procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa" nie jest natomiast z samej swej natury wymaganiem, które mogłoby być w uzasadniony sposób zawarte czy to pod lit. a), czy to pod lit. b) art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus. Z praktycznych powodów byłoby to raczej dodanie w tym przepisie nowej litery c).

62 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, pkt 86).
63 Ibidem, pkt 87, 90.

140. Takie wymaganie istotnie jest sprzeczne z wnioskami wynikającymi z orzecznictwa przedstawionego w poprzednim rozdziale opinii. Wprowadzenie takiego przepisu oznacza, że etapy administracyjny i sądowy stają się w efekcie jednym pakietem – warunkiem dostępu do drugiego jest uczestnictwo w pierwszym. Ponadto charakter i wpływ wymagań nie są jedynie proceduralnym doprecyzowaniem postanowień art. 9 ust. 2, lecz zaczynają skutecznie ograniczać to, co niezależnie gwarantuje art. 9 ust. 2.

141. Wniosek ten staje się jeszcze wyraźniejszy w świetle praktycznych skutków, jakie prawdopodobnie wywoła działanie takiego przepisu w odniesieniu do dwóch rodzajów „zainteresowanej społeczności" – z jednej strony organizacji pozarządowych, a z drugiej innych osób, w szczególności osób fizycznych.

142. Z jednej strony – jeśli chodzi o organizacje pozarządowe – z art. 9 ust. 2 wynika, że uznaje się, iż dowolna organizacja pozarządowa spełniająca wymagania przewidziane w art. 2 ust. 5, to jest wymagania dotyczące bycia uznanym w prawie krajowym za organizację pozarządową działającą na rzecz ochrony środowiska i tym samym przynależności do „zainteresowanej społeczności", spełnia przesłankę wystarczającego interesu lub powołania się na naruszenie uprawnień. W związku z tym organizacjom pozarządowym automatycznie przyznaje się legitymację procesową w świetle art. 9 ust. 2, kiedy tylko spełniają przesłankę przynależności do „zainteresowanej społeczności"[64]. Wywód ten znajduje ponadto potwierdzenie w stwierdzeniu Trybunału, zgodnie z którym odpowiedni przepis zawarty w art. 11 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2011/92 wywołuje bezpośredni skutek w odniesieniu do organizacji pozarządowych należących do „zainteresowanej społeczności", co oznacza, że przepis ten zawiera uregulowanie, które jest szczegółowe i nie podlega innym warunkom[65].

143. Ze względu na to oraz na cel polegający na zapewnieniu szerokiego dostępu do odwołania przesłanka wcześniejszego uczestnictwa na etapie przygotowawczym podważa automatyczną legitymację procesową, którą w art. 9 ust. 2 przyznaje się organizacjom pozarządowym należącym do „zainteresowanej społeczności". Taka przesłanka wymaga w praktyce, aby wszystkie takie organizacje pozarządowe uczestniczyły w Niderlandach we wszystkich procedurach umożliwiających udział społeczeństwa w rozumieniu art. 6 konwencji z Aarhus, aby zapewnić sobie prawo do późniejszego zaskarżenia do sądu decyzji wydanych w ramach tych procedur. Przesłanka wcześniejszego uczestnictwa jest zatem sprzeczna z samym celem przyznania organizacjom pozarządowym należącym do „zainteresowanej społeczności" uprzywilejowanych uprawnień w zakresie legitymacji procesowej[66].

144. Z drugiej strony podobne problemy pojawiają się również w odniesieniu do innych członków „zainteresowanej społeczności", chociaż z nieco innego powodu. W przypadku tej grupy art. 9 ust. 2 rzeczywiście pozostawia stronom szeroki zakres uznania przy określaniu, co stanowi wystarczający interes prawny lub naruszenie prawa[67]. Jednak nawet w przypadku tej kategorii osób przesłanka wcześniejszego uczestnictwa znacznie wykracza – pod względem swoich skutków – poza to, co mogłaby w uzasadniony sposób obejmować krajowa transpozycja tych pojęć.

145. Można podać przykład osoby fizycznej będącej właścicielem domu znajdującego się obok miejsca, w którym ma powstać planowana chlewnia. Słuszne jest założenie, że w przypadku każdej krajowej transpozycji pojęć „wystarczającego interesu" czy też „naruszenia prawa" takie planowane przedsięwzięcie dotyczące środowiska będzie dotyczyć takiej osoby i powinna ona mieć dostęp do sądu, jeżeli chce zaskarżyć pozwolenie na podstawie art. 9 ust. 2. Jednak czy w tym celu taka osoba musi również zawsze uczestniczyć w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, nawet jeśli nie

64 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, pkt 42–44, 57) oraz wytyczne na temat stosowania, s. 195.

65 Wyrok z dnia 12 maja 2011 r., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, pkt 55–57).

66 Zobacz podobnie komitet ds. przestrzegania konwencji, Wnioski i zalecenia z dnia 29 czerwca 2012 r., Republika Czeska (ACCC/C/2010/50, pkt 78).

67 Wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, pkt 38).

miała zastrzeżeń do tego przedsięwzięcia w proponowanym pierwotnie kształcie i nie widziała takiej potrzeby? A jeśli nie zgłosiła uwag, ponieważ jej stanowisko zostało już przedstawione przez innych uczestników procesu podejmowania decyzji? A jeśli niektórzy członkowie „zainteresowanej społeczności" dowiedzieli się o projekcie decyzji dopiero po upływie terminu na składanie uwag?

146. Podobnie jak w przypadku organizacji pozarządowej – czy wszyscy pozostali członkowskie „zainteresowanej społeczności" powinni być zobowiązani do formalnej rejestracji lub nawet uczestnictwa w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, nawet jeśli na tym etapie nie uważają, że mają coś użytecznego do powiedzenia? Czy powinni być po prostu zmuszeni do zrobienia tego tytułem środków ostrożności, aby nie stracić prawa dostępu do sądu, które swoją drogą przyznano im niezależnie na mocy art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus [68]?

147. W tym względzie sąd odsyłający wymienił – a rząd niderlandzki bliżej wyjaśnił na rozprawie – wyjątki od obowiązku wcześniejszego uczestnictwa przewidzianego w prawie niderlandzkim: przesłanka wcześniejszego uczestnictwa nie ma zastosowania, jeżeli niezłożenie uwag przez zainteresowaną społeczność jest usprawiedliwione [69].

148. Istnienie tych wyjątków z pewnością łagodzi sprawę. Nie rozwiązuje jednak tak naprawdę strukturalnego problemu dostępu do sądu w sprawach dotyczących środowiska jako prawa w świetle art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus obwarowanego warunkiem, który ze swej natury istotnie wykracza poza samą transpozycję tego przepisu. Ponadto wprowadza warstwę uznaniowości i (nie)przewidywalności – w jakich przypadkach istnieje prawdopodobieństwo zastosowania wyjątku? Na rozprawie rząd niderlandzki potwierdził, że ustalenie tego, w jakich przypadkach ma miejsce „usprawiedliwiony brak uczestnictwa" w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, rozstrzyga wyłącznie orzecznictwo (które z natury jest kazuistyczne) oraz że sam rząd może jedynie w ramach ilustracji podać kilka przykładów sytuacji, w których wyjątek prawdopodobnie znajdzie zastosowanie.

149. Wszystko to podkreśla jedynie prawdziwą naturę ogólnego problemu i konsekwencje przepisu wymagającego wcześniejszego uczestnictwa – odwraca on po prostu tok rozumowania, na którym oparto art. 9 ust. 2. Jak uznał już Trybunał, dla podmiotów spełniających wymagania przewidziane w tym przepisie dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest zasadą, od której można przewidzieć uzasadnione wyjątki [70]. Zgodnie z prawem niderlandzkim w przypadku osób, które nie uczestniczyły w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa, brak dostępu do wymiaru sprawiedliwości stanowi zasadę – nawet jeśli spełniają wymagania przewidziane w art. 9 ust. 2 – od której można dopuścić wyjątki. W związku z tym, o ile wyjątki nie są w praktyce interpretowane tak szeroko, że w rzeczywistości odwróciłyby tę zasadę [71], omawiana struktura jest niezgodna z art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus.

150. Dochodzę zatem do wniosku, że art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, art. 11 dyrektywy 2011/92 i art. 25 dyrektywy 2010/75 stoją na przeszkodzie temu, aby wcześniejsze uczestnictwo „zainteresowanej społeczności" w procedurze umożliwiającej udział społeczeństwa było przesłanką dostępu tej społeczności do sądowego postępowania odwoławczego w rozumieniu tych aktów prawnych.

68 Zobacz także wytyczne na temat stosowania, s. 195, gdzie stwierdza się, że w odniesieniu do członków „zainteresowanej społeczności" innych niż organizacje pozarządowe „wymóg, aby przyznawać dostęp w rozumieniu [art. 9 ust. 2] wyłącznie osobom, które uczestniczą w procedurze podejmowania decyzji, mógłby być zbyt restrykcyjny".

69 Jak zarysowano to w pkt 18 niniejszej opinii.

70 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 października 2015 r., Komisja/Niemcy (C-137/14, EU:C:2015:683, pkt 80–81), omówiony w pkt 129–132 powyżej.

71 Przyznaję oczywiście, że niektóre z wyjątków zarysowanych przez rząd niderlandzki podczas rozprawy są dość daleko idące. Jednak gdyby rzeczywiście tak miała wyglądać praktyka sądowa – pomijając kwestię przewidywalności – jaki sens ma wówczas w ogóle ustanowienie tego przepisu?

151. W świetle tego wniosku nie ma potrzeby, aby dokonywać odrębnej analizy czwartego pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd odsyłający. Ponadto, skoro żadna z czterech skarżących nie zgłosiła uwag w ramach procedury umożliwiającej udział społeczeństwa, nie wiadomo w każdym razie, w jaki sposób mógłby ich z definicji dotyczyć przepis krajowy, w którym stwierdza się, że sąd krajowy może uznać skargę za dopuszczalną wyłącznie w odniesieniu do tych *części decyzji*, co do których zgłoszono uwagi na etapie przygotowawczym. Ten wymiar pytania czwartego wydaje się więc całkowicie hipotetyczny w kontekście niniejszej sprawy.

152. Wreszcie, biorąc pod uwagę zaproponowaną wcześniej odpowiedź na pytanie drugie sądu odsyłającego, to samo rozumowanie, które tam przedstawiono, znajduje zastosowanie do pytania szóstego. Prawa ogółu „społeczeństwa", którzy nie należą do „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu art. 9 ust. 2, są sprawą prawa krajowego. Prawo Unii nie stoi zatem na przeszkodzie przesłance wcześniejszego uczestnictwa, która na mocy prawa krajowego ma zastosowanie wyłącznie do „społeczeństwa".

V. Wnioski

153. Proponuję zatem Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Rechtbank Limburg (sąd rejonowy dla Limburgii, Niderlandy) odpowiedział w następujący sposób:

1. Artykuł 6 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r., art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniającą dyrektywę 2011/92 w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko oraz art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) przyznają pełne prawa uczestnictwa wyłącznie „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu tych aktów prawnych, a nie ogółowi „społeczeństwa".

2. Ani art. 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, ani art. 11 dyrektywy 2011/92, ani art. 25 dyrektywy 2010/75, ani art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie sprzeciwiają się wyłączeniu z dostępu do sądu członków „społeczeństwa", którzy nie zaliczają się do „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu tych aktów prawnych.

3. Artykuł 9 ust. 2 konwencji z Aarhus, art. 11 dyrektywy 2011/92 oraz art. 25 dyrektywy 2010/75 sprzeciwiają się ustanowieniu w prawie krajowym przesłanki, zgodnie z którą przysługujące „zainteresowanej społeczności" w rozumieniu tych aktów prawnych prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości zależy od wcześniejszego uczestnictwa w procedurach podlegających art. 6 konwencji z Aarhus, art. 6 dyrektywy 2011/92 i art. 24 dyrektywy 2010/75.