OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 19 maja 2011 r.[1]

1. Podejmowanie decyzji dotyczących przedsięwzięć mogących wywierać skutki na środowisko naturalne następuje w toku procedury administracyjnej, w której (bezpośredni) udział społeczeństwa zapewniony jest poprzez procedurę oceny oddziaływania na środowisko (zwanej dalej „OOŚ"), albo w toku procedury ustawodawczej, w której (pośredni) udział społeczeństwa zapewniony jest poprzez właściwy reprezentatywny organ ustawodawczy.

2. W tym kontekście seria niniejszych wniosków Conseil d'État (rady państwa) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni uregulowań Unii Europejskiej w przedmiocie dostępu do informacji, udziału społeczeństwa oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości w procesie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego, a szczególnie dyrektywy 85/337/EWG[2] (zwanej dalej „dyrektywą OOŚ") zmienionej dyrektywą 2003/35/WE[3].

3. Dyrektywa OOŚ nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego. W niniejszej sprawie decyzja dotycząca przedsięwzięcia została podjęta w toku procedury administracyjnej, a następnie zatwierdzona aktem ustawodawczym w postaci dekretu. W związku z tym powstaje pytanie, czy taka procedura objęta jest zakresem zastosowania dyrektywy OOŚ.

Prawo międzynarodowe

4. W dniu 25 czerwca 1998 r. Wspólnota Europejska, państwa członkowskie i dziewiętnaście innych państw podpisały konwencję o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska („konwencja z Aarhus").

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175, s. 40).

3 — Dyrektywa 2003/35/WE 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. L 156, s. 17).

Konwencja weszła w życie w dniu 30 października 2001 r. Została ona ratyfikowana przez Belgię w dniu 21 stycznia 2003 r. oraz zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370 [4].

5. Artykuł 2 konwencji z Aarhus definiuje kilka pojęć. W szczególności wyłącza on z zakresu pojęcia „władza publiczna" jakiekolwiek „organy lub instytucj[e], w zakresie w jakim działają jako władza sądownicza lub ustawodawcza".

6. Artykuł 6 nosi tytuł „Udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć". Przewiduje on przede wszystkim wprowadzenie wymogów gwarantujących zainteresowanej społeczności terminowy i skuteczny dostęp do informacji oraz umożliwienie jej udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących planowanych przedsięwzięć na wszystkich etapach jakiejkolwiek procedury zatwierdzenia działań szczegółowo wymienionych w załączniku I, jak i innych, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko naturalne. W myśl załącznika I zalicza się do nich: „Budowa dalekobieżnych linii ruchu kolejowego i portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej".

7. Artykuł 9 nosi tytuł „Dostęp do wymiaru sprawiedliwości". Ma on następujące brzmienie:

„1. Każda ze Stron zapewnia, w ramach krajowego porządku prawnego, że każda osoba, która stwierdzi, że jej żądanie udostępnienia informacji zgodnie z postanowieniami artykułu 4 pozostało nierozpatrzone, niesłusznie odrzucone w całości lub w części, załatwione nieodpowiednio lub w inny sposób potraktowane niezgodnie z postanowieniami tego artykułu, ma dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym na mocy ustawy.

W sytuacji gdy Strona zapewnia takie odwołanie do sądu, umożliwia też takiej osobie dostęp do szybkiej procedury prawnej, bezpłatnej lub niedrogiej, umożliwiającej ponowne rozpatrzenie sprawy przez władzę publiczną lub rewizję przez niezależny i bezstronny organ inny niż sąd.

Ostateczne rozstrzygnięcia regulowane niniejszym ustępem 1 są wiążące dla władzy publicznej posiadającej informacje. Uzasadnienie podaje się pisemnie, przynajmniej wtedy gdy odmawia się dostępu do informacji na mocy tego ustępu.

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

4 — Decyzja Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.U. L 124, s. 1). Tekst konwencji z Aarhus został zamieszczony na s. 4 i nast. tego wydania Dziennika Urzędowego.

a) mający wystarczający interes lub, alternatywnie,

b) powołujący się na naruszenie uprawnień, jeśli przepisy postępowania administracyjnego Strony wymagają tego jako przesłanki,

mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy, dla kwestionowania legalności z przyczyn merytorycznych lub formalnych każdej decyzji, działania lub zaniechania w sprawach regulowanych postanowieniami artykułu 6 oraz, jeśli przewiduje tak prawo krajowe i z zastrzeżeniem ustępu 3 poniżej, innymi postanowieniami niniejszej Konwencji.

Określenie tego, co stanowi wystarczający interes oraz naruszenie uprawnień, następuje zgodnie z wymaganiami prawa krajowego i stosownie do celu, jakim jest przyznanie zainteresowanej społeczności szerokiego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie określonym niniejszą konwencją. Dla osiągnięcia tego interes organizacji pozarządowej spełniającej wymagania, o których mowa w artykule 2 ustęp 5, uważa się za wystarczający w rozumieniu litery a). Taką organizację uważa się również za posiadającą uprawnienia mogące być przedmiotem naruszeń w rozumieniu litery b).

Postanowienia niniejszego ustępu 2 nie wykluczają możliwości istnienia procedury odwoławczej przed organem administracyjnym i nie mają wpływu na obowiązek wyczerpania administracyjnych procedur odwoławczych przed skorzystaniem z sądowej procedury odwoławczej, jeżeli taki obowiązek jest przewidziany w prawie krajowym.

3. Dodatkowo i bez naruszania postanowień odnoszących się do procedur odwoławczych, o których mowa w ustępach 1 i 2, każda ze Stron zapewnia, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, mają dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

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

5. Dla wsparcia realizacji postanowień niniejszego artykułu każda ze Stron zapewnia informowanie społeczeństwa o dostępie do administracyjnych lub sądowych środków odwoławczych oraz rozważa stworzenie

odpowiedniego mechanizmu udzielania pomocy, aby zlikwidować lub zredukować finansowe i inne ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości".

przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem".

10. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy OOŚ zawiera następujące definicje:

Prawo Unii

— „przedsięwzięcie": „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji, lub systemów, inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów naturalnych";

8. Decyzja 2005/370 poprzedzona została przyjęciem szeregu uregulowań prawnych mających na celu włączenie przepisów konwencji z Aarhus do ówczesnego prawa wspólnotowego, w tym zmian dyrektywy OOŚ wprowadzonych dyrektywą 2003/35.

— „wykonawca": „ubiegając[y] się o zezwolenie na prywatne przedsięwzięcie lub władz[a] publiczn[a], która inicjuje przedsięwzięcie";

Dyrektywa OOŚ

— „zezwolenie na inwestycję": „decyzj[a] właściwej władzy lub władz, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia";

9. Zadaniem dyrektywy OOŚ jest harmonizacja w zakresie oceny skutków wywieranych na środowisko, które mogą wystąpić przy realizacji pewnych przedsięwzięć. Motyw szósty stanowi, że „zezwolenia na publiczne lub prywatne przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, powinny być udzielane jedynie po uprzednim wykonaniu oceny możliwych znaczących skutków środowiskowych tych przedsięwzięć; ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane

— „społeczeństwo": „jedn[a] lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy"; oraz

— „zainteresowana społeczność": „społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych w art. 2 ust. 2[5] [...]".

11. Artykuł 1 ust. 5 stanowi: „Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym".

12. Zgodnie z art. 4 ust. 1 przedsięwzięcia wymienione w załączniku I do dyrektywy OOŚ podlegają ocenie zgodnie z jej art. 5–10[6]. W myśl pkt 7 lit. a) załącznika I zalicza się do nich: „Budowa dalekobieżnych linii ruchu kolejowego i portów lotniczych z głównym pasem startowym o długości 2100 m lub więcej"[7].

13. Następnie art. 5–10 ustanawiają kilka obowiązków z zakresu prawa materialnego dotyczących przebiegu OOŚ. Przede wszystkim art. 5 określa wymogi w zakresie informacji, które mają być dostarczane przez wykonawców, art. 6 ustanawia zasady mające na celu zapewnienie władzom zajmującym się ochroną środowiska oraz społeczeństwu – w sposób terminowy i skuteczny – należytego dostępu do informacji oraz umożliwienia im właściwego udziału w postępowaniu, art. 7 wymaga poinformowania oraz przeprowadzenia konsultacji z innym państwem członkowskim, w przypadku gdy przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko na terytorium tego państwa, a art. 8 stanowi: „Wyniki konsultacji oraz informacje zebrane zgodnie z art. 5, 6 i 7 muszą być uwzględnione w procedurze zezwolenia na inwestycję".

14. Artykuł 10a, który w zasadniczej mierze odpowiada art. 9 ust. 2, 4 i 5 konwencji z Aarhus, stanowi, co następuje :

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

a) mający wystarczający interes prawny, lub ewentualnie,

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

5 — Artykuł 2 ust. 2 zezwala państwom członkowskim na zintegrowanie procedur oceny wpływu na środowisko z istniejącymi procedurami lub na ustanowienie nowych procedur.

6 — Zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy OOŚ w wyjątkowych przypadkach i przy spełnieniu szczególnych warunków państwa członkowskie mogą wyłączyć zastosowanie tego przepisu. W niniejszej sprawie nie nastąpiło jednak powołanie się na tę wyjątkową procedurę.

7 — Bezsporne wydaje się, iż przedsięwzięcia, których dotyczą rozpatrywane sprawy, wchodzą w zakres załącznika I.

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

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

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

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

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

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

15. Z preambuły dyrektywy 2003/35, która dodała art. 10a do treści dyrektywy OOŚ, a w szczególności z jej motywów 6, 9, 11 i 12 jasno wynika, iż celem tej i innych zmian dyrektywy OOŚ było jej dostosowanie do postanowień konwencji z Aarhus, a w szczególności zagwarantowanie właściwego udziału społeczeństwa w procedurach podejmowania decyzji oraz prawa do skorzystania z sądowych procedur odwoławczych w odniesieniu do wszystkich etapów procedur podejmowania decyzji.

Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania oraz pytania prejudycjalne

16. Conseil d'État jest naczelnym sądem administracyjnym w Belgii, orzekającym w sprawach ważności aktów administracyjnych,

jednak bez takiego prawa w odniesieniu do aktów ustawodawczych. Pytania prejudycjalne zadane przez ten sąd dotyczą sześciu spraw, w których kwestionuje się serię administracyjnych pozwoleń na budowę dotyczących przedsięwzięć związanych z rozwojem portów lotniczych w Belgii, wydanych w okresie od września 2003 r. do września 2006 r.

17. W toku postępowań o wydanie decyzji właściwe władze administracyjne postępowały zgodnie z pewnymi etapami proceduralnymi. Obejmowały one ogólnie rzecz biorąc: wniosek kierownika przedsięwzięcia wszczynający postępowanie, okres poddawania go ocenie, okres konsultacji prowadzonych przez gminę, wydanie pewnej liczby opinii oraz wydanie decyzji.

18. Skarżącymi w każdej z tych spraw są lokalni mieszkańcy lub stowarzyszenia, którzy wszczęli swoje postępowania w okresie między styczniem 2004 r. a kwietniem 2006 r.

19. W dniu 17 lipca 2008 r. parlament regionu Walonia (zwany dalej „parlamentem walońskim") wydał Décret wallon relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt general (dekret waloński w sprawie kilku pozwoleń, których wydanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego, zwany dalej „dekretem z dnia 17 lipca 2008 r.").

20. Dekret z dnia 17 lipca 2008 r. zawiera trzy grupy przepisów. Po pierwsze, art. 1 wymienia pewną ilość robót dotyczących lotnisk Liège-Bierset oraz Charleroi-Bruxelles Sud i kilku innych połączeń komunikacyjnych, w stosunku do których ustalono istnienie „nadrzędnych względów interesu społecznego". W następnej kolejności, w art. 2–4 ustanowiona została procedura, zgodnie z którą zezwolenia na inwestycje dotyczące przedsięwzięć wymienionych we wskazanym powyżej przepisie wydawane mają być przez rząd waloński, zgodnie z właściwymi przepisami urbanistycznymi, oraz zatwierdzane przez parlament waloński. W końcu w art. 5–17, spośród których znaczenie dla niniejszego postępowania mają art. 6, 7, 9 i 14, zatwierdza się kilka wydanych wcześniej decyzji.

21. Artykuł 6 dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. stanowi, co następuje:

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

— w odniesieniu do działań i robót związanych z budową infrastruktury i budynków odpraw na lotniskach regionalnych – zarządzenie ministra z dnia 13 września 2006 r. w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przyznającej pozwolenie [...] na wydłużenie pasa startowego na lotnisku Liège–Bierset" [8].

8 — Jest to przedmiotem postępowania w sprawach C-128/09 oraz C-129/09.

22. To samo sformułowanie występuje *mutatis mutandis* (między innymi) w:

— art. 7 (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na zmianę biegu prądu rzeki Tintia oraz zmianę ukształtowania terenu w północno-wschodniej części lotniska Charleroi [9]),

— art. 9 (pozwolenie środowiskowe na eksploatację portu lotniczego Charleroi-Bruxelles Sud [10]), oraz

— art. 14 (łączne pozwolenie na budowę oraz na eksploatację trzeciego i czwartego toru linii kolejowej łączącej Brukselę i Charleroi [11]).

23. W toku postępowania przed Conseil d'État strona pozwana podniosła, że dekret z dnia 17 lipca 2008 r. jest aktem ustawodawczym, który zastąpił decyzje administracyjne i może być zakwestionowany wyłącznie w postępowaniu przed Cour constitutionnelle (trybunałem konstytucyjnym), pozbawił Conseil d'État właściwości do rozpoznania sporu, a skarżących interesu w uchyleniu decyzji administracyjnych. Skarżący zarzucili, że fakt wydania dekretu powinien zostać pominięty, gdyż nie było to zgodne ani z konwencją z Aarhaus, ani z dyrektywą OOŚ.

24. W międzyczasie przed Cour constitutionnelle zostały wszczęte inne postępowania (w niektórych przypadkach przez skarżących w postępowaniu przed Conseil d'État) kwestionujące ważność dekretu z dnia 17 lipca 2008 r.

25. W takich okolicznościach Conseil d'État zawiesił toczące się przed nim postępowania i zwrócił się z pytaniami prejudycjalnymi zarówno do Cour constitutionnelle, jak i do Trybunału Sprawiedliwości.

26. Pytania, z którymi zwrócił się do Cour constitutionnelle, zmierzały – generalnie rzecz biorąc – do wyjaśnienia, czy parlament waloński miał prawo (a) zatwierdzić decyzje administracyjne bez merytorycznego zbadania wniosków lub prawidłowości przeprowadzonej procedury, a także (b) pozbawić w taki sposób Conseil d'État możliwości pełnego zbadania tych decyzji w procedurze odwoławczej, chociaż została ona wszczęta przed wydaniem dekretu z dnia 17 lipca 2008 r.

27. Pytania zadane Trybunałowi Sprawiedliwości brzmią następująco:

„A. Czy art. 1 ust. 5 [dyrektywy OOŚ] może być interpretowany jako wykluczający ze swego zakresu zastosowania akty ustawodawcze – takie jak [dekret z dnia 17 lipca 2008 r.] – które ograniczają się do stwierdzenia istnienia »nadrzędnych względów interesu ogólnego« dla

9 — Jest to przedmiotem postępowania w sprawie C-134/09.

10 — Jest to przedmiotem postępowania w sprawie C-135/09.

11 — Jest to przedmiotem postępowania w sprawach C-130/09 oraz C-131/09.

uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia środowiskowego oraz poszczególnych pozwoleń dotyczących czynności i robót, które akt ustawodawczy wymienia i które »zatwierdzają« pozwolenia, w przypadku których stwierdzone jest istnienie »nadrzędnych względów interesu ogólnego«?

B.1. Czy z art. 1, 5, 6, 7, 8 i 10a [dyrektywy OOŚ], ze zmianami, sprzeczne jest uregulowanie, w którym pozwolenie na zrealizowanie przedsięwzięcia, w przypadku którego wymagane jest przeprowadzenie oceny jego oddziaływania na środowisko, jest wydawane w drodze aktu ustawodawczego, który nie jest zaskarżalny w procedurze odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, pozwalającej zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji przyznającej uprawnienie do realizacji tego przedsięwzięcia?

B.2. Czy art. 9 konwencji z Aarhus należy interpretować w ten sposób, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań objętych przepisami art. 6 w każdej kwestii z zakresu przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na realizację przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest ocena ich oddziaływania na środowisko?

B.3. Czy w świetle konwencji z Aarhus art. 10a [dyrektywy OOŚ], ze zmianami, należy interpretować w ten sposób, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem ustanowionym przez prawo, umożliwiającej zakwestionowanie materialnej i proceduralnej legalności decyzji, aktów lub zaniechań, zarówno w zakresie przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na realizację przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest ocena ich oddziaływania na środowisko?" [12].

28. W końcu Conseil d'État postanowił, że z chwilą uzyskania odpowiedzi na pytania zdane zarówno Cour constitutionnelle, jak i Trybunałowi Sprawiedliwości, zostanie sporządzony raport uzupełniający, a stronom

12 — Takie same pytania zostały zadane Trybunałowi w trzech następnych wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących art. 15, 16 i 17 dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. Zostały one połączone przez Trybunał do wspólnego rozpoznania, a ich rozpoznanie zostało zawieszone do czasu wydania wyroku w niniejszej sprawie (sprawy połączone C-177/09, C-178/09 i C-179/09 Poumon Vert de la Hulpe i in., Dz.U. C 180, s. 30-32).

przyznane prawo do przedstawienia ostatecznych stanowisk.

29. Ze swojej strony Cour constitutionnelle rozpoznał wniesione do niego skargi i pytania prejudycjalne zadane mu przez Conseil d'État, jak również sam zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z kilkoma pytaniami prejudycjalnymi w zakresie wykładni konwencji z Aarhus i dyrektywy OOŚ [13]. Ponieważ wniosek Cour constitutionnelle o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął nieco ponad rok po wnioskach stanowiących przedmiot niniejszego postępowania, a przedmiot obu spraw jest częściowo taki sam, Trybunał zdecydował się w pierwszej kolejności rozpoznać niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

30. Uwagi pisemne w niniejszym postępowaniu zostały przedłożone przez skarżących w sprawach od C-128/09 do C-131/09, rząd belgijski, grecki i włoski oraz przez Komisję. Na rozprawie w dniu 8 czerwca 2010 r. skarżący w sprawach C-128/09 i C-130/09, jeden ze skarżących w sprawach C-134/09 oraz C-135/09, rządy belgijski i grecki oraz Komisja przedstawili uwagi ustne.

Dopuszczalność

31. Rząd belgijski podnosi niedopuszczalność pytań prejudycjalnych. Po pierwsze argumentuje, że (i) przedstawione w postanowieniach odsyłających podstawy faktyczne i prawne nie są wystarczające do tego, by strony, które zamierzają przedstawić uwagi, mogły to uczynić, oraz że (ii) Conseil d'État nie wyjaśnił dostatecznie przyczyn, dla których konieczna wykładnia prawa Unii. Po drugie, odnosząc się do przesłanek ustalonych w wyroku w sprawie CILFIT [14], wskazuje on, że (i) przywołane przepisy są jasne i nie wymagają wykładni, (ii) pytania nie mają znaczenia dla sprawy, a (iii) dotychczasowe orzecznictwo Trybunału zawiera wyjaśnienie kwestii podniesionych w tych pytaniach prejudycjalnych.

Pierwszy zarzut dotyczący dopuszczalności

Wystarczający charakter podstaw faktycznych i prawnych przywołanych w postanowieniach odsyłających

32. Rząd belgijski utrzymuje, że postanowienia odsyłające nie dostarczają zainteresowanym stronom informacji umożliwiających

13 — Sprawa C-182/10 Solvay i in. (Dz.U. C 179, s. 18).

14 — Wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 CILFIT, Rec. s. 3415.

wniesienie przydatnych uwag. Nie zawierają przedstawienia pełnego opisu reżimu wprowadzonego dekretem z dnia 17 lipca 2008 r., a zrozumienie go jest niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pierwsze z pytań. W szczególności nie precyzują, że dyrektywa OOŚ znajduje zastosowanie do procedur administracyjnych poprzedzających zatwierdzenie aktem ustawodawczym. Nie zawierają również wyjaśnienia stosunku funkcji i właściwości Cour constitutionnelle do Conseil d'État, a zrozumienie tego jest niezbędne do udzielenia odpowiedzi na pozostałe z pytań. W rzeczywistości sformułowanie pytań prejudycjalnych wprowadza w błąd odnośnie do obu tych aspektów. W końcu Conseil d'État zamiast przedstawić swój stosunek do tych kwestii, wskazuje tylko stanowisko, które zajęli skarżący w toczących się przed nim postępowaniach.

33. W orzecznictwie przyjęto, że informacje przekazane w postanowieniach odsyłających nie tylko mają pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także umożliwić rządom państw członkowskich oraz innym zainteresowanym podmiotom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [15]. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał nie orzeka o wykładni przepisów prawa krajowego, ani o prawidłowości takiej wykładni dokonanej przez sąd odsyłający, ale opierać się będzie raczej na przedstawionym w pytaniu prejudycjalnym opisie faktycznego i prawnego kontekstu sprawy [16]. Argumentacja rządu belgijskiego powinna być oceniana z uwzględnieniem tych rozważań.

34. Odnosząc się do pierwszego z tych argumentów, moim zdaniem z postanowień odsyłających wynika wyraźnie, że wątpliwości Conseil d'État dotyczące dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. ograniczone są do kwestii zatwierdzenia wydanych decyzji administracyjnych, wobec czego pozostałe aspekty dekretu nie mają szczególnego znaczenia. Nie było również niezbędne precyzowanie, iż dyrektywa OOŚ znajduje zastosowanie do procedur administracyjnych, gdyż wynika to wprost z jej treści.

35. Odnosząc się do drugiego argumentu, rzeczywiście przy ocenie krajowych kwestii proceduralnych, które doprowadziły do wydania postanowień odsyłających, pomocne jest zrozumienie odnośnych funkcji i właściwości Conseil d'État oraz Cour constitutionnelle. Nie uważam jednak, aby szczególnie wnikliwe czy szczegółowe ich zrozumienie było niezbędne, oraz sądzę, że kwestie zasadnicze – a mianowicie groźba pozbawienia Conseil d'État właściwości w toczących się przed nim sprawach w drodze ewentualnego czysto formalnego posunięcia parlamentu

15 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 Advocaten voor de Wereld, Zb.Orz. s. I-3633, pkt 28.

16 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 21 października 2010 r. w sprawie C-467/08 Padawan, pkt 22, Zb.Orz. s. I-10055.

walońskiego – jasno wynikają z treści postanowień odsyłających [17].

36. Nie sądzę również, aby sposób sformułowania pytań doprowadził do skupienia się przez Trybunał lub państwo członkowskie na niewłaściwych sprawach, nawet gdyby rząd belgijski słusznie twierdził, że sugerują one obraz prawa belgijskiego, którego on nie podziela. Podstawowym zagadnieniem prawa Unii jest wyraźnie kwestia wpływu zatwierdzenia w drodze aktu ustawodawczego decyzji, które zostały wcześniej wydane w toku procedury administracyjnej, na prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości zapewnione konwencją z Aarhus i dyrektywą OOŚ. Dwa państwa członkowskie przedstawiły w tej kwestii swoje uwagi i nie widać, by ewentualny brak informacji w postanowieniach odsyłających czy sposób sformułowania pytań stanowił dla nich utrudnienie [18].

37. W końcu okoliczność, że Conseil d'État przedstawia raczej twierdzenia skarżących na temat różnych kwestii, a nie swój punkt widzenia, nie dyskredytuje w moim przekonaniu w żadnej mierze postanowień odsyłających. W twierdzeniach tych we właściwy sposób przedstawione zostały przyczyny mogące uzasadniać ewentualną potrzebę wydania orzeczenia na temat prawa Unii, zanim Conseil d'État zajmie własne stanowisko w tym zakresie.

Problem dostatecznego wyjaśnienia przyczyn, dla których konieczne jest dokonanie wykładni prawa Unii

38. Rząd belgijski, zarzucając Conseil d'État, że nie wyjaśnił on dostatecznie przyczyn, dla których konieczna jest wykładnia prawa Unii, odnosi się w przeważającej mierze do orzecznictwa Conseil d'État, o którym mowa w postanowieniach odsyłających. W wyroku nr 185.645 (w sprawie Deneye) z dnia 11 sierpnia 2008 r. Conseil d'État orzekł, iż wskutek przyjęcia dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. został on pozbawiony właściwości do orzekania w sprawie ważności aktów zatwierdzonych przez ten dekret, przy czym w przypadku gdyby dekret ów (albo jego odpowiedni artykuł) został uchylony przez Cour consititutionnelle, to wspomniane orzeczenie w przedmiocie utraty właściwości do orzekania mogłoby zostać uchylone na wniosek stron. W niniejszej sprawie rząd belgijski utrzymuje, że Conseil d'État powinien był zastosować ten sam tryb postępowania i zaczekać na wynik postępowań toczących się przed Cour constitutionnelle szczególnie dlatego, że sam zadał temu sądowi pytania w zakresie dotyczącym opisanej kwestii właściwości. W konsekwencji pytania prejudycjalne mają

17 — Zdaję sobie sprawę z tego, że zrozumienie tła sprawy może być nieco utrudnione wskutek innego czynnika, niezwiązanego z samymi postanowieniami odsyłającymi – tłumaczenia tych postanowień na języki państw członkowskich, które zostały przesłane przez Trybunał Sprawiedliwości do tych państw, pomijały części traktujące o wnioskach Cour constitutionnelle o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jednakże pominięcia takie zostały czytelnie wskazane w tych tłumaczeniach, a państwom członkowskim została jednocześnie przesłana kopia pełnej wersji oryginału w języku francuskim. Ponadto sądzę, że nawet bez tych fragmentów, postanowienia odsyłające zawierają dostateczne informacje.

18 — Należy również przyznać, że rząd włoski określił pierwsze z pytań jako „sformułowane w sposób enigmatyczny", lecz mimo tego uznał, że jest w stanie przedstawić swoje uwagi.

na obecnym etapie spraw charakter hipotetyczny. Conseil d'État nie przedstawił żadnych przyczyn, które uzasadniłyby w tych okolicznościach potrzebę dokonania wykładni prawa Unii, zanim jeszcze Court constitutionnelle wyda swoje orzeczenie.

39. Zgadzam się z tym, że opisana przeze mnie powyżej [19] sytuacja procesowa przed sądem odsyłającym jest skomplikowana oraz że pożądane byłoby zapewne bardziej uporządkowane podejście, być może również w większym stopniu zgodne z krajowymi przepisami proceduralnymi. Mam także świadomość tego, że z punktu widzenia ekonomii procesowej lepiej byłoby zapewne, gdyby w postępowaniu przed Trybunałem wniosek Cour constitutionnelle został połączony ze sprawami, których dotyczy niniejsze postępowanie lub łącznie rozpoznany na rozprawie. Jednakże żadna z tych kwestii nie ma jakiegokolwiek wpływu na problem dopuszczalności pytań prejudycjalnych w niniejszym postępowaniu.

40. Zgadzam się, że w ramach współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający powinien wskazać przyczyny uzasadniające jego wątpliwości w zakresie wykładni prawa Unii oraz potrzebę wystąpienia z takim wnioskiem [20]. Jednakże moim zdaniem wystarczające jest wskazanie takich przyczyn w sposób zrozumiały. Sąd krajowy nie ma również obowiązku ustosunkowania się z góry do ewentualnych zarzutów stron lub państw członkowskich na temat prawidłowości jego stanowiska w świetle krajowych przepisów procesowych.

41. Jeżeli przyczyny uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są prima facie jasne, Trybunał nie powinien ich weryfikować czy podejmować własnych spekulacji na polu przepisów krajowych. Zgodnie ze stale utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału [21]. Ponadto w świetle podziału zadań między Trybunałem i sądami krajowymi do Trybunału nie należy zbadanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z zasadami ustroju i procedury sądowej w prawie krajowym [22].

19 — W punktach 23–29.

20 — Zobacz na przykład postanowienie z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie C-422/98 Colonia Versicherung, Rec. s. I-1279, pkt 6.

21 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-393/08 Sbarigia, pkt 19, Zb.Orz. s. I-6337.

22 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 16 września 1999 r. w sprawie C-435/97 WWF i in., Rec. s. I-5613, pkt 33 i z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie C-238/05 Asnef-Equifax i Administración del Estado, Zb.Orz. s. I-11125, pkt 14.

42. W niniejszej sprawie przyczyny uzasadniające wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są w pełni zrozumiałe. Do Conseil d'État wniesiono skargi na decyzje administracyjne, które może on rozpoznać zgodnie ze swoją właściwością. Zanim jednak wyda wyrok, musi dowiedzieć się, czy na podstawie odpowiednich przepisów konwencji z Aarhus i dyrektywy OOŚ, zatwierdzenie tych decyzji w drodze aktu ustawodawczego pozbawia go tej właściwości. Można mieć wątpliwości co do prawidłowości jego wcześniejszego orzecznictwa, na podstawie którego uznał, że nie jest właściwy. Taki problem moim zdaniem raczej nie jest hipotetyczny. Z tych względów Conseil d'État ma prawo – a jako sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, wręcz obowiązek – zwrócenia się do Trybunału zgodnie z art. 267 TFUE o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Drugi zarzut dotyczący dopuszczalności

Znaczenie pytań prejudycjalnych dla sprawy

43. Rząd belgijski podnosi, że pytania nie mają znaczenia dla wyniku postępowań zawisłych przed Conseil d'État.

44. Odnośnie do pytań A i B.1 utrzymuje on, że w treści postanowień odsyłających błędnie założono, iż dekret został przyjęty przez parlament waloński w toku jednoetapowej procedury, bez dokonania jakiejkolwiek oceny oddziaływania na środowisko lub przyjęcia innych środków zabezpieczających. Orzeczenie oparte na takim założeniu nie będzie miało znaczenia z punktu widzenia rzeczywistych okoliczności sprawy, tj. dwuetapowej procedury, do której stosuje się dyrektywę OOŚ.

45. W moim przekonaniu zarzut ten jest w całości bezpodstawny. Istnienie dwuetapowej procedury jasno wynika z treści postanowień odsyłających, tak samo jak potrzeba otrzymania wskazówek na temat tego, czy prawo Unii dopuszcza kwestionowanie decyzji administracyjnej w drodze środków prawnych zmierzających do jej uchylenia po tym, jak decyzja ta została zatwierdzona aktem ustawodawczym, a jeśli dopuszcza, to w jakim zakresie.

46. Rząd belgijski utrzymuje, że pytania B.2 oraz B.3 nie mają znaczenia dla sprawy, gdyż zamiast dotyczyć dekretu z dnia 17 lipca 2008 r., dotyczą przepisów prawa konstytucyjnego oraz przepisów o podziale właściwości między Conseil d'État i Cour constitutionnelle. Ponadto, odnośnie do pytania B.3, art. 9 konwencji z Aarhus, zawierający bardziej kompleksową regulację niż art. 10a dyrektywy OOŚ, jest stosowany w Belgii, a Trybunał dokonując wykładni nie może interpretować tego ostatniego przepisu w sposób szerszy niż pierwszego.

47. W moim przekonaniu same te zarzuty nie są istotne dla sprawy. Nie ma wątpliwości, że Conseil d'État wnosi o wydanie orzeczenia dotyczącego znaczenia art. 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy OOŚ dla sytuacji procesowej związanej z wniesionymi do niego skargami. Takie orzeczenie umożliwi mu podjęcie decyzji na temat dalszego sposobu postępowania z tymi skargami. Z tego względu pytania mają znaczenie dla wyniku postępowań zawisłych przed Conseil d'État.

Acte clair

48. Rząd belgijski podnosi, że zarówno tekst konwencji z Aarhus, jak i dyrektywa OOŚ są jasne, a nadto, że sporne przepisy nie wymagają wykładni Trybunału. Doktryna acte clair stała zatem na przeszkodzie skutecznemu złożeniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Conseil d'État.

49. W moim przekonaniu dotychczasowe postępowanie w wystarczający sposób wykazało, że przepisy te nie są w pełni jasne w zakresie ich zastosowania do spraw zawisłych przed sądem krajowym. Jednakże niezależnie od tego, czy uznaje się je za wystarczająco jasne czy też nie, powołanie się na doktrynę acte clair nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Sąd krajowy może powołać się na tę doktrynę, uzasadniając swoją odmowę co do wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi, wskazując, że odpowiedź na dane pytanie jest już wystarczająco jasna [23]. Doktryna ta nie może jednak stanowić dla Trybunału podstawy odmowy udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. Jeżeli sąd ostatniej instancji uzna, że przepisy z zakresu prawa Unii są niejasne, nie tylko ma prawo, ale i obowiązek zwrócić się ze stosownym wnioskiem. Wówczas Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia [24]. Jednakże, jeżeli odpowiedź nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości, Trybunał może podjąć decyzję, wydając postanowienie z uzasadnieniem zgodnie z art. 104 § 3 akapit drugi jego regulaminu postępowania. W niniejszym postępowaniu Trybunał zdecydował natomiast, że zadane pytania zasługują na rozpatrzenie przez wielką izbę.

Dotychczasowe orzecznictwo

50. Rząd belgijski podnosi, że odpowiedzi na pytania A i B.1 można wywieść z wyroku w sprawie WWF i in. [25].

51. Jednakże, tak samo jak to ma miejsce odnośnie do doktryny acte clair i ten zarzut jest niezwiązany z kwestią dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Sąd krajowy, nawet taki, którego orzeczenia są niezaskarżalne, nie może wprawdzie zostać uznany za *zobowiązany*

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 14 wyrok w sprawie CILFIT, pkt 16.

24 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 Asemfo, Zb.Orz. s. I-2999, pkt 30.

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 22, pkt 55–63.

do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w zakresie kwestii, które można wywieźć z dotychczasowego orzecznictwa, ale też nie można mu tego *zakazać*. W takim przypadku Trybunał może podjąć decyzję wydając postanowienie z uzasadnieniem zgodnie z art. 104 § 3 akapit pierwszy jego regulaminu postępowania. Jak to zostało już podkreślone, w niniejszym postępowaniu zdecydował on natomiast, że zadane pytania zasługują na rozpatrzenie przez wielką izbę. Ponadto, jak zostanie wyjaśnione w moich rozważaniach na temat samych pytań, uważam, że odpowiedzi *nie można* wywieźć z wyroku w sprawie WWF i in.

Wniosek dotyczący dopuszczalności

52. Z powyższych względów uważam, że nie istnieje żadna przeszkoda dla uznania dopuszczalności pytań prejudycjalnych wniesionych przez Conseil d'État.

Co do istoty

Pytanie A

53. Zgodnie z art. 1 ust. 5 dyrektywa OOŚ nie ma zastosowania do „przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym". Conseil d'État dąży do wyjaśnienia znaczenia tego przepisu w przypadku, gdy najpierw organ administracyjny wydaje zezwolenie na inwestycję, a następnie właściwy organ ustawodawczy zatwierdza ją w drodze wydanego przez siebie dekretu, którego treść stwierdza (jedynie), że „wykazane zostały nadrzędne względy interesu ogólnego".

54. Pytanie to zawiera w sobie dwa inne pytania zadane w sposób dorozumiany. Po pierwsze, czy w przypadku, gdy dekret wydany jest przez ustawodawcę jako akt ustawodawczy, oznacza to samo przez się, że objęty jest on wyłączeniem, o którym mowa w art. 1 ust. 5? Po drugie i a contrario, czy sąd krajowy ograniczony jest wyłącznie do badania brzmienia takiego aktu w celu określenia, czy wyłączenie, o którym mowa w art. 1 ust. 5, ma zastosowanie, czy też uprawniony jest do ustaleń w szerszym zakresie obejmujących sam sposób przeprowadzenia procesu ustawodawczego.

Cel art. 1 ust. 5

55. Celem dyrektywy OOŚ, uwzględniając późniejsze zmiany dostosowujące jej brzmienie do konwencji z Aarhus, jest usprawnienie

procesu podejmowania decyzji przez organy administracyjne [26]. Dla osiągnięcia tego celu istotnym czynnikiem, który wprowadza ona do tego procesu, jest udział społeczeństwa. Innymi słowy, dyrektywa OOŚ promuje bezpośredni udział społeczeństwa w administracyjnym procesie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska naturalnego państwa członkowskiego.

56. Jednakże czynnik udziału społeczeństwa występuje również w sytuacji, gdy decyzja podejmowana jest w toku procesu ustawodawczego. Władza ustawodawcza składa się z przedstawicieli społeczeństwa wybranych w sposób demokratyczny. W przypadku gdy proces podejmowania decyzji ma miejsce przed takim organem, udział społeczeństwa jest wprawdzie pośredni, ale mimo to reprezentatywny.

57. Biorąc pod uwagę powyższe, przejdę do bliższego omówienia art. 1 ust. 5.

Brzmienie art. 1 ust. 5

58. Artykuł 1 ust. 5 stanowi: „Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, ponieważ cele tej dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym".

59. Sedno sprawy tkwi w niejasnym powiązaniu z jednej strony wyłączenia przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, a z drugiej osiągnięcia celów dyrektywy w procesie ustawodawczym. Skutkiem tej niejasności jest możliwość dwojakiej wykładni.

60. Zgodnie z jednym sposobem wykładni istniałoby domniemanie, że proces ustawodawczy automatycznie zapewnia osiągnięcie celów dyrektywy OOŚ. Zatem gdyby szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, sąd krajowy obowiązany byłby przyjąć, że akt ten automatycznie realizuje te cele.

61. Zgodnie z innym sposobem wykładni przepis należałoby interpretować jako ustanawiający przesłankę: dyrektywa OOŚ nie ma zastosowania do przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego, *pod warunkiem że* cele tej dyrektywy są osiągane w procesie ustawodawczym. Taka wykładnia nakładałaby na ustawodawcę obowiązek osiągnięcia celów dyrektywy OOŚ (łącznie z dostarczeniem informacji) w procesie podejmowania decyzji, zanim przedsięwzięcie mogłoby zostać uznane za objęte

26 — Zobacz preambuły do dyrektywy 2003/35 i samej konwencji z Aarhus.

wyłączeniem, o którym mowa w art. 1 ust. 5. Wykładnia taka rodziłaby dodatkowe pytanie o to, do czego konkretnie byłby zobowiązany ustawodawca, aby zapewnić osiągnięcie tych celów dyrektywy.

62. Żadna z tych wykładni nie jest wolna od wad. Skutkiem pierwszej może być zbytnie rozszerzenie zakresu aktów ustawodawczych wyłączonych spod zastosowania dyrektywy, która ma przecież na celu zapewnienie usprawnienia procesu podejmowania decyzji w sprawach dotyczących środowiska. W efekcie może powstać sytuacja, że nawet gdy przedsięwzięcie administracyjne zostanie ukryte pod płaszczykiem najmarniejszego aktu ustawodawczego, wyłączenie i tak będzie mieć zastosowanie. Przyjęcie drugiej wykładni może skutkować zwiększeniem się aktywności procesowej, co może prowadzić do niepewności odnośnie do dokładnych obowiązków ciążących na ustawodawcy w sprawach dotyczących środowiska naturalnego. W ekstremalnej postaci mogłaby ona praktycznie pozbawić znaczenia samo wyłączenie, gdyż ustawodawca musiałby spełniać te same wymogi proceduralne co organ administracyjny.

Wyroki w sprawie WWF i in. oraz w sprawie Linster

63. Trybunał miał już okazję dwukrotnie rozważać znaczenie art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ.

64. W wyroku w sprawie WWF i in. [27] Trybunał stwierdził, że art. 1 ust. 5 „wyłącza przeprowadzanie procedury oceny w stosunku do przewidzianych w dyrektywie przedsięwzięć, jeżeli spełnione są dwa warunki. Pierwszy z nich wymaga, aby szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia zostały zatwierdzone przez szczególny akt ustawodawczy, a drugi, aby cele dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, były osiągane w procesie ustawodawczym" [28].

65. Następnie Trybunał stwierdził wyraźnie w odniesieniu do pierwszego kryterium, że „jeżeli prawo wykonawcy do realizacji przedsięwzięcia wynika z aktu ustawodawczego, a nie z decyzji właściwych organów, akt taki musi być szczegółowy oraz wykazywać te same cechy charakterystyczne co zezwolenie na inwestycję określone w art. 1 ust. 2 dyrektywy" [29]. Aby spełnić tę przesłankę, *„akt powinien szczegółowo określać przedsięwzięcie*, to jest w sposób dostatecznie precyzyjny i ostateczny, oraz zawierać, tak jak zezwolenie na inwestycję, w następstwie ich rozważenia przez ustawodawcę, *wszystkie elementy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko"* [30].

66. W sposób bardziej bezpośredni Trybunał określił, jak należy rozumieć treść drugiego warunku (zgodnie z którym „cele dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym"),

27 — Wyżej wymieniony w przypisie 22.
28 — Punkt 57 wyroku.
29 — Punkt 58 wyroku.
30 — Punkt 59 wyroku, podkreślenie moje.

stwierdzając: „Wyłącznie spełnienie [wymogów wynikających z pierwszego warunku] pozwala na osiągnięcie w procesie ustawodawczym celów, o których mowa w drugim warunku" (co w pewnym stopniu powoduje powiązanie tych dwóch warunków). Jednakże Trybunał także wskazał jasno, co *nie* jest możliwe do zaakceptowania: „W przypadku gdy szczególny akt ustawodawczy, który zatwierdza dane przedsięwzięcie, nie zawiera *elementów określonego przedsięwzięcia, które mogą być istotne z punktu widzenia oceny jego oddziaływania na środowisko,* cele dyrektywy zostają naruszone, ponieważ *przedsięwzięcie może otrzymać pozwolenie na realizację bez uprzedniej oceny jego skutków wywieranych na środowisko*, mimo że mogą być one znaczące" [31].

67. W wyroku w sprawie Linster [32] Trybunał na wstępie potwierdził, że „użyte w art. 1 ust. 5 dyrektywy zwroty »szczególny akt ustawodawstwa krajowego« oraz »przedsięwzięcie« powinny być interpretowane w sposób autonomiczny" [33], oraz że „wykładnia art. 1 ust. 5 dyrektywy powinna uwzględniać cele dyrektywy oraz fakt, że skoro wprowadza on ograniczenie w zastosowaniu dyrektywy, to jego wykładnia musi być ścisła [34]". Następnie Trybunał podkreślił, jakie jest uzasadnienie wyłączenia, o którym mowa w art. 1 ust. 5: „w przypadku gdy cele dyrektywy, łącznie z dostarczeniem informacji, są osiągane w procesie ustawodawczym, do takich przedsięwzięć dyrektywa nie ma zastosowania [35]" (to jest, zgodnie z moim rozumieniem, ponieważ w takich okolicznościach dyrektywa nie wymaga zastosowania).

68. Następnie Trybunał wyjaśnił (bardziej szczegółowo niż w wyroku w sprawie WWF i in.) stosunek między podstawowymi celami dyrektywy OOŚ a poziomem informacji, który powinien posiadać ustawodawca:

„Z art. 2 ust. 1 jasno wynika, że podstawowym celem dyrektywy jest, aby przedsięwzięcia, które mogą powodować znaczące skutki dla środowiska, w *szczególności* ze względu na ich charakter, rozmiar lub lokalizację, podlegały ocenie, w odniesieniu do ich skutków, przed udzieleniem pozwolenia.

Zgodnie z motywem szóstym dyrektywy ocena ta musi być przeprowadzona na podstawie odpowiednich informacji dostarczonych przez wykonawcę, które mogą być uzupełniane przez władze i obywateli zainteresowanych danym przedsięwzięciem.

31 — Punkt 60, podkreślenie moje.

32 — Wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98 Linster, Rec. s. I-6917.

33 — Punkt 44.

34 — Punkt 49.

35 — Punkt 51.

Zatem wyłącznie wtedy gdy ustawodawca ma dostęp do informacji równoznacznych z tymi, które byłyby przedstawione właściwej władzy w zwykłej procedurze zatwierdzenia przedsięwzięcia, można zasadnie przyjąć, że cele dyrektywy zostały osiągnięte w procesie ustawodawczym" [36].

69. Trybunał zakończył swoją analizę przypomnieniem, że art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ wymaga, aby dany akt ustawodawczy był „szczególnym aktem przyjmującym szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia. Samo jego brzmienie powinno wykazywać, że cele dyrektywy zostały osiągnięte w stosunku do danego przedsięwzięcia". Ponadto „nie można uznać, że szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia są przyjęte przez akt prawny w rozumieniu art. 1 ust. 5 dyrektywy, jeżeli akt prawny nie zawiera elementów niezbędnych do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko", czego ustalenie w okolicznościach konkretnej sprawy należy do sądu krajowego [37].

70. Dochodząc do tego punktu, zatrzymajmy się, aby przedstawić pierwszą ocenę.

71. W wyrokach w sprawie WWF i in. oraz w sprawie Linster Trybunał ustanowił dwa warunki, których łączne spełnienie jest niezbędne, aby akt ustawodawczy objęty został wyłączeniem, o którym mowa w art. 1 ust. 5, i wskutek tego pozostawał poza zakresem zastosowania dyrektywy OOŚ. Pierwszy wymaga, by szczegółowe rozwiązania przedsięwzięcia zostały określone w szczególnym akcie ustawodawczym, który powinien określać w sposób dostatecznie precyzyjny i ostateczny wszystkie elementy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko. Zgodnie z drugim, aby cele dyrektywy OOŚ w zakresie ochrony środowiska naturalnego zostały osiągnięte, ustawodawca powinien mieć dostęp do informacji równoznacznych z tymi, które byłyby przedstawione właściwemu organowi w zwykłej procedurze zatwierdzenia przedsięwzięcia, a także powinien je rozważyć w toku procesu ustawodawczego, co ma umożliwić mu przeprowadzenie wymaganej oceny oddziaływania na środowisko. Te dwa warunki łącznie nazwę „podwójnym testem na skuteczność ustawodawczą".

72. Ten podwójny test przemawia wyraźnie za wykładnią art. 1 ust. 5, zgodnie z którą zastosowanie tego przepisu uwarunkowane jest uprzednim osiągnięciem celów dyrektywy OOŚ w procesie ustawodawczym, a nie za przyjęciem, że zawiera on domniemanie, iż są one w takim procesie osiągane. Trybunał wskazał, że przedmiotem jego uwagi jest to, czy udział społeczeństwa, do którego zapewnienia dąży dyrektywa OOŚ, jest w rzeczywistości osiągany w procesie ustawodawczym.

36 — Punkty 52–54.
37 — Punkty 56–58.

Zastosowanie dotychczasowego orzecznictwa w niniejszej sprawie

73. Wyroki w sprawie WWF i in. oraz w sprawie Linster wyznaczają ramy oceny, którą powinny przeprowadzać sądy krajowe. Ponadto, co do zasady, ramy te można zastosować w niniejszych sprawach w drodze analogi (raczej zatwierdzanie przedsięwzięć administracyjnych ex post przez ustawodawcę niż udzielanie ex ante prawa na wykonanie przedsięwzięć) niezależnie od zmian, które dyrektywa 2003/35 wprowadziła do dyrektywy OOŚ (wzmocniła przepisy wymagające udziału społeczeństwa, głównie przez dodanie art. 10a dotyczącego dostępu do procedury odwoławczej przed sądem, nie zmieniając jednocześnie celów dyrektywy OOŚ).

74. Uwzględniając pobieżnie uwagi w wyrokach w sprawie WWF i in. oraz w sprawie Linster, względnie łatwo jest odpowiedzieć na pierwsze pytanie Conseil d'État. Dekret z dnia 17 lipca 2008 r., który powinien „szczegółowo określać przedsięwzięcie, to jest w sposób dostatecznie precyzyjny i ostateczny, oraz zawierać, tak jak zezwolenie na inwestycję, w następstwie ich rozważenia przez ustawodawcę, wszystkie elementy przedsięwzięcia istotne z punktu widzenia oceny oddziaływania na środowisko" [38], w ogóle tego nie czyni. Nie zawiera on „elementów niezbędnych do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko", a „samo jego brzmienie" nie „wykaz[uje], że cele dyrektywy zostały osiągnięte w stosunku do danego przedsięwzięcia" [39]. Odpowiednie przepisy dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. stanowią raczej tylko, że zatwierdzają decyzję administracyjną podjętą wcześniej w stosunku do serii przedsięwzięć, odnośnie do których „wykazane zostały nadrzędne względy interesu ogólnego".

75. Jak dotąd, wszystko wydaje się być w porządku, jednakże uważam, że zastosowanie art. 1 ust. 5 dyrektywy nie może zależeć tylko od tego, czy podmiot sporządzający projekt aktu ustawodawczego był na tyle zręczny i dobrze poinformowany, by dopilnować, aby brzmienie projektu było w pełni zgodne z powyżej opisanymi uwagami Trybunału. Gdyby wyłącznie to miało znaczenie, to nawet przedsięwzięcie, które nie było przedmiotem wystarczającej debaty ustawodawcy, mogłoby dzięki odpowiednio dobranemu brzmieniu przejść satysfakcjonująco proces weryfikacji. Również odwrotnie, przedsięwzięcie poddane wystarczającej debacie, mogłoby nie spełniać wymagań testu na wyłączenie zastosowania dyrektywy OOŚ na podstawie art. 1 ust. 5 jedynie z tej przyczyny, że zasady techniki legislacyjnej w tym państwie członkowskim nie hołdują „obciążaniu" aktu ustawodawczego taką ilością szczegółów.

76. Ponadto, według mnie, omawianie projektu w procesie ustawodawczym będzie często (jeżeli nie zawsze) poprzedzone większą

38 — Wyrok w sprawie WWF i in., pkt 59.

39 — Wyrok w sprawie Linster, pkt 56, 57.

lub mniejszą aktywnością administracyjną zmierzającą do przygotowania podstaw do późniejszej debaty. Jeżeli mam rację, to akta sprawy przedkładane ustawodawcy w celu podjęcia decyzji nie muszą koniecznie zawierać dokładnie takich samych informacji, udzielonych w tak samo szczegółowym stopniu, jakie byłyby przedmiotem badania w toku postępowania o charakterze wyłącznie administracyjnym. Wobec tego będą one, albo też nie będą, zawierać „informacj[e] równoznaczny[e] z tymi, które byłyby przedstawione właściwej władzy w zwykłej procedurze [tj. administracyjnej] zatwierdzenia przedsięwzięcia" (drugi człon podwójnego testu).

77. Niniejsze odesłania prejudycjalne dają wielkiej izbie możliwość zrewidowania i wyjaśnienia uwag poczynionych w wyrokach w sprawie WWF i in. oraz w sprawie Linster.

78. Jako punkt wyjścia rozważań przyjmę pomocne spostrzeżenie rzecznika generalnego Légera dotyczące sprawy Linster: „Przewidując wyjątek dla spraw, gdy przedsięwzięcie zostaje zatwierdzone w drodze aktu ustawodawczego, prawodawca wspólnotowy nie miał na celu ustanowienia formalnego kryterium umożliwiającego państwom członkowskim wyłączenie w stosunku do takiego przedsięwzięcia obowiązku oceny jego oddziaływania na środowisko oraz obowiązku udzielenia informacji i przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, wyłącznie ze względu na charakter aktu i status władzy, która go uchwaliła. Jedynie akty ustawodawcze dające te same gwarancje, które byłyby wymagane przepisami dyrektywy, pozostają poza zakresem zastosowania dyrektywy OOŚ" [40].

79. Zgadzam się z tym. W dyrektywie OOŚ nie chodzi o formalizm. Ma ona na uwadze zapewnienie efektywnych procedur oceny oddziaływania na środowisko w stosunku do wszystkich większych przedsięwzięć oraz, w jej znowelizowanej postaci, zagwarantowanie właściwego udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji. Tam, gdzie proces ustawodawczy przebiega standardowo i prawidłowo, daje on – poprzez działania demokracji przedstawicielskiej – takie same gwarancje jak te, które byłyby wymagane przepisami dyrektywy OOŚ.

80. Jest oczywiste, że proces badania przeprowadzany przez ustawodawcę może przebiegać odmiennie od tego przewidzianego w art. 5–10 dyrektywy OOŚ. Sądy krajowe nie mają obowiązku zapewnienia, aby ustawodawca przeprowadzał dokładnie taką samą procedurę, jaka byłaby wymagana od organu administracyjnego dokonującego oceny takiego samego przedsięwzięcia.

40 — W pkt 114 niniejszej opinii.

Raczej powinny one brać pod rozwagę to, czy proces ustawodawczy przebiegał prawidłowo i właściwie.

81. Aby sąd krajowy mógł to skutecznie rozważyć, powinien kierować się czymś więcej, niż tylko brzmieniem dekretu.

82. Trybunał już wskazał, że jeżeli akt ustawodawczy pozostawia ukończenie oceny istotnych aspektów przedsięwzięcia do oddzielnego postępowania *po* formalnym zatwierdzeniu aktu (sprawa WWF i in.), albo jeśli pozostawia nierozstrzygnięte pewne główne aspekty przedsięwzięcia, jak ostateczny przebieg autostrady (sprawa Linster), to taki akt ustawodawczy nie podlega wyłączeniu przewidzianemu w art. 1 ust. 5. Moim zdaniem, podstawowym uzasadnieniem obu orzeczeń jest to, że w takich okolicznościach nie można rozsądnie twierdzić, iż organ ustawodawczy rozważył wszystkie elementy niezbędne do oceny ewentualnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Ponieważ proces ustawodawczy nie przebiegał właściwie, podjęty akt nie spełnia celów uzasadniających zastosowanie wyłączenia. Natomiast gdy proces ustawodawczy przebiega właściwie, powinno być dopuszczalne zastosowanie do aktu ustawodawczego wyłączenia, gdyż jest to zgodne z zamierzeniami projektodawców konwencji z Aarhus oraz podmiotów, które implementowały tę konwencję do prawa Unii za pośrednictwem zmienionej dyrektywy OOŚ.

83. Jeżeli – jak proponuję – niezbędne jest oparcie się na kryterium funkcjonalności, aby uniknąć formalizmu i nadać postanowieniu o wyłączeniu przewidzianemu w art. 1 ust. 5 spójne realne znaczenie, to powstaje pytanie, jak ocenić, czy proces ustawodawczy przebiegał właściwie.

84. Moim zdaniem, aby ocenić, czy tak się stało w jakimkolwiek konkretnym przypadku, sąd krajowy powinien zbadać następujące aspekty:

a) dane wejściowe: czy informacje przedłożone ustawodawcy były na tyle wystarczająco szczegółowe i treściwe, że umożliwiły ustawodawcy przeprowadzenie oceny ewentualnego oddziaływania proponowanego przedsięwzięcia na środowisko?

b) proces ustawodawczy: czy zachowana została odpowiednia procedura, a czas na przygotowanie oraz na debatę był na tyle wystarczający, aby można było przyjąć konkluzję, że wybrani przez naród

przedstawiciele mieli możliwość należytego zbadania i omówienia proponowanego przedsięwzięcia?

c) dane wyjściowe: czy przyjęty akt ustawodawczy (z uwzględnieniem materiałów pomocniczych, do których wyraźnie nawiązuje, jeżeli jest taka potrzeba) wyraźnie określa, co zostaje zatwierdzone oraz jakie wprowadza się ograniczenia i obowiązki?

85. Taki proces ustawodawczy może (jak to ma miejsce w niniejszej sprawie) wiązać się z tym, że ustawodawca oprze się na pracach prowadzonych wcześniej przez organ administracyjny.

86. W takim przypadku sąd krajowy będzie musiał następnie przede wszystkim stwierdzić, czy przedsięwzięcie zostało już zatwierdzone (w toku administracyjnego postępowania), zanim trafiło do ustawodawcy, czy też rzeczywiście zostało ono rozważone i zatwierdzone na etapie późniejszego procesu ustawodawczego. Ponownie uważam, że sąd krajowy, oceniając przebieg każdej poszczególnej sprawy, powinien zwracać uwagę raczej na treść niż na formę.

87. Mówiąc w skrócie, jeżeli ustawodawca posiada niezbędne materiały i wypełnia prawidłowo i skutecznie swoje demokratyczne funkcje, cele zmienionej dyrektywy OOŚ zostaną osiągnięte w procesie ustawodawczym. Z tego względu zgoda na wyłączenie zastosowania dyrektywy OOŚ, o którym mowa w art. 1 ust. 5, w odniesieniu do takiego procesu ustawodawczego nie tworzy jakiejkolwiek luki w przewidzianej dyrektywą ochronie.

88. Natomiast proces ustawodawczy, który jedynie zapewnia formalną akceptację wcześniejszego postępowania administracyjnego, w którym podjęte zostały wszystkie stosowne decyzje, nie będzie zapewniał tych samych środków zabezpieczających, które wymagane są przepisami dyrektywy OOŚ. Z tego względu nie powinien on korzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 1 ust. 5.

89. Takie podejście, moim zdaniem, łączy w sobie poszanowanie teleologii konwencji z Aarhus oraz zmienionej dyrektywy OOŚ z poszanowaniem zamierzeń projektodawcy – odnośnie do obu tych aktów prawnych – aby postanowienie o wyłączeniu dotyczyło decyzji odnoszących się do środowiska, które przyjmowane są przez ustawodawcę, a nie organ administracyjny.

Pytania B.1, B.2 i B.3

90. W pytaniu B.1 Conseil d'État zmierza do ustalenia, czy z art. 1, 5, 6, 7, 8 i 10a dyrektywy OOŚ sprzeczne jest uregulowanie, w którym pozwolenie na zrealizowanie przedsięwzięcia, w przypadku którego wymagane jest przeprowadzenie OOŚ, jest wydawane w drodze aktu ustawodawczego, który nie jest zaskarżalny w procedurze odwoławczej przed sądem, pozwalającej zakwestionować materialną i proceduralną legalność odpowiedniej decyzji. Jednakże w świetle brzmienia i sensu przytoczonych przepisów uważam, że sąd odsyłający w istocie zapytuje, czy biorąc pod uwagę art. 1 (a w szczególności art. 1 ust. 5), art. 10a dyrektywy OOŚ wymaga, aby była dostępna procedura odwoławcza przed sądem pozwalająca na weryfikację materialnej i proceduralnej zgodności z art. 5, 6, 7 i 8 aktu ustawodawczego przyznającego pozwolenie na zrealizowanie przedsięwzięcia, w przypadku którego wymagane jest przeprowadzenie OOŚ.

91. Pytania B.2 i B.3 dotyczą w przeważającej mierze tego, czy art. 9 konwencji z Aarhus lub art. 10a dyrektywy OOŚ nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem pozwalającej na weryfikację legalności decyzji, aktów lub zaniechań w każdej kwestii z zakresu przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na realizację przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest OOŚ.

92. Zatem pytanie A ma na uwadze ustalenie, czy dyrektywę OOŚ stosuje się do takiej procedury, jaka stanowi przedmiot niniejszych rozważań, a trzy pytania oznaczone literą B dotyczą w szczególności możliwości sądowej kontroli tej procedury oraz dotykają, w sposób dorozumiany, potencjalnych problemów związanych z sytuacją, gdy kilka sądów będzie właściwych do kontroli legalności różnych etapów tej procedury.

93. Patrząc pobieżnie, bardzo łatwo jest odpowiedzieć na te pytania.

94. Odnosząc się do pytania B.1, przede wszystkim niewątpliwe jest, iż dyrektywa OOŚ nie ma zastosowania do „przedsięwzięć, których szczegółowe rozwiązania zostały przyjęte przez szczególny akt ustawodawstwa krajowego". W konsekwencji żaden z materialnych przepisów dyrektywy nie może wymagać jakiegokolwiek rodzaju kontroli sądowej pozwoleń przyjętych przez akt, który obejmuje powyższa definicja. Kwestia, czy szczególny akt objęty jest powyższą definicją, stanowi przedmiot pytania A i w tym kontekście się do niej odnoszę. Jeżeli akt nie jest objęty tą definicją, uregulowania w zakresie

dostępu do procedury odwoławczej przed sądem zawarte są w art. 10a.

95. Odpowiedź na pytania B.2 i B.3, które nie dotyczą aktów ustawodawczych, jest jeszcze prostsza. Wypływa ona z brzmienia art. 9 konwencji z Aarhus i art. 10a dyrektywy OOŚ, gdyż to właśnie te przepisy nakładają na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do procedury odwoławczej przed sądem pozwalającej na weryfikację legalności decyzji, aktów lub zaniechań, objętych zakresem tych instrumentów, w każdej kwestii z zakresu przepisów prawa materialnego, jak i przepisów proceduralnych regulujących wydawanie pozwoleń na przedsięwzięcia, w przypadku których wymagana jest OOŚ.

96. Niezależnie od tego należy zaznaczyć, w myśl uwag rządu belgijskiego oraz Komisji, że brzmienie tych przepisów pozwala państwom członkowskim na wcale nie małą swobodę w realizacji określonych w nich celów. Szereg aspektów pozostawiono do ustalenia według prawa krajowego, włączając w to treść pewnych pojęć, etap, na którym powinno być możliwe zaskarżenie, oraz charakter organu uprawnionego do rozpoznania skargi.

97. Jednakże te proste odpowiedzi, nawet w powiązaniu z moją analizą dotyczącą pytania A, nie rozwiązują zasadniczych problemów, które Conseil d'État ma na uwadze. Szczegółowe uregulowania w przedmiocie odnośnych kompetencji Conseil d'État i Cour constitutionnelle nie zostały w całości przedstawione Trybunałowi (mimo iż rząd belgijski przedłożył istotne informacje). Jednakże zasadniczo wydaje się, iż Conseil d'État nie jest właściwy do kontroli sądowej aktów ustawodawczych takich jak dekret z dnia 17 lipca 2008 r., a Cour constitutionnelle, mimo że taka właściwość mu przysługuje, niekoniecznie może być właściwy w zakresie weryfikacji zgodności tych aktów z konwencją z Aarhus lub dyrektywą OOŚ, w przeciwieństwie do jego uprawnienia do weryfikacji ich zgodności z normami i zasadami konstytucyjnymi. Jeżeli tak wygląda stan rzeczy albo jeżeli wchodzi w grę porównywalna sytuacja, to powstaje pytanie o możliwą lukę w zakresie właściwości, która byłaby niezgodna z którymś z tych instrumentów.

98. W szczególności, jeżeli sąd taki jak Conseil d'État nie jest uprawniony do zbadania takiego aktu jak dekret z dnia 17 lipca 2008 r., w celu ustalenia jego ważności w świetle konwencji z Aarhus lub dyrektywy OOŚ, to czy powinna przysługiwać mu właściwość do zbadania takiego aktu w celu ustalenia, czy akt ten objęty jest wyłączeniem przysługującym aktom ustawodawczym, przy założeniu,

że istotna treść stanowiąca przedmiot badania jest taka sama w obu przypadkach? A jeśli odpowiedź jest przecząca, to czy jakiś inny sąd, taki jak Cour constitutionnelle, powinien być właściwy do zbadania zgodności aktu z konwencją z Aarhus i dyrektywą OOŚ?

99. Należy w tym miejscu pamiętać o dwóch zasadniczych kwestiach. Po pierwsze, nie należy do Trybunału wskazywanie, jakie przepisy powinny mieć zastosowanie w państwie członkowskim, chyba że uregulowania dotyczące właściwości przewidziane są w prawie Unii, a to w niniejszej sprawie oczywiście nie zachodzi. Po drugie, aby zapewnić osiągnięcie celów w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co najmniej jeden sąd powinien być uprawniony do rozpoznania skargi na szczególny akt ustawodawstwa krajowego na takiej podstawie, że nie jest on objęty wyłączeniem przewidzianym w art. 2 konwencji z Aarhus lub art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ.

100. Z tego punktu widzenia wydaje się niewątpliwe, że jeżeli zgodnie z belgijskimi normami kompetencyjnymi Cour constitutionnelle jest właściwy do rozstrzygnięcia, czy dekret z dnia 17 lipca 2008 r. stanowi „szczególny akt ustawodawstwa krajowego" w rozumieniu art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ, stosownie do wykładni Trybunału, i nawet jeżeli wyłącznie ten sąd jest właściwy, nie występuje wówczas żadna luka w zakresie właściwości, a cele art. 10a dyrektywy (oraz art. 9 konwencji z Aarhus) są realizowane w stopniu wystarczającym – zakładając, że w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie sąd rozpoznający skargę na odnośne pozwolenia administracyjne jest w stanie uzyskać orzeczenie Cour constitutionnelle w tej kwestii. Z treści postanowienia odsyłającego wynika, że tego typu postępowanie prejudycjalne jest dostępne.

101. Gdyby jednak właściwość Cour constitutionnelle była ograniczona na przykład do weryfikacji zgodności z zasadami konstytucyjnymi i nie obejmowała rozstrzygania, czy dany akt ustawodawczy objęty jest definicją z art. 1 ust. 5 dyrektywy OOŚ, wówczas Conseil d'État powinien mieć możliwość zbadania tej kwestii i ewentualnie pominięcia przepisów dekretu z dnia 17 lipca 2008 r. i wydania orzeczenia w przedmiocie materialnej i proceduralnej legalności samych pozwoleń administracyjnych [41].

41 — W celu zapoznania się z porównywalną, choć nie taką samą sytuacją procesową, zob. np. wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629 i z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. I-2433.

Wnioski

102. W świetle powyższych rozważań uważam, że w odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Conseil d'État Trybunał powinien orzec, co następuje:

„A. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, wyłącza z zakresu zastosowania tej dyrektywy tylko takie akty ustawodawcze, w których cele dyrektywy zostały zrealizowane co do istoty przez organ ustawodawczy.

W przypadku gdy przed sądem krajowym wszczęto postępowanie kwestionujące pozwolenia administracyjne na przedsięwzięcia podlegające przepisom dyrektywy 85/337, a w następnej kolejności decyzje te zostały zatwierdzone aktem ustawodawczym, w celu stwierdzenia, czy cele dyrektywy zostały zrealizowane, niezbędne jest rozpatrzenie nie tylko brzmienia danego aktu, ale również istoty procedury ustawodawczej – w szczególności informacji, które były dostępne władzy ustawodawczej, oraz analizy, której one podlegały. Jeżeli cele te nie zostały zrealizowane, sąd krajowy powinien pominąć akt ustawodawczy i zbadać legalność decyzji administracyjnych jako takich.

B. ”W kontekście takiego postępowania art. 10a dyrektywy 85/337 i art. 9 konwencji z Aarhus wymagają, aby właściwy sąd był w stanie ustalić – albo we własnym zakresie, albo poprzez odesłanie do innego sądu, któremu przysługuje odpowiednia właściwość – czy akt ustawodawczy podlega wyłączeniu z zakresu zastosowania obu tych instrumentów ze względu na osiągnięcie wspomnianych celów w procedurze ustawodawczej.