



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Translation already published on the official website of the Polish Supreme Administrative Court] Permission to re-publish this translation has been granted by the Polish Supreme Administrative Court for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC

© Naczelny Sąd Administracyjny, www.nsa.gov.pl [Tłumaczenie zostało już opublikowane na oficjalnej stronie Naczelnego Sądu Administracyjnego] Zezwolenie na publikację tego tłumaczenia zostało udzielone przez Naczelny Sąd Administracyjny wyłącznie w celu zamieszczenia w bazie Trybunału HUDOC

PIĄTA SEKCJA
**SPRAWA ASSOCIATION BURESTOP 55 I INNI
przeciwko FRANCJI**

(Skarga nr 56176/18 i 5 innych)

WYROK
[wyciąg]

Art 6 ust. 1 (część cywilna) • Dostęp do sądu • Ekologiczna organizacja pozarządowa uznana za pozbawioną legitymacji procesowej do celów zakwestionowania prawidłowości informacji dotyczących gospodarowania odpadami promieniotwórczymi, rozpowszechnianych przez organ publiczny • Art. 6 ust. 1 mający zastosowanie do postępowania o naprawienie szkody poniesionej w wyniku domniemanego nieprzestrzegania prawa do informacji i do udziału w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska • Akredytacja stowarzyszenia dająca mu legitymację procesową • Wykładnia nadmiernie ograniczająca zakres przedmiotu działalności stowarzyszenia poprzez wyłączenie zagrożeń jądrowych

Art. 10 • Wolność otrzymywania informacji • Skuteczna kontrola sądowa treści i jakości informacji dotyczących gospodarowania odpadami promieniotwórczymi, rozpowszechnianych przez organ publiczny, na którym ciąży prawny obowiązek informowania • Zastosowanie art. 10 • Dostęp do informacji mający decydujące znaczenie dla wykonywania przez stowarzyszenia ich prawa do wolności wyrażania opinii • Domniemanie nierzetelnego, niedokładnego lub niewystarczającego charakteru informacji udzielonych przez organ publiczny, kwalifikujące się jako odmowa przekazania informacji

STRASBURG

1 lipca 2021 r.

OSTATECZNY

01/10/2021

Wyrok ten stał się ostateczny na mocy art. 44 ust. 2 Konwencji. Może podlegać korekcie wydawniczej.

W sprawie Association BURESTOP 55 i Inni przeciwko Francji,
Europejski Trybunał Praw Człowieka (piąta sekcja), zasiadając jako izba
w składzie:

Síofra O’Leary, przewodnicząca,
Ganna Yudkivska,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Lətif Hüseyinov,
Jovan Ilievski,
Arnfinn Bårdsen,
Mattias Guyomar, sędziowie,

i Victor Soloveytchik, kanclerz sekcji,

uwzględniając skargi (nr 56176/18, 56189/18, 56232/18, 56236/18, 56241/18 i 56247/18) złożone przeciwko Republice Francuskiej przez stowarzyszenia prawa francuskiego, stowarzyszenie „Burestop 55 – collectif meusien contre l’enfouissement des déchets radioactifs / CDR55” (Burestop 55 ; skarga nr 56176/18), stowarzyszenie mające na celu podnoszenie świadomości społecznej w zakresie niebezpieczeństw związanych z trwałym składowaniem odpadów radioaktywnych (ASODEDRA; skarga nr 56189/18), ruch międzyzrzeszeniowy na potrzeby środowiska naturalnego w Lotaryngii – „Lorraine nature environnement” (MIRABEL-LNE ; skarga nr 56232/18), federacja „Réseau Sortir du nucléaire” (skarga nr 56236/18), stowarzyszenie „Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt” (skarga nr 56241/18) oraz kolektyw przeciwko trwałemu składowaniu odpadów radioaktywnych w departamencie Haute-Marne 52 („CEDRA 52”; skarga nr 56247/18), wystąpiły do Trybunału na podstawie art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) w dniu 22 listopada 2018 r.,

uwzględniając decyzję o przekazaniu skarg do wiadomości francuskiego Rządu („Rząd”),

uwzględniając uwagi stron,

obradując na posiedzeniu zamkniętym rady w dniu 8 czerwca 2021 r.,

wydaje następujący wyrok, który został przyjęty w tym dniu:

WPROWADZENIE

1. Sprawa dotyczy z jednej strony prawa dostępu do sądu, w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji, stowarzyszenia ochrony środowiska, a z drugiej strony prawa do informacji o zagrożeniach dla środowiska, na podstawie art. 10 Konwencji.

STAN FAKTYCZNY

« [Paragrafy 2–47 wyroku pominięto i zastąpiono tłumaczeniem poniższego streszczenia przygotowanego przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Streszczenie stanu faktycznego¹:

[Skarżące stowarzyszenia są sześcioma stowarzyszeniami ochrony środowiska, które sprzeciwiają się projektowi przemysłowego składowiska geologicznego (dalej „projekt”) przeznaczanego do głębokiego trwałego składowania geologicznego na miejscu wysokoaktywnych i długożyciowych odpadów promieniotwórczych pochodzących ze wszystkich francuskich obiektów jądrowych oraz z przetwarzania paliw stosowanych w elektrowniach jądrowych.

W sprawozdaniu podsumowującym badanie geotermalne oparte na wynikach odwiertu w przedmiotowym miejscu organ publiczny ANDRA wskazał, że zasoby geotermalne w skali „strefy transpozycji” są niewielkie i w związku z tym nie istnieje ryzyko wykonania nieumyślnego odwiertu, gdy pamięć o składowaniu w tym miejscu odpadów zostanie utracona. W piśmie skarżące stowarzyszenia bezskutecznie zwróciły się do ANDRA o uznanie, że podając wyżej wspomniane wskazanie, rozpowszechniła błędne i nierzetelne informacje naukowo-technologiczne, a w konsekwencji dopuściła się uchybienia, niezgodnego z jej ustawowym celem informowania.

Skarżące stowarzyszenia wniosły do sądu [*tribunal de grande instance*] skargę przeciwko ANDRA o naprawienie szkody wynikającej z niewykonania obowiązku informowania społeczeństwa. Sąd uznał skargę jednego z nich za niedopuszczalną z powodu braku legitymacji procesowej. Pięć skarg pozostałych skarżących stowarzyszeń zostało rozpoznanych co do istoty i oddalonych].

¹ Źródło: Nota informacyjna na temat orzecznictwa Trybunału nr 253, lipiec 2021 r. (*Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 253/ Juillet 2021*)

CO DO PRAWA

I. POŁĄCZENIE SKARG

2. Zważywszy na podobieństwo przedmiotu skarg Trybunał za stosowne uznaje ich łączne rozpatrzenie w ramach jednego wyroku.

II. W PRZEDMIOCIE DOMNIEMANEGO NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 I ART. 13 KONWENCJI WOBEC STOWARZYSZENIA MIRABEL-LNE

3. Stowarzyszenie MIRABEL-LNE powołało się na naruszenie jego prawa do sądu i prawa do skutecznego środka odwoławczego, wynikające z faktu, że jego skarga o odszkodowanie została uznana za niedopuszczalną z powodu braku legitymacji procesowej oraz z powodu oddalenia przez sąd kasacyjny zarzutu opartego na akredytacji stowarzyszenia na podstawie art. L. 141-1 [francuskiego] kodeksu ochrony środowiska. Stowarzyszenie powołało się na art. 6 ust. 1 i art. 13 Konwencji, z których pierwszy ma następujące brzmienie:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego [...] rozpatrzenia jego sprawy [...] przez [...] sąd [...] przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym [...]”.

A. W przedmiocie dopuszczalności

4. Rząd nie zakwestionował dopuszczalności tej skargi. W szczególności, odwołując się do orzeczenia w sprawie *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox przeciwko Francji* (nr 75218/01, 28 marca 2006 r.), Rząd stwierdził, że nie kwestionuje możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 do postępowania w sprawie odpowiedzialności cywilnej wszczętego przez skarżące stowarzyszenia przed sądem krajowym.

5. Trybunał uważa jednak za konieczne zbadanie z urzędu tej ostatniej kwestii. Trybunał przypomina, że w każdej skierowanej do niego sprawie musi upewnić się co do swojej właściwości w przedmiocie rozpatrzenia skargi, a zatem musi zbadać kwestię swojej właściwości na każdym etapie postępowania, nawet jeśli nie zgłoszono w tym zakresie żadnego sprzeciwu; dotyczy to w szczególności jego właściwości *ratione materiae* (zob. np. *Lacatus przeciwko Szwajcarii*, nr 14065/15, § 52, 19 stycznia 2021 r., oraz *Blečić przeciwko Chorwacji* [WI], nr 59532/00, § 67, ETPC 2006-III).

6. Art. 6 ust. 1 ma zastosowanie w jego aspekcie cywilnym do każdego postępowania krajowego dotyczącego „rozstrzygania” m.in. o jednym lub więcej „praw” o charakterze „cywilnym”, które mogłyby danej osobie przysługiwać. Należy udowodnić, przynajmniej w sposób uzasadniony, że dane „prawo” lub „prawa” są uznane w prawie krajowym. Musi to być

również rzeczywiste i poważne „rozstrzyganie”, które może dotyczyć samego istnienia prawa, jak również jego zakresu lub sposobu wykonywania. Ponadto wynik postępowania musi mieć bezpośredni związek z przedmiotowym „prawem”; luźny związek lub odległe reperkusje nie są wystarczające, aby zastosować art. 6 ust. 1 (zob. np. wspomniane wyżej orzeczenie *Collectif national d’information et d’opposition à l’usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox*).

7. W wyżej wymienionej sprawie *Collectif national d’information et d’opposition à l’usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox*, na którą Rząd słusznie się powołuje, stowarzyszenie ochrony środowiska skarżyło się na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w ramach postępowania o stwierdzenie nieważności dekretu zezwalającego na rozbudowę zakładu produkcji paliw jądrowych. Przed sądem krajowym stowarzyszenie podniosło przede wszystkim, że projekt ten nie został poddany badaniu opinii publicznej ani nie podjęto żadnych działań w celu poinformowania społeczeństwa, co stanowi naruszenie prawa krajowego, prawa Unii Europejskiej i orzecznictwa Trybunału.

8. Badając możliwość zastosowania art. 6 ust. 1 w jego aspekcie cywilnym, Trybunał stwierdził, że podstawowym celem stowarzyszenia była obrona interesu publicznego i – patrząc z tej perspektywy – „rozstrzyganie” w tej kwestii nie dotyczyło „prawa” o charakterze cywilnym, które stowarzyszeniu mogłoby przysługiwać. Trybunał zauważył, że wykładnia ścisła art. 6 ust. 1 prowadziła by zatem do wniosku, że nie ma on zastosowania w przedmiotowym postępowaniu. Uznając jednak w szczególności, że takie podejście nie przystawałoby do realiów dzisiejszego społeczeństwa obywatelskiego, w którym stowarzyszenia odgrywają istotną rolę, zwłaszcza w obronie określonych spraw przed władzami lub sądami krajowymi, szczególnie w dziedzinie ochrony środowiska, Trybunał uznał, że w przypadku gdy stowarzyszenie zarzuca naruszenie art. 6 ust. 1, wspomniane kryteria należy stosować zachowując elastyczność. Trybunał zauważył przy tym, że u podstaw zarzutów skarżącego stowarzyszenia leży kwestia prawa społeczeństwa do informacji i udziału w procesie decyzyjnym przy wydawaniu zezwolenia na działalność stwarzającą zagrożenie dla zdrowia lub środowiska. Następnie Trybunał podkreślił, że organizacje pozarządowe posiadające osobowość prawną są podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i niewątpliwie należą do tego „społeczeństwa”, i zauważył, że zgodnie z konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (ratyfikowanej przez Francję), „»społeczeństwo« oznacza jedną lub więcej osób fizycznych lub prawnych oraz, zgodnie z krajowym ustawodawstwem lub praktyką, ich stowarzyszenia, organizacje lub grupy” (art. 2.4 wspomnianej konwencji).

9. Trybunał stwierdził, że chociaż przedmiotem postępowania była zasadniczo obrona interesu publicznego, to „rozstrzyganie” podniesione

przez skarżące stowarzyszenie miało ponadto wystarczający związek z „prawem”, jakie stowarzyszenie mogło sobie rościć jako osoba prawna, aby nie uznać z urzędu art. 6 ust. 1 Konwencji za niemający zastosowania.

10. Ponadto w świetle tekstów prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej dotyczących „prawa” do informacji i udziału w sprawach dotyczących środowiska oraz zważywszy na obszerny charakter przedstawionego przez sąd krajowy uzasadnienia oddalenia zarzutów skarżącego stowarzyszenia dotyczących naruszenia tych tekstów, Trybunał stwierdził, że można „przynajmniej w sposób uzasadniony” twierdzić, że to „prawo” jest uznawane w prawie krajowym oraz że „rozstrzyganie” jest „rzeczywiste i poważne”. Wreszcie Trybunał uznał, że nie ma wątpliwości, iż postępowanie miało bezpośredni związek z tym „prawem”, a jego „cywilny” charakter wynikał zasadniczo z faktu, że było to prawo, którego każda „osoba” mająca interes mogła indywidualnie dochodzić przed sądami krajowymi. Trybunał stwierdził zatem, że do przedmiotowego postępowania zastosowanie miał art. 6 ust. 1 Konwencji.

11. W niniejszej sprawie skarga wniesiona przez skarżące stowarzyszenia do sądu krajowego miała na celu uzyskanie odszkodowania za szkody wynikające z tego, co skarżące uznały za nienależyte wykonanie zadania informowania społeczeństwa przez krajową agencję ds. gospodarki odpadami promieniotwórczymi (ANDRA) na podstawie art. L. 542-12 ust. 7 kodeksu ochrony środowiska. Podobnie jak we wspomnianej sprawie *Collectif national d’information et d’opposition à l’usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox* u podstaw ich roszczeń leżała kwestia prawa do informacji i udziału w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska. Wynika stąd, że choć podniesione przez skarżące „rozstrzyganie” niezaprzeczalnie miało na celu obronę interesu publicznego, to jednak dotyczyło również uznanego w prawie krajowym „prawa” o charakterze „cywilnym”, które mogły sobie rościć skarżące stowarzyszenia.

12. Trybunał zauważył ponadto, że chociaż skarżące stowarzyszenia występowały wspólnie przed sądami krajowymi, każde z nich wniosło własne roszczenie o zadośćuczynienie za krzywdę, którego w swojej ocenie doznały w wyniku rozpowszechniania przez ANDRA informacji wprowadzających w błąd. Jest to potwierdzeniem ich zamiaru obrony własnego prawa do informacji.

13. W odniesieniu do wagi sporu, w niniejszej sprawie można ją wywnioskować z treści zarzutów dotyczących naruszenia tego prawa przedstawionych przez skarżące stowarzyszenia w ich skargach (zob. np. *Association Greenpeace France przeciwko Francji* (dec.), nr 55243/10, 13 grudnia 2011 r.) oraz, jak w przypadku *Collectif national d’information et d’opposition à l’usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox*, waga ta może wynikać z uzasadnienia przyjętego przez sąd krajowy przy uchylaniu skarg. Ponadto Trybunał nie ma wątpliwości, że postępowanie wszczęte przez skarżące stowarzyszenia, którego celem było uzyskanie odszkodowania za

szkody, jakie miało im wyrządzić nieprzestrzeganie prawa do informacji i udziału w procesie decyzyjnym w sprawach dotyczących środowiska, miało bezpośredni związek z tym prawem.

14. W odniesieniu do możliwości zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji Trybunał dochodzi zatem do takiego samego wniosku jak w wyżej wymienionej sprawie *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif Stop Melox et Mox*.

15. Stwierdzając następnie, że zarzut nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniony ani niedopuszczalny z jakiegokolwiek innego powodu na podstawie art. 35 Konwencji, Trybunał uznaje go za dopuszczalny.

B. Co do istoty

1. Stanowiska stron

16. Stowarzyszenie MIRABEL-LNE podkreśliło, że jego skarga nie dotyczyła ponownego rozpatrzenia przez Trybunał powództwa, które wniosło do sądu krajowego, lecz stwierdzenia, że jego prawo dostępu do sądu zostało naruszone. Stowarzyszenie dodaje, że rzekomo ogólny charakter przedmiotu jego działalności nie może uzasadniać ograniczenia dostępu do sądu: po pierwsze dlatego, że statut stowarzyszenia precyzuje przedmiot jego działalności *ratione materiae* i *ratione loci*; po drugie dlatego, że szkoda, na którą powołano się przed sądem krajowym, dotyczyła elementów objętych tym przedmiotem działalności (ochrona wód, zarówno powierzchniowych, jak i głębinowych, ochrona przed zanieczyszczeniem, w szczególności gleby, oraz zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia). W odniesieniu do uprawnionego celu, na który powołuje się Rząd, stowarzyszenie MIRABEL-LNE uznało, że wypaczenie i naruszenie prawa krajowego nie może być częścią prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Stowarzyszenie dodało, że ograniczenie dostępu, na które się skarżyło, było nieproporcjonalne w świetle wysokiej stawki jego powództwa oraz faktu, że stowarzyszenie otrzymało akredytację na podstawie kodeksu ochrony środowiska. W odniesieniu do tej ostatniej kwestii stowarzyszenie MIRABEL-LNE argumentowało, że stale wskazywało sędziemu krajowemu, że jest zatwierdzone, odnosząc się w szczególności do uwag dotyczących odwołania, w których uściślono, że stowarzyszenie jest „zatwierdzone na mocy [...] art. L. 141-1 kodeksu ochrony środowiska”. Stowarzyszenie dodało, że nie można było przewidzieć, że sąd apelacyjny [cour d'appel] stwierdzi niedopuszczalność jego skargi z powodu braku legitymacji procesowej, w przeciwieństwie do skarg jego współpowodów, zatem dyskusja nad dopuszczalnością jego skargi z powodu legitymacji procesowej pojawiła się dopiero przy wydawaniu wyroku przez sąd apelacyjny. Wreszcie stowarzyszenie podnosi, że podstawa kasacyjna oparta na akredytacji stowarzyszenia miała w istocie charakter czysto prawny, co nie mogłoby podlegać dyskusji, gdyby sąd apelacyjny, który o tej okoliczności

poinformował, należycie wskazał ją w swoim wyroku. Stowarzyszenie twierdza, że do jego ukarania doszło z powodu przeoczenia sądu apelacyjnego.

17. Rząd podniósł na wstępie, że stowarzyszenie MIRABEL-LNE w rzeczywistości dążyło do zakwestionowania zastosowania wobec niego prawa krajowego ani do ponownego rozstrzygnięcia sporu przez Trybunał. Następnie wyjaśnił, że prawo francuskie zezwala stowarzyszeniom na podejmowanie kroków prawnych albo wtedy, gdy są one akredytowane, a więc mają upoważnienie ustawowe, albo wtedy, gdy działają na rzecz interesów zbiorowych, które w sposób jednoznaczny wchodzą w zakres przedmiotu ich działalności. Rząd podnosi, że to ograniczenie prawa dostępu stowarzyszeń do sądu – którego celem jest zapobieganie przeciążeniu sądów i ewentualnym nadużyciom ze strony stowarzyszeń, takim jak wykorzystywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla zysku – niemożność podniesienia przed sądem kasacyjnym nowego zarzutu, mieszanego pod względem stanu faktycznego i prawnego, oraz odmowa dokonania przez ten sąd ponownej oceny stanu faktycznego, zmierzają do realizacji uprawnionego celu, jakim jest prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości. Rząd uznał ponadto, że ograniczenie prawa dostępu, o którym mowa w niniejszej sprawie, nie jest nieproporcjonalne do tego celu, ponieważ z jednej strony nie ma ono charakteru bezwzględnie, ponieważ stowarzyszenie MIRABEL-LNE zachowuje swobodę działania w granicach swojego statutu lub ich zmiany, a z drugiej strony skargi pięciu innych skarżących stowarzyszeń zostały uznane za dopuszczalne. Rząd dodał, że stowarzyszenie MIRABEL-LNE nie może utrzymywać, że jego podstawa kasacyjna oparta na istnieniu akredytacji miała charakter czysto prawny i mogła zostać ustalona dopiero po wydaniu wyroku w apelacji oraz że wbrew temu, co utrzymuje stowarzyszenie, sąd kasacyjny przeprowadził kontrolę uzasadnienia, gdy orzekł, że sąd rozstrzygający spór miał swobodę uznania w przedmiocie oceny legitymacji procesowej.

2. Ocena Trybunału

18. Trybunał przypomina przede wszystkim, że w przypadku, gdy art. 6 ust. 1 ma zastosowanie, jak w niniejszej sprawie (zob. paragrafy 57–60 powyżej), stanowi on *lex specialis* w stosunku do art. 13: jego wymogi obejmujące cały wachlarz gwarancji właściwych postępowaniu sądowemu, są surowsze niż wymogi art. 13, które zostają przez nie wchłonięte. Właściwe jest zatem zbadanie niniejszej skargi wyłącznie na podstawie art. 6 ust. 1 (zob. np. *Ravon i Inni przeciwko Francji*, nr 18497/03, § 27, 21 lutego 2008 r.).

19. Po drugie, skoro zastosowanie ma art. 6 ust. 1, to orzeczenie uznające skargę wniesioną przez stowarzyszenie MIRABEL-LNE do sądu krajowego za niedopuszczalną z powodu braku legitymacji procesowej budzi wątpliwości co do zagwarantowanego w tym przepisie prawa dostępu do sądu.

20. Trybunał przypomina w tym względzie, że prawo dostępu do sądu nie ma charakteru bezwzględne. Może pociągać za sobą dorozumiane ograniczenia – zwłaszcza w odniesieniu do warunków dopuszczalności skargi (zob. np. *L’Erablière A.S.B.L. przeciwko Belgii*, nr 49230/07, § 35, ETPC 2009 (fragmenty)) – ponieważ ze swej natury wymaga regulacji ze strony państwa, która może się zmieniać w czasie i przestrzeni w zależności od potrzeb i zasobów społeczności i jednostek. Przy opracowywaniu takich regulacji Układające się Państwa mają pewien margines oceny. Podczas gdy do Trybunału należy wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie zgodności z wymogami Konwencji, nie jest on uprawniony do zastąpienia oceny władz krajowych co do tego, jaka może być najlepsza strategia w tej sprawie. Zastosowane ograniczenia nie powinny jednak redukować dostępu dla danej osoby w taki sposób lub w takim stopniu, że naruszona zostaje sama istota prawa. Ponadto są one zgodne z art. 6 ust. 1 tylko wtedy, gdy realizują uprawniony cel i gdy istnieje rozsądny związek proporcjonalności między zastosowanymi środkami a realizowanym celem (zob. np. *Zubac przeciwko Chorwacji* [WI], nr 40160/12, § 78, 5 kwietnia 2018 r., wraz z cytowanym tam orzecznictwem). Prawo dostępu do sądu zostaje bowiem naruszone, gdy jego regulacja przestaje służyć celom pewności prawa i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz gdy stanowi swego rodzaju barierę, która uniemożliwia stronie procesowej ujrzenie swojego sporu rozstrzygniętego co do istoty przez właściwy sąd (*L’Erablière A.S.B.L., op.cit.*, § 35).

21. Trybunał przypomina również, że nie jest jego zadaniem zajmowanie się jakimikolwiek błędami co do stanu faktycznego lub prawnego popełnionymi przez sąd krajowy, chyba że i w zakresie, w jakim mogły one wpłynąć na prawa i wolności chronione przez Konwencję. Co do zasady, kwestie takie jak waga przypisywana przez sądy krajowe poszczególnym dowodom, ustaleniom lub wydanym ocenom nie wchodzą w zakres kontroli Trybunału. Trybunał nie jest zobowiązany do działania jako sąd czwartej instancji i nie podważa oceny sądów krajowych z punktu widzenia art. 6 ust. 1, chyba że ich wnioski można uznać za arbitralne lub w sposób oczywisty nieuzasadnione (zob. w szczególności *Zubac, op.cit.*, § 79, wraz z cytowanym tam orzecznictwem). Dotyczy to w szczególności interpretacji przepisów dotyczących procedury krajowej (zob. np. *Kurşun przeciwko Turcji*, nr 22677/10, § 95, 30 października 2018 r.).

22. W niniejszej sprawie, w celu uzasadnienia niedopuszczalności skargi skarżącego stowarzyszenia Rząd powołał się na warunki dostępu stowarzyszeń do wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, gdy zamierzały one dochodzić zbiorowych interesów, których obrony się podjęły. W tym względzie zasadnicza przesłanka, którą sąd apelacyjny w Wersalu [cour d’appel de Versailles] zweryfikował w wyroku z 23 marca 2017 r., opiera się na korelacji między przedmiotem działalności skarżącego stowarzyszenia a interesami zbiorowymi, których chce ono bronić przed sądem. Rząd

twierdzi, że celem tego ograniczenia jest uniknięcie obciążenia sądów, jak również uniknięcie nadużyć ze strony stowarzyszeń, takich jak wykorzystywanie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla zysku.

23. Trybunał nie kwestionuje zasadności takich celów.

24. Przypomina jednak, że celem skargi, którą stowarzyszenie MIRABEL-LNE zamierzało wnieść do sądu, było rozpatrzenie sporu dotyczącego prawa o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1, które to prawo przysługiwało stowarzyszeniu (prawo do informacji i udziału w sprawach dotyczących środowiska). Skarga ta miała zatem na celu również obronę interesów stowarzyszenia MIRABEL-LNE. Jednakże Rząd, który plasuje się wyłącznie w sferze obrony interesów zbiorowych przez stowarzyszenia, nie przedstawił żadnych dowodów, które pozwoliłyby wykazać, że odmowa zbadania rozstrzygania w przedmiocie prawa tego rodzaju realizowała uprawniony cel w okolicznościach niniejszej sprawy i była do niego proporcjonalna.

25. Trybunał zauważa ponadto w pierwszej kolejności, że sąd apelacyjny w Wersalu nie uwzględnił faktu, że stowarzyszenie MIRABEL-LNE zostało akredytowane na podstawie art. L. 141-1 kodeksu ochrony środowiska, mimo że stowarzyszenie wyraźnie informowało o akredytacji na pierwszej stronie uwag dotyczących odwołania (paragraf 29 powyżej). Tymczasem, jak przyznaje Rząd, taka akredytacja co do zasady dawała stowarzyszeniu legitymację procesową. Art. L. 142-2 kodeksu ochrony środowiska, w wersji wynikającej z ustawy z dnia 8 sierpnia 2016 r., stanowi, że stowarzyszenia w ten sposób akredytowane „mogą korzystać z praw przysługujących im w powództwie cywilnym w odniesieniu do okoliczności faktycznych, bezpośrednio lub pośrednio szkodliwych dla interesów zbiorowych, których [stowarzyszenia te] mają bronić i które stanowią naruszenie przepisów prawa dotyczących ochrony przyrody i środowiska [. ...] lub mających za przedmiot zwalczanie zanieczyszczeń i uciążliwości, bezpieczeństwo jądrowe i ochronę przed promieniowaniem [...], jak również w odniesieniu do tekstów przyjętych na potrzeby ich stosowania” (paragraf 38 powyżej). Trybunał zauważa również, że to ustawa z dnia 13 czerwca 2006 r. wyraźnie rozszerzyła legitymację procesową stowarzyszeń ochrony środowiska akredytowanych na podstawie art. L. 141-1 kodeksu ochrony środowiska na spory dotyczące okoliczności faktycznych stanowiących naruszenie tekstów, których przedmiotem jest „bezpieczeństwo jądrowe i ochrona przed promieniowaniem”. Po drugie Trybunał zauważył, że stwierdzając niedopuszczalność skargi stowarzyszenia MIRABEL-LNE, sąd apelacyjny w Wersalu uznał, że w przeciwieństwie do innych skarżących stowarzyszeń jego przedmiot działalności nie obejmował w sposób jednoznaczny zwalczania zagrożeń dla środowiska i zdrowia, jakie stwarza przemysł jądrowy oraz związana z nim działalność i projekty rozwojowe, ani informowania społeczeństwa o niebezpieczeństwach związanych z trwałym składowaniem odpadów promieniotwórczych, lecz przedmiot ten był

sformułowany w sposób bardziej ogólny, zgodnie z którym jego celem była ochrona środowiska. Nie można jednak przystać na takie podejście. Z jednej strony sprowadza się ono do rozróżnienia między ochroną przed zagrożeniami jądrowymi a ochroną środowiska, podczas gdy oczywiste jest, że ta pierwsza jest w pełni powiązana z tą drugą. Z drugiej strony interpretacja statutu skarżącego stowarzyszenia skutkowała nadmiernie restrykcyjnym ograniczeniem zakresu celu jego działalności, mimo że w czasie okoliczności faktycznych w niniejszej sprawie w art. 2 statutu była mowa o „ryzyku technologicznym”.

26. Wniosek sądu apelacyjnego w Versalu, poparty przez sąd kasacyjny, który wprowadził nieproporcjonalne ograniczenie prawa dostępu do sądu, jest więc w tej kwestii w sposób oczywisty nieuzasadniony.

27. Doszło zatem do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do stowarzyszenia MIRABEL-LNE.

III. W PRZEDMIOCIE DOMNIEMANEGO NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 ORAZ ART. 8, 10 I 13 KONWENCJI

28. Skarżące stowarzyszenia zarzuciły naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego w związku z tym, że sądy krajowe odrzuciły ich skargi bez podania wiarygodnego uzasadnienia, a z przyczyn nieistotnych z punktu widzenia prawa oraz nie orzekły co do przedmiotu skarg ani nie przeprowadziły kontroli, co było ich obowiązkiem. Skarżące stowarzyszenia powołały się na art. 6 ust. 1 Konwencji.

Podniosły następnie, że ich prawo do otrzymywania informacji zostało pozbawione znaczenia przez sądy francuskie, które nie sprawdziły dokładności informacji dostarczonych przez ANDRA i tym samym naruszyły również przysługujące skarżącym prawo dostępu do sądu. Skarżące stowarzyszenia powołały się na art. 6 ust 1 i art. 10 Konwencji.

Wskazały również na naruszenie ich prawa do otrzymywania informacji, wynikające z faktu, że ANDRA, na której na mocy prawa krajowego spoczywa obowiązek informowania, dostarczyła niedokładnych informacji na temat zagrożeń lub niebezpieczeństw związanych ze środowiskiem naturalnym, co jest równoznaczne z „brakiem przekazania informacji”. Powołały się na art. 8 i 10 Konwencji.

Wreszcie, skarżące stowarzyszenia wskazują na naruszenie ich prawa do skutecznego środka odwoławczego wynikające z faktu, że pozostawiając to swobodzie uznania sądów rozstrzygających w sprawie, sąd kasacyjny odmówił wydania orzeczenia w przedmiocie naruszenia wyżej wymienionych postanowień Konwencji. Skarżące stowarzyszenia powołały się na art. 13 Konwencji.

29. Trybunał zauważa, że wszystkie te zarzuty dotyczą prawa do informacji o zagrożeniach środowiskowych i przestrzegania gwarancji proceduralnych w tym kontekście. Przypominając, że to sędzia dokonuje

kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych i że nie jest związany kwalifikacją nadaną im przez skarżących lub przez Rząd (zob. m.in. *X i Inni przeciwko Bułgarii* [WI], nr 22457/16, § 149, 2 lutego 2021 r.), Trybunał uważa za bardziej odpowiednie zbadanie ich wyłącznie z punktu widzenia art. 10 Konwencji, który stanowi, co następuje:

Artykuł 10

„1. Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych.

2. Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

A. W przedmiocie dopuszczalności

1. W przedmiocie zastosowania art. 10 Konwencji

30. Rząd zauważa, że w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság przeciwko Węgrom* [WI] (nr 18030/11, 8 listopada 2016 r.) Trybunał orzekł, że art. 10 może obejmować indywidualne prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa oraz obowiązek udostępnienia ich przez państwo, w przypadku gdy ujawnienie informacji zostało nakazane w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego oraz gdy dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla wykonania przez jednostkę jej prawa do wolności wyrażania opinii, zwłaszcza „wolności otrzymywania i przekazywania informacji” oraz gdy odmowa udzielenia takiego dostępu stanowi ingerencję w to prawo. Trybunał uważa jednak, że orzecznictwo to ustanawia jedynie prawo do otrzymywania informacji jako następstwo wykonywania prawa do ich przekazywania, a zatem uwzględnia jedynie przypadek, w którym administracja odmawia dostępu do informacji. Nie ma to jednak miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ ANDRA sama rozpowszechniła sporne informacje, zgodnie ze swoim prawnym obowiązkiem informowania społeczeństwa. Rząd stwierdza, że skarga jest niezgodna *ratione materiae* z postanowieniami Konwencji.

31. Skarżące stowarzyszenia zarzucały, że podejście Rządu sprowadzało się do zwrócenia się do Trybunału o nieorzekanie w sprawie, wyłącznie ze względu na to, że kwestia ta była nowa. Tymczasem, jak wskazują skarżące stowarzyszenia, Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że Konwencja jest żywym

instrumentem, który należy interpretować w świetle aktualnych warunków życia i koncepcji dominujących obecnie w państwach demokratycznych, i jej wykładnia ewolucyjna jest warunkiem skuteczności ochrony praw podstawowych. Zdaniem skarżących stowarzyszeń do problemu w tej sprawie należy podejść w następujący sposób: rozpowszechnianie informacji jest przewidziane przez samo państwo, które w ten sposób tworzy obowiązek informowania, za który ponosi odpowiedzialność; celem pozostaje informowanie społeczeństwa, a w tym przypadku ochrona prawa społeczeństwa do dostępu do rzetelnej informacji, czyli w tym przypadku ochrona przed dezinformacją ze strony ANDRA. Zdaniem skarżących, odmowa przekazania informacji i udzielenie informacji, którym zarzuca się nierzetelność, to dwie strony tego samego medalu. Skarżące stowarzyszenia dodały, że podejście Rządu sprowadzało się do zadowolenia z samego istnienia komunikatu, choćby pozbawionego wszelkich istotnych informacji, a tym samym było równoznaczne z przyjęciem nadmiernie formalistycznej i wysoce nieskutecznej koncepcji prawa do informacji, które stanowi istotę skargi.

32. Trybunał przypomina, że w wyżej wymienionej sprawie *Magyar Helsinki Bizottság* (§§ 149–156) zauważył, że jego orzecznictwo ewoluowało w kierunku uznania, pod pewnymi warunkami, prawa do wolności informacji. Zauważając ponadto, że zmiany te znalazły odzwierciedlenie w stanowisku innych międzynarodowych organów praw człowieka oraz że wiele państw członkowskich przyjęło ustawodawstwo dotyczące wolności informacji, Trybunał objaśnił obowiązujące zasady w następujący sposób:

„156. [...] Trybunał nadal uważa, że »prawo do wolności otrzymywania informacji zasadniczo zabrania rządowi uniemożliwienia komuś otrzymania informacji, których dostarczenia życzą sobie inni lub na które mogą wyrazić zgodę«. Ponadto »prawa do otrzymywania informacji nie można rozumieć jako nakładania na państwo obowiązków pozytywnych gromadzenia i rozpowszechniania informacji, *motu proprio*.« Trybunał uznał również, że art. 10 nie przyznaje jednostce prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu organu publicznego, ani nie zobowiązuje państwa do ich przekazania. Jednakże [...] takie prawo lub obowiązek może powstać, po pierwsze, gdy ujawnienie informacji zostało nakazane w drodze prawomocnego orzeczenia sądowego [...], a po drugie, gdy dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla wykonania przez jednostkę jej prawa do wolności wyrażania opinii, zwłaszcza »wolności otrzymywania i przekazywania informacji« oraz gdy odmowa udzielenia takiego dostępu stanowi ingerencję w to prawo”.

33. Art. 10 Konwencji nie zapewnia zatem powszechnego prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu państwa, a jedynie gwarantuje, w pewnym zakresie i pod pewnymi warunkami, prawo uzyskania dostępu do takich informacji oraz obowiązek przekazywania ich przez organy publiczne.

34. W związku z tym Trybunał odrzuca twierdzenie Rządu, że zasady określone w wyroku *Magyar Helsinki Bizottság* mają zastosowanie jedynie w przypadku, gdy administracja odmówiła żądania udzielenia informacji, a więc zasady te miałyby nie być istotne w niniejszej sprawie.

35. Prawo do otrzymywania informacji zagwarantowane w art. 10 nie nakłada na państwa obowiązków pozytywnych gromadzenia i rozpowszechniania informacji *motu proprio*, stąd jest oczywiste, że problem na gruncie tego przepisu może pojawić się głównie w przypadku odmowy dostępu do informacji przez władze państwa. Państwo może jednak nałożyć obowiązek gromadzenia lub rozpowszechniania informacji *motu proprio*.

36. Tymczasem w niniejszej sprawie prawo krajowe nakłada na ANDRA, instytucję publiczną, obowiązek udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących gospodarowania odpadami promieniotwórczymi. Jak wynika z uzasadnienia wyroku sądu apelacyjnego w Wersalu z dnia 23 marca 2017 r., obowiązek ten polega na informowaniu *motu proprio* społeczeństwa o postępach w realizacji projektu Cigéo, w szczególności w odniesieniu do potencjału geotermalnego terenu Bure. ANDRA nie zakwestionowała tego faktu przed sądami krajowymi, a Rząd – przed Trybunałem.

37. W związku z tym Trybunał uznał, że okoliczności niniejszej sprawy wchodzą w zakres drugiej części alternatywy przedstawionej we wspomnianym wyroku w sprawie *Magyar Helsinki Bizottság*, zgodnie z którą może powstać prawo dostępu do informacji będących w posiadaniu organu publicznego oraz obowiązek ich ujawnienia przez państwo, na podstawie art. 10, jeżeli dostęp do informacji ma kluczowe znaczenie dla wykonania przez jednostkę jej prawa do wolności wyrażania opinii, zwłaszcza wolności otrzymywania i przekazywania informacji oraz gdy odmowa udzielenia takiego dostępu stanowi ingerencję w to prawo.

38. W wyroku tym (§§ 157–170) Trybunał orzekł, że kwestię, czy i w jakim zakresie odmowa udostępnienia informacji stanowiła ingerencję w korzystanie przez skarżącego z prawa do wolności wyrażania opinii, należy ocenić indywidualnie w świetle szczególnych okoliczności sprawy i zgodnie z poniższymi kryteriami: 1° cel wniosku o udzielenie informacji; 2° charakter poszukiwanej informacji; 3° rola skarżącej; 4° fakt, że informacje są już dostępne.

39. Trybunał uznał, że to samo musi mieć zastosowanie, gdy domniemana ingerencja nie wynika z odmowy udzielenia dostępu do informacji, lecz – jak w niniejszej sprawie – z domniemania nierzetelnego, niedokładnego lub niewystarczającego charakteru informacji udzielonych przez organ publiczny w ramach obowiązku informowania przewidzianego w prawie krajowym. W opinii Trybunału udzielenie nierzetelnych, niedokładnych lub niewystarczających informacji jest w takim przypadku równoznaczne z odmową ich udzielenia.

40. W odniesieniu do pierwszego z czterech wymienionych kryteriów należy ustalić, czy dane informacje były rzeczywiście niezbędne do korzystania z wolności wyrażania opinii (tamże, § 159). Natomiast w niniejszej sprawie skarżące stowarzyszenia, zgodnie z celem swojej działalności, postawiły sobie za zadanie informowanie społeczeństwa o zagrożeniach dla środowiska i zdrowia, jakie niesie ze sobą projekt Cigéo.

Sporne informacje, dotyczące właśnie tych zagrożeń, były więc bezpośrednio związane z korzystaniem przez stowarzyszenia z wolności przekazywania informacji.

41. Jeśli chodzi o drugie kryterium, odnoszące się do charakteru informacji, prowadzi ono do sprawdzenia, czy przedmiotowe informacje, dane lub dokumenty spełniają kryterium interesu publicznego (tamże, §§ 161–163). W niniejszej sprawie sporne informacje były bezpośrednio związane z debatą na temat zagrożeń dla środowiska i zdrowia, jakie niesie ze sobą projekt Cigéo, który dotyczy transportu, przeładunku i składowania na terenie Bure dużych ilości wysokoaktywnych i długozyciowych odpadów promieniotwórczych, które są szczególnie niebezpieczne dla zdrowia i środowiska. Nie ulega wątpliwości, że temat o takim charakterze leży w interesie publicznym.

42. W odniesieniu do trzeciego kryterium Trybunał podkreślił, że szczególne znaczenie ma to, że skarżące pełnią rolę strażnika. Dotyczy to zwłaszcza organizacji pozarządowych, które pełnią taką rolę nie tylko wtedy, gdy zwracają uwagę opinii publicznej na sprawy interesu publicznego (tamże, § 166), ale także wtedy, gdy lobbują u władz, aby informacje o takich sprawach były publicznie dostępne. Tak jest w niniejszej sprawie w przypadku skarżących stowarzyszeń, tym bardziej, że posiadają one na mocy prawa krajowego akredytację do prowadzenia działalności w zakresie ochrony środowiska.

43. W odniesieniu do czwartego kryterium dotyczącego dostępności spornych informacji, w niniejszej sprawie jest ono z definicji spełnione.

44. Z powyższego wynika, że art. 10 Konwencji ma zastosowanie i że zarzut Rządu dotyczący niezgodności *ratione materiae* skargi w zakresie, w jakim odnosi się do tego postanowienia, należy oddalić.

2. W przedmiocie niewyczerpania krajowych środków odwoławczych.

45. Rząd stwierdził, że skarżące nie wyczerpały krajowych środków odwoławczych, ponieważ przed sądem kasacyjnym nie podniosły zarzutów związanych z Konwencją.

46. Skarżące stowarzyszenia twierdzą, że wniosły skargę co do istoty przed sądem krajowym. Podkreślają w szczególności, że żądanie odszkodowania przez stowarzyszenia broniące integralności zdrowotnej i środowiskowej terytorium i jego mieszkańców, z racji naruszenia obowiązku informowania przez instytucję państwową, ze swej natury zmierza do obrony przysługującego tym stowarzyszeniom prawa do informacji.

47. Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 35 ust. 1 Konwencji sprawa może być do niego skierowana dopiero po wyczerpaniu wszystkich krajowych środków odwoławczych. Celem tego postanowienia jest zapewnienie Układającym się Państwom możliwości zapobieżenia lub zaradzenia domniemanym naruszeniom, zanim zarzuty ich popełnienia

zostaną im przedstawione. Dlatego zarzuty, które mają być skierowane przed Trybunał, muszą być najpierw podniesione, przynajmniej co do istoty, w formie i terminach przewidzianych w prawie krajowym, przed odpowiednimi sądami krajowymi (zob. m.in. *Civet przeciwko Francji* [WI], nr 29340/95, § 41, ETPC 1999-VI).

48. Prawdą jest, że w niniejszej sprawie skarżące stowarzyszenia nie powołały się na Konwencję w swojej skardze kasacyjnej. W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podano jednak, że ANDRA nie wywiązała się z ciążącego na niej prawnego obowiązku udzielenia informacji i naruszyła art. L. 542-12 kodeksu ochrony środowiska, który określa ten obowiązek w następujący sposób: „ANDRA [...] ma obowiązek [...] 7° udostępnić społeczeństwu informacje o gospodarowaniu odpadami promieniotwórczymi [...]”. W skardze zarzucono też niewystarczający charakter kontroli przeprowadzonej przez sąd apelacyjny.

49. Wydaje się więc, że w ramach skargi kasacyjnej skarżące stowarzyszenia podniosły kwestię poszanowania prawa do informacji o zagrożeniach dla środowiska, w szczególności w zakresie zawartych w nim gwarancji proceduralnych. Trybunał zauważył również, że w odpowiedzi na zarzut wysunięty przez skarżące stowarzyszenia sąd kasacyjny sprawdził, czy sąd apelacyjny w Wersalu uzasadnił prawnie swoje orzeczenie w świetle spoczywającego na ANDRA obowiązku udzielania dokładnych informacji. Potwierdza to, że sąd krajowy miał możliwość rozstrzygnięcia w pierwszej instancji w sprawie skargi złożonej do Trybunału, co jest zgodne z celem art. 35 ust. 1 Konwencji.

3. Wniosek dotyczący dopuszczalności

50. Uznając, że ta część skargi nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a) Konwencji oraz że nie podnosi żadnych innych podstaw niedopuszczalności, Trybunał uznał ją za dopuszczalną.

B. Co do istoty

1. Stanowiska stron

a) Skarżące stowarzyszenia

51. Skarżące stowarzyszenia podkreślają, że istotą sprawy jest skuteczność sądowej kontroli jakości informacji rozpowszechnianych przez organ publiczny na podstawie obowiązku prawnego, który organ ten sam nałożył. Informowanie społeczeństwa, a zwłaszcza mieszkańców regionu, w którego podglebiu mają być składowane odpady promieniotwórcze, wydaje się być kluczowe, zważywszy na kwestie zdrowotne i polityczne. Skarżące stowarzyszenia twierdzą, że to samo państwo nałożyło na ANDRA obowiązek informowania i aby obowiązek ten był rzeczywiście skuteczny,

przekazywanie przez nią informacji na temat potencjału geotermalnego Bure musi podlegać kontroli. Zdaniem skarżących stowarzyszeń, jeśli art. 10 dopuszcza żądanie rozpowszechniania informacji i sankcje w przypadku odmowy, powinien również dopuszczać wymóg dokładności dostarczanych informacji. W przeciwnym razie wystarczyłoby, aby państwa ukryły tę odmowę, przekazując niedokładne informacje, co zdaniem skarżących pozbawiłoby ten wymóg skuteczności. Oznaczałoby to, że sądowa kontrola przestrzegania przez ANDRA obowiązku informowania powinna dotyczyć nie tylko istnienia przekazanych informacji, lecz także ich jakości. Niemniej w niniejszej sprawie uzasadnienia orzeczeń sądowych nie wskazują na taką kontrolę.

52. Potwierdzenie wniosków wysnutych przez ANDRA przez jej partnerów, jak również jej „wojowniczość” w reagowaniu na krytykę skarżących, wyeksponowana przez sądy rozpoznające sprawę, miałyby być „bez znaczenia” dla jakości rozpowszechnianych informacji. Ponadto sam charakter informacji, które należy dostarczyć w przypadku zagrożenia dla zdrowia związanego ze składowaniem odpadów promieniotwórczych, czyni bezskutecznym rozumowanie polegające na odrzuceniu dowodu winy ANDRA ze względu na niepewny, ewentualny i przyszły charakter zagrożenia. W tym kontekście skarżące stowarzyszenia przypominają, że dezinformacja społeczeństwa, którą potępiają, nie dotyczy drobiazgu, lecz zagrożeń dla zdrowia i środowiska naturalnego związanych z niezamierzonym nawierceniem odpadów promieniotwórczych na składowisku przez przyszłe pokolenia na potrzeby eksploatacji zasobów geotermalnych, gdy pamięć o charakterze tego miejsca zostanie utracona.

53. Skarżące stowarzyszenia powołują się na trzy przykłady, które ujawniają uchybienia ANDRA i nieudolność sądów. Pierwszy przykład dotyczy standardu potencjału geotermalnego, który należy przyjąć. ANDRA przyjęła standard „nadzwyczajnego znaczenia” zasobów podziemnych, który należy uwzględnić w analizie ryzyka pozbawienia tych zasobów przez trwałe składowanie odpadów, podczas gdy byłoby to po prostu „szczególne” znaczenie, które należałoby uwzględnić w analizie ryzyka na potrzeby biernego bezpieczeństwa obiektu po jego zamknięciu. Podawanie jednego standardu w miejsce drugiego stanowiłoby dezinformację. Drugi przykład dotyczy znaczenia geotermalnego terenu Burego i możliwości jego wykorzystania. ANDRA miała podać niedokładną i zmienną ocenę zasobów geotermalnych w okolicach Bure, określając je najpierw jako „niewielkie”, a następnie jako „powszechne”, by następnie przyznać, że początkowy opis był mylący. Te sprzeczności w przekazywanych informacjach mają stanowić element naruszenia obowiązku informowania. Skarżące stowarzyszenia zauważają również, że sąd krajowy nie wziął pod uwagę ani tego, że przewodniczący krajowej komisji oceny przyznał się do tego błędu w prezentacji potencjału geotermalnego Bure na posiedzeniu lokalnego komitetu informacyjno-monitorującego laboratorium Bure 6 marca 2014 r.,

ani tego, że spółka Geowatt wykazała w 2013 r., że energię geotermalną na terenie Bure można już eksploatować. Trzeci przykład dotyczy zakresu ryzyka nawiercenia struktur trwałego składowania odpadów promieniotwórczych, przy czym ANDRA ogłosiła, że badania wykazują brak oddziaływania odpadów, czemu zaprzecza instytut ochrony przed promieniowaniem i bezpieczeństwa jądrowego, wskazując, że należy przeprowadzić szczegółową analizę. Skarżące stowarzyszenia zauważają, że po raz kolejny sąd krajowy nie dopatrywał się tu winy.

54. Skarżące stowarzyszenia podniosły, że celem powództwa z tytułu odpowiedzialności cywilnej przeciwko ANDRA było doprowadzenie do sprostowania informacji przekazanych społeczeństwu i zagwarantowanie w ten sposób korzystania nie tylko z wolności wyrażania opinii, lecz także z prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz mieszkania, ponieważ członkowie społeczeństwa zastanawiają się nad niebezpieczeństwem osiedlenia się z rodzinami na stałe w miejscu, w którym trwale składowane są odpady promieniotwórcze, jeżeli późniejsze ryzyko geotermalne nie zostanie właściwie ocenione. Skarżące stowarzyszenia podkreślają, że nie zwracają się do Trybunału o uniemożliwienie realizacji projektu Cigéo w Bure, ani o zaprzestanie realizacji francuskich projektów trwałego składowania, ani też o rozstrzygnięcie w przedmiocie potencjału geotermalnego Bure, lecz o stwierdzenie, że za pośrednictwem ANDRA, a następnie sądów, władze krajowe rozpowszechniły nieprawdziwe informacje, co stanowiło zaniechanie przekazania informacji i naruszyło tym samym prawa podstawowe skarżących.

55. Wreszcie, skarżące stowarzyszenia odrzucają argument Rządu, że dezinformację można, w razie potrzeby, wyeliminować w drodze odwołań administracyjnych od przyszłych zezwoleń na realizację projektu Cigéo. Podkreślają, że prawo do informacji musi być respektowane i usankcjonowane w odpowiednim czasie; później może być za późno, zwłaszcza w sprawie tak delikatnej i niebezpiecznej jak trwałe składowanie odpadów promieniotwórczych.

b) Rząd

56. Rząd powtórzył swój argument, że skarżące stowarzyszenia w rzeczywistości dążyły do ponownego rozpatrzenia sporu krajowego przed Trybunałem. Według niego zarzuty skarżących polegają głównie na kwestionowaniu dokonanej przez ANDRA oceny potencjału geotermalnego terenu Bure oraz wniosków sądów krajowych w zakresie, w jakim nie uznały one tej oceny za błędną.

57. Następnie Rząd podnosi, po pierwsze, że sprawozdanie podsumowujące badanie geologiczne przeprowadzone w 2008 r. zostało opublikowane i że ANDRA odpowiedziała w 2013 r. na formalne wezwanie przekazane przez skarżące stowarzyszenia. Zauważając, że te ostatnie uznały, że komunikat ANDRA zawierał błędne informacje, Rząd wskazał, że

Trybunał nigdy nie orzekł, że obowiązek informowania można uznać za niewypełniony, jeśli został zakwestionowany. Z orzecznictwa Trybunału wydaje się wynikać, że usankcjonowane jest przekazanie lub brak przekazania istotnych informacji i dokumentów w procesie decyzyjnym, bez oceny ich treści przez Trybunał. Po drugie Rząd podkreśla, że informacje opublikowane przez ANDRA zostały wykorzystane do podsycenia debaty publicznej na temat projektu Cigéo, wskazując, że był on przedmiotem uwag urzędu ds. bezpieczeństwa jądrowego, instytutu ochrony przed promieniowaniem i bezpieczeństwa jądrowego oraz krajowej komisji ds. oceny, a także tematem dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim w ramach szeroko zakrojonej debaty zorganizowanej w 2013 r.

58. Zdaniem Rządu z orzecznictwa Trybunału wynika, że zainteresowanym osobom musi przysługiwać środek odwoławczy od każdej decyzji, działania lub zaniechania, jeśli uważają, że ich interesy lub uwagi nie zostały w wystarczającej mierze uwzględnione w procesie decyzyjnym. Nie oznacza to, że Konwencja gwarantuje prawo do sądowej kontroli dokładności informacji technicznych zawartych w sprawozdaniach i opiniach ekspertów, co byłoby równoznaczne z wymaganiami od sądu, by rozstrzygał debatę techniczną bez posiadania wiedzy naukowej w tym zakresie; jego kontrola może dotyczyć jedynie oczywistych i rażących błędów, a nie debaty, w której rozstrzygnięć dokonują naukowcy i decydenci.

59. W każdym razie Rząd twierdził, że w niniejszej sprawie miała miejsce kontrola sądowa. Po pierwsze sąd apelacyjny rozstrzygnął w sprawie powództwa o ustalenie odpowiedzialności wniesionego przeciwko ANDRA, stwierdzając, że brak porozumienia ze skarżącymi stowarzyszeniami nie świadczy o istnieniu winy i zauważył, że jej instytucjonalni „partnerzy” – urząd ds. bezpieczeństwa jądrowego, instytut ochrony przed promieniowaniem i bezpieczeństwa jądrowego oraz krajowa komisja ds. oceny – potwierdzili jego analizę. Sąd apelacyjny przystąpił przy tym do sprawdzenia informacji przekazanych przez ANDRA, porównując je z informacjami pochodzącymi od skarżących stowarzyszeń oraz z analizami swoich partnerów. Po drugie sąd kasacyjny dokonał kontroli zgodności z prawem orzeczenia sądu apelacyjnego, sprawdzając, czy zastosował on zasady dotyczące ciężaru dowodowego oraz dokonując przeglądu uzasadnienia w świetle argumentów skarżących. Po trzecie postępowanie przed sądami orzekającymi co do istoty prowadziło do wielokrotnej wymiany dokumentów między stronami, a argumenty każdej ze stron były przedmiotem dyskusji w procesie kontryktoryjnym.

60. Podsumowując, Rząd podkreśla, że kwestia istnienia informacji rozpowszechnianych przez ANDRA i kwestia ich treści będą przedmiotem publicznej oceny w trakcie procedur uczestnictwa poprzedzających wydanie zezwoleń wymaganych na potrzeby budowy i funkcjonowania składowiska Cigéo, a następnie, w razie potrzeby, kontroli sądu administracyjnego,

orzekającego w pełnym składzie, w trakcie odwołań, które można będzie wnieść przeciwko tym zezwoleniom.

2. Ocena Trybunału

61. Trybunał przypomniał w paragrafach 78–79 powyżej, że choć art. 10 Konwencji nie zapewnia powszechnego prawa dostępu do informacji będących w posiadaniu władz, jednak w pewnym zakresie i pod pewnymi warunkami może gwarantować takie prawo i obowiązek przekazywania ich przez organy publiczne. Jak pokazuje sprawa *Cangi przeciwko Turcji* (nr 24973/15, §§ 30–37, 29 stycznia 2019 r.), dotyczy to w szczególności dostępu do informacji związanych z projektami, których realizacja może mieć wpływ na środowisko.

62. Zdaniem Trybunału prawo dostępu do informacji straciłoby sens, gdyby informacje udzielane przez właściwe organy były nierzetelne, niedokładne czy nawet niewystarczające. Poszanowanie prawa dostępu do informacji nieodzownie bowiem zakłada, że dostarczane informacje są wiarygodne, zwłaszcza gdy prawo to wynika z obowiązku prawnego nałożonego na państwo. Skuteczność tego prawa wymaga, aby w przypadku sporu w tym względzie zainteresowane strony dysponowały środkami odwoławczymi pozwalającymi na sprawdzenie treści i jakości dostarczonych informacji, w ramach procedury kontryktoryjnej. Trybunał przypomina w tej kwestii, że przedmiot i cel Konwencji, jako instrumentu ochrony praw człowieka, wymagają, aby jej postanowienia były interpretowane i stosowane w taki sposób, aby zawarte w nich wymogi były praktyczne i skuteczne, nie zaś teoretyczne i iluzoryczne (zob. m.in. *Magyar Helsinki Bizottság, op.cit.*, § 121, oraz *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, 7 lipca 1989 r., § 87, Seria A nr 161, do którego się odwołuje).

63. Dostęp do takiej kontroli jest szczególnie istotny, gdy mamy do czynienia z informacjami dotyczącymi projektu stanowiącego poważne zagrożenie dla środowiska. Dotyczy to w szczególności zagrożenia związanego z energią jądrową, którego skutki – jeśli wystąpi – mogą sięgać wielu pokoleń. Istnieje bezpośredni związek między potencjałem geotermalnym terenu Bure, który był przedmiotem spornego komunikatu ANDRA, a ryzykiem jądrowym związanym z projektem Cigéo. W poświęconym bezpieczeństwu przewodniku urzędu ds. bezpieczeństwa jądrowego dotyczący, trwałego geologicznego składowania odpadów promieniotwórczych stwierdzono, że tereny o takim potencjale nie nadają się do ich trwałego składowania, ponieważ po utracie pamięci o składowisku prawdopodobnie zostaną na nich przeprowadzone odwierty do celów geotermalnych (paragraf 18 powyżej).

64. W niniejszej sprawie skarżące stowarzyszenia wniosły do sądu cywilnego powództwo przeciwko ANDRA, domagając się naprawienia szkody wynikającej z niewykonania przez nią obowiązku informowania społeczeństwa. Chociaż ich skarga została uznana za niedopuszczalną

w pierwszej instancji, została ona uznana za dopuszczalną w postępowaniu odwoławczym w zakresie, w jakim przedstawiły ją: stowarzyszenie Burestop 55, stowarzyszenie ASODEDRA, federacja „Réseau Sortir du nucléaire”, stowarzyszenie „Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt” i kolektyw CEDRA 52.

65. Po przeprowadzeniu kontrydiktoryjnej debaty, w której skarżące stowarzyszenia mogły w pełni przedstawić swoje argumenty, sąd apelacyjny w Wersalu orzekł o braku winy.

66. Sąd apelacyjny orzekł przede wszystkim, że ANDRA słusznie twierdziła, że wyniki jej pracy zostały potwierdzone przez wszystkich jej partnerów instytucjonalnych, więc siłą rzeczy odnosiła się do opinii urzędu ds. bezpieczeństwa jądrowego, instytutu ochrony przed promieniowaniem i bezpieczeństwa jądrowego oraz krajowej komisji ds. oceny (paragraf 30 powyżej). Rząd uściśla, że urząd ds. bezpieczeństwa jądrowego jest niezależnym organem administracyjnym, który zapewnia w imieniu państwa kontrolę bezpieczeństwa jądrowego i ochrony przed promieniowaniem; instytut ochrony przed promieniowaniem i bezpieczeństwa jądrowego jest instytucją publiczną o charakterze przemysłowym i handlowym, podlegającą ministrom właściwym do spraw obrony, środowiska, przemysłu, badań naukowych i zdrowia, która zapewnia urzędowi ds. bezpieczeństwa jądrowego wsparcie techniczne i operacyjne oraz wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa obiektów jądrowych i odpadów jądrowych; krajowa komisja ds. oceny, składająca się z dwunastu ekspertów i wykwalifikowanych specjalistów mianowanych w równych częściach przez parlament i rząd, jest odpowiedzialna za coroczną ocenę postępu badań naukowych i studiów w zakresie gospodarowania materiałami jądrowymi i odpadami.

67. Sąd apelacyjny uznał następnie, że istnienie różnicy zdań co do omawianych elementów technicznych nie jest samo w sobie wystarczające, aby dowieść, że ANDRA wykazała się niekompetencją, zaniedbaniem lub stronniczością w wyrażonym przez siebie stanowisku, a sformułowanie – po przeprowadzeniu gruntownych badań – wniosków przemawiających za utworzeniem Cigéo nie może być samo w sobie błędne.

68. W dalszej kolejności Trybunał zauważył, że zainteresowane skarżące stowarzyszenia miały możliwość zakwestionowania rozwiązania przyjętego przez sądy apelacyjne poprzez wniesienie skargi do sądu kasacyjnego na wyrok sądu apelacyjnego w Wersalu. Sąd kasacyjny orzekł, mając na względzie przedstawione powyżej motywy, że sąd apelacyjny prawnie uzasadnił swoją decyzję.

69. Z powyższego Trybunał wywiódł, że pięć z sześciu skarżących stowarzyszeń – stowarzyszenie Burestop 55, stowarzyszenie ASODEDRA, federacja „Réseau Sortir du nucléaire”, stowarzyszenie „Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt” oraz kolektyw CEDRA 52 – było w stanie wnieść do sądów krajowych skargę umożliwiającą, w ramach

w pełni kontradiktoryjnego postępowania, sprawowanie skutecznej kontroli nad przestrzeganiem przez ANDRA ciężącego na niej obowiązku prawnego udostępniania społeczeństwu informacji dotyczących gospodarowania odpadami radioaktywnymi oraz dotyczących, w tym konkretnym przypadku, treści i jakości informacji rozpowszechnianych przez ANDRA na temat potencjału geotermalnego terenu Bure. Uzasadnienie wyroku sądu apelacyjnego w Wersalu z dnia 23 marca 2017 r. z pewnością nie może być wolne od wszelkiej krytyki. Trybunał uważa, że byłoby pożądane, aby sędziowie sądów apelacyjnych przedstawili więcej informacji w odpowiedzi na zakwestionowanie przez skarżące wiarygodności zawartej w sprawozdaniu podsumowującym ANDRA z dnia 21 lipca 2009 r. informacji, zgodnie z którą zasoby geotermalne na przedmiotowym obszarze były niewielkie. W okolicznościach niniejszej sprawy nie jest to jednak wystarczające, aby zakwestionować ustalenie, że pięć wspomnianych stowarzyszeń miało dostęp do środka odwoławczego spełniającego wymogi art. 10 Konwencji.

70. Nie doszło zatem do naruszenia art. 10 Konwencji w odniesieniu do stowarzyszenia Burestop 55, stowarzyszenia ASODEDRA, federacji „Réseau Sortir du nucléaire”, stowarzyszenia „Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt” oraz kolektywu CEDRA 52.

71. W odniesieniu do stowarzyszenia MIRABEL-LNE Trybunał stwierdził, że fakt, iż jego skarga została uznana za niedopuszczalną przez sąd apelacyjny w Wersalu, stanowił naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji (zob. paragraf 73 powyżej). W związku z tym uważa, że nie jest konieczne zbadanie, czy ta okoliczność stanowi naruszenie aspektu proceduralnego art. 10 Konwencji.

IV. W PRZEDMIOCIE ZASTOSOWANIA ART. 41 KONWENCJI

72. Zgodnie z art. 41 Konwencji,

„Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie Konwencji lub jej Protokołów, oraz jeżeli prawo wewnętrzne zainteresowanej Wysokiej Układającej się Strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, Trybunał orzeka, gdy zachodzi taka potrzeba, o przyznaniu słusznego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie”.

A. Odszkodowanie

73. Skarżące stowarzyszenia domagały się po 3 000 EUR z tytułu poniesionej szkody niemajątkowej, co daje łączną kwotę 18 000 EUR.

74. Rząd „nie uważa, że żądana suma z tytułu szkód niemajątkowych jest nadmierna”.

75. Trybunał przypomina, że stwierdził naruszenie Konwencji jedynie w odniesieniu do stowarzyszenia MIRABEL-LNE. Uwzględniając stanowisko

Rządu, przyznał temu ostatniemu kwotę, której ten domagał się z tytułu szkody niemajątkowej, czyli 3 000 EUR.

B. Koszty i wydatki

76. Skarżące stowarzyszenia domagają się 16 277,94 EUR z tytułu kosztów i wydatków, które poniosły w postępowaniu przed sądami krajowymi; na tę kwotę przedstawiają dokumenty potwierdzające. Nie domagają się żadnych rekompensat z tytułu kosztów i wydatków poniesionych w postępowaniu przed Trybunałem.

77. Rząd zauważył, że skarżące stowarzyszenia przedstawiły kilka faktur na poparcie swoich roszczeń. Uważa jednak, że dochodzona kwota jest wygórowana, a w świetle charakterystyki sprawy rozsądna byłaby kwota 10 000 EUR.

78. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału skarżący może uzyskać zwrot poniesionych przez siebie kosztów i wydatków tylko wtedy, gdy zostanie wykazana ich realność, niezbędnosc i zasadność ich wysokości. W niniejszej sprawie Trybunał przypomina, że stwierdził naruszenie Konwencji jedynie w odniesieniu do stowarzyszenia MIRABEL-LNE. Tylko ono jest zatem uprawnione do żądania zwrotu poniesionych przez siebie kosztów. Następnie Trybunał zauważa, że skarżące stowarzyszenia nie podają, czy i w jaki sposób koszty i wydatki zostały między nimi podzielone. Zauważa również, że podczas gdy niektóre z przedstawionych faktur są adresowane do sześciu skarżących stowarzyszeń, inne są adresowane wyłącznie do federacji „Réseau Sortir du nucléaire”. Biorąc pod uwagę te czynniki oraz stanowisko Rządu, Trybunał uważa za zasadne przyznanie Stowarzyszeniu MIRABEL-LNE jednej szóstej kwoty żądanej z tytułu kosztów i wydatków, czyli 2 713 EUR, powiększonej o wszelkie kwoty, które mogą być należne od tej sumy tytułem podatku.

C. Odsetki za zwłokę

79. Trybunał za słuszne uznaje obliczenie odsetek za zwłokę na podstawie stopy procentowej kredytu Europejskiego Banku Centralnego powiększonej o trzy punkty procentowe.

**Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW, TRYBUNAŁ,
JEDNOMYŚLNIE,**

1. *Postanawia* połączyć skargi;
2. *Uznaje* skargi za dopuszczalne;

3. *Orzeka*, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w odniesieniu do stowarzyszenia MIRABEL-LNE;
4. *Orzeka*, że nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji w odniesieniu do stowarzyszenia Burestop 55, stowarzyszenia ASODEDRA, federacji „Réseau Sortir du nucléaire”, stowarzyszenia „Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt” oraz kolektywu CEDRA 52;
5. *Orzeka*, że nie ma potrzeby rozpatrywania zarzutu podniesionego na podstawie art. 10 Konwencji;
6. *Orzeka*,
 - a) że pozwane państwo musi wypłacić stowarzyszeniu MIRABEL-LNE, w terminie trzech miesięcy od daty uprawomocnienia się wyroku zgodnie z art. 44 ust. 2 Konwencji, następujących kwot:
 - i. 3 000 EUR (trzy tysiące euro) plus kwoty, które mogą być należne od tej kwoty z tytułu podatku, za szkody niematerialne;
 - ii. 2 713 EUR (dwa tysiące siedemset trzynaście euro), powiększone o wszelkie kwoty, które mogą być należne od skarżących od tej kwoty z tytułu podatku, kosztów i wydatków;
 - b) że od upływu wspomnianego okresu do chwili zapłaty od kwot tych należne są odsetki proste według stopy równej stopie procentowej kredytu Europejskiego Banku Centralnego, obowiązującej w tym okresie, powiększonej o trzy punkty procentowe;
7. *Oddala* żądanie słusznego zadośćuczynienia w pozostałym zakresie.

Sporządzono w języku francuskim i przekazano w formie pisemnej w dniu 1 lipca 2021 r., zgodnie z Regulą 77 §§ 2 i 3 Regulaminu.

Victor Soloveytchik
Kancierz

Síofra O’Leary
Przewodnicząca