Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 2. júla 2020 [1]

Vec C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
proti
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
za účasti:
Sebava BV

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Rechtbank Limburg (súd v Limburgu, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Aarhuský dohovor – Článok 6 – Práva na účasť – Proces účasti verejnosti – Článok 2 ods. 4 a 5 – ‚Verejnosť' a ‚zainteresovaná verejnosť' – Osobný rozsah pôsobnosti – Článok 9 ods. 2 a 3 – Prístup k spravodlivosti – Aktívna legitimácia – Charta základných práv Európskej únie – Článok 47 a článok 52 ods. 1 – Právo na účinnú súdnu ochranu – Smernica 2011/92/EÚ – Články 6 a 11 – Smernica 2010/75/EÚ – Články 24 a 25 – Podmienka predchádzajúcej účasti – Procesná autonómia"

I. Úvod

1. Podľa holandského práva má každý právo na účasť na procese účasti verejnosti, ktoré vedie k prijatiu rozhodnutia týkajúceho sa environmentálnej činnosti. Prístup k súdu na účel napadnutia akéhokoľvek konečného správneho rozhodnutia vydaného v rámci tohto konania však podlieha kumulatívnemu splneniu dvoch podmienok. Po prvé musí ísť o zainteresovanú osobu, ktorej záujmy sú priamo dotknuté napadnutým rozhodnutím. Po druhé táto osoba sa musela zúčastniť na procese účasti verejnosti tak, že predložila svoje pripomienky k návrhu rozhodnutia, okrem prípadu, kedy jej nemožno odôvodnene vyčítať, že tak neurobila.

2. Výsledkom takejto formulácie vnútroštátnych pravidiel je značný nesúlad v rozsahu osobnej pôsobnosti oboch procesných rámcov: veľmi otvorená správna fáza a oveľa užšia súdna fáza. To prirodzene vytvára problém: *čo tí vynechaní*? Akú aktívnu legitimáciu majú tí členovia verejnosti, ktorí nie sú priamo dotknutí, alebo nepredložili pripomienky v rámci procesu účasti verejnosti? Je prístup k súdu, ktorý je zaručený podľa Aarhuského dohovoru [2] alebo podľa iného ustanovenia práva Únie, pre týchto členov verejnosti úplne vylúčený?

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998 a schválený v mene v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES 17. februára 2005 (Ú. v. EÚ L 124, 2005, s. 1; ďalej len „Aarhuský dohovor" alebo „Dohovor").

II. Právny rámec

A. Aarhuský dohovor

3. Aarhuský dohovor bol podpísaný v Aarhuse 25. júna 1998 Európskym spoločenstvom a následne schválený prostredníctvom rozhodnutia Rady 2005/370/ES.[3]

4. V zmysle článku 6 ods. 1 písm. a) Aarhuského dohovoru rozhodnutie o povolení činností v oblasti životného prostredia uvedených v prílohe I podlieha procesu účasti verejnosti uvedeného v článku 6 ods. 2 až 11. článok 9 ods. 2 dohovoru upravuje právo prístupu k spravodlivosti v súvislosti s napadnutím rozhodnutí, ktoré podliehali procesu účasti verejnosti uvedenému v článku 6. Na účely vymedzenia ich rozsahu osobnej pôsobnosti články 6 a 9 ods. 2 používajú pojmy „verejnosť“ (public) a „zainteresovaná verejnosť“ (public concerned). Tieto pojmy sú definované v článku 2 ods. 4 a 5 dohovoru.

B. Právo Únie

5. Pred prijatím rozhodnutia Rady 2005/370/ES prijalo v tom čase Európske spoločenstvo smernicu 2003/35/ES[4]. Touto smernicou boli zmenené dve existujúce smernice na účel zosúladenia právnych predpisov Spoločenstva s Aarhuským dohovorom, najmä s jeho článkom 6 a článkom 9 ods. 2 a 4.[5] Tieto smernice boli odvtedy nahradené smernicou 2010/75/EÚ[6] a smernicou 2011/92/EÚ[7] v znení smernice 2014/52/EÚ (ďalej len „smernica 2011/92“)[8].

6. Článok 6 a článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru sú prebrané článkami 6 a 11 smernice 2011/92 a článkom 24 v kombinácii s prílohou IV a článkom 25 smernice 2010/75. Pojmy „verejnosť“ a „zainteresovaná verejnosť“, ktoré sa nachádzajú tiež v týchto ustanoveniach, sú definované v článku 1 ods. 2 písm. d) a e) smernice 2011/92 a článku 3 ods. 16 a 17 smernice 2010/75.

C. Holandské právo

7. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý viac objasnila holandská vláda na ústnom pojednávaní, chápem príslušné ustanovenia holandského práva takto.

8. Na napadnutú činnosť vo veci samej sa vzťahuje verejné prípravné konanie v zmysle článku 3.4 Algemene wet bestuursrecht (všeobecný správny zákon, ďalej len „Awb“). To predstavuje proces účasti verejnosti v zmysle článku 6 Aarhuského dohovoru.

3 Pozri poznámku pod čiarou 2 vyššie.

4 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. mája 2003, ktorou sa ustanovuje účasť verejnosti pri navrhovaní určitých plánov a programov týkajúcich sa životného prostredia, a ktorou sa menia a dopĺňajú s ohľadom na účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti, smernice Rady 85/337/EHS a 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 156, 2003, s. 17; Mim. vyd. 15/007, s. 466).

5 Odôvodnenia 5 a 11 smernice 2003/35.

6 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) (Ú. v. EÚ L 334, 2010, s. 17).

7 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (Ú. v. EÚ L 26, 2012, s. 1).

8 Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. apríla 2014, ktorou sa mení smernica 2011/92 (Ú. v. EÚ L 124, 2014, s. 1).

9. Verejné prípravné konanie v zmysle Awb so sebou nesie skutočnosť, že v prípade podania návrhu na vydanie rozhodnutia musí príslušný orgán vydať *najskôr* návrh rozhodnutia týkajúceho sa jeho postoja k predmetnému návrhu. Tento návrh rozhodnutia musí byť sprístupnený *každému* vhodnými prostriedkami a podľa článku 3.12 ods. 5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zákon o všeobecných ustanoveniach práva životného prostredia, ďalej len „Wabo“) môže námietky proti návrhu rozhodnutia podať *každý*.

10. Chcel by som zdôrazniť, že holandská vláda na pojednávaní výslovne potvrdila, že podľa Wabo *každý* znamená doslova každého, akúkoľvek fyzickú alebo právnickú osobu bez akýchkoľvek obmedzení, priestorových alebo iných. Čiže v zásade Čech s bydliskom v Českej republike, Dán s bydliskom v Dánsku alebo Číňan s bydliskom v Číne *majú* všetci *právo na účasť* podľa holandského práva na procese účasti verejnosti týkajúceho sa požadovanej činnosti v konaní vo veci samej.

11. Holandská vláda ďalej vysvetlila, že otvorením verejného prípravného konania pre každého chcela v čo najväčšej miere prehĺbiť diskusiu medzi príslušným orgánom a verejnosťou. Vláda chcela zároveň znížiť záťaž (miestnych) správnych orgánov od povinnosti v každom jednotlivom prípade určovať, kto z verejnosti by mohol byť navrhovanou činnosťou dotknutý a kto nie.

12. Holandská vláda sa okrem toho domnieva, že z článku 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru v skutočnosti vyplýva, že *každý* má právo zúčastniť sa procesu účasti verejnosti podľa článku 6 Aarhuského dohovoru.

13. Následne po ukončení procesu účasti verejnosti vydá správny orgán konečné rozhodnutie týkajúce sa požadovanej činnosti. Možnosť napadnúť procesnoprávnu a hmotnoprávnu zákonnosť takého rozhodnutia pred súdom podlieha v holandskom práve splneniu *dvoch kumulatívnych podmienok*. Tieto podmienky značne zužujú množinu žalobcov v porovnaní so správnou fázou vedúcou k prijatiu tohto rozhodnutia.

14. *Po prvé* podľa článku 8:1 Awb musí byť žalobca „dotknutou osobou“ v zmysle článku 1:2 Awb, teda osobou, ktorej záujem je rozhodnutím priamo dotknutý. Združenia podporujúce ochranu životného prostredia sa vždy považujú za „dotknuté osoby“ v zmysle článku 1:2 ods. 3 Awb.

15. Podotýkam, že pojem „dotknutá osoba“ sa v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru neuvádza. Namiesto toho sa v ňom objavuje slovné spojenie „členovia zainteresovanej verejnosti majúci dostatočný záuje[m] alebo… ak pretrváva porušovanie ich práva“. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa môjho názoru vyplýva, že pojem „dotknutá osoba“ v zmysle Awb predstavuje prebratie tohto slovného spojenia uvedeného v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. Preto sa osoba, ktorá nie je „dotknutou osobou“ v zmysle článku 1:2 Awb nepovažuje za člena „zainteresovanej verejnosti“ v zmysle, aký jej pripisuje článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

16. *Po druhé* „dotknutá osoba“ sa musela tiež zúčastniť na verejnom prípravnom konaní v zmysle článku 6:13 Awb prostredníctvom predloženia námietok voči spornej činnosti okrem prípadu, kedy jej nemožno právom vytýkať, že nevzniesla nijaké námietky.

17. Podľa holandskej vlády je cieľom tejto druhej požiadavky zvýšenie efektívnosti správnych konaní, a tým aj účinnosti právnych konaní. Účasť na verejnom prípravnom konaní umožňuje identifikovať sporné body v počiatočnom štádiu rozhodovacieho procesu, čím sa zlepší kvalita tohto procesu. Umožňuje vyhnúť sa súdnym konaniam alebo, ak k nim dôjde, mala by prispieť k ich väčšej efektivite.

18. Pokiaľ ide o výnimku z tohto pravidla (kedy osobe nemožno právom vytýkať, že sa nezúčastnila na konaní), holandská vláda na pojednávaní vysvetlila, že sa uplatňuje, ak je neúčasť odôvodnená. Podľa vnútroštátnej judikatúry je to tak napríklad v prípade, ak je oznámenie návrhu rozhodnutia chybné; ak sa vydané rozhodnutie líši od oznámeného návrhu rozhodnutia a ak má odlišnosť negatívne následky pre „dotknutú osobu“; alebo ak sa osoba z dôvodu premiestnenia stane „dotknutou osobou“ až po uplynutí lehoty na predloženie námietok k návrhu rozhodnutia.

19. Nakoniec, pokiaľ ide o súvislosť medzi týmito dvoma podmienkami aktívnej legitimácie, holandská vláda na pojednávaní objasnila, že osoba, ktorá sa zúčastnila na verejnom prípravnom konaní podľa Wabo, ale nie je dotknutou osobou v zmysle Awb, nebude mať právo napadnúť následné rozhodnutie na súde aj napriek skutočnosti, že sa ho táto osoba zúčastnila prostredníctvom predloženia pripomienok v prípravnej fáze.

III. Skutkový stav, vnútroštátne konanie a prejudiciálne otázky

20. V roku 2016 podala spoločnosť Sebava BV návrh na College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Rada obce Echt-Susteren, Holandsko, ďalej len „žalovaný“) na výstavbu nového chlieva pre 855 ošípaných, na nahradenie chovných prasníc dojčiacimi prasnicami v existujúcich chlievoch a na výstavbu zastrešeného výbehu pre ošípané.

21. Návrh bol žalovaným predložený na riadne verejné prípravné konanie v zmysle článku 3.4 Awb. Vnútroštátny súd potvrdzuje, že dané konanie predstavuje proces účasti verejnosti v zmysle článku 6 Aarhuského dohovoru.

22. Žalovaný sprístupnil na nahliadnutie rovnopis návrhu a ďalšiu súvisiacu dokumentáciu. Oznámenie o tejto skutočnosti bolo uverejnené v Staatscourant (štátny vestník). Návrh bol následne uverejnený aj v Gemeenteblad (obecné noviny) obce žalovaného.

23. Žalovaný vydal sporné požadované povolenie 28. septembra 2017 a zverejnil ho v štátnom vestníku Staatscourant.

24. Toto rozhodnutie o udelení povolenia bolo napadnuté na vnútroštátnom súde, Rechtbank Limburg (súd v Limburgu, Holandsko), štyrmi žalobkyňami. Prvá žalobkyňa je fyzická osoba a profesiou je zverolekárka (ďalej len „prvá žalobkyňa“). Je tiež členkou predstavenstva, tajomníčkou a predsedníčkou viacerých záujmových združení na ochranu zvierat. Ďalšími tromi žalobkyňami sú združenia na ochranu životného prostredia (ďalej len „tri žalujúce združenia“) (spolu ďalej len „štyri žalobkyne“).

25. Pred vnútroštátnym súdom štyri žalobkyne pripúšťajú, že proti návrhu rozhodnutia žalovaného nepodali žiadne námietky. Tvrdia však, že ich nemožno odôvodnene kritizovať za to, že tak neurobili, pretože žalovaný oznámil návrh rozhodnutia nesprávne. Z tohto dôvodu štyri žalobkyne navrhujú, aby vnútroštátny súd zrušil napadnuté rozhodnutie tak, aby im bolo umožnené podať námietky k návrhu rozhodnutia.

26. Pokiaľ ide o žalobu podanú prvou žalobkyňou, vnútroštátny súd sa domnieva, že musí byť vyhlásená za neprípustnú na základe článkov 8:1 a 1:2 Awb. Zastáva názor, že prvá žalobkyňa nie je v zmysle daných ustanovení „dotknutou osobou“. Vnútroštátny súd sa domnieva, že prvá žalobkyňa podala žalobu vo vlastnom mene, pretože na svoje postavenie členky predstavenstva, tajomníčky a predsedníčky rôznych záujmových združení poukázala až omnoho neskôr po uplynutí lehoty na podanie žaloby. Okrem toho býva vo väčšej vzdialenosti od chlieva, ktorý sa má zriadiť, a preto uvedená výstavba pre ňu nemá priestorové ani environmentálne dôsledky.

27. Pokiaľ ide o žalobu podanú tromi žalujúcimi združeniami, vnútroštátny súd sa domnieva, že ako združenia na ochranu životného prostredia sa podľa článku 1:2 ods. 1 Awb považujú za dotknuté osoby. Nevzniesli však nijaké námietky proti návrhu rozhodnutia. Z článku 6:13 Awb vyplýva, že dotknutá osoba, ktorej možno právom vytýkať, že v priebehu prípravného konania nevzniesla nijaké námietky, nemôže podať žalobu na správny súd.

28. Za týchto skutkových a právnych okolností sa Rechtbank Limburg (súd v Limburgu) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa právo Únie, a najmä článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby sa v celom rozsahu vylúčilo právo verejnosti (každého) na prístup k spravodlivosti, ak v danom prípade nejde o zainteresovanú verejnosť (dotknuté osoby)?

V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

2. Má sa právo Únie, a najmä článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru vykladať v tom zmysle, že na základe tohto ustanovenia sa musí verejnosti (public) (každému) v prípade údajného porušenia procesných podmienok platných pre túto verejnosť a zásahu do práv verejnosti na účasť v zmysle článku 6 tohto dohovoru poskytnúť prístup k spravodlivosti?

Je v tejto súvislosti relevantné, že zainteresovaná verejnosť (public concerned) (dotknuté osoby) má v tejto súvislosti prístup k spravodlivosti a zároveň má možnosť uplatniť aj hmotnoprávne žalobné dôvody v súdnom konaní?

3. Má sa právo Únie, a najmä článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby sa prístup k spravodlivosti zainteresovanej verejnosti (public concerned) (dotknuté osoby) podmienil vykonaním práva verejnosti na účasť v zmysle článku 6 tohto dohovoru?

V prípade zápornej odpovede na tretiu otázku:

4. Má sa právo Únie, a najmä článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu právnemu predpisu, ktorý vylučuje prístup zainteresovanej verejnosti (public concerned) (dotknutých osôb) k spravodlivosti v konaní namierenom proti rozhodnutiu v prípade, ak jej možno právom vytýkať, že nevzniesla nijaké námietky voči návrhu rozhodnutia (resp. jeho častiam)?

V prípade zápornej odpovede na štvrtú otázku:

5. Prináleží v neobmedzenom rozsahu vnútroštátnemu súdu, aby na základe okolností jednotlivého prípadu rozhodol o tom, akým spôsobom sa má vykladať výraz ‚ktorému možno právom vytýkať' alebo je vnútroštátny súd povinný v tejto súvislosti zohľadniť konkrétne záruky stanovené právom Únie?

6. Do akej miery sa odpoveď na tretiu, štvrtú a piatu otázku zmení, ak ide o verejnosť (public) (každého), ak táto verejnosť zároveň nie je zainteresovanou verejnosťou (public concerned) (dotknuté osoby)?"

29. Písomné pripomienky v tomto konaní boli doručené zo strany dánskej vlády, Írska a holandskej a švédskej vlády, ako aj Európskej komisie. Žalovaný predložil pripomienky, ktoré podporili pripomienky holandskej vlády. Štyri žalobkyne vo veci samej, žalovaný, Írsko, holandská vláda, ako aj Komisia sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 30. januára 2020.

IV. Posúdenie

30. Toto stanovisko má nasledujúcu štruktúru. Začnem určením uplatniteľných ustanovení Aarhuského dohovoru a smerníc 2010/75 a 2011/92 (A). Ďalej sa budem zaoberať zlučiteľnosťou dvoch podmienok uvedených v holandskom práve, konkrétne podmienky „dotknutej osoby“ (B) a podmienky predloženia pripomienok v rámci procesu účasti verejnosti (C) s týmito ustanoveniami.

A. Uplatniteľné právne predpisy: Aarhuský dohovor, smernice 2010/75 a 2011/92

31. Vnútroštátny súd sa domnieva, že ustanovenia o účasti verejnosti obsiahnuté v článku 6 Aarhuského dohovoru, článku 6 smernice 2011/92, ako aj v článku 24 smernice 2010/75 sú vo veci samej uplatniteľné.

32. Zdá sa, že to skutočne platí tak pre Aarhuský dohovor, ako aj pre smernicu 2010/75. Podľa článku 6 ods. 1 písm. a) Aarhuského dohovoru sa článok 6 uplatňuje na rozhodnutia, či povoliť navrhované činnosti uvedené v prílohe I. Príloha I bod 15 písm. c) uvádza prevádzky na intenzívny chov ošípaných s viac ako 750 miestami pre prasnice. Podľa článku 10 smernice 2010/75 sa ustanovenia o účasti verejnosti uvedené v článku 24 danej smernice uplatňujú na činnosti uvedené v prílohe I. Bod 6 ods. 6 písm. c) danej prílohy uvádza intenzívny chov ošípaných s viac ako 750 miestami pre prasnice.

33. Naopak, nie je hneď zrejmé, že činnosti, o aké ide vo veci samej, patria do rozsahu činností, na ktoré sa vzťahuje smernica 2011/92. Príloha I bod 17 písm. c) a príloha II bod 1 písm. c) smernice 2011/92 robí túto smernicu uplatniteľnou na zariadenia na chov ošípaných s viac ako 900 miestami pre prasnice a vodohospodárske projekty pre poľnohospodárstvo. To však znamená, že rozhodnutie o tom, či „výstavba nového chlieva pre 855 ošípaných, nahradenie chovných prasníc dojčiacimi prasnicami v existujúcich chlievoch a výstavba zastrešeného výbehu pre ošípané“ tiež spadá pod toto alebo ktorékoľvek iné ustanovenie smernice 2011/92, samozrejme patrí do právomoci vnútroštátneho súdu, ktorý zohľadní podrobnú technickú špecifikáciu tejto činnosti.

34. Vzhľadom na to, že Súdny dvor nemá k dispozícii potrebné informácie o skutkových okolnostiach na vykonanie konečného posúdenia týkajúceho sa uplatniteľnosti smernice 2011/92, vychádzam z toho, ako uviedol vnútroštátny súd, že táto smernica je uplatniteľná aj na konanie vo veci samej.

35. Vnútroštátny súd sa ďalej v šiestich otázkach položených Súdnemu dvoru výslovne odvoláva iba na článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. Vzhľadom na návrh na začatie prejudiciálneho konania by sa však pojem „právo Únie“ mal pri formulovaní otázok chápať tak, že zahŕňa aj odkaz na článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75. Obidve tieto ustanovenia v podstate zodpovedajú článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

36. Pokiaľ ide o výklad týchto ustanovení sekundárneho práva, články 6 a 11 smernice 2011/92 a články 24 a 25 smernice 2010/75 sa majú vykladať vzhľadom na zodpovedajúce ustanovenia článku 6 a článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. Keďže cieľom normotvorcu Únie bolo zabezpečiť súlad práva Únie s Aarhuským dohovorom, znenie a cieľ tohto dohovoru sa má zohľadniť pri výklade týchto smerníc. [9]

9 Rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 34).

37. Z tohto dôvodu je sekundárne právo Únie v tejto oblasti tak či onak viazané na Aarhuský dohovor. Považujem preto za najúčinnejšie posúdiť otázky položené vnútroštátnym súdom vzhľadom na príslušné ustanovenia Aarhuského dohovoru, najmä jeho článkov 6 a 9 ods. 2, a zobrať na vedomie príslušné ustanovenia článkov 6 a 11 smernice 2011/92 a článkov 24 a 25 smernice 2010/75 iba vtedy, ak sa tieto ustanovenia odchyľujú od znenia Aarhuského dohovoru. V zásade to tak môže byť v dvoch situáciách.

38. Po prvé článok 3 ods. 5 Aarhuského dohovoru umožňuje jeho stranám zaviesť opatrenia zabezpečujúce rozsiahlejšie práva, ako sú tie stanovené v dohovore. Po druhé mohol by existovať nesúlad medzi Aarhuským dohovorom a pravidlami sekundárneho práva Únie, pokiaľ ide o konkrétne ustanovenie. Vnútroštátny súd sa domnieva, že medzi rozsahom práv na účasť priznaných „verejnosti“ v oboch smerniciach na jednej strane a Aarhuským dohovorom na strane druhej existuje nesúlad alebo rozpor.

B. Prístup „verejnosti“ k spravodlivosti

39. Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd pýta, či článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, ako aj článok 11 smernice 2011/92 alebo článok 25 smernice 2010/75 bránia tomu, aby sa v celom rozsahu vylúčilo právo „verejnosti“ na prístup k spravodlivosti, ak v danom prípade nejde o „zainteresovanú verejnosť“ v zmysle tejto právnej úpravy.

40. Tieto otázky sa týkajú situácie prvej žalobkyne, fyzickej osoby, ktorú vnútroštátny súd považuje za súčasť „verejnosti“, ale nie za súčasť „zainteresovanej verejnosti“. Tri žalujúce združenia sa naopak považujú za „dotknuté osoby“ podľa článku 1:2 ods. 3 Awb.[10] Ako také majú „dostatočný záujem“ v zmysle článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a prvá a druhá otázka sa ich netýka.

41. Prvá a druhá otázka vnútroštátneho súdu sa zakladajú na predpoklade, že článok 6 Aarhuského dohovoru priznáva práva na účasť širokej „verejnosti“ *bez ohľadu na to*, či je súčasťou „zainteresovanej verejnosti“. Vnútroštátny súd teda poznamenáva, že článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru sa uplatňuje len na „zainteresovanú verejnosť“, čo naznačuje, že prvá žalobkyňa nemá podľa tohto ustanovenia aktívnu legitimáciu. Vnútroštátny súd sa však pýta, či takýto výklad možno zachovať vzhľadom na skutočnosť, že článok 6 dohovoru priznáva niekoľko procesných práv nielen „zainteresovanej verejnosti“, ale širokej „verejnosti“. V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na článok 6 ods. 3, 7 a 9 dohovoru.

42. Na účely posúdenia, či článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru bráni tomu, aby sa v celom rozsahu vylúčilo právo širokej „verejnosti“ na prístup k spravodlivosti, je potrebné najskôr určiť rozsah osobnej pôsobnosti tohto ustanovenia (1). Vzhľadom na to, že článok 9 ods. 2 predstavuje mechanizmus súdneho vymáhania práv na účasť priznaných v článku 6, je potrebné obrátiť pozornosť na osobný rozsah uplatňovania práv na účasť uvedených v článku 6.

1. Rozsah osobnej pôsobnosti článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru

43. *Znenie* článku 9 ods. 2 je vcelku jasné: dané ustanovenie priznáva právo prístupu k spravodlivosti iba členom „zainteresovanej verejnosti a nie „(širokej) verejnosti“.

44. Aarhuský dohovor konkrétne vymedzuje oba pojmy. V zmysle článku 2 ods. 4 „verejnosť“ v podstate znamená každý. Podľa článku 2 ods. 5 je „zainteresovaná verejnosť“ podskupinou verejnosti. Zahŕňa iba „verejnosť, ktorá je alebo by mohla byť ovplyvnená rozhodovacím procesom týkajúcim sa životného prostredia, alebo sa o tento proces zaujíma“.

10 Pozri body 14 a 27 vyššie.

45. Článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru sa s ohľadom na jeho *cieľ* určite snaží zabezpečiť široký prístup k spravodlivosti v rámci pôsobnosti dohovoru.[11] Tento cieľ však nemôže byť vytrhnutý z kontextu na účel preformulovania jasného znenia článku 9 ods. 2 *Systém a logika* článku 9 ods. 2, vnímané v kontexte iných ustanovení Aarhuského dohovoru, toto konštatovanie podporujú.

46. Po prvé autori Aarhuského dohovoru si vybrali nezaviesť *actio popularis* vo veciach životného prostredia. Ako už uviedla generálna advokátka Sharpston[12], vzhľadom na to, že prístup *actio popularis* bol odmietnutý počas rokovaní o Aarhuskom dohovore, autori Aarhuského dohovoru sa rozhodli posilniť úlohu mimovládnych organizácií na ochranu životného prostredia, ktoré sú podľa článku 2 ods. 5 a článku 9 ods. 2 vždy považované za „zainteresovanú verejnosť“ a za majúce dostatočný záujem.[13] Keby sa mal článok 9 ods. 2 vykladať v tom zmysle, že sa aktívna legitimácia zrazu priznáva širokej „verejnosti“, táto logika a kompromis by boli narušené.

47. Po druhé existuje rozdiel medzi článkom 9 ods. 2 a článkom 9 ods. 3: zdá sa, že ak by tvorcovia Aarhuského dohovoru chceli umožniť prístup na súd širokej „verejnosti“ a nie iba „zainteresovanej verejnosti“, mohli to výslovne uviesť. Príkladom je znenie článku 9 ods. 3, ktorý priznáva práva členom „verejnosti“ bez ich ďalšieho určenia.

48. Po tretie článok 9 ods. 2 a článok 9 ods. 3 však predstavujú dve odlišné ustanovenia dohovoru. V článku 9 ods. 2 sa odkazuje na článok 6. Okrem toho z celkovej štruktúry celého ustanovenia článku 9 je zrejmé, že ustanovením o súdnom výkone článku 6 je článok 9 ods. 2, ako ním je článok 9 ods. 1 pre článok 4.

49. Okrem toho sa v úvode článku 9 ods. 3 uvádza, že „naviac, bez toho, aby boli dotknuté procesy preskúmania uvedené v odsekoch 1 a 2, každá strana zabezpečí…“. Táto formulácia a štrukturálna logika článku 9 Aarhuského dohovoru naznačujú, že článok 9 ods. 3 *nemá upravovať* vymáhanie práv na účasť podľa článku 6, ale vymáhanie iných práv priznaných inými ustanoveniami dohovoru (alebo vnútroštátnymi právnymi predpismi). Na rozdiel od dánskej vlády a Komisie sa teda nedomnievam, že článok 9 ods. 3 upravuje právo na prístup k spravodlivosti, pokiaľ ide o práva na účasť priznané v článku 6 dohovoru, ani rozhodnutia vyplývajúce z konania podľa článku 6.

50. Ak by to tak skutočne bolo, aký by mal zmysel článok 9 ods. 2 a všetky podmienky alebo pravidlá v ňom uvedené (alebo v tejto súvislosti uvedené v článku 9 ods. 1), ak by čokoľvek, na čo sa vzťahujú tieto ustanovenia, bolo okamžite prevážené potenciálne všetko obsahujúcim článkom 9 ods. 3?

51. Súhrnne treba konštatovať, že článok 9 ods. 2 sám osebe neudeľuje žiadne právo prístupu k spravodlivosti „verejnosti“, ale iba „zainteresovanej verejnosti“. Rovnaký záver platí pre článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75, ktoré sú v tejto súvislosti formulované skoro rovnako ako článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

52. Existuje však súvislosť medzi článkom 9 ods. 2 a článkom 6. Vo svojom znení sa článok 6 v skutočnosti občas odvoláva na „verejnosť“ a nielen na „zainteresovanú verejnosť“. To je problematika, ktorej sa budem venovať ďalej.

11 Pozri napríklad rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58).

12 Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, bod 63), a vo veci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, bod 81).

13 Pozri v tomto zmysle príručku na uplatňovanie Aarhuského dohovoru, druhé vydanie, 2014, (ďalej len „príručka na uplatňovanie“), s. 194, a Výbor pre plnenie záväzkov vyplývajúcich z Aarhuského dohovoru (ďalej len „výbor pre plnenie záväzkov“), Zistenia a odporúčania zo 16. júna 2006, Belgicko (ACCC/C/2005/11, bod 35).

2. Rozsah osobnej pôsobnosti článku 6 Aarhuského dohovoru

53. Väčšina ustanovení článku 6 vrátane jeho kľúčového ustanovenia, článku 6 ods. 2, udeľuje práva na účasť iba „zainteresovanej verejnosti“. Je to „zainteresovaná verejnosť“, ktorá má byť informovaná o rozhodovacom konaní týkajúcom sa životného prostredia v súvislosti s navrhovanou činnosťou v zmysle článku 6 ods. 2 a ktorá potom bude mať prístup k preskúmaniu všetkých informácií týkajúcich sa rozhodovacieho procesu v zmysle článku 6 ods. 6 Okrem toho sa v článku 6 ods. 5 uvádza, že je to opäť „zainteresovaná verejnosť“, ktorú by mali potenciálni žiadatelia identifikovať ešte pred požiadaním o povolenie, aby s ňou mohli vstúpiť do diskusie a poskytnúť jej informácie o cieľoch ich žiadosti.

54. Ako však uvádza vnútroštátny súd, článok 6 ods. 3 a 7 a ods. 9 používa pojem „verejnosť“ a nielen „zainteresovaná verejnosť“.[14] To skutočne vyvoláva otázku, či článok 6 priznáva práva účasti širokej „verejnosti“ bez ohľadu na to, či je súčasťou „zainteresovanej verejnosti“ a v prípade kladnej odpovede, či potom článok 9 ods. 2, napriek predbežnému záveru vyššie, predsa vyžaduje, aby strany zabezpečili (aspoň nejakú) pozíciu „verejnosti“ vo vzťahu k vymáhaniu týchto práv.

a) Článok 6 ods. 3 a článok 6 ods. 9

55. Článok 6 ods. 3 ukladá orgánom verejnej moci povinnosť zahrnúť primeraný časový rámec pre jednotlivé fázy procesu účasti verejnosti, aby mohla byť „verejnosť“ informovaná a aby sa mohla pripraviť a účinne sa zúčastňovať na rozhodovacom procese.

56. Podľa môjho názoru sa odkaz na „verejnosť“ v tomto ustanovení dá ľahko vysvetliť povahou tohto ustanovenia. Týka sa fázy, v ktorej sa vyžaduje komunikácia s vonkajším svetom, kde nemusí byť možné ani odôvodnené trvať na identifikácii „zainteresovanej verejnosti“. Informácie sa preto majú jednoducho zverejniť. Toto chápanie ďalej podporuje odkaz v článku 6 ods. 3 na článok 6 ods. 2, ktorý sa týka iba „zainteresovanej verejnosti“.

57. Podobné úvahy platia aj v prípade článku 6 ods. 9 Toto ustanovenie zaväzuje orgány, aby informovali „verejnosť“ ihneď po prijatí rozhodnutia a sprístupnili toto rozhodnutie „verejnosti“. Toto ustanovenie svojím spôsobom odzrkadľuje ustanovenie článku 6 ods. 3, ale vo fáze výstupu: zatiaľ čo článok 6 ods. 3 vyžaduje primerane rozsiahle šírenie informácií o procese účasti verejnosti pred jeho začatím, článok 6 ods. 9 vyžaduje to isté, pokiaľ ide o výsledky po jeho skončení.

58. Neexistuje dôvod na to, aby sa stavebné povolenie utajovalo. Nie je to len z dôvodu všeobecnej požiadavky transparentnosti a otvorenosti verejnej správy. Rovnako ako „zainteresovaná verejnosť“, ktorá sa zúčastnila na rozhodovacom konaní a ktorá je orgánom verejnej moci známa pri vydávaní konečného rozhodnutia, môžu existovať aj členovia „zainteresovanej verejnosti“, ktorí sa *nezúčastnili* na tomto konaní, ale ktorí môžu mať záujem napadnúť rozhodnutie, ktoré bolo v tomto konaní vydané.

59. Otvorenosť vstupov a výstupov, ako aj uskutočniteľnosť procesu účasti verejnosti v zmysle článku 6 teda logicky vysvetľuje, prečo sa v článku 6 ods. 3 a článku 6 ods. 9 používa pojem „verejnosť“.

14 Pre úplnosť sa vnútroštátny súd zmienil aj o článku 6 ods. 8 Toto ustanovenie však od strán iba vyžaduje, aby zabezpečili, že pri vydaní rozhodnutia sa náležite zohľadní výsledok účasti verejnosti. Preto nerozumiem, akým spôsobom by mohlo toto ustanovenie zahŕňať akékoľvek potenciálne práva pre „verejnosť“.

b) Zaujímavý prípad článku 6 ods. 7

60. Článok 6 ods. 7 stanovuje, že spôsoby účasti verejnosti umožnia „verejnosti“ predložiť písomné, alebo v prípade potreby, na verejnom prerokovaní alebo preskúmaní so žiadateľom, akékoľvek pripomienky, informácie, analýzy alebo názory, ktoré považuje za dôležité vo vzťahu k navrhovanej činnosti.

61. Zdá sa, že na základe znenia článku 6 ods. 7 sa holandská vláda rovnako ako vnútroštátny súd domnieva, že práva na účasť na procese účasti verejnosti sa priznávajú širokej „verejnosti“. Na základe jeho znenia a na rozdiel od článku 6 ods. 3 a článku 6 ods. 9 sa článok 6 ods. 7 týka samotného procesu účasti verejnosti. Nevzťahuje sa ani na prípravnú fázu, ani na fázu uverejnenia. V skutočnosti sa týka samotnej výmeny názorov medzi účastníkmi verejného konania a orgánom verejnej moci o navrhovanej činnosti.

62. Zdá sa, že existujú dva protichodné spôsoby výkladu článku 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru.

63. *Prvý výklad* článku 6 ods. 7 by bol taký, ktorý navrhla holandská vláda, prinajmenšom pokiaľ ide o prvý krok: „verejnosť“ v článku 6 ods. 7 by mala znamenať kohokoľvek. Každá fyzická alebo právnická osoba má teda bez akýchkoľvek obmedzení týkajúcich sa jej záujmu alebo osobnej dotknutosti *právo* na účasť na konaní o vydanie environmentálneho povolenia podľa článku 6 Aarhuského dohovoru.

64. No z dôvodov uvedených nižšie [15] môže byť iba ťažko logickým dôsledkom tohto návrhu to, že podľa holandského práva, hoci má každý právo na účasť, iba zainteresované strany môžu mať možnosť napadnúť výsledok tejto účasti pred súdom. Namiesto toho by logickým dôsledkom tohto výkladu článku 6 ods. 7 bol ten, ktorý navrhla Komisia a ktorý je tiež uvedený v príručke na uplatňovanie: [16] vzhľadom na to, že článok 9 ods. 2 dohovoru je prostriedkom na vymáhanie *všetkých práv* uvedených v článku 6, a vzhľadom na to, že článok 9 ods. 2 sa uplatňuje len na „zainteresovanú verejnosť“, znamenalo by to, že akýkoľvek člen „verejnosti“, ktorý sa zúčastňuje na procese účasti verejnosti predložením pripomienok, získava aktívnu legitimáciu člena „zainteresovanej verejnosti“. Inými slovami, podľa tohto výkladu by článok 6 ods. 7 otvoril dvere pre „záujem prostredníctvom účasti“ na účely článku 9 ods. 2.

65. Prostredníctvom *druhého výkladu* by bolo možné vykladať článok 6 ods. 7 dohovoru v tom zmysle, že zatiaľ čo každý („verejnosť“) má možnosť obrátiť sa na orgán verejnej moci, aby dal vedieť o sebe a svojom záujme na rozhodovacom procese, ak by bol vykladaný v celkovom kontexte článku 6 a Aarhuského dohovoru, článok 6 ods. 7 priznáva práva na účasť, teda o práva, ktoré príslušným orgánom ukladajú zodpovedajúce povinnosti zohľadniť tieto pripomienky v súlade s článkom 6 ods. 8 a ktoré môžu byť súdne vymáhateľné podľa článku 9 ods. 2, iba pokiaľ tieto osoby sú súčasťou „zainteresovanej verejnosti“.

66. Z niekoľkých dôvodov, ktoré rozvediem v nasledujúcich troch pododdieloch, si neviem predstaviť, že by prvý výklad, v ktoromkoľvek z možných variantov, bol zmysluplný.

15 Body 81 až 85 vyššie.

16 Príručka na uplatňovanie, s. 153 a 195. Aj keď príručka na uplatňovanie nie je záväzná, môže sa vziať do úvahy na účely výkladu dohovoru – pozri rozsudok z 19. decembra 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 38).

c) „Globálne“ právo na účasť?

67. Po prvé existuje vnútorná logika článku 6. Ak by sa článok 6 ods. 7 mal vykladať v tom zmysle, že priznáva právo na účasť všetkým, nielen „zainteresovanej verejnosti“, čo by to znamenalo pre ostatné ustanovenia toho článku, ktoré sú obmedzené na „zainteresovanú verejnosť“? Ako by fungovala ich interakcia? Ako by napríklad „verejnosť“ mohla uplatniť svoje právo predložiť pripomienky alebo pripomienky k návrhu rozhodnutia podľa článku 6 ods. 7, ak by nemala právo byť informovaná o návrhu rozhodnutia v prvom rade, pretože to sa obmedzuje na „zainteresovanú verejnosť“ podľa článku 6 ods. 2? Na základe čoho by „verejnosť“ mala predkladať pripomienky k navrhovanej činnosti, berúc do úvahy skutočnosť, že nemá právo na prístup ku všetkým informáciám relevantným pre návrh rozhodnutia, vzhľadom na to, že článok 6 ods. 6 priznáva tieto práva iba „zainteresovanej verejnosti“?

68. Z praktického hľadiska teda musí článok 6 tvoriť kompaktný celok. To znamená buď rozšíriť rozsah „zainteresovanej verejnosti“ vo všetkých ostatných ustanoveniach článku 6, čo je v rozpore s ich jasným znením, ktoré používa pojem „verejnosť“, alebo interpretačne zúžiť článok 6 ods. 7 tak, že bude znamenať, že iba „zainteresovaná verejnosť“ má práva na účasť v zmysle uvedenom v bode 65 vyššie na to, aby bol v súlade so zvyškom uvedeného článku.

69. Podľa môjho názoru kompaktný celok, ktorý by mal článok 6 tvoriť, udeľuje práva na účasť iba „zainteresovanej verejnosti“ a nie „verejnosti“, a to tak z funkčných, ako aj z principiálnych dôvodov.

70. Pokiaľ ide o *funkčnú* stránku, mám určité ťažkosti predstaviť si, ako by konania a postupy, ktoré boli koncipované a navrhnuté pre určitú komunitu, ktorá pravdepodobne bude ovplyvnená navrhovanou činnosťou, fungovali s ohľadom na kohokoľvek a všetkých.

71. Počnúc efektívnou komunikáciou informácií o navrhovanej činnosti podľa článku 6 ods. 3 a článku 6 ods. 2: ak by takáto komunikácia nemala byť uskutočňovaná s cieľom osloviť verejnosť, ktorá by mohla byť dôvodne dotknutá, ale v rozpore s ich znením, akúkoľvek verejnosť bez akýchkoľvek priestorových, environmentálnych alebo záujmových obmedzení, nemala by byť akákoľvek a každá navrhovaná činnosť potom oznámená celosvetovo? Musí byť potom oznámenie o každom väčšom chlieve pre ošípané (v Holandsku) uverejnené povedzme vo Financial Times, The Economist alebo v akomkoľvek inom médiu so skutočne globálnym dosahom?

72. Je teda celkom zrejmé, že pojem „verejnosť“ použitý v rôznych ustanoveniach článku 6 sa má vykladať v primeraných medziach toho, čo má celý postup ako celok dosiahnuť: poskytnúť verejnosti, ktorej sa pravdepodobne týka, primeranú možnosť v začiatočnej fáze a včas dozvedieť sa o rozhodovacom procese týkajúcom sa navrhovaných činností a o tom, akým spôsobom sa ho môžu zúčastniť.[17]

73. S predmetnou funkčnosťou súvisí aj problematika *principiálnosti*: aké záujmy, nehovoriac o právach, by mohli mať Česi, Dáni alebo Číňania,[18] s bydliskami stovky až tisícky kilometrov od navrhovanej činnosti, na výstavbe nového chlieva pre 855 ošípaných v Echt-Susteren na juhovýchode Holandska?

17 Pozri rozsudok zo 7. novembra 2019, Flausch a i. (C-280/18, EU:C:2019:928, bod 32 a nasl.), v ktorom Súdny dvor uviedol, že efektívnosť oznámenia sa má posudzovať vo vzťahu k „zainteresovanej verejnosti“, a nie „k verejnosti“. Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Flausch a i. (C-280/18, EU:C:2019:449, bod 62).

18 V nadväznosti na príklady osôb uvedené v bode 10 vyššie, ktoré by po potvrdení holandskej vlády mali *právo* zúčastniť sa na procese účasti verejnosti podľa holandského práva.

74. Aarhuský dohovor vo svojej preambule v každom prípade pripomína právo každého človeka žiť v životnom prostredí, ktoré je postačujúce na zachovanie jeho zdravia. Rovnako niet pochýb o teóriách o tom, prečo sú environmentálne práva osobitné, kolektívne práva, ktoré sa musia dať vykonávať osobitným spôsobom. Navyše aj samotný Aarhuský dohovor presadzuje vo viacerých všeobecných ustanoveniach v článku 3, ako aj v ďalších osobitných ustanoveniach, čo najširšiu účasť verejnosti a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

75. No aj napriek všetkým týmto konštatovaniam z môjho možno tradičného a pozitivistického pohľadu neviem určiť, aké záujmy by takí Česi, Dáni alebo Číňania mali mať v prípade, akým je tento, vzhľadom na konkrétnu navrhovanú environmentálnu činnosť vo veci samej. Predovšetkým však neviem vyvodiť žiadne také vynútiteľné práva z ustanovení Aarhuského dohovoru. Z celkovej logiky, ako aj z kontextu vyplýva, že Aarhuský dohovor nie je možné vykladať tak, že poskytuje *každému právo* na účasť verejnosti na konaní vo veciach vydávania environmentálneho rozhodnutia podľa článku 6.

76. Oveľa rozumnejším výkladom článku 6 ods. 7, posudzovaným samostatne, je teda to, že toto ustanovenie sa má riadiť rovnakou logikou ako zvyšok tohto článku. S cieľom identifikovať „zainteresovanú verejnosť“ v danom procese účasti verejnosti by verejné orgány mali umožniť širokej „verejnosti“, aby ich kontaktovala a vysvetlila jej záujem a aktívnu legitimáciu v rozhodovacom procese. Z tohto hľadiska článok 6 ods. 7 umožňuje širokej „verejnosti“ predkladať svoje pripomienky orgánom verejnej moci. To však neznamená, že táto široká verejnosť má v súvislosti s efektívnou účasťou na tomto procese akékoľvek práva, alebo že orgány verejnej moci majú s tým súvisiace povinnosti. Aby mala „verejnosť“ takéto právo, musela by byť účasťou „zainteresovanej verejnosti“.

77. Pre úplnosť uvádzam, že sa nejaví, že správy zo strany výboru pre plnenie záväzkov, na ktorý sa odvoláva vnútroštátny súd, naznačujú odlišný výklad. Je pravda, že výbor zistil, že strana dohovoru nezaručila plný rozsah práv stanovených v článku 6 ods. 7 obmedzením práva na predloženie pripomienok „zainteresovanej verejnosti“. Dôvodom však bolo aj to, že tieto pripomienky museli byť „motivovanými návrhmi“, čo znamenalo, že museli obsahovať odôvodnenú argumentáciu, pričom táto povinnosť by bola vskutku do istej miery zaťažujúca pre (správny) proces účasti verejnosti.[19] Rovnako článok 6 ods. 8 Aarhuského dohovoru ukladá orgánom verejnej moci povinnosť „vážne posúdiť všetky prijaté pripomienky“ na účely rozhodnutia.[20] Tieto zistenia sa však nezaoberajú rozsahom pôsobnosti článku 6 ods. 7 vo vzťahu k „verejnosti“ a vymedzením tejto verejnosti v celkovom kontexte článku 6 Aarhuského dohovoru.

78. Nakoniec subsidiárne uvádzam, že tento navrhovaný výklad Aarhuského dohovoru tiež zabezpečuje výklad, ktorý je zosúladený a koherentný so smernicami 2011/92 a 2010/75. Poznamenávam, že smernice 2011/92 a 2010/75 udeľujú práva na účasť „verejnosti“, *iba pokiaľ* predstavuje súčasť „zainteresovanej verejnosti“. Kým právo na informovanie o návrhu rozhodnutia je teda v smerniciach priznané širokej „verejnosti“,[21] právo predložiť pripomienky spolu so všetkými ostatnými právami na účasť je priznané iba „zainteresovanej verejnosti“.[22]

79. Prístup a logické rozdiely v smerniciach, ktoré v zásade odrážajú výklad článku 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru normotvorcom Únie, sa javia koherentné. Zatiaľ čo každý („verejnosť“) má právo byť informovaný o návrhu rozhodnutia, právo aktívne sa zúčastňovať konania má iba „zainteresovaná verejnosť“, to znamená verejnosť, ktorá je skutočne dotknutá alebo ktorá môže byť dotknutá alebo ktorá má na ňom záujem.

19 Zistenia a odporúčania výboru pre plnenie záväzkov zo 4. apríla 2008, Litva (ACCC/C/2006/16, bod 80).

20 Zistenia a odporúčania výboru pre plnenie záväzkov z 8. februára 2011, Španielsko (ACCC/C/2008/24, body 99 – 100).

21 Článok 6 ods. 2 smernice 2011/92 a článok 24 ods. 1 smernice 2010/75 v spojení s prílohou IV ods. 1.

22 Pokiaľ ide o právo predložiť pripomienky, pozri článok 6 ods. 4 smernice 2011/92 a článok 24 ods. 1 smernice 2010/75 v spojení s prílohou IV ods. 3 a IV ods. 5 Pokiaľ ide o všetky ostatné práva na účasť, pozri článok 6 ods. 3 a 6 ods. 5 až 7 smernice 2011/92 a článok 24 ods. 1 smernice 2010/75 v spojení s prílohou IV ods. 3.

80. Nakoniec, aj keď sú právne predpisy Únie vo všeobecnosti, a najmä niektoré konkrétne ustanovenia práva Únie niekedy označované za formulované v rozpore s ustanoveniami Aarhuského dohovoru,[23] v tomto prípade to zjavne neplatí. Zdá sa mi naopak, že normotvorca Únie pomerne racionálne vyhodnotil a prebral povinnosti vyplývajúce z medzinárodného práva bez toho, aby išiel pod úroveň minimálnych požiadaviek stanovených v článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. Na rozdiel od vnútroštátneho súdu si teda nemyslím, že v tomto bode existuje nesúlad alebo rozpor medzi rozsahom pôsobnosti smerníc a Aarhuským dohovorom.

d) Práva na účasť v zmysle článku 6 ako leges imperfectae?

81. Je potrebné poznamenať, že sporné predpisy holandského práva sú však o niečo zložitejšie. Na jednej strane holandská vláda uvádza, že „verejnosť“ podľa tohto ustanovenia by mala znamenať každého. Ako to dokazuje aj jej vnútroštátna transpozícia tejto povinnosti, *každý má právo* predkladať pripomienky a zúčastňovať sa na procese účasti verejnosti podľa článku 6. No prístup k súdu majú iba „zainteresované strany“, čo znamená „zainteresovaná verejnosť“.

82. Použitie tohto prístupu pri výklade príslušných ustanovení Aarhuského dohovoru by znamenalo, že článok 6 ods. 7, alebo dokonca článok 6 ako celok by každému poskytol právo zúčastňovať sa na environmentálnom rozhodovaní. No len osoby, na ktoré sa vzťahuje článok 9 ods. 2 ako „zainteresovaná verejnosť“, by potom mali prístup k spravodlivosti. Okrem toho by efektívna účasť podľa článku 6 nemala súvislosť s článkom 9 ods. 2: „verejnosť“ podľa článku 6 ods. 7 by nikdy nemohla získať štatút „zainteresovanej verejnosti“ podľa článku 9 ods. 2, a to ani keby sa táto verejnosť plne zúčastnila na environmentálnom rozhodovacom konaní.

83. Pripomínam, *že* článok 9 ods. 2 výslovne upravuje hmotnoprávnu a procesnoprávnu zákonnosť rozhodnutí podliehajúcich konaniu o účasti uvedenému v článku 6, *že* článok 9 ods. 2 sa uplatňuje iba na „zainteresovanú verejnosť“ a *že* článok 9 ods. 3 neupravuje zákonnosť rozhodnutí podliehajúcich konaniu uvedenému v článku 6.[24] Inými slovami, domnievať sa, že článok 6 udeľuje práva na účasť širokej „verejnosti“ by viedlo k situácii, že dohovor by zakladal práva na účasť pre „verejnosť“ bez zodpovedajúceho mechanizmu vymáhania týchto práv podľa článku 9 dohovoru.

84. V dôsledku toho by existovali dve triedy účastníkov environmentálneho rozhodovacieho konania pred správnym orgánom podľa Aarhuského dohovoru. Tí s vymáhateľnými právami a tí, ktorí takými právami nedisponujú. Druhá skupina by mala právo predkladať pripomienky a právo na účasť. Z praktického hľadiska by však pre tieto práva neexistoval mechanizmus ich vymáhania. Samozrejme bolo by možné vychádzať z predpokladu, že všetky správne orgány vo všetkých členských štátoch sa správajú bezchybne. Napriek tomu za predpokladu, že by jeden alebo viacerí z nich občas nesplnili tento ideál, neexistovalo by absolútne nič, čo by bránilo tomu, aby tak menej ideálny správny orgán okamžite vyhodil všetko, čo dostane od „verejnosti“, ktorá nie je „zainteresovanou verejnosťou“ do odpadkového koša.

85. Takúto koncepciu považujem za neudržateľnú a v tomto rozsahu sa stotožňujem s názormi Komisie.[25] V zmysle Aarhuského dohovoru a predovšetkým v zmysle práva Únie vo všeobecnosti[26] alebo akéhokoľvek právneho systému, ktorý stojí za to spomenúť, *aby existovalo právo, musí existovať prostriedok nápravy*. Ak neexistuje spôsob, ako si vynútiť plnenie povinnosti od druhej strany, v tomto

23 Pozri napríklad zistenia a odporúčania výboru pre plnenie záväzkov zo 17. marca 2017 ACCC/C/2008/32 (časť II) týkajúce sa splnenia záväzkov Európskou úniou, keď výbor pre plnenie záväzkov predpisov zistil, že právo Únie nezabezpečuje primerané správne alebo súdne preskúmanie nelegislatívnych environmentálnych aktov podľa článku 263 ods. 4 ZFEÚ.

24 Pozri body 48 až 50 vyššie.

25 Pozri bod 64 vyššie.

26 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. júla 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 38 a 39); z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 335), a z 18. marca 2010, Alassini a i. (C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 61).

prípade orgánu verejnej moci, z definície vyplýva, že neexistuje ani žiadne právo. Môže sa to považovať za dar, láskavosť alebo dokonca dobročinnosť, ale sotva za právo. Ak teda právo Únie alebo v tejto súvislosti medzinárodný dohovor, ktorého stranou je Európska únia a ktorý rešpektuje a interne vykonáva v súlade s právom Únie, poskytuje právo, musí existovať aj prístup k súdu na účely vymáhania tohto práva buď prostredníctvom predmetného nástroja, alebo, ak to nie je možné, podľa článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). [27]

e) Iba „procesnoprávna“ zákonnosť alebo „záujem prostredníctvom účasti“?

86. Je pravdepodobné, že prinajmenšom teoreticky by mohli existovať určité medziľahlé miesta týkajúce sa rozsahu prístupu k súdu.

87. Po prvé, čo ak by široká „verejnosť“ v zmysle článku 6 ods. 7 bola považovaná za majúcu prístup k súdu iba v rozsahu, v akom sa zúčastnila na konaní vo veciach vydávania environmentálneho rozhodnutia? Bolo by takýmto osobám zaručené iba dodržiavanie ich osobných práv na účasť v rozsahu, v akom ich využili, ale nemohli by napadnúť konečné rozhodnutie ako celok? Alternatívne, čo ak by im bolo umožnené napadnúť iba *procesnoprávnu*, ale nie *hmotnoprávnu* zákonnosť rozhodnutí vydaných v konaní v zmysle článku 6?

88. Takéto tvrdenia majú v texte a štruktúre Aarhuského dohovoru ešte menšiu oporu. Znamenali by okrem kategórie „verejnosti“ a „zainteresovanej verejnosti“ vytvorenie tretej kategórie „polo-zainteresovanej verejnosti“ (alebo „procesne zainteresovanej verejnosti“).

89. Navyše si nemyslím, že takéto prechodné pozície sú v skutočnosti možné. V prvom prípade by súdny rozsah preskúmania „à la carte“ úplne závisel od osobnej voľby žiadateľa v správnej fáze. [28] Druhý scenár vychádza z imaginárneho (a v praxi ťažko uskutočniteľného) rozlíšenia medzi procesnoprávnou a hmotnoprávnou zákonnosťou rozhodnutí podliehajúcim postupu podľa článku 6. [29] Predovšetkým však ani v samotnom článku 9 ods. 2 neexistuje žiadne takéto rozlíšenie. Článok 9 ods. 2 v skutočnosti nevyžaduje ani aktívnu legitimáciu účastníka konania, ktorý sa dovoláva len procesnej vady, pokiaľ sa preukáže, že napadnuté rozhodnutie by bez tejto vady nebolo iné. [30]

90. Po druhé, ak by sa článok 6 ods. 7 mal vykladať v tom zmysle, že každý, kto sa zúčastní na procese účasti verejnosti, sa stane „zainteresovanou verejnosťou“, túto skutočnosť by museli uplatňovať všetky štáty ako strany dohovoru pri definovaní, čo predstavuje dostatočný záujem alebo porušenie práva podľa článku 9 ods. 2 pre „zainteresovanú verejnosť“, inú ako mimovládne organizácie. Inými slovami, od štátov ako strán dohovoru by sa vyžadovalo, aby postupovali podľa kritérií „záujem prostredníctvom účasti“ podľa článku 9 ods. 2.

27 Pozri v tomto zmysle rozsudky z 15. apríla 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, body 45 až 47 a tam citovaná judikatúra), a z 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, body 57 a 58 a tam citovaná judikatúra).

28 Súdny rozsah preskúmania by tiež mohol byť v rozpore s predchádzajúcou judikatúrou Súdneho dvora týkajúcej sa tejto veci v rozsudku z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, body 75 až 82), v ktorom Súdny dvor uviedol, že obmedzenie rozsahu súdneho preskúmania na dôvody, ktoré už boli vznesené v správnom konaní, bolo nezlučiteľné s najširším možným prístupom súdov k preskúmaniu v záležitostiach životného prostredia.

29 K všeobecným problémom rozdelenia a jednoznačného rozlíšenia žalobných dôvodov v rámci jednej žaloby v oblasti životného prostredia pozri analogicky návrhy, ktoré som predniesol vo veci North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, body 74 až 91).

30 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip a i. (C-72/12, EU:C:2013:712, body 49 až 51).

91. Tak to však nemôže byť. V článku 9 ods. 2 sa stranám ponecháva značná voľnosť pri definovaní toho, čo predstavuje dostatočný záujem alebo porušovanie práva „zainteresovanej verejnosti“, inej ako mimovládne organizácie.[31] Okrem toho zavedenie záujmu prostredníctvom účasti by podkopalo samotný dôvod vytvorenia podmienok účasti v článku 9 ods. 2 Ak by všetci mali mať možnosť účasti na základe článku 6 ods. 7 a pritom by všetci mali získať aktívnu legitimáciu podľa článku 9 ods. 2 za jednoduchú účasť, článok 9 ods. 2 by sa v zásade vzťahoval na *všetkých*, čo by predstavovalo *actio popularis*. To bol však výsledok, ktorý autori Aarhuského dohovoru výslovne odmietli.[32]

f) Predbežný záver

92. Aj keď sa snažím o úplné rešpektovanie ducha a úsilia Aarhuského dohovoru o otvorenie rozhodovacieho procesu a prístupu k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, nemôžem jednoducho súhlasiť s myšlienkou, že na základe znenia článku 6 ods. 7, vyňatého z kontextu celého článku 6, musia byť priznané práva na účasť verejnosti stanovené v článku 6 ako takom každému. Tento záver sa nezakladá iba na samotnom ustanovení, ale tiež, ako to bolo preukázané v predchádzajúcich častiach týchto návrhov, na dosť sporných dôsledkoch, ktoré by takéto rozšírenie malo na ostatné ustanovenia Aarhuského dohovoru, najmä na následnú otázku prístupu k súdu. Chvályhodný cieľ poskytnúť väčší prístup k záležitostiam životného prostredia sa nesmie oddeliť od celkovej logiky nástroja a jeho obmedzení.

93. Na základe už vyššie uvedeného vyvodzujem záver, že článok 6 ods. 7 Aarhuského dohovoru sa má vykladať v tom zmysle, že obsahuje práva na účasť „verejnosti“, iba pokiaľ tvorí súčasť „zainteresovanej verejnosti, a že článok 9 ods. 2 sa rovnako uplatňuje iba na „zainteresovanú verejnosť“. Toto posledné ustanovenie preto nebráni vylúčeniu práva prístupu k spravodlivosti pre širokú „verejnosť“, ktorá sa nepovažuje súčasne za „zainteresovanú verejnosť“.

3. Rozsiahlejšie práva udelené podľa vnútroštátneho práva

94. Čo by tento záver znamenal pre situáciu prvej žalobkyne, ak by sa na ňu nahliadalo *iba* z hľadiska Aarhuského dohovoru a smerníc 2010/75 a 2011/92? Prvá žalobkyňa je fyzická osoba a povolaním je zverolekárka. Uvádza, že z dôvodu svojho povolania a sľubov, ktoré dala pri získavaní oprávnenia na výkon tohto povolania, sa osobne zaujíma o blaho zvierat. To však nepredstavuje žiadny záujem v zmysle vnútroštátneho práva, na základe čoho by jej bola priznaná aktívna legitimácia dotknutej strany.

95. Podľa vyššie uvedeného výkladu Aarhuského dohovoru je prvá žalobkyňa členkou „verejnosti“, no nie „zainteresovanej verejnosti“. Nemá právo zúčastniť sa konania vo veciach vydávania environmentálneho rozhodnutia v zmysle článku 6 Aarhuského dohovoru. Okrem toho zjavne nie je „zainteresovanou verejnosťou“ podľa vnútroštátneho práva na účely článku 9 ods. 2 Vzhľadom na to, že nemá práva účasti v zmysle článku 6, štát ako strana dohovoru nie je povinný jej poskytnúť žiadne práva prístupu k súdu v zmysle článku 9 ods. 2 článok 9 ods. 3 sa nevzťahuje na akty alebo opomenutia, na ktoré sa už vzťahuje článok 9 ods. 2 Podľa článku 9 ods. 3 teda neexistujú žiadne ďalšie povinnosti. Smernice 2010/75 a 2011/92 na týchto záveroch nič nemenia.

31 Rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38).

32 Pozri bod 46 vyššie.

a) Právo prístupu pre „verejnosť“ udelené vnútroštátnym právom

96. Prejednávaná vec sa však v tomto bode nekončí. Pripomínam, že podľa holandského práva právo „verejnosti“ zúčastňovať sa na rozhodovacom konaní udelené vnútroštátnym právom prekračuje rozsah pôsobnosti článku 6 ods. 7 dohovoru, ako je vyložený vyššie. V zmysle článku 3.12 ods. 5 Wabo právo na účasť na rozhodovacom konaní sa vzťahuje na *každého* bez rozdielu medzi „zainteresovanou verejnosťou“ a „verejnosťou“. Chápem teda, že vnútroštátne právo dáva každej fyzickej a právnickej osobe právo na plnú účasť na procese účasti verejnosti. [33]

97. Táto skutočnosť pridáva ďalšiu úroveň do komplexnosti tejto problematiky. Odporuje článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75 alebo iné ustanovenia práva Únie vylúčeniu práva na prístup k spravodlivosti pre „verejnosť“, pokiaľ ide o zákonnosť rozhodnutí, na ktoré sa vzťahuje konanie podľa článku 6 v prípadoch, keď boli rozsiahlejšie práva na účasť verejnosti výslovne udelené tejto skupine *podľa vnútroštátneho práva*?

98. V zmysle článku 3 ods. 5 Aarhuského dohovoru môžu strany tohto dohovoru vo vnútroštátnom práve zaviesť priaznivejšie ustanovenia ako tie, ktoré vyžaduje dohovor, ako napríklad rozsiahlejšiu účasť verejnosti na konaní vo veciach vydávania environmentálneho rozhodnutia podľa článku 6. Možnosť poskytnúť viac práv podľa vnútroštátneho práva sa rovnako odráža vo viacerých konkrétnych ustanoveniach dohovoru.

99. Vzhľadom na výklad článku 6 Aarhuského dohovoru, ktorý navrhujem v predchádzajúcej časti, podľa ktorého sú členské štáty povinné zaručiť plnú účasť verejnosti iba „zainteresovanej verejnosti“, ale nie širokej „verejnosti“ ako takej, sa zdá, že Holandsko stanovilo rozsiahlejšie práva na účasť verejnosti, ako sú práva požadované podľa dohovoru. Tento členský štát tak však urobil iba v súvislosti s účasťou verejnosti podľa článku 6, ale nie s ohľadom na akékoľvek následné práva prístupu k spravodlivosti podľa článku 9 ods. 2.

b) Rozsiahlejšie práva a rozsah pôsobnosti Charty

100. Ako sa má takáto situácia posudzovať v zmysle práva Únie? Patria takéto „priaznivejšie“ vnútroštátne ustanovenia „do rozsahu pôsobnosti práva Únie“ na účely uplatňovania Charty? Je preto nevyhnutné, aby sa prístup k súdu podľa prvého odseku článku 47 Charty poskytol členom širokej „verejnosti“ s cieľom poskytnúť im súdny prostriedok nápravy v prípade rozsiahlejších práv na účasť priznaných vnútroštátnymi právnymi predpismi, ale v rozsahu legislatívneho nástroja práva Únie?

101. Na zodpovedanie týchto otázok je potrebné posúdenie v dvoch fázach. Po prvé koná členský štát, ktorý v konkrétnom bode ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné, a vykonáva kroky, ktoré nie sú výslovne stanovené v práve Únie, v rozsahu pôsobnosti práva Únie, a teda „vykonáva právo Únie“ v zmysle článku 51 ods. 1 Charty? Po druhé je potom uplatniteľný prvý odsek článku 47 Charty, pretože ide o „práva a slobody zaručené právom Únie“?

102. Po prvé domnievať sa, že predmetné vnútroštátne „priaznivejšie“ ustanovenia patria do rozsahu pôsobnosti Charty podľa jej článku 51 ods. 1 by bolo v súlade so skôr dominantným prístupom k tejto otázke. Aj keď konkrétne vnútroštátne pravidlá nie sú (prísne vzaté) spravované právom Únie, budú spadať do rozsahu pôsobnosti práva Únie, ak budú vykonávať širšie a abstraktnejšie vymedzené ustanovenia práva Únie. [34]

33 Ako je uvedené v bodoch 9 a 10 vyššie.

34 Napríklad už v rozsudku z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), boli vnútroštátne pravidlá týkajúce sa uloženia daňových sankcií v nasledujúcom zdaňovacom období ako sankcií za nepravdivé daňové priznania podané v predchádzajúcich zdaňovacích obdobiach považované za „uplatňovania práva Únie“, konkrétne povinnosti členských štátov uložiť povinnosti, ktoré považujú za nevyhnutné „pre správne vyrubenie a výber dane a predchádzanie daňovým podvodom“. Pozri tiež napríklad rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 64 až 69), alebo rozsudok z 13. júna 2017, Florescu a i. (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 48).

103. Rovnaké závery by sa mali pravdepodobne dosiahnuť *a fortiori* so zreteľom na nástroj, ktorý jasne predpokladá, že členské štáty sú oprávnené prekročiť nevyhnutné minimum a v skutočnosti integruje rozsiahlejšie práva na účasť, ktoré poskytuje, do svojho celkového rámca, ako napríklad v článku 3 ods. 5, článku 9 ods. 2 alebo 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru.

104. Ak to tak skutočne bolo, potom logika načrtnutá vyššie [35] vzhľadom na práva zaručené v rámci Aarhuského dohovoru by sa tiež mala uplatniť: ak je udelené právo, aj keď nie prostredníctvom práva Únie, ale členským štátom v rozsahu pôsobnosti práva Únie a v súlade s výslovným oprávnením tak urobiť, musí existovať aj prostriedok nápravy v prípade jeho porušenia.

105. To by musel byť *a fortiori* prípad týkajúci sa takej základnej záruky, ako je právo na účinný prostriedok nápravy a prístup k súdu podľa prvého odseku článku 47 Charty. Tento článok 47 skutočne priznáva jednotlivcom právo, na ktoré sa môžu odvolávať. [36] Ako zdôrazňuje nedávna judikatúra Súdneho dvora, článok 47 Charty nepredstavuje iba ozdôbky a dekorácie na veci, ale stelesňuje samotné jadro a podstatu akéhokoľvek systému, ktorý sa riadi zásadami právneho štátu. [37]

106. No v nedávnom rozsudku (veľká komora) vo veci TSN a AKT Súdny dvor konštatoval, že členský štát nevykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty, keď prijíma vnútroštátne ustanovenia spadajúce do právomocí, ktoré si členské štáty ponechávajú na základe ustanovenia práva Únie, podľa ktorého smernica nemá vplyv na práva členských štátov uplatňovať priaznivejšie ustanovenia. [38]

107. Z tohto rozsudku sa zdá, že je dôležitá mikroanalýza každého jednotlivého ustanovenia: „Keď ustanovenia práva Únie v danej oblasti neupravujú určitý aspekt a neukladajú členským štátom v súvislosti s danou situáciou žiadnu osobitnú povinnosť, vnútroštátna právna úprava, ktorú prijme členský štát, pokiaľ ide o tento aspekt, nepatrí do pôsobnosti Charty a dotknutú situáciu nemožno posudzovať s prihliadnutím na jej ustanovenia…“ [39].

108. Nemôžem sa úplne stotožniť s rozhodnutím vo veci TSN a AKT v rozsahu, v akom možno konštatovať, že na rozdiel od skutočne zavedenej judikatúry Súdneho dvora by sa prípady náhle a trochu neočakávane presúvali z rozsahu pôsobnosti práva Únie a mimo neho, a teda aby sa Charta posudzovala na úrovni každého jednotlivého ustanovenia sekundárneho práva. [40] Pri uplatňovaní rovnakej logiky by sa niekoľko minulých prípadov, v ktorých neexistovalo konkrétne ustanovenie práva Únie upravujúce konkrétnu spornú záležitosť, ale bolo konštatované, že spadajú do rozsahu pôsobnosti práva Únie, a teda uplatniteľnosti Charty, zrazu dostalo mimo rozsahu pôsobnosti Charty. [41] Tento prístup sa líši aj od ostatných novších línií judikatúry, v ktorých sa Charta a jej záruky naďalej uplatňujú, pričom bolo uznané, že žiadne konkrétne ustanovenie sekundárneho práva nezaručuje také osobitné právo, ktoré by bolo v rozpore s legislatívnym riešením prijatým vo vnútroštátnom práve. [42]

35 Pozri bod 85 vyššie a tam citovanú judikatúru.

36 Pozri napríklad nedávny rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 56 a citovaná judikatúra).

37 Pozri napríklad rozsudok z 19. novembra 2019, A. K. a i. (Nezávislosť disciplinárnej komory Najvyššieho súdu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, body 120 a 167 a tam citovaná judikatúra).

38 Rozsudok z 19. novembra 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, najmä body 49 až 51).

39 Tamže, bod 53.

40 Ak k tomu všetkému dôjde dosť kontraintuitívnym spôsobom: čím konkrétnejšia a špecifickejšia diskusia sa stane podstatou, tým je pravdepodobnejšie, že sa náhle dostanú „z rozsahu pôsobnosti“ práva Únie celkom, zatiaľ čo pravdepodobne všetky súvisiace a štrukturálne abstraktné otázky stále zostanú v tomto rozsahu. Z praktického hľadiska to pravdepodobne povedie k tomu, že celá diskusia o dôvodnosti bude dislokovaná v štádiu súdneho konania, pričom zdĺhavé a podrobné posúdenie skutkovej podstaty sa potom náhle stane otázkou nedostatku právomoci/prípustnosti na samom konci odôvodnenia.

41 V rámci ktorej abstraktné výrazy ako „riadny výber DPH“ alebo „finančné zdroje Únie“ mohli skutočne priniesť akékoľvek otázky týkajúce sa vymáhania DPH alebo zneužívania finančných zdrojov Únie v rámci práva Únie. Ak by sa však uplatňovala logika (a úroveň abstrakcie), potom TSN a AKT boli tiež pevne v rozsahu pôsobnosti práva Únie, pretože „platená ročná dovolenka“ je pri tejto úrovni abstrakcie určite stanovená tak primárnym, ako aj sekundárnym právom Únie. O dosahu takejto „implementačnej logiky“ na rozsah pôsobnosti Charty pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, body 26 až 56).

42 Pozri napríklad rozsudok z 13. júna 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, body 66 až 74).

109. Napriek tomu môžem funkčnú logiku vo veci TSN a AKT akceptovať. Súdny dvor dospel ku konštatovaniu, ktoré bolo pripomenuté v bode 107 vyššie, až po zvážení úrovne harmonizácie v danej oblasti, povahy právomoci EÚ a čo je najdôležitejšie, po zistení výhrady, že „priaznivejšie opatrenia“ vo vnútroštátnom práve nesmú poškodzovať koherentnosť práva Únie v predmetnej oblasti. [43]

110. Podľa môjho názoru nie je hlavnou otázkou v tomto kontexte otázka uplatniteľnosti Charty (a rozsah pôsobnosti práva Únie), ale skôr identifikácia *konkrétneho práva*, ktoré by bolo *priznané právom Únie* a ktoré by potom založilo ochranu zo strany prvého odseku článku 47 Charty.

111. Preto po druhé, aj keď možno nie striktne, trvajúc na skutočnosti, že akýkoľvek prvok účasti „verejnosti“ je úplne mimo rozsahu pôsobnosti práva Únie, zostáva skutočnosťou, že právo Únie nezaručuje žiadne právo na účasť „verejnosti“, ktoré by mohlo byť vymáhané v zmysle prvého odseku článku 47 Charty. Právo Únie teda v skutočnosti nebráni vylúčeniu práva na prístup k spravodlivosti pre členov „verejnosť“, ktorá nie je „zainteresovanou verejnosťou“. To však nie je dôvod, pre ktorý by sa Charta alebo právo Únie vôbec *neuplatňovali* na daný prípad, ale skôr preto, že právo Únie v prvom rade nestanovuje takéto právo na účasť „verejnosti“. Ak právo Únie neudeľuje *žiadne právo* ani slobodu, neexistuje ani žiadne zodpovedajúce právo na prístup k súdu podľa prvého odseku článku 47 Charty na vymáhanie neexistujúceho práva.

112. Ako som už uviedol, kľúčovou analýzou v takýchto prípadoch nie je nevyhnutne *rozsah pôsobnosti* Charty, ale skôr identifikácia *práva* vyplývajúceho z *konkrétneho ustanovenia* práva Únie. [44] Ak takéto konkrétne právo neexistuje, dokonca ani v prípade, ktorý by sa ocitol v tradičnejšom, veľkorysejšom výklade rozsahu pôsobnosti práva Únie, bude mať právo Únie v tejto oblasti len malé alebo žiadne slovo, pretože tento regulačný priestor je v oblasti spoločnej právomoci ponechaný na členské štáty. V takomto prípade Súdny dvor náhle nestratí právomoc, ale skôr dospeje k záveru, že právo Únie nie je v rozpore s dotknutým vnútroštátnym právom.

113. Súhrnne treba konštatovať, že zo všetkých týchto dôvodov by bola moja navrhovaná odpoveď na zlučiteľnosť vylúčenia členov „verejnosti“, ktorí nie sú „zainteresovanou verejnosťou“, z prístupu k spravodlivosti v situácii, keď boli týmto členom verejnosti udelené *práva na účasť na základe vnútroštátneho práva* nasledujúca.

114. Po prvé plné práva na účasť podľa článku 6 Aarhuského dohovoru sú zaručené len „zainteresovanej verejnosti“. Podľa tohto ustanovenia toto právo nie je zaručené „verejnosti“ a ani *a fortiori* podľa žiadneho iného ustanovenia práva Únie, vrátane smerníc 2011/92 a 2010/75.

115. Po druhé, aj keby takáto situácia nespadala mimo pôsobnosť práva Únie, a teda mimo uplatniteľnosť Charty, je pravda, že v tejto situácii neexistuje právo, ktoré by bolo udelené a zaručené právom Únie. Vykonávanie práv poskytnutých podľa vnútroštátneho práva je teda záležitosťou vnútroštátnych záruk (základných práv). Právo Únie nie je proti takémuto vylúčeniu, pretože v prvom rade nevyžaduje rozšírenie na širokú „verejnosť“. V takýchto situáciách prináleží vnútroštátnym právnym predpisom, aby v takýchto situáciách poskytli ochranu právam v nich zakotvených.

116. Je potrebné uviesť záverečnú poznámku. Takýto záver je nielen zlučiteľný s logikou kombinovaného právneho poriadku a viacvrstvovým systémom ochrany základných práv, ktorým je Európska únia, ale aj s celkovými cieľmi Aarhuského dohovoru. K podpore a presadzovaniu účasti verejnosti v záležitostiach životného prostredia môže dôjsť rôznymi spôsobmi. Jedným z týchto spôsobov by pravdepodobne mohol byť aj istý „viacrýchlostný“ systém účasti verejnosti: na podporu účasti v jednej etape sa poskytuje viac, ako požaduje Aarhuský dohovor, ale nie je to nevyhnutne tak v nasledujúcich etapách.

43 Rozsudok z 19. novembra 2019, TSN a AKT (C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, body 47 až 51).

44 Pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, body 74 až 83), a pokiaľ ide o úroveň analýzy dotknutého práva, pozri návrhy, ktoré som predniesol vo veci Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, body 70 až 80).

117. V takejto situácii by trvanie na absolútnych požiadavkách „všetko alebo nič“, čo znamená, že ak sa v jednej fáze poskytne niečo navyše,[45] všetko ostatné musí byť poskytnuté tiež, bolo v konečnom dôsledku kontraproduktívne z hľadiska cieľov, ktoré Aarhuský dohovor sleduje. V skutočnosti žiadny dobrý skutok nie je nepotrestaný. Ak necháme cynické vyhlásenia bokom, je dosť pravdepodobné, že ak by sa predpokladal výber „všetko alebo nič“ v súvislosti s fakultatívnym priznaním extra práv, bola by prirodzenou reakciou mnohých štátov, ktoré sú zmluvnými stranami tohto dohovoru, snaha o „nič navyše“. To je však sotva výsledok rozumného výkladu rozsahu (právne vymáhateľných) povinností vyplývajúcich z nástroja, ktorý má podnietiť účasť verejnosti na environmentálnom rozhodovaní.

c) Záver

118. Na základe už vyššie uvedeného navrhujem, aby sa článok 6 Aarhuského dohovoru, ako aj článok 6 smernice 2011/92 a článok 24 smernice 2010/75 vykladali v tom zmysle, že priznávajú plné práva na účasť len „zainteresovanej verejnosti“ v zmysle tejto právnej úpravy, ale nie širokej „verejnosti“.

119. Článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, článok 11 smernice 2011/92 alebo článok 25 smernice 2010/75, ani v tejto súvislosti článok 47 Charty nebránia vylúčeniu členov „verejnosti“, ktorí nie sú „zainteresovanou verejnosťou“, z prístupu na súd.

C. Podmienka predchádzajúcej účasti

120. Svojou treťou až šiestou otázkou, ktoré je potrebné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd pýta, či článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru alebo článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75 bránia podmienke vo vnútroštátnom práve, akou je podmienka stanovená v článku 6:13 Awb, podľa ktorej je prístup „zainteresovanej verejnosti“ k spravodlivosti podmienený predchádzajúcim predložením pripomienok v procese účasti verejnosti, pokiaľ nie je odôvodnené, že tak neurobila. V prípade zápornej odpovede Súdneho dvora na túto otázku sa vnútroštátny súd ďalej pýta, či rovnaké ustanovenia vylučujú pravidlo vnútroštátneho práva, podľa ktorého môže vnútroštátny súd vyhlásiť žalobu členov „zainteresovanej verejnosti“ za prípustnú iba pre tie časti rozhodnutia, proti ktorým boli vznesené námietky už v prípravnej fáze. Nakoniec sa svojou šiestou otázkou vnútroštátny súd pýta, či by na tieto otázky bola odpoveď iná v prípade, ak by išlo o „verejnosť“.

121. Z dôvodov, ktoré uvediem v tejto časti, sa javí, že podmienka predchádzajúcej účasti na správnom konaní je skutočne nezlučiteľná s prístupom k spravodlivosti, ktorý sa poskytuje priamo podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru pre „zainteresovanú verejnosť“. No podľa logiky a prístupu navrhovaného v predchádzajúcej časti to neplatí pre širokú „verejnosť“.

1. Podmienka predchádzajúcej účasti „zainteresovanej verejnosti“

122. Nie je veľmi prekvapujúce, že znenie článku 9 ods. 2 mlčí, pokiaľ ide o podmienku predchádzajúcej účasti. Rovnako ako vnútroštátny súd a holandská vláda sa domnievam, že otázka položená Súdnemu dvoru musí byť rozlišovaná od situácie upravenej v článku 9 ods. 2 treťom odseku dohovoru. Toto ustanovenie sa týka vyčerpania prostriedkov *správneho preskúmania* pred súdnym preskúmaním, ak takáto požiadavka vyplýva z vnútroštátneho práva. Toto ustanovenie sa však zjavne týka *správneho* preskúmania, zvyčajne druhostupňového správneho rozhodnutia. Netýka sa prístupu k súdu.[46]

45 Dôvody, pre ktoré sa niečo navyše pridáva v tejto konkrétnej fáze, a ktoré sú uvedené v bode 11 vyššie, dávajú regulačný zmysel.

46 V niektorých prípadoch, najmä pokiaľ ide o hybridné súdy, sa môže diskutovať o tom, či tento prípad preskúmania je stále „správny“ alebo už „súdny“. To však nie je prípad prejednávanej veci.

123. Holandská vláda ďalej poukazuje na skutočnosť, že článok 9 ods. 2 vyžaduje, aby strany podľa dohovoru zabezpečili prístup zainteresovanej verejnosti k spravodlivosti „v rámci svojho vnútroštátneho práva“. Z tohto odkazu na vnútroštátne právo holandská vláda vyvodzuje, že je na uvážení členských štátov, aby stanovili podmienky pre také situácie, o aké ide vo veci samej.

124. Vo všeobecnosti súhlasím s týmto tvrdením s jedným pomerne veľkým upozornením: je prirodzené, že členské štáty stanovia podrobné podmienky na dané situácie bez toho, aby odňali to, čo už bolo stanovené v samotnom článku 9 ods. 2.

125. Ak neexistujú ustanovenia práva Únie upravujúce túto záležitosť, členské štáty majú procesnú autonómiu, pokiaľ ide o stanovenie podrobných procesných pravidiel upravujúcich konanie uvedené v článku 9 ods. 2[47] Pri uplatnení ich procesnej autonómie však miera voľnej úvahy členských štátov nepodlieha iba (tradičnému) dodržiavaniu zásad ekvivalencie a efektivity. V osobitnom kontexte Aarhuského dohovoru je ďalej obmedzená cieľom článku 9 ods. 2 poskytnúť „zainteresovanej verejnosti“ široký prístup k spravodlivosti v rámci pôsobnosti dohovoru.[48]

126. Komisia sa domnieva, že článok 9 ods. 2 vylučuje podmienku predchádzajúcej účasti. Tento výklad vychádza z cieľa článku 9 ods. 2, ako je vykladaný v rozsudku vo veci Komisia/Nemecko[49] a Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening („Djurgården“)[50]. Naopak holandská vláda a Írsko z tejto judikatúry vyvodzujú opačný záver a odvolávajú sa v tomto zmysle na rozsudok vo veci Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation („Protect Natur“)[51]. Je preto potrebné začať diskusiu v tejto veci podrobnou analýzou tejto judikatúry.

a) Djurgården, Komisia/Nemecko a Protect Natur

127. Vo veci Djurgården bolo potrebné získať povolenie na projekt, ktorý mohol mať významný vplyv na životné prostredie. Podľa švédskeho práva konanie o procese účasti verejnosti viedli špecializované environmentálne súdy. Vzhľadom na to sa Högsta domstolen (Najvyšší súd, Švédsko) pýtal Súdneho dvora, či sa podľa článku 11 smernice 2011/92 právo na preskúmanie môže považovať za vyčerpané už v konaní, ktoré viedlo k rozhodnutiu, keďže toto konanie bolo vykonávané súdom, alebo či „dotknutá verejnosť“ mala stále právo napadnúť toto rozhodnutie na súde.

128. Súdny dvor odpovedal, že dotknutá verejnosť musí mať právo podať opravný prostriedok bez ohľadu na úlohu, ktorú mohla mať v rámci skúmania tejto žiadosti zúčastnením sa na konaní pred týmto orgánom a vyjadrením sa pri tejto príležitosti k veci.[52] Súdny dvor uviedol dva dôvody pre tento záver: Na jednej strane je totiž využitie práva na opravný prostriedok v zmysle článku 11 smernice 2011/92 nezávislé od administratívnej alebo súdnej povahy orgánu, ktorý prijal rozhodnutie alebo napadnutý akt. Na druhej strane účasť na rozhodovacom konaní v oblasti životného prostredia za podmienok upravených v smernici 2011/92 je „rozdielna a má iný účel ako opravný prostriedok, keďže tento môže byť prípadne podaný proti rozhodnutiu prijatému na záver tohto konania. Táto účasť preto nemá vplyv na podmienky výkonu opravného prostriedku“[53].

47 Pozri rozsudok z 27. júna 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, bod 35), a rozsudok z 18. októbra 2011, Boxus a i. (C-128/09 až C-131/09, C-134/09 a C-135/09, EU:C:2011:667, bod 52).

48 Rozsudok z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 58), a rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 39).

49 Rozsudok z 15. októbra 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Rozsudok z 15. októbra 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Rozsudok z 20. decembra 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

52 Rozsudok z 15. októbra 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, bod 39).

53 Tamže, bod 38.

129. Rozsudok vo veci Komisia/Nemecko sa týkal okrem iného procesného pravidla v nemeckom práve, ktoré obmedzovalo žalobné dôvody uvádzané na podporu súdneho konania proti správnemu rozhodnutiu patriacemu do pôsobnosti článku 11 smernice 2011/92 a článku 25 smernice 2010/75 na námietky, ktoré *už boli* vznesené počas správneho konania.[54]

130. Súdny dvor rozhodol, že toto pravidlo bolo v rozpore s článkom 11 smernice 2011/92 a článkom 25 smernice 2010/75. Súdny dvor zdôraznil, že tieto ustanovenia nijako neobmedzujú žalobné dôvody, ktorých sa možno dovolávať na podporu preskúmania podľa týchto ustanovení, a pripomenul ich cieľ zabezpečiť široký prístup k spravodlivosti v oblasti ochrany životného prostredia.[55] Pokiaľ ide o predmetné vnútroštátne ustanovenia, Súdny dvor uviedol, že stanovili osobitné podmienky obmedzujúce preskúmanie súdmi, ktoré neboli upravené ani v článku 11 smernice 2011/92, ani v článku 25 smernice 2010/75.[56]

131. V odpovedi na tvrdenie predložené nemeckou a rakúskou vládou Súdny dvor dodal, že také obmedzenie nemožno odôvodniť efektivitou správnych konaní. Nemecká a rakúska vláda v podstate tvrdili, že podľa článku 11 smernice 2011/92 a článku 25 smernice 2010/75 patrí do procesnej autonómie členských štátov stanoviť podrobné procesné pravidlá upravujúce žaloby uvedené v týchto ustanoveniach.[57]

132. Súdny dvor napriek tomu tieto tvrdenia odmietol a uviedol, že „hoci je pravda, že skutočnosť, že dôvod bol po prvýkrát uvedený v rámci opravného prostriedku pred súdom, môže v určitých prípadoch narušiť riadny priebeh tohto [správneho] konania, samotný cieľ sledovaný článkom 11 smernice 2011/92 a článkom 25 smernice 2010/75 spočíva nielen v zabezpečení čo možno najširšieho prístupu k súdnemu preskúmaniu osobe podliehajúcej súdnej právomoci, ale aj v tom, že sa umožní, aby sa toto preskúmanie týkalo vecnej a procesnej zákonnosti celého napadnutého rozhodnutia“[58]. Súdny dvor dodal, že vnútroštátny zákonodarca však môže stanoviť také konkrétne procesné pravidlá, ako je neprípustnosť tvrdenia uvedeného zneužívajúcim spôsobom a v zlej viere, ktoré predstavujú vhodné mechanizmy na zabezpečenie účinnosti súdneho konania.[59]

133. Rozsudok vo veci Protect Natur[60] sa týkal pravidla podľa rakúskeho práva, ktoré predpokladalo podmienku predchádzajúcej účasti. Konkrétne predmetné procesné pravidlo uložilo environmentálnym organizáciám lehotu, podľa ktorého tieto organizácie stratili postavenie účastníka správneho konania, a preto nemohli podať žalobu proti rozhodnutiu vyplývajúcemu z tohto konania, ak nepredložili námietky v lehotách stanovených v správnom konaní. Je však potrebné uviesť, že vec sa týkala zlučiteľnosti tohto pravidla s článkom 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru, pokiaľ ide o procesy účasti verejnosti, na ktoré sa vzťahuje smernica 2000/60/ES[61], a nie s článkom 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru a procesu účasti verejnosti, na ktoré sa vzťahuje článok 6 tohto dohovoru.

134. Súdny dvor rozhodol, že určenie vnútroštátnej právnej úpravy spadá do procesnej autonómie členských štátov. Súdny dvor založil toto zistenie na znení článku 9 ods. 3, ktorý výslovne stanovuje, že na postupy preskúmania, ktoré sú predmetom tohto ustanovenia, sa môžu vo vnútroštátnom práve vzťahovať „kritériá“. Podľa Súdneho dvora z toho vyplýva, že členské štáty môžu v zásade v rámci diskrečnej právomoci, ktorú majú v tomto ohľade, stanoviť procesné pravidlá stanovujúce podmienky,

54 Rozsudok z 15. októbra 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 Tamže, body 76 a 77.

56 Tamže, bod 78.

57 Tamže, body 71 až 74.

58 Tamže, bod 80.

59 Tamže, bod 81.

60 Rozsudok z 20. decembra 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2000, ktorou sa stanovuje rámec pôsobnosti pre opatrenia spoločenstva v oblasti vodného hospodárstva (Ú. v. ES L 327, 2000, s. 1; Mim. vyd. 15/005, s. 275).

ktoré musia byť splnené, aby mohli pokračovať v konaní o preskúmaní.[62] Zlučiteľnosť takého pravidla preto závisí od toho, či je v súlade s právom na účinný prostriedok nápravy uvedeným v článku 47 Charty, ktoré zodpovedá zásade efektivity, a podmienkami obmedzenia tohto práva stanovenými v článku 52 ods. 1 Charty.[63]

135. Rovnako ako Komisia a vnútroštátny súd sa nedomnievam, že konštatovanie Súdneho dvora v rozsudku vo veci Protect Natur je uplatniteľné v kontexte článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru. Článok 9 ods. 3 sa líši od článku 9 ods. 2 vo viacerých aspektoch. Článok 9 ods. 3 má širšiu osobnú pôsobnosť a zahŕňa širší rozsah aktov a rozhodnutí ako článok 9 ods. 2 Najdôležitejšie je, že článok 9 ods. 3 udeľuje stranám väčšiu pružnosť, pokiaľ ide o podmienky účasti, pretože stranám výslovne umožňuje stanoviť „kritériá“ vo vnútroštátnom práve. Tento posledný bod bol základom odôvodnenia Súdneho dvora.

136. Pokiaľ ide o ďalšie dva rozsudky, Djurgården a Komisia/Nemecko, nemyslím si, že táto judikatúra poskytuje konkrétnu odpoveď na otázku nastolenú v prejednávanej veci. Musím však uznať, že celkový smer tejto judikatúry je dosť jasný. Z tejto judikatúry vyvodzujem tri závery, ktoré sú skutočne relevantné pre túto vec.

137. Po prvé podľa názoru Súdneho dvora predstavuje správne rozhodovacie konanie v oblasti životného prostredia a jeho (potenciálne) následné súdne preskúmanie dve odlišné konania. Obe konania majú samozrejme rovnaký predmet, ale mala by sa zachovať ich samostatnosť. Po druhé článok 9 ods. 2 priznáva zainteresovanej verejnosti nezávislé, samostatné právo na prístup k súdu v záležitostiach životného prostredia. Súdny dvor akceptuje určitý stupeň prepojenia s procesom účasti verejnosti, ale nie podmienenosť. Po tretie vnútroštátne podmienky, ktoré môžu byť primerane stanovené pri preberaní článku 9 ods. 2, a teda stanovenie kritérií prístupu k súdu, nemôžu zbaviť samotný prístup k jeho obsahu.

b) Podmienka predchádzajúcej účasti a odôvodnenej neúčasti: čo je pravidlo a čo je výnimka

138. Podľa môjho názoru podmienka stanovené v holandskom práve, že na aktívnu legitimáciu na súde podľa článku 9 ods. 2 sa vyžaduje, aby sa „zainteresovaná verejnosť“ zúčastnila na procese účasti verejnosti podľa článku 6, nie je zlučiteľná s predchádzajúcim ustanovením. Zjednodušene povedané, takáto vnútroštátna úprava pridáva ďalšiu podmienku, ktorá nie je prítomná v texte a ktorá nie je ani zlučiteľná s duchom článku 9 ods. 2.

139. Aj keď plne uznávam právomoc členských štátov stanoviť pravidlá na spresnenie kritérií na uplatňovanie článku 9 ods. 2, existujú kritériá a kritériá. Kritérium predchádzajúcej účasti ide do samého jadra toho, čo má byť nezávisle a priamo zaručené podľa článku 9 ods. 2: ak sú osoby členmi „zainteresovanej verejnosti“ a majú „dostatočný záujem alebo, alternatívne, ak pretrváva porušovanie ich práva“ mal by byť garantovaný prístup k súdu. Naopak, aby sa táto osoba zúčastnila na predchádzajúcom procese účasti verejnosti, nie je svojou povahou podmienkou, ktorú by bolo možné primerane zahrnúť do článku 9 ods. 2 písm. a) alebo písm. b) Aarhuského dohovoru. V praktickom dôsledku ide skôr o vloženie nového písm. c) do tohto ustanovenia.

140. Takáto podmienka je skutočne v rozpore so závermi vyplývajúcimi z judikatúry uvedenej v predchádzajúcej časti. Zavedením tohto pravidla sa správne a súdne štádium v skutočnosti stane jedným balíkom: prístup k druhému je podmienený účasťou na prvom. Okrem toho povaha a dosah kritérií nie sú iba procesným odchýlením z článku 9 ods. 2, ale skôr začínajú eliminovať to, čo je nezávisle zaručené článkom 9 ods. 2.

62 Rozsudok z 20. decembra 2017, Protect Natur (C-664/15, EU:C:2017:987, bod 86).
63 Tamže, body 87 a 90.

141. Tento záver je ďalej podporený praktickými dôsledkami, ktoré môže mať uplatňovanie tohto pravidla na dva typy „zainteresovanej verejnosti“: mimovládne organizácie na jednej strane a iné osoby, najmä fyzické osoby, na strane druhej.

142. Na jednej strane, pokiaľ ide o mimovládne organizácie, z článku 9 ods. 2 vyplýva, že každá mimovládna organizácia, ktorá spĺňa požiadavky článku 2 ods. 5, to znamená, že je podľa vnútroštátneho práva uznaná ako mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia, a teda patrí do „zainteresovanej verejnosti“, sa považuje za splnenie podmienky dostatočného záujmu alebo pretrvávania porušovania práva. Mimovládnym organizáciám sa teda priznáva automatická aktívna legitimácia podľa článku 9 ods. 2, keď splnia podmienku príslušnosti k „zainteresovanej verejnosti“.[64] Táto úvaha je ďalej podporená záverom Súdneho dvora, že rovnocenné ustanovenie v treťom odseku článku 11 ods. 2 smernice 2011/92 má priamy účinok vo vzťahu k mimovládnym organizáciám spadajúcim pod „zainteresovanú verejnosť“, čo znamená, že toto ustanovenie stanovuje pravidlo, ktoré je presné, a nepodlieha iným podmienkam.[65]

143. So zreteľom na uvedené a na cieľ zabezpečiť široký prístup k preskúmaniu podmienka predchádzajúcej účasti v prípravnej fáze oslabuje automatickú aktívnu legitimáciu, ktorú udeľuje článok 9 ods. 2 mimovládnym organizáciám patriacim do „zainteresovanej verejnosti“. Takáto podmienka si v praxi vyžaduje, aby sa všetky takéto mimovládne organizácie zúčastnili na všetkých procesoch účasti verejnosti v zmysle článku 6 Aarhuského dohovoru v Holandsku na to, aby mali právo následne napadnúť rozhodnutia vyplývajúce z týchto konaní na súdoch. Podmienka predchádzajúcej účasti je preto v rozpore so samotným cieľom, ktorým je priznanie privilegovanej aktívnej legitimácie mimovládnym organizáciám patriacim do „zainteresovanej verejnosti“.[66]

144. Na druhej strane sa podobné problémy vyskytujú aj v prípade ostatných členov „zainteresovanej verejnosti“, hoci z trochu iného dôvodu. Pokiaľ ide o túto skupinu, článok 9 ods. 2 skutočne ponecháva stranám značnú mieru voľnej úvahy pri definovaní toho, čo predstavuje dostatočný záujem alebo porušovanie práva.[67] Aj v prípade tejto kategórie osôb však podmienka predchádzajúcej účasti ide, pokiaľ ide o jej dosah, nad rámec toho, čo by sa dalo rozumne zahrnúť do vnútroštátneho vykonávania týchto pojmov.

145. Je možné uviesť príklad fyzickej osoby, ktorá vlastní dom vedľa navrhovaného chlieva na chov ošípaných. Je spravodlivé predpokladať, že pri každom vnútroštátnom uplatňovaní „dostatočného záujmu“ alebo „porušovania práva“ sa na takúto osobu bude vzťahovať takáto navrhovaná environmentálna činnosť a mala by mať prístup k súdu, ak chce napadnúť povolenie podľa článku 9 ods. 2 No aby tak mohla urobiť, musí sa takáto osoba vždy zúčastňovať na procese účasti verejnosti, aj keď na to nevidí dôvod, pretože nemala problém s touto činnosťou tak, ako sa pôvodne navrhovala? Alebo čo ak nepredložila pripomienky, pretože jej stanoviská už boli predložené ostatnými účastníkmi rozhodovacieho konania? Čo ak sa časti „zainteresovanej verejnosti“ dozvedeli o návrhu rozhodnutia až po uplynutí lehoty na predloženie pripomienok?

64 Pozri v rovnakom zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, body 42 až 44 a 57), a príručku na uplatňovanie, s. 195.

65 Rozsudok z 12. mája 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, body 55 až 57).

66 Pozri v rovnakom zmysle zistenia a odporúčania výboru pre plnenie záväzkov z 29. júna 2012, Česká republika (ACCC/C/2010/50, bod 78).

67 Rozsudok zo 16. apríla 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, bod 38).

146. Podobne ako mimovládna organizácia, mali by sa aj všetci ostatní členovia „zainteresovanej verejnosti“ povinne formálne zaregistrovať alebo sa dokonca zúčastniť procesu účasti verejnosti, aj keď si v danom štádiu nemyslia, že môžu niečo užitočné povedať? Sú jednoducho nútení tak urobiť z obozretnosti, aby nezaniklo ich právo na prístup k súdu, ktoré je mimochodom udelené nezávisle podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru? [68]

147. V tejto súvislosti vnútroštátny súd uviedol a holandská vláda na pojednávaní bližšie vysvetlila výnimky z povinnosti predchádzajúcej účasti stanovené v holandskom práve: podmienka predchádzajúcej účasti sa neuplatňuje, ak je odôvodnené, že zainteresovaná verejnosť nepredložila žiadne pripomienky. [69]

148. Existencia týchto výnimiek problém určite zmierňuje. Nerieši však štrukturálnu otázku prístupu k súdu v záležitostiach životného prostredia, ktorá je priznaná ako právo podľa článku 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, keďže podlieha podmienke, ktorá zo svojej podstaty ide ďaleko nad rámec jednoduchého uplatňovania tohto ustanovenia. Okrem toho pridáva určitú mieru voľnej úvahy a (ne)predvídateľnosti: aké prípady budú pravdepodobne také, v ktorých bude udelená výnimka? Na pojednávaní holandská vláda potvrdila, že prípady „odôvodnenej neúčasti“ na procese účasti verejnosti vyplývajú výlučne (svojej kazuistickej povahy) z judikatúry a že samotná vláda môže poskytnúť iba niekoľko ilustratívnych príkladov, kedy sa táto výnimka pravdepodobne uplatní.

149. To všetko iba zdôrazňuje skutočnú povahu celkovej problematickosti a následkov pravidla predchádzajúcej účasti: jednoducho obracia logiku, na ktorej je založený článok 9 ods. 2 Ako už Súdny dvor potvrdil, pre tých, ktorí spĺňajú kritériá podľa tohto ustanovenia, je prístup pravidlom, ku ktorému by sa mohli odôvodnene vytvoriť výnimky. [70] Podľa holandského práva je pre tých, ktorí sa nezúčastnili na procese účasti verejnosti, pravidlom absencia prístupu, aj keď spĺňajú všetky kritériá podľa článku 9 ods. 2, pre ktoré by sa mohli povoliť výnimky. Pokiaľ by preto výnimky nemali byť v praxi vnímané tak široko, že v skutočnosti toto pravidlo vyvracajú, [71] je jeho štruktúra nezlučiteľná s článkom 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru.

150. Z toho vyvodzujem záver, že článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75 vylučujú podmienku predchádzajúcej účasti na procese účasti „zainteresovanej verejnosti“ na to, aby mala táto verejnosť prístup k postupu preskúmania na súde v zmysle tejto právnej úpravy.

151. Vzhľadom na tento záver nie je potrebné samostatne posudzovať štvrtú otázku položenú vnútroštátnym súdom. Okrem toho a v každom prípade, keďže ani jedna zo štyroch žalobkýň nepredložila pripomienky v procese účasti verejnosti, nie je celkom jasné, ako by ich mohli podľa definície ovplyvniť vnútroštátne pravidlá, ktoré stanovujú, že vnútroštátny súd môže vyhlásiť žalobu za prípustnú iba pre *tie časti rozhodnutia*, proti ktorým boli vznesené námietky počas prípravnej fázy. Táto dimenzia štvrtej otázky sa teda zdá byť v kontexte prejednávanej veci úplne hypotetická.

152. Napokon vzhľadom na odpoveď, ktorá bola vyššie navrhnutá na druhú otázku vnútroštátneho súdu, sa na šiestu otázku uplatňuje rovnaká logika. Práva širokej „verejnosti“, ktorá nie je súčasťou „zainteresovanej verejnosti“ v zmysle článku 9 ods. 2, sú vecou vnútroštátneho práva. Právo Únie teda nie je v rozpore s podmienkou predchádzajúcej účasti uplatňovanou vnútroštátnym právom iba na „verejnosť“.

68 Pozri príručku na uplatňovanie na s. 195, v ktorej sa uvádza, že pokiaľ ide o členov „zainteresovanej verejnosti“ iných ako mimovládne organizácie, „mohlo by byť príliš reštriktívne vyžadovať, aby prístup by bol udelený len osobám, ktoré sa zúčastňujú na rozhodovacom konaní na základe [článku 9 ods. 2]“.

69 Vymedzené v bode 18 vyššie.

70 Pozri tiež rozsudok z 15. októbra 2015, Komisia/Nemecko (C-137/14, EU:C:2015:683, body 80 až 81), uvedený v bodoch 129 až 132 vyššie.

71 Určite uznávam, že niektoré z výnimiek, ktoré uviedla holandská vláda na pojednávaní, idú dosť ďaleko. Ale ak by tomu tak skutočne bolo v súdnej praxi, nehovoriac o otázke predvídateľnosti, aký by malo potom vlastne samotné pravidlo?

V. Návrh

153. Navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálne otázky položené zo strany Rechtbank Limburg (súd v Limburgu, Holandsko), odpovedal takto:

1. Článok 6 dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia podpísaného v Aarhuse 25. júna 1998 a schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 (ďalej len „Aarhuský dohovor"), článok 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ z 13. decembra 2011 o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie, ktorá bola zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2014/52/EÚ zo 16. apríla 2014, ktorou sa mení smernica 2011/92/EÚ a článok 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia), udeľujú plné práva na účasť len „zainteresovanej verejnosti" v zmysle tejto právnej úpravy, ale nie širokej „verejnosti" vo všeobecnosti.

2. Článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, článok 11 smernice 2011/92, článok 25 smernice 2010/75 ani článok 47 Charty základných práv Európskej únie nebránia vylúčeniu „verejnosti", ktorá nie je „zainteresovanou verejnosťou" v zmysle tejto právnej úpravy, z prístupu k súdu.

3. Článok 9 ods. 2 Aarhuského dohovoru, článok 11 smernice 2011/92 a článok 25 smernice 2010/75 bránia podmienke vo vnútroštátnom práve, ktorá podmieňuje právo na prístup k spravodlivosti „zainteresovanej verejnosti" v zmysle tejto právnej úpravy predchádzajúcou účasťou na konaniach podľa článku 6 Aarhuského dohovoru, článku 6 smernice 2011/92 a článku 24 smernice 2010/75.