Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 2. julija 2020[1]

Zadeva C-826/18

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Rechtbank Limburg (sodišče v Limburgu, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Aarhuška konvencija – Člen 6 – Pravice do sodelovanja – Postopek sodelovanja javnosti – Člen 2(4) in (5) – ‚Javnost' in ‚zadevna javnost' – Osebno področje uporabe – Člen 9(2) in (3) – Dostop do pravnega varstva – Procesno upravičenje – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47 in člen 52(1) – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Direktiva 2011/92/EU – Člena 6 in 11 – Direktiva 2010/75/EU – Člena 24 in 25 – Pogoj glede predhodnega sodelovanja – Postopkovna avtonomija"

I. Uvod

1. V skladu z nizozemskim pravom ima vsakdo pravico do sodelovanja v postopku sodelovanja javnosti, v katerem je sprejeta odločitev v zvezi z dejavnostjo, povezano z okoljem. Vendar morata biti za dostop do sodišča zaradi izpodbijanja katere koli dokončne upravne odločitve, izdane v okviru tega postopka, izpolnjena dva kumulativna pogoja. Prvič, oseba, ki tako odločitev izpodbija, mora biti opredeljena kot oseba, ki ima interes, pri čemer mora zadevna odločitev neposredno vplivati na njen interes. Drugič, ta oseba mora s podajanjem mnenj glede osnutka odločitve sodelovati v postopku sodelovanja javnosti, razen če ji ni mogoče upravičeno očitati, da tega ni storila.

2. Zdi se, da se zaradi tako oblikovanih nacionalnih pravil vzpostavlja pomembna razlika med osebnima področjema uporabe obeh postopkovnih okvirov, in sicer med zelo odprto upravno fazo in precej bolj omejeno sodno fazo postopka. Ob tem se seveda postavlja vprašanje: *kaj se zgodi s tistimi, ki so izločeni iz sodelovanja*? Kaj to pomeni za tiste člane javnosti, na katere ta odločitev ne vpliva neposredno ali ki v postopku sodelovanja javnosti niso podali nobenih mnenj? Ali je dostop do sodišča, ki je zagotovljen na podlagi Aarhuške konvencije[2] ali na podlagi določb prava Unije, za te člane javnosti povsem izključen?

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija ali Konvencija).

II. Pravni okvir

A. Aarhuška konvencija

3. Aarhuško konvencijo je takratna Evropska skupnost podpisala v Aarhusu 25. junija 1998, nato pa je bila odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES.[3]

4. V skladu s členom 6(1)(a) Aarhuške konvencije se pri odločanju o dovoljenju za okoljske dejavnosti, naštete v Prilogi I, uporabi postopek udeležbe javnosti iz člena 6, od (2) do (11). Člen 9(2) Konvencije ureja pravico do dostopa do pravnega varstva zaradi izpodbijanja odločitev, ki so bile predmet postopka udeležbe javnosti iz člena 6. Za opredelitev njunega osebnega področja uporabe sta v členu 6 in členu 9(2) uporabljena pojma „javnost“ in „vključena javnost“. Ta pojma sta opredeljena v členu 2(4) in (5) Konvencije.

B. Pravo Unije

5. Takratna Evropska skupnost je pred sprejetjem Sklepa Sveta 2005/370/ES sprejela Direktivo 2003/35/ES.[4] Ta je spremenila dve obstoječi direktivi, da bi ustrezno uskladila pravila Skupnosti z Aarhuško konvencijo, zlasti z njenim členom 6 ter členom 9(2) in (4).[5] Ti direktivi sta bili nato nadomeščeni z Direktivo 2010/75/EU[6] in Direktivo 2011/92/EU[7], kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU (v nadaljevanju: Direktiva 2011/92).[8]

6. Člen 6 in člen 9(2) Aarhuške konvencije sta prenesena s členoma 6 in 11 Direktive 2011/92 ter členom 24 v povezavi s Prilogo IV oziroma členom 25 Direktive 2010/75. Pojma „javnost“ in „zadevna javnost“, ki sta tudi navedena v teh določbah, sta opredeljena v členu 1(2)(d) in (e) Direktive 2011/92 oziroma v členu 3(16) in (17) Direktive 2010/75.

C. Nizozemsko pravo

7. Na podlagi informacij iz predložitvene odločbe, kot jih je na obravnavi dodatno pojasnila nizozemska vlada, upoštevne določbe nizozemskega prava razumem tako.

8. Dejavnost, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, je bila predmet javnega pripravljalnega postopka v skladu z oddelkom 3.4 Algemene wet bestuursrecht (zakon o splošnem upravnem postopku, v nadaljevanju: Awb). Pri tem gre za postopek udeležbe javnosti v smislu člena 6 Aarhuške konvencije.

9. Javni pripravljalni postopek v smislu Awb pomeni, da mora pristojni organ v primeru vloge za izdajo dovoljenja *najprej* sprejeti osnutek odločitve, v katerem poda svoje stališče glede zadevne vloge. Osnutek odločitve mora biti na primeren način dostopen *vsakomur*, v skladu s členom 3.12(5) Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zakon o splošnih določbah okoljskega prava, v nadaljevanju: Wabo) pa lahko *vsakdo* poda mnenje k osnutku odločitve.

3 Glej opombo 2 zgoraj.

4 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466).

5 Uvodni izjavi 5 in 11 Direktive 2003/35.

6 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL 2010, L 334, str. 17).

7 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1).

8 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92 (UL 2014, L 124, str. 1).

10. Poudarim naj, da je nizozemska vlada na obravnavi izrecno potrdila, da *vsakdo* v smislu Wabo dobesedno pomeni katero koli fizično ali pravno osebo brez kakršnih koli ozemeljskih ali drugih omejitev. V skladu z nizozemskim pravom imajo tako Čehi s prebivališčem v Češki republiki, Danci, ki prebivajo na Danskem, ali Kitajci s prebivališčem na Kitajskem načeloma *pravico do sodelovanja* v postopku sodelovanja javnosti v zvezi z dejavnostjo, za katero je bila v postopku v glavni stvari podana vloga.

11. Nizozemska vlada je dodatno pojasnila, da je želela s tem, da je možnost sodelovanja v javnem pripravljalnem postopku zagotovila vsakomur, v čim večji meri okrepiti razprave med pristojnim organom in javnostjo. Ta vlada je obenem želela (lokalne) upravne organe razbremeniti tega, da bi morali v vsakem posameznem primeru ugotavljati, na katere člane javnosti bi predlagana dejavnost lahko vplivala in na katere ne.

12. Poleg tega nizozemska vlada tudi meni, da iz člena 6(7) Aarhuške konvencije dejansko izhaja, da ima *vsakdo* pravico do sodelovanja v postopku udeležbe javnosti iz člena 6 te konvencije.

13. Dalje, upravni organ po končanem postopku sodelovanja javnosti izda dokončno odločbo v zvezi z dejavnostjo, za katero je bila podana vloga. Za uveljavljanje možnosti izpodbijanja postopkovne in materialne zakonitosti takšne odločbe pred sodiščem morata biti v skladu z nizozemskim pravom izpolnjena *kumulativna pogoja*. Oba pogoja znatno omejujeta manevrski prostor tožečih strank v primerjavi z upravno fazo, v kateri je bila ta odločba sprejeta.

14. *Prvič*, v skladu s členom 8:1 Awb je tožeča stranka lahko le „oseba, ki ima interes“ v smislu člena 1:2 tega zakona, to je oseba, katere interes je s to odločbo neposredno prizadet. Združenja, ki spodbujajo varstvo okolja, se v skladu s členom 1:2(3) Awb vedno štejejo za „osebe, ki imajo interes“.

15. Ugotavljam, da pojma „oseba, ki ima interes“ ni v členu 9(2) Aarhuške konvencije, v katerem je namesto tega uporabljen pojem „člani vključene javnosti, […] ki imajo zadosten interes; oziroma […] ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica“. Iz predložitvene odločbe razumem, da pojem „oseba, ki ima interes“ v smislu Awb pomeni prenos tega izraza iz člena 9(2) Aarhuške konvencije. Zato oseba, ki ni „oseba, ki ima interes“ v smislu člena 1:2 Awb, ne šteje za člana „vključene javnosti“ v smislu člena 9(2) Aarhuške konvencije.

16. *Drugič*, „oseba, ki ima interes“ mora v skladu s členom 6:13 Awb sodelovati v javnem pripravljalnem postopku, in sicer tako, da poda mnenje v zvezi z zadevno dejavnostjo, razen če ji ni mogoče upravičeno očitati, da tega ni storila.

17. Nizozemska vlada navaja, da je ta druga zahteva namenjena povečanju učinkovitosti upravnih postopkov in posledično tudi učinkovitosti sodnih postopkov. Sodelovanje v javnem pripravljalnem postopku naj bi omogočalo prepoznavanje spornih vidikov v zgodnji fazi postopka odločanja in naj bi tako izboljšalo kakovost tega postopka. S tem naj bi se bilo mogoče izogniti sodnemu postopku oziroma, če bi do uvedbe tega postopka dejansko prišlo, prispevati k povečanju njegove učinkovitosti.

18. Nizozemska vlada je v zvezi z izjemo od tega pravila (če osebi ni mogoče upravičeno očitati, da ni sodelovala) na obravnavi pojasnila, da se ta uporablja, če je nesodelovanje upravičeno. V skladu z nacionalno sodno prakso se to zgodi na primer, če je obvestilo o osnutku odločitve pomanjkljivo; če se izdana odločba vsebinsko razlikuje od objavljenega osnutka odločitve in ima to negativne posledice za „osebo, ki ima interes“; ali če oseba zaradi selitve pridobi status „osebe, ki ima interes“ šele po izteku roka za posredovanje mnenj v zvezi z osnutkom odločitve.

19. Nazadnje, nizozemska vlada je v zvezi s povezavo med tema pogojema za procesno upravičenje na obravnavi pojasnila, da oseba, ki je v skladu z Wabo sodelovala v javnem pripravljalnem postopku, vendar ni oseba, ki ima interes, v smislu Awb, nima pravice do izpodbijanja poznejše odločbe pred sodiščem, tudi če je v pripravljalni fazi sodelovala s podajanjem pripomb.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopki in vprašanja za predhodno odločanje

20. Družba Sebava BV je leta 2016 pri College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (občinski svet občine Echt-Susteren, Nizozemska, v nadaljevanju: tožena stranka) vložila vlogo za izgradnjo novega hleva za 855 plemenskih svinj, za nadomestitev svinj za vzrejo v obstoječih hlevih z brejimi svinjami ter za izgradnjo pokritega dvorišča za svinje.

21. Tožena stranka je v zvezi s to vlogo opravila enotni javni pripravljalni postopek v smislu oddelka 3.4 Awb. Predložitveno sodišče potrjuje, da gre pri tem postopku za postopek udeležbe javnosti v smislu člena 6 Aarhuške konvencije.

22. Tožena stranka je dala na vpogled kopijo prijave in druge pripadajoče listine. Obvestilo o tem je bilo objavljeno v Staatscourant (uradni list). Vloga je bila poleg tega objavljena v Gemeenteblad (občinsko glasilo) občine tožene stranke.

23. Tožena stranka je 28. septembra 2017 izdala soglasje, za katero je bilo zaprošeno, in obvestilo objavila v uradnem listu.

24. Štiri tožeče stranke so pri predložitvenem sodišču, Rechtbank Limburg (sodišče v Limburgu, Nizozemska), vložile tožbo zoper to odločbo o soglasju. Prva tožeča stranka je fizična oseba in veterinarka po poklicu (v nadaljevanju: prva tožeča stranka). Je tudi članica upravnega odbora, sekretarka in predsednica različnih interesnih združenj, ki spodbujajo dobrobit živali. Preostale tri tožeče stranke so okoljska združenja (v nadaljevanju: tri tožeča združenja) (v nadaljevanju skupaj: štiri tožeče stranke).

25. Štiri tožeče stranke v postopku pred predložitvenim sodiščem priznavajo, da k osnutku odločitve tožene stranke niso podale mnenja. Vendar trdijo, da jim ni mogoče upravičeno očitati, da tega niso storile, ker obvestilo tožene stranke o osnutku odločitve ni bilo pravilno objavljeno. Na podlagi tega štiri tožeče stranke predložitvenemu sodišču predlagajo, naj izpodbijano odločbo odpravi, da bi lahko naknadno predložile svoje ugovore zoper osnutek odločitve.

26. Predložitveno sodišče v zvezi s tožbo, ki jo je vložila prva tožeča stranka, meni, da bi jo bilo treba na podlagi členov 8:1 in 1:2 Awb razglasiti za nedopustno. Meni, da prva tožeča stranka ni „oseba, ki ima interes“ v smislu teh določb. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je prva tožeča stranka tožbo vložila v lastnem imenu, saj je šele precej časa po poteku roka za vložitev tožbe izkazala, da je članica upravnega odbora, sekretarka in predsednica različnih interesnih združenj. Poleg tega naj bi prebivala precej daleč od kraja, kjer bo zgrajen hlev, in naj zaradi tega ne bi čutila nobenih prostorskih ali okoljskih posledic.

27. Predložitveno sodišče v zvezi s tožbo, ki so jo vložila tri tožeča združenja, meni, da so kot okoljska združenja resnično osebe, ki imajo interes, v skladu s členom 1:2(1) Awb. Vendar naj zoper osnutek odločitve ne bi predložile nobenega ugovora. Iz člena 6:13 Awb naj bi bilo razvidno, da oseba, ki ima interes in ki ji je mogoče upravičeno očitati, da v pripravljalnem postopku ni podala mnenja, ne more vložiti tožbe pri upravnem sodišču.

28. V teh dejanskih in pravnih okoliščinah je Rechtbank Limburg (sodišče v Limburgu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pravo Evropske unije in zlasti člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da nasprotuje temu, da se v celoti izključi dostop javnosti (*public*) (vsakdo) do sodnega varstva, če ta javnost ni zadevna javnost (*public concerned*) (osebe, ki imajo interes)?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali je treba pravo Evropske unije in še posebej člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da iz njega izhaja, da mora javnost (*public*) (vsakdo) ob zatrjevani kršitvi procesnih zahtev in pravice do udeležbe v postopku, ki veljajo za to javnost in ki so določene v členu 6 te konvencije, imeti dostop do sodnega varstva?

   Ali je pri tem pomembno, da ima zadevna javnost (*public concerned*) (osebe, ki imajo interes) na tej točki dostop do sodnega varstva in da lahko poleg tega pri sodišču predloži tudi vsebinske tožbene razloge?

3. Ali je treba pravo Evropske unije in še posebej člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dostop zadevne javnosti (*public concerned*) (osebe, ki imajo interes) do sodnega varstva pogojuje z izvrševanjem udeležbe v smislu člena 6 te konvencije?

   Če je odgovor na tretje vprašanje nikalen:

4. Ali je treba pravo Evropske unije in še posebej člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalnega prava, s katero je izključen dostop do sodnega varstva zadevne javnosti (*public concerned*) (osebe, ki imajo interes), ki ji je mogoče upravičeno očitati, da ni dala mnenja k osnutku odločitve (ali njegovim delom)?

   Če je odgovor na četrto vprašanje nikalen:

5. Ali lahko nacionalno sodišče na podlagi okoliščin primera neomejeno presodi, kaj je treba razumeti z izrazom ‚ki ji je mogoče upravičeno očitati', ali pa mora sodišče pri tem upoštevati določena jamstva iz prava Evropske unije?

6. Kako se odgovor na tretje, četrto in peto vprašanje razlikuje glede na to, ali gre za javnost (*public*) (vsakdo), če ta ni hkrati zadevna javnost (*public concerned*) (osebe, ki imajo interes)?"

29. Pisna stališča so predložile danska vlada, Irska, nizozemska in švedska vlada ter Evropska komisija. Tožena stranka je predložila stališče in se pridružila stališču nizozemske vlade. Obravnave 30. januarja 2020 so se udeležile štiri tožeče stranke v postopku v glavni stvari, tožena stranka, Irska, nizozemska vlada in Komisija.

IV. Presoja

30. Zgradba teh sklepnih predlogov je taka. Najprej bom opredelil upoštevne določbe Aarhuške konvencije ter direktiv 2010/75 in 2011/92 (A). Nato bom obravnaval združljivost obeh pogojev za procesno upravičenje, ki ju določa nizozemsko pravo, in sicer pogoja, v skladu s katerim lahko v postopku sodeluje le „oseba, ki ima interes", (B) in pogoja glede predložitve mnenj v postopku sodelovanja javnosti (C), z navedenimi pravnimi akti.

A. Pravo, ki se uporablja: Aarhuška konvencija, direktivi 2010/75 in 2011/92

31. Predložitveno sodišče meni, da se v postopku v glavni stvari uporabljajo določbe o udeležbi javnosti iz člena 6 Aarhuške konvencije ter o sodelovanju javnosti iz člena 6 Direktive 2011/92 in člena 24 Direktive 2010/75.

32. Zdi se, da to dejansko drži tako za Aarhuško konvencijo kot tudi za Direktivo 2010/75. V skladu s členom 6(1)(a) Aarhuške konvencije se določbe člena 6 uporabljajo pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v Prilogi. V točki 15(c) Priloge I pa so navedeni obrati za intenzivno rejo prašičev z več kot 750 mesti za plemenske svinje. V skladu s členom 10 Direktive 2010/75 se določbe o sodelovanju javnosti iz člena 24 te direktive uporabljajo za dejavnosti iz Priloge I. Točka 6(6)(c) te priloge pa se nanaša na intenzivno rejo prašičev z več kot 750 mesti za plemenske svinje.

33. Po drugi strani pa na prvi pogled ni takoj razvidno, da dejavnosti iz postopka v glavni stvari spadajo med dejavnosti, ki jih ureja Direktiva 2011/92. V skladu s točko 17(c) Priloge I in točko 1(c) Priloge II k Direktivi 2011/92 se navedena direktiva uporablja za obrate za intenzivno rejo prašičev z več kot 900 mesti za svinje in za vodnogospodarske projekte za kmetijstvo. Seveda pa mora odločitev o tem, ali tudi „izgradnja novega hleva za 855 plemenskih svinj, za nadomestitev svinj za vzrejo v obstoječih hlevih z brejimi svinjami ter za izgradnjo pokritega dvorišča za svinje“ spada na področje uporabe te ali katere druge določbe Direktive 2011/92, sprejeti nacionalno sodišče, pri tem pa upoštevati podrobne tehnične specifikacije zadevne dejavnosti.

34. Ker Sodišče nima na voljo dejanskih elementov, ki jih potrebuje za dokončno presojo uporabe Direktive 2011/92, bom izhajal iz predpostavke, da se v obravnavani zadevi, kot je navedlo predložitveno sodišče, uporablja tudi ta direktiva.

35. Dalje, predložitveno sodišče se v šestih vprašanjih za predhodno odločanje, ki so bila predložena Sodišču, izrecno sklicuje zgolj na člen 9(2) Aarhuške konvencije. Vendar je treba sklicevanje na „pravo Evropske unije“ v besedilu teh vprašanj ob upoštevanju predložitvene odločbe razumeti tako, da to zajema tudi člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75. Obe navedeni določbi v bistvu ustrezata členu 9(2) Aarhuške konvencije.

36. V zvezi z razlago teh aktov sekundarnega prava pa velja, da je treba člena 6 in 11 Direktive 2011/92 ter člena 24 in 25 Direktive 2010/75 razlagati ob upoštevanju ustreznih določb člena 6 in člena 9(2) Aarhuške konvencije. Ker je zakonodajalec Unije želel zagotoviti skladnost prava Unije z Aarhuško konvencijo, je treba pri razlagi navedenih direktiv upoštevati besedilo in cilj te konvencije.[9]

37. Sekundarno pravo Unije, ki ureja to področje, je torej tako ali drugače vezano na Aarhuško konvencijo. Zato je po mojem mnenju najkoristneje, da se vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, presojajo glede na upoštevne določbe Aarhuške konvencije, zlasti člena 6 in člena 9(2), medtem ko se ustrezne določbe členov 6 in 11 Direktive 2011/92 ter členov 24 in 25 Direktive 2010/75 upoštevajo le, če odstopajo od besedila Aarhuške konvencije. Do tega lahko načeloma pride v dveh položajih.

38. Prvič, v skladu s členom 3(5) Aarhuške konvencije lahko pogodbenice uvedejo ukrepe, ki zagotavljajo obsežnejše pravice, kot so določene v tej konvenciji. Drugič, med Aarhuško konvencijo in sekundarnimi predpisi Unije bi lahko v zvezi s to konkretno določbo res prišlo do neskladnosti. Predložitveno sodišče namreč meni, da obstaja določeno neskladje oziroma protislovje med obsegom pravic do sodelovanja, ki jih „javnosti“ podeljujeta obe direktivi, na eni strani in Aarhuško konvencijo na drugi.

9 Sodba z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 34).

B. Dostop „javnosti“ do pravnega varstva

39. Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, sprašuje, ali člen 9(2) Aarhuške konvencije in člen 11 Direktive 2011/92 oziroma člen 25 Direktive 2010/75 nasprotujeta temu, da se v celoti izključi dostop „javnosti“ do pravnega varstva, če ta javnost ni „vključena javnost“ oziroma „zadevna javnost“ v smislu navedenih aktov.

40. Ti vprašanji se nanašata na položaj prve tožeče stranke, to je fizične osebe, za katero predložitveno sodišče šteje, da je sicer del „javnosti“, vendar ni „zadevna javnost“. Po drugi strani pa se tri tožeča združenja v smislu člena 1:2(3) Awb štejejo za „osebe, ki imajo interes“.[10] Kot taka imajo na podlagi člena 9(2) Aarhuške konvencije „zadosten interes“, zato se prvo in drugo vprašanje ne nanašata nanje.

41. Prvo in drugo vprašanje predložitvenega sodišča temeljita na predpostavki, da so pravice do sodelovanja oziroma udeležbe v skladu s členom 6 Aarhuške konvencije podeljene splošni „javnosti“, *ne glede na to*, ali gre za „vključeno javnost“. Predložitveno sodišče tako navaja, da se zdi, da se člen 9(2) Aarhuške konvencije uporablja le za „vključeno javnost“, kar kaže na to, da prva tožeča stranka na podlagi te določbe nima procesnega upravičenja. Vendar se predložitveno sodišče sprašuje, ali je mogoče takšno razlago ohraniti ob upoštevanju dejstva, da so na podlagi člena 6 Aarhuške konvencije številne procesne pravice zagotovljene ne le „vključeni javnosti“, ampak tudi splošni „javnosti“. Predložitveno sodišče v zvezi s tem napotuje na člen 6(3), (7) in (9) Aarhuške konvencije.

42. Za preučitev, ali člen 9(2) Aarhuške konvencije nasprotuje temu, da se v celoti izključi dostop splošne „javnosti“ do pravnega varstva, je treba najprej določiti osebno področje uporabe te določbe (1). Ker člen 9(2) vzpostavlja mehanizem za sodno uveljavljanje pravic do sodelovanja, ki jih zagotavlja člen 6, je treba v nadaljevanju obravnavati tudi osebno področje uporabe pravic do sodelovanja iz člena 6.

1. Osebno področje uporabe člena 9(2) Aarhuške konvencije

43. *Besedilo* člena 9(2) je precej jasno: ta določba pravico do dostopa do pravnega varstva določa le za člane „vključene javnosti“, in ne za (splošno) „javnost“.

44. Aarhuška konvencija natančno opredeljuje oba pojma. V skladu s členom 2(4) „javnost“ pomeni vsako osebo. V skladu s členom 2(5) je „zadevna javnost“ podskupina javnosti. Nanaša se le na „javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju“.

45. Člen 9(2) Aarhuške konvencije je glede *cilja* seveda namenjen zagotavljanju širokega dostopa do pravnega varstva na področju uporabe te konvencije.[11] Vendar tega cilja zato, da bi se preoblikovalo jasno besedilo člena 9(2), še zdaleč ni mogoče obravnavati zunaj tega okvira. Ta predpostavka je potrjena s *sistemom in logiko* člena 9(2), obravnavanega v okviru drugih določb Aarhuške konvencije.

10 Glej točki 14 in 27 teh sklepnih predlogov.

11 Glej na primer sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 58).

46. Prvič, avtorji Aarhuške konvencije so se odločili, da v okoljskih zadevah ne bodo uvedli *actio popularis*. Kot je že navedla generalna pravobranilka E. Sharpston,[12] ker je bil med pogajanji o Aarhuški konvenciji pristop z *actio popularis* zavrnjen, so se avtorji Aarhuške konvencije odločili okrepiti vlogo nevladnih organizacij (NVO), ki spodbujajo varstvo okolja, ki se v skladu s členom 2(5) in členom 9(2) vedno štejejo za del „vključene javnosti“ in za katere se šteje, da imajo zadosten interes.[13] Če bi člen 9(2) sedaj razlagali tako, da procesno upravičenje nenadoma podeljuje splošni „javnosti“, bi s tem porušili to logiko in sprejeti kompromis.

47. Drugič, med členoma 9(2) in 9(3) obstaja razlika: zdi se, da so avtorji Aarhuške konvencije, ko so želeli dostop do sodišča zagotoviti splošni „javnosti“, in ne le „vključeni javnosti“, to znali izrecno zapisati. To je razvidno iz besedila člena 9(3), ki članom „javnosti“ podeljuje pravice brez dodatnih pojasnil.

48. Tretjič, kljub temu pa sta člen 9(2) in 9(3) ločeni določbi Aarhuške konvencije. Člen 9(2) vsebuje napotilo na člen 6. Poleg tega je iz splošne strukture člena 9 kot celote jasno, da se določba v zvezi s sodnim uveljavljanjem pravic iz člena 6 skriva v členu 9(2), ravno tako kot je člen 9(1) določba, ki omogoča uveljavitev člena 4.

49. Dalje, člen 9(3) se začne z izjavo: „Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica […]“. Navedeno besedilo in strukturna logika člena 9 Aarhuške konvencije kažeta na to, da člen 9(3) *ni namenjen urejanju* uveljavljanja pravic do sodelovanja iz člena 6, ampak drugih pravic, ki so podeljene na podlagi drugih določb konvencije (ali nacionalnega prava). Zato v nasprotju z dansko vlado in Komisijo menim, da člen 9(3) ne ureja niti pravice do dostopa do pravnega varstva v zvezi s pravicami do sodelovanja, ki jih zagotavlja člen 6 Aarhuške konvencije, niti odločitev, sprejetih na podlagi postopka iz člena 6.

50. Če bi bilo tako, kakšen bi bil namen člena 9(2) in vseh pogojev ali pravil iz tega člena (ali, če smo že pri tem, člena 9(1)), če bi lahko potencialno vseobsegajoča določba člena 9(3) nemudoma prevladala nad katerimi koli in vsemi vidiki, ki jih obravnavane določbe urejajo?

51. Skratka, člen 9(2) sam po sebi ne podeljuje pravice do dostopa do pravnega varstva „javnosti“, ampak le „vključeni javnosti“. Enaka ugotovitev velja tudi v zvezi s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75, katerih besedilo je v zvezi s tem vidikom skoraj povsem enako besedilu člena 9(2) Aarhuške konvencije.

52. Kljub temu pa ostaja odprto vprašanje povezave med členom 9(2) in členom 6. Besedilo člena 6 se namreč občasno sklicuje na „javnost“, in ne le na „vključeno javnost“. Temu vprašanju se bom posvetil zdaj.

2. Osebno področje uporabe člena 6 Aarhuške konvencije

53. Na podlagi večine določb člena 6, vključno z bistveno določbo iz člena 6(2), so pravice do sodelovanja podeljene zgolj „vključeni javnosti“. V skladu s členom 6(2) je „vključena javnost“ tista, ki jo je treba v postopku okoljskega odločanja obveščati o predlagani dejavnosti in ki ima nato dostop do vseh informacij, pomembnih za postopek odločanja, iz člena 6(6). Poleg tega je v členu 6(5) ponovno navedeno, da bi morali možni vložniki, preden zaprosijo za dovoljenje, opredeliti „vključeno javnost“, da bi lahko začeli razpravo in ji dali informacije o ciljih svoje vloge.

12 Sklepni predlogi generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevah Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, točka 63) in Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, točka 81).

13 Glej v tem smislu Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, druga izdaja, 2014 (v nadaljevanju: Navodila za izvajanje), str. 194, in Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo (v nadaljevanju: Odbor za skladnost), Ugotovitve in priporočila z dne 16. junija 2006, Belgija (ACCC/C/2005/11, točka 35).

54. Vendar se, kot navaja predložitveno sodišče, v besedilu člena 6(3), (7) in (9) uporablja tudi izraz „javnost“, in ne le „vključena javnost“.[14] Zato se dejansko postavlja vprašanje, ali člen 6 podeljuje pravice do sodelovanja splošni „javnosti“, ne glede na to, ali je ta del „vključene javnosti“ ali ne, in če je odgovor pritrdilen, ali člen 9(2) potemtakem kljub moji predhodni ugotovitvi vseeno zahteva, da pogodbenice „javnosti“ zagotovijo (vsaj določeno) procesno upravičenje za uveljavljanje teh pravic.

a) Člen 6(3) in člen 6(9)

55. Člen 6(3) določa, da morajo organi javne oblasti zagotoviti ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da se „javnost“ najprej obvesti ter da se nato pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju.

56. Menim, da je mogoče sklicevanje na „javnost“ v tej določbi zlahka pojasniti z naravo te določbe. Ta določba se namreč nanaša na fazo, v kateri se zahteva komunikacija z zunanjim svetom, ko se lahko zgodi, da ni niti mogoče niti razumno vztrajati pri opredelitvi „vključene javnosti“. Zato je treba informacije preprosto objaviti. To razlago dodatno potrjuje sklic v členu 6(3) na člen 6(2), ki se nanaša le na „vključeno javnost“.

57. Podobni premisleki veljajo tudi glede člena 6(9). Ta določba organom javne oblasti nalaga, da „javnost“ nemudoma obvestijo o odločitvi, ki so jo sprejeli, in da „javnosti“ omogočijo dostop do besedila odločitve. V besedilu te določbe se nekako odraža besedilo člena 6(3), vendar gre v tem primeru za zaključno fazo postopka: v skladu s členom 6(3) je treba namreč zagotoviti ustrezno široko razširjanje informacij o postopku udeležbe javnosti, preden se ta začne, člen 6(9) pa določa enako zahtevo glede razširjanja rezultatov postopka, ko se ta enkrat konča.

58. Nobenega razloga ni, da bi bila dovoljenja za načrtovanje tajna. Tako ni le zaradi splošne zahteve po preglednosti in odprtosti delovanja javne uprave. Lahko se namreč zgodi, da se poleg „vključene javnosti“, ki je sodelovala v postopku odločanja in jo organi javne oblasti, ko izdajo končno odločitev, poznajo, pojavijo tudi člani „vključene javnosti“, ki v tem postopku *niso sodelovali*, vendar bi morda vseeno želeli izpodbijati odločitev, ki je bila sprejeta v okviru tega postopka.

59. Tako je razlog, zaradi katerega se v besedilu člena 6(3) in (9) uporablja pojem „javnost“, mogoče logično pojasniti s sklicevanjem na preglednost, ki jo je treba zagotoviti tako v začetni kot tudi v končni fazi postopka, in na izvedljivost postopka udeležbe javnosti iz člena 6.

b) Nenavadnost člena 6(7)

60. Člen 6(7) določa, da je treba „javnosti“ v postopkih za udeležbo javnosti omogočiti, da pisno oziroma na javni obravnavi ali ob zaslišanju vložnika predloži vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost.

61. Zdi se, da nizozemska vlada, tako kot predložitveno sodišče, na podlagi besedila člena 6(7) meni, da so pravice do sodelovanja v postopku udeležbe javnosti podeljene splošni „javnosti“. Člen 6(7) se glede na svoje besedilo in v nasprotju s členom 6(3) in (9) res nanaša na sam postopek udeležbe javnosti. Ne nanaša se ne na pripravljalno fazo ne na fazo obveščanja. Ta člen dejansko ureja samo izmenjavo mnenj med udeleženci v postopku udeležbe javnosti in organi javne oblasti v zvezi s predlagano dejavnostjo.

62. Zdi se, da je mogoče člen 6(7) Aarhuške konvencije razlagati na dva nasprotujoča si načina.

14 Zaradi izčrpnosti predložitveno sodišče navaja tudi člen 6(8). Vendar ta določba od pogodbenic zahteva le, da zagotovijo, da se pri sprejemanju odločitev ustrezno upošteva izid udeležbe javnosti. Zato ne razumem, kako bi lahko ta določba predvidevala podelitev kakršnih koli pravic „javnosti“.

63. V skladu s *prvo razlago* člena 6(7), ki jo predlaga nizozemska vlada, vsaj v zvezi s prvim delom tega člena velja, da „javnost“ v členu 6(7) pomeni vsakogar. Tako je v skladu s členom 6 Aarhuške konvencije vsaki fizični ali pravni osebi brez kakršne koli omejitve glede njenega interesa ali posamičnega zadevanja podeljena *pravica* do sodelovanja v postopkih okoljskega odločanja.

64. Vendar logična posledica te predpostavke iz razlogov, ki jih bom podrobno predstavil v nadaljevanju,[15] ne more biti ta, ki je vzpostavljena v nizozemskem pravu, v skladu s katero ima sicer vsakdo pravico do sodelovanja, vendar se možnost izpodbijanja izida tega sodelovanja pred sodiščem zagotovi le osebam, ki imajo interes. Namesto tega bi morala biti logična posledica te razlage člena 6(7) ta, ki jo predlaga Komisija in ki je navedena tudi v Navodilih za izvajanje:[16] ker je člen 9(2) Aarhuške konvencije sredstvo za uveljavljanje *vseh pravic* iz člena 6 in ker se člen 9(2) uporablja le za „vključeno javnost“, bi to pomenilo, da vsak član „javnosti“, ki s predložitvijo pripomb dejansko sodeluje v postopku udeležbe javnosti pridobi status člana „vključene javnosti“. To z drugimi besedami pomeni, da bi se s členom 6(7) v skladu s to razlago zagotovila „vključenost glede na obseg sodelovanja“ za namene člena 9(2).

65. V skladu z *drugo razlago* pa bi bilo treba člen 6(7) Aarhuške konvencije razumeti tako, da ima vsakdo („javnost“) sicer možnost, da se obrne na organ javne oblasti ter ga tako seznani s svojim mnenjem in interesi v postopku odločanja, vendar člen 6(7), če se pri njegovi razlagi upošteva celoten okvir člena 6 in Aarhuške konvencije, pravice do sodelovanja – to so pravice, na podlagi katerih se vzpostavljajo ustrezne obveznosti, v skladu s katerimi morajo upoštevni organi na podlagi člena 6(8) upoštevati ta mnenja, in uresničevanje katerih je mogoče na podlagi člena 9(2) uveljavljati na sodišču – podeljuje le osebam, ki so del „vključene javnosti“.

66. Iz različnih razlogov, ki jih bom podrobneje obravnaval v naslednjih treh pododdelkih, si ne morem predstavljati, da bi bila katera koli možna različica prve razlage smiselna.

c) „Vsesplošna“ pravica do sodelovanja?

67. Najprej je treba opozoriti na notranjo logiko člena 6. Če bi se člen 6(7) razlagal tako, da podeljuje pravico do sodelovanja vsem, ne pa le „vključeni javnosti“, kaj bi to potem pomenilo za preostale določbe tega člena, ki so same po sebi omejene zgolj na „vključeno javnost“? Kako bi bilo v praksi videti njihovo medsebojno delovanje? Na primer, kako bi lahko „javnost“ na podlagi člena 6(7) uveljavljala svojo pravico do predložitve pripomb ali mnenj v zvezi z osnutkom odločitve, če sploh nima pravice do obveščenosti o osnutku odločitve, ker je ta v skladu s členom 6(2) omejena le na „vključeno javnost“? Na podlagi česa bi morala „javnost“ predložiti pripombe v zvezi s predlagano dejavnostjo, glede na to, da nima pravice do dostopa do vseh informacij, pomembnih za osnutek odločitve, ker se ta pravica v skladu s členom 6(6) zagotavlja le „vključeni javnosti“?

68. Zato mora člen 6 s praktičnega vidika tvoriti usklajeno celoto. To pomeni, da je bodisi treba v vseh ostalih določbah člena 6 razširiti obseg pojma „vključena javnost“, in sicer tako, da bi se te potem dejansko nanašale na „javnost“, kar je v nasprotju z jasnim besedilom teh določb, bodisi z razlago zožiti področje uporabe člena 6(7) tako, da bi pravice do sodelovanja v smislu, obravnavanem v točki 65 teh sklepnih predlogov, imela le „vključena javnost“, s čimer bi se zagotovilo, da bi bila ta določba v skladu s preostalimi deli tega člena.

69. Po mojem mnenju ta usklajena celota, ki naj bi jo tvoril člen 6, pravice do sodelovanja podeljuje zgolj „vključeni javnosti“, ne pa tudi „javnosti“, in sicer tako iz operativnih kot tudi načelnih razlogov.

15 Točke od 81 do 85 teh sklepnih predlogov.

16 Navodila za izvajanje, str. 153 in 195. Čeprav Navodila za izvajanje niso zavezujoča, jih je mogoče upoštevati pri razlagi Konvencije – glej sodbo z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, točka 38).

70. Kar zadeva *operativne* vidike, si nekoliko težko predstavljam, kako bi se obnesli postopki in pravice, ki so bili zasnovani in oblikovani za določeno skupnost, na katero bo predlagana dejavnost verjetno vplivala, če bi bili na voljo komur koli in vsakomur.

71. Naj najprej obravnavam učinkovito posredovanje informacij v zvezi s predlagano dejavnostjo v smislu člena 6(3) in (2): če takšno obveščanje ni namenjeno zgolj javnosti, ki jo ta dejavnost lahko razumno zadeva, ampak – v nasprotju z besedilom teh določb – splošni javnosti brez vsakršnih ozemeljskih, okoljskih ali interesnih omejitev, ali bi bilo treba potemtakem o kateri koli in vseh predlaganih dejavnostih obveščati ves svet? Ali je treba torej obvestilo o vsakem večjem hlevu za prašiče (na Nizozemskem) objaviti v publikacijah, kot sta na primer *Financial Times*, *The Economist*, ali katerem koli drugem zares mednarodno razširjenem mediju?

72. Zato je povsem jasno, da je treba pojem „javnost“, uporabljen v različnih določbah člena 6, razumeti v razumnih okvirih tega, kar naj bi se s celotno operacijo doseglo: dati javnosti, ki bi lahko bila prizadeta, ustrezno priložnost, da se pravočasno in na začetku postopka seznani z odločanjem glede predlaganih dejavnosti in s svojimi možnostmi sodelovanja v tem postopku.[17]

73. S tem operativnim vidikom pa je povezano tudi *načelno* vprašanje: kakšni bi lahko bili interesi, da ne rečem pravice, Čehov ali Dancev ali Kitajcev,[18] ki prebivajo stotine ali celo tisoče kilometrov stran od lokacije predlagane dejavnosti, v zvezi z izgradnjo novega hleva za 855 plemenskih svinj v občini Echt-Susteren na jugovzhodu Nizozemske?

74. V preambuli Aarhuške konvencije je seveda navedeno, da ima vsaka oseba pravico živeti v okolju, primernem za njeno zdravje. Prav tako nedvomno obstajajo številne teorije o tem, zakaj so okoljske pravice posebne, kolektivne pravice, v zvezi s katerimi je treba omogočiti, da se uveljavljajo na poseben način. Poleg tega je mogoče v številnih splošnih določbah člena 3 in v nekaterih drugih posebnih določbah Aarhuške konvencije zaslediti prizadevanja za zagotovitev čim širšega sodelovanja javnosti in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

75. Vendar kljub vsemu, kar sem navedel zgoraj, po mojem mnenju, ki je morda tradicionalno in pozitivistično, še vedno ni jasno, kakšne interese bi lahko v zadevi, kakršna je obravnavana, imeli Čehi, Danci ali Kitajci v zvezi z dejansko okoljsko dejavnostjo, predlagano v postopku v glavni stvari. Predvsem pa iz določb Aarhuške konvencije ne morem izpeljati nobenih tovrstnih izvršljivih pravic. Aarhuške konvencije namreč na podlagi njene splošne logike in okvira ni mogoče razlagati tako, da *pravico* do udeležbe javnosti pri okoljskem odločanju iz člena 6 podeljuje *vsakomur*.

76. Zato je člen 6(7), če se obravnava ločeno, veliko bolj smiselno razlagati tako, da mora ta določba slediti enaki logiki kot ostali deli tega člena. Da bi organi javne oblasti v določenem postopku udeležbe javnosti lahko opredelili „vključeno javnost“, morajo splošni „javnosti“ omogočiti, da se v postopku odločanja obrne nanje ter pojasni svoje interese in stališča. S tega vidika člen 6(7) splošni „javnosti“ omogoča, da organom javne oblasti predloži svoje pripombe. Vendar to ne pomeni, da ima splošna javnost kakršne koli pravice glede dejanske udeležbe v tem postopku oziroma da imajo organi javne oblasti kakršne koli s tem povezane obveznosti. Da bi „javnost“ imela to pravico, mora biti del „vključene javnosti“.

17 Glej sodbo z dne 7. novembra 2019, Flausch in drugi (C-280/18, EU:C:2019:928, točka 32 in naslednje), v kateri je Sodišče opozorilo, da je treba učinkovitost obveščanja presojati glede na „zadevno javnost“, ne glede na splošno javnost. Glej sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Flausch in drugi (C-280/18, EU:C:2019:449, točka 62).

18 Gre za nadaljevanje primerov, predstavljenih v točki 10 teh sklepnih predlogov, v katerih bi osebe, kot je potrdila nizozemska vlada, v skladu z nizozemskim pravom imele *pravico* do sodelovanja v postopku sodelovanja javnosti.

77. Zaradi celovitosti obravnave dodajam, da se zdi, da drugačne razlage ni mogoče izpeljati niti iz poročil Odbora za skladnost, ki jih je navedlo predložitveno sodišče. Odbor za skladnost je sicer res ugotovil, da pogodbenica Aarhuške konvencije ni zagotovila celotnega obsega pravic, ki jih zagotavlja člen 6(7), ker je pravico do predložitve pripomb priznala le „vključeni javnosti“. Vendar je bil razlog za to ugotovitev tudi v tem, da bi morale biti te pripombe podane v obliki „obrazloženih predlogov“, kar pomeni, da bi morale vsebovati obrazloženo utemeljitev, to pa je obveznost, ki je dejansko nekoliko prezahtevna za (upravni) postopek udeležbe javnosti.[19] Prav tako bi morali v skladu s členom 6(8) Aarhuške konvencije organi javne oblasti zaradi sprejetja svoje odločitve „resno obravnavati vse prejete pripombe“.[20] Vendar se te ugotovitve dejansko ne nanašajo na področje uporabe člena 6(7) v zvezi z „javnostjo“ in na opredelitev te javnosti v splošnem okviru člena 6 Aarhuške konvencije.

78. Nazadnje in podredno, z razlago Aarhuške konvencije, ki jo predlagam, je mogoče prav tako zagotoviti razlago, ki je usklajena in skladna z direktivama 2011/92 in 2010/75. V zvezi s tem opozarjam, da so pravice do sodelovanja v skladu z direktivama 2011/92 in 2010/75 „javnosti“ podeljene le, *če* je ta javnost del „zadevne javnosti“. Tako je pravica do obveščenosti o osnutku odločitve v skladu z direktivama[21] sicer res podeljena splošni „javnosti“, vendar je pravica do izražanja mnenj skupaj z vsemi ostalimi pravicami do sodelovanja zagotovljena le „zadevni javnosti“.[22]

79. Zdi se, da so pristop in logična razlikovanja, ki izhajajo iz obravnavanih direktiv, v katerih gre v bistvu za razlago člena 6(7) Aarhuške konvencije, ki jo je podal zakonodajalec Unije, bolj usklajeni. Čeprav ima vsakdo („javnost“) pravico do obveščenosti o osnutku odločitve, pa ima pravico do dejavnega sodelovanja v postopku le „zadevna javnost“, to je javnost, na katero ta postopek vpliva ali bi verjetno vplival ali ki ima interes.

80. Nazadnje, tudi če se včasih zgodi, da so zakonodajalec Unije na splošno in nekatere konkretne določbe prava Unije posebej izpostavljeni, ker naj bi bili v nasprotju z nekaterimi določbami Aarhuške konvencije,[23] v obravnavani zadevi zagotovo ni tako. Ravno nasprotno, menim, da je zakonodajalec Unije precej razumno ocenil in prenesel obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnega prava, ne da bi se pri tem spustil pod minimalne zahteve, določene v členu 9(2) Aarhuške konvencije. Tako v nasprotju s predložitvenim sodiščem menim, da med področjem uporabe teh direktiv in Aarhuško konvencijo v zvezi s tem vidikom ni nobenega neskladja ali protislovja.

d) Pravice do sodelovanja na podlagi člena 6 kot leges imperfectae*?*

81. Pripomniti je treba, da so zadevna nizozemska pravila kljub vsemu nekoliko bolj razdelana. Nizozemska vlada po eni strani trdi, da bi moral izraz „javnost“, uporabljen v tej določbi, pomeniti vsakogar. Tako *ima vsakdo pravico* do podajanja mnenj in do sodelovanja v postopku sodelovanja javnosti iz člena 6, kot je razvidno tudi iz prenosa te obveznosti v nacionalno zakonodajo. Vendar imajo dostop do sodišča le „osebe, ki imajo interes“, to je „zadevna javnost“.

19 Odbor za skladnost, Ugotovitve in priporočila z dne 4. aprila 2008, Litva (ACCC/C/2006/16, točka 80).

20 Odbor za skladnost, Ugotovitve in priporočila z dne 8. februarja 2011, Španija (ACCC/C/2008/24, točki 99 in 100).

21 Člen 6(2) Direktive 2011/92 in člen 24(1) Direktive 2010/75 v povezavi s Prilogo IV(1).

22 V zvezi s pravico do predložitve pripomb glej člen 6(4) Direktive 2011/92 in člen 24(1) Direktive 2010/75 v povezavi s prilogama IV(3) in IV(5). Za vse druge pravice do sodelovanja glej člen 6(3) in od (5) do (7) Direktive 2011/92 ter člen 24(1) Direktive 2010/75 v povezavi s Prilogo IV(3).

23 Glej na primer Odbor za skladnost, Ugotovitve in priporočila z dne 17. marca 2017 (ACCC/C/2008/32 (del II)) v zvezi z zagotavljanjem skladnosti s strani Evropske unije, v katerih je Odbor za skladnost ugotovil, da pravo Unije ne zagotavlja ustrezne upravne ali sodne revizije nezakonodajnih aktov na področju okolja v smislu člena 263(4) PDEU.

82. Uporaba tega pristopa k razlagi upoštevnih določb Aarhuške konvencije bi pomenila, da bi na podlagi člena 6(7) ali celo člena 6 kot celote imeli vsi pravico do sodelovanja pri sprejemanju okoljskih odločitev. Vendar bi dostop do pravnega varstva imele le tiste osebe, za katere se uporablja člen 9(2), ki velja za „vključeno javnost“. Poleg tega učinkovito sodelovanje v smislu člena 6 ne bi bilo pomembno za področje uporabe člena 9(2): „javnost“ v smislu člena 6(7) ne bi nikdar mogla pridobiti statusa „vključene javnosti“ iz člena 9(2), tudi če bi ta javnost v polni meri sodelovala v postopku okoljskega odločanja.

83. Naj spomnim, *da* člen 9(2) izrecno ureja stvarno in postopkovno zakonitost odločitev, ki so predmet postopka udeležbe javnosti iz člena 6, *da* se člen 9(2) uporablja le za „vključeno javnost“ ter *da* člen 9(3) ne ureja zakonitosti odločitev, ki so predmet postopka iz člena 6.[24] Povedano drugače, če bi se štelo, da člen 6 podeljuje pravice do sodelovanja splošni „javnosti“, bi to privedlo do položaja, v katerem bi se z Aarhuško konvencijo vzpostavile pravice „javnosti“ do sodelovanja, ne da bi bil v členu 9(2) te konvencije predviden ustrezen mehanizem za uveljavljanje teh pravic.

84. Posledično bi se na podlagi Aarhuške konvencije vzpostavila dva razreda udeležencev v postopku okoljskega odločanja pred upravnim organom, in sicer tisti z izvršljivimi pravicami in tisti brez vsakršnih pravic. Zadnjenavedena skupina bi sicer imela pravico do podajanja mnenj in do sodelovanja. Vendar v praksi ne bi bilo nobenega mehanizma za uveljavljanje teh pravic. Seveda ne gre drugače, kot da izhajamo iz predpostavke, da vsi upravni organi v vseh državah članicah svoje delo opravljajo brez napak. Če pa si predstavljamo, da en ali več organov ne bi izpolnilo tega visokega pričakovanja, takšnim manj krepostnim upravnim organom popolnoma nič ne preprečuje tega, da vse, kar prejmejo od „javnosti“, ki ni „zadevna javnost“, nemudoma vržejo v koš za smeti.

85. Menim, da takšnega pojmovanja ni mogoče sprejeti in se v zvezi s tem strinjam z mnenjem Komisije.[25] V skladu z Aarhuško konvencijo, zlasti pa s pravom Unije na splošno[26] oziroma, če smo že pri tem, katerim koli pravnim sistemom, vrednim tega imena, *mora za vsako pravico obstajati ustrezno pravno sredstvo*. Če ni nobenega načina za zagotavljanje, da bo druga oseba, ki je v tem primeru javni organ, izpolnila ustrezno obveznost, potem ta pravica že po definiciji ne obstaja. Lahko jo razumemo kot darilo, uslugo ali celo kot izraz dobrote, še zdaleč pa ne kot pravico. Če naj torej pravo Unije oziroma, če smo že pri tem, mednarodna konvencija, katere pogodbenica je Evropska unija, ki je to konvencijo v celoti prevzela in jo izvaja kot del pravnega reda Unije, zagotavlja katero koli pravico, je treba v njem zaradi uveljavljanja te pravice nujno predvideti tudi dostop do sodišča, bodisi v okviru zadevnega pravnega akta bodisi, če to ni mogoče, na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).[27]

e) Zgolj „postopkovna“ zakonitost ali „vključenost glede na obseg sodelovanja“?

86. Nedvomno bi morali glede na obseg zadevnega dostopa do sodišča vsaj teoretično obstajati nekateri vmesni položaji.

87. Prvič, kaj bi se zgodilo, če bi se štelo, da ima splošna „javnost“ iz člena 6(7) dostop do sodišča zgolj v obsegu, v katerem je sodelovala v postopku okoljskega odločanja? Ali bi te osebe lahko tako zagotovile spoštovanje svojih osebnih pravic do sodelovanja zgolj v obsegu, v katerem so jih izkoristile, ne da bi mogle sprejeto odločitev izpodbijati „v celoti“? Kaj pa če bi lahko izpodbijale zgolj *postopkovno*, ne pa tudi *materialne* zakonitosti odločitev, sprejetih v okviru postopka iz člena 6?

24 Glej točke od 48 do 50 teh sklepnih predlogov.

25 Glej točko 64 teh sklepnih predlogov.

26 Glej v tem smislu sodbe z dne 25. julija 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Svet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, točki 38 in 39); z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 335), ter z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točka 61).

27 Glej v tem smislu sodbi z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, točke od 45 do 47 in navedena sodna praksa), ter z dne 27. septembra 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, točki 57 in 58 ter navedena sodna praksa).

88. V besedilu in zgradbi Aarhuške konvencije je skorajda nemogoče najti podlago za tovrstne predloge. To bi namreč dejansko pomenilo, da bi bilo treba vanjo poleg „javnosti“ in „vključene javnosti“ vnesti še tretjo kategorijo, in sicer „napol vključeno javnost“ (ali „javnost, na katero vpliva postopek“).

89. Poleg tega menim, da takšni vmesni položaji dejansko niso mogoči. V okviru prvega scenarija bi bil „à la carte“ obseg revizijskega postopka pred sodiščem v celoti odvisen od osebne odločitve, ki jo je vlagatelj sprejel v upravni fazi postopka.[28] Drugi scenarij temelji na namišljeni (in v praksi le težko dosegljivi) ločnici med postopkovno in materialno zakonitostjo odločitev, ki so predmet postopka iz člena 6.[29] Predvsem pa na ločnici, ki v členu 9(2) sploh ne obstaja. Člen 9(2) namreč ne zahteva niti tega, da mora procesno upravičenje imeti oseba, ki se sklicuje na kršitev postopka, če se dokaže, da izpodbijana odločba ne bi bila drugačna, če te kršitve postopka ne bi bilo.[30]

90. Drugič, če bi člen 6(7) razlagali tako, da vsakdo, ki dejansko sodeluje v postopku udeležbe javnosti, postane del „vključene javnosti“, bi morale takšno zahtevo izpolnjevati vse države pogodbenice, ko bi morale določiti, kaj je zadosten interes ali kršitev pravice iz člena 9(2) „vključene javnosti“, ki ni NVO. To z drugimi besedami pomeni, da bi morale države pogodbenice delovati v skladu z merilom „vključenosti glede na obseg sodelovanja“ iz člena 9(2).

91. To pa ni mogoče. Pogodbenice imajo na podlagi člena 9(2) široko polje proste presoje za ugotovitev, kaj je zadosten interes oziroma kršitev pravice „vključene javnosti“, ki ni NVO.[31] Poleg tega bi pojem „vključenost glede na obseg sodelovanja“ spodkopal sam razlog, iz katerega so v členu 9(2) določeni pogoji v zvezi s procesnim upravičenjem. Če bi se sodelovanje v smislu člena 6(7) omogočilo vsakomur in bi lahko s tem vsakdo pridobil procesno upravičenje iz člena 9(2) zgolj zaradi sodelovanja, bi člen 9(2) v bistvu veljal za *vsakogar*, kar bi pomenilo, da gre za *actio popularis*. Vendar ponovno poudarjam, da so avtorji Aarhuške konvencije to rešitev izrecno zavrnili.[32]

f) Vmesni predlog

92. Čeprav se zavzemam za polno spoštovanje namena in prizadevanj Aarhuške konvencije, vloženih v odprtje postopkov odločanja in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, se enostavno ne morem strinjati s tem, da je treba na podlagi besedila člena 6(7), pri čemer ta ni obravnavan v okviru člena 6 kot celote, pravice do sodelovanja javnosti, ki so določene v besedilu člena 6 kot celote, podeliti vsakomur. Ta ugotovitev ne temelji le na obravnavani določbi kot taki, ampak, kot sem prikazal v zgornjih pododdelkih teh sklepnih predlogov, tudi na precej vprašljivih posledicah, ki bi jih lahko takšna razširitev pravic imela na druge določbe Aarhuške konvencije, zlasti na vprašanje naknadnega dostopa do sodišča. Hvalevrednega cilja zagotavljanja večje dostopnosti postopkov v okoljskih zadevah ne smemo ločevati od splošne logike tega akta in njegovih omejitev.

93. Glede na zgornje preudarke ugotavljam, da je treba člen 6(7) Aarhuške konvencije razlagati tako, da vsebuje le pravice do sodelovanja „javnosti“, kolikor je ta javnost del „vključene javnosti“, in da člen 9(2) prav tako velja le za „vključeno javnost“. Zadnjenavedena določba tako ne nasprotuje temu, da se izključi dostop do pravnega varstva za splošno „javnost“, ki hkrati ne šteje za „vključeno javnost“.

28 Obseg revizijskega postopka pred sodiščem bi bil morda lahko tudi v nasprotju s prejšnjo sodno prakso Sodišča o tem vprašanju, ki izhaja iz sodbe z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točke od 75 do 82), v kateri je Sodišče navedlo, da omejevanje obsega sodnega preizkusa na tožbene razloge, ki so bili že navedeni v upravni fazi, ni združljivo s čim širšim dostopom do sodnega preizkusa v okoljskih zadevah.

29 O splošni težavnosti delitve in jasnega razlikovanja med tožbenimi razlogi v tožbi na okoljskem področju glej po analogiji moje sklepne predloge v zadevi North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, točke od 74 do 91).

30 Glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točke od 49 do 51).

31 Sodba z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 38).

32 Glej točko 46 teh sklepnih predlogov.

3. Zagotavljanje obsežnejših pravic na podlagi nacionalnega prava

94. Kaj bi lahko zgornja ugotovitev pomenila za položaj prve tožeče stranke, če bi ga obravnavali *zgolj* glede na Aarhuško konvencijo ter direktivi 2010/75 in 2011/92? Prva tožeča stranka je fizična oseba in je po poklicu veterinarka. Navaja, da jo vprašanje dobrobiti živali zaradi njenega poklica in prisege, ki jo je dala ob začetku opravljanja tega poklica, osebno zadeva. Vendar to ne pomeni vključenosti interesov v smislu nacionalnega prava, na podlagi katere bi pridobila status prizadete osebe.

95. V skladu z zgoraj predstavljeno razlago Aarhuške konvencije je prva tožeča stranka članica „javnosti“, ne pa „vključene javnosti“. Zato nima pravice do sodelovanja v postopku okoljskega odločanja iz člena 6 Aarhuške konvencije. Poleg tega je očitno, da v skladu z nacionalnim pravom ni del „vključene javnosti“ v smislu člena 9(2). Ker nima pravice do sodelovanja v smislu člena 6, ji država pogodbenica ni dolžna podeliti kakršnih koli pravic do dostopa do sodišča iz člena 9(2). Člen 9(3) naj ne bi urejal dejanj ali opustitev, za katera velja že člen 9(2). Tako tudi člen 9(3) ne predvideva nobene dodatne obveznosti. Teh ugotovitev nikakor ne spreminjata niti direktivi 2010/75 in 2011/92.

a) Pravica do dostopa do sodišča, ki jo „javnosti“ zagotavlja nacionalno pravo

96. Kljub temu pa obravnavana zadeva dejansko ni omejena le na to. Naj spomnim, da v skladu z nizozemskim pravom velja, da pravica do sodelovanja v postopku odločanja, ki jo „javnosti“ podeljuje navedeno nacionalno pravo, presega področje uporabe člena 6(7) Aarhuške konvencije, kot je bil razložen zgoraj. V skladu s členom 3.12(5) Wabo ima *vsakdo* pravico do sodelovanja v postopku odločanja brez kakršnega koli razlikovanja med „zadevno javnostjo“ in „javnostjo“. Zato razumem, da imajo v skladu z nacionalnim pravom vse fizične in pravne osebe pravico do polnega sodelovanja v postopku sodelovanja javnosti.[33]

97. To pa razkriva dodatno zapletenost obravnavane zadeve. Ali člen 9(2) Aarhuške konvencije, člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 oziroma druge določbe prava Unije nasprotujejo temu, da se izključi pravica „javnosti“ do dostopa do pravnega varstva v zvezi z zakonitostjo odločitev, ki so predmet postopka iz člena 6, če so bile te obsežnejše pravice do sodelovanja javnosti tej skupini oseb izrecno podeljene *na podlagi nacionalnega prava*?

98. V skladu s členom 3(5) Aarhuške konvencije lahko pogodbenice v nacionalno pravo uvedejo določbe, na primer v zvezi z zagotavljanjem večje udeležbe javnosti pri postopku odločanja iz člena 6, ki so ugodnejše od določb konvencije. Možnost zagotavljanja obsežnejših pravic v nacionalnem pravu prav tako izhaja iz številnih posebnih določb Aarhuške konvencije.

99. Glede na razlago člena 6 Aarhuške konvencije, podano v zgornjem oddelku, v skladu s katero morajo države članice polno sodelovanje javnosti zagotoviti zgolj „zadevni javnosti“, ne pa splošni „javnosti“, je očitno, da je Nizozemska zagotovila pravice do sodelovanja javnosti, ki so obsežnejše od teh, ki jih zahteva Aarhuška konvencija. Vendar je ta država članica to storila le v zvezi s sodelovanjem javnosti na podlagi člena 6, ne pa tudi v zvezi s kakršnimi koli naknadnimi pravicami do dostopa do pravnega varstva iz člena 9(2).

33 Kot sem navedel v točkah 9 in 10 teh sklepnih predlogov.

b) Obsežnejše pravice in področje uporabe Listine

100. Kako je mogoče tak položaj presojati v skladu s pravom Unije? Natančneje, ali takšne „ugodnejše“ nacionalne določbe spadajo „na področje uporabe prava Unije“ za namene uporabe Listine? Ali je treba dostop do sodišča v smislu člena 47(1) Listine nujno zagotoviti članom splošne „javnosti“, da se jim omogoči uporaba pravnega sredstva, s katerim lahko pred sodiščem uveljavljajo te obsežnejše pravice, ki jim jih podeljuje nacionalno pravo, vendar v mejah področja uporabe zakonodajnega akta prava Unije?

101. Za odgovor na ta vprašanja je treba presojo opraviti na dveh ravneh. Prvič, ali država članica, ki se je odločila, da bo v zvezi s konkretnim vprašanjem presegla to, kar je nujno potrebno, in izvajala ukrepe, ki v pravu Unije niso izrecno določeni, deluje v okviru področja uporabe prava Unije in tako v smislu člena 51(1) Listine „izvaja pravo Unije“? Drugič, ali se člen 47(1) Listine potemtakem uporablja, ker gre za „pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije“?

102. Prvič, če bi se štelo, da sporne „ugodnejše“ nacionalne določbe v skladu s členom 51(1) Listine spadajo na njeno področje uporabe, bi bilo to v skladu s sicer precej prevladujočim pristopom k temu vprašanju. Čeprav pravo Unije (strogo gledano) ne določa posebnih nacionalnih predpisov, bodo ti spadali na področje uporabe prava Unije, če se z njimi izvajajo širše in abstraktneje zasnovane določbe prava Unije.[34]

103. Nedvomno bi morale enake ugotovitve še toliko bolj veljati v zvezi z aktom, ki očitno določa možnost držav članic, da presežejo to, kar je najnujnejše, ter dejansko zagotavlja vključitev teh obsežnejših pravic in sodelovanja v splošni okvir tega akta, kot je v členu 3(5) in členu 9(2) ali (3) Aarhuške konvencije.

104. Če bi res bilo tako, potem bi veljala tudi zgoraj predstavljena logika[35] v zvezi s pravicami, ki jih zagotavlja Aarhuška konvencija, in sicer: če je nekomu dana pravica, čeprav ne nujno v okviru prava Unije, ampak od države članice, ki to pravico podeli v okviru področja uporabe prava Unije in na podlagi izrecnega pooblastila, potem je treba obvezno zagotoviti tudi pravno sredstvo, ki se lahko uporabi v primeru kršitve te pravice.

105. To bi moralo še toliko bolj veljati v zvezi s tako osnovnim jamstvom, kot je pravica do učinkovitega pravnega sredstva in dostopa do sodišča iz člena 47(1) Listine. Posamezniki imajo namreč na podlagi tega člena pravico, na katero se kot tako lahko sklicujejo.[36] Kot je v novejši sodni praksi pojasnilo Sodišče, člen 47 Listine ni le pentlja ali okras, ki ga pripnemo neki zadevi, ampak uteleša samo jedro in bistvo vsakega sistema, ki temelji na načelu pravne države.[37]

106. Vendar je Sodišče v nedavni sodbi (velikega senata) v zadevi TSN in AKT ugotovilo, da države članice ne izvajajo prava Unije v smislu člena 51(1) Listine, ko sprejemajo nacionalne določbe, ki spadajo na področje pristojnosti držav članic na podlagi določbe prava Unije, v skladu s katero direktiva ne vpliva na pravico držav članic, da uporabljajo ugodnejše določbe.[38]

34 Tako je bilo na primer že v sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), ugotovljeno, da gre pri nacionalnih predpisih o naložitvi davčne globe, ki se v naslednjem davčnem obdobju uporabi kot sankcija za lažne davčne napovedi, predložene v prejšnjih davčnih obdobjih, za „izvajanje prava Unije“, natančneje za obveznost držav članic, da poskrbijo „za pravilno pobiranje davka in za preprečevanje davčnih utaj“. Glej tudi na primer sodbo z dne 21. decembra 2011, N. S. in drugi (C-411/10 in C-493/10, EU:C:2011:865, točke od 64 do 69), ali z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi (C-258/14, EU:C:2017:448, točka 48).

35 Glej točko 85 teh sklepnih predlogov in tam navedeno sodno prakso.

36 Glej na primer novejšo sodbo z dne 29. julija 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, točka 56 in navedena sodna praksa).

37 Glej na primer sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točki 120 in 167 ter navedena sodna praksa).

38 Sodba z dne 19. novembra 2019 (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, zlasti točke od 49 do 51).

107. Iz te sodbe očitno izhaja, da je pomembna mikroanaliza vsake posamezne določbe: „Kadar pa določbe prava Unije na zadevnem področju ne urejajo določenega vidika in državam članicam ne nalagajo posebnih obveznosti glede na dani položaj, nacionalna ureditev, ki jo sprejme država članica glede tega vidika, ne spada na področje uporabe Listine in zadevnega položaja ni mogoče presojati glede na določbe Listine […]“.[39]

108. Besedila sodbe TSN in AKT ne morem sprejeti popolnoma, ker bi v nasprotju z ustaljeno sodno prakso Sodišča lahko pomenilo, da bi zadeve nenadoma in precej nepričakovano prehajale s področja uporabe prava Unije oziroma nanj in bi se uporaba Listine tako presojala za vsako določbo sekundarnega prava posebej.[40] Po tej logiki številne pretekle zadeve, v katerih sicer ni šlo za nobeno konkretno določbo prava Unije, ki bi urejala posebno sporno vprašanje, vendar je bilo v zvezi z njimi vseeno ugotovljeno, da spadajo na področje uporabe prave Unije in da se zanje posledično uporablja Listina, nenadoma ne bi več spadale na področje uporabe Listine.[41] Ta pristop se razlikuje tudi od novejše sodne prakse, v skladu s katero se Listina in iz nje izhajajoča jamstva še naprej uporabljajo, pri čemer pa je bilo ugotovljeno, da nobena konkretna določba sekundarnega prava ne zagotavlja kakršne koli posebne pravice, ki bi bila v nasprotju z zakonodajno rešitvijo, sprejeto v nacionalnem pravu.[42]

109. Kljub temu pa lahko sprejmem funkcijsko logiko sodbe v zadevi TSN in AKT. Sodišče je ugotovitev, navedeno v točki 107 teh sklepnih predlogov, podalo šele po tem, ko je preučilo raven harmoniziranosti na danem področju, naravo pristojnosti Unije in, kar je najpomembneje, po tem, ko je določilo pogoj, da „ugodnejši ukrepi“ iz nacionalnega prava ne smejo spodkopavati doslednosti ukrepa prava Unije na zadevnem področju.[43]

110. Po mojem mnenju se najpomembnejše vprašanje v tem okviru ne nanaša na možnost uporabe Listine (in na področje uporabe prava Unije), ampak na določitev *konkretne pravice*, ki naj bi jo *zagotavljalo pravo Unije* in ki bi posledično privedla do varstva, zagotovljenega v členu 47(1) Listine.

111. Zato, drugič, tudi če morda ni treba strogo vztrajati pri tem, da morajo prav vsi elementi sodelovanja „javnosti“ v celoti ostati zunaj področja uporabe prava Unije, to ne spreminja dejstva, da pravo Unije „javnosti“ ne zagotavlja nobene pravice do sodelovanja, ki bi jo bilo mogoče uveljavljati v skladu s členom 47(1) Listine. Tako pravo Unije dejansko ne nasprotuje temu, da se izključi pravica članov „javnosti“, ki ne spadajo pod „zadevno javnost“, do dostopa do pravnega varstva. Vendar to ni razlog, iz katerega se Listina ali pravo Unije v obravnavani zadevi sploh *ne bi uporabljala*, ampak do tega pride zato, ker pravo Unije „javnosti“ že v izhodišču ne zagotavlja nobene tovrstne pravice do sodelovanja. Če namreč pravo Unije ne podeljuje *nobene pravice* ali svoboščine, potem za uveljavljanje neobstoječe pravice tudi ni nobene ustrezne pravice do dostopa do sodišča iz člena 47(1) Listine.

39 Prav tam, točka 53.

40 Pri čemer bi se vse to dogajalo na precej absurden način: bolj kot bi razprava glede vsebine postajala konkretna in podrobna, bolj verjetno bi bilo, da zadeva nenadoma sploh „ne bi več spadala na področje uporabe“ prava Unije, medtem ko bi vsi z njo povezani strukturni in abstraktni vidiki še vedno ostali na zadevnem področju uporabe. V praksi bi to najverjetneje privedlo do selitve vsebinske razprave v fazo ugotavljanja pristojnosti, pri čemer bi se dolgotrajna in podrobna vsebinska presoja nato nenadoma preoblikovala v vprašanje glede pristojnosti/dopustnosti, obravnavano na koncu obrazložitve.

41 V okviru katere bi abstraktne besedne zveze, kot sta „pravilno pobiranje DDV“ ali „finančni viri Unije“, dopuščale pojav kakršnega koli vprašanja glede izvrševanja DDV ali primerov utaj glede finančnih virov Unije na področju uporabe prava Unije. Vendar če bi bila ta logika (in raven abstrakcije) dejansko pravilna, bi veljalo, da je položaj v zadevi TSN in AKT zagotovo spadal na področje uporabe prava Unije, ker je „plačan letni dopust“ na tej ravni abstrakcije nedvomno zagotovljen tako v primarnem kot tudi v sekundarnem pravu Unije. Za več informacij v zvezi z obsegom takšne „logike izvajanja“ področja uporabe Listine glej moje sklepne predloge v zadevi Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, točke od 26 do 56).

42 Glej na primer sodbo z dne 13. junija 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, točke od 66 do 74).

43 Sodba z dne 19. novembra 2019 (C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točke od 47 do 51).

112. Kot sem že navedel, se bistvena analiza, ki jo je treba opraviti v takšnih zadevah, ne nanaša nujno na *področje uporabe* Listine, temveč na določitev pravice, ki izhaja iz *konkretne določbe* prava Unije.[44] Ob neobstoju takšne konkretne pravice bo v pravu Unije tudi v zadevi, ki bi na podlagi bolj tradicionalne in ohlapnejše razlage področja uporabe prava Unije lahko celo spadala na področje uporabe tega prava, le malo ali nič informacij o zadevnem vprašanju, ker je ta regulativni prostor na področju deljene pristojnosti prepuščen državam članicam. V takem primeru Sodišče ne izgubi nenadoma pristojnosti, ampak ugotovi, da pravo Unije ne nasprotuje zadevnemu nacionalnemu pravu.

113. Skratka, iz vseh navedenih razlogov predlagam, naj se na vprašanje združljivosti izključitve dostopa članov „javnosti“, ki ne spadajo pod „zadevno javnost“, do sodnega varstva v položaju, v katerem so tem članom javnosti zagotovljene *pravice do sodelovanja na podlagi nacionalnega prava*, odgovori tako.

114. Prvič, polne pravice do sodelovanja so v skladu s členom 6 Aarhuške konvencije zagotovljene zgolj „vključeni javnosti“. Na podlagi te določbe, še manj pa na podlagi katere koli druge določbe prava Unije, vključno z direktivama 2011/92 in 2010/75, pa ni nobena taka pravica zagotovljena „javnosti“.

115. Drugič, tudi če zadevni položaj ne bi bil zunaj področja uporabe prava Unije in bi se Listina zanj torej uporabljala, to ne spremeni dejstva, da pravo Unije v takšnem položaju ne določa in ne zagotavlja nobene pravice. Zato je uveljavljanje pravic, zagotovljenih v nacionalnem pravu, v domeni nacionalnih jamstev (na področju temeljnih pravic). Pravo Unije takšni izključitvi ne nasprotuje, ker že v izhodišču ne zahteva, da je treba zadevne pravice razširiti na splošno „javnost“. V takšnih položajih je treba varstvo pravic, podeljenih na nacionalni ravni, zagotoviti v nacionalnem pravu.

116. Potrebna je še sklepna pripomba. Takšna rešitev ni le združljiva z logiko kompleksnega pravnega reda in večplastnega sistema varstva temeljnih pravic, ki sta temelj Evropske unije, ampak tudi s splošnimi cilji Aarhuške konvencije. Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah je mogoče podpirati in spodbujati na različne načine. Eden od teh načinov je morda lahko tudi sistem sodelovanja javnosti „več hitrosti“: zaradi spodbujanja sodelovanja se v določeni fazi zagotovi več, kot zahteva Aarhuška konvencija, kar pa ne velja nujno za vse nadaljnje faze.

117. Z vidika ciljev, za katere si prizadeva Aarhuška konvencija, bi vztrajanje pri precej brezpogojnem pristopu „vse ali nič“, kar bi pomenilo, da če se v neki fazi zagotovi nekaj več,[45] je treba zagotoviti tudi vse ostalo, v takšnem položaju na koncu privedlo do nasprotnega učinka. Dobrota je namreč sirota. Če pustim takšne grenke izjave ob strani, bi se številne države pogodbenice, če bi se morale glede te izbirne dodatne ugodnosti odločiti v smislu „vse ali nič“, najverjetneje povsem spontano odzvale z „nič več“. Vendar to še zdaleč ni izid, h kateremu bi morali stremeti pri podajanju smiselne razlage obsega (pravno izvršljivih) obveznosti, določenih v aktu, ki naj bi spodbujal sodelovanje javnosti v okoljskem odločanju.

c) Predlog

118. Glede na zgornje preudarke predlagam, naj se člen 6 Aarhuške konvencije ter člen 6 Direktive 2011/92 in člen 24 Direktive 2010/75 razlagajo tako, da podeljujejo polne pravice do sodelovanja samo „zadevni javnosti“ v smislu teh instrumentov, ne pa tudi splošni „javnosti“.

44 Glej moje sklepne predloge v zadevi El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, točke od 74 do 83) in v zvezi z ravnjo analize zadevne pravice moje sklepne predloge v zadevi Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, točke od 70 do 80).

45 Pri čemer so razlogi, iz katerih se v neki fazi zagotovi nekaj več, kot je prikazano v točki 11 teh sklepnih predlogov, z regulativnega vidika zelo smiselni.

119. Niti člen 9(2) Aarhuške konvencije niti člen 11 Direktive 2011/92 oziroma člen 25 Direktive 2010/75 niti, če smo že pri tem, člen 47 Listine ne nasprotujejo temu, da se izključi dostop članov „javnosti“, ki ne spadajo pod „zadevno javnost“, do pravnega varstva.

C. Pogoj glede predhodnega sodelovanja

120. Predložitveno sodišče s tretjim, četrtim, petim in šestim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, sprašuje, ali člen 9(2) Aarhuške konvencije ter člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 nasprotujejo pogoju iz nacionalnega prava, kot je ta, ki je določen v členu 6:13 Awb, na podlagi katerega je dostop do pravnega varstva, predviden za „zadevno javnost“, odvisen od predhodne predložitve mnenj v postopku sodelovanja javnosti, razen če je neizvedba tega opravičljiva. Če bi Sodišče na to vprašanje odgovorilo nikalno, predložitveno sodišče sprašuje tudi, ali zgoraj navedene določbe nasprotujejo predpisu nacionalnega prava, na podlagi katerega lahko nacionalno sodišče tožbo, ki jo vložijo člani „zadevne javnosti“, razglasi za dopustno le v zvezi s tistimi deli odločitve, v zvezi s katerimi je bilo v pripravljalni fazi že podano mnenje. Nazadnje, predložitveno sodišče s šestim vprašanjem sprašuje, ali se odgovori na zastavljena vprašanja razlikujejo glede na to, ali gre za „javnost“.

121. Na podlagi razlogov, ki jih bom predstavil v tem oddelku, menim, da je pogoj glede predhodnega sodelovanja v upravnem postopku dejansko združljiv z dostopom do pravnega varstva, ki ga člen 9(2) Aarhuške konvencije neposredno zagotavlja „zadevni javnosti“. Glede na logiko in pristop, ki ju predlagam v prejšnjem oddelku, pa to ne velja za splošno „javnost“.

1. Pogoj glede predhodnega sodelovanja „zadevne javnosti“

122. Besedilo člena 9(2) ne vsebuje ničesar v zvezi s kakršnim koli pogojem glede predhodnega sodelovanja, kar ni presenetljivo. Podobno kot predložitveno sodišče in nizozemska vlada menim, da je treba vprašanje, predloženo Sodišču, obravnavati ločeno od položaja, ki ga ureja tretji pododstavek člena 9(2) Aarhuške konvencije. Ta določba se nanaša na to, da je treba izčrpati *upravne revizijske postopke*, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu. Vendar se ta določba očitno nanaša na *upravno* revizijo, kar je običajno drugostopenjska upravna odločba. Ne nanaša pa se na dostop do sodišča.[46]

123. Dalje, nizozemska vlada opozarja na to, da morajo pogodbenice Aarhuške konvencije v skladu s členom 9(2) te konvencije „v okviru svoje notranje zakonodaje“ zagotoviti, da imajo člani zadevne javnosti dostop do pravnega varstva. Nizozemska vlada na podlagi tega sklicevanja na nacionalni zakonodajni okvir trdi, da lahko države članice po lastni presoji določijo pogoje glede procesnega upravičenja, kot je ta v postopku v glavni stvari.

124. S to tezo se na splošno strinjam, vendar imam precej pomemben pridržek: seveda so za določitev podrobnih pogojev glede procesnega upravičenja pristojne države članice, vendar pri tem ne smejo odpraviti tega, kar člen 9(2) že zagotavlja.

46 V nekaterih primerih, zlasti kar zadeva delovanje hibridnih sodišč, je mogoče razpravljati o tem, ali je revizija na tej stopnji še vedno „upravna“ ali pa je že postala „sodna“. Vendar v obravnavani zadevi očitno ne gre za to vprašanje.

125. Če na nekem področju ni ureditve Unije, imajo države članice postopkovno avtonomijo, da določijo postopkovna pravila, ki urejajo pravna sredstva iz člena 9(2).[47] Vendar polje proste presoje, ki ga imajo države članice pri uveljavljanju svoje postopkovne avtonomije, ni omejeno le s spoštovanjem načel enakovrednosti in učinkovitosti. V tem posebnem okviru Aarhuške konvencije je to polje omejeno tudi zaradi cilja člena 9(2), da je treba s to konvencijo „vključeni javnosti“ dati širok dostop do pravnega varstva.[48]

126. Komisija meni, da člen 9(2) nasprotuje pogoju glede predhodnega sodelovanja. Njena razlaga temelji na cilju člena 9(2), kot je razložen v sodbah Komisija/Nemčija[49] in Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (v nadaljevanju: Djurgården)[50]. Po drugi strani pa sta nizozemska vlada in Irska na podlagi navedene sodne prakse prišli do nasprotnih ugotovitev in se v zvezi s tem sklicujeta na sodbo v zadevi Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (v nadaljevanju: Protect Natur).[51] Zato je treba razpravo o tem vprašanju začeti s podrobno analizo navedene sodne prakse.

a) Djurgården, Komisija/Nemčija in Protect Natur

127. V zadevi Djurgården je šlo za izdajo soglasja za izvedbo projekta, ki bi lahko imel velik vpliv na okolje. V skladu s švedskim pravom je o sporu v zvezi s postopkom sodelovanja javnosti odločalo specializirano sodišče za okoljske zadeve. V tem okviru je Högsta domstolen (vrhovno sodišče, Švedska) na Sodišče naslovilo vprašanje, ali je mogoče na podlagi člena 11 Direktive 2011/92 šteti, da je bila pravica do revizijskega postopka pred sodiščem že izčrpana v postopku, v katerem je bila izdana odločba, glede na to, da je ta postopek vodilo sodišče, ali pa ima „zadevna javnost“ še vedno pravico do izpodbijanja te odločbe pred sodiščem.

128. Sodišče je odgovorilo, da morajo člani zadevne javnosti imeti možnost izpodbijanja odločbe ne glede na vlogo, ki so jo morda imeli, ko so sodelovali v postopku pred tem organom in mu predložili svoja stališča.[52] Sodišče je navedlo dva razloga za to ugotovitev. Prvič, pravica do revizije postopka v smislu člena 11 Direktive 2011/92 je neodvisna od upravne ali sodne narave organa, ki je izpodbijano odločbo ali akt sprejel. Drugič, sodelovanje v postopku okoljskega odločanja pod pogoji, določenimi v Direktivi 2011/92, je „drugačno in ima drugačen namen kot sodni revizijski postopek, saj se ta v tem primeru lahko uvede zoper odločbo, sprejeto na koncu tega postopka. To sodelovanje zato ne vpliva na pogoje za dostop do revizijskega postopka“.[53]

129. Sodba Komisija/Nemčija se je med drugim nanašala na postopkovno pravilo v nemškem pravu, ki je tožbene razloge, navedene v utemeljitev pravnega sredstva v sodnem postopku zoper upravno odločbo, ki spada na področje uporabe člena 11 Direktive 2011/92 in člena 25 Direktive 2010/75, omejevalo na ugovore, ki so bili podani *že* v upravnem postopku.[54]

47 Glej sodbi z dne 27. junija 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, točka 35), ter z dne 18. oktobra 2011, Boxus in drugi (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, EU:C:2011:667, točka 52).

48 Sodbi z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 58), in z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 39).

49 Sodba z dne 15. oktobra 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Sodba z dne 15. oktobra 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

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

52 Sodba z dne 15. oktobra 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, točka 39).

53 Prav tam, točka 38.

54 Sodba z dne 15. oktobra 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

130. Sodišče je ugotovilo, da je to pravilo v nasprotju s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75. Sodišče je poudarilo, da ti določbi ne določata nobene omejitve tožbenih razlogov, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev pravnega sredstva v skladu s tema določbama, in opozorilo na njun cilj, da se na področju varstva okolja zagotovi širok dostop do sodišč.[55] Glede zadevnih nacionalnih določb je Sodišče ugotovilo, da določata posebne pogoje, s katerimi se omejuje sodni preizkus in ki niso določeni niti v členu 11 Direktive 2011/92 niti v členu 25 Direktive 2010/75.[56]

131. Sodišče je v odgovoru na trditev, ki sta jo navedli nemška in avstrijska vlada, dodalo tudi, da takšne omejitve ni mogoče utemeljiti s sklicevanjem na učinkovitost upravnega postopka. Nemška in avstrijska vlada sta v bistvu trdili, da v skladu s členom 11 Direktive 2011/92 in členom 25 Direktive 2010/75 določitev posebnih postopkovnih pravil, ki urejajo pravna sredstva, našteta v navedenih določbah, spada v okvir postopkovne avtonomije držav članic.[57]

132. Sodišče je te trditve vseeno zavrnilo in navedlo, da „čeprav lahko to, da se neki razlog prvič navede v okviru sodnega postopka, v nekaterih okoliščinah res ovira nemoten potek tega postopka, pa zadošča opozorilo, da cilj, ki ga uresničujeta tudi člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75, ni le posameznikom zagotoviti čim širši dostop do sodišč, ampak tudi omogočiti, da se s tem preizkusom opravi celovit preizkus materialne ali postopkovne zakonitosti“.[58] Sodišče je dodalo, da lahko nacionalni zakonodajalec kljub temu določi posebna postopkovna pravila, kot na primer določitev nedopustnosti argumenta, ki pomeni zlorabo postopka ali ki je podan v slabi veri, s katerimi se vzpostavlja primeren sistem za zagotovitev učinkovitosti sodnega postopka.[59]

133. Nazadnje, sodba Protect Natur[60] se je nanašala na pravilo avstrijskega prava, ki je vsebovalo pogoj glede predhodnega sodelovanja. Natančneje, za organizacije za varstvo okolja je na podlagi zadevnega postopkovnega prava veljalo pravilo o prekluziji, v skladu s katerim so takšne organizacije izgubile položaj stranke v postopku in torej niso mogle vložiti pravnega sredstva zoper odločbo, izdano v tem postopku, če ugovorov niso navedle pravočasno med upravnim postopkom. Vendar je treba opozoriti, da se je ta zadeva nanašala na združljivost zadevnega pravila s členom 9(3) Aarhuške konvencije v zvezi s postopki sodelovanja javnosti, za katere se uporablja Direktiva 2000/60/ES,[61] ne pa s členom 9(2) Aarhuške konvencije in postopki sodelovanja javnosti iz člena 6 te konvencije.

134. Sodišče je ugotovilo, da določitev zadevnega nacionalnega pravila spada v okvir postopkovne avtonomije držav članic. Sodišče je pri tej ugotovitvi izhajalo iz besedila člena 9(3), ki izrecno določa, da se za pravna sredstva v skladu s to določbo v nacionalnem pravu lahko določijo „merila“. Po mnenju Sodišča iz tega izhaja, da lahko države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jim je dana glede tega, načeloma določijo postopkovna pravila v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev takih pravnih sredstev.[62] Zato je združljivost takega pravila odvisna od tega, ali je skladno s pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine, ki ustreza načelu učinkovitosti, in pogoji za omejitev te pravice iz člena 52(1) Listine.[63]

55 Prav tam, točki 76 in 77.

56 Prav tam, točka 78.

57 Prav tam, točki 71 in 74.

58 Prav tam, točka 80.

59 Prav tam, točka 81.

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

61 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 5, str. 275).

62 Sodba z dne 20. decembra 2017, Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, točka 86).

63 Prav tam, točki 87 in 90.

135. Tako kot Komisija in predložitveno sodišče menim, da ugotovitve, ki jo je Sodišče podalo v sodbi Protect Natur, ni mogoče uporabiti v okviru člena 9(2) Aarhuške konvencije. Člen 9(3) se namreč z več vidikov razlikuje od člena 9(2). Člen 9(3) ima širše osebno področje uporabe in v primerjavi s členom 9(2) zajema širši razpon dejanj in odločitev. Kar je še pomembneje, člen 9(3) pogodbenicam podeljuje večjo mero prožnosti v zvezi s pogoji glede procesnega upravičenja, saj jim izrecno omogoča, da v nacionalnem pravu določijo „merila“. Ta zadnjenavedeni vidik je bil dejansko tudi podlaga, na katero se je Sodišče oprlo v obrazložitvi.

136. Kar zadeva ostali sodbi, to sta Djurgården in Komisija/Nemčija, pa menim, da tudi ta sodna praksa ne zagotavlja nobenega konkretnega odgovora na vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi. Kljub temu moram priznati, da je splošna usmeritev te sodne prakse razmeroma jasna. Na podlagi te sodne prakse lahko izpeljem tri ugotovitve, ki so upoštevne v obravnavani zadevi.

137. Prvič, po mnenju Sodišča upravno odločanje v okoljskih zadevah in (morebitna) naknadna sodna revizija pomenita dva ločena postopka. Oba postopka imata seveda enak predmet, vendar ju je treba obravnavati ločeno. Drugič, zadevna javnost ima v skladu s členom 9(2) neodvisno in samostojno pravico do dostopa do sodišča v okoljskih zadevah. Sodišče priznava določeno mero povezanosti, ne pa tudi pogojenosti s postopkom sodelovanja javnosti. Tretjič, z nacionalnimi postopki, ki se lahko smiselno določijo v okviru prenosa člena 9(2), in posledično tudi z določitvijo meril za dostop do sodišča se tej pravici do dostopa do sodišča ne sme odvzeti noben del njene vsebine.

b) Pogoj glede predhodnega sodelovanja in upravičeno nesodelovanje: pravilo in izjema

138. Menim, da pogoj v nizozemskem pravu, v skladu s katerim je procesno upravičenje „zadevne javnosti“ v smislu člena 9(2) odvisno od njenega predhodnega sodelovanja v postopku sodelovanja javnosti iz člena 6, ni združljiv s prvonavedeno določbo. Če poenostavim, s takšnim nacionalnim pravilom se uvaja dodaten pogoj glede procesnega upravičenja, ki ni niti vsebovan v besedilu niti združljiv z namenom člena 9(2).

139. Čeprav v celoti priznavam pristojnost držav članic, da določijo pravila, s katerimi podrobneje opredelijo merila za izvajanje člena 9(2), poudarjam, da obstajajo različne kategorije meril. Merilo v zvezi s predhodnim sodelovanjem se nanaša na samo bistvo pravice, ki naj bi bila na podlagi člena 9(2) neodvisno in neposredno zagotovljena: če so osebe članice „vključene javnosti“ in imajo „zadosten interes oziroma trdijo, da je bila kršena njihova pravica“, jim je treba zagotoviti dostop do sodišča. Po drugi strani pa zahtevati, da so te osebe sodelovale v predhodnem postopku sodelovanja javnosti, že po svoji naravi ni pogoj, ki bi ga bilo mogoče smiselno navesti bodisi v točki (a) bodisi v točki (b) člena 9(2) Aarhuške konvencije. To bi s praktičnega vidika prej pomenilo, da je treba v navedeno določbo dodati novo točko (c).

140. Tak pogoj je vsekakor v nasprotju z ugotovitvami, ki izhajajo iz zgoraj obravnavane sodne prakse. Z uvedbo takšnega pravila se upravna in sodna faza postopka dejansko združita: dostop do sodne faze pa je pogojen s sodelovanjem v upravni fazi. Poleg tega narava in učinek tega merila nista povezana zgolj s podrobnejšo opredelitvijo postopka iz člena 9(2), ampak dejansko vplivata na odvzem pravic, ki so neodvisno zagotovljene na podlagi člena 9(2).

141. Ta ugotovitev je dodatno potrjena z morebitnimi praktičnimi posledicami, ki bi jih uporaba takšnega pravila verjetno imela za obe skupini „zadevne javnosti“, in sicer za NVO na eni strani in za ostale, zlasti fizične, osebe na drugi.

142. Po eni strani iz člena 9(2) v zvezi z NVO izhaja, da se šteje, da vsaka NVO, ki izpolnjuje zahteve iz člena 2(5), torej da je na podlagi nacionalnega prava priznana kot NVO, ki spodbuja varstvo okolja, in zato spada v „vključeno javnost“, izpolnjuje pogoj, v skladu s katerim morajo te organizacije imeti zadosten interes oziroma trditi, da je bila kršena njihova pravica. NVO je tako na podlagi člena 9(2)

samodejno priznano procesno upravičenje, če izpolnjujejo pogoj glede pripadnosti „vključeni javnosti“.[64] Ta ugotovitev je dodatno potrjena z ugotovitvijo Sodišča, da ima enakovredna določba v tretjem odstavku člena 11(2) Direktive 2011/92 neposredni učinek na to, ali je mogoče NVO prišteti k „zadevni javnosti“, kar pomeni, da navedena določba postavlja natančno pravilo, za katero ne veljajo drugi pogoji.[65]

143. Pogoj glede predhodnega sodelovanja v pripravljalni fazi ob upoštevanju navedenega in glede na cilj v zvezi z zagotavljanjem širokega dostopa do revizijskega postopka spodkopava samodejno priznanje procesnega upravičenja, ki ga člen 9(2) zagotavlja NVO, ki pripadajo „vključeni javnosti“. V skladu s takšnim pogojem morajo vse NVO sodelovati v vseh postopkih sodelovanja javnosti v smislu člena 6 Aarhuške konvencije na Nizozemskem, če želijo zagotoviti, da bodo pozneje imele pravico do izpodbijanja odločitev, sprejetih v okviru teh postopkov, pred sodiščem. Pogoj glede predhodnega sodelovanja je tako v nasprotju s ciljem, da se NVO, ki so del „zadevne javnosti“, pri uveljavljanju procesnega upravičenja zagotovi privilegiran položaj.[66]

144. Po drugi strani pa se podobna vprašanja postavljajo tudi v zvezi z ostalimi člani „zadevne javnosti“, čeprav zaradi malce drugačnega razloga. Člen 9(2) namreč v zvezi s to skupino pogodbenicam daje široko polje proste presoje za ugotovitev, kaj je zadosten interes oziroma kršitev pravice.[67] Vendar pogoj glede predhodnega sodelovanja tudi v zvezi s to kategorijo oseb močno presega to, kar je mogoče smiselno vključiti v okvir uporabe teh pojmov na nacionalni ravni.

145. Pomagamo si lahko s primerom fizične osebe, ki je lastnica hiše v bližini parcele, na kateri bo zgrajen predlagani hlev za svinje. Upravičeno je mogoče domnevati, da bo predlagana dejavnost ne glede na izvajanje pojmov „zadosten interes“ oziroma „kršitev pravice“ na nacionalni ravni to osebo zadevala in da bi ta oseba morala imeti dostop do sodišča, če bi želela na podlagi člena 9(2) izpodbijati izdano dovoljenje. Ampak, ali mora ta oseba, da bi lahko to storila, vselej sodelovati v postopku sodelovanja javnosti, tudi če se ji ta dejavnost, kot je bila prvotno predlagana, ni zdela problematična, in torej za to ni imela nobenega razloga? Kaj pa če pripomb ni podala zato, ker so njeno mnenje že predstavili drugi, ki so sodelovali v postopku odločanja? Kaj pa če so bili določeni deli „zadevne javnosti“ z osnutkom odločitve seznanjeni šele po izteku roka za predložitev pripomb?

146. Ali bi morala, podobno kot za NVO, tudi za vse ostale člane „zadevne javnosti“ veljati obveznost, v skladu s katero bi se morali formalno registrirati ali celo sodelovati v postopku sodelovanja javnosti, tudi če menijo, da ne morejo v tej fazi prispevati nič koristnega? Ali bi jih bilo treba enostavno prisiliti, da to storijo zgolj iz previdnosti, in sicer zato, da ne bi izgubili pravice do dostopa do sodišča, ki jim je, mimogrede, neodvisno zagotovljena na podlagi člena 9(2) Aarhuške konvencije?[68]

147. V zvezi s tem je predložitveno sodišče navedlo – nizozemska vlada pa na obravnavi dodatno pojasnila – izjeme od obveznosti predhodnega sodelovanja, določene v nizozemskem pravu: pogoj glede predhodnega sodelovanja se ne uporablja, če je to, da zadevna javnost ni predložila nobenih mnenj, upravičeno.[69]

64 Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, točke od 42 do 44 in 57) ter Navodila za izvajanje, str. 195.

65 Sodba z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točke od 55 do 57).

66 Glej v istem smislu Odbor za skladnost, Ugotovitve in priporočila z dne 29. junija 2012, Češka republika (ACCC/C/2010/50, točka 78).

67 Sodba z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 38).

68 Glej tudi Ugotovitve in priporočila, str. 195, kjer je v zvezi s člani „zadevne javnosti“, ki niso NVO, navedeno, da „bi zahteva, da se dostop do sodišča na podlagi [člena 9(2)] zagotovi le osebam, ki sodelujejo v postopku odločanja, lahko veljala za prestrogo“.

69 Navedeno v točki 18 teh sklepnih predlogov.

148. Obstoj teh izjem vsekakor prispeva k ublažitvi obravnavane težave. Kljub temu pa dejansko ne rešuje strukturnega vprašanja dostopa do sodišča v okoljskih zadevah, ki je v členu 9(2) Aarhuške konvencije zagotovljena v obliki pravice, za uveljavitev katere je treba izpolniti pogoj, ki že po svoji naravi močno presega samo izvajanje te določbe. Poleg tega vzpostavlja dodatno raven proste presoje in (ne)predvidljivosti: v katerih zadevah bo ta izjema najverjetneje priznana? Nizozemska vlada je na obravnavi potrdila, da odločitev o tem, kaj je „upravičeno nesodelovanje“ v postopku sodelovanja javnosti, v celoti temelji na (po naravi kazuistični) sodni praksi, in navedla, da lahko sama v ponazoritev predstavi zgolj nekaj primerov, v katerih bi ta izjema verjetno veljala.

149. Vse to zgolj osvetljuje pravo naravo obravnavane zagate in posledic, ki nastanejo zaradi pravila o predhodnem sodelovanju: to pravilo namreč obrača logiko, na kateri temelji člen 9(2). Kot je Sodišče že priznalo, je dostop do pravnega varstva za osebe, ki izpolnjujejo merila iz te določbe, pravilo, v zvezi s katerim je mogoče smiselno oblikovati nekatere izjeme.[70] V skladu z nizozemskim pravom pa je za osebe, ki niso sodelovale v postopku sodelovanja javnosti, pravilo neobstoj dostopa do pravnega varstva, tudi če te osebe izpolnjujejo vsa merila iz člena 9(2), pri čemer se lahko dopustijo izjeme od tega pravila. Zato ta strukturna rešitev, razen če bi izjeme v praksi zasnovali tako ohlapno, da bi dejansko preobrnile pravilo,[71] ni združljiva s členom 9(2) Aarhuške konvencije.

150. Zato ugotavljam, da člen 9(2) Aarhuške konvencije, člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 nasprotujejo pogoju, v skladu s katerim mora „zadevna javnost“ predhodno sodelovati v postopku sodelovanja javnosti, da bi imela dostop do revizijskega postopka pred sodiščem v smislu navedenih instrumentov.

151. Ob upoštevanju te ugotovitve četrtega vprašanja, ki ga je predložilo nacionalno sodišče, ni treba obravnavati ločeno. Ker nobena izmed štirih tožečih strank v postopku sodelovanja javnosti ni predložila mnenja, je poleg tega in vsekakor precej nejasno, kako bi lahko nanje po definiciji vplival nacionalni predpis, v skladu s katerim lahko nacionalno sodišče tožbo razglasi za dopustno le glede tistih *delov odločitve*, v zvezi s katerimi je bilo v pripravljalni fazi že podano mnenje. Zdi se torej, da je ta del četrtega vprašanja v okviru obravnavane zadeve povsem hipotetičen.

152. Nazadnje, enako logiko je mogoče ob upoštevanju že predlaganega odgovora na drugo vprašanje predložitvenega sodišča uporabiti tudi v odgovoru na šesto vprašanje. Pravice splošne „javnosti“, ki ne spada pod „vključeno javnost“ v smislu člena 9(2), so v domeni nacionalnega prava. Pravo Unije tako ne nasprotuje pogoju glede predhodnega sodelovanja, ki v skladu z nacionalnim pravom velja le za „javnost“.

V. Predlog

153. Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Rechtbank Limburg (sodišče v Limburgu, Nizozemska), odgovori tako:

1. Člen 6 Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (Aarhuška konvencija), člen 6 Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o spremembi Direktive 2011/92/EU, in člen 24 Direktive 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra

70 Glej zlasti sodbo z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (137/14, EU:C:2015:683, točki 80 in 81), obravnavano zgoraj v točkah od 129 do 132.

71 Vsekakor priznam, da so nekatere izjeme, ki jih je nizozemska vlada predstavila na obravnavi, precej daljnosežne. Vendar če bi se v sodni praksi izkazalo, da je res tako, in če vprašanje predvidljivosti za sedaj pustim ob strani, potem se sprašujem, ali je bila določitev takšnega pravila sploh smiselna.

2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) podeljujejo polne pravice do sodelovanja samo „zadevni javnosti“ v smislu teh instrumentov, ne pa tudi splošni „javnosti“.

2. Člen 9(2) Aarhuške konvencije, člen 11 Direktive 2011/92, člen 25 Direktive 2010/75 in člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne nasprotujejo temu, da se izključi dostop „javnosti“, ki ne spada pod „zadevno javnost“ v smislu teh instrumentov, do pravnega varstva.

3. Člen 9(2) Aarhuške konvencije, člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75 nasprotujejo pogoju iz nacionalnega prava, na podlagi katerega je pravica do dostopa „zadevne javnosti“ v smislu teh instrumentov do pravnega varstva odvisna od predhodnega sodelovanja v postopkih iz člena 6 Aarhuške konvencije, člena 6 Direktive 2011/92 in člena 24 Direktive 2010/75.