Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MICHAL BOBEK
της 2ας Ιουλίου 2020[1]

Υπόθεση C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
κατά
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
παρισταμένης της:
Sebava BV

[αίτηση του Rechtbank Limburg
(περιφερειακού δικαστηρίου του Limburg, Κάτω Χώρες)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Σύμβαση του Aarhus – Άρθρο 6 – Δικαιώματα συμμετοχής – Διαδικασία συμμετοχής του κοινού – Άρθρο 2, παράγραφοι 4 και 5 – "Κοινό" και "ενδιαφερόμενο κοινό" – Προσωπικό πεδίο εφαρμογής – Άρθρο 9, παράγραφοι 2 και 3 – Πρόσβαση στη δικαιοσύνη – Δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 47 και άρθρο 52, παράγραφος 1 – Δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας – Οδηγία 2011/92/ΕΕ – Άρθρα 6 και 11 – Οδηγία 2010/75/ΕΕ – Άρθρα 24 και 25 – Προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής – Δικονομική αυτονομία»

I. Εισαγωγή

1. Κατά την ολλανδική νομοθεσία, οποιοσδήποτε έχει το δικαίωμα να λάβει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού που καταλήγει στην έκδοση αποφάσεως σχετικής με περιβαλλοντική δραστηριότητα. Ωστόσο, η πρόσβαση στη δικαιοσύνη προκειμένου να ασκηθεί ένδικη προσφυγή κατά της τελικής διοικητικής αποφάσεως που εκδίδεται στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας υπόκειται σε δύο σωρευτικές προϋποθέσεις. Πρώτον, το συγκεκριμένο πρόσωπο πρέπει να είναι ενδιαφερόμενο μέρος, τα συμφέροντα του οποίου θίγονται άμεσα από την επίμαχη απόφαση. Δεύτερον, το πρόσωπο αυτό πρέπει να έλαβε μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού υποβάλλοντας τις παρατηρήσεις του σχετικά με το σχέδιο αποφάσεως, εκτός αν ευλόγως δεν μπορεί να του προσαφθεί το ότι δεν έλαβε μέρος στη διαδικασία.

2. Το αποτέλεσμα της διατυπώσεως των εθνικών κανόνων κατ' αυτόν τον τρόπο φαίνεται να δημιουργεί σημαντική δυσαρμονία στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής αμφότερων των εν λόγω διαδικαστικών πλαισίων: ένα πολύ ανοικτό διοικητικό στάδιο και ένα πολύ στενότερο δικαστικό στάδιο. Αυτό ασφαλώς εγείρει το εξής ζήτημα: *τι γίνεται με όσους μένουν εκτός*; Τι γίνεται με εκείνα

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

τα μέλη του κοινού τα οποία είτε δεν θίγονται άμεσα είτε δεν υπέβαλαν παρατηρήσεις κατά τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού; Αποκλείεται εξ ολοκλήρου για αυτά τα μέλη του κοινού η πρόσβαση στη δικαιοσύνη, την οποία εγγυάται η Σύμβαση του Aarhus [2] ή οποιαδήποτε άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης;

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Η Σύμβαση του Aarhus

3. Η Σύμβαση του Aarhus υπεγράφη στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998 από την τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα και, εν συνεχεία, εγκρίθηκε με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου [3].

4. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της Συμβάσεως του Aarhus, η απόφαση για το αν επιτρέπονται οι περιβαλλοντικές δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι υπόκειται στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού που καθορίζεται στο άρθρο 6, παράγραφοι 2 έως 11. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως διέπει το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη για την προσβολή των αποφάσεων που υπόκεινται στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού που θεσπίζει το άρθρο 6. Για τους σκοπούς καθορισμού του προσωπικού πεδίου εφαρμογής τους, το άρθρο 6 και το άρθρο 9, παράγραφος 2, χρησιμοποιούν τους όρους «το κοινό» και «το ενδιαφερόμενο κοινό». Οι όροι αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2, παράγραφοι 4 και 5, της Συμβάσεως, αντιστοίχως.

B. Το δίκαιο της Ένωσης

5. Πριν από την έκδοση της αποφάσεως 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε εκδώσει την οδηγία 2003/35/ΕΚ [4]. Η τελευταία αυτή οδηγία τροποποίησε δύο υφιστάμενες οδηγίες προκειμένου οι κοινοτικοί κανόνες να ευθυγραμμιστούν δεόντως με τη Σύμβαση του Aarhus, και ιδίως με το άρθρο της 6 και το άρθρο της 9, παράγραφοι 2 και 4 [5]. Έκτοτε, οι οδηγίες αυτές αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2010/75/ΕΕ [6] και την οδηγία 2011/92/ΕΕ [7], όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ (στο εξής: οδηγία 2011/92) [8].

6. Το άρθρο 6 και το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus μεταφέρθηκαν με τα άρθρα 6 και 11 της οδηγίας 2011/92, και με το άρθρο 24 σε συνδυασμό με το παράρτημα IV και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75, αντιστοίχως. Οι όροι «το κοινό» και «το ενδιαφερόμενο κοινό», οι οποίοι επίσης απαντούν στις εν λόγω διατάξεις, ορίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχεία δ′ και ε′, της οδηγίας 2011/92 και στο άρθρο 3, σημεία 16 και 17, της οδηγίας 2010/75, αντιστοίχως.

2 Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, η οποία υπεγράφη στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (ΕΕ 2005, L 124, σ. 1, στο εξής: Σύμβαση του Aarhus ή Σύμβαση).

3 Βλ. υποσημείωση 2 των παρουσών προτάσεων.

4 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 156, σ. 17).

5 Αιτιολογικές σκέψεις 5 και 11 της οδηγίας 2003/35.

6 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης) (ΕΕ 2010, L 334, σ. 17).

7 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1).

8 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92 (ΕΕ 2014, L 124, σ. 1).

Γ. Το ολλανδικό δίκαιο

7. Από τη διάταξη περί παραπομπής, όπως αυτή διευκρινίστηκε περαιτέρω από την Ολλανδική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, αντιλαμβάνομαι ότι οι σχετικές διατάξεις του ολλανδικού δικαίου έχουν ως ακολούθως.

8. Η επίμαχη στην κύρια δίκη δραστηριότητα υπόκειται στη δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία δυνάμει του άρθρου 3:4 του Algemene wet bestuursrecht (γενικού νόμου διοικητικού δικαίου, στο εξής: Awb). Η ως άνω διαδικασία συνιστά διαδικασία συμμετοχής του κοινού κατά την έννοια του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus.

9. Η δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία κατά την έννοια του Awb συνεπάγεται ότι, στην περίπτωση αιτήσεως για τη χορήγηση άδειας, η αρμόδια αρχή οφείλει *κατ' αρχάς* να εκδώσει σχέδιο αποφάσεως ως προς τη θέση της επί της επίμαχης αιτήσεως. Το σχέδιο αποφάσεως πρέπει να καταστεί διαθέσιμο στον ο*ποιονδήποτε* με τα κατάλληλα μέσα και, κατά το άρθρο 3:12, σημείο 5, του Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (νόμου περί γενικών διατάξεων περιβαλλοντικού δικαίου, στο εξής: Wabo), *οποιοσδήποτε* μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις ως προς το σχέδιο αποφάσεως.

10. Επιθυμώ να υπογραμμίσω ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση ρητώς επιβεβαίωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, βάσει του Wabo, ο όρος «*οποιοσδήποτε*» σημαίνει, κατά κυριολεξία, κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, χωρίς κανέναν χωρικό ή άλλον περιορισμό. Συνεπώς, Τσέχος ο οποίος κατοικεί στην Τσεχική Δημοκρατία, Δανός ο οποίος κατοικεί στη Δανία ή Κινέζος ο οποίος κατοικεί στην Κίνα *έχουν* άπαντες, κατά το ολλανδικό δίκαιο, *δικαίωμα να λάβουν μέρος* στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού για τη ζητούμενη στην κύρια δίκη δραστηριότητα.

11. Η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε περαιτέρω ότι με το άνοιγμα της δημόσιας προπαρασκευαστικής διαδικασίας στον οποιονδήποτε, επιδιώκει να ενισχύσει, όσο το δυνατόν περισσότερο, τις συζητήσεις μεταξύ της αρμόδιας αρχής και του κοινού. Η κυβέρνηση αυτή επιθυμεί επίσης να μειώσει το βάρος των (τοπικών) διοικητικών αρχών να εξακριβώνουν, σε κάθε ατομική περίπτωση, ποια από τα μέλη του κοινού ενδέχεται να θίγονται από τη σχεδιαζόμενη επίμαχη δραστηριότητα και ποια όχι.

12. Επιπλέον, η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί περαιτέρω ότι από το άρθρο 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Aarhus όντως απορρέει ότι *οποιοσδήποτε* έχει δικαίωμα να λάβει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού η οποία υπόκειται στο άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus.

13. Στη συνέχεια, μετά το πέρας της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού, η διοικητική αρχή εκδίδει τελική απόφαση σχετικά με την ζητούμενη δραστηριότητα. Η δυνατότητα αμφισβητήσεως της διαδικαστικής και ουσιαστικής νομιμότητας της αποφάσεως αυτής ενώπιον των δικαστηρίων υπόκειται *σε δύο σωρευτικές προϋποθέσεις* κατά το ολλανδικό δίκαιο. Οι προϋποθέσεις αυτές περιορίζουν σημαντικά τον κύκλο των προσώπων που δύνανται να ασκήσουν ένδικη προσφυγή σε σύγκριση με το διοικητικό στάδιο που καταλήγει στην έκδοση της εν λόγω αποφάσεως.

14. *Πρώτον*, κατά το άρθρο 8:1 του Awb, ο προσφεύγων πρέπει να είναι «ενδιαφερόμενο μέρος» κατά την έννοια του άρθρου του 1:2, πράγμα που σημαίνει πρόσωπο τα συμφέροντα του οποίου θίγονται άμεσα από την απόφαση. Ενώσεις οι οποίες προωθούν την προστασία του περιβάλλοντος θεωρούνται πάντοτε ως «ενδιαφερόμενα μέρη» δυνάμει του άρθρου 1:2, σημείο 3, του Awb.

15. Επισημαίνω ότι ο όρος «ενδιαφερόμενο μέρος» δεν απαντά στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, η οποία, αντιθέτως, χρησιμοποιεί τη φράση «το ενδιαφερόμενο κοινό το οποίο έχει επαρκές συμφέρον ή […] το οποίο ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος». Από τη διάταξη περί παραπομπής αντιλαμβάνομαι ότι ο όρος «ενδιαφερόμενο μέρος» κατά την έννοια του Awb

αποτελεί τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο αυτής της φράσεως του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Επομένως, πρόσωπο που δεν είναι «ενδιαφερόμενο μέρος», κατά την έννοια του άρθρου 1:2 του Awb, δεν θεωρείται μέλος «του ενδιαφερόμενου κοινού» κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus.

16. *Δεύτερον*, το «ενδιαφερόμενο μέρος» πρέπει επίσης να έλαβε μέρος στη δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία σύμφωνα με το άρθρο 6:13 του Awb, καταθέτοντας τις απόψεις του σχετικά με την επίμαχη δραστηριότητα, εκτός αν ευλόγως δεν μπορεί να του προσαφθεί το ότι δεν έλαβε μέρος.

17. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, ο σκοπός αυτής της δεύτερης προϋποθέσεως έγκειται στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διοικητικών διαδικασιών και, επομένως, της αποτελεσματικότητας των ένδικων διαδικασιών. Η συμμετοχή στη δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία καθιστά δυνατό τον καθορισμό των εριζόμενων σημείων σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, βελτιώνοντας την ποιότητα της εν λόγω διαδικασίας. Καθιστά εφικτή την αποφυγή ένδικης διαδικασίας ή, εφόσον αυτή ανακύψει, συντελεί στο να γίνει αυτή πιο αποτελεσματική.

18. Όσον αφορά την εξαίρεση από αυτόν τον κανόνα (όταν, δηλαδή, ευλόγως δεν μπορεί να προσαφθεί στο μέρος η μη συμμετοχή του), η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι η εξαίρεση αυτή έχει εφαρμογή αν η μη συμμετοχή είναι δικαιολογημένη. Κατά την εθνική νομολογία, τούτο συμβαίνει, για παράδειγμα, αν η γνωστοποίηση του σχεδίου αποφάσεως είναι ελαττωματική· αν η εκδοθείσα απόφαση είναι διαφορετική από το γνωστοποιηθέν σχέδιο αποφάσεως και η διαφορά αυτή έχει αρνητικές συνέπειες για το «ενδιαφερόμενο μέρος»· ή αν πρόσωπο, λόγω μετεγκαταστάσεως, κατέστη «ενδιαφερόμενο μέρος» μόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή παρατηρήσεων ως προς το σχέδιο αποφάσεως.

19. Τέλος, όσον αφορά τη σύνδεση μεταξύ των δύο προϋποθέσεων για την άσκηση ένδικης προσφυγής, η Ολλανδική Κυβέρνηση αποσαφήνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι μέρος το οποίο είχε συμμετοχή στη δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία δυνάμει του Wabo, αλλά δεν είναι ενδιαφερόμενο μέρος κατά την έννοια του Awb, δεν έχει δικαίωμα να προσφύγει κατά της μεταγενέστερης αποφάσεως ενώπιον δικαστηρίου, ακόμη και αν μετέσχε στο προπαρασκευαστικό στάδιο υποβάλλοντας παρατηρήσεις.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

20. Το 2016, η Sebava BV υπέβαλε αίτηση στο College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (δημοτικό συμβούλιο του Echt-Susteren, Κάτω Χώρες, στο εξής: καθού) για την κατασκευή νέου χοιροστασίου χωρητικότητας 855 θηλυκών χοίρων, την αντικατάσταση των μικρών θηλυκών χοίρων από θηλάζουσες χοιρομητέρες στα υφιστάμενα χοιροστάσια και την κατασκευή στεγασμένου χώρου για θηλυκούς χοίρους.

21. Η αίτηση υποβλήθηκε από την καθής για την ενιαία δημόσια προπαρασκευαστική διαδικασία κατά την έννοια του άρθρου 3:4 του Awb. Το αιτούν δικαστήριο βεβαιώνει ότι η εν λόγω διαδικασία είναι διαδικασία συμμετοχής του κοινού κατά την έννοια του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus.

22. Το καθού έθεσε στη διάθεση του κοινού προς έλεγχο αντίγραφο του υπομνήματος της αιτήσεως και άλλα σχετικά έγγραφα. Σχετική ανακοίνωση δημοσιεύθηκε στη *Staatscourant* [Εφημερίδα της Κυβερνήσεως]. Η αίτηση δημοσιεύθηκε επίσης στην *Gemeenteblad* [δημοτική εφημερίδα] του δήμου του καθού.

23. Στις 28 Σεπτεμβρίου 2017, το καθού χορήγησε τη ζητηθείσα άδεια και δημοσίευσε τη σχετική απόφαση στη *Staatscourant*.

24. Κατά της αποφάσεως χορηγήσεως άδειας ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι του Rechtbank Limburg (περιφερειακού δικαστηρίου του Limburg, Κάτω Χώρες) από τέσσερις προσφεύγουσες. Η πρώτη προσφεύγουσα είναι φυσικό πρόσωπο και ασκεί το επάγγελμα του κτηνιάτρου (στο εξής: πρώτη προσφεύγουσα). Είναι επίσης μέλος διοικητικού συμβουλίου, γραμματέας και πρόεδρος διαφόρων ομάδων συμφερόντων για την προώθηση της καλής διαβιώσεως των ζώων. Οι άλλες τρεις προσφεύγουσες είναι περιβαλλοντικές ενώσεις (στο εξής: προσφεύγουσες περιβαλλοντικές ενώσεις) (στο εξής, από κοινού: οι τέσσερις προσφεύγουσες).

25. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, οι τέσσερις προσφεύγουσες συνομολόγησαν ότι δεν προέβαλαν οποιεσδήποτε αντιρρήσεις όσον αφορά το σχέδιο αποφάσεως του καθού. Υποστηρίζουν, ωστόσο, ότι τούτο ευλόγως δεν μπορεί να τους προσαφθεί, διότι το καθού δεν προέβη σε προσήκουσα γνωστοποίηση του σχεδίου αποφάσεως. Πάνω σε αυτή τη βάση, οι τέσσερις προσφεύγουσες ζητούν από το αιτούν δικαστήριο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση ώστε να τους επιτραπεί να καταθέσουν τις αντιρρήσεις τους κατά του σχεδίου αποφάσεως.

26. Όσον αφορά την προσφυγή που άσκησε η πρώτη προσφεύγουσα, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι θα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη βάσει των άρθρων 8:1 και 1:2 του Awb. Το δικαστήριο αυτό θεωρεί ότι η πρώτη προσφεύγουσα δεν είναι «ενδιαφερόμενο μέρος» κατά την έννοια των εν λόγω διατάξεων. Το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι η πρώτη προσφεύγουσα άσκησε την προσφυγή υπό την προσωπική της ιδιότητα, καθόσον γνωστοποίησε τις ιδιότητές της ως μέλους διοικητικού συμβουλίου, γραμματέως και προέδρου διαφόρων ομάδων συμφερόντων μόνο μετά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος από τη λήξη της προθεσμίας ασκήσεως της προσφυγής. Επιπλέον, κατοικεί σε αρκετά μεγάλη απόσταση από το σχεδιαζόμενο χοιροστάσιο και, ως εκ τούτου, δεν θα υποστεί καμία χωρική ή περιβαλλοντική συνέπεια εξ αυτού.

27. Όσον αφορά την προσφυγή που άσκησαν οι τρεις προσφεύγουσες ενώσεις, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι, ως περιβαλλοντικές ενώσεις, όντως είναι ενδιαφερόμενα μέρη δυνάμει του άρθρου 1:2, σημείο 1, του Awb. Εντούτοις, δεν προέβαλαν οποιεσδήποτε αντιρρήσεις κατά του σχεδίου αποφάσεως. Από το άρθρο 6:13 του Awb προκύπτει ότι ενδιαφερόμενα μέρη στα οποία ευλόγως δύναται να προσαφθεί ότι δεν διατύπωσαν τις απόψεις τους κατά τη διάρκεια της προπαρασκευαστικής διαδικασίας δεν μπορούν να προσφύγουν στα διοικητικά δικαστήρια.

28. Ακριβώς εντός αυτού του πραγματικού και νομικού πλαισίου, το Rechtbank Limburg (περιφερειακό δικαστήριο του Limburg) αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, την έννοια ότι αντιτίθεται στον πλήρη αποκλεισμό του δικαιώματος προσβάσεως του “κοινού” (δηλαδή οποιουδήποτε) στη δικαιοσύνη, στην περίπτωση που το κοινό αυτό δεν είναι το “ενδιαφερόμενο κοινό” (δηλαδή οι ενδιαφερόμενοι);

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

2) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, την έννοια ότι επιτάσσει το “κοινό” (δηλαδή οποιοσδήποτε) να έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περίπτωση που προβάλλεται παράβαση των διαδικαστικών απαιτήσεων και δικαιωμάτων συμμετοχής που έχουν προβλεφθεί υπέρ του κοινού αυτού στο άρθρο 6 της εν λόγω Συμβάσεως;

Ασκεί συναφώς επιρροή το γεγονός ότι τα μέλη του “ενδιαφερόμενου κοινού” (δηλαδή οι ενδιαφερόμενοι) έχουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε σχέση με τα ως άνω ζητήματα και δύναται, επιπλέον, να προβάλουν ενώπιον δικαστηρίου λόγους που αφορούν την ουσία της υποθέσεως;

3) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, την έννοια ότι αντιτίθεται σε ρύθμιση βάσει της οποίας για την πρόσβαση του "ενδιαφερόμενου κοινού" (δηλαδή των ενδιαφερομένων) στη δικαιοσύνη προϋποτίθεται η άσκηση των δικαιωμάτων συμμετοχής που προβλέπονται στο άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα:

4) Έχει το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική διάταξη που αποκλείει την προσφυγή των μελών του "ενδιαφερομένου κοινού" (δηλαδή των ενδιαφερομένων) στη δικαιοσύνη κατά ορισμένης αποφάσεως, όταν ευλόγως μπορεί να προσαφθεί στα μέλη του κοινού αυτού ότι δεν διατύπωσαν καμία παρατήρηση ως προς το σχέδιο της εν λόγω αποφάσεως (ή ως προς ορισμένες πτυχές του);

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο τέταρτο ερώτημα:

5) Είναι αρκετό να αποφανθεί ο εθνικός δικαστής, βάσει των περιστάσεων της εκάστοτε υποθέσεως, επί της έννοιας της φράσεως "στο οποίο ευλόγως μπορεί να προσαφθεί" ή πρέπει, συναφώς, να λάβει υπόψη τις συγκεκριμένες εγγυήσεις που παρέχει το δίκαιο της Ένωσης;

6) Διαφοροποιείται η απάντηση στο τρίτο, στο τέταρτο και στο πέμπτο ερώτημα, όταν πρόκειται για "κοινό" (δηλαδή οποιονδήποτε) το οποίο δεν είναι συγχρόνως "ενδιαφερόμενο κοινό" (δηλαδή ενδιαφερόμενοι);»

29. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Δανική Κυβέρνηση, η Ιρλανδία, η Ολλανδική και η Σουηδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Το καθού κατέθεσε παρατηρήσεις συντασσόμενο με τις παρατηρήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως. Οι τέσσερις προσφεύγουσες της κύριας δίκης, το καθού, η Ιρλανδία, η Ολλανδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέστησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 30 Ιανουαρίου 2020.

IV. Εκτίμηση

30. Οι παρούσες προτάσεις είναι διαρθρωμένες ως ακολούθως. Θα αρχίσω προσδιορίζοντας τις εφαρμοστέες διατάξεις της Συμβάσεως του Aarhus και των οδηγιών 2010/75 και 2011/92 (υπό Α). Ακολούθως, θα εξετάσω τη συμβατότητα, με τις πράξεις αυτές, των δύο προϋποθέσεων ασκήσεως ένδικης προσφυγής κατά το ολλανδικό δίκαιο, δηλαδή την προϋπόθεση σχετικά με το «ενδιαφερόμενο μέρος» (υπό Β) και την προϋπόθεση σχετικά με την υποβολή παρατηρήσεων κατά τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού (υπό Γ).

Α. Το εφαρμοστέο δίκαιο: Σύμβαση του Aarhus, οδηγίες 2010/75 και 2011/92

31. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι στην κύρια δίκη έχουν εφαρμογή οι περί συμμετοχής του κοινού διατάξεις του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus, του άρθρου 6 της οδηγίας 2011/92 και του άρθρου 24 της οδηγίας 2010/75.

32. Τούτο, πράγματι, ισχύει τόσο για τη Σύμβαση του Aarhus όσο και για την οδηγία 2010/75. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συμβάσεως του Aarhus, το άρθρο 6 έχει εφαρμογή όσον αφορά αποφάσεις για το αν θα επιτραπούν σχεδιαζόμενες δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι. Το παράρτημα Ι, σημείο 15, στοιχείο γ', μνημονεύει τις εγκαταστάσεις εντατικής εκτροφής χοίρων με περισσότερες από 750 θέσεις για χοιρομητέρες. Κατά το άρθρο 10 της οδηγίας

2010/75, οι περί συμμετοχής του κοινού διατάξεις του άρθρου 24 της εν λόγω οδηγίας εφαρμόζονται στις δραστηριότητες που παρατίθενται στο παράρτημα I. Το σημείο 6, παράγραφος 6, στοιχείο γ′, του παραρτήματος αυτού αναφέρει τις εγκαταστάσεις εντατικής εκτροφής χοίρων με περισσότερες από 750 θέσεις για χοιρομητέρες.

33. Αντιθέτως, δεν είναι απολύτως προφανές ότι οι δραστηριότητες στην υπόθεση της κύριας δίκης εμπίπτουν στο πεδίο των δραστηριοτήτων που καταλαμβάνει η οδηγία 2011/92. Το παράρτημα I, σημείο 17, στοιχείο γ′, και το παράρτημα II, σημείο 1, στοιχείο γ′, της οδηγίας 2011/92 ορίζουν ότι η εν λόγω οδηγία είναι εφαρμοστέα σε εγκαταστάσεις εντατικής εκτροφής χοίρων με περισσότερες από 900 θέσεις για χοιρομητέρες και σε έργα διαχειρίσεως υδάτινων πόρων για τη γεωργία. Τούτου λεχθέντος, πάντως, η απόφαση αν «η κατασκευή νέου χοιροστασίου για 855 χοιρομητέρες, η αντικατάσταση των μικρών θηλυκών χοίρων από θηλάζουσες χοιρομητέρες στα υφιστάμενα χοιροστάσια και η κατασκευή στεγασμένου χώρου για θηλυκούς χοίρους» επίσης εμπίπτει σε αυτήν ή οποιαδήποτε άλλη διάταξη της οδηγίας 2011/92 εναπόκειται, ασφαλώς, στο εθνικό δικαστήριο, λαμβανομένων υπόψη των λεπτομερών τεχνικών προδιαγραφών της δραστηριότητας αυτής.

34. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο δεν έχει στη διάθεσή του τα αναγκαία πραγματικά περιστατικά ώστε να προβεί σε οριστική εκτίμηση σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2011/92, θα λάβω ως σημείο αφετηρίας ότι, όπως ανέφερε το αιτούν δικαστήριο, επίσης η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή στην κύρια δίκη.

35. Επιπλέον, στα έξι ερωτήματα που υπέβαλε στο Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει ρητώς μόνο στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της διατάξεως περί παραπομπής, η αναφορά στο «δίκαιο της Ένωσης» κατά τη διατύπωση των ερωτημάτων πρέπει να νοηθεί υπό την έννοια ότι περιέχει παραπομπή στο άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και στο άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75. Ουσιαστικά, αμφότερες οι εν λόγω διατάξεις αντιστοιχούν στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus.

36. Όσον αφορά την ερμηνεία αυτών των πράξεων του παραγώγου δικαίου, τα άρθρα 6 και 11 της οδηγίας 2011/92 και τα άρθρα 24 και 25 της οδηγίας 2010/75, πρέπει να ερμηνευθούν υπό το πρίσμα των αντίστοιχων διατάξεων του άρθρου 6 και του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Δεδομένου ότι σκοπός του νομοθέτη της Ένωσης είναι να διασφαλίσει τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης με τη Σύμβαση του Aarhus, το γράμμα και ο σκοπός της Συμβάσεως αυτής θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την ερμηνεία των εν λόγω οδηγιών [9].

37. Ως εκ τούτου, με τον έναν ή τον άλλον τρόπο, το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα είναι συνδεδεμένο με τη Σύμβαση του Aarhus. Επομένως, θεωρώ ότι είναι ιδιαίτερα χρήσιμο να εξετάσω τα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου υπό το πρίσμα των σχετικών διατάξεων της Συμβάσεως του Aarhus, και ειδικότερα του άρθρου 6 και του άρθρου 9, παράγραφος 2, και να λάβω υπόψη τις αντίστοιχες διατάξεις των άρθρων 6 και 11 της οδηγίας 2011/92 και των άρθρων 24 και 25 της οδηγίας 2010/75 μόνον όταν οι διατάξεις αυτές παρεκκλίνουν από το γράμμα της Συμβάσεως του Aarhus. Κατ' αρχήν, τούτο ενδέχεται να συμβαίνει σε δύο περιπτώσεις.

38. Πρώτον, το άρθρο 3, παράγραφος 5, της Συμβάσεως του Aarhus επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη της να θεσπίζουν μέτρα που προβλέπουν ευρύτερα δικαιώματα σε σχέση με αυτά που καθορίζονται στη Σύμβαση. Δεύτερον, ενδέχεται όντως να υπάρχει αναντιστοιχία μεταξύ της Συμβάσεως του Aarhus και των κανόνων του παραγώγου δικαίου της Ένωσης, όσον αφορά μια συγκεκριμένη διάταξη. Για την ακρίβεια, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι υπάρχει αναντιστοιχία ή αντίθεση μεταξύ της εκτάσεως των δικαιωμάτων συμμετοχής που παρέχουν, αφενός, οι δύο οδηγίες και, αφετέρου, η Σύμβαση του Aarhus.

9 Απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 34).

Β. Η πρόσβαση «του κοινού» στη δικαιοσύνη

39. Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία είναι σκόπιμο να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, καθώς και το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 ή το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 αντιτίθενται στον πλήρη αποκλεισμό του δικαιώματος προσβάσεως στη δικαιοσύνη για «το κοινό», στο μέτρο που το τελευταίο δεν είναι «το ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια των εν λόγω νομικών πράξεων.

40. Τα ερωτήματα αυτά συνδέονται με την κατάσταση της πρώτης προσφεύγουσας, ήτοι του φυσικού προσώπου το οποίο, κατά το αιτούν δικαστήριο, αποτελεί μέρος «του κοινού» αλλά όχι «του ενδιαφερόμενου κοινού». Αντιθέτως, οι τρεις προσφεύγουσες ενώσεις θεωρούνται «ενδιαφερόμενα μέρη» δυνάμει του άρθρου 1:2, σημείο 3, του Awb[10]. Ως τέτοιες, έχουν «επαρκές συμφέρον» κατά το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus και δεν τις αφορούν το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα.

41. Το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου στηρίζονται στην παραδοχή ότι το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus παρέχει δικαιώματα συμμετοχής «στο κοινό» εν γένει, *ανεξαρτήτως* του αν τα πρόσωπα αυτά ανήκουν επίσης «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus φαίνεται να έχει εφαρμογή μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό», όπερ σημαίνει ότι, με βάση την εν λόγω διάταξη, η πρώτη προσφεύγουσα δεν έχει δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, εντούτοις, αν η ερμηνεία αυτή μπορεί να διατηρηθεί λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το άρθρο 6 της Συμβάσεως παρέχει διάφορα δικονομικά δικαιώματα, όχι μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό», αλλά «στο κοινό» εν γένει. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει στο άρθρο 6, παράγραφοι 3, 7 και 9, της Συμβάσεως.

42. Προκειμένου να εξεταστεί αν το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus αντιτίθεται στον πλήρη αποκλεισμό «του κοινού» εν γένει από το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, είναι αναγκαίος, κατ' αρχάς, ο καθορισμός του προσωπικού πεδίου εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως (υπό 1). Δεδομένου ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, συνιστά τον μηχανισμό δικαστικής εφαρμογής των δικαιωμάτων συμμετοχής που παρέχονται από το άρθρο 6, είναι, ακολούθως, απαραίτητο να εξεταστεί το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των δικαιωμάτων συμμετοχής που προβλέπονται στο άρθρο 6.

1. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus

43. Το γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 2, είναι αρκετά σαφές: η διάταξη αυτή παρέχει δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη μόνο στα μέλη «του ενδιαφερόμενου κοινού» και όχι στα μέλη «του κοινού» (εν γένει).

44. Η Σύμβαση του Aarhus ρητώς ορίζει αμφότερες τις έννοιες αυτές. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 4, ως «κοινό» θεωρείται, ουσιαστικά, ο οποιοσδήποτε. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 5, «το ενδιαφερόμενο κοινό» αποτελεί υποσύνολο του κοινού. Καταλαμβάνει μόνο «το κοινό που επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεασθεί από τη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, ή έχει συμφέρον από αυτές».

10 Βλ. σημεία 14 και 27 των παρουσών προτάσεων.

45. Ασφαλώς, όσον αφορά τον *σκοπό* του, το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus επιδιώκει να εξασφαλίσει ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη εντός του πεδίου εφαρμογής της Συμβάσεως [11]. Ωστόσο, ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να απομονωθεί από τα συμφραζόμενα ώστε να ξαναγραφτεί το σαφές γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 2. Η *οικονομία και η λογική* του άρθρου 9, παράγραφος 2, εξεταζόμενες στο πλαίσιο των άλλων διατάξεων της Συμβάσεως του Aarhus, ενισχύουν τη συγκεκριμένη άποψη.

46. Πρώτον, οι συντάκτες της Συμβάσεως του Aarhus επέλεξαν να μην θεσπίσουν την actio popularis για περιβαλλοντικά ζητήματα. Όπως έχει ήδη υπογραμμίσει η γενική εισαγγελέας E. Sharpston [12], από τη στιγμή που η προοπτική της actio popularis απορρίφθηκε κατά τις διαπραγματεύσεις της Συμβάσεως του Aarhus, οι συντάκτες της Συμβάσεως αποφάσισαν να ενδυναμώσουν τον ρόλο των μη κυβερνητικών οργανώσεων (στο εξής: ΜΚΟ) που προωθούν την προστασία του περιβάλλοντος οι οποίες, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 5, και το άρθρο 9, παράγραφος 2, θεωρούνται πάντοτε μέρη «του ενδιαφερόμενου κοινού» και θεωρείται ότι έχουν επαρκές συμφέρον [13]. Αν, τώρα, το άρθρο 9, παράγραφος 2, ερμηνευθεί αίφνης υπό την έννοια ότι αναγνωρίζει το δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής «στο κοινό» εν γένει, θα διαταραχθούν αυτή η λογική και αυτός ο συμβιβασμός.

47. Δεύτερον, μεταξύ του άρθρου 9, παράγραφος 2, και του άρθρου 9, παράγραφος 3, υπάρχει διαφορά: φαίνεται ότι, όταν οι συντάκτες της Συμβάσεως του Aarhus θέλησαν να παράσχουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη «στο κοινό» εν γένει, το όρισαν ρητώς. Αυτό δείχνει το παράδειγμα της διατυπώσεως του άρθρου 9, παράγραφος 3, το οποίο παρέχει δικαιώματα στα μέλη «του κοινού» χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις.

48. Τρίτον, το άρθρο 9, παράγραφος 2, και το άρθρο 9, παράγραφος 3, αποτελούν, πάντως, δύο χωριστές διατάξεις της Συμβάσεως του Aarhus. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, παραπέμπει στο άρθρο 6. Επιπρόσθετα, από τη συνολική διάρθρωση ολόκληρου του άρθρου 9 ως ενός όλου είναι σαφές ότι η διάταξη για τη δικαστική επιβολή του άρθρου 6 είναι το άρθρο 9, παράγραφος 2, ακριβώς όπως το άρθρο 9, παράγραφος 1, είναι για το άρθρο 4.

49. Εξάλλου, το άρθρο 9, παράγραφος 3, ξεκινά με τη δήλωση «[ε]πιπλέον, και υπό την επιφύλαξη της παραγράφου 1, οι διαδικασίες που αναφέρονται στις παραγράφους 1, 2 και 3, προβλέπουν […]». Αυτή η διατύπωση και η δομική λογική του άρθρου 9 της Συμβάσεως του Aarhus δείχνουν ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, *δεν προορίζεται να διέπει* την εφαρμογή των δικαιωμάτων συμμετοχής που προβλέπονται στο άρθρο 6, αλλά άλλων δικαιωμάτων που παρέχονται από άλλες διατάξεις της Συμβάσεως (ή από το εθνικό δίκαιο). Συνεπώς, σε αντίθεση με τη Δανική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, φρονώ ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, δεν διέπει ούτε το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη όσον αφορά τα δικαιώματα συμμετοχής που παρέχει το άρθρο 6 της Συμβάσεως ούτε τις αποφάσεις στις οποίες καταλήγει η διαδικασία του άρθρου 6.

50. Αν όντως έτσι έχουν τα πράγματα, ποιον σκοπό υπηρετεί το άρθρο 9, παράγραφος 2, και οι όποιες προϋποθέσεις ή κανόνες που περιέχονται σε αυτό (ή μάλιστα στο άρθρο 9, παράγραφος 1), αν όλα όσα καλύπτονται από τις εν λόγω διατάξεις θα ανατρέπονταν αμέσως μετά από το άρθρο 9, παράγραφος 3, το οποίο, δυνητικώς, καταλαμβάνει τα πάντα;

11 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 58).

12 Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, σημείο 63) και στην υπόθεση Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, σημείο 81).

13 Πρβλ. Οδηγό εφαρμογής της Συμβάσεως του Aarhus, δεύτερη έκδοση, 2014 (στο εξής: Οδηγός εφαρμογής), σ. 194, και Επιτροπή Συμμόρφωσης προς τη Σύμβαση του Aarhus (στο εξής: επιτροπή συμμόρφωσης), Συμπεράσματα και συστάσεις της 16ης Ιουνίου 2006, Βέλγιο (ACCC/C/2005/11, σημείο 35).

51. Εν συντομία, το άρθρο 9, παράγραφος 2, αυτό καθεαυτό, δεν παρέχει κανένα δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη «στο κοινό», αλλά μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Το ίδιο συμπέρασμα ισχύει για το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 καθώς και για το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 τα οποία, αμφότερα, έχουν, όσον αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα, σχεδόν πανομοιότυπη διατύπωση με αυτή του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus.

52. Υπάρχει, ωστόσο, το ζήτημα της σχέσεως μεταξύ του άρθρου 9, παράγραφος 2, και του άρθρου 6. Πράγματι, το γράμμα του άρθρου 6 παραπέμπει ενίοτε «στο κοινό» και όχι απλώς «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Αυτό είναι το ζήτημα που θα εξετάσω τώρα.

2. Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus

53. Οι περισσότερες από τις διατάξεις του άρθρου 6, συμπεριλαμβανομένης της βασικής διατάξεως του άρθρου 6, παράγραφος 2, παρέχουν δικαίωμα συμμετοχής μόνον «στο ενδιαφερόμενο κοινό». «Το ενδιαφερόμενο κοινό» είναι αυτό που πρέπει να ενημερωθεί στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων σχετικά με τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2, και το οποίο, ακολούθως, αποκτά πρόσβαση προκειμένου να εξετάσει όλες τις σχετικές με τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων πληροφορίες δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 6. Επιπλέον, το άρθρο 6, παράγραφος 5, ορίζει ότι πάλι «το ενδιαφερόμενο κοινό» είναι αυτό που πρέπει να προσδιοριστεί από τους δυνητικά αιτούντες, πριν αυτοί υποβάλουν αίτηση για άδεια, προκειμένου να προβούν σε συζητήσεις μαζί του και του δώσουν πληροφορίες σχετικά με τους σκοπούς της αιτήσεώς τους.

54. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, στο άρθρο 6, παράγραφοι 3, 7 και 9, χρησιμοποιείται ο όρος «το κοινό» και όχι απλώς «το ενδιαφερόμενο κοινό»[14]. Τούτο, πράγματι, εγείρει το ζήτημα αν το άρθρο 6 παρέχει δικαίωμα συμμετοχής «στο κοινό» εν γένει, ανεξαρτήτως του αν τα σχετικά πρόσωπα αποτελούν μέρος «του ενδιαφερόμενου κοινού», και, σε καταφατική περίπτωση, ανεξαρτήτως του αν, τότε, το άρθρο 9, παράγραφος 2, παρά το προκαταρκτικό συμπέρασμα που εξέθεσα ανωτέρω, απαιτεί, παρά ταύτα, να εξασφαλίσουν τα συμβαλλόμενα μέρη (αν μη τι άλλο, ένα ελάχιστο) δικαίωμα ασκήσεως ένδικης προσφυγής για «το κοινό» προκειμένου να εφαρμόζονται αυτά τα δικαιώματα.

α) Το άρθρο 6, παράγραφος 3, και το άρθρο 6, παράγραφος 9

55. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, επιβάλλει στις δημόσιες αρχές την υποχρέωση να περιλαμβάνουν εύλογα χρονοδιαγράμματα για τα διάφορα στάδια της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού, προκειμένου «το κοινό», πρώτα, να ενημερωθεί, και, μετά, να προετοιμαστεί και να μετάσχει αποτελεσματικά.

56. Κατά την άποψή μου, η αναφορά «στο κοινό» στη διάταξη αυτή εξηγείται εύκολα από τον χαρακτήρα της εν λόγω διατάξεως. Αφορά ένα στάδιο στο οποίο απαιτείται κοινοποίηση προς τον έξω κόσμο, όπου ενδέχεται να μην είναι ούτε εφικτό ούτε εύλογο να δοθεί έμφαση στον καθορισμό «του ενδιαφερόμενου κοινού». Επομένως, οι πληροφορίες πρέπει απλώς να δημοσιοποιηθούν. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται περαιτέρω από τη γενομένη στο άρθρο 6, παράγραφος 3, παραπομπή στο άρθρο 6, παράγραφος 2, το οποίο αφορά μόνον «το ενδιαφερόμενο κοινό».

14 Χάριν πληρότητας, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει επίσης το άρθρο 6, παράγραφος 8. Η διάταξη αυτή, ωστόσο, απαιτεί απλώς από τα συμβαλλόμενα μέρη να εξασφαλίζουν ότι το αποτέλεσμα της συμμετοχής του κοινού ελήφθη δεόντως υπόψη στην απόφαση. Κατά συνέπεια, αδυνατώ να διακρίνω με ποιον τρόπο η συγκεκριμένη διάταξη περιλαμβάνει οποιοδήποτε δυνητικό δικαίωμα για «το κοινό».

57. Παρόμοιες εκτιμήσεις ισχύουν όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 9. Η διάταξη αυτή επιβάλλει στις αρχές την υποχρέωση να ενημερώνουν «το κοινό» αμέσως μετά την έκδοση της αποφάσεως και να καθιστούν την απόφαση προσιτή «στο κοινό». Κατά ένα τρόπο, η διάταξη αυτή αντικατοπτρίζει τη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 3, αλλά στο τελικό στάδιο: ενώ το άρθρο 6, παράγραφος 3, απαιτεί να υπάρχει μια ευλόγως ευρεία διάδοση των πληροφοριών σχετικά με τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού πριν από την έναρξή της, το άρθρο 6, παράγραφος 9, απαιτεί το ίδιο όσον αφορά τα αποτελέσματα της διαδικασίας μετά το πέρας της.

58. Ουδείς λόγος συντρέχει να παραμένουν μυστικές οι κατασκευαστικές άδειες. Τούτο, όχι μόνο λόγω της συνολικής απαιτήσεως περί διαφάνειας και ανοικτής θεωρήσεως της δημόσιας διοίκησης. Ενδέχεται, επίσης, να υπάρχουν, πέρα από «το ενδιαφερόμενο κοινό» που έλαβε μέρος στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και ήταν γνωστό στις δημόσιες αρχές όταν έλαβαν την τελική απόφαση, μέλη «του ενδιαφερόμενου κοινού» που *δεν* έλαβαν μέρος στην εν λόγω διαδικασία αλλά ενδέχεται να εξακολουθούν να θέλουν να προσβάλουν την απόφαση στην οποία κατέληξε η εν λόγω διαδικασία.

59. Συνεπώς, η ανοικτή προσέγγιση τόσο κατά την έναρξη όσο και κατά το πέρας της διαδικασίας, καθώς και η πρακτικότητα της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού δυνάμει του άρθρου 6, εξηγούν λογικά για ποιον λόγο το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 9, χρησιμοποιεί τον όρο «το κοινό».

β) Η περίεργη περίπτωση του άρθρου 6, παράγραφος 7

60. Το άρθρο 6, παράγραφος 7, ορίζει ότι οι διαδικασίες για τη συμμετοχή του κοινού επιτρέπουν «στο κοινό» να υποβάλλει, γραπτώς, ή όταν ενδείκνυται, σε δημόσια ακρόαση ή έρευνα με τον αιτούντα, τυχόν σχόλια, πληροφορίες, αναλύσεις ή γνώμες τις οποίες θεωρεί σχετικές με τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα.

61. Φαίνεται ότι, στηριζόμενη στο γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 7, η Ολλανδική Κυβέρνηση θεωρεί, όπως το αιτούν δικαστήριο, ότι «στο κοινό» εν γένει παρέχονται δικαιώματα να λάβει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού. Πράγματι, με βάση του γράμμα του, και σε αντίθεση με το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 9, η παράγραφος 7 του εν λόγω άρθρου αφορά αυτή καθεαυτήν τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού. Δεν αφορά ούτε το προπαρασκευαστικό στάδιο ούτε το στάδιο της δημοσιεύσεως. Πράγματι, αφορά την ίδια την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ των συμμετεχόντων στη δημόσια διαδικασία και της δημόσιας αρχής όσον αφορά τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα.

62. Φαίνεται ότι υπάρχουν δύο αντίθετοι τρόποι ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Aarhus.

63. Η *πρώτη ερμηνεία* του άρθρου 6, παράγραφος 7, είναι αυτή που προτείνει η Ολλανδική Κυβέρνηση, τουλάχιστον όσον αφορά το πρώτο στάδιό της: ο όρος «το κοινό» στο άρθρο 6, παράγραφος 7, σημαίνει τον οποιονδήποτε. Επομένως, σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, χωρίς κανέναν περιορισμό όσον αφορά το συμφέρον του ή το αν θίγεται ατομικά, παρέχεται *δικαίωμα* συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus.

64. Ωστόσο, για τους λόγους που εκτίθενται λεπτομερώς σε επόμενα σημεία των παρουσών προτάσεων [15], η λογική συνέπεια της θέσεως αυτής δεν μπορεί να είναι αυτή που καθορίζεται στο ολλανδικό δίκαιο, κατά το οποίο, ενώ οποιοσδήποτε έχει δικαίωμα συμμετοχής, μόνο στα ενδιαφερόμενα μέρη επιτρέπεται να προσφύγουν ενώπιον των δικαστηρίων κατά του αποτελέσματος της συμμετοχής αυτής. Αντιθέτως, η λογική συνέπεια αυτής της ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 7, είναι αυτή που προτείνει η Επιτροπή, η οποία επίσης μνημονεύεται στον Οδηγό

15 Βλ. σημεία 81 έως 85 των παρουσών προτάσεων.

εφαρμογής[16]: εφόσον το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως, αποτελεί το μέσο για την επιβολή όλων των δικαιωμάτων που προβλέπονται από το άρθρο 6 και εφόσον το άρθρο 9, παράγραφος 2, έχει εφαρμογή μόνον επί «του ενδιαφερόμενου κοινού», τούτο σημαίνει ότι οποιοδήποτε μέλος «του κοινού» το οποίο όντως λαμβάνει μέρος σε διαδικασία συμμετοχής του κοινού υποβάλλοντας σχόλια αποκτά την ιδιότητα «του ενδιαφερόμενου κοινού». Με άλλα λόγια, κατά την ερμηνεία αυτή, το άρθρο 6, παράγραφος 7, ανοίγει την πόρτα «του ενδιαφέροντος διά της συμμετοχής» για τους σκοπούς του άρθρου 9, παράγραφος 2.

65. Η *δεύτερη ερμηνεία* είναι να θεωρηθεί ότι το άρθρο 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως σημαίνει ότι, ενώ οποιοσδήποτε («το κοινό») έχει τη δυνατότητα να απευθυνθεί στις δημόσιες αρχές ώστε να καταστήσει γνωστό τον εαυτό του και το συμφέρον του σχετικά με τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, ερμηνευόμενο εντός του όλου πλαισίου του άρθρου 6 και της Συμβάσεως του Aarhus, το άρθρο 6, παράγραφος 7, παρέχει δικαιώματα συμμετοχής –ήτοι δικαιώματα τα οποία δημιουργούν τις αντίστοιχες υποχρεώσεις στις σχετικές αρχές να λάβουν υπόψη τις υποβληθείσες παρατηρήσεις σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 8, και μπορούν να επιβληθούν δικαστικά δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2– μόνο στο μέτρο που τα πρόσωπα αυτά αποτελούν μέρος «του ενδιαφερόμενου κοινού».

66. Για ορισμένους λόγους, τους οποίους θα αναπτύξω στις επόμενες τρεις υποενότητες, δεν μπορώ να φανταστώ ότι η πρώτη ερμηνεία, υπό οποιαδήποτε πιθανή εκδοχή της, έχει λογική.

γ) «Καθολικό» δικαίωμα συμμετοχής;

67. Πρώτον, το άρθρο 6 έχει μια εσωτερική λογική. Αν το άρθρο 6, παράγραφος 7, ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι παρέχει δικαίωμα συμμετοχής σε οποιονδήποτε, και όχι μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό», τι θα σήμαινε αυτό για τις άλλες διατάξεις του ίδιου άρθρου οι οποίες αυτοπεριορίζονται «στο ενδιαφερόμενο κοινό»; Ποια θα ήταν η αλληλεπίδρασή τους; Με ποιον τρόπο, για παράδειγμα, θα μπορούσε «το κοινό» να ασκήσει το δικαίωμά του υποβολής σχολίων ή παρατηρήσεων σε σχέδιο αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 7, αν τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν εξ αρχής το δικαίωμα να ενημερωθούν ως προς το σχέδιο αποφάσεως, επειδή το δικαίωμα αυτό περιορίζεται «στο ενδιαφερόμενο κοινό» δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 2; Ομοίως, σε ποια βάση μπορεί «το κοινό» να υποβάλει σχόλια επί της σχεδιαζόμενης δραστηριότητας, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι τα πρόσωπα που ανήκουν σε αυτό δεν έχουν δικαίωμα προσβάσεως στο σύνολο των πληροφοριών σχετικά με το σχέδιο αποφάσεως, καθόσον το άρθρο 6, παράγραφος 6, παρέχει τα δικαιώματα αυτά μόνον «στο ενδιαφερόμενο κοινό»;

68. Επομένως, από πρακτικής απόψεως, το άρθρο 6 πρέπει να αποτελεί ένα συνεκτικό όλον. Τούτο σημαίνει είτε ότι το πεδίο εφαρμογής του όρου «το ενδιαφερόμενο κοινό» πρέπει να επεκταθεί σε όλες τις άλλες διατάξεις του άρθρου 6, πράγμα το οποίο αντιβαίνει στο σαφές γράμμα των διατάξεων αυτών, είτε ότι πρέπει να περιοριστεί ερμηνευτικά το άρθρο 6, παράγραφος 7, κατά τέτοιον τρόπο ώστε η διάταξη αυτή να σημαίνει ότι μόνον «το ενδιαφερόμενο κοινό» έχει δικαιώματα συμμετοχής υπό την έννοια που εκτέθηκε στο σημείο 65 των παρουσών προτάσεων, προκειμένου η συγκεκριμένη διάταξη να ευθυγραμμίζεται με το υπόλοιπο του άρθρου αυτού.

69. Κατά την άποψή μου, το συνεκτικό όλον που πρέπει να είναι το άρθρο 6 παρέχει δικαιώματα συμμετοχής μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό», και όχι «στο κοινό», τόσο για λειτουργικούς λόγους όσο και για λόγους αρχών.

16 Οδηγός εφαρμογής, σ. 153 και 195. Μολονότι ο Οδηγός εφαρμογής δεν έχει δεσμευτική ισχύ, εντούτοις μπορεί να ληφθεί υπόψη για τους σκοπούς ερμηνείας της Συμβάσεως –βλ. απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2013, Fish Legal και Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, σκέψη 38).

70. Από *λειτουργικής* απόψεως, δυσκολεύομαι να φανταστώ με ποιον τρόπο οι διαδικασίες και τα δικαιώματα που έχουν σχεδιαστεί για συγκεκριμένη κοινότητα, η οποία είναι αρκετά πιθανό να θίγεται από τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα, θα μπορούσαν να λειτουργήσουν σχετικά με τον οποιονδήποτε και τον καθένα.

71. Αρχικά, τίθεται το ζήτημα της αποτελεσματικής κοινοποιήσεως των πληροφοριών σχετικά με τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα δυνάμει των άρθρων 6, παράγραφοι 3 και 2: αν αυτή η κοινοποίηση δεν προορίζεται αποκλειστικά για την ενημέρωση του κοινού το οποίο εύλογα ενδέχεται να ενδιαφέρεται, αλλά αντιθέτως –παρά το γράμμα των εν λόγω διατάξεων– προορίζεται για το κοινό εν γένει, χωρίς οποιουσδήποτε χωρικούς ή περιβαλλοντικούς περιορισμούς ή περιορισμούς με βάση το συμφέρον, μήπως πρέπει οποιαδήποτε σχεδιαζόμενη δραστηριότητα να κοινοποιείται σε όλον τον πλανήτη; Μήπως πρέπει η ανακοίνωση κάθε μεγαλύτερου χοιροστασίου (στις Κάτω Χώρες) να δημοσιεύεται, για παράδειγμα, στους *Financial Times*, στον *Economist* ή σε οποιοδήποτε άλλο μέσο ενημερώσεως με πραγματικά παγκόσμια απήχηση;

72. Συνεπώς, είναι αρκετά σαφές ότι ο όρος «το κοινό» που χρησιμοποιείται σε διάφορες διατάξεις του άρθρου 6 πρέπει να ερμηνευθεί εντός των λογικών ορίων του σκοπού που επιδιώκει να επιτύχει η όλη διαδικασία: να παράσχει στο κοινό που ενδέχεται να επηρεαστεί μια λογική δυνατότητα να ενημερωθεί, σε πρώιμο στάδιο και εκ των προτέρων, σχετικά με τη διαδικασία λήψεως της αποφάσεως επί των σχεδιαζόμενων δραστηριοτήτων και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να μετάσχει σε αυτήν[17].

73. Με αυτή τη λειτουργικότητα συνδέεται το ζήτημα *αρχών*: ποια είναι τα συμφέροντα, πολλώ δε μάλλον τα δικαιώματα, που ένας Τσέχος, ένας Δανός ή ένας Κινέζος[18], κάθε ένας εκ των οποίων κατοικεί εκατοντάδες ή ακόμη και χιλιάδες χιλιόμετρα μακριά από τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα, έχει σχετικά με την κατασκευή νέου χοιροστασίου για 855 χοιρομητέρες στο Echt-Susteren, στο νοτιοανατολικό μέρος των Κάτω Χωρών;

74. Ασφαλώς, η Σύμβαση του Aarhus υπενθυμίζει, στο προοίμιό της, το δικαίωμα κάθε προσώπου να ζει σε περιβάλλον κατάλληλο για την υγεία του. Επίσης, αναμφίβολα, υπάρχουν ουκ ολίγες θεωρίες σχετικά με το για ποιον λόγο τα περιβαλλοντικά δικαιώματα είναι ειδικά, συλλογικά δικαιώματα, τα οποία πρέπει να επιτρέπεται να ασκούνται κατά ειδικό τρόπο. Επιπλέον, η ίδια η Σύμβαση του Aarhus πιέζει, μέσω ορισμένων γενικών διατάξεων στο άρθρο της 3, καθώς και σε άλλες ειδικές διατάξεις, για την όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή του κοινού και πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα.

75. Εντούτοις, παρά όλες αυτές τις υποχωρήσεις, κατά την, ενδεχομένως, παραδοσιακή και θετικιστική άποψή μου, εξακολουθώ να αδυνατώ να διακρίνω ποια είναι τα συμφέροντα που έχουν αυτοί οι Τσέχοι, Δανοί ή Κινέζοι σε μια υπόθεση όπως η παρούσα όσον αφορά τη σχεδιαζόμενη στην κύρια δίκη πραγματική περιβαλλοντική δραστηριότητα. Πάντως, πάνω από όλα, από τις διατάξεις της Συμβάσεως του Aarhus δεν μπορώ να συναγάγω τέτοιου είδους εκτελεστά δικαιώματα. Με βάση τη συνολική λογική της καθώς και το πλαίσιό της, η Σύμβαση του Aarhus δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι παρέχει *δικαίωμα* συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 6 σε ο*ποιονδήποτε*.

17 Βλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2019, Flausch κ.λπ. (C-280/18, EU:C:2019:928, σκέψεις 32 επ.), όπου το Δικαστήριο επισήμανε ότι η αποτελεσματικότητα της ενημερώσεως πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με «το ενδιαφερόμενο κοινό» και όχι με «το κοινό» εν γένει. Βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Flausch κ.λπ. (C-280/18, EU:C:2019:449, σημείο 62).

18 Για να συνεχίσω με τα παραδείγματα, που εκτέθηκαν στο σημείο 10 των παρουσών προτάσεων, προσώπων που κατόπιν της βεβαιώσεως της Ολλανδικής Κυβερνήσεως θα είχαν *δικαίωμα* να λάβουν μέρος στη διαδικασία συμμετοχής δυνάμει του ολλανδικού δικαίου.

76. Συνεπώς, η πολύ πιο λογική ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 7, εξεταζόμενου μεμονωμένα, είναι ότι η διάταξη αυτή προορίζεται να υπακούει στην ίδια λογική με το υπόλοιπο του άρθρου αυτού. Προκειμένου να καθοριστεί «το ενδιαφερόμενο κοινό» σε μια δεδομένη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, οι δημόσιες αρχές πρέπει να επιτρέπουν «στο κοινό» εν γένει να απευθύνεται σε αυτές και να εξηγεί τα συμφέροντα και τις απόψεις του όσον αφορά τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Υπό το πρίσμα αυτό, το άρθρο 6, παράγραφος 7, επιτρέπει «στο κοινό» εν γένει να υποβάλει τις παρατηρήσεις του στις δημόσιες αρχές. Τούτο, όμως, δεν σημαίνει ούτε ότι αυτό το εν γένει κοινό έχει οποιαδήποτε δικαιώματα όσον αφορά την αποτελεσματική συμμετοχή του στη συγκεκριμένη διαδικασία ούτε ότι οι δημόσιες αρχές έχουν τις αντίστοιχες υποχρεώσεις. Για να αποκτήσει «το κοινό» το δικαίωμα αυτό, πρέπει να αποτελεί μέρος «του ενδιαφερόμενου κοινού».

77. Χάριν πληρότητας, θα προσέθετα ότι από τις εκθέσεις της επιτροπής συμμορφώσεως, τις οποίες ανέφερε το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει διαφορετική ερμηνεία. Είναι αληθές ότι η επιτροπή έκρινε ότι συμβαλλόμενο μέρος της Συμβάσεως δεν διασφάλισε την πλήρη έκταση των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στο άρθρο 6, παράγραφος 7, περιορίζοντας το δικαίωμα υποβολής σχολίων «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Ωστόσο, τούτο συνέβη επίσης διότι τα σχόλια εκείνα έπρεπε να είναι «αιτιολογημένες προτάσεις», όπερ σημαίνει ότι έπρεπε να περιέχουν αιτιολογημένη επιχειρηματολογία, όπου η υποχρέωση αυτή είναι, ενδεχομένως, σχετικά επαχθής για τη (διοικητική) διαδικασία συμμετοχής του κοινού[19]. Επίσης, το άρθρο 6, παράγραφος 8, της Συμβάσεως του Aarhus υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές να «εξετάσουν σοβαρά όλα τα σχόλια που λαμβάνουν» για τους σκοπούς της αποφάσεώς τους[20]. Ωστόσο, τα συμπεράσματα αυτά όντως δεν αφορούν το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 7, όσον αφορά «το κοινό», ούτε τον ορισμό αυτού του κοινού στο γενικό πλαίσιο του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus.

78. Τέλος, και όντως επικουρικώς, επισημαίνεται ότι η προτεινόμενη εν προκειμένω ερμηνεία της Συμβάσεως του Aarhus διασφαλίζει επίσης ερμηνεία η οποία ευθυγραμμίζεται και είναι συνεπής με τις οδηγίες 2011/92 και 2010/75. Υπενθυμίζω ότι οι οδηγίες 2011/92 και 2010/75 αναγνωρίζουν δικαιώματα συμμετοχής «στο κοινό», μόνον *στο μέτρο* που αποτελεί μέρος «του ενδιαφερόμενου κοινού». Συνεπώς, μολονότι οι οδηγίες παρέχουν «στο κοινό» εν γένει το δικαίωμα να ενημερωθεί για το σχέδιο αποφάσεως[21], εντούτοις το δικαίωμα υποβολής παρατηρήσεων, σε συνδυασμό με όλα τα άλλα δικαιώματα συμμετοχής, παρέχεται μόνον «στο ενδιαφερόμενο κοινό»[22].

79. Η προσέγγιση και οι λογικές διακρίσεις που γίνονται στις οδηγίες, οι οποίες αποτυπώνουν, ουσιαστικά, την ερμηνεία που δίνει στο άρθρο 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Aarhus ο νομοθέτης της Ένωσης, φαίνονται συνεκτικές. Μολονότι οποιοσδήποτε («το κοινό») έχει το δικαίωμα να ενημερωθεί για σχέδιο αποφάσεως, εντούτοις μόνον «το ενδιαφερόμενο κοινό», ήτοι το κοινό που πράγματι επηρεάζεται ή ενδέχεται να επηρεαστεί ή έχει συμφέρον, είναι αυτό που έχει το δικαίωμα ενεργητικής συμμετοχής στη διαδικασία.

80. Τέλος, ακόμη και αν η νομοθεσία της Ένωσης, γενικά, και ορισμένες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, ειδικά, τίθενται ενίοτε κατά μέρος ως αντίθετες προς ορισμένες διατάξεις της Συμβάσεως του Aarhus[23], τούτο, ασφαλώς, δεν ισχύει εν προκειμένω. Αντιθέτως, κατά την άποψή μου, ο νομοθέτης της Ένωσης αξιολόγησε λογικά και μετέφερε στην έννομη τάξη της Ένωσης υποχρεώσεις απορρέουσες

19 Επιτροπή συμμόρφωσης, συμπεράσματα και συστάσεις της 4ης Απριλίου 2008, Λιθουανία (ACCC/C/2006/16, σημείο 80).

20 Επιτροπή συμμόρφωσης, συμπεράσματα και συστάσεις της 8ης Φεβρουαρίου 2011, Ισπανία (ACCC/C/2008/24, σημεία 99 έως 100).

21 Άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 2011/92 και άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2010/75 σε συνδυασμό με το παράρτημα IV, σημείο 1.

22 Όσον αφορά το δικαίωμα υποβολής παρατηρήσεων, βλ. άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 2011/92 και άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2010/75 σε συνδυασμό με το παράρτημα IV, σημεία 3 και 5. Για όλα τα άλλα δικαιώματα συμμετοχής, βλ. άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 5 έως 7, της οδηγίας 2011/92 και άρθρο 24, παράγραφος 1, της οδηγίας 2010/75 σε συνδυασμό με το παράρτημα IV, σημείο 3.

23 Βλ., για παράδειγμα, επιτροπή συμμόρφωσης, Συμπεράσματα και παρατηρήσεις της 17ης Μαρτίου 2017 ACCC/C/2008/32 (μέρος II) σχετικά με τη συμμόρφωση εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου η επιτροπή συμμόρφωσης έκρινε ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπει επαρκή διοικητικό ή δικαστικό έλεγχο των μη νομοθετικών περιβαλλοντικών πράξεων δυνάμει του άρθρου 263, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ.

από το διεθνές δίκαιο, χωρίς να μειώσει τις ελάχιστες απαιτήσεις που εκτίθενται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Κατά συνέπεια, σε αντίθεση με το αιτούν δικαστήριο, δεν θεωρώ ότι, όσον αφορά το συγκεκριμένο ζήτημα, υπάρχει οποιαδήποτε αναντιστοιχία ή αντίθεση μεταξύ του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών και της Συμβάσεως του Aarhus.

δ) Είναι τα δυνάμει του άρθρου 6 δικαιώματα συμμετοχής leges imperfectae;

81. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι επίμαχοι ολλανδικοί κανόνες είναι, παρά ταύτα, κάπως διαφορετικοί. Αφενός, η Ολλανδική Κυβέρνηση αναφέρει ότι βάσει της διατάξεως αυτής «το κοινό» είναι ο οποιοσδήποτε. Συνεπώς, όπως επίσης αποδεικνύεται από τη μεταφορά της σχετικής υποχρεώσεως στην εθνική έννομη τάξη, *οποιοσδήποτε έχει το δικαίωμα* να υποβάλει παρατηρήσεις και να λάβει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού δυνάμει του άρθρου 6. Εντούτοις, μόνον τα «ενδιαφερόμενα μέρη», δηλαδή «το ενδιαφερόμενο κοινό», έχει πρόσβαση στα δικαστήρια.

82. Η χρησιμοποίηση της προσεγγίσεως αυτής για την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της Συμβάσεως του Aarhus σημαίνει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 7, ή ακόμη και το άρθρο 6 στο σύνολό του, παρέχει σε οποιονδήποτε το δικαίωμα να μετάσχει στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων. Ωστόσο, πρόσβαση στη δικαιοσύνη έχουν μόνον τα πρόσωπα που καλύπτονται από το άρθρο 9, παράγραφος 2, ως «το ενδιαφερόμενο κοινό». Επιπλέον, η αποτελεσματική συμμετοχή δυνάμει του άρθρου 6 δεν έχει σημασία για το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2: «το κοινό» κατά το άρθρο 6, παράγραφος 7, ουδέποτε μπορεί να αποκτήσει την ιδιότητα «του ενδιαφερόμενου κοινού» δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, ακόμη και αν μετέσχε πλήρως στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων.

83. Υπενθυμίζω *ότι* το άρθρο 9, παράγραφος 2, ρητώς διέπει την ουσιαστική και διαδικαστική νομιμότητα των αποφάσεων που υπόκεινται στη διαδικασία συμμετοχής κατά το άρθρο 6, *ότι* το άρθρο 9, παράγραφος 2, έχει εφαρμογή μόνον «στο ενδιαφερόμενο κοινό» και *ότι* το άρθρο 9, παράγραφος 3, δεν διέπει τη νομιμότητα των αποφάσεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 6[24]. Με άλλα λόγια, αν θεωρηθεί ότι το άρθρο 6 παρέχει δικαιώματα συμμετοχής «στο κοινό» εν γένει, τούτο θα έχει ως συνέπεια να δημιουργηθεί μια κατάσταση στην οποία η Σύμβαση δημιουργεί δικαιώματα συμμετοχής για «το κοινό» χωρίς να υπάρχει στο άρθρο 9 της Συμβάσεως πρόβλεψη αντίστοιχου μηχανισμού επιβολής των δικαιωμάτων αυτών.

84. Κατά συνέπεια, θα υπήρχαν δύο κατηγορίες συμμετεχόντων στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων ενώπιον διοικητικής αρχής σύμφωνα με τη Σύμβαση του Aarhus. Αυτοί οι οποίοι έχουν εκτελεστά δικαιώματα και αυτοί χωρίς κανένα εκτελεστό δικαίωμα. Η τελευταία κατηγορία θα είχε το δικαίωμα να υποβάλει παρατηρήσεις και να εμπλακεί στη συζήτηση. Ωστόσο, από πρακτικής απόψεως, δεν θα είχε στη διάθεσή της κανέναν μηχανισμό επιβολής των δικαιωμάτων αυτών. Ασφαλώς, προκύπτει αβίαστα η παραδοχή ότι όλες οι διοικητικές αρχές σε όλα τα κράτη μέλη συμπεριφέρονται με άμεμπτο τρόπο. Ωστόσο, αν υποτεθεί ότι μία ή περισσότερες από αυτές τις αρχές αποτυγχάνουν ενίοτε να ανταποκριθούν σε αυτό το ιδανικό, δεν υπάρχει απολύτως τίποτε το οποίο θα εμπόδιζε μια όχι και τόσο αγγελική αρχή να πετάξει αμέσως στον κάλαθο των αχρήστων οτιδήποτε έλαβε από «το κοινό» που δεν είναι «το ενδιαφερόμενο κοινό».

85. Θεωρώ ότι η αντίληψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή και, στο μέτρο αυτό, συντάσσομαι με τις απόψεις της Επιτροπής[25]. Κατά τη Σύμβαση του Aarhus, και, πάνω από όλα, κατά το δίκαιο της Ένωσης εν γένει[26], ή κατά οποιαδήποτε άξια του ονόματός της έννομη τάξη, *για να υπάρχει δικαίωμα θα πρέπει να υπάρχει ένδικο βοήθημα*. Αν δεν υπάρχει κανένας τρόπος επιβολής της σχετικής

24 Βλ. σημεία 48 έως 50 των παρουσών προτάσεων.

25 Βλ. σημείο 64 των παρουσών προτάσεων.

26 Πρβλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2002, Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψεις 38 και 39), της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 335), και της 18ης Μαρτίου 2010, Alassini κ.λπ. (C-317/08 έως C-320/08, EU:C:2010:146, σκέψη 61).

υποχρεώσεως από άλλο μέρος, εν προκειμένω τη δημόσια αρχή, τότε, εξ ορισμού δεν υπάρχει δικαίωμα. Μπορεί να θεωρηθεί δώρο, χάρη ή ακόμη και φιλανθρωπία, αλλά όχι δικαίωμα. Συνεπώς, αν το δίκαιο της Ένωσης ή μάλιστα διεθνής σύμβαση στην οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος και την οποία αποδέχεται και εφαρμόζει εσωτερικώς εντός της έννομης τάξης της, προβλέπει ένα δικαίωμα, θα πρέπει επίσης να καθίσταται δυνατή η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για την εφαρμογή του δικαιώματος αυτού, είτε μέσω της επίμαχης νομικής πράξεως είτε, ελλείψει τέτοιας προβλέψεως, δυνάμει του άρθρου 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης)[27].

ε) Μόνον «διαδικαστική» νομιμότητα ή «συμφέρον από τη συμμετοχή»;

86. Θα μπορούσε, θεωρητικά τουλάχιστον, να υπάρχουν ορισμένες ενδιάμεσες απόψεις όσον αφορά την έκταση της επίμαχης προσβάσεως στη δικαιοσύνη.

87. Πρώτον, τι συμβαίνει αν «το κοινό» εν γένει κατά το άρθρο 6, παράγραφος 7, θεωρείται ότι έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη μόνο στο μέτρο που μετέσχε στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων; Μπορούν τα πρόσωπα αυτά να εξασφαλίσουν τον σεβασμό των ατομικών τους δικαιωμάτων συμμετοχής μόνο στον βαθμό που τα χρησιμοποίησαν, χωρίς να τους επιτρέπεται να προσβάλουν την εκδοθείσα απόφαση στο σύνολό της; Εναλλακτικά, τι θα συνέβαινε αν τους επιτρεπόταν να προσφύγουν μόνο κατά της *διαδικαστικής*, αλλά όχι της *ουσιαστικής* νομιμότητας των αποφάσεων στις οποίες καταλήγει η διαδικασία του άρθρου 6;

88. Τέτοιες απόψεις έχουν ακόμη μικρότερο έρεισμα στο γράμμα και στην οικονομία της Συμβάσεως του Aarhus. Ουσιαστικά, ισοδυναμούν με την προσθήκη, πέρα από τις κατηγορίες «του κοινού» και «του ενδιαφερόμενου κοινού», μιας τρίτης κατηγορίας «του ημι-ενδιαφερόμενου κοινού» (ή «του διαδικαστικά ενδιαφερόμενου κοινού»).

89. Επιπλέον, δεν θεωρώ ότι τέτοιες ενδιάμεσες απόψεις είναι, στην πράξη, δυνατές. Στην πρώτη υποθετική περίπτωση, το «à la carte» πεδίο εφαρμογής του δικαστικού ελέγχου εξαρτάται εξ ολοκλήρου από την προσωπική επιλογή του αιτούντος στο διοικητικό στάδιο[28]. Η δεύτερη υποθετική περίπτωση στηρίζεται σε μια φανταστική (και, στην πράξη, δύσκολα εφικτή) διάκριση μεταξύ της διαδικαστικής και της ουσιαστικής νομιμότητας των αποφάσεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 6[29]. Πάνω από όλα, ωστόσο, είναι ότι πάλι τέτοια διάκριση δεν υπάρχει στο άρθρο 9, παράγραφος 2, αυτό καθεαυτό. Πράγματι, το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεν απαιτεί καν την ύπαρξη ενεργητικής νομιμοποιήσεως για το μέρος που προβάλλει διαδικαστική πλημμέλεια, στο μέτρο που αποδεικνύεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν θα ήταν διαφορετική χωρίς αυτή την πλημμέλεια[30].

90. Δεύτερον, αν το άρθρο 6, παράγραφος 7, ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οποιοσδήποτε πράγματι λαμβάνει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού καθίσταται «το ενδιαφερόμενο κοινό», η απαίτηση αυτή θα έπρεπε να εφαρμοστεί από όλα τα συμβαλλόμενα κράτη κατά τον ορισμό του τι συνιστά επαρκές συμφέρον ή προσβολή δικαιώματος δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, για «το ενδιαφερόμενο κοινό», πλην των ΜΚΟ. Με άλλα λόγια, τα συμβαλλόμενα μέρη θα καλούνταν να λειτουργήσουν με το κριτήριο του «συμφέροντος από τη συμμετοχή» δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2.

27 Πρβλ. αποφάσεις της 15ης Απριλίου 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, σκέψεις 45 έως 47 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 27ης Σεπτεμβρίου 2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, σκέψεις 57 και 58 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

28 Η έκταση του δικαστικού ελέγχου ενδέχεται επίσης να αντιβαίνει στην προηγούμενη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το συγκεκριμένο ζήτημα στην απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-137/14, EU:C:2015:683, σκέψεις 75 έως 82), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι ο περιορισμός της εκτάσεως του δικαστικού ελέγχου στους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν κατά το διοικητικό στάδιο δεν συνάδει με την ευρύτερη δυνατή πρόσβαση στον δικαστικό έλεγχο για περιβαλλοντικά ζητήματα.

29 Σχετικά με τη γενική δυσκολία διαχωρισμού και σαφούς διαφοροποιήσεως μεταξύ των ισχυρισμών σε προσφυγή με αντικείμενο περιβαλλοντικά ζητήματα, βλ., κατ' αναλογίαν, προτάσεις μου στην υπόθεση North East Pylon Pressure Campaign και Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, σημεία 74 έως 91).

30 Πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψεις 49 έως 51).

91. Τούτο, όμως, δεν μπορεί να ισχύει. Το άρθρο 9, παράγραφος 2, αφήνει στα μέρη σημαντική εξουσία εκτιμήσεως κατά τον ορισμό του τι συνιστά επαρκές συμφέρον ή προσβολή δικαιώματος για «το ενδιαφερόμενο κοινό», πλην των ΜΚΟ [31]. Επιπλέον, η έννοια του συμφέροντος από τη συμμετοχή υπονομεύει τα ίδια τα θεμέλια των προϋποθέσεων ασκήσεως ένδικης προσφυγής που προβλέπονται από το άρθρο 9, παράγραφος 2. Αν οποιοσδήποτε μπορούσε να μετάσχει στη διαδικασία δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 7, και, με τον τρόπο αυτόν, αποκτούσε δικαίωμα προσβολής της αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, απλώς και μόνο λόγω της συμμετοχής του, το άρθρο 9, παράγραφος 2, θα είχε, ουσιαστικά, εφαρμογή σε *οποιονδήποτε*, ισοδυναμώντας με actio popularis. Πάλι όμως, αυτό είναι ένα αποτέλεσμα το οποίο ρητώς απέρριψαν οι συντάκτες της Συμβάσεως του Aarhus [32].

στ) Ενδιάμεσο συμπέρασμα

92. Μολονότι επιθυμώ να σεβαστώ πλήρως το πνεύμα και τις προσπάθειες που καταβάλλονται από τη Σύμβαση του Aarhus για το άνοιγμα της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά ζητήματα, απλώς αδυνατώ να συνταχθώ με την άποψη ότι, με βάση το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 7, ερμηνευόμενο εκτός του όλου πλαισίου του άρθρου 6, τα δικαιώματα συμμετοχής του κοινού που προβλέπονται στο άρθρο 6 πρέπει να παρέχονται σε οποιονδήποτε. Το συμπέρασμα αυτό όχι μόνον δεν στηρίζεται σε αυτή καθεαυτήν την εν λόγω διάταξη αλλά και, όπως αποδείχθηκε στις προηγούμενες υποενότητες των παρουσών προτάσεων, δεν στηρίζεται ούτε στις αρκετά αμφιλεγόμενες επιπτώσεις που μια τέτοια διεύρυνση θα είχε στις άλλες διατάξεις της Συμβάσεως του Aarhus –ειδικότερα, στο συνακόλουθο ζήτημα της προσβάσεως στη δικαιοσύνη. Ο αξιέπαινος στόχος παροχής ευρύτερης προσβάσεως στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα δεν πρέπει να αποσυνδεθεί από την όλη λογική και τα όρια της εν λόγω νομικής πράξεως.

93. Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Aarhus πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι περιέχει δικαιώματα συμμετοχής «στο κοινό» μόνο στον βαθμό που αυτό αποτελεί μέρος «του ενδιαφερόμενου κοινού» και ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, ομοίως, έχει εφαρμογή μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Ως εκ τούτου, η τελευταία αυτή διάταξη δεν αντιτίθεται στον αποκλεισμό, από το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, «του κοινού» εν γένει, το οποίο, παράλληλα, δεν θεωρείται ότι είναι «το ενδιαφερόμενο κοινό».

3. Ευρύτερα δικαιώματα που παρέχει η εθνική νομοθεσία

94. Τι σημαίνει το συμπέρασμα αυτό για την κατάσταση της πρώτης προσφεύγουσας, αν αυτή εξεταστεί *μόνο* με γνώμονα τη Σύμβαση του Aarhus, την οδηγία 2010/75 και την οδηγία 2011/92; Η πρώτη προσφεύγουσα είναι φυσικό πρόσωπο και ασκεί το επάγγελμα του κτηνίατρου. Δηλώνει ότι, λόγω του επαγγέλματός της και του όρκου που έδωσε για να εισαχθεί στο επάγγελμα αυτό, ενδιαφέρεται προσωπικά για την καλή διαβίωση των ζώων. Αυτό όμως ουδόλως αντιστοιχεί σε ενδιαφέρον με βάση συμφέροντα κατά το εθνικό δίκαιο, το οποίο θα της έδινε τον χαρακτήρα θιγόμενου μέρους.

95. Σύμφωνα με την προεκτεθείσα ερμηνεία της Συμβάσεως του Aarhus, η πρώτη προσφεύγουσα ανήκει «στο κοινό» αλλά όχι «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Δεν έχει δικαίωμα να μετάσχει στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus. Περαιτέρω, προφανώς, δεν είναι μέλος «του ενδιαφερόμενου κοινού» σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, για τους σκοπούς του άρθρου 9, παράγραφος 2. Δεδομένου ότι δεν έχει δικαιώματα συμμετοχής δυνάμει του άρθρου 6, το συμβαλλόμενο κράτος δεν είναι υποχρεωμένο να της παράσχει

31 Απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 38).

32 Βλ. σημείο 46 των παρουσών προτάσεων.

οποιαδήποτε δικαιώματα προσβάσεως στη δικαιοσύνη δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2. Το άρθρο 9, παράγραφος 3, δεν έχει σκοπό να καλύψει τις πράξεις ή τις παραλείψεις που ήδη υπόκεινται στο άρθρο 9, παράγραφος 2. Συνεπώς, δεν υπάρχει ούτε πρόσθετη υποχρέωση δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 3. Οι οδηγίες 2010/75 και 2011/92 ουδόλως μεταβάλλουν τα συμπεράσματα αυτά.

α) Δικαίωμα προσβάσεως «του κοινού» παρεχόμενο από το εθνικό δίκαιο

96. Παρά ταύτα, η υπό κρίση υπόθεση, στην πραγματικότητα δεν σταματά εδώ. Υπενθυμίζω ότι, κατά την ολλανδική νομοθεσία, το δικαίωμα «του κοινού» να μετέχει στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων που παρέχεται από το εθνικό δίκαιο εκτείνεται πέραν του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 7, της Συμβάσεως, όπως αυτό ερμηνεύθηκε ανωτέρω. Βάσει του άρθρου 3.12, σημείο 5, του Wabo, το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων εφαρμόζεται σε *οποιονδήποτε* χωρίς καμία διάκριση μεταξύ «του ενδιαφερόμενου κοινού» και «του κοινού». Επομένως, εξ όσων αντιλαμβάνομαι, το εθνικό δίκαιο παρέχει σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το δικαίωμα να λάβει πλήρως μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού [33].

97. Τούτο προσθέτει ένα επιπλέον επίπεδο πολυπλοκότητας. Μήπως το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75, ή ίσως κάποιες άλλες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, αντιτίθενται στον αποκλεισμό «του κοινού» από το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη όσον αφορά τη νομιμότητα των αποφάσεων που υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 6, σε υποθέσεις όπου αυτά τα εκτενέστερα δικαιώματα συμμετοχής του κοινού παρέχονται ρητώς στη συγκεκριμένη ομάδα *από την εθνική νομοθεσία*;

98. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 5, της Συμβάσεως του Aarhus, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να εισαγάγουν ευνοϊκότερες διατάξεις στην εθνική τους νομοθεσία σε σχέση με αυτές που απαιτούνται από τη Σύμβαση, όπως εκτενέστερη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 6. Η δυνατότητα παροχής περισσότερων δικαιωμάτων από την εθνική νομοθεσία αποτυπώνεται επίσης σε ορισμένες επιμέρους διατάξεις της Συμβάσεως.

99. Λαμβανομένης υπόψη της ερμηνείας του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus, που προτάθηκε στο προηγούμενο τμήμα των παρουσών προτάσεων, κατά την οποία τα κράτη μέλη οφείλουν να εγγυώνται πλήρη συμμετοχή μόνον «στο ενδιαφερόμενο κοινό» αλλά όχι «στο κοινό» εν γένει, φαίνεται ότι οι Κάτω Χώρες παρέχουν ευρύτερα δικαιώματα συμμετοχής σε σχέση με αυτά που απαιτούνται από τη Σύμβαση. Ωστόσο, το συγκεκριμένο κράτος μέλος ενήργησε κατ' αυτόν τον τρόπο μόνον όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού δυνάμει του άρθρου 6 αλλά όχι όσον αφορά οποιαδήποτε μεταγενέστερα δικαιώματα προσβάσεως στη δικαιοσύνη δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2.

β) Εκτενέστερα δικαιώματα και πεδίο εφαρμογής του Χάρτη

100. Πώς πρέπει να αξιολογηθεί η κατάσταση αυτή δυνάμει του δικαίου της Ένωσης; Ειδικότερα, εμπίπτουν αυτές οι «ευνοϊκότερες» εγχώριες διατάξεις στο «πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης» για τους σκοπούς εφαρμογής του Χάρτη; Είναι, συνεπώς, επιτακτικό να παρέχεται πρόσβαση στη δικαιοσύνη σύμφωνα με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη στα μέλη «του κοινού» εν γένει, ώστε τα πρόσωπα αυτά να έχουν στη διάθεσή τους ένδικο βοήθημα για τα εκτενέστερα δικαιώματα συμμετοχής που τους παρέχει το εθνικό δίκαιο, αλλά εντός του πεδίου εφαρμογής αυτής της νομικής πράξεως του δικαίου της Ένωσης;

33 Όπως εκτίθεται στα σημεία 9 και 10 των παρουσών προτάσεων.

101. Προκειμένου να δοθούν απαντήσεις στα προεκτεθέντα ερωτήματα, απαιτείται εξέταση σε δύο στάδια. Πρώτον, κράτος μέλος το οποίο, σε συγκεκριμένη χρονική στιγμή, υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο και ενεργεί κατά τρόπο που δεν υπαγορεύεται ρητώς από το δίκαιο της Ένωσης, κινείται εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, συνεπώς, «εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης» κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη; Δεύτερον, σε αυτές τις περιπτώσεις έχει εφαρμογή το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, επειδή διακυβεύονται «τα δικαιώματα και οι ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης»;

102. Πρώτον, η άποψη ότι οι επίμαχες «ευνοϊκότερες» εθνικές διατάξεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη σύμφωνα με το άρθρο του 51, παράγραφος 1, ευθυγραμμίζεται με την, όντως, αρκετά διαδεδομένη, προσέγγιση του ζητήματος αυτού. Μολονότι οι συγκεκριμένοι εθνικοί κανόνες δεν υπαγορεύονται (υπό στενή έννοια) από το δίκαιο της Ένωσης, εντούτοις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης αν εφαρμόζουν κατά τρόπο ευρύτερο και πιο αφηρημένο κείμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης[34].

103. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα ίδια συμπεράσματα ισχύουν, κατά μείζονα λόγο, όσον αφορά ένα νομοθέτημα το οποίο ρητώς προβλέπει τη δυνατότητα των κρατών μελών να υπερβαίνουν το ελάχιστο αναγκαίο μέτρο και, στην πράξη, ενσωματώνει στο όλο πλαίσιό του τα προβλεπόμενα ευρύτερα δικαιώματα και την ευρύτερη συμμετοχή, όπως γίνεται όσον αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 5, και το άρθρο 9, παράγραφοι 2 ή 3, της Συμβάσεως του Aarhus.

104. Αν ισχύει όντως αυτό, τότε θα έχει εφαρμογή επίσης η προεκτεθείσα λογική[35] ως προς τα δικαιώματα που εγγυάται η Σύμβαση του Aarhus: όταν παρέχεται δικαίωμα, ακόμη και όχι από το δίκαιο της Ένωσης αλλά από το κράτος μέλος εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και σύμφωνα με ρητή προς τούτο εντολή, θα πρέπει να προβλέπεται ένδικο βοήθημα για το ενδεχόμενο προσβολής του.

105. Το ίδιο πρέπει να ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για μια τόσο βασική εγγύηση όπως το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και προσβάσεως στη δικαιοσύνη δυνάμει του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Πράγματι, η διάταξη αυτή παρέχει στους ιδιώτες ένα δικαίωμα το οποίο μπορούν να επικαλεστούν ως τέτοιο[36]. Όπως καθίσταται σαφές από την πιο πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 47 του Χάρτη δεν έχει απλώς επιφανειακό και διακοσμητικό ρόλο, αλλά ενσωματώνει τον ίδιο τον πυρήνα και την πεμπτουσία κάθε έννομης τάξεως που διέπεται από το κράτος δικαίου[37].

106. Ωστόσο, στην πρόσφατη απόφασή του (τμήμα μείζονος συνθέσεως) στην υπόθεση TSN και AKT, το Δικαστήριο έκρινε ότι κράτος μέλος δεν εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη όταν θεσπίζει εθνικές διατάξεις οι οποίες εμπίπτουν στις εξουσίες που διατηρούν τα κράτη μέλη δυνάμει διατάξεως του δικαίου της Ένωσης σύμφωνα με την οποία μια οδηγία δεν θίγει τα δικαιώματα των κρατών μελών να εφαρμόζουν ευνοϊκότερες διατάξεις[38].

34 Συναφώς, για παράδειγμα, ήδη στην απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), κρίθηκε ότι οι εθνικοί κανόνες σχετικά με τον καταλογισμό προσαυξήσεων φόρου στο επόμενο φορολογικό έτος, ως κυρώσεως για την υποβολή ψευδών φορολογικών δηλώσεων κατά το προηγούμενο φορολογικό έτος, συνιστούν «εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης», ιδίως δε της υποχρεώσεως των κρατών μελών να μεριμνούν «για τη διασφάλιση της επακριβούς είσπραξης του φόρου και την αποφυγή της φοροδιαφυγής». Βλ. επίσης, για παράδειγμα, απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N.S. κ.λπ. (C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865, σκέψεις 64 έως 69), ή της 13ης Ιουνίου 2017, Florescu κ.λπ. (C-258/14, EU:C:2017:448, σκέψη 48).

35 Βλ. σημείο 85 των παρουσών προτάσεων και εκεί μνημονευόμενη νομολογία.

36 Βλ., για παράδειγμα, πρόσφατη απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, σκέψη 56 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

37 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019, A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του Πειθαρχικού Συμβουλίου του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψεις 120 και 167 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

38 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019 (C-609/17 και C-610/17, EU:C:2019:981, ιδίως σκέψεις 49 έως 51).

107. Από τη συγκεκριμένη απόφαση απορρέει ότι εκείνο που έχει σημαία είναι η λεπτομερής ανάλυση κάθε επιμέρους διατάξεως: «[ό]ταν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης στον οικείο τομέα δεν ρυθμίζουν ορισμένη πτυχή και δεν επιβάλλουν καμία συγκεκριμένη υποχρέωση στα κράτη μέλη όσον αφορά συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι εθνικές κανονιστικές ρυθμίσεις που θεσπίζουν τα κράτη μέλη σχετικά με την πτυχή αυτή κείνται εκτός του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη και οι περιπτώσεις αυτές δεν μπορούν να κριθούν υπό το πρίσμα των διατάξεών του [...]» [39].

108. Δεν μπορώ να συμφωνήσω πλήρως με το γράμμα της αποφάσεως TSN και AKT, φθάνοντας στο σημείο να πω ότι, σε αντίθεση με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κατά τρόπο ξαφνικό και κάπως απότομο υποθέσεις θα ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης ή θα εξέφευγαν από αυτό και, συνεπώς, ο Χάρτης θα αξιολογούνταν στο επίπεδο κάθε διατάξεως του παραγώγου δικαίου [40]. Με την ίδια λογική, ορισμένες από τις παλαιότερες υποθέσεις, στις οποίες δεν υπήρχε ρητή διάταξη του δικαίου της Ένωσης που διέπει το εκάστοτε επίμαχο ζήτημα αλλά κρίθηκε, εντούτοις, ότι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, ως εκ τούτου, έχει εφαρμογή ο Χάρτης, θα θεωρούνταν αίφνης ότι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη [41]. Η προσέγγιση αυτή διαφέρει επίσης από άλλες πιο πρόσφατες τάσεις της νομολογίας, στις οποίες ο Χάρτης και οι εγγυήσεις του παρέμειναν εφαρμοστέες, μολονότι αναγνωρίστηκε ότι ουδεμία συγκεκριμένη διάταξη του παραγώγου δικαίου διασφάλιζε συγκεκριμένο δικαίωμα αντίθετο προς τη νομοθετική λύση που είχε επιλεγεί από το εθνικό δίκαιο [42].

109. Εντούτοις, μπορώ να ενστερνιστώ τη λειτουργική λογική της αποφάσεως TSN και AKT. Το Δικαστήριο κατέληξε στην κρίση που μνημονεύεται στο σημείο 107 των παρουσών προτάσεων μόνο μετά από εξέταση του βαθμού εναρμονίσεως σε συγκεκριμένο τομέα, του χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, το σημαντικότερο όλων, υπό την επιφύλαξη ότι τα «ευνοϊκότερα μέτρα» που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία δεν υπονομεύουν τη συνοχή του δικαίου της Ένωσης στον επίμαχο τομέα [43].

110. Κατ' εμέ, το υπέρτατο ζήτημα σε αυτό το πλαίσιο δεν είναι το ζήτημα της δυνατότητας εφαρμογής του Χάρτη (και το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης), αλλά, αντιθέτως, η διαπίστωση *συγκεκριμένου δικαιώματος* το οποίο *προβλέπεται από το δίκαιο της Ένωσης* και το οποίο, συνακόλουθα, θέτει σε κίνηση την προστασία την οποία παρέχει το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

111. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, δεύτερον, ακόμη και αν ενδεχομένως δεν τονίζεται αρκετά το γεγονός ότι οποιοδήποτε στοιχείο συμμετοχής «του κοινού» εκφεύγει εντελώς του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, γεγονός παραμένει ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν εγγυάται «στο κοινό» κανένα δικαίωμα συμμετοχής το οποίο θα μπορούσε να εκτελεστεί δυνάμει του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Κατά συνέπεια, το δίκαιο της Ένωσης όντως δεν αντιτίθεται στον αποκλεισμό, από το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, «του κοινού» που δεν είναι «το ενδιαφερόμενο κοινό». Εντούτοις, ο λόγος για τον οποίο ο Χάρτης ή το δίκαιο της Ένωσης *δεν έχει εφαρμογή* στην υπό κρίση

39 Όπ.π. (σκέψη 53).

40 Με όλα αυτά να συμβαίνουν υπό έναν αρκετά παράλογο τρόπο: όσο πιο απτή και συγκεκριμένη καθίσταται η συζήτηση επί της ουσίας, τόσο περισσότερο αυξάνεται η πιθανότητα να θεωρηθεί ότι η υπόθεση, αίφνης, «δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής» του δικαίου της Ένωσης στο σύνολό της, με όλα τα συναφή και δομικά αφηρημένα ζητήματα να εξακολουθούν να παραμένουν εντός αυτού του πεδίου. Από πρακτικής απόψεως, τούτο είναι πιθανό να μεταστρέψει τη συζήτηση από την ουσία στο επίπεδο της δικαιοδοσίας, όπου η χρονοβόρα και λεπτομερής εξέταση της ουσίας καθίσταται αίφνης ζήτημα αναρμοδιότητας/παραδεκτού ακριβώς στο τέλος του αιτιολογικού.

41 Όπου αφηρημένοι όροι όπως «ορθή είσπραξη του ΦΠΑ» ή «δημοσιονομικοί πόροι της Ένωσης» θα μπορούσαν να φέρουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης σχεδόν κάθε ζήτημα που αφορά την αναγκαστική είσπραξη του ΦΠΑ ή ζητήματα απάτης σχετικά με τους δημοσιονομικούς πόρους της Ένωσης. Ωστόσο, αν αυτή ήταν όντως η λογική (και το επίπεδο αοριστίας) που έπρεπε να ακολουθηθεί, τότε επίσης η υπόθεση TSN και AKT σαφώς θα ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, καθόσον η φράση «ετήσια άδεια μετ' αποδοχών» προβλέπεται, σε αυτό το επίπεδο αοριστίας, τόσο από το πρωτογενές όσο και από το παράγωγο δίκαιο της Ένωσης. Για περισσότερα σχετικά με τις συνέπειες αυτής της «λογικής της θέσεως σε εφαρμογή» όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του Χάρτη, βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, σημεία 26 έως 56).

42 Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, σκέψεις 66 έως 74).

43 Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2019 (C-609/17 και C-610/17, EU:C:2019:981, σκέψεις 47 έως 51).

υπόθεση δεν είναι αυτός, αλλά το ότι στο δίκαιο της Ένωσης δεν προβλέπεται εξαρχής τέτοιο δικαίωμα συμμετοχής «του κοινού». Αν το δίκαιο της Ένωσης δεν παρέχει *δικαίωμα* ούτε χορηγεί ελευθερία, τότε δεν υπάρχει αντίστοιχο δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, δυνάμει του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, για την εκτέλεση ανύπαρκτου δικαιώματος.

112. Πράγματι, όπως ήδη ανέφερα, η βασική ανάλυση σε τέτοιες υποθέσεις δεν είναι, κατ' ανάγκην, το *πεδίο εφαρμογής* του Χάρτη αλλά, αντιθέτως, ο καθορισμός *δικαιώματος* απορρέοντος από *συγκεκριμένη διάταξη* του δικαίου της Ένωσης[44]. Ελλείψει συγκεκριμένου δικαιώματος, ακόμη και μια περίπτωση η οποία θα ενέπιπτε, υπό μια πιο παραδοσιακή, ευρεία ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, στο πεδίο αυτό, το δίκαιο της Ένωσης θα έχει λίγα ή δεν θα έχει τίποτα να πει στο συγκεκριμένο ζήτημα, καθόσον ο νομικός αυτός χώρος αφήνεται, σε ένα πεδίο συντρέχουσας αρμοδιότητας, στα κράτη μέλη. Σε αυτή την περίπτωση, το Δικαστήριο δεν στερείται αίφνης την αρμοδιότητά του αλλά, αντιθέτως, συνάγει ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται στην επίμαχη εθνική νομοθεσία.

113. Εν κατακλείδι, για όλους αυτούς τους λόγους, η απάντηση που προτείνω να δοθεί όσον αφορά τη συμβατότητα του αποκλεισμού, από την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των μελών «του κοινού» που δεν εμπίπτουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό», όταν σε αυτά τα μέλη του κοινού *παρέχει δικαιώματα συμμετοχής το εθνικό δίκαιο*, είναι η ακόλουθη.

114. Πρώτον, το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus εγγυάται δικαίωμα πλήρους συμμετοχής μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Το εν λόγω δικαίωμα δεν παρέχεται «στο κοινό» ούτε από τη διάταξη αυτή, ούτε, κατά μείζονα λόγο, από οποιαδήποτε άλλη διάταξη του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των οδηγιών 2011/92 και 2010/75.

115. Δεύτερον, ακόμη και αν η περίπτωση αυτή εμπίπτει τελικά στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, συνεπώς, δύναται να εφαρμοστεί σε αυτήν ο Χάρτης, γεγονός παραμένει ότι σε μια τέτοια κατάσταση το δίκαιο της Ένωσης ούτε αναγνωρίζει ούτε εγγυάται κάποιο δικαίωμα. Επομένως, η επιβολή των προβλεπόμενων από την εθνική νομοθεσία δικαιωμάτων συνιστά ζήτημα εθνικών εγγυήσεων (των θεμελιωδών δικαιωμάτων). Το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται στον συγκεκριμένο αποκλεισμό διότι, εξ αρχής, δεν επιτάσσει τη διεύρυνση «του κοινού» εν γένει. Σε αυτές τις περιπτώσεις, στην εθνική νομοθεσία εναπόκειται να προστατεύσει τα δικαιώματα που παρασχέθηκαν σε εθνικό επίπεδο.

116. Είναι επιβεβλημένο να γίνει μια τελική παρατήρηση. Το αποτέλεσμα αυτό όχι μόνον είναι συμβατό με τη λογική μιας σύνθετης έννομης τάξεως και ενός πολυεπίπεδου συστήματος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και ευθυγραμμίζεται με τους συνολικούς σκοπούς της Συμβάσεως του Aarhus. Η ενθάρρυνση και η προώθηση της συμμετοχής του κοινού στα περιβαλλοντικά ζητήματα μπορεί να πραγματοποιηθεί με διάφορους τρόπους. Ένας εξ αυτών θα μπορούσε, ενδεχομένως, να είναι επίσης ένα σύστημα συμμετοχής «πολλών ταχυτήτων»: προκειμένου να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή, σε ένα πρώτο στάδιο παρέχονται περισσότερα από αυτά που απαιτεί η Σύμβαση του Aarhus, αλλά δεν ισχύει το ίδιο όσον αφορά τα επόμενα στάδια.

117. Σε αυτήν την περίπτωση, το να επιμένει κανείς σε μια απόλυτη προσέγγιση του είδους «όλα ή τίποτα», υπό την έννοια ότι, αν παρασχεθεί κάτι παραπάνω σε ένα στάδιο[45], θα πρέπει να παρασχεθούν και όλα τα άλλα, είναι, τελικά, αντιπαραγωγικό από τη σκοπιά των στόχων που επιδιώκει να επιτύχει η Σύμβαση του Aarhus. Πράγματι, καμία καλή πράξη δεν μένει ατιμώρητη. Πέραν όμως των σαρκαστικών δηλώσεων, είναι αρκετά πιθανό ότι, αν υποτεθεί ότι ισχύει αυτή η επιλογή του «όλα ή τίποτα» όσον αφορά την προαιρετική παροχή παραπάνω δικαιωμάτων, η

44 Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, σημεία 74 έως 83) και, όσον αφορά το επίπεδο της αναλύσεως του επίμαχου δικαιώματος, προτάσεις μου στην υπόθεση Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, σημεία 70 έως 80).

45 Μολονότι οι λόγοι για τους οποίους αυτό το κάτι παραπάνω παρασχέθηκε στο συγκεκριμένο στάδιο, όπως εκτίθεται στο σημείο 11 των παρουσών προτάσεων, είναι λογικοί από νομοθετικής απόψεως.

φυσιολογική αντίδραση αρκετών κρατών μελών θα είναι, πιθανότατα, να επιλέξουν το «τίποτα παραπάνω». Αυτό ωστόσο δεν μπορεί να είναι το αποτέλεσμα που επιδιώκει να επιτύχει μια λογική ερμηνεία του πεδίου εφαρμογής των (νομικά εκτελεστών) υποχρεώσεων που απορρέουν από νομική πράξη η οποία, θεωρητικά, ενθαρρύνει τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων.

γ) Συμπέρασμα

118. Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω, προτείνω το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus, καθώς και το άρθρο 6 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 24 της οδηγίας 2010/75 να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι παρέχουν δικαιώματα πλήρους συμμετοχής μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια των εν λόγω νομικών πράξεων, και όχι «στο κοινό» εν γένει.

119. Ούτε το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus ούτε το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 ή το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 ούτε, επίσης, το άρθρο 47 του Χάρτη αντιτίθενται στον αποκλεισμό, από την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των μελών «του κοινού» που δεν ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό».

Γ. Η προϋπόθεση της προηγούμενης συμμετοχής

120. Με το τρίτο έως το έκτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία είναι σκόπιμο να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus ή το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 απαγορεύουν τη θέσπιση προϋποθέσεως στο εθνικό δίκαιο, όπως αυτή την οποία προβλέπει το άρθρο 6:13 του Awb, η οποία εξαρτά την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για «το ενδιαφερόμενο κοινό» από την προηγούμενη υποβολή παρατηρήσεων στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, εκτός αν η σχετική παράλειψη είναι δικαιολογημένη. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο δώσει αρνητική απάντηση στο συγκεκριμένο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά περαιτέρω αν οι ίδιες διατάξεις αντιτίθενται σε κανόνα της εθνικής νομοθεσίας κατά τον οποίο ο εθνικός δικαστής μπορεί να κηρύξει παραδεκτή την προσφυγή προσώπων τα οποία ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό» μόνο για τα σκέλη της αποφάσεως κατά των οποίων είχαν υποβληθεί αντιρρήσεις ήδη κατά το προπαρασκευαστικό στάδιο. Τέλος, με το έκτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν τα ερωτήματα αυτά επιδέχονται διαφορετικές απαντήσεις όσον αφορά «το κοινό».

121. Για τους λόγους που θα εκθέσω στην ενότητα αυτή, φρονώ ότι η προϋπόθεση της προηγούμενης συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία είναι όντως ασύμβατη με το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη που παρέχεται απευθείας από το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Πάντως, αν ακολουθηθούν η λογική και η προσέγγιση που εκτέθηκαν στην προηγούμενη ενότητα, δεν ισχύει το ίδιο για «το κοινό» εν γένει.

1. Προϋπόθεση της προηγούμενης συμμετοχής «του ενδιαφερόμενου κοινού»

122. Το γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 2, είναι, αναμενόμενα, σιωπηλό όσον αφορά οποιαδήποτε προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής. Όπως το αιτούν δικαστήριο και η Ολλανδική Κυβέρνηση, θεωρώ ότι το ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο πρέπει να διαχωριστεί από την κατάσταση την οποία ρυθμίζει το άρθρο 9, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της Συμβάσεως. Η διάταξη αυτή αφορά την εξάντληση των *διοικητικών διαδικασιών επανεξετάσεως* πριν από την προσφυγή στις διαδικασίες δικαστικού ελέγχου, όταν το εθνικό δίκαιο επιβάλλει τέτοια απαίτηση. Ωστόσο, η διάταξη αυτή σαφώς αφορά τη *διοικητική* επανεξέταση, η οποία, κατά κανόνα, συνίσταται σε δευτεροβάθμια

διοικητική απόφαση. Δεν αφορά την πρόσβαση στα δικαστήρια [46].

123. Στη συνέχεια, η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει το γεγονός ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, απαιτεί από τα μέρη της Συμβάσεως να εξασφαλίζουν ότι τα πρόσωπα που ανήκουν στο ενδιαφερόμενο κοινό έχουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη «στο πλαίσιο της εθνικής τους νομοθεσίας». Από αυτή την παραπομπή στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας, η Ολλανδική Κυβέρνηση προβάλλει ότι εναπόκειται στην εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών να καθορίζουν τις προϋποθέσεις ασκήσεως ένδικων προσφυγών, όπως αυτή της κύριας δίκης.

124. Σε γενικές γραμμές, συμφωνώ με αυτήν την άποψη, υπό μία μείζονα επιφύλαξη: ασφαλώς εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίζουν λεπτομερώς τις προϋποθέσεις ασκήσεως των ένδικων προσφυγών, εξαιρουμένων όμως όσων ήδη προβλέπονται από το ίδιο το άρθρο 9, παράγραφος 2.

125. Ελλείψει κανόνων της Ένωσης που ρυθμίζουν το ζήτημα, τα κράτη μέλη διαθέτουν τη δικονομική αυτονομία να θεσπίζουν τους λεπτομερείς δικονομικούς κανόνες που διέπουν την άσκηση των ενδίκων προσφυγών που μνημονεύονται στο άρθρο 9, παράγραφος 2 [47]. Ωστόσο, κατά την άσκηση της δικονομικής τους αυτονομίας, η εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών δεν υπόκειται μόνο στην (παραδοσιακή) τήρηση των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Στο ειδικό πλαίσιο της Συμβάσεως του Aarhus, οριοθετείται περαιτέρω από τον σκοπό του άρθρου 9, παράγραφος 2, ο οποίος συνίσταται στο να παρέχεται «στο ενδιαφερόμενο κοινό» ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη εντός του πεδίου εφαρμογής της Συμβάσεως [48].

126. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, αντιτίθεται στην πρόβλεψη προϋποθέσεως προηγούμενης συμμετοχής. Βασίζει την ερμηνεία αυτή στον σκοπό του άρθρου 9, παράγραφος 2, όπως αυτός ερμηνεύθηκε στις αποφάσεις Επιτροπή κατά Γερμανίας [49] και Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (στο εξής: Djurgården) [50]. Κατ' αντιδιαστολή, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η Ιρλανδία συνάγουν το αντίθετο συμπέρασμα από τη νομολογία αυτή και επικαλούνται συναφώς την απόφαση Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (στο εξής: Protect Natur) [51]. Συνεπώς, η εξέταση του συγκεκριμένου ζητήματος επιβάλλεται να αρχίσει με τη λεπτομερή ανάλυση αυτής της νομολογίας.

α) Djurgården, Επιτροπή κατά Γερμανίας και Protect Natur

127. Στην υπόθεση Djurgården, είχε ζητηθεί άδεια για την εκτέλεση εργασιών στο πλαίσιο σχεδίου το οποίο θα μπορούσε να έχει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Κατά το σουηδικό δίκαιο, η διαδικασία που κινείται στο πλαίσιο της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού διεξάγεται ενώπιον ειδικού σε περιβαλλοντικά ζητήματα δικαστηρίου. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος αυτού, το Högsta domstolen (Ανώτατο Δικαστήριο, Σουηδία) ρώτησε το Δικαστήριο αν, κατά το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92, μπορεί να θεωρηθεί ότι το δικαίωμα σε διαδικασία δικαστικού ελέγχου είχε ήδη εξαντληθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση αποφάσεως, δεδομένου ότι η διαδικασία αυτή είχε ήδη διεξαχθεί ενώπιον δικαστηρίου, ή αν «το ενδιαφερόμενο κοινό» εξακολουθεί να έχει το δικαίωμα να προσφύγει κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον δικαστηρίου.

46 Σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδίως όταν πρόκειται για υβριδικά δικαιοδοτικά όργανα, υπάρχει μια συζήτηση ως προς το αν αυτός ο έλεγχος εξακολουθεί να είναι «διοικητικός» ή έχει μετατραπεί σε «δικαστικό». Πάντως, είναι σαφές ότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν είναι αυτό το επίμαχο ζήτημα.

47 Βλ., αποφάσεις της 27ης Ιουνίου 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, σκέψη 35), και της 18ης Οκτωβρίου 2011, Boxus κ.λπ. (C-128/09 έως C-131/09, C-134/09 και C-135/09, EU:C:2011:667, σκέψη 52).

48 Αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 58), και της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 39).

49 Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

50 Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631).

51 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

128. Το Δικαστήριο απάντησε ότι το ενδιαφερόμενο κοινό πρέπει να έχει δικαίωμα προσβάσεως στη διαδικασία δικαστικού ελέγχου, ανεξάρτητα από τον ρόλο που διαδραμάτισε κατά την εξέταση της αιτήσεως χορηγήσεως άδειας μετέχοντας στη διαδικασία ενώπιον αυτού του δικαιοδοτικού οργάνου και εκφράζοντας την άποψή του[52]. Το Δικαστήριο παρέθεσε δύο λόγους που το οδήγησαν στο συγκεκριμένο συμπέρασμα. Πρώτον, το δικαίωμα προσβάσεως στη διαδικασία εξετάσεως κατά την έννοια του άρθρου 11 της οδηγίας 2011/92 δεν εξαρτάται από το αν η αρχή που εξέδωσε την επίμαχη απόφαση ή πράξη συνιστά διοικητικό ή δικαιοδοτικό όργανο. Δεύτερον, η συμμετοχή στη διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων δυνάμει των προϋποθέσεων που θέτει η οδηγία 2011/92 είναι «αυτοτελής και έχει διαφορετικό σκοπό απ' ό,τι η προσφυγή στη δικαιοσύνη, η οποία μπορεί ενδεχομένως να στρέφεται κατά της αποφάσεως που λαμβάνεται κατά το πέρας της εν λόγω διαδικασίας. Συνεπώς, η συμμετοχή αυτή δεν επηρεάζει τις προϋποθέσεις προσφυγής στη δικαιοσύνη»[53].

129. Η απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας αφορούσε, μεταξύ άλλων, δικονομικό κανόνα του γερμανικού δικαίου, ο οποίος περιόριζε τους λόγους που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη ένδικης προσφυγής κατά διοικητικής αποφάσεως που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας 2011/92 και του άρθρου 25 της οδηγίας 2010/75, μόνο στις αντιρρήσεις που *ήδη* προβλήθηκαν στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας[54].

130. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο συγκεκριμένος κανόνας αντίκειται στο άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και στο άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι διατάξεις αυτές δεν θέτουν κανένα απολύτως περιορισμό ως προς τους λόγους που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη της ένδικης προσφυγής που ασκείται δυνάμει των εν λόγω διατάξεων και υπενθύμισε τον σκοπό διασφαλίσεως ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας[55]. Εξετάζοντας τις επίμαχες εθνικές διατάξεις, το Δικαστήριο επισήμανε ότι αυτές θέτουν ιδιαίτερες προϋποθέσεις οι οποίες περιορίζουν τον δικαστικό έλεγχο και δεν προβλέπονται ούτε από το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 ούτε από το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75[56].

131. Απαντώντας σε επιχείρημα που είχαν προβάλει η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση, το Δικαστήριο προσέθεσε ότι ο περιορισμός αυτός δεν δύναται να δικαιολογηθεί με βάση την αποτελεσματικότητα των διοικητικών διαδικασιών. Ουσιαστικά, η Γερμανική και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστήριξαν ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και του άρθρου 2010/75, εμπίπτει στη δικονομική τους αυτονομία να θεσπίζουν τους λεπτομερείς δικονομικούς κανόνες που διέπουν τις ένδικες προσφυγές που μνημονεύονται στις εν λόγω διατάξεις[57].

132. Εντούτοις, το Δικαστήριο απέρριψε αυτό το επιχείρημα, σημειώνοντας ότι, «καίτοι είναι αληθές ότι το γεγονός ότι προβάλλεται λόγος για πρώτη φορά στο πλαίσιο ένδικης προσφυγής μπορεί να δυσχεράνει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής, αρκεί η υπόμνηση ότι ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 δεν έγκειται μόνο στη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του προσφεύγοντος στη δικαιοσύνη, αλλά και στη διεξαγωγή του ελέγχου στο σύνολο της προσβαλλομένης αποφάσεως όσον αφορά την ουσιαστική ή διαδικαστική νομιμότητά της»[58]. Το

52 Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2009 (C-263/08, EU:C:2009:631, σκέψη 39).

53 Όπ.π. (σκέψη 38).

54 Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015 (C-137/14, EU:C:2015:683).

55 Όπ.π. (σκέψεις 76 και 77).

56 Όπ.π. (σκέψη 78).

57 Όπ.π. (σκέψεις 71 έως 74).

58 Όπ.π. (σκέψη 80).

Δικαστήριο προσέθεσε πάντως ότι στην εξουσία εκτιμήσεως του εθνικού νομοθέτη εναπόκειται η θέσπιση συγκεκριμένων δικονομικών κανόνων, όπως το απαράδεκτο επιχειρήματος προβληθέντος καταχρηστικώς ή κακοπίστως, οι οποίοι συνιστούν μηχανισμούς κατάλληλους για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ένδικης διαδικασίας [59].

133. Τέλος, η απόφαση Protect Natur [60] αφορούσε διάταξη της αυστριακής νομοθεσίας η οποία προέβλεπε προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής. Ειδικότερα, ο επίμαχος δικονομικός κανόνας έτασσε προθεσμία στις περιβαλλοντικές οργανώσεις, οι οποίες, μετά την παρέλευσή της, στερούνταν την ιδιότητα του μέρους στη διοικητική διαδικασία και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσαν να ασκήσουν ένδικη προσφυγή κατά της αποφάσεως στην οποία κατέληγε η εν λόγω διαδικασία, αν δεν είχαν υποβάλει παρατηρήσεις εντός των προθεσμιών που καθορίζει η διοικητική διαδικασία. Πάντως, επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι η υπόθεση εκείνη αφορούσε τη συμβατότητα του επίμαχου κανόνα με το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus όσον αφορά τις διαδικασίες συμμετοχής του κοινού που προβλέπονται από την οδηγία 2000/60/ΕΚ [61], και όχι με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus και τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού που προβλέπεται από το άρθρο 6 της Συμβάσεως αυτής.

134. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η θέσπιση του επίμαχου εθνικού κανόνα εμπίπτει στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Το Δικαστήριο στήριξε την κρίση αυτή στο γράμμα του άρθρου 9, παράγραφος 3, το οποίο ρητώς ορίζει ότι οι διαδικασίες εξετάσεως που αποτελούν το αντικείμενο της εν λόγω διατάξεως μπορούν να υπόκεινται σε «κριτήρια» της εθνικής νομοθεσίας. Κατά το Δικαστήριο, εντεύθεν συνάγεται ότι, κατ' αρχήν, τα κράτη μέλη δύνανται στο πλαίσιο της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν συναφώς να θεσπίζουν δικονομικούς κανόνες σχετικά με τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προκειμένου να ασκηθούν τα αντίστοιχα ένδικα βοηθήματα [62]. Επομένως, η συμβατότητα του σχετικού κανόνα εξαρτάται από το αν αυτός συνάδει με το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας που προβλέπεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο αντιστοιχεί στην αρχή της αποτελεσματικότητας, και με τις προϋποθέσεις περιορισμού του δικαιώματος αυτού που καθορίζονται από το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη [63].

135. Όπως η Επιτροπή και το αιτούν δικαστήριο, θεωρώ ότι το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο στην απόφαση Protect Natur δεν έχει εφαρμογή στο πλαίσιο του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Το άρθρο 9, παράγραφος 3, διαφέρει από το άρθρο 9, παράγραφος 2, σε αρκετά σημεία. Το άρθρο 9, παράγραφος 3, έχει ευρύτερο προσωπικό πεδίο εφαρμογής και καλύπτει ευρύτερο φάσμα πράξεων και αποφάσεων σε σχέση με το άρθρο 9, παράγραφος 2. Ακόμη πιο σημαντικό είναι ότι το άρθρο 9, παράγραφος 3, προβλέπει μεγαλύτερη ευελιξία για τα κράτη μέλη όσον αφορά τις προϋποθέσεις ασκήσεως ένδικης προσφυγής, καθόσον ρητώς επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να καθορίζουν τα «κριτήρια» στο εθνικό τους δίκαιο. Αυτό το τελευταίο σημείο αποτέλεσε πράγματι τη βάση της συλλογιστικής του Δικαστηρίου.

136. Όσον αφορά τις δύο άλλες αποφάσεις, ήτοι τις αποφάσεις Djurgården και Επιτροπή κατά Γερμανίας, θεωρώ ότι ούτε αυτή η νομολογία δίνει συγκεκριμένη απάντηση στο ζήτημα που εγείρεται στην υπό κρίση υπόθεση. Ωστόσο, οφείλω να αναγνωρίσω ότι η συνολική κατεύθυνση αυτής της νομολογίας είναι αρκετά σαφής. Από τη συγκεκριμένη νομολογία συνάγω τρία συμπεράσματα τα οποία όντως ασκούν επιρροή εν προκειμένω.

59 Όπ.π. (σκέψη 81).

60 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017 (C-664/15, EU:C:2017:987).

61 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ 2000, L 327, σ. 1).

62 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Nature (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 86).

63 Όπ.π. (σκέψεις 87 και 90).

137. Πρώτον, κατά το Δικαστήριο, η διοικητική διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων και ο (πιθανός) συνακόλουθος δικαστικός έλεγχος αποτελούν δύο διακριτές διαδικασίες. Ασφαλώς, αμφότερες οι διαδικασίες έχουν το ίδιο αντικείμενο αλλά πρέπει να παραμένουν διακριτές. Δεύτερον, το άρθρο 9, παράγραφος 2, εγγυάται στο ενδιαφερόμενο κοινό ένα ανεξάρτητο, αυτοτελές δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα. Το Δικαστήριο δέχεται, μέχρι ενός βαθμού, συνάφεια με τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, αλλά όχι εξάρτηση από αυτήν. Τρίτον, οι προϋποθέσεις που ευλόγως θεσπίζονται σε εθνικό επίπεδο κατά τη μεταφορά του άρθρου 9, παράγραφος 2, και, ως εκ τούτου, καθορίζουν τα κριτήρια προσβάσεως στη δικαιοσύνη, δεν μπορούν να καθιστούν άνευ αντικειμένου την ίδια την πρόσβαση στη δικαιοσύνη.

β) Η προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής και η δικαιολογημένη μη συμμετοχή: ποιος είναι ο κανόνας και ποια η εξαίρεση

138. Κατά την άποψή μου, η κατά το ολλανδικό δίκαιο προϋπόθεση ότι η άσκηση ένδικης προσφυγής δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, απαιτεί από «το ενδιαφερόμενο κοινό» να έχει λάβει μέρος επίσης στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού σύμφωνα με το άρθρο 6 δεν συνάδει με την πρώτη διάταξη. Για να το θέσω απλά, ο συγκεκριμένος εθνικός κανόνας εισάγει πρόσθετη προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων προσφυγών η οποία ούτε απαντά στο γράμμα ούτε συμβαδίζει με το πνεύμα του άρθρου 9, παράγραφος 2.

139. Μολονότι αναγνωρίζω πλήρως την εξουσία των κρατών μελών να καθορίζουν τους κανόνες σχετικά με τη διαμόρφωση των κριτηρίων εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, εντούτοις υπάρχουν διαφόρων ειδών κριτήρια. Το κριτήριο της προηγούμενης συμμετοχής ακουμπά την ίδια την καρδιά αυτού που, θεωρητικά, εγγυάται κατά τρόπο ανεξάρτητο και άμεσο το άρθρο 9, παράγραφος 2: εφόσον ένα πρόσωπο ανήκει «στο ενδιαφερόμενο κοινό» και έχει «επαρκές συμφέρον ή, εναλλακτικά, […] ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος» πρέπει να έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Αντιθέτως, το να απαιτείται από αυτό το πρόσωπο να έλαβε μέρος στην προηγηθείσα διαδικασία συμμετοχής του κοινού δεν αποτελεί, από την ίδια του τη φύση, προϋπόθεση η οποία ευλόγως μπορεί να συμπεριληφθεί είτε στο στοιχείο α′ είτε στο στοιχείο β′ του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus. Σε πρακτικό επίπεδο, ισοδυναμεί με προσθήκη ενός νέου στοιχείου γ′ στην εν λόγω διάταξη.

140. Η συγκεκριμένη προϋπόθεση έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τα συμπεράσματα που συνάγονται από τη νομολογία που εκτέθηκε στην προηγούμενη ενότητα. Με τη θέσπιση αυτού του κανόνα, το διοικητικό και το δικαστικό στάδιο, κατ' ουσίαν, ενοποιούνται: η πρόσβαση στο δεύτερο εξαρτάται από τη συμμετοχή στο πρώτο. Επιπλέον, η φύση και οι συνέπειες που έχουν τα κριτήρια αυτά δεν αποτελούν απλώς μια δικονομική προσθήκη στο άρθρο 9, παράγραφος 2, αλλά, αντιθέτως, αρχίζουν, ουσιαστικά, την κατάργηση του δικαιώματος που εγγυάται αυτοτελώς το άρθρο 9, παράγραφος 2.

141. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται περαιτέρω αν ληφθούν υπόψη οι πρακτικές συνέπειες που ενδέχεται να έχει η εφαρμογή του κανόνα αυτού για δύο κατηγορίες «του ενδιαφερόμενου κοινού»: αφενός, τις ΜΚΟ και, αφετέρου, τα άλλα πρόσωπα, ιδίως δε τα φυσικά πρόσωπα.

142. Από τη μια πλευρά, όσον αφορά τις ΜΚΟ, από το άρθρο 9, παράγραφος 2, προκύπτει ότι οποιαδήποτε ΜΚΟ που πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 2, παράγραφος 5, ήτοι αναγνωρίζεται από το εθνικό δίκαιο ως ΜΚΟ που προωθεί την προστασία του περιβάλλοντος και, ως εκ τούτου, ανήκει «στο ενδιαφερόμενο κοινό», θα θεωρείται ότι πληροί την προϋπόθεση να έχει επαρκές συμφέρον ή να προβάλλει προσβολή δικαιώματος. Συνεπώς, στις ΜΚΟ παρέχεται αυτοδικαίως το δικαίωμα ασκήσεως ένδικων προσφυγών δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, άπαξ διαπιστωθεί ότι πληρούν την προϋπόθεση να ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό» [64]. Η θέση αυτή ενισχύεται έτι περαιτέρω από

64 Πρβλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, σημεία 42 έως 44 και 57) και Οδηγό εφαρμογής, σ. 195.

την κρίση του Δικαστηρίου ότι η ισοδύναμη διάταξη στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2011/92 έχει άμεσο αποτέλεσμα όσον αφορά τις ΜΚΟ που ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό», υπό την έννοια ότι η διάταξη αυτή θεσπίζει έναν κανόνα που είναι ακριβής και δεν υπόκειται σε άλλους όρους[65].

143. Λαμβανομένων υπόψη αυτού και του σκοπού διασφαλίσεως ευρείας προσβάσεως στον δικαστικό έλεγχο, η προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής στην προπαρασκευαστική διαδικασία καταστρατηγεί την αυτόματη ενεργητική νομιμοποίηση που αναγνωρίζει το άρθρο 9, παράγραφος 2, στις ΜΚΟ που ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό». Στην πράξη, η συγκεκριμένη προϋπόθεση απαιτεί από όλες τις ΜΚΟ να λαμβάνουν μέρος σε όλες τις διαδικασίες συμμετοχής του κοινού κατά την έννοια του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus που διεξάγονται στις Κάτω Χώρες, προκειμένου να διασφαλίσουν το δικαίωμά τους όπως ακολούθως προσβάλουν δικαστικώς τις αποφάσεις στις οποίες καταλήγουν οι εν λόγω διαδικασίες. Επομένως, η προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής αντιβαίνει στον ίδιο τον σκοπό της παροχής προνομιακών δικαιωμάτων ασκήσεως ενδίκων προσφυγών στις ΜΚΟ που ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό»[66].

144. Από την άλλη πλευρά, παρόμοια ζητήματα εγείρονται επίσης όσον αφορά τα άλλα μέλη «του ενδιαφερόμενου κοινού», μολονότι για ελαφρώς διαφορετικούς λόγους. Για αυτή την ομάδα προσώπων, το άρθρο 9, παράγραφος 2, όντως αφήνει στα συμβαλλόμενα μέρη σημαντική εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά τον ορισμό του τι συνιστά επαρκές συμφέρον ή προσβολή δικαιώματος[67]. Εντούτοις, ακόμη και για αυτήν την κατηγορία προσώπων, η προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής βαίνει, όσον αφορά τις συνέπειές της, πολύ πέρα από αυτό που εύλογα θα μπορούσε να απορρέει από την εφαρμογή των εννοιών αυτών στο εθνικό επίπεδο.

145. Θα μπορούσε να αναφερθεί το παράδειγμα ενός φυσικού προσώπου, το οποίο είναι κύριος οικίας που βρίσκεται δίπλα στον χώρο όπου πρόκειται να κατασκευαστεί το σχεδιαζόμενο χοιροστάσιο. Ευλόγως μπορεί να υποστηριχθεί ότι, με βάση οποιαδήποτε εθνική εφαρμογή του «επαρκούς συμφέροντος» ή της «προσβολής δικαιώματος», το πρόσωπο αυτό θίγεται από τη συγκεκριμένη περιβαλλοντική δραστηριότητα και θα πρέπει να έχει πρόσβαση στη δικαιοσύνη αν επιθυμεί να προσφύγει κατά της σχετικής άδειας δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2. Ωστόσο, προκειμένου να το πράξει, θα πρέπει επίσης να λάβει οπωσδήποτε μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού ακόμη και αν δεν είχε κανένα πρόβλημα με την σχεδιαζόμενη δραστηριότητα όπως αυτή προτάθηκε αρχικά και, ως εκ τούτου, δεν θεωρούσε σκόπιμο να το πράξει; Ή τι ακριβώς θα συμβεί αν το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν υπέβαλε παρατηρήσεις για τον λόγο ότι οι απόψεις του παρουσιάστηκαν ήδη από άλλα πρόσωπα που έλαβαν μέρος στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων; Τι θα συμβεί στην περίπτωση που πρόσωπα τα οποία ανήκουν «στο ενδιαφερόμενο κοινό» έλαβαν γνώση του σχεδίου αποφάσεως μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας για την υποβολή παρατηρήσεων;

146. Όπως με τις ΜΚΟ, μήπως πρέπει επίσης όλα τα άλλα μέλη «του ενδιαφερόμενου κοινού» να υποχρεωθούν να εγγραφούν επισήμως ή ακόμη και να λάβουν μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, ακόμη και αν σε αυτό το στάδιο δεν θεωρούν ότι έχουν κάτι χρήσιμο να πουν; Πρέπει απλά να αναγκαστούν να το πράξουν ως προληπτικό μέτρο ούτως ώστε να μην απολέσουν το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη το οποίο, παρεμπιπτόντως, τους παρέχεται αυτοτελώς από το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus[68];

65 Απόφαση της 12ης Μαΐου 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, σκέψεις 55 έως 57).

66 Πρβλ. επιτροπή συμμόρφωσης, Συμπεράσματα και συστάσεις της 29ης Ιουνίου 2012, Τσεχική Δημοκρατία (ACCC/C/2010/50, σημείο 78).

67 Απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 38).

68 Βλ., επίσης, Οδηγό εφαρμογής, σ. 195, ο οποίος αναφέρει ότι, όσον αφορά τα μέλη «του ενδιαφερόμενου κοινού» εκτός των ΜΚΟ, «κάλλιστα θα μπορούσε να είναι εξαιρετικά περιοριστικό να ορίζεται ότι μόνον στα πρόσωπα που είχαν συμμετοχή στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων παρέχεται πρόσβαση δυνάμει του [άρθρου 9, παράγραφος 2]».

147. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο ανέφερε, και η Ολλανδική Κυβέρνηση διευκρίνισε περαιτέρω κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τις προβλεπόμενες από την ολλανδική νομοθεσία εξαιρέσεις από την υποχρέωση προηγούμενης συμμετοχής: η προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής δεν εφαρμόζεται αν η μη συμμετοχή του προσώπου που ανήκει στο ενδιαφερόμενο κοινό είναι δικαιολογημένη [69]

148. Η ύπαρξη των εξαιρέσεων αυτών, ασφαλώς, μετριάζει το πρόβλημα. Εντούτοις, δεν επιλύει πραγματικά το διαρθρωτικό ζήτημα ότι η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα, η οποία παρέχεται υπό τη μορφή δικαιώματος δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, εξαρτάται από προϋπόθεση η οποία, ως εκ της φύσεώς της, βαίνει κατά πολύ πέρα από την απλώς και μόνον εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως. Επιπλέον, προσθέτει ένα επίπεδο εξουσίας εκτιμήσεως και μη προβλεψιμότητας: σε ποιες περιπτώσεις πιθανολογείται ότι θα γίνει δεκτή η εξαίρεση; Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ολλανδική Κυβέρνηση βεβαίωσε ότι ο καθορισμός των περιπτώσεων που συνιστούν «δικαιολογημένη μη συμμετοχή» στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού βασίζεται εξ ολοκλήρου (λόγω της περιπτωσιολογικής φύσεώς του) στη νομολογία και ότι η ίδια η ως άνω κυβέρνηση μπορεί να αναφέρει μόνον λίγα παραδείγματα του πότε είναι πιθανό να εφαρμοστεί η εξαίρεση αυτή.

149. Όλα αυτά απλώς τονίζουν την πραγματική φύση των συνολικών δυσχερειών και τις συνέπειες που έχει ο κανόνας της προηγούμενης συμμετοχής: απλώς αντιστρέφει τη λογική στην οποία εδράζεται το άρθρο 9, παράγραφος 2. Όπως έχει ήδη αναγνωρίσει το Δικαστήριο, για τα πρόσωπα που πληρούν τα κριτήρια που θέτει η εν λόγω διάταξη η πρόσβαση είναι ο κανόνας στον οποίο εύλογα μπορούν να εισαχθούν εξαιρέσεις [70]. Κατά το ολλανδικό δίκαιο, για τα πρόσωπα που δεν έλαβαν μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, η έλλειψη προσβάσεως είναι ο κανόνα, ακόμη και αν τα πρόσωπα αυτά πληρούν όλα τα κριτήρια του άρθρου 9, παράγραφος 2, από το οποίο μπορούν να επιτρέπονται εξαιρέσεις. Ως εκ τούτου, αν οι εξαιρέσεις δεν είναι στην πράξη τόσο εκτεταμένες ώστε, στην πραγματικότητα, να αντιστρέφουν τον κανόνα [71], η όλη διάρθρωση είναι ασύμβατη με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus.

150. Επομένως, συνάγω ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 αντιτίθενται στην προϋπόθεση «το ενδιαφερόμενο κοινό» να έχει λάβει μέρος στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού ώστε να έχει πρόσβαση σε διαδικασία δικαστικού ελέγχου κατά την έννοια των εν λόγω νομικών πράξεων.

151. Λαμβανομένου υπόψη του συμπεράσματος αυτού, παρέλκει χωριστή εξέταση του τετάρτου ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο. Επιπλέον, και εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι ουδεμία από τις τέσσερις προσφεύγουσες κατέθεσε τις απόψεις της στη διαδικασία συμμετοχής του κοινού, είναι αρκετά ασαφές με ποιον τρόπο θα μπορούσαν, εξ ορισμού, να θιγούν από εθνικό κανόνα ο οποίος ορίζει ότι εθνικό δικαστήριο μπορεί να κηρύξει παραδεκτή μια ένδικη προσφυγή μόνο για τα *σκέλη της αποφάσεως* ως προς τα οποία υποβλήθηκαν αντιρρήσεις κατά την προπαρασκευαστικό στάδιο. Κατά συνέπεια, αυτή η διάσταση του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος φαίνεται εντελώς υποθετική στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

69 Αναφέρθηκε στο σημείο 18 των παρουσών προτάσεων.

70 Βλ., ιδίως, απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-137/14, EU:C:2015:683, σκέψεις 80 και 81), η οποία εξετάστηκε στα σημεία 129 έως 132 των παρουσών προτάσεων.

71 Ασφαλώς, αναγνωρίζω ότι ορισμένες από τις εξαιρέσεις που ανέφερε η Ολλανδική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση είναι υπερβολικές. Αλλά αν όντως αυτό συμβαίνει στη δικαστική πρακτική, και τιθεμένου κατά μέρος του ζητήματος της προβλεψιμότητας, τότε ποιος ήταν εξαρχής ο λόγος να θεσπιστεί ο συγκεκριμένος κανόνας;

152. Τέλος, λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που πρότεινα να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, η ίδια λογική, όπως εκτέθηκε κατά την εξέταση του ερωτήματος αυτού, έχει εφαρμογή στο έκτο ερώτημα. Τα δικαιώματα «του κοινού» εν γένει που δεν ανήκει «στο ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια του άρθρου 9, παράγραφος 2, αποτελούν ζήτημα του εθνικού δικαίου. Συνεπώς, το δίκαιο της Ένωσης δεν αντιτίθεται στην προϋπόθεση προηγούμενης συμμετοχής αν η εθνική νομοθεσία την επιβάλλει μόνο «στο κοινό».

V. Πρόταση

153. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Rechtbank Limburg (περιφερειακού δικαστηρίου του Limburg, Κάτω Χώρες) ως ακολούθως:

1) Το άρθρο 6 της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, η οποία υπεγράφη στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005 (Σύμβαση του Aarhus), το άρθρο 6 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, και το άρθρο 24 της οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 2010, περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος της ρύπανσης), παρέχουν πλήρη δικαιώματα συμμετοχής μόνο «στο ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια των ως άνω νομικών πράξεων και όχι «στο κοινό» εν γένει.

2) Ούτε το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus ούτε το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 ούτε το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 ούτε το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αντιτίθενται στον αποκλεισμό, από την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, «του κοινού» που δεν ανήκει «στο ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια των εν λόγω νομικών πράξεων.

3) Το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus, το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 αντιτίθενται σε προϋπόθεση κατά το εθνικό δίκαιο η οποία εξαρτά το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη για «το ενδιαφερόμενο κοινό» κατά την έννοια των εν λόγω νομικών πράξεων από την προηγούμενη συμμετοχή στη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 6 της Συμβάσεως του Aarhus, από το άρθρο 6 της οδηγίας 2011/92 και από το άρθρο 24 της οδηγίας 2010/75.