Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 2. srpnja 2020.[1]

Predmet C-826/18

LB,
Stichting Varkens in Nood,
Stichting Dierenrecht,
Stichting Leefbaar Buitengebied
protiv
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,
uz sudjelovanje:
Sebava BV

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Rechtbank Limburg (Okružni sud u Limburgu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Arhuška konvencija – Članak 6. – Prava sudjelovanja – Postupak sudjelovanja javnosti – Članak 2. stavci 4. i 5. – Javnost i zainteresirana javnost – Osobno područje primjene – Članak 9. stavci 2. i 3. – Pristup pravosuđu – Aktivna procesna legitimacija – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. i članak 52. stavak 1. – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Direktiva 2011/92/EU – Članci 6. i 11. – Direktiva 2010/75/EU – Članci 24. i 25. – Uvjet prethodnog sudjelovanja – Postupovna autonomija”

I. Uvod

1. Prema nizozemskom pravu, svatko ima pravo sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti koji dovodi do donošenja odluke u vezi s aktivnosti zaštite okoliša. Međutim, pristup sudu radi pobijanja konačne upravne odluke donesene u tom postupku uvjetovan je dvama kumulativnim uvjetima. Kao prvo, osoba mora biti zainteresirana stranka na čije interese izravno utječe sporna odluka. Kao drugo, ta je osoba morala sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti podnošenjem svojih očitovanja u pogledu nacrta odluke, osim ako se toj osobi ne može razumno prigovoriti što to nije učinila.

2. Čini se da je posljedica takvog donošenja nacionalnih pravila znatan nesrazmjer u osobnom području primjene obaju postupovnih okvira: vrlo otvoren upravni postupak i znatno uži sudski postupak. To logično otvara pitanje: *što s onima koji su isključeni*? Što je s onim pripadnicima javnosti koji nisu podnijeli ikakva očitovanja u postupku sudjelovanja javnosti ili na koje taj postupak ne utječe izravno? Je li pristup sudu, koji se jamči Arhuškom konvencijom[2] ili drugim odredbama prava Unije u potpunosti isključen za te pripadnike javnosti?

1 Izvorni jezik: engleski

2 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija ili Konvencija).

II. Pravni okvir

A. Arhuška konvencija

3. Tadašnja Europska zajednica potpisala je Arhušku konvenciju u Aarhusu 25. lipnja 1998. te je ona naknadno odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ[3].

4. U skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) Arhuške konvencije, odluka o dopuštanju aktivnosti zaštite okoliša navedenih u Dodatku I. podložna je postupku sudjelovanja javnosti iz članka 6. stavaka 2. do 11. Članak 9. stavak 2. Konvencije uređuje pravo na pristup pravosuđu u svrhu pobijanja odluka koje su podlijegale postupku sudjelovanja javnosti iz članka 6. U svrhu određivanja njihova osobnog područja primjene, članak 6. i članak 9. stavak 2. koriste pojmove „javnost" i „zainteresirana javnost". Ti su pojmovi definirani u članku 2. stavku 4. odnosno u članku 2. stavku 5. Konvencije.

B. Pravo Unije

5. Prije donošenja Odluke Vijeća 2005/370/EZ, tadašnja Europska zajednica usvojila je Direktivu 2003/35/EZ[4]. Potonjom su izmijenjene dvije postojeće direktive kako bi se pravila Zajednice valjano uskladila s Arhuškom konvencijom, osobito s njezinim člankom 6. te člankom 9. stavcima 2. i 4.[5]. Te su direktive kasnije zamijenjene Direktivom 2010/75/EU[6] i Direktivom 2011/92/EU[7], kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/92)[8].

6. Članak 6. i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije preneseni su člancima 6. i 11. Direktive 2011/92 i člankom 24. u vezi s Prilogom IV. i člankom 25. Direktive 2010/75. Pojmovi „javnost" i „zainteresirana javnost" koji se također nalaze u tim odredbama definirani su u članku 1. stavku 2. točkama (d) i (e) Direktive 2011/92 i u članku 3. točkama 16. i 17. Direktive 2010/75.

C. Nizozemsko pravo

7. Na temelju tumačenja zahtjeva za prethodnu odluku, i uz daljnja pojašnjenja nizozemske vlade na raspravi, relevantne odredbe nizozemskog prava shvaćam na sljedeći način.

8. Sporna djelatnost iz glavnog postupka podliježe javnom pripremnom postupku u skladu s odjeljkom 3.4 Algemene wet bestuursrechta (Zakon o općem upravnom postupku; u daljnjem tekstu: Awb). Potonji čini postupak sudjelovanja javnosti u skladu s člankom 6. Arhuške konvencije.

9. Javni pripremni postupak u skladu sa značenjem iz Awb-a podrazumijeva da, u slučaju zahtjeva za izdavanje dozvole, nadležno tijelo *najprije* mora donijeti nacrt odluke u pogledu njegova stajališta prema predmetnom zahtjevu. Nacrt odluke mora biti primjereno dostupan *svima* i u skladu s člankom 3.12(5) Wet algemene bepalingen omgevingsrechta (Zakon o općim odredbama o pravu okoliša; u daljnjem tekstu: Wabo), *svatko* može podnijeti očitovanja u pogledu nacrta odluke.

3 Vidjeti *supra* bilješku 2.

4 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

5 Uvodne izjave 5. i 11. Direktive 2003/35

6 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.)

7 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15. svezak 27., str. 3.)

8 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU (SL 2014., L 124, str. 1.)

10. Želim naglasiti da je nizozemska vlada na raspravi izričito potvrdila da prema Wabo-u, *svatko* doslovno znači svi, svaka fizička ili pravna osoba bez bilo kakvih prostornih ili drukčijih ograničenja. Stoga načelno češki državljanin u Češkoj Republici, danski državljanin u Danskoj ili kineski državljanin u Kini – prema nizozemskom pravu – svi imaju *pravo sudjelovanja* u postupku sudjelovanja javnosti za traženu djelatnost iz glavnog postupka.

11. Nizozemska je vlada dalje objasnila da je vlada, otvaranjem javnog pripremnog postupka svima, htjela potaknuti raspravu između nadležnog tijela i javnosti u što je moguće većoj mjeri. Ta je vlada također htjela smanjiti teret (lokalnih) upravnih tijela koji se sastojao od toga da u svakom pojedinačnom slučaju moraju ustanoviti na koji dio javnosti bi se predmetna predložena djelatnost mogla odnositi a na koga ne.

12. Štoviše, nizozemska vlada nadalje smatra da iz članka 6. stavka 7. Arhuške konvencije zapravo proizlazi da *svatko* ima pravo sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti podložno članku 6. Arhuške konvencije.

13. Nadalje, nakon provedbe postupka sudjelovanja javnosti, upravno tijelo donijet će konačnu odluku o traženoj djelatnosti. Mogućnost pobijanja postupovne i materijalne zakonitosti takve odluke pred sudom u nizozemskom je pravu podložna *dvama kumulativnim uvjetima*. Ti uvjeti znatno sužavaju krug podnositelja zahtjeva u usporedbi s upravnom fazom koja dovodi do usvajanja te odluke.

14. *Kao prvo*, u skladu s člankom 8:1 Awb-a, podnositelj zahtjeva mora biti „zainteresirana stranka" u skladu sa značenjem iz njegova članka 1:2, odnosno osoba na čije interese ta odluka izravno utječe. Organizacije koje promiču zaštitu okoliša uvijek se smatraju „zainteresiranim strankama" u skladu s člankom 1:2 stavkom 3. Awb-a.

15. Primjećujem da se pojam „zainteresirana stranka" ne navodi u članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije koji umjesto toga koristi izraz „pripadnici zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili […] koji dokažu povredu prava". Zahtjev za prethodnu odluku tumačim na način da je pojam „zainteresirana stranka" u skladu sa značenjem iz Awb-a prenesen u članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije. U skladu s tim, osoba koja nije „zainteresirana stranka" u skladu sa značenjem iz članka 1:2 Awb-a, ne smatra se pripadnikom „zainteresirane javnosti" u skladu sa značenjem iz članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije.

16. *Kao drugo*, „zainteresirana stranka" također mora sudjelovati u javnom pripremnom postupku u skladu s člankom 6:13 Awb-a podnošenjem svojeg mišljenja u pogledu tražene djelatnosti, osim ako se toj stranci ne može razumno prigovoriti što to nije učinila.

17. U skladu sa stajalištem nizozemske vlade, svrha drugog zahtjeva jest potaknuti učinkovitost upravnih postupaka i time, sudskih postupaka. Sudjelovanje u javnom pripremnom postupku omogućuje pojedincu da utvrdi sporne točke u ranom stadiju postupka odlučivanja i da tako poboljša kvalitetu tog postupka. Time se omogućava izbjegavanje sudskih postupaka ili ako do njih dođe, pridonosi se njihovoj većoj učinkovitosti.

18. Kad je riječ o izuzecima od tog pravila (kad se stranci ne može razumno prigovoriti zbog toga što nije sudjelovala), nizozemska je vlada na raspravi objasnila da se ono primjenjuje ako je nesudjelovanje opravdano. U skladu s nacionalnom sudskom praksom, o tome je primjerice riječ ako postoje nedostaci u objavi nacrta odluke; ako je donesena odluka različita od dostavljenog nacrta odluke te ako razlika ima negativne posljedice za „zainteresiranu stranku"; ili ako osoba zbog preseljenja postane „zainteresirana stranka" tek nakon isteka roka za podnošenje očitovanja o nacrtu odluke.

19. Naposljetku, kad je riječ o vezi između dvaju uvjeta za aktivnu procesnu legitimaciju, nizozemska je vlada na raspravi razjasnila da stranka koja je u skladu s Wabo-om sudjelovala u javnom pripremnom postupku ali u skladu sa značenjem iz Awb-a nije zainteresirana stranka, neće imati pravo pobijanja naknadne odluke pred sudom, čak i ako je ta stranka sudjelovala u podnošenju komentara u pripremnoj fazi.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

20. Društvo Sebava BV podnijelo je 2016. zahtjev Collegeu van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Općinsko vijeće u Echt-Susterenu, Nizozemska; u daljnjem tekstu: tuženik), za izgradnju nove nastambe za 855 krmača, zamjenu rasplodnih krmača dojnim krmačama u postojećim nastambama i izgradnju pokrivenih nastambi za krmače.

21. Tuženik je podnio zahtjev u jedinstvenom javnom pripremnom postupku u skladu sa značenjem iz odjeljka 3.4 Awb-a. Sud koji je uputio zahtjev potvrđuje da je taj postupak javni pripremni postupak u skladu sa značenjem iz članka 6. Arhuške konvencije.

22. Tuženik je podnio primjerak podnesenog zahtjeva i ostalu povezanu dokumentaciju za inspekciju. To je objavljeno u *Staatscourantu* (državni službeni list). Zahtjev je također objavljen u *Gemeentebladu* (općinski službeni list) tuženikove općine.

23. Tuženik je predmetnu dozvolu izdao 28. rujna 2017. i to objavio u *Staatscourantu*.

24. Četiri su tužitelja pred sudom koji je uputio zahtjev, Rechtbankom Limburg (Okružni sud u Limburgu, Nizozemska) pobijala odluku o izdavanju dozvole. Prva je tužiteljica fizička osoba i veterinarka po zanimanju (u daljnjem tekstu: prva tužiteljica). Ona je i članica odbora, tajnica i predsjednica različitih interesnih skupina koje promiču dobrobit životinja. Tri druga tužitelja su udruge za zaštitu okoliša (u daljnjem tekstu: tri udruge u svojstvu tužitelja), (u daljnjem tekstu zajedno: četiri tužitelja).

25. Četiri tužitelja pred sudom koji je uputio zahtjev tvrde da nisu podnijeli prigovore tuženikovu nacrtu odluke. Međutim, tvrde da ih se zbog toga ne može razumno kritizirati jer je tuženik dostavio netočan nacrt odluke. Na toj osnovi četiri tužitelja od suda koji je uputio zahtjev traže da poništi spornu odluku te da im tako omogući da i dalje budu u mogućnosti podnijeti svoje prigovore na nacrt odluke.

26. Kad je riječ o tužbi koju je podnijela prva tužiteljica, sud koji je uputio zahtjev smatra da je treba proglasiti nedopuštenom na temelju članaka 8:1 i 1:2 Awb-a. On smatra da prva tužiteljica nije „zainteresirana stranka” u skladu sa značenjem iz tih odredaba. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je prva tužiteljica podnijela tužbu u osobnom svojstvu, jer je svoje svojstvo članice odbora, tajnice i predsjednice različitih interesnih skupina obznanila tek nakon što je znatno protekao rok za žalbu. Štoviše, ona živi dosta daleko od predloženog svinjogojstva i stoga ne trpi nikakve prostorne ili okolišne posljedice zbog toga.

27. Kad je riječ o tužbi koje su podnijele tri udruge u svojstvu tužitelja, sud koji je uputio zahtjev smatra da su, kao udruge za zaštitu okoliša, one doista zainteresirane stranke u skladu s člankom 1:2 stavkom 1. Awb-a. Međutim, one nisu istaknule nikakve prigovore nacrtu odluke. Iz članka 6:13 Awb-a slijedi da zainteresirana stranka koju se može razumno kritizirati zbog toga što tijekom pripremnog postupka nije iznijela svoje stajalište ne može podnijeti tužbu upravnom sudu.

28. U tom činjeničnom i pravnom kontekstu Rechtbank Limburg (Okružni sud u Limburgu) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća pitanja:

„1. Treba li pravo Unije, a osobito čl. 9. st. 2. Arhuške konvencije tumačiti na način da mu se protivi potpuno ukidanje prava na pristup pravosuđu javnosti (*public*) (svaki pojedinac), ako pritom nije riječ o zainteresiranoj javnosti (*public concerned*) (zainteresirane stranke)?

Ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan:

2. Treba li pravo Unije, a osobito čl. 9. st. 2. Arhuške konvencije tumačiti na način da iz njega proizlazi da javnost (*public*) (svaki pojedinac), u slučaju navodnog kršenja postupovnih pravila koja se na tu javnost odnose i prava na sudjelovanje u smislu čl. 6. te konvencije, mora imati pristup pravosuđu?

Je li u tom pogledu relevantno da zainteresirana javnost (*public concerned*) (zainteresirane stranke) u tom trenutku ima pristup pravosuđu i usto može pred sudom isticati materijalnopravne tužbene razloge?

3. Treba li pravo Unije, a osobito čl. 9. st. 2. Arhuške konvencije, tumačiti na način da mu se protivi to da se pristup pravosuđu zainteresiranoj javnosti (*public concerned*) (zainteresirane stranke) uvjetuje ostvarivanjem prava na sudjelovanje u smislu čl. 6. te konvencije?

Ako je odgovor na treće pitanje niječan:

4. Treba li pravo Unije, a osobito čl. 9. st. 2. Arhuške konvencije, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se pristup pravosuđu radi pobijanja odluke isključuje za osobe koje su dio zainteresirane javnosti (*public concerned*) (zainteresirane stranke), ako im se može opravdano prigovoriti da nisu podnijele nikakav prigovor na nacrt odluke (tj. njegove dijelove)?

Ako je odgovor na četvrto pitanje niječan:

5. Je li u potpunosti na nacionalnom sudu da, na temelju okolnosti konkretnog slučaja, utvrdi što treba smatrati pod pojmom ‚kojima se može opravdano prigovoriti' ili nacionalni sud mora uzeti u obzir određena jamstva koje pruža pravo Unije?

6. U kojoj je mjeri odgovor na treće, četvrto i peto pitanje drukčiji ako je riječ o javnosti (*public*) (svaki pojedinac), a da istodobno nije riječ o zainteresiranoj javnosti (*public concerned*) (zainteresirane stranke)?"

29. Pisana su očitovanja podnijele danska vlada, Irska, nizozemska i švedska vlada te Europska komisija. Tuženik je podnio očitovanja kojima je podupro očitovanja nizozemske vlade. Četiri tužitelja u glavnom postupku, tuženik, nizozemska vlada, Irska te Komisija, sudjelovali su na raspravi održanoj 30. siječnja 2020.

IV. Ocjena

30. Mišljenje je sastavljeno kako slijedi. Počet ću s određivanjem primjenjivih odredbi Arhuške konvencije i direktiva 2010/75 i 2011/92 (A). Nakon toga ću se posvetiti usklađenosti dvaju uvjeta o aktivnoj procesnoj legitimaciji u nizozemskom pravu, odnosno uvjetu „zainteresirane stranke" (B) i uvjetu o podnošenju mišljenja u postupku sudjelovanja javnosti (C), s tim instrumentima.

A. Pravo koje se primjenjuje: Arhuška konvencija, direktive 2010/75 i 2011/92

31. Sud koji je uputio zahtjev smatra da su odredbe o sudjelovanju javnosti iz članka 6. Arhuške konvencije, članak 6. Direktive 2011/92 kao i članak 24. Direktive 2010/75 primjenjivi u glavnom postupku.

32. Čini se da je to doista slučaj za Arhušku konvenciju i Direktivu 2010/75. U skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a) Arhuške konvencije, članak 6. primjenjuje se na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u Dodatku I. U Dodatku I. točki 15. podtočki (c) navode se postrojenja za intenzivni uzgoj svinja s više od 750 mjesta za krmače. U skladu s člankom 10. Direktive 2010/75, odredbe o sudjelovanju javnosti iz članka 24. te direktive primjenjuju se na djelatnosti iz Priloga I. U točki 6.6. podtočki (c) tog priloga navodi se intenzivan uzgoj svinja s više od 750 mjesta za krmače.

33. Nasuprot tomu, nije odmah očito da su djelatnosti iz glavnog postupka obuhvaćene djelatnostima iz Direktive 2011/92. Prilog I. točka 17. podtočka (c) i Prilog II. točka 1. podtočka (c) Direktive 2011/92 čine tu direktivu primjenjivom na postrojenja za intenzivni uzgoj svinja s više od 900 mjesta za krmače i projekte raspolaganja vodom za poljoprivredu. Međutim, s obzirom na tu činjenicu, odluka o tome je li „izgradnja nove nastambe za 855 krmača, zamjena rasplodnih krmača dojnim krmačama u postojećim nastambama i izgradnja natkrivene nastambe za krmače" također obuhvaćena tom ili bilo kojom drugom odredbom Direktive 2011/92, logično je odluka koju treba donijeti nacionalni sud, uzimajući u obzir detaljnu tehničku specifikaciju te djelatnosti.

34. Budući da Sud ne raspolaže nužnim činjenicama kako bi mogao donijeti konačnu procjenu u pogledu primjenjivosti Direktive 2011/92, polazim od toga da je, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, potonja direktiva također primjenjiva u glavnom postupku.

35. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev izričito se poziva samo na članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije u šest pitanja upućenih ovom Sudu. Međutim, kad je riječ o zahtjevu za prethodnu odluku, spominjanje „prava Unije" u pitanjima treba tumačiti na način da uključuje pozivanje na članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75. Obje odredbe u biti odgovaraju članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije.

36. Kad je riječ o tumačenju tih sekundarnih pravnih instrumenata, članke 6. i 11. Direktive 2011/92 i članke 24. i 25. Direktive 2010/75 treba tumačiti s obzirom na odgovarajuće odredbe članka 6. i članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije. Budući da se zakonodavstvom Unije trebala osigurati usklađenost prava Unije s Arhuškom konvencijom, tekst i cilj te konvencije treba uzeti u obzir u svrhu tumačenja tih direktiva [9].

37. Prema tome, na ovaj ili na onaj način, sekundarno pravo Unije u ovom je području povezano s Arhuškom konvencijom. Stoga smatram korisnijim ocijeniti pitanja koja je uputio nacionalni sud s obzirom na relevantne odredbe Arhuške konvencije, osobito njezin članak 6. i članak 9. stavak 2. i uzeti u obzir odgovarajuće odredbe članaka 6. i 11. Direktive 2011/92 i članke 24. i 25. Direktive 2010/75 samo ako te odredbe odstupaju od teksta Arhuške konvencije. To načelno može biti slučaj u dvama situacijama.

9 Presuda od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 34.)

38. Kao prvo, članak 3. stavak 5. Arhuške konvencije omogućuje njezinim strankama uvođenje mjera kojima se osiguravaju šira prava od onih iz Konvencije. Kao drugo, doista bi mogla postojati neusklađenost između Arhuške konvencije i sekundarnih pravila Unije s obzirom na određenu odredbu. Naime, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji neusklađenost ili kontradiktornost između dosega prava na sudjelovanje dodijeljenih „javnosti" u dvjema direktivama s jedne strane i Arhuške konvencije s druge strane.

B. Pristup pravosuđu za „javnost"

39. Svojim prvim i drugim pitanjem, koje je primjereno zajedno razmotriti, sud koji je uputio zahtjev pita protive li se članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije kao i članak 11. Direktive 2011/92 ili članak 25. Direktive 2010/75 potpunom isključenju prava na pristup pravosuđu za „javnost" s obzirom na to da potonja nije „zainteresirana javnost" u skladu sa značenjem iz tih dvaju akata.

40. Ta se pitanja odnose na situaciju prve tužiteljice, fizičke osobe, koju sud koji je uputio zahtjev smatra dijelom „javnosti" ali ne i „zainteresirane javnosti". Nasuprot tomu, tri udruge u svojstvu tužitelja smatraju se „zainteresiranim strankama" u smislu članka 1:2 stavka 3. Awb-a[10]. Kao takve, imaju „dovoljan interes" u skladu s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije i na njih se ne odnose prvo i drugo pitanje.

41. Prvo i drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev temelje se na pretpostavci da se člankom 6. Arhuške konvencije jamče prava sudjelovanja „javnosti" općenito, *neovisno* o tome čini li ona i „zainteresiranu javnost". Sud koji je uputio zahtjev stoga navodi da se čini da se članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije primjenjuje samo na „zainteresiranu javnost" što upućuje na to da prva tužiteljica prema toj odredbi nema aktivnu procesnu legitimaciju. Međutim, sud koji je uputio zahtjev pita može li se to tumačenje prihvatiti s obzirom na činjenicu da se člankom 6. Konvencije jamči nekoliko postupovnih prava ne samo „zainteresiranoj javnosti" nego također i „javnosti" općenito. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev upućuje na članak 6. stavke 3., 7. i 9. Konvencije.

42. Kako bi se ispitalo protivi li se članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije potpuno isključenje prava na pristup pravosuđu „javnosti" općenito, nužno je najprije odrediti osobno područje primjene te odredbe (1.). Budući da članak 9. stavak 2. čini mehanizam sudskog nadzora nad pravima na sudjelovanje zajamčenih člankom 6., nužno je osvrnuti se na osobno područje primjene prava na sudjelovanje iz članka 6.

1. Osobno područje primjene članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije

43. *Tekst* članka 9. stavka 2. poprilično je jasan: tom se odredbom daje pravo na pristup pravosuđu samo pripadnicima „zainteresirane javnosti" a ne „javnosti" (općenito).

44. U Arhuškoj konvenciji posebno su definirana oba pojma. U skladu s člankom 2. stavkom 4. „javnost" u biti znači svaki pojedinac. Prema članku 2. stavku 5. „zainteresirana javnost" podskup je javnosti. Ona označava samo „javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana".

45. Kad je riječ o njegovu *cilju*, člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije nastoji se osigurati širok pristup pravosuđu u okviru dosega Konvencije[11]. Međutim, taj se cilj teško može izdvojiti iz konteksta kako bi se preformulirao jasan tekst članka 9. stavka 2. *Struktura i logika* članka 9. stavka 2. u kontekstu ostalih odredaba Arhuške konvencije podupiru taj prijedlog.

10 Vidjeti *supra* točke 14. i 27. ovog mišljenja.

11 Vidjeti primjerice presudu od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 58.).

46. Kao prvo, odluka autora Arhuške konvencije bila je da se u nju ne uvrsti *actio popularis* u pitanjima okoliša. Kao što je to naglasila nezavisna odvjetnica Sharpston [12], zbog činjenice da je pristup *actio popularis* odbijen tijekom pregovora o Arhuškoj konvenciji, njezini su autori odlučili ojačati ulogu nevladinih udruga koje promiču zaštitu okoliša a koje se prema članku 2. stavku 5. i članku 9. stavku 2. uvijek smatraju dijelom „zainteresirane javnosti" te se za njih smatra da imaju dovoljan interes [13]. Ako bi se članak 9. stavak 2. sada odjednom tumačilo na način da se njime jamči aktivna procesna legitimacija za „javnost" općenito, ta logika i taj kompromis bili bi dovedeni u pitanje.

47. Kao drugo, postoji razlika između članka 9. stavaka 2. i 3.: čini se da su sastavljači Arhuške konvencije mogli izričito navesti da su htjeli dati pristup pravosuđu „javnosti" općenito a ne samo „zainteresiranoj javnosti". Primjer za to je tekst članka 9. stavka 3. kojim se daju prava pripadnicima „javnosti" bez daljnjih kvalifikacija.

48. Međutim, kao treće, članak 9. stavci 2. i 3. dvije su različite odredbe Konvencije. Članak 9. stavak 2. upućuje na članak 6. Štoviše, iz ukupne strukture članka 9. u cjelini jasno je da se odredba o sudskom izvršenju članka 6. nalazi u članku 9. stavku 2., kao što se ona za članak 4. nalazi u članku 9. stavku 1.

49. Nadalje, članak 9. stavak 3. započinje izjavom da „[o]sim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovog članka, svaka je stranka dužna […]". Taj tekst i strukturna logika članka 9. Arhuške konvencije upućuju na to da članak 9. stavak 3. *nije namijenjen tomu da se njime uređuje* izvršenje prava na sudjelovanje iz članka 6., nego drugih prava zajamčenih drugim odredbama Konvencije (ili nacionalnim pravom). Stoga, protivno mišljenju danske vlade i Komisije, ne smatram da se člankom 9. stavkom 3. uređuje pravo na pristup pravosuđu kad je riječ o pravima sudjelovanja zajamčenima člankom 6. Konvencije niti odluke koje proizlaze iz postupka iz članka 6.

50. Da je to slučaj, koja bi onda bila svrha članka 9. stavka 2. i svih uvjeti ili pravila navedenih u njemu (ili što se toga tiče u članku 9. stavku 1.) ako bi se sve što je obuhvaćeno tim odredbama odmah moglo oboriti potencijalno sveobuhvatnim člankom 9. stavkom 3.?

51. Ukratko, članak 9. stavak 2. sam po sebi ne jamči „javnosti" pravo na pristup pravosuđu nego samo „zainteresiranoj javnosti". Isti zaključak vrijedi i za članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 koji u tom pogledu imaju gotovo isti tekst kao i članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije.

52. Međutim, postoji pitanje veze između članka 9. stavka 2. i članka 6. U tekstu članka 6. doista se povremeno poziva na „javnost" a ne samo na „zainteresiranu javnost". Sada ću se okrenuti tim pitanjima.

2. Osobno područje primjene članka 6. Arhuške konvencije

53. Većina odredbi članka 6., uključujući njegovu ključnu odredbu u stavku 2. jamče prava sudjelovanja samo „zainteresiranoj javnosti". „Zainteresiranu javnost" tijekom postupka odlučivanja o okolišu mora se obavijestiti o predloženoj djelatnosti u skladu s člankom 6. stavkom 2. te će ona potom prema članku 6. stavku 6. imati pristup svim informacijama koje su važne za odlučivanje. Nadalje, u članku 6. stavku 5. navodi se da mogući podnositelji zahtjeva trebaju odrediti „zainteresiranu javnost" prije podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole kako bi se otpočeo razgovor s njima te im se pružile informacije koje se odnose na ciljeve njihova zahtjeva.

12 Mišljenja nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetima Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, t. 63.) i Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:760, t. 81.)

13 Vidjeti, u tom smislu, Vodič za provedbu Arhuške konvencije, drugo izdanje, 2014., (u daljnjem tekstu: Vodič za provedbu), str. 194. i Odbor za praćenje usklađenosti s Arhuškom konvencijom (u daljnjem tekstu: Odbor za praćenje usklađenosti), utvrđenja i preporuke od 16. lipnja 2006., Belgija (ACCC/C/2005/11, t. 35.).

54. Međutim, kao što je to naveo sud koji je uputio zahtjev, u članku 6. stavcima 3., 7. i 9. koristi se pojam „javnost" a ne samo „zainteresirana javnost"[14]. To doista otvara pitanje daju li se člankom 6. prava sudjelovanja „javnosti" općenito, neovisno o tomu čini li ona „zainteresiranu javnost" te ako je odgovor potvrdan, zahtijeva li se ipak člankom 9. stavkom 2. – neovisno o prethodnom zaključku – od stranaka da osiguraju (barem ograničenu) aktivnu procesnu legitimaciju za „javnost" kako bi se ostvarila takva prava.

a) Članak 6. stavci 3. i 9.

55. Članak 6. stavak 3. propisuje obvezu za tijela javne vlasti da odrede razumne vremenske rokove za različite stadije u postupku sudjelovanja javnosti kako bi „javnost" bila prva obaviještena te se potom pripremila i djelotvorno sudjelovala.

56. Prema mojem mišljenju, upućivanje na „javnost" u toj odredbi lako se može objasniti prirodom te odredbe. Ono se odnosi na fazu u kojoj se traži komunikacija s vanjskim svijetom a u kojoj možda nije moguće ili nije razumno inzistirati na određivanju „zainteresirane javnosti". Stoga informacija samo treba biti javna. Ovo je tumačenje dalje potkrijepljeno upućivanjem iz članka 6. stavka 3. na stavak 2. koji se odnosi samo na „zainteresiranu javnost".

57. Slična se razmatranja primjenjuju na članak 6. stavak 9. Ta odredba obvezuje vlasti da neposredno obavijeste „javnost" čim odluka bude donesena te da je učine dostupnom „javnosti". Na neki način, u toj se odredbi ogleda članak 6. stavak 3. ali u konačnoj fazi: dok članak 6. stavak 3. zahtijeva razumno širenje informacije o postupku sudjelovanja javnosti prije njegova početka, članak 6. stavak 9. zahtijeva isto u pogledu njegova ishoda nakon okončanja.

58. Ne postoji razlog zbog kojeg bi građevinske dozvole bile tajne. Razlog za to nije samo općenit zahtjev za transparentnost i otvorenost javne uprave. Jednako tako moguće je da osim „zainteresirane javnosti" koja je sudjelovala u postupku odlučivanja i za koju javna tijela znaju kad donose konačnu odluku, postoje pripadnici „zainteresirane javnosti" *koji nisu* sudjelovali u tom postupku ali koji možda i dalje žele pobijati odluku donesenu u tom postupku.

59. Stoga otvorenost postupka na njegovu početku i na njegovu kraju kao i predvidljivost postupka sudjelovanja javnosti iz članka 6. logično objašnjavaju zašto se u članku 6. stavcima 3. i 9. koristi pojam „javnost".

b) Zanimljivost u vezi s člankom 6. stavkom 7.

60. Člankom 6. stavkom 7. propisano je da postupci sudjelovanja javnosti moraju „javnosti" pružiti mogućnost dostave pisanim putem, ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja, sv[ih] primjedb[i], informacij[a], analiz[a] ili mišljenja koje smatra važnima za predloženu djelatnost.

61. Na temelju teksta članka 6. stavka 7. čini se da nizozemska vlada smatra, kao i sud koji je uputio zahtjev, da se „javnosti" općenito daju prava sudjelovanja u postupku sudjelovanja javnosti. Naime, tekst članka 6. stavka 7. – za razliku od stavaka 3. i 9. – odnosi se na sâm postupak sudjelovanja javnosti. Ne odnosi se ni na pripremni stadij ni na stadij objavljivanja. Zapravo se odnosi na samu razmjenu između sudionika u javnom postupku i javnog tijela u pogledu predložene djelatnosti.

14 Radi cjelovitosti, sud koji je uputio zahtjev također navodi članak 6. stavak 8. Tom se odredbom od stranaka samo zahtijeva da se pobrinu da odluka uzima u obzir ishod sudjelovanja javnosti. Stoga ne vidim kako bi ta odredba mogla uključivati bilo kakva potencijalna prava za „javnost".

62. Čini se da postoje dva suprotstavljena načina na koja se može tumačiti članak 6. stavak 7. Arhuške konvencije.

63. *Prvo tumačenje* članka 6. stavka 7. bilo bi ono koje predlaže nizozemska vlada, barem kad je riječ o prvom koraku: „javnost" iz članka 6. stavka 7. trebala bi se odnositi na sve. Stoga, svaka fizička ili pravna osoba, bez ograničenja u pogledu njezinih interesa ili toga je li izložena osobnom utjecaju, ima *pravo* sudjelovanja u postupku odlučivanja o okolišu u skladu s člankom 6. Arhuške konvencije.

64. Međutim, zbog razloga koji su detaljno navedeni u nastavku [15], logična posljedica tog prijedloga teško da može biti ona koju također navodi nizozemska vlada prema kojoj se – iako svatko ima pravo sudjelovanja – samo zainteresiranim strankama može dopustiti da pobijaju ishod tog sudjelovanja pred sudom. Umjesto toga, logična posljedica tog tumačenja članka 6. stavka 7. bila bi ona koju predlaže Komisija a koja je također navedena u Vodiču za provedbu [16]: s obzirom na to da je članak 9. stavak 2. Konvencije sredstvo za provedbu *svih prava* iz članka 6. i da se članak 9. stavak 2. primjenjuje samo na „zainteresiranu javnost", to bi onda značilo da svaki pripadnik „javnosti" koji sudjeluje u postupku sudjelovanja javnosti podnošenjem komentara dobiva status pripadnika „zainteresirane javnosti". Drugim riječima, u skladu s tim tumačenjem, članak 6. stavak 7. otvara prostor za „interes stečen sudjelovanjem" u smislu članka 9. stavka 2.

65. *Drugo* tumačenje bi bilo da članak 6. stavak 7. Konvencije treba tumačiti na način da – iako svaki pojedinac („javnost") ima mogućnost obratiti se javnom tijelu kako bi se predstavio i pokazao svoj interes u postupku odlučivanja – ako bi se stavak 7. članka 6. tumačilo u cjelokupnom kontekstu članka 6. Arhuške konvencije, on tim pojedincima daje prava sudjelovanja – pri čemu su to prava koja stvaraju odgovarajuće obveze za relevantna tijela da uzmu u obzir ta očitovanja u skladu s člankom 6. stavkom 8. te koja se mogu izvršiti sudskim putem na temelju članka 9. stavka 2. – samo pod uvjetom da su te osobe dio „zainteresirane javnosti.

66. Zbog brojnih razloga koje ću razraditi u sljedećim trima pododjeljcima, ne mogu smatrati da je prvo tumačenje, u bilo kojem od mogućih oblika, razumno.

c) „Opće" pravo sudjelovanja?

67. Kao prvo, postoji unutarnja logika članka 6. Kad bi se članak 6. stavak 7. tumačio na način da se njime pravo sudjelovanja jamči svima, a ne samo „zainteresiranoj javnosti", što bi to značilo za druge odredbe tog članka koje su same po sebi ograničene na „zainteresiranu javnost"? Kakav bi bio njihov uzajamni odnos? Kako bi, primjerice, „javnost" mogla ostvarivati svoje pravo podnošenja komentara ili očitovanja na nacrt odluke u skladu s člankom 6. stavkom 7., ako najprije nema pravo biti obaviještena o nacrtu odluke jer je to prema članku 6. stavku 2. ograničeno na „zainteresiranu javnost"? Slično tomu, na kojoj bi osnovi „javnost" trebala podnositi komentare o predloženoj djelatnosti s obzirom na činjenicu da nema pravo pristupa svim informacijama koje su relevantne za nacrt odluke jer se člankom 6. stavkom 6. ta prava dodjeljuju samo „zainteresiranoj javnosti"?

68. Stoga, u praktičnom smislu, članak 6. mora činiti skladnu cjelinu. To znači da treba ili proširiti doseg „zainteresirane javnosti" u svim drugim odredbama članka 6. – što je protivno njihovu jasnom izričaju – kako bi se taj pojam moglo tumačiti u smislu „javnosti" ili suziti tumačenje članka 6. stavka 7. na način da samo „zainteresirana javnost" ima prava sudjelovanja u smislu koji je prethodno naveden u točki 65., kako bi se uskladio s ostatkom članka.

15 Točke 81. do 85. ovog mišljenja

16 Vodič za provedbu, str. 153. i 195. Iako Vodič za provedbu nije obvezujuć, može ga se uzeti u obzir u svrhu tumačenja Konvencije – vidjeti presudu od 19. prosinca 2013., Fish Legal and Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 38.).

69. Prema mojem mišljenju, članak 6. koji bi trebao biti skladna cjelina jamči prava sudjelovanja samo „zainteresiranoj javnosti" ali ne i „javnosti" zbog operativnih i načelnih razloga.

70. Što se tiče *operativnih* razloga, teško mi je zamisliti kako bi postupci i prava koja su zamišljena i stvorena za određenu zajednicu na koju bi predložena djelatnost mogla utjecati vrijedila u odnosu na sve i svakoga.

71. Počevši od djelotvornog priopćavanja informacija o predloženoj djelatnosti u skladu s člankom 6. stavcima 2. i 3.: Ako to priopćenje nije namijenjeno tomu da se obavijesti samo javnost koja može biti razumno zabrinuta nego – protivno izričaju tih stavaka – javnost općenito, bez prostornih, okolišnih ili interesnih ograničenja, treba li onda cijeli svijet obavijestiti o svakoj predloženoj djelatnosti? Treba li u tom slučaju obavijest o svakoj većoj nastambi za svinje (u Nizozemskoj) objaviti u *Financial Timesu, Economistu* ili bilo kojem drugom mediju koji doista ima globalni doseg?

72. Stoga je poprilično jasno da pojam „javnost" iz različitih odredbi članka 6. treba tumačiti u razumnim okvirima onoga što se njime u cjelini namjerava postići: dati onoj javnosti koja bi mogla biti zainteresirana, razumnu priliku da u ranom stadiju i unaprijed sazna o postupku odlučivanja i o tome kako može sudjelovati[17].

73. Uz taj je praktični aspekt povezano pitanje *načela*: kakve bi interese, da ne kažem prava, imao Čeh, Danac ili Kinez[18] – od kojih svaki živi stotinama ili čak tisućama kilometara daleko od predložene djelatnosti – u pogledu izgradnje nove nastambe za 855 krmača u Echt-Susterenu, na jugoistoku Nizozemske?

74. Doduše, Arhuška konvencija u svojoj preambuli navodi pravo svake osobe da živi u okolišu koji je primjeren za njezino zdravlje. Jednako tako, nesumnjivo je da postoji mnoštvo teorija o tome zašto su ekološka prava posebna, kolektivna prava za koja mora biti dopušteno da se ostvaruju na određeni način. Nadalje, sama Arhuška konvencija u brojnim općim odredbama koje se nalaze u njezinu članku 3. kao i u daljnjim posebnim odredbama nameće što je šire moguće sudjelovanje javnosti kao i pristup pravosuđu u pitanjima u vezi s okolišem.

75. Međutim, unatoč svemu, iz svojeg možda tradicionalnog i pozitivističkog gledišta, još uvijek ne vidim kakav bi interes ti Česi, Danci ili Kinezi imali u slučaju poput ovog u pogledu konkretne djelatnosti u vezi s okolišem predložene u glavnom postupku. Međutim, prije svega, ne mogu izvući zaključak o takvim provedivimm pravima iz odredbi Arhuške konvencije. Arhušku konvenciju se s obzirom na ukupnu logiku kao i kontekst ne može tumačiti na način da *svima* daje *pravo* na sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja u vezi s okolišem na temelju članka 6.

76. Stoga bi mnogo jednostavnije tumačenje samog članka 6. stavka 7. bilo da bi ta odredba trebala slijediti istu logiku kao i ostatak tog članka. Kako bi se odredila „zainteresirana javnost" u postupku sudjelovanja javnosti, tijela javne vlasti trebala bi omogućiti „javnosti" općenito da se obrati vlastima te da objasni svoj interes i stajalište u postupku odlučivanja. S obzirom na to, članak 6. stavak 7. omogućuje „javnosti" općenito podnošenje očitovanja tijelima javne vlasti. Međutim, to ne znači da bi ta javnost općenito imala bilo kakva prava u smislu stvarnog sudjelovanja u tom postupku ili da bi tijela javne vlasti imala odgovarajuće obveze. Da bi „javnost" imala to pravo, ona mora činiti „zainteresiranu javnost"

17 Vidjeti presudu od 7. studenoga 2019., Flausch i dr. (C-280/18, EU:C:2019:928, t. 32. i slj.), u kojoj je Sud primijetio da djelotvornost obavijesti treba ocjenjivati s obzirom na „zainteresiranu javnost" a ne „javnost" općenito. Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu Flausch i dr. (C-280/18, EU:C:2019:449, t. 62.).

18 Kako bih nastavio s prethodnim primjerima u točki 10., osobe koje bi nakon potvrde nizozemske vlade imale *pravo* sudjelovanja u postupku sudjelovanja javnosti u okviru nizozemskog prava.

77. Radi cjelovitosti, ne čini se da izvješća Odbora za usklađenost na koja se poziva sud koji je uputio zahtjev predlažu drukčije tumačenje. Istina je da je Odbor ustanovio da je stranka Konvencije propustila osigurati puni doseg prava zajamčenih člankom 6. stavkom 7. ograničavanjem prava na podnošenje komentara „zainteresiranoj javnosti". Međutim, to je bilo i zbog toga što se za te komentare tražilo da budu „obrazloženi prijedlozi", što znači da oni moraju sadržavati obrazložene argumente pri čemu je ta obveza na neki način možda pretjerana za (upravni) postupak sudjelovanja javnosti [19]. Jednako tako, članak 6. stavak 8. Arhuške konvencije obvezuje tijela javne vlasti da „ozbiljno razmotre sve zaprimljene komentare" u svrhu donošenja odluke [20]. Međutim, ta se utvrđenja zapravo ne bave dosegom članka 6. stavka 7. u vezi s „javnosti" i njezinom definicijom u ukupnom kontekstu članka 6. Arhuške konvencije.

78. Naposljetku i zaista podredno, ovdje predloženo tumačenje Arhuške konvencije također osigurava ujednačeno i usklađeno tumačenje s Direktivama 2011/92 i 2010/75. Primjećujem da direktive 2011/92 i 2010/75 daju prava sudjelovanja „javnosti" samo pod uvjetom da ona čini „zainteresiranu javnost". Stoga, dok se pravo na informiranje o nacrtu odluke u direktivama daje „javnosti" općenito [21], pravo na podnošenje očitovanja zajedno s ostalim pravima sudjelovanja daje se samo „zainteresiranoj javnosti" [22].

79. Pristup i logične razlike iz direktiva koje u bitnome odražavaju tumačenje zakonodavca Unije članka 6. stavka 7. Arhuške konvencije čine se usklađenima. Iako svaki pojedinac („javnost") ima pravo biti obaviješten o nacrtu odluke, samo „zainteresirana javnost" odnosno javnost na koju to zaista utječe ili bi moglo utjecati ima pravo aktivno sudjelovati u postupku.

80. Naposljetku, iako se zakonodavstvo Unije općenito, i neke odredbe prava Unije posebno, ponekad izdvajaju u smislu da su u suprotnosti s određenim odredbama Arhuške konvencije [23], to ovdje očito nije slučaj. Nasuprot tomu, čini mi se da je zakonodavac Unije racionalno ocijenio i prenio obveze međunarodnog prava te pritom ispunio minimalne zahtjeve propisane člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije. Stoga protivno mišljenju suda koji je uputio zahtjev ne mislim da postoji neusklađenost ili kontradiktornost između dosega Direktive i Arhuške konvencije u tom pogledu.

d) Prava sudjelovanja prema članku 6. kao leges imperfectae*?*

81. Treba primijetiti da su predmetna nizozemska pravila ipak nešto slojevitija. S jedne strane, nizozemska vlada navodi da „javnost" u okviru te odredbe treba označavati svakog pojedinca. Stoga, kao što to također pokazuje provedba te odredbe u nacionalnom pravu, *svaki pojedinac* ima pravo podnijeti očitovanja i sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti na temelju članka 6. Međutim, samo „zainteresirane stranke" što znači „zainteresirana javnost" imaju pristup sudu.

19 Odbor za praćenje usklađenosti, Utvrđenja i preporuke od 4. travnja 2008., Litva (ACCC/C/2006/16, t. 80.)

20 Odbor za praćenje usklađenosti, Utvrđenja i preporuke od 8. veljače 2011., Španjolska (ACCC/C/2008/24, t. 99.-100.)

21 Članak 6. stavak 2. Direktive 2011/92 i članak 24. stavak 1. Direktive 2010/75 u vezi s Prilogom IV.(1)

22 U pogledu prava na podnošenje očitovanja, vidjeti članak 6. stavak 4. Direktive 2011/92 i članak 24. stavak 1. Direktive 2010/75 u vezi s Prilogom IV. točkom 3. i Prilogom IV. točkom 5. Što se tiče ostalih prava sudjelovanja, vidjeti članak 6. stavak 3. i stavke 5. do 7. Direktive 2011/92 te članak 24. stavak 1. Direktive 2010/75 u vezi s Prilogom IV. točkom 3.

23 Vidjeti primjerice Odbor za praćenje usklađenosti, Utvrđenja i preporuke od 17. ožujka 2017., ACCC/C/2008/32 (dio II.) u pogledu usklađenosti Europske unije u kojima je Odbor za praćenje usklađenosti ustanovio da pravo Unije ne propisuje primjeren upravni ili sudski nadzor nad nezakonodavnim aktima o okolišu u skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a.

82. Primjena tog pristupa za tumačenje relevantnih odredbi Arhuške konvencije značila bi da članak 6. stavak 7. ili čak članak 6. u cjelini svima daje pravo sudjelovanja u odlučivanju o okolišu. U tom bi slučaju samo one osobe koje su obuhvaćene člankom 9. stavkom 2. kao „zainteresirana javnost" imale pristup pravosuđu. Nadalje, stvarno sudjelovanje prema članku 6. ne bi bilo bitno za područje primjene članka 9. stavka 2.: „javnost" u okviru članka 6. stavka 7. nikad ne bi dobila status „zainteresirane javnosti" u okviru članka 9. stavka 2. čak i kad bi u potpunosti sudjelovala u postupku odlučivanja o okolišu.

83. Podsjećam na to *da* se člankom 9. stavkom 2. izričito uređuje materijalna i postupovna zakonitost odluka koje podliježu postupku sudjelovanja iz članka 6., *da* se članak 9. stavak 2. primjenjuje samo na „zainteresiranu javnost" i *da* članak 9. stavak 3. ne uređuje zakonitost odluka koje podliježu postupku iz članka 6.[24]. Drugim riječima, smatrati da se člankom 6. jamče prava sudjelovanja „javnosti" općenito dovelo bi do situacije u kojoj Konvencija stvara prava sudjelovanja za „javnost" bez odgovarajućeg provedbenog mehanizma iz članka 9. Konvencije za takva prava.

84. Posljedično, postojale bi dvije kategorije sudionika u postupku odlučivanja pred upravnim tijelom u okviru Arhuške konvencije i prava Unije. Oni koji imaju prava koja se mogu ostvariti i oni koji ih nemaju. Potonja bi kategorija imala pravo podnošenja očitovanja i sudjelovanja. Međutim, u praktičnom smislu ne bi postojao provedbeni mehanizam za ta prava. Doduše, svatko mora krenuti od pretpostavke da se sva upravna tijela u državama članicama ponašaju besprijekorno. Međutim, pod pretpostavkom da neko od njih ne postupi na taj način, ništa ne bi sprečavalo takvo nesavršeno upravno tijelo da odmah odbaci sve zaprimljeno od „javnosti" koja ne čini „zainteresiranu javnost".

85. Takav koncept smatram neodrživim i u tom se pogledu slažem s Komisijinim stajalištem[25]. Prema Arhuškoj konvenciji i prije svega prema pravu Unije općenito[26] ili prema bilo kojem pravnom sustavu koji opravdava svoj naziv, *da bi postojalo pravo, mora postojati i pravni lijek*. Ako nema načina za provedbu odgovarajućih obveza druge stranke, u ovom slučaju tijela javne vlasti, prema definiciji ne postoji nikakvo pravo. Ono se može smatrati darom, uslugom ili čak dobročinstvom, ali ne i pravom. Stoga, ako pravo Unije ili u tom smislu međunarodna konvencija – čija je Europska unija stranka i koju ono prihvaća i provodi unutar pravnog poretka Unije – predviđa pravo, mora postojati pristup sudu radi ostvarivanja tog prava, bilo putem predmetnog instrumenta ili ako to nije moguće, na temelju članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)[27].

e) Samo „postupovna" zakonitost ili interes na temelju sudjelovanja?

86. Nedvojbeno, barem u teoriji, mogu postojati neka posredna stajališta kad je riječ o predmetnom dosegu pristupa sudu.

87. Kao prvo, što ako treba smatrati da „javnost" općenito u skladu s člankom 6. stavkom 7. ima pristup sudu samo u mjeri u kojoj je sudjelovala u postupku odlučivanja o okolišu? Mogu li takve osobe osigurati samo poštovanje svojih osobnih prava sudjelovanja, ali da im pritom ne bude dopušteno pobijati cjelokupnu posljedičnu odluku? Podredno, što ako bi mogli pobijati samo *postupovnu* a ne i *materijalnu* zakonitost odluka koje proizlaze iz postupka iz članka 6.?

24 Vidjeti *supra*, točke 48. do 50. ovog mišljenja.

25 Vidjeti *supra* točku 64. ovog mišljenja.

26 Vidjeti, u tom smislu, presude od 25. srpnja 2002., Unión de Pequeños Agricultores/Vijeće (C-50/00 P, EU:C:2002:462, t. 38. i 39.); od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 335.); i od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., (C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 61.).

27 Vidjeti, u tom smislu, presude od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 45. do 47. i navedenu sudsku praksu) i od 27. rujna 2017., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, t. 57. i 58. i navedena sudska praksa).

88. Takvi prijedlozi imaju čak i manje uporišta u tekstu i strukturi Arhuške konvencije. Oni bi doista doveli do umetanja, uz kategorije „javnosti" i „zainteresirane javnosti", treće kategorije „poluzainteresirane javnosti" (ili „postupovno zainteresirane javnosti").

89. Nadalje, ne vjerujem da su takva posredna stajališta zapravo moguća. U prvom scenariju, doseg sudskog nadzora „à la carte" u potpunosti bi ovisio o osobnom izboru podnositelja zahtjeva u upravnom stadiju [28]. Drugi scenarij temelji se na zamišljenoj (i u praksi jedva provedivoj) razlici između postupovne i materijalne zakonitosti odluka koje podliježu postupku iz članka 6. [29]. Međutim, prije svega, u samom članku 9. stavku 2. ne postoji takvo razlikovanje. Naime, članak 9. stavak 2. čak ni ne propisuje aktivnu procesnu legitimaciju za stranku koja se poziva samo na postupovnu nepravilnost pod uvjetom da je ustanovljeno da pobijana odluka ne bi bila različita bez tog nedostatka [30].

90. Kao drugo, kad bi članak 6. stavak 7. trebalo tumačiti na način da svatko tko zaista sudjeluje u postupku sudjelovanja javnosti postaje „zainteresirana javnost", takav bi zahtjev trebale primijeniti sve države stranke prilikom definiranja onoga što čini dovoljan interes ili povredu prava prema članku 9. stavku 2. za „zainteresiranu javnost" koju ne čine nevladine udruge. Drugim riječima, od država stranaka bi se tražilo da djeluju prema kriteriju „interes na temelju sudjelovanja" prema članku 9. stavku 2.

91. Međutim, to ne može biti slučaj. Članak 9. stavak 2. ostavlja znatan diskrecijski prostor strankama prilikom definiranja onoga što čini dovoljan interes ili povredu prava „zainteresirane javnosti" koja je različita od nevladinih udruga [31]. Nadalje, koncept interesa na temelju sudjelovanja ugrozio bi samu osnovu uvjeta za aktivnu procesnu legitimaciju iz članka 9. stavka 2. Ako bi svakom pojedincu bilo omogućeno sudjelovanje na temelju članka 6. stavka 7. i ako bi na taj način svaki pojedinac stekao aktivnu procesnu legitimaciju na temelju članka 9. stavka 2. zbog pukog sudjelovanja, članak 9. stavak 2. u bitnome bi se primjenjivao na *svakoga* i doveo bi do *actio popularis*. Ponovno navodim da je to ishod koji su autori Arhuške konvencije izričito odbili [32].

f) Međuzaključak

92. Iako nastojim potpuno poštovati duh i napore Arhuške konvencije u tome da se otvori postupak odlučivanja i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, jednostavno ne mogu prihvatiti ideju da se – na temelju teksta članka 6. stavka 7. izvučenog iz konteksta cijelog članka – prava na sudjelovanje javnosti iz članka 6. moraju dati svima. Taj se zaključak ne temelji samo na samoj odredbi nego, kao što to pokazuju prethodni pododjeljci mišljenja, na dvojbenim posljedicama koje bi takvo proširenje imalo na druge odredbe Arhuške konvencije, osobito na naknadno pitanje pristupa pravosuđu. Hvalevrijedan cilj odobravanja šireg pristupa u pitanjima okoliša ne smije se odvojiti od ukupne logike instrumenta i njegovih ograničenja.

93. S obzirom na prethodno navedeno, dolazim do zaključka da članak 6. stavak 7. Arhuške konvencije treba tumačiti na način da predviđa prava sudjelovanja za „javnost" samo pod uvjetom da ona čini „zainteresiranu javnost" te da se članak 9. stavak 2. jednako tako primjenjuje samo na „zainteresiranu javnost". Potonja odredba stoga ne sprečava isključenje prava na pristup pravosuđu za „javnost" općenito koju se u isto vrijeme ne smatra „zainteresiranom javnosti".

28 Doseg sudskog nadzora također bi mogao biti protivan prethodnoj sudskoj praksi Suda u ovom području u presudi od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 75. do 82.), u kojoj je Sud naveo da je ograničavanje dosega sudskog nadzora na razloge koji su već izneseni u upravnom stadiju nespojivo s najširim mogućim pristupom sudskom nadzoru u pitanjima okoliša.

29 O općim poteškoćama u razdvajanju i jasnom razlikovanju zahtjeva unutar jedne tužbe u pitanjima okoliša, analogijom vidjeti moje mišljenje u predmetu North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, EU:C:2017:781, t. 74. do 91.).

30 Vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 49. do 51.).

31 Presuda od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 38.)

32 Vidjeti *supra* točku 46. ovog mišljenja.

3. Šira prava koja daje nacionalno pravo

94. Što bi taj zaključak značio za situaciju prve tužiteljice, ako je se promatra *samo* s obzirom na Arhušku konvenciju, Direktivu 2010/75 i Direktivu 2011/92? Prva tužiteljica je fizička osoba, veterinarka po profesiji. Ona navodi da je zbog svoje profesije i prisege koju je položila kad je primljena u tu profesiju, osobno zabrinuta za dobrobit životinja. Međutim, to ne dovodi do interesa u okviru nacionalnog prava, što bi joj dalo status zainteresirane stranke.

95. U okviru prethodno navedenog tumačenja Arhuške konvencije, prva je tužiteljica pripadnica „javnosti" ali ne i „zainteresirane javnosti". Ona nema pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja o okolišu prema članku 6. Arhuške konvencije. Nadalje, ona očito nije pripadnica „zainteresirane javnosti" u okviru nacionalnog prava u smislu članka 9. stavka 2. Budući da nema prava sudjelovanja prema članku 6., država stranka nije joj obvezna zajamčiti prava na pristup sudu u skladu s člankom 9. stavkom 2. Članak 9. stavak 3. nije namijenjen tomu da obuhvati činjenja ili nečinjenja koja su već obuhvaćena člankom 9. stavkom 2. Stoga ni prema članku 9. stavku 3. ne postoji dodatna obveza. Direktive 2010/75 i 2011/92 ništa ne mijenjaju kad je riječ o tim zaključcima.

a) Pravo pristupa „javnosti" zajamčeno nacionalnim pravom

96. Međutim, ovaj slučaj zapravo ne prestaje ovdje. Podsjećam na to da, u skladu s nizozemskim pravom, pravo „javnosti" da sudjeluje u postupku odlučivanja zajamčeno nacionalnim pravom premašuje doseg članka 6. stavka 7. kako je prethodno protumačeno. Na temelju članka 3.12. stavka 5. Wabo-a, pravo na sudjelovanje u postupku odlučivanja primjenjuje se na *svakog pojedinca* bez razlike između „zainteresirane javnosti" i „javnosti". Na osnovi toga shvaćam da nacionalno pravo svakoj fizičkoj i pravnoj osobi daje pravo da potpuno sudjeluje u postupku sudjelovanja javnosti [33].

97. To otvara novo složeno pitanje. Protivi li se članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije, članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75 ili zapravo bilo kojoj drugoj odredbi prava Unije, isključenje prava na pristup pravosuđu za „javnost" u pogledu zakonitosti odluka koje podliježu postupku iz članka 6. u slučajevima u kojima su takva znatno šira prava sudjelovanja javnosti izričito dana toj skupini *u okviru nacionalnog prava*?

98. U skladu s člankom 3. stavkom 5., Arhuške konvencije, stranke mogu uvesti povoljnije odredbe u nacionalno pravo od onih predviđenih Konvencijom, kao što je to opsežnije sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja u okviru članka 6. Mogućnost da se nacionalnim pravom predvide dodatna prava također se odražava u brojnim posebnim odredbama Konvencije.

99. S obzirom na način tumačenja članka 6. Arhuške konvencije koji je predložen u prethodnom odjeljku u okviru kojeg su države stranke obvezne jamčiti potpuno sudjelovanje samo „zainteresiranoj javnosti" ali ne i „javnosti" općenito, čini se da nizozemsko pravo omogućuje šira prava za sudjelovanje javnosti od onih predviđenih Konvencijom. Međutim, ta je država članica tako postupila samo s obzirom na sudjelovanje javnosti prema članku 6., ali ne i u pogledu ikakvih naknadnih prava na pristup pravosuđu u okviru članka 9. stavka 2.

33 Kao što je naglašeno *supra* u točkama 9. i 10. ovog mišljenja.

b) Šira prava i doseg primjene Povelje

100. Na koji način takvu situaciju treba ocijeniti prema pravu Unije? Posebice, jesu li takve „povoljnije" nacionalne odredbe „obuhvaćene pravom Unije" u svrhu primjenjivosti Povelje? Je li u tom slučaju obvezno da je pristup sudu u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje omogućen pripadnicima „javnosti" općenito kako bi im se dalo pravno sredstvo za šire sudjelovanje zajamčeno nacionalnim pravom ali u okviru dosega zakonodavnog instrumenta prava Unije?

101. Da bi se odgovorilo na ta pitanja, potrebna je ocjena u dva stadija. Kao prvo, djeluje li država članica koja u pogledu određenog pitanja premašuje ono što je nužno i provodi radnju koja nije izričito predviđena pravom Unije u okviru dosega prava Unije i stoga „provod[i] pravo Unije" u smislu članka 51. stavka 1. Povelje? Kao drugo, je li u tom slučaju primjenjiv članak 47. prvi stavak Povelje jer su „prava i slobode zajamčeni pravom Unije" ugroženi?

102. Kao prvo, smatrati da su sporne „povoljnije" nacionalne odredbe obuhvaćene Poveljom s obzirom na njezin članak 51. stavak 1. bilo bi u skladu s doista prevladavajućim pristupom tom pitanju. Iako posebna nacionalna pravila (strogo gledano) nisu propisana pravom Unije, ona će se nalaziti unutar područja primjene prava Unije ako se njima provode šire i apstraktno određene odredbe prava Unije [34].

103. Do istih se zaključaka nedvojbeno *a fortiori* može doći u pogledu instrumenta kojim se jasno predviđa mogućnost da države članice premaše strogo određeni minimum te koji zapravo uključuje šira prava i sudjelovanje u svoj opći okvir, kao što je to u članku 3. stavku 5., članku 9. stavku 2. ili članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije.

104. Ako bi to zaista bio slučaj, tada bi prethodno navedena logika [35] u pogledu prava zajamčenih Arhuškom konvencijom također bila primjenjiva: ako postoji pravo, čak i ako ga ne daje pravo Unije nego država članica u okviru dosega prava Unije i u skladu s izričitom ovlasti da to učini, mora postojati pravni lijek za njegovu povredu.

105. To bi *a fortiori* trebao biti slučaj u pogledu tako osnovnog jamstva kao što je to pravo na djelotvoran pravni lijek i na pristup sudu u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje. Taj stavak doista pojedincima dodjeljuje pravo na koje se oni mogu pozvati [36]. Kao što to jasno proizlazi iz novije sudske prakse Suda, članak 47. Povelje ne čini samo ukras i dekoraciju nego samu srž i suštinu bilo kojeg sustava koji uređuje vladavina prava [37].

106. Međutim, u nedavnoj presudi (velikog vijeća) u predmetu TSN i AKT, Sud je ustanovio da država članica ne provodi pravo Unije u svrhu članka 51. stavka 1. Povelje kada usvaja nacionalne odredbe koje su obuhvaćene ovlastima koje su države članice zadržale na temelju odredbe prava Unije u skladu s kojom direktiva ne utječe na prava države članice da primijeni povoljnije odredbe [38].

34 Tako primjerice već u presudi od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), nacionalna pravila koja se odnose na oporezivanje dodatnim porezom u naknadnom poreznom razdoblju, kao sankcija za lažne porezne prijave iz prethodnog poreznog razdoblja, proglašena su „provedbom prava Unije" i to posebno obveza država članica da omoguće „pravilno prikupljanje poreza i sprečavanje utaje poreza". Vidjeti također primjerice presudu od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, t. 64. do 69.) ili od 13. lipnja 2017., Florescu i dr. (C-258/14, EU:C:2017:448, t. 48.).

35 Vidjeti *supra* točku 85. ovog mišljenja i tamo navedenu sudsku praksu.

36 Vidjeti primjerice nedavnu presudu od 29. srpnja 2019., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, t. 56. i navedena sudska praksa).

37 Vidjeti primjerice presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 120., 167. i navedena sudska praksa).

38 Presuda od 19. studenoga 2019., (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, osobito točke 49. do 51.)

107. Iz te se presude čini da je bitna mikroanaliza svakog pojedinačnog stajališta: „kada odredbe prava Unije u određenom području ne uređuju neki aspekt i ne nalažu nikakvu posebnu obvezu državama članicama u pogledu određene situacije, nacionalni propis koji država članica donese u vezi s tim aspektom nalazi se izvan područja primjene Povelje i predmetna situacija ne može se ocijeniti s obzirom na njezine odredbe [39].”

108. Ne mogu se posve složiti s odlukom u predmetu TSN i AKT na način da utvrdim da bi, za razliku od doista ustaljene sudske prakse Suda, predmeti iznenada i pomalo naglo ulazili i izlazili iz područja primjene prava Unije i stoga i Povelje kada bi ih se ocjenjivalo na temelju svake pojedine odredbe sekundarnog prava [40]. S istom logikom, brojni prošli predmeti u kojima nije postojala konkretna odredba prava Unije kojom se uređuje određeno sporno pitanje, nego su ti slučajevi i dalje bili u okviru dosega prava Unije i stoga primjenjivosti Povelje, odjednom više ne bi bili u okviru primjene Povelje [41]. Taj se pristup također razlikuje od novijih pravaca u sudskoj praksi u kojima su Povelja i njezina jamstva ostali primjenjivi, s obzirom na to da je priznato da nijedna konkretna odredba sekundarnog prava ne jamči posebno pravo koje bi se protivilo zakonodavnom rješenju iz nacionalnog prava [42].

109. Ipak mogu prihvatiti funkcionalnu logiku predmeta TSN i AKT. Sud je došao do zaključka iz točke 107. ovog mišljenja tek nakon što je razmotrio razinu usklađenosti u određenom području, prirodu nadležnosti Unije i najvažnije, nakon što je naveo da „povoljnije” nacionalne mjere ne smiju narušiti usklađenost prava Unije u spornom području [43].

110. Prema mojem mišljenju, krajnje pitanje u okviru takvog konteksta nije pitanje primjenjivosti Povelje (i dosega prava Unije) nego određivanje *posebnog prava koje bi bilo predviđeno pravom Unije* i koje bi onda dovelo do primjene zaštite iz članka 47. prvog stavka Povelje.

111. Kao drugo, to je razlog zbog kojeg – čak i ako možda ne ustrajemo strogo na činjenici da je svaki element sudjelovanja „javnosti” posve izvan područja primjene prava Unije – ostaje činjenica da u okviru prava Unije ne postoji zajamčeno pravo sudjelovanja za „javnost” koje bi se moglo izvršiti u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje. Stoga se pravu Unije doista ne protivi isključenje prava „javnosti” koja nije „zainteresirana javnost” na pristup pravosuđu. Međutim, to nije razlog zbog kojeg Povelja Unije *ne bi bila primjenjiva* na ovaj slučaj, nego je riječ o tome da pravo Unije prije svega ne predviđa takvo pravo na sudjelovanje „javnosti”. Ako *ne postoji pravo* ili sloboda koje jamči pravo Unije, ne postoji odgovarajuće pravo na pristup sudu prema članku 47. prvim stavkom Povelje kako bi se izvršilo nepostojeće pravo.

39 *Ibid*, t. 53.

40 Budući da se sve to odvija na vrlo nelogičan način: što rasprava postane konkretnija i određenija u suštini, to je veća vjerojatnost da predmet odjednom više neće „biti obuhvaćen područjem primjene prava Unije” dok postoji pretpostavka da sva povezana i strukturno apstraktna pitanja ostaju u tom području primjene. Praktično rečeno, to bi moglo dovesti do toga da se sve rasprave o meritumu premjeste u stadij utvrđivanja nadležnosti zbog čega bi se složena i detaljna ocjena o meritumu odjednom pretvorila u pitanje nadležnosti/dopuštenosti na samom kraju obrazloženja.

41 U kojima su apstraktni izrazi poput „pravilna naplata PDV-a” ili „financijska sredstva Unije” mogli otvoriti bilo koje pitanje u pogledu naplate PDV-a ili prijevare u vezi s financijskim sredstvima Unije u okviru prava Unije. Međutim, kad bi to bila odgovarajuća logika (i razina poopćavanja) onda je predmet TSN i AKT također čvrsto bio u okviru područja primjene prava Unije jer je „plaćeni godišnji odmor” na toj razini poopćavanja zasigurno predviđen primarnim i sekundarnim pravom Unije. Dalje o dosegu takve „provedbene logike” o području primjene Povelje, vidjeti moje mišljenje u predmetu Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650, t. 26. do 56.).

42 Vidjeti primjerice presudu od 13. lipnja 2019., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, t. 66. do 74.).

43 Presuda od 19. studenoga 2019., (C-609/17 i C-610/17, EU:C:2019:981, t. 47. do 51.)

112. Istina je da sam već naveo da ključna analiza u takvim slučajevima nije nužno *područje primjene* Povelje nego određivanje *prava* koje proizlazi iz *posebne odredbe* prava Unije [44]. Ako ne postoji takvo posebno pravo, čak i u slučaju u kojem će se područje primjene prava Unije tumačiti na tradicionalniji, širi način, pravo Unije u okviru svojeg područja primjene imat će malo ili neće uopće imati utjecaja jer je taj regulatorni prostor u području podijeljene nadležnosti ostavljen državama članicama. U takvom slučaju, nije riječ o tome da Sud iznenada gubi nadležnost, nego dolazi do zaključka da se pravu Unije ne protivi predmetno nacionalno pravo.

113. Ukratko, zbog svih tih razloga, odgovor koji predlažem u pogledu sukladnosti isključenja pripadnika „javnosti" koja nije „zainteresirana javnost" od pristupa pravosuđu u situaciji u kojoj su se tim pripadnicima javnosti dala *prava sudjelovanja na temelju nacionalnog prava* bio bi sljedeći.

114. Kao prvo, potpuna prava sudjelovanja u skladu s člankom 6. Arhuške konvencije jamče se samo za „zainteresiranu javnost". Takvo se pravo ne jamči „javnosti" na temelju te odredbe kao ni *a fortiori* na temelju bilo koje druge odredbe prava Unije, uključujući direktive 2011/92 i 2010/75.

115. Kao drugo, čak i ako takva situacija ne bi bila u području primjene prava Unije i stoga primjenjivosti Povelje, ostaje činjenica da u takvoj situaciji ne postoji pravo koje predviđa i jamči pravo Unije. Stoga je ostvarivanje prava predviđenih nacionalnim pravom pitanje nacionalnih jamstava (temeljnih prava). Pravu Unije ne protivi se takvo isključenje jer ono kao prvo ne zahtijeva proširenje na „javnost" općenito. Na nacionalnom pravu je da u takvim situacijama tim pravima pruži nacionalnu zaštitu.

116. Valja iznijeti konačnu primjedbu. Takav ishod nije spojiv samo s logikom složenog pravnog poretka i višeslojnog sustava zaštite temeljnih prava kakav je Europska unija nego i s ukupnim ciljevima Arhuške konvencije. Poticanje i promicanje sudjelovanja javnosti u pitanjima okoliša može se provesti na različite načine. Jedan od tih načina možda može biti određeni sustav sudjelovanja javnosti na više razina: kako bi se potaknulo sudjelovanje, u jednom se stadiju daje više od onoga što se traži Arhuškom konvencijom ali ne nužno i u naknadnim stadijima.

117. Ustrajanje u takvoj situaciji na poprilično apsolutističkom „sve ili ništa" zahtjevu – što znači da ako se u jednom stadiju dâ nešto dodatno [45] treba dati i sve ostalo – u konačnici bi imalo suprotan učinak glede ciljeva Arhuške konvencije. Doista, nijedno dobro djelo ne prolazi nekažnjeno. Na stranu sa zajedljivim komentarima, postoji velika vjerojatnost da bi brojne države članice odabrale „ništa" da im se ponudi takav izbor „sve ili ništa" u pogledu dodatnog. Međutim, teško da bi to bio ishod koji se nastoji ostvariti razumnim tumačenjem dosega (pravno izvršivih) obveza u okviru akta koji bi trebao poticati sudjelovanje javnosti u odlučivanju o okolišu.

c) Zaključak

118. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da se članak 6. Arhuške konvencije kao i članak 6. Direktive 2011/92 i članak 24. Direktive 2010/75 tumače na način da daju puna prava sudjelovanja samo „zainteresiranoj javnosti", u skladu sa značenjem iz tih akata, ali ne i „javnosti" općenito.

119. Članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije, članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 kao ni članak 47. Povelje u tom smislu, ne protive se tomu da se pripadnike „javnosti" koja ne čini „zainteresiranu javnost" isključi od pristupa sudu.

44 Vidjeti moje mišljenje u predmetu El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, t. 74. do 83.) i, kad je riječ o razini analize predmetnog prava, moje mišljenje u predmetu Dzivev (C-310/16, EU:C:2018:623, t. 70. do 80.).

45 Iako razlozi zbog kojih se to dodatno daje u pojedinom stadiju imaju regulatornog smisla, kao što je to naglašeno u točki 11. ovog mišljenja.

C. Uvjet prethodnog sudjelovanja

120. Svojim trećim do šestim pitanjem koja je primjereno razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije, članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75 uvjet u nacionalnom pravu, poput onog navedenog u članku 6:13 Awb-a, koji pristup „zainteresirane javnosti" pravosuđu uvjetuje prethodnim podnošenjem očitovanja u postupku sudjelovanja javnosti, osim ako se može opravdati da to nije učinjeno. Ako Sud niječno odgovori na to pitanje, sud koji je uputio zahtjev dalje pita protivi li se istim odredbama pravilo iz nacionalnog prava u skladu s kojim nacionalni sud tužbu pripadnika „zainteresirane javnosti" može proglasiti dopuštenom samo za one dijelove odluke protiv kojih su prigovori podneseni već u pripremnoj fazi. Naposljetku, svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li odgovor na ta pitanja drukčiji kad je riječ o „javnosti".

121. Zbog razloga koje ću navesti u ovom odjeljku, čini mi se da uvjet prethodnog sudjelovanja u upravnom postupku doista nije u skladu s pristupom pravosuđu koji se „zainteresiranoj javnosti" izravno jamči člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije. Međutim, u skladu s logikom i pristupom navedenim u prethodnom odjeljku, to ne vrijedi za „javnost" općenito.

1. Uvjet prethodnog sudjelovanja „zainteresirane javnosti"

122. Ne iznenađuje što tekst članka 9. stavka 2. ništa ne govori o uvjetu prethodnog sudjelovanja. Poput suda koji je uputio zahtjev i nizozemske vlade, smatram da pitanje postavljeno Sudu treba razlikovati od situacije koja je uređena člankom 9. stavkom 2. trećim podstavkom Konvencije. Ta se odredba odnosi na to da prije provedbe sudskog postupka treba iscrpiti upravna sredstva u slučajevima u kojima takav zahtjev postoji u skladu s nacionalnim pravom. Međutim, ta se odredba jasno odnosi na upravni nadzor, odnosno drugostupanjsku *upravnu* odluku. Ne odnosi se na pristup sudu [46].

123. Nadalje, nizozemska vlada naglašava činjenicu da članak 9. stavak 2. zahtijeva od stranaka Konvencije da osiguraju da članovi zainteresirane javnosti imaju pristup pravosuđu „u okviru svojeg domaćeg zakonodavstva". Na temelju tog pozivanja na okvir nacionalnog zakonodavstva, nizozemska vlada tvrdi da je u diskrecijskoj ovlasti država članica da utvrde uvjete aktivne procesne legitimacije poput one iz glavnog postupka.

124. Slažem se s tim prijedlogom općenito, ali uz jednu veliku napomenu: logično je da države članice određuju detaljne uvjete za aktivnu procesnu legitimaciju a da se pritom međutim ne oduzima ono što je već predviđeno samim člankom 9. stavkom 2.

125. Budući da ne postoje pravila Unije kojima se uređuje to pitanje, države članice imaju postupovnu autonomiju odrediti detaljna postupovna pravila kojim se uređuju radnje navedene u članku 9. stavku 2. [47]. Međutim, prilikom izvršavanja njihove postupovne autonomije, diskrecijska ocjena država članica ne podliježe samo (tradicionalnom) promatranju načela jednakosti i djelotvornosti. U posebnom kontekstu Arhuške konvencije, ciljem članka 9. stavka 2. dalje je ograničeno davanje „zainteresiranoj javnosti" širokog pristupa pravosuđu u okviru dosega Konvencije [48].

46 U nekim slučajevima, osobito kad je riječ o mješovitim sudovima, može se provesti rasprava o tome je li tijelo koje provodi nadzor „upravno" ili „sudsko". Međutim, to očito nije slučaj u ovom predmetu.

47 Vidjeti presudu od 27. lipnja 2013., Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, t. 35.) i od 18. listopada 2011., Boxus i dr. (C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, t. 52.).

48 Presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 58.) i od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 39.)

126. Komisija smatra da se članku 9. stavku 2. protivi uvjet prethodnog sudjelovanja. Ona to tumačenje temelji na cilju članka 9. stavka 2. kako je protumačen u predmetu Komisija/Njemačka [49] i u Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (u daljnjem tekstu: Djurgården) [50]. Nasuprot tomu, nizozemska vlada i Irska izvode suprotan zaključak iz te sudske prakse i u tu se svrhu pozivaju na presudu u predmetu Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (u daljnjem tekstu: Protect Natur) [51]. Stoga je nužno započeti raspravu o tom pitanju s detaljnom analizom te sudske prakse.

a) Djurgården, Komisija protiv Njemačke i Protect Natur

127. U predmetu Djurgården, tražio se pristanak za razvoj projekta koji bi mogao imati značajne učinke na okoliš. U skladu sa švedskim pravom, postupak u postupku sudjelovanja javnosti provodio je poseban sud nadležan u području okoliša. S obzirom na to, Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska) pitao je Sud može li se na temelju članka 11. Direktive 2011/92 smatrati da je pravo na postupak preispitivanja iscrpljeno već u postupku koji je doveo do donošenja odluke s obzirom na to da je taj postupak proveo sud ili je „zainteresirana javnost" još uvijek imala pravo pobijati tu odluku pred sudom.

128. Sud je odgovorio da zainteresirana javnost mora imati pristup postupku preispitivanja, neovisno o ulozi koju je mogla imati u ocjeni tog zahtjeva sudjelovanjem u postupku pred tim tijelom i izražavanjem svojeg stajališta [52]. Sud je iznio dva razloga za taj zaključak: kao prvo, pravo na pristup postupku preispitivanja u smislu članka 11. Direktive 2011/92 ne ovisi o tomu je li tijelo koje je donijelo spornu odluku ili akt upravno tijelo ili sud. Kao drugo, sudjelovanje u postupku odlučivanja o okolišu pod uvjetima navedenima u Direktivi 2011/92 je „odvojeno i ima različitu svrhu od pravnog preispitivanja, s obzirom na to da potonje može, ako je to prikladno, biti usmjereno protiv odluke donesene na kraju tog postupka. Prema tome, sudjelovanje u postupku odlučivanja ne utječe na uvjete za pristupanje postupku preispitivanja" [53].

129. Predmet Komisija/Njemačka među ostalim se odnosio na postupovno pravilo u njemačkom pravu koje je ograničilo zahtjeve koji se mogu iznijeti u prilog sudskom postupku protiv upravne odluke koja je obuhvaćena dosegom članka 11. Direktive 2011/92 i članka 25. Direktive 2010/75 na prigovore koji su *već* izneseni u upravnom postupku [54].

130. Sud je smatrao da je to pravilo protivno članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75. Sud je istaknuo da te odredbe ne predviđaju nikakvo ograničenje razloga na koje se može osloniti u prilog tužbi podnesenoj u skladu s tim odredbama i podsjetio na njihov cilj osiguravanja širokog pristupa pravosuđu u području zaštite okoliša [55]. Kad je riječ o predmetnim nacionalnim odredbama, Sud je naveo da se njima određuju posebni uvjeti kojima se ograničava sudsko preispitivanje a koji nisu bili predviđeni člankom 11. Direktive 2011/92 ili člankom 25. Direktive 2010/75 [56].

49 Presuda od 15. listopada 2015., (C-137/14, EU:C:2015:683)
50 Presuda od 15. listopada 2009., (C-263/08, EU:C:2009:631)
51 Presuda od 20. prosinca 2017., (C-664/15, EU:C:2017:987)
52 Presuda od 15. listopada 2009., (C-263/08, EU:C:2009:631, t. 39.).
53 *Ibid*, t. 38.
54 Presuda od 15. listopada 2015., (C-137/14, EU:C:2015:683)
55 *Ibid*, t. 76. i 77.
56 *Ibid*, t. 78.

131. U odgovoru na argument koji su iznijele njemačka i austrijska vlada, Sud je dalje dodao da se takvo ograničenje ne može opravdati pozivanjem na učinkovitost upravnih postupaka. Njemačka i austrijska vlada su u bitnome tvrdile da je, u skladu s člankom 11. Direktive 2011/92 i člankom 25. Direktive 2010/75, u okviru postupovne autonomije država članica da određuju detaljna postupovna pravila kojima se uređuju radnje navedene u tim odredbama [57].

132. Sud je ipak odbio te argumente i naveo da „iako je točno da to što su razlozi izneseni prvi put u sudskom postupku može predstavljati prepreku – u određenim slučajevima – urednom odvijanju tog postupka, dovoljno je napomenuti da se sâm cilj koji slijede članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 sastoji ne samo u tome da se osigura što širi mogući pristup stranke sudskom nadzoru, već također u tome da se omogući da taj nadzor u cijelosti obuhvati zakonitost pobijane odluke kako meritorno tako i postupovno" [58]. Sud je dodao da nacionalni zakonodavac ipak može propisati posebna postupovna pravila, poput pravila o nedopuštenosti argumenta iznesenog uz zlouporabu prava ili u zloj vjeri, koja predstavljaju mehanizme prikladne za osiguranje učinkovitosti sudskog postupka [59].

133. Naposljetku, predmet Protect Natur [60] odnosio se na pravilo u austrijskom pravu koje je sadržavalo uvjet prethodnog sudjelovanja. Konkretnije, predmetno postupovno pravilo propisivalo je vremensko ograničenje za udruge za zaštitu okoliša, u skladu s kojim su takve udruge izgubile status stranke u upravnom postupku i stoga nisu mogle podnijeti tužbu protiv odluke koja je proizašla iz takvog postupka ako nisu podnijele prigovore u vremenskim okvirima iz upravnog postupka. Međutim, treba primijetiti da se slučaj odnosio na spojivost tog pravila s člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije u vezi s javnim postupcima koji su obuhvaćeni Direktivom 2000/60/EZ [61] a ne s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije i javnim postupcima koji su obuhvaćeni člankom 6. te konvencije.

134. Sud je ustanovio da je u postupovnoj autonomiji država članica da odrede predmetno nacionalno pravilo. Sud je to utvrđenje temeljio na tekstu članka 9. stavka 3. koji izričito predviđa da postupci ocjene koji čine predmet te odredbe mogu podlijegati „kriterijima" u nacionalnom pravu. U skladu sa stajalištem Suda, iz toga proizlazi da države članice u kontekstu diskrecijske ocjene koju imaju u tom pogledu načelno mogu uspostaviti postupovna pravila kojima se određuju uvjeti koji moraju biti ispunjeni kako bi se vodili takvi postupci ocjene [62]. Stoga spojivost takvog pravila ovisi o tome je li ono u skladu s pravom na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. Povelje koje odgovara načelu djelotvornosti i uvjetima za ograničenja tog prava iz članka 52. stavka 1. Povelje [63].

135. Poput Komisije i suda koji je uputio zahtjev, ne smatram da je utvrđenje Suda iz predmeta Protect Natur primjenjivo u kontekstu članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije. Stavak 3. članka 9. razlikuje se od stavka 2. u nekoliko aspekata. Stavak 3. članka 9. ima širi osobni doseg primjene i obuhvaća širi opseg akata i odluka nego stavak 2. Još važnije, članak 9. stavak 3. daje više fleksibilnosti strankama u vezi s uvjetima za aktivnu procesnu legitimaciju jer im izričito dopušta da odrede „kriterije" u nacionalnom pravu. Potonja činjenica uistinu je bila osnova obrazloženja Suda.

136. Kad je riječ o drugim dvjema presudama, Djurgården i Komisija/Njemačka, ne smatram da ta sudska praksa daje konkretan odgovor na pitanje iz ovog slučaja. Međutim, moram priznati da je ukupan smjer te sudske prakse poprilično jasan. Iz te sudske prakse izvlačim tri zaključka koji su doista relevantni za ovaj slučaj.

57 *Ibid*, t. 71. do 74.

58 *Ibid*, t. 80.

59 *Ibid*, t. 81.

60 Presuda od 20. prosinca 2017. (C 664/15, EU:C:2017:987).

61 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

62 Presuda od 20. prosinca 2017., Protect Nature (C 664/15, EU:C:2017:987, t. 86).

63 *Ibid*, t. 87. i 90.

137. Kao prvo, s gledišta Suda, upravno odlučivanje o okolišnim pitanjima i njihovoj (potencijalnoj) naknadnoj sudskoj ocjeni dva su različita postupka. Logično, oba postupka imaju isti predmet ali treba ih razdvojiti. Kao drugo, članak 9. stavak 2. jamči neovisno i samostalno pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša za zainteresiranu javnost. Sud prihvaća određeni stupanj povezanosti s postupkom sudjelovanja javnosti ali ne i uvjetovanje. Kao treće, nacionalni uvjeti koji mogu biti razumno određeni prenošenjem članka 9. stavka 2. te koji stoga određuju kriterije za pristup sudu, ne mogu sâm pristup lišiti sadržaja.

b) Uvjet prethodnog sudjelovanja i opravdano nesudjelovanje: što je pravilo a što iznimka

138. Prema mojem mišljenju, uvjet iz nizozemskog prava da aktivna procesna legitimacija na temelju članka 9. stavka 2. od „zainteresirane javnosti" zahtijeva da je također sudjelovala u postupku sudjelovanja javnosti u skladu s člankom 6. nije spojiv s prvonavedenom odredbom. Jednostavnije rečeno, takvo nacionalno pravilo ovisi o daljnjem uvjetu o aktivnoj procesnoj legitimaciji koji nije prisutan u tekstu niti je spojiv s duhom članka 9. stavka 2.

139. Iako u potpunosti priznajem ovlast država članica da određuju pravila za primjenu članka 9. stavka 2., postoje različiti kriteriji. Kriterij prethodnog sudjelovanja nalazi se u srži onoga što bi se trebalo neovisno i izravno jamčiti člankom 9. stavkom 2.: ako je osoba pripadnik „zainteresirane javnosti" i ima „dovoljan interes ili, kao druga mogućnost, […] dokaž[e] povredu prava", treba joj zajamčiti pristup sudu. Nasuprot tomu, zahtjev za „sudjelovanje te osobe u prethodnom postupku sudjelovanja javnosti" po svojoj prirodi nije uvjet koji bi se razumno moglo uključiti u točke (a) ili (b) članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije. Zbog praktičnih razloga prije je riječ o umetanju nove točke (c) u tu odredbu.

140. Takav uvjet doista nije u skladu sa zaključcima koji proizlaze iz sudske prakse iznesene u prethodnom odjeljku. Uvođenjem takvog pravila, upravni i sudski stadij doista je postao jedan paket: pristup drugom uvjetovan je sudjelovanjem u prvom. Nadalje, priroda i utjecaj kriterija nije samo postupovna konkretizacija članka 9. stavka 2. nego doista dovodi do toga da se odvaja ono što se neovisno jamči člankom 9. stavkom 2.

141. Taj je zaključak dalje naglašen kad je riječ o praktičnim posljedicama koje bi provedba takvog pravila mogla imati na dvije vrste „zainteresirane javnosti": nevladine udruge, s jedne strane, i druge osobe, osobito fizičke, s druge strane.

142. S jedne strane, kad je riječ o nevladinim udrugama, iz članka 9. stavka 2. slijedi da će se smatrati da svaka nevladina udruga koja ispunjava zahtjeve iz članka 2. stavka 5. – odnosno da je se u okviru nacionalnog prava prizna kao nevladinu udrugu koja promiče zaštitu okoliša i koja stoga pripada „zainteresiranoj javnosti" – ispunjava uvjet dovoljnog interesa ili povrede prava. Tako se nevladinim udrugama automatski daje aktivna procesna legitimacija u skladu s člankom 9. stavkom 2. jednom kada ispune uvjet pripadanja „zainteresiranoj javnosti"[64]. To je razmatranje dalje potkrijepljeno utvrđenjem Suda da istovjetna odredba iz članka 11. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 2011/92 izravno utječe na nevladine udruge koje pripadaju „zainteresiranoj javnosti" što znači da ta odredba određuje pravilo koje je precizno i ne podliježe drugim uvjetima[65].

64 Vidjeti u istom smislu mišljenje nezavisne odvjetnice Sharpston u predmetu Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:421, t. 42. do 44. i 57.) i Vodič za provedbu, str. 195.

65 Presuda od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 55. do 57.)

143. S obzirom na tu činjenicu i cilj osiguranja širokog pristupa ocjeni, uvjet prethodnog sudjelovanja u pripremnom stadiju narušava automatsku aktivnu procesnu legitimaciju koju članak 9. stavak 2. daje nevladinim udrugama koje pripadaju „zainteresiranoj javnosti". Takav uvjet u praktičnom smislu zahtijeva da sve takve nevladine udruge sudjeluju u svim javnim postupcima u Nizozemskoj u skladu sa značenjem iz članka 6. Arhuške konvencije kako bi se osiguralo njihovo pravo da odluke koje se donose u takvim postupcima naknadno pobijaju pred sudom. Uvjet prethodnog sudjelovanja stoga se protivi samom cilju da se nevladinim udrugama koje pripadaju „zainteresiranoj javnosti" daju povlaštena prava aktivne procesne legitimacije [66].

144. S druge strane, slična pitanja također proizlaze u pogledu drugih pripadnika „zainteresirane javnosti" iako iz pomalo drukčijih razloga. Kad je riječ o toj skupini, članak 9. stavak 2. doista ostavlja značajan diskrecijski prostor strankama prilikom definiranja onoga što čini dovoljan interes ili povredu prava [67]. Međutim, čak i kad je riječ o toj kategoriji osoba, što se tiče utjecaja uvjeta prethodnog sudjelovanja, on znatno premašuje ono što bi se moglo razumno uključiti u nacionalnu provedbu tih pojmova.

145. Mogao bi se uzeti primjer fizičke osobe koja je vlasnik kuće koja se nalazi uz mjesto predloženog svinjogojstva. Pravično je pretpostaviti da će, neovisno o načinu na koji su pojmovi „dovoljan interes" ili „povreda prava" implementirani u nacionalno pravo, na takvu osobu utjecati takva predložena djelatnost u području okoliša te da bi ona trebala imati pristup sudu želi li pobijati dozvolu u skladu s člankom 9. stavkom 2. Međutim, kako bi to učinila, mora li ta osoba također uvijek sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti? Čak i ako ta osoba nije tu djelatnost, kako je ona prvotno predložena, smatrala problematičnom te nije smatrala da za to postoji potreba? Ili što ako nije podnijela očitovanja jer su njezina stajališta već iznijeli drugi koji su sudjelovali u postupku odlučivanja? Što ako su pripadnici „zainteresirane javnosti" postali svjesni nacrta odluke tek nakon isteka roka za podnošenje očitovanja?

146. Na sličan način kao i nevladine udruge, trebaju li i svi pripadnici „zainteresirane javnosti" biti obvezni formalno se registrirati ili čak i sudjelovati u postupku sudjelovanja javnosti čak i ako u toj fazi smatraju da nemaju ništa korisno za reći? Trebaju li jednostavno na to biti prisiljeni iz opreza kako ne bi izgubili svoje pravo na pristup sudu koje se uostalom neovisno jamči člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije [68]?

147. U tom je pogledu sud koji je uputio zahtjev naveo – te je nizozemska vlada dalje objasnila na raspravi – iznimke od obveze prethodnog sudjelovanja koje su predviđene nizozemskim pravom: uvjet prethodnog sudjelovanja ne primjenjuje se ako se može opravdati što „zainteresirana javnost" nije podnijela nikakva očitovanja [69].

148. Postojanje tih iznimaka zasigurno umanjuje problem. Međutim, ono ne rješava uistinu strukturno pitanje pristupa sudu u području okoliša koje je člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije određeno kao pravno pitanje koje podliježe uvjetu koji po svojoj prirodi znatno premašuje običnu provedbu te odredbe. Nadalje, ono dodaje sloj diskrecije i (ne)predvidljivosti: koji su slučajevi oni u kojima će se jamčiti izuzeće? Nizozemska je vlada na raspravi potvrdila da se određivanje „opravdanog nesudjelovanja" u postupku sudjelovanja javnosti u potpunosti temelji na sudskoj praksi (koja je po svojoj prirodi kazuistička) te da sama vlada može dati samo nekoliko usporednih primjera toga kad je moguće primijeniti to izuzeće.

66 Vidjeti u istom smislu Odbor za praćenje usklađenosti, Utvrđenja i preporuke od 29. lipnja 2012., Češka Republika (ACCC/C/2010/50, t. 78.).

67 Presuda od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 38.)

68 Također vidjeti Priručnik za provedbu, str. 195., u kojem se navodi da kad je riječ o pripadnicima „zainteresirane javnosti" koji nisu nevladine udruge, „moglo bi biti prestrogo tražiti da će se [u skladu s člankom 9. stavkom 2.] pristup zajamčiti samo osobama koje sudjeluju u postupku odlučivanja".

69 Naglašeno *supra* u točki 18. ovog mišljenja.

149. Sve ovo samo naglašava pravu prirodu ukupnih teškoća i posljedica pravila prethodnog sudjelovanja: ono samo preokreće logiku na kojoj se temelji članak 9. stavak 2. Kao što je to Sud već utvrdio, za one koji ispunjavaju kriterije u okviru te odredbe, pristup je pravilo od kojeg je moguće razumno odrediti iznimke[70]. Prema nizozemskom pravu, za one koji nisu sudjelovali u postupku sudjelovanja javnosti, nepostojanje pristupa je pravilo – čak i ako su ispunjeni svi kriteriji iz članka 9. stavka 2. – od kojeg je moguće dopustiti iznimke. Prema tome, osim ako se u praksi ne mogu postaviti široke iznimke koje bi zapravo preokrenule pravilo[71], struktura nije u skladu s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije.

150. Stoga zaključujem da se članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije, članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75 protivi uvjet prethodnog sudjelovanja u postupku sudjelovanja javnosti za „zainteresiranu javnost" kako bi ona mogla imati pristup postupku ocjene pred sudom u skladu sa značenjem iz tih akata.

151. S obzirom na taj zaključak, ne postoji potreba za tim da se odvojeno ocijeni četvrto pitanje nacionalnog suda. Štoviše i u svakom slučaju, s obzirom na to da nijedan od četiriju tužitelja nije podnio ikakva očitovanja u postupku sudjelovanja javnosti, poprilično je nejasno kako bi na njih prema definiciji moglo utjecati nacionalno pravilo u kojem se navodi da nacionalni sud tužbu može proglasiti dopuštenom samo za one *dijelove odluke* protiv kojih su u pripremnom stadiju podneseni prigovori. Čini se da je ta dimenzija četvrtog pitanja stoga potpuno hipotetska u kontekstu ovog slučaja.

152. Naposljetku, u pogledu odgovora koji je prethodno predložen na drugo pitanje nacionalnog suda, ista logika koja je je tamo opisana primjenjiva je na šesto pitanje. Prava „javnosti" općenito koja nije dio „zainteresirane javnosti" u smislu članka 9. stavka 2. pitanje su nacionalnog prava. Stoga se pravu Unije ne protivi uvjet prethodnog sudjelovanja koji je nacionalnim pravom primjenjiv samo na „javnost".

V. Zaključak

153. Predlažem Sudu da na pitanja koja mu je u zahtjevu za prethodnu odluku uputio Rechtbank Limburg (Okružni sud, Limburg, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 6. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (Arhuška konvencija), članak 6. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92/EU i članak 24. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) daju potpuna prava sudjelovanja samo „zainteresiranoj javnosti" u skladu sa značenjem iz tih akata, ali ne i „javnosti" općenito.

2. Članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije, članku 11. Direktive 2011/92, članku 25. Direktive 2010/75, kao i članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, ne protivi se isključenje „javnosti" koja ne čini „zainteresiranu javnost" od pristupa sudu u skladu sa značenjem iz tih akata.

70 Vidjeti osobito presudu od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C 137/14, EU:C:2015:683, t. 80. do 81.), o kojoj se prethodno govorilo u točkama 129. do 132.

71 Moram priznati da su neke od iznimaka koje je nizozemska vlada istaknula na raspravi poprilično dalekosežne. Međutim, da je to doista slučaj u sudskoj praksi i ako se na stranu stavi pitanje predvidljivosti, kakvog smisla onda ima da to pravilo uopće postoji?

3. Članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije, članku 11. Direktive 2011/92 i članku 25. Direktive 2010/75 protivi se uvjet iz nacionalnog prava koji pravo pristupa pravosuđu za „zainteresiranu javnost" u skladu sa značenjem iz tih akata uvjetuje prethodnim sudjelovanjem u postupcima koji su uređeni člankom 6. Arhuške konvencije, člankom 6. Direktive 2011/92 i člankom 24. Direktive 2010/75.