Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINA,
predstavljeni 13. julija 2023[1]

Zadeva C-252/22

Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD
proti
Consiliul Județean Suceava,
Președintele Consiliului Județean Suceava,
Agenția pentru Protecția Mediului Bacău,
Consiliul Local al Comunei Pojorâta,
ob udeležbi
QP

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Curtea de Apel Târgu-Mureş (pritožbeno sodišče v Târgu Mureşu, Romunija))

„Predhodno odločanje – Okolje – Aarhuška konvencija – Člen 2, točka 4 – Pojem ‚javnost' – Dostop do pravnega varstva – Člen 9(3) – Civilno poklicno združenje odvetnikov – Priznanje procesnega upravičenja za spore, ki izhajajo iz izvajanja poklicne dejavnosti – Civilno poklicno združenje odvetnikov, ki izpodbija upravne ukrepe glede gradnje odlagališča – Neobstoj kršitve pravic ali pravnih interesov – Pojem ne pretirano dragega postopka"

1. Aarhuško konvencijo[2] je nekdanji generalni sekretar Združenih narodov Kofi Annan opisal kot „najambicioznejši podvig na področju okoljske demokracije, izveden pod okriljem Združenih narodov".[3] Po besedah njenih avtorjev je ta konvencija „več kot okoljski sporazum", saj „obravnava temeljne vidike človekovih pravic in demokracije, vključno s preglednostjo vlade ter njeno odzivnostjo in odgovornostjo do družbe".[4] Ta izjava, kot je opozorjeno v akademski literaturi, prispeva k „veliki pripovedi o tem, kako je treba konvencijo razlagati in razumeti".[5]

2. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe Curtea de Apel Târgu Mureş (pritožbeno sodišče v Târgu Mureşe, Romunija) prosi za smernice glede pravne sposobnosti in procesnega upravičenja civilnega poklicnega združenja odvetnikov, ki na okoljskem področju zahteva dostop

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 Konvencija o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bila sklenjena 25. junija 1998 v Aarhusu, veljati pa je začela 30. oktobra 2001. Vse države članice so pogodbenice navedene konvencije. V imenu Evropske skupnosti je bila odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

3 Izjava nekdanjega generalnega sekretarja Združenih narodov Kofija Annana na prvem sestanku pogodbenic, Lucca, Italija, od 21. do 23. oktobra 2002 (v nadaljevanju: prvi sestanek pogodbenic).

4 Deklaracija iz Lucce, sprejeta na prvem sestanku pogodbenic, dodatek, ECE/MP. PP/2/Add. 1, 2. april 2004.

5 Barritt, E., *The Foundations of the Aarhus Convention*, Hart Publishing, 2020, London, str. 12.

do pravnega varstva, da bi branilo interese svojih članov in splošni interes. Predložena vprašanja pozivajo Sodišče, da še enkrat preuči postopkovna pravila, ki jih smejo države članice določiti za člane „javnosti“, da bi ti lahko vložili tožbo na podlagi okoljske zakonodaje Unije, z vidika obveznosti držav članic, da zagotovijo učinkovito varstvo okolja.

I. Pravni okvir

Aarhuška konvencija

3. Člen 2 Aarhuške konvencije, naslovljen „Pomen izrazov“, v točki 4 določa, da „javnost“ pomeni „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine“.

4. Člen 9 Aarhuške konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, v odstavkih 2, 3 in 4 določa:

„2. Pogodbenica v okviru svoje notranje zakonodaje zagotovi, da imajo člani vključene javnosti,

(a) ki imajo zadosten interes

oziroma

(b) ki trdijo, da je bila kršena njihova pravica, če se to zahteva kot pogoj po upravnem postopkovnem pravu pogodbenice;

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, določenim z zakonom, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb 6. člena, in kadar je to predvideno po notranjem pravu in brez vpliva na tretji odstavek tega člena, tudi drugih ustreznih določb te konvencije.

Kaj sta zadosten interes in kršitev pravice, se določi v skladu z zahtevami notranjega prava in skladno s ciljem te konvencije, da se s to konvencijo daje vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva. V ta namen se za pododstavek (a) tega odstavka šteje za zadosten tudi interes vsake nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz odstavka 5 člena 2. Za take organizacije se tudi šteje, da imajo pravice, ki se lahko kršijo v smislu pododstavka (b) tega odstavka.

[…]

3. Poleg tega in brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena mora pogodbenica zagotoviti, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami njenega notranjega prava, ki se nanaša na okolje.

4. Poleg tega in brez vpliva na prvi odstavek tega člena morajo postopki iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta primerna, in biti morajo pošteni, pravični, pravočasni in ne pretirano dragi. […]“.

Pravo Evropske unije

5. Člen 8 Direktive Sveta 1999/31/ES,[6] naslovljen „Pogoji za dovoljenje“, v odstavku (a)(i) določa:

„Države članice sprejmejo ukrepe:

(a) da pristojni organ ne izda dovoljenja za odlagališče, če ni zagotovljeno:

(i) da, brez vpliva na člen 3(4) in (5), projekt odlagališča izpolnjuje vse ustrezne zahteve te direktive, vključno s prilogami“.

Romunsko pravo

Zakon št. 51/1995 o ureditvi in opravljanju odvetniškega poklica

6. Člen 5(5) Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat (zakon št. 51/1995 o ureditvi in opravljanju odvetniškega poklica v nadaljevanju: zakon št. 51/1995), določa:

„Civilno poklicno združenje je sestavljeno iz dveh ali več stalnih odvetnikov. V civilnem poklicnem združenju lahko svoj poklic opravljajo tudi sodelujoči ali zaposleni odvetniki. […]“.

Statut odvetniškega poklica

7. Člen 196(3) Statutul profesiei de avocat din 3 decembrie 2011 (statut odvetniškega poklica z dne 3. decembra 2011), ki ga je sprejela Uniunea Națională a Barourilor din România (nacionalna zveza odvetniških zbornic Romunije), določa:

„(3) Za spore, ki izhajajo iz opravljanja poklicne dejavnosti, lahko civilno poklicno združenje nastopa v sodnem postopku kot tožeča ali tožena stranka, tudi če nima pravne osebnosti.“

Zakon št. 554/2004 o upravnem sporu

8. Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 (zakon št. 554/2004 o upravnem sporu) v členu 1(1) in (2) določa:

„(1) Kdor meni, da je javni organ z upravnim aktom ali s tem, da v zakonsko določenem roku ni obravnaval njegove zahteve, kršil njegovo pravico ali pravni interes, lahko pri pristojnem upravnem sodišču vloži tožbo za odpravo akta, priznanje navedene pravice ali pravnega interesa ter povrnitev nastale škode. Pravni interes je lahko zaseben ali javen.

(2) Oseba, katere pravice ali pravni interesi so bili oškodovani zaradi posamičnega upravnega akta, naslovljenega na drug subjekt, se lahko obrne na upravno sodišče.“

[6] Direktiva Sveta z dne 26. aprila 1999 o odlagališčih odpadkov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 4, str. 228, in popravek v UL 2021, L 146, str. 78).

9. Člen 2(1)(p), (r) in (s) zakona št. 554/2004 o upravnem sporu določa:

„(1) Za namene tega zakona imajo pojmi in izrazi v nadaljevanju ta pomen:

(p) zasebni pravni interes – možnost zahtevati določeno ravnanje glede na uresničevanje prihodnje in predvidljive vnaprej določene subjektivne pravice;

(r) javni pravni interes – interes, ki se nanaša na pravno ureditev in ustavno demokracijo, jamstvo pravic, temeljne svobode in obveznosti državljanov, zadovoljevanje potreb skupnosti, izvajanje pooblastil javnih organov;

(s) zainteresirane družbene organizacije – nevladne strukture, sindikati, združenja, fundacije in podobno, katerih namen je varovati pravice različnih kategorij državljanov ali, če je primerno, dobro delovanje javnih upravnih služb“.

10. Člen 8(1a) zakona št. 554/2004 o upravnem sporu določa:

„Fizične osebe in pravne osebe zasebnega prava lahko vložijo tožbe za varstvo javnega pravnega interesa samo podredno, če je bilo oškodovanje javnega pravnega interesa logično povezano s kršitvijo subjektivne pravice ali zasebnega pravnega interesa.“

Izredna uredba vlade št. 195/2005 o varstvu okolja

11. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 195/2005 privind protecția mediului (izredna uredba vlade št. 195/2005 o varstvu okolja, v nadaljevanju: OUG št. 195/2005) v členu 5(d) določa:

„Država vsakomur priznava pravico do ‚zdravega in ekološko uravnoteženega okolja‘ ter v ta namen zagotavlja:

(d) pravico, da se v okoljskih zadevah ne glede na to, ali je nastala škoda, neposredno ali prek organizacij za varstvo okolja obrne na upravne in/ali pravosodne organe, odvisno od primera.“

12. Člen 20 OUG št. 195/2005 v odstavkih 5 in 6 določa:

„(5) Javnost do pravnega varstva dostopa v skladu z veljavnimi predpisi.

(6) Nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja, imajo pravico do pravnega sredstva v okoljskih zadevah in procesno upravičenje v sporih v okoljskih zadevah.“

II. Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

13. Tožeča stranka je civilno poklicno združenje odvetnikov. Pri Tribunalul Cluj (regionalno sodišče, Cluj, Romunija) je vložila tožbo zoper tožene lokalne organe, s katero je predlagala, prvič, razglasitev ničnosti upravnih odločb glede odobritve načrta rabe zemljišča in gradbenega dovoljenja v zvezi z odlagališčem v Pojorâti (v nadaljevanju: odlagališče) (v nadaljevanju: izpodbijani upravni akti), in drugič, rušenje odlagališča.

14. Tožeča stranka je zatrjevala procesno upravičenje s sklicevanjem na interes treh odvetnikov, ki sestavljajo navedeno združenje. Ta interes je v bistvu predstavljalo to, kar je tožeča stranka označila za „močan vpliv“ odlagališča na njene člane zaradi občutkov osuplosti, ki jih je vzbudilo. Tožeča stranka je trdila, da ravna tudi za zaščito splošnega interesa pokrajine Bukovina in njenega prebivalstva. Navedla je, da so njeni člani uporabili pravna sredstva, ki so jim na voljo po zaslugi njihovega poklica, da bi zaščitili okolje in zdravje ljudi. Kar zadeva vsebino tožbe, je tožeča stranka navedla več trditev glede nezakonitosti izpodbijanih upravnih aktov.

15. Tožene stranke so ugovarjale, da tožeča stranka nima ne sposobnosti biti stranka ne procesnega upravičenja. Glede vsebine tožbe so trdile, da so bile pri gradnji odlagališča upoštevane vse tehnične zahteve iz Direktive 1999/31.

16. Tribunalul Cluj (okrožno sodišče v Cluju) je v sodbi z dne 7. februarja 2019 menilo, da bi civilno poklicno združenje odvetnikov, ker ima po nacionalni zakonodaji pravno sposobnost, moralo imeti tudi sposobnost biti stranka. Zato je zavrnilo ugovor, da združenje nima sposobnosti biti stranka v postopku. Po drugi strani je sprejelo ugovor, da združenje nima procesnega upravičenja in pravnega interesa. Natančneje, štelo je, da se v skladu s členom 8(1a) zakona št. 554/2004 o upravnem sporu tožeča stranka lahko sklicuje na javni interes samo podredno, kadar je oškodovanje javnega pravnega interesa posledica kršitve pravice ali zasebnega pravnega interesa. Štelo je, da je v okviru OUG št. 195/2005, ki ureja dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, treba razlikovati med okoljevarstvenimi nevladnimi organizacijami in vsemi drugimi osebami. Namreč, v nasprotju z okoljevarstvenimi nevladnimi organizacijami, ki imajo procesno upravičenje v okoljskih sporih, morajo vse druge osebe tako kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari upoštevati splošna pravila o procesnem upravičenju, ki je odvisna od dokaza o kršitvi pravice ali zasebnega pravnega interesa. Ker je tožeča stranka sprožila „objektivni“ spor, tj. spor, katerega namen je varstvo javnega interesa, ne da bi se sklicevala na kršitev pravice ali zasebnega pravnega interesa, je Tribunalul Cluj (okrožno sodišče v Cluju) sklenilo, da tožeča stranka nima procesnega upravičenja.

17. Tožeča stranka in Consiliul Județean Suceava (svet okrožja Suceava) sta sodbo Tribunalul Cluj (okrožno sodišče v Cluju) izpodbijala pred Curtea de Apel Cluj (pritožbeno sodišče v Cluju, Romunija). To je s sklepom št. 1195 z dne 26. septembra 2019 zavrnilo nasprotno pritožbo, ki jo je vložil Consiliul Județean Suceava (svet okrožja Suceava), in ugodilo pritožbi tožeče stranke, nato pa izpodbijano sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo Tribunalul Cluj (okrožno sodišče v Cluju) v ponovno odločanje.

18. V pritožbenem postopku je Consiliul Județean Suceava (svet okrožja Suceava) pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) vložil predlog za prenos zadeve na drugo sodiše. Predlog je bil sprejet. Zadeva je bila nato prenesena na predložitveno sodišče, Curtea de Apel Târgu Mureș (pritožbeno sodišče v Târgu Mureșu). Sodba Curtea de Apel Cluj (pritožbeno sodišče v Cluju) je bila zaradi ugoditve predlogu za prenos v celoti razveljavljena.

19. Predložitveno sodišče ugotavlja, da se splošni predpis o procesnem upravičenju v upravnem sporu nanaša na „subjektivni spor“, tj. spor, v katerem se uveljavlja pravica ali interes posameznika. Pojasnjuje, da se mora oseba, katere pravica ali pravni interes je bil kršen, sklicevati na lasten interes, ki ga zakonodajalec imenuje „zasebni pravni interes“. „Objektivni spor“ pa lahko fizična ali pravna oseba sproži samo podredno, potem ko se je sklicevala na zasebni pravni interes, in sicer z vložitvijo tožbe za zaščito javnega pravnega interesa.

20. Predložitveno sodišče navaja, da zlasti na področju varstva okolja OUG št. 195/2005 priznava možnost objektivnega spora. Toda kategorija oseb, ki se lahko primarno in neposredno sklicujejo na javni pravni interes, je omejena na okoljevarstvene nevladne organizacije. Za vse druge člane javnosti dostop do pravnega varstva poteka v skladu s splošnimi predpisi o upravnem postopku.

21. V postopku v glavni stvari je tožeča stranka civilno poklicno združenje odvetnikov, ki ima po zakonodaji omejeno sposobnost biti stranka za spore, ki izhajajo iz opravljanja njene poklicne dejavnosti.

22. Predložitveno sodišče navaja, da je tožeča stranka tožbo vložila v svojem imenu, da bi zaščitila interese treh odvetnikov, ki jo sestavljajo. V teh okoliščinah predložitveno sodišče pojasnjuje, da ima njegovo prvo vprašanje dva vidika. Prvi je, ali je mogoče tožečo stranko priznati za „javnost“ za namene člena 2, točka 4, in člena 9(3) konvencije. Drugi je, ali se tožeča stranka za enake namene lahko sklicuje na pravice in interese fizičnih oseb, ki jo sestavljajo.

23. Če bi Sodišče na enega ali oba vidika prvega vprašanja odgovorilo pritrdilno, predložitveno sodišče postavlja drugo vprašanje, namreč, ali je člen 9(3) Aarhuške konvencije glede na pravico do učinkovitega sodnega varstva v skladu s členom 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) treba razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, ki dostop civilnega poklicnega združenja odvetnikov do pravnega varstva pogojuje z dokazovanjem lastnega interesa ali z okoliščino, da želi s tožbo zaščititi pravni položaj, ki je neposredno povezan z namenom, za katerega je bilo to združenje ustanovljeno.

24. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na pravilo, da v skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije sodni postopek ne sme biti pretirano drag. V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da členi od 451 do 453 Codul de procedură civilă (zakonik o civilnem postopku) natančno določajo sestavo stroškov postopka (tj. sodne stroške, ki se plačajo državi, honorarje odvetnikov, svetovalcev, stroške za priče itd.), stranko v sporu, ki se ji lahko naloži plačilo stroškov (tj. neuspeli stranki na predlog uspele stranke), ter različna merila, ki jih lahko sodišče uporabi, da z obrazložitvijo zmanjša honorarje odvetnikov. Honorarje je mogoče zmanjšati zlasti takrat, ko so glede na okoliščine primera očitno nesorazmerni z vrednostjo ali zapletenostjo zadeve ali delom, ki ga je opravil odvetnik.

25. Predložitveno sodišče se kljub temu sprašuje, ali zgoraj navedene splošne določbe nacionalnega prava vsebujejo zadostna merila, na podlagi katerih lahko oseba zasebnega prava oceni in predvidi visoke stroške sporov zaradi nespoštovanja okoljevarstvenih zakonov. Opozarja, da bi lahko taki stroški osebo odvrnili od vložitve tožbe v zadevi.

26. V teh dejanskih in pravnih okoliščinah je Curtea de Apel Târgu Mureș (pritožbeno sodišče v Târgu Mureșu, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 47[, prvi odstavek, Listine] v povezavi s členom 19[(1), drugi pododstavek, PEU] in člen 2, točka 4, v povezavi s členom 9(3) [Aarhuške konvencije] razlagati tako, da je s pojmom ‚javnost‘ zajet tudi pravni subjekt, kakršen je civilno poklicno združenje odvetnikov, ki ne navaja kršitve pravice ali interesa tega pravnega subjekta, ampak kršitev pravic in interesov fizičnih oseb, in sicer odvetnikov, ki tvorijo to poklicno organizacijo, [in] ali tak subjekt v skladu s členom 2, točka 4, konvencije ustreza skupini fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije?

2. Ali je treba, če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ob upoštevanju [tako] ciljev člena 9(3) Konvencije kot tudi cilja učinkovitega sodnega varstva pravic, podeljenih s pravom Unije, člen 9(3) Konvencije in člen 47, [prvi in drugi odstavek, Listine] v povezavi s členom 19[(1), drugi pododstavek, PEU] razlagati tako, da nasprotujejo določbi nacionalne zakonodaje, ki dostop takega poklicnega združenja odvetnikov do pravnega varstva pogojuje z dokazovanjem lastnega interesa ali z okoliščino, da se s tožbo želi varovati pravni položaj, ki je neposredno povezan z namenom, za katerega je bila ustanovljena taka organizacija, in sicer v obravnavani zadevi civilno združenje odvetnikov?

3. Ali je treba, če je odgovor na prvo in drugo vprašanje pritrdilen ali ne glede na odgovor na ti vprašanji, člen 9(3), (4) [in] [(5)] Konvencije ter člen 47, [prvi in drugi odstavek, Listine] v povezavi s členom 19[(1), drugi pododstavek, PEU] razlagati tako, da izraz, da ustrezno in učinkovito pravno sredstvo, vključno s sprejetjem sodne odločbe, ni ‚pretirano drago', zahteva pravila in/ali merila za omejitev stroškov, ki bremenijo neuspelo stranko v postopku, v smislu, da mora nacionalno sodišče zagotoviti spoštovanje zahteve, da stroški ne smejo biti pretirano visoki, ob upoštevanju [tako] interesa osebe, ki namerava zaščititi svoje pravice, kot tudi splošnega interesa varstva okolja?"

27. Pisna stališča so vložili svet okrožja Suceava, Irska, poljska vlada in Evropska komisija. Na obravnavi 4. maja 2023 so stališča ustno predstavili tožeča stranka v postopku v glavni stvari, svet okrožja Suceava, Irska in Komisija.

III. Presoja

Uvodne ugotovitve

Pravice, ki jih ima tožeča stranka na podlagi prava Unije

28. Komisija je v pisnih stališčih opozorila, da spor o glavni stvari spada na področje uporabe okoljske zakonodaje Unije. Glede tega opaža, da sta v predlogu za sprejetje predhodne odločbe omenjeni Direktiva 1999/31 in Direktiva 2011/92/EU[7] ter da izpodbijani upravni akti spadajo na področje uporabe prava Unije.

29. Vendar je izrazila nekaj dvoma o jasnosti predloga za sprejetje predhodne odločbe. Natančneje, navedla je, da predložitveno sodišče ni pojasnilo, katere pravice ima tožeča stranka na podlagi prava Unije niti kako bi lahko bil „močan vpliv", ki naj bi ga po trditvah tožeče stranke imelo odlagališče na njene člane, pomemben z vidika prava Unije.[8] Kljub temu Komisija na podlagi ustaljene sodne prakse, v skladu s katero za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti,[9] sklepa, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

30. Strinjam se s Komisijo, da spor o glavni stvari spada na področje uporabe prava Unije. Najprej je treba spomniti, da je Sodišče v okviru predhodnega odločanja pristojno za razlago Aarhuške konvencije, ki jo je podpisala Skupnost in je bila nato odobrena s Sklepom 2005/370, njene

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

[8] Komisija v tem smislu navaja sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 47).

[9] Komisija navaja sodbo z dne 7. julija 2022, Coca-Cola European Partners Deutschland (C-257/21 in C-258/21, EU:C:2022:529, točka 35).

določbe pa so zato sestavni del pravnega reda Unije.[10] Dalje, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je zadevno odlagališče zgrajeno v skladu z zahtevami iz Direktive 1999/31 in da je bilo predmet presoje vplivov na okolje v skladu z Direktivo 2011/92.

31. Res je, da predložitveno sodišče ni pojasnilo, katere pravice ima tožeča stranka na podlagi prava Unije. Ko je bila tožeča stranka na obravnavi vprašana o tem, je navedla, da ima procesne pravice iz prava Unija na podlagi Direktive 1999/31, Direktive 2001/42/ES[11] in Direktive 2011/92. Glede Direktive 2001/42 je tožeča stranka navedla, da pred sprejetjem načrta rabe zemljišča v zvezi z odlagališčem ni bila opravljena presoja vplivov na okolje in da je bila kršena pravica javnosti do obveščenosti. Glede Direktive 2011/92 je tožeča stranka navedla, da je bila presoja vplivov na okolje opravljena, vendar je bila izvedena po nepopolnem postopku, in da je bila kršena pravica javnosti do obveščenosti v skladu s členom 11 Direktive 2011/92. Tožeča stranka ni podala pojasnil glede Direktive 1999/31.

32. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se vprašanja za predhodno odločanje nanašajo samo na člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije. Dalje, iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da je glede vsebine zadeve tožeča stranka navedla več trditev o nezakonitosti izpodbijanih upravnih aktov, medtem ko so tožene stranke trdile, da odlagališče izpolnjuje vse tehnične zahteve iz Direktive 1999/31.

33. V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu s členom 8 Direktive 1999/31 pristojni organi ne izdajo dovoljenja za odlagališče, če ni zagotovljeno, da so izpolnjene vse potrebne zahteve. Ker se tožba nanaša na morebitne kršitve obveznosti iz te direktive,[12] se strinjam s stališčem poljske vlade, da je odgovor na predlog za sprejetje predhodne odločbe mogoče opreti na domnevo, da se tožeča stranka sklicuje med drugim na kršitev obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 1999/31. To bi moralo Sodišču zadostovati, da odgovori na predložena vprašanja, ne da bi moralo dodatno preučiti upoštevnost drugih okoljskih direktiv iz prava Unije.

34. Posledično so vprašanja za predhodno odločanje upoštevna z vidika prava Unije, ker se sodni nadzor izpodbijanih aktov nanaša na morebitne kršitve obveznosti iz Direktive 1999/31. Ta vprašanja so ustrezno preoblikovana.[13]

Člen 19 PEU in člen 47 Listine

35. Z vprašanji za predhodno odločanje predložitveno sodišče prosi za razlago člena 2, točka 4, ter člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije ob upoštevanju člena 19 PEU in člena 47 Listine. Vendar kot je v pisnih stališčih opozorila Komisija, obveznost držav članic iz člena 19(1) PEU, da vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, izhaja tudi iz člena 47 Listine. V teh okoliščinah bo analiza drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje temeljila samo na členu 47 Listine, saj se ne zdi potrebno posebej analizirati člena 19(1), drugi pododstavek, PEU, da bi se odgovorilo na vprašanja, ki jih je

[10] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 48).

[11] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

[12] Glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, točka 34).

[13] V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Zato mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 17. novembra 2022, Porr Bau, C-238/21, EU:C:2022:885, točka 24 in navedena sodna praksa).

postavilo predložitveno sodišče, in odločilo v zadevah pred njim.[14] Kar zadeva prvo vprašanje za predhodno odločanje, iz razlogov, ki jih bom pojasnila v okviru tega vprašanja, ni treba opraviti analize glede na nobeno od navedenih dveh določb.

Prvo vprašanje

36. S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, mogoče civilno poklicno združenje odvetnikov šteti za člana „javnosti“ v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije v povezavi z njenim členom 9(3) in ob upoštevanju člena 47 Listine, ko se to združenje ne sklicuje na kršitev temu subjektu lastne pravice ali interesa, ampak na kršitev pravic in interesov članov, ki ga sestavljajo. Sprašuje tudi, ali je mogoče šteti, da fizične osebe, ki sestavljajo navedeno združenje, tj. odvetniki, predstavljajo „skupino“ fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije, v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije.

Uvodni preudarki o tem, kdo je lahko član „javnosti“

37. Na prvem mestu je treba spomniti, da pojem „javnost“ v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije pomeni „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z notranjo zakonodajo ali prakso posameznih držav njihova združenja, organizacije ali skupine“. Opredelitev tega pojma je oblikovana tako široko, da zajema, kot ugotavljata Komisija in Irska, v bistvu *vsakogar*, če so le izpolnjene zakonske zahteve. Takšno razlago potrjujejo navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, kjer je navedeno, da se „javnost“ razlaga tako, da se uporabi načelo „*katera koli oseba*“.[15]

38. Posebej glede opredelitve „združenj, organizacij ali skupin“ fizičnih ali pravnih oseb, ki so del „javnosti“ v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije, je treba opozoriti, da so ta „združenja, organizacije ali skupine“, če imajo pravno osebnost, vsekakor zajeti s pojmom pravne osebe. V navodilih za izvajanje Aarhuške konvencije je navedeno, da je „[d]ikcijo […] torej mogoče razlagati samo tako, da določa, da se po konvenciji združenja, organizacije ali skupine *brez pravne osebnosti* prav tako lahko štejejo za člane javnosti“.[16] Vendar je vključitev „združenj, organizacij ali skupin“ brez pravne osebnosti v opredelitev „javnosti“ omejena s sklicevanjem na *nacionalno zakonodajo ali prakso*. Torej je, kot je navedeno v navodilih za izvajanje Aarhuške konvencije, „*ad hoc* tvorbe mogoče šteti za člane javnosti, samo če so izpolnjene morebitne zahteve, vzpostavljene z nacionalno zakonodajo ali prakso“, vendar morajo „takšne zahteve, če obstajajo, biti skladne s ciljem konvencije, da se zagotovi širok dostop do pravic iz konvencije“.[17] Poleg tega je treba pri izvajanju teh zahtev upoštevati člen 3(4) Aarhuške konvencije, ki določa obveznost

[14] Glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča) (C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 169).

[15] Ekonomska komisija Združenih narodov za Evropo, „Aarhus Convention: An Implementation Guide“ (2. izdaja, 2014) (v nadaljevanju: navodila za izvajanje Aarhuške konvencije), str. 55. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je ta navodila mogoče šteti za pojasnjevalni dokument, ki se lahko glede na okoliščine primera skupaj z drugimi upoštevnimi elementi upošteva pri razlagi te konvencije, čeprav analize v njem niso zavezujoče in nimajo normativnega obsega, ki pripada določbam navedene konvencije (sodba z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil), C-873/19, EU:C:2022:857, točka 55 in navedena sodna praksa).

[16] Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 55 (moj poudarek). Glej Jendroska, J., „Access to Justice in the Aarhus Convention – Genesis, Legislative History and Overview of the Main Interpretation Dilemmas“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020 (17), str. 372–408, na str. 386, ki ugotavlja, da je „kompromisna dikcija“ člena 2, točka 4, namenjena temu, da se zajame „vsakršna oblika, v kateri se smejo fizične ali pravne osebe zakonito združevati v danem pravnem okviru, tako da se od nevladnih organizacij ne zahteva nujno, da imajo pravno osebnost“.

[17] Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 55.

vsake pogodbenice, da „zagotovi ustrezno priznanje in podporo združenjem, organizacijam ali skupinam, ki spodbujajo varstvo okolja, in zagotovi tudi, da je njen notranji pravni sistem skladen s to obvezo“.

39. To pomeni, da je „združenje, organizacija ali skupina“, ki izpolnjuje zahteve, določene z nacionalno zakonodajo, član javnosti in je sposobno uresničevati pravice, ki jih konvencija podeljuje javnosti.

40. Na drugem mestu je treba spomniti, da člen 9(3) Aarhuške konvencije članom javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po notranjem pravu, daje pravico, da izpodbijajo dejanja in opustitve, ki so v nasprotju z določbami notranjega prava, ki se nanaša na okolje. Člen 9(3) daje to pravico članom javnosti, „ne da bi izrecno dodal kakšne nadaljnje opredelitve, kdo od javnosti“ [18] lahko uživa to pravico. Osebno področje uporabe te določbe zajema torej *vse* „člane javnosti“, ki izpolnjujejo „morebitna merila po notranjem pravu“.

41. V tem obsegu ima združenje, organizacija ali skupina, ki izpolnjuje zahteve iz nacionalne zakonodaje, sposobnost biti stranka v okviru člena 9(3) za izpodbijanje dejanj ali opustitev, ki so zajete s to določbo. Vprašanje, ali tak član javnosti izpolnjuje merila iz nacionalne zakonodaje, da bi bil upravičen uresničiti pravico do dostopa do pravnega varstva, je povezano s procesnim upravičenjem in bo obravnavano v okviru drugega vprašanja.

42. Zato, kot je trdila poljska vlada, za ugotavljanje sposobnosti biti stranka člana javnosti oblika ali namen „združenja, organizacije ali skupine“ nista pomembna, dokler izpolnjuje zahteve iz nacionalne zakonodaje. Za isti namen, kot je trdila Komisija, ni pomembno, ali ta član brani svoj interes, interese svojih članov ali interese javnosti.

Civilno poklicno združenje odvetnikov brez pravne osebnosti kot član „javnosti“

43. V okoliščinah v postopku v glavni stvari je AB & CD civilno poklicno združenje odvetnikov brez pravne osebnosti. Kljub neobstoju pravne osebnosti je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da ima civilno poklicno združenje odvetnikov v skladu s členom 196(3) statuta odvetniškega poklica sposobnost biti stranka glede sporov, ki izhajajo iz opravljanja poklicne dejavnosti.

44. Glede na širok obseg pojma „javnost“, kot je razloženo zgoraj, omejitev sposobnosti biti stranka civilnega poklicnega združenja odvetnikov na zadeve, ki se nanašajo na njegovo opravljanje poklicne dejavnosti, ne more izključiti njegove sposobnosti kot „člana javnosti“ iz člena 2(4). Vendar je ta omejitev povezana z merili, ki jih nacionalna zakonodaja določa glede upravičenja takega združenja, da vloži tožbo na podlagi člena 9(3). Poleg tega, dejstvo, da to civilno poklicno združenje odvetnikov ne navaja kršitve pravice ali interesa, lastnega temu subjektu, ampak kršitev pravic in interesov članov, ki ga sestavljajo, prav tako ne more izključiti njegove sposobnosti kot „člana javnost“.

[18] Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 55.

Člani civilnega poklicnega združenja odvetnikov kot „skupina“ fizičnih oseb

45. Kar zadeva drugi vidik prvega vprašanja za predhodno odločanje, po mojem razumevanju predložitveno sodišče poskuša v bistvu ugotoviti, ali je *ne glede na uporabljeno obliko* za fizične osebe, ki sestavljajo civilno poklicno združenje odvetnikov, mogoče šteti, da tvorijo „skupino“ fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije. Glede na uvodne preudarke zgoraj je te osebe mogoče šteti za „skupino“ fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije, kolikor so izpolnjene zahteve, določene z nacionalno zakonodajo. To pomeni, da če te osebe delujejo kot *ad hoc* tvorba ali skupina za varstvo okolja, bi moralo nacionalno sodišče presoditi, ali taka skupina izpolnjuje morebitne zahteve iz nacionalne zakonodaje, da se lahko šteje za člana „javnosti“.

Razlaga glede na cilj zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva

46. Predložitveno sodišče je zaprosilo za razlago člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije ob upoštevanju člena 47 Listine. Vendar člen 47 Listine ni pomemben za samo opredelitev javnosti, ampak za presojo meril, ki jih nacionalna zakonodaja določa za vložitev tožbe na podlagi člena 9(3), na kar se nanaša drugo vprašanje. Kljub temu morajo biti zahteve, ki so glede „združenj, organizacij in skupin“, ki se lahko štejejo za člane „javnosti“, določene z nacionalno zakonodajo ali prakso, skladne s splošnim ciljem Aarhuške konvencije zagotoviti *širok dostop do pravnega varstva*. Čeprav je cilj „širokega dostopa do pravnega varstva“ izrecno omenjen samo v členu 9(2) in ustreznih določbah direktiv v zvezi z obstojem „zadostnega interesa in kršitve pravice“ kot pogojem za vložitev tožbe, je splošno priznano, da ta ozir pomeni „splošen cilj“ Aarhuške konvencije in ni omejen na člen 9(2).[19]

47. Glede na navedeno menim, da je v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, civilno poklicno združenje odvetnikov mogoče šteti za člana „javnosti“ v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije v povezavi z njenim členom 9(3), ko to združenje ne navaja kršitve temu subjektu lastne pravice ali interesa, ampak kršitev pravic in interesov fizičnih oseb, tj. odvetnikov, ki to združenje sestavljajo. Fizične osebe, ki sestavljajo to združenje, se lahko obravnavajo, kot da tvorijo „skupino“ fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije v smislu navedenih določb, če so izpolnjene zahteve, določene z notranjo zakonodajo ali prakso. Te zahteve morajo zagotoviti širok dostop do pravnega varstva.

Drugo vprašanje

48. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, treba člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero je procesno upravičenje civilnega poklicnega združenja odvetnikov odvisno od dokaza lastnega interesa ali od tega, da si z vložitvijo tožbe prizadeva zaščititi pravni položaj, ki je neposredno povezan s posebnim namenom, za katerega je bila ta vrsta organizacije ustanovljena.

49. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je vprašanje utemeljeno, ker je po nacionalni zakonodaji, ki se uporablja, dopustnost tožbe zoper upravni akt odvisna od tega, da tožeča stranka dokaže, da izpodbijani akt krši njeno pravico ali pravni interes, ki ga zakonodajalec imenuje

[19] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 48). Glej tudi Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, str. 281.

„zasebni pravni interes“. Po tej zakonodaji lahko fizična ali pravna oseba samo podredno, potem ko se je sklicevala na zasebni pravni interes, sproži „objektivni spor“, kar stori z vložitvijo tožbe za zaščito javnega pravnega interesa. Na področju okoljskih sporov OUG št. 195/2005 priznava možnost takega objektivnega spora. Toda kategorija oseb, ki se lahko primarno in neposredno sklicujejo na javni pravni interes, je omejena na okoljevarstvene nevladne organizacije. Za druge osebe, tudi tožečo stranko v postopku v glavni stvari, veljajo splošna pravila o procesnem upravičenju. Natančneje, kot civilno poklicno združenje odvetnikov sme tožeča stranka vložiti tožbo, da bi zaščitila pravni položaj, povezan s posebnim namenom njene ustanovitve. Predložitveno sodišče želi ugotoviti, ali člen 9(3) nasprotuje takšnim pogojem iz nacionalne zakonodaje za obstoj procesnega upravičenja.

Zahteve glede procesnega upravičenja in učinkovito varstvo okolja na podlagi člena 9(3) Aarhuške konvencije

50. Glede tega je treba spomniti, da člen 9(3) priznava pravico članov javnosti, da izpodbijajo dejanja in opustitve oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami notranjega prava, ki se nanaša na okolje. Iz te določbe izhaja, da mora biti tožeča stranka, da bi bila imetnica pravic iz te določbe, med drugim „član javnosti“ in mora izpolnjevati „morebitna merila po […] notranjem pravu“. [20]

51. Kar zadeva „merila“, ki se lahko določijo za revizijske postopke, je Sodišče razsodilo, da lahko države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jim je dana glede tega, določijo procesnopravna pravila v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev takih pravnih sredstev. [21]

52. Vendar je Sodišče ugotovilo tudi, da čeprav člen 9(3) Aarhuške konvencije kot tak nima neposrednega učinka v pravu Unije, pa ta določba v povezavi s členom 47 Listine državam članicam nalaga obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih podeljuje pravo Unije, zlasti določbe okoljskega prava. [22]

53. Pravici do pravnega sredstva iz člena 9(3) Aarhuške konvencije, katere cilj je zagotoviti učinkovito varstvo okolja, bi bil odvzet vsakršen polni učinek in celo sama vsebina, če bi bilo treba sprejeti, da se z določitvijo meril iz notranjega prava nekatere kategorije „članov javnosti“ – *a fortiori* „članov vključene javnosti“, kot so združenja za varstvo okolja, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 2, točka 5, Aarhuške konvencije – prikrajšajo za *vsakršno pravico* do pravnega sredstva zoper dejanja ali opustitve oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z nekaterimi kategorijami določb okoljskega prava Unije. [23]

54. Diskrecijska pravica pri izvajanju člena 9(3) Aarhuške konvencije državam članicam ne dovoljuje, da naložijo tako stroga merila, da bi bilo združenjem za varstvo okolja dejansko onemogočeno zahtevati nadzor nad upoštevanjem predpisov, ki izhajajo iz okoljskega prava

[20] Sodba z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 59).

[21] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 63).

[22] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 66).

[23] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 67) (moj poudarek).

Unije.[24] Glede tega je treba upoštevati, da se taki predpisi najpogosteje nanašajo na javni interes, in ne le na zaščito interesov nekaterih posameznikov, ter da je naloga navedenih združenj varstvo splošnega interesa.[25]

55. Čeprav je sodna praksa Sodišča osredotočena na zahteve glede procesnega upravičenja okoljevarstvenih organizacij, ki izpolnjujejo zahteve iz člena 2, točka 5, je namen člena 9(3) v povezavi s členom 47 Lisitne zagotoviti učinkovito sodno varstvo v okoljskih zadevah za vse člane javnosti. To splošno načelo se uporablja tudi za druge kategorije članov javnosti, vključno z zlasti združenji, organizacijami in skupinami, ki resnično spodbujajo varstvo okolja, tudi če se sami formalno (še) ne uvrščajo med okoljske organizacije v smislu člena 2, točka 5.

56. Glede tega je, prvič, treba opozoriti, kot je bilo ustrezno ugotovljeno v pravni literaturi, da člen 9(3) „ne kaže, da bi morale biti nevladne organizacije privilegirane v primerjavi s posamezniki“.[26] V osemnajsti uvodni izjavi konvencije je poudarjeno, da bi morali biti „javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov“. Poleg tega člen 3(4) pogodbenice obvezuje, da zagotovijo „ustrezno priznanje in podporo združenjem, organizacijam ali skupinam, ki spodbujajo varstvo okolja“.

57. Drugič, čeprav člen 9(3) v povezavi z osemnajsto uvodno izjavo ne razlikuje med zahtevami za procesno upravičenje glede na kategorijo javnosti, ostane dejstvo, da ta določba državam članicam dovoljuje, da uvedejo merila. Vendar kot je bilo že opozorjeno, morajo ta merila spoštovati pravico do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine. Poleg tega države članice pri določanju teh meril ne smejo škodovati cilju zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva.

58. Glede tega je Sodišče ugotovilo, da cilj širokega dostopa do pravnega varstva izhaja „predvsem iz volje zakonodajalca Unije, da se ohranja, varuje in izboljša kakovost okolja ter da ima javnost pri tem aktivno vlogo“.[27] To je priznanje „neločljive povezave“,[28] ki v pravnem varstvu v okoljskih zadevah obstaja med visoko ravnjo varstva okolja iz člena 191(2) PDEU in iz člena 37 Listine ter dostopom javnosti do pravnega varstva.[29]

59. Generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih v zadevi Edwards[30] menila, da je pravno varstvo v skladu z Aarhuško konvencijo širše od učinkovitega pravnega varstva v skladu s členom 47 Listine. Namreč, medtem ko se zadnja določba „izrecno nanaša na zaščito *lastnih pravic*“, pa pravno varstvo v okoljskih zadevah „navadno ni namenjeno le interesom posamezne tožeče stranke, ampak tudi ali celo samo javnemu interesu“.[31] Generalna pravobranilka je tudi pravilno opozorila, da je „[p]riznavanje javnega interesa glede varstva okolja […] toliko pomembnejše, ker so mogoči številni primeri, v katerih pravno varovani interesi posameznikov

[24] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 69).

[25] Glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2022, Deutsche Umwelthilfe (Homologacija motornih vozil) (C-873/19, EU:C:2022:857, točka 68).

[26] Sobotta, C., „New Cases on Article 9 of the Aarhus Convention“, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2018, str. 241–258, na str. 244. Po drugi strani člen 9(2), ki ureja dostop „vključene javnosti“ do pravnega varstva, razlikuje med okoljevarstvenimi organizacijami in vsemi drugimi člani „vključene javnosti“.

[27] Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 32).

[28] Sikora, A., *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020, str. 280.

[29] V akademskih pisanjih je bila ta ideja nadgrajena in je bilo predlagano, da je širok dostop do pravnega varstva mogoče obravnavati kot *„procesno razsežnost“* visoke ravni varstva okolja in ga povzdigniti v „temeljno načelo“ okoljskih sporov. Sikora, A., v opombi 29 navedeno delo, str. 282.

[30] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645).

[31] Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 39 in 40).

niso prizadeti ali so prizadeti le obrobno“.[32] Ker se v takih primerih „[o]kolje […] pred sodiščem ne more braniti samo, […] ga mora nekdo zastopati, na primer zavzeti državljani ali nevladne organizacije“.[33]

60. Glede na cilj zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva se sodna praksa Sodišča lahko še odzove na *razvijajočo se dinamiko* okoljskih sporov. Sodišče priznava vlogo, ki jo lahko aktivni državljani odigrajo na okoljevarstvenem področju, in je ugotovilo, „da imajo posamezniki in združenja po naravi aktivno vlogo pri varstvu okolja“.[34]

61. To pa ne pomeni, da ima vsakdo neomejeno procesno upravičenje. Odbor za skladnost je namreč menil, da „pogodbenice niso zavezane, da v svojem notranjem pravu vzpostavijo sistem popularne tožbe (*actio popularis*), tako da bi lahko vsakdo izpodbijal vsakršno odločitev, dejanje ali opustitev, ki se nanaša na okolje“.[35] Države članice ohranijo diskrecijsko pravico, da uporabijo merila, zato da določijo pogoje, pod katerimi lahko člani javnosti vložijo tožbo za zaščito okolja. Kot sta v bistvu opozorili že Komisija in Irska, je racionaliziranje okoljskih sporov legitimen cilj, da se izogne položaju, ki bi ga lahko sodišča težko obvladala. Vendar, kot je že bilo navedeno zgoraj, če bi bile nekatere kategorije „članov javnosti“ zaradi meril glede procesnega upravičenja prikrajšane za vsakršno pravico do pravnega sredstva na podlagi člena 9(3), bi to bilo preveč strogo, da bi lahko zagotovilo dostop do pravnega varstva v skladu s konvencijo.

62. Za presojo, ali zahteve glede procesnega upravičenja nekaterim kategorijam „članov javnosti“ dejansko onemogočajo vložitev tožbe, je pomembno upoštevati pravni sistem kot celoto in oceniti, kolikšni meri ima nacionalno pravo takšne „oviralne posledice“[36].

63. Po pojasnilih predložitvenega sodišča nacionalna zakonodaja iz postopka v glavni stvari daje okoljevarstvenim nevladnim organizacijam procesno upravičenje v okoljskih sporih. Drugi člani javnosti morajo izpolnjevati zahteve za procesno upravičenje iz veljavne zakonodaje. Natančneje, sklicevati se morajo na zasebni pravni interes in zgolj podredno na javni pravni interes. Glede na zgornje preudarke sprejetje modela spora, ki temelji na subjektivnem sporu, samo po sebi ni nezdružljivo s členom 9(3). Toda ob upoštevanju prevlade javnega interesa v okoljskih sporih mora nacionalno sodišče kolikor mogoče razložiti postopkovna pravila glede pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev tožbe, v skladu s ciljem člena 9(3) in ciljem zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva. Taka pravila ne bi smela nekaterim kategorijam „članov javnosti“, vključno z zlasti organizacijami, združenji ali skupinami, ki resnično spodbujajo varstvo okolja in izpolnjuje morebitne zahteve iz nacionalnega prava dejansko onemogočiti izpodbijanje odločbe, sprejete na koncu upravnega postopka, ki bi lahko bila v nasprotju z okoljsko zakonodajo Unije. Glede tega bi predložitveno sodišče lahko preučilo, kako pomembno je za razlago pravil o procesnem upravičenju, da je v nacionalnem pravu vsaki osebi priznana pravica do „zdravega in ekološko uravnoteženega okolja“.

[32] Prav tam, točka 42.

[33] Prav tam.

[34] Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 40).

[35] Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 198. Kot je bilo ugotovljeno v akademskih pisanjih, je bil dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah „v splošnem predmet razgrete razprave do samega konca pogajanj“, končno besedilo o tem vprašanju pa je rezultat „številnih kompromisnih rešitev med zelo različnimi pogledi in cilji ter tako odseva to, kar je bilo mogoče, namesto tistega, kar je bilo potrebno ali želeno“. Jendroska, J., op. cit. v opombai16, str. 398 in 407.

[36] Poročilo odbora za skladnost, ACCC/C/2006/18 (Danska), točka 30.

Procesno upravičenje civilnega poklicnega združenja odvetnikov za vložitev tožbe na podlagi člena 9(3)

64. Posebej glede procesnega upravičenja tožečega civilnega poklicnega združenja odvetnikov je treba spomniti, da je tožeča stranka trdila, da tožbo vlaga v imenu svojih članov in v javnem interesu. Vendar je treba pripomniti, da je treba zahteve za procesno upravičenje ugotoviti glede na tožečo stranko. Kot so navedle Irska ter v bistvu poljska vlada in Komisija, nacionalno sodišče ne bi smelo biti pozvano, da se ozira na fizične osebe „v ozadju“ subjekta, da bi ugotovilo procesno upravičenje. V splošnem lahko zakon določa pogoje, pod katerimi so pravni subjekti upravičeni vložiti tožbo za zaščito interesov ali pravic drugih oseb ali javnega interesa (asociacijsko ali reprezentativno upravičenje).[37] Zdi pa se, da v primeru tožeče stranke iz postopka v glavni stvari ni tako. Poleg tega iz spisa ni razvidno, da bi tožečo stranko za vložitev tožbe v njihovem imenu pooblastili njeni člani ali prebivalci prizadete pokrajine.

65. Nacionalno sodišče sprašuje tudi, ali je članom tega združenja mogoče priznati procesno upravičenje kot „skupini“ oseb. V teh okoliščinah se zdi, da tožeča stranka uporablja civilno poklicno združenje odvetnikov kot sredstvo, da bi tožbo vložila kot *ad hoc* tvorba za spodbujanje okolja. Če bi take osebe želele vložiti tožbo kot „skupina“, bi to morale delovati v taki vlogi. Če nacionalno pravo ne določa drugače, bi lahko sodišče šele ob taki vložitvi tožbe presodilo, ali taka „skupina“ izpolnjuje nacionalne zahteve za to, da je član javnosti, in ali lahko izpolni merila glede procesnega upravičenja ob upoštevanju cilja zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva.

66. Glede na navedeno menim, da v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine ne nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero je dopustnost tožbe civilnega poklicnega združenja odvetnikov odvisna od dokaza lastnega interesa ali od tega, da si z vložitvijo tožbe prizadeva zaščititi pravni položaj, ki je neposredno povezan s posebnim namenom, za katerega je bila ta vrsta organizacije ustanovljena. Toda ob upoštevanju prevlade javnega interesa v okoljskih sporih mora nacionalno sodišče kolikor mogoče razložiti postopkovna pravila glede pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev tožbe, v skladu s ciljem člena 9(3) in ciljem zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva. Taka pravila ne bi smela nekaterim kategorijam članov „javnosti“, vključno z zlasti organizacijami, združenji ali skupinami, ki resnično spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo morebitne zahteve iz nacionalnega prava dejansko onemogočiti izpodbijanje odločbe, sprejete na koncu upravnega postopka, ki bi lahko bila v nasprotju z okoljsko zakonodajo Unije.

Tretje vprašanje

67. S tretjim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, člen 9, od (3) do (5), Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine treba razlagati tako, da zahteva, da določeni sodni postopki zagotavljajo „ustrezna in učinkovita pravna sredstva“ in so „ne pretirano dragi“, predpostavlja posebna pravila in/ali merila za omejitev stroškov, ki utegnejo nastati neuspeli stranki v postopku, v smislu, da mora nacionalno sodišče zagotoviti izpolnjenost pogoja, da postopek ni pretirano drag, ob upoštevanju interesa osebe, ki želi zaščititi svoje pravice, in tudi splošnega interesa varstva okolja.

[37] Glej na splošno Cane, P., *Administrative law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 285 in naslednje, in Cadiet, L., Normand, J., Amrani Mekki, S., *Théorie générale du procès*, PUF, 3. izdaja, 2020, točka 171 in naslednje.

68. V zvezi s tem iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da romunska zakonodaja, in sicer členi od 451 do 453 zakonika o civilnem postopku, natančno določa sestavo stroškov postopka in različna merila, ki jih lahko sodišče uporabi, da z obrazložitvijo zmanjša honorarje odvetnikov. Vendar predložitveno sodišče dvomi, ali splošna merila iz nacionalne zakonodaje vsebujejo dovolj natančna pravila in pogoje, da bi bilo mogoče oceniti in predvideti znatne sodne stroške v okoljskih zadevah. To po navedbah predložitvenega sodišča velja še toliko bolj v okoliščinah, v katerih utegne biti tožba zavržena kot nedopustna zaradi neobstoja sposobnosti biti stranka ali neizpolnitve zahtev glede procesnega upravičenja in pravnega interesa. Predložitveno sodišče nazadnje prosi za pojasnilo, ali se sodna praksa Sodišča glede člena 11(4) Direktive 2011/92 o sodelovanju javnosti iz sodbe North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy [38] lahko uporabi za člen 9(4) Aarhuške konvencije.

69. Kar zadeva, prvič, vprašanje glede uporabe sodne prakse o razlagi pravila ne pretirano dragega postopka iz člena 9(4) Aarhuške konvencije, odgovor daje že sodba North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy. V tej sodbi je Sodišče štelo, da člen 9(4), ki natančneje določa, kakšne morajo biti značilnosti zadevnih postopkov, zlasti da ne smejo biti pretirano dragi, velja izrecno za postopke iz odstavka 3 in med drugim za tiste iz odstavka 2. [39]

70. Zato je treba za pravilo ne pretirano dragega postopka šteti, da se lahko uporabi za postopek, kakršen je ta iz spora o glavni stvari, ki vključuje uporabo člena 9(3).

71. Drugič, kar zadeva merila za presojo stroškov ter upoštevanja zasebnega in tudi splošnega interesa za varstvo okolja, je treba na začetku navesti, da člen 3(8) Aarhuške konvencije izrecno dovoljuje razumne stroške. Člen 9(4) ne nasprotuje naložitvi stroškov, razen če je znesek pretirano visok. [40] Ker določba ne vsebuje posebnih meril, presoja stroškov ni vnaprej določena, ampak je odvisna od okoliščin posamezne zadeve in nacionalnega pravnega sistema. [41]

72. V sodbi Edwards in Pallikaropoulos [42] je Sodišče opredelilo upoštevna merila za presojo razlage pravila ne pretirano dragega postopka. Ta merila kažejo na *celovito* in izčrpno presojo vprašanja pretiranih stroškov. Natančneje, iz navedene sodbe izhaja, da mora nacionalno sodišče upoštevati vse upoštevne določbe nacionalnega prava, da mora upoštevati tako interes osebe, ki želi braniti svoje pravice, kakor splošni interes v zvezi z varstvom okolja in da stroški postopka ne smejo niti presegati finančnih zmogljivosti zadevne osebe niti se nikakor zdeti objektivno nerazumni. [43] Kar zadeva analizo finančnega položaja zadevne osebe, lahko nacionalno sodišče upošteva tudi položaj zadevnih strank, razumno možnost za uspeh tožnika, pomen zadeve zanj in za varstvo okolja, zapletenost prava in postopka, ki ju je treba uporabiti, ter morebitno nepremišljenost tožbe v njenih različnih fazah. [44]

38 Sodba z dne 15. marca 2018 (C-470/16, EU:C:2018:185).

39 Sodba z dne 15. marca 2018, North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, točka 48).

40 Sodba z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, točka 92), in sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 34).

41 Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 36), v katerih se sklicuje na različne ugotovitve in priporočila odbora za skladnost.

42 Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

43 Glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točke od 38 do 40).

44 Prav tam, točki 41 in 42.

73. Poleg tega je Sodišče ugotovilo, da pravilo ne pretirano dragega postopka na področju okolja izhaja iz spoštovanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva, določene v členu 47 Listine, in načela učinkovitosti, v skladu s katerim postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo praktično onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije. [45]

74. Glede na člen 47 Listine stroški revizijskega postopka na podlagi Aarhuške konvencije ali postopka, s katerim se uveljavlja okoljska zakonodaja Unije, ne smejo biti tako visoki, da člani javnosti ne bi mogli sprožiti revizijskega postopka, če menijo, da je to treba storiti. [46]

75. V okoliščinah v postopku v glavni stvari nacionalna zakonodaja ne določa natančnih meril, ki se lahko uporabijo posebej za okoljske spore. Glede na široko diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice v okviru člena 9(4), ni mogoče šteti, da neobstoj podrobne določitve stroškov v okoljskih sporih ni združljiv s pravilom ne pretirano dragega postopka.

76. Vendar člen 3(1) Aarhuške konvencije določa, da pogodbenice vzpostavijo in ohranijo „jasen, pregleden in dosleden okvir“ za izvajanje določb te konvencije. Poleg tega iz člena 9(5) izhaja, da morajo pogodbenice proučiti možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali obstoječi mehanizmi v nacionalni zakonodaji izpolnjujejo te zahteve, in sprejeti razlago nacionalnega postopkovnega prava, ki je kar najbolj skladna s cilji iz člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije,tako da sodni postopki kot celota niso pretirano dragi, ob upoštevanju meril iz sodne prakse Sodišča. [47]

77. Opozoriti je treba tudi, da upoštevaje celovito in izčrpno presojo, ki jo mora opraviti nacionalno sodišče, glede na merila iz sodbe Edwards in Pallikaropoulos morebitni neobstoj procesnega upravičenja tožeče stranke sam po sebi ne izključuje uporabe pravila ne pretirano dragega postopka.

78. Glede na navedeno menim, da je v postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje, treba člen 9, od (3) do (5), Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da zahteva, da določeni sodni postopki zagotavljajo „ustrezna in učinkovita pravna sredstva“ in so „ne pretirano dragi“, ne predpostavlja posebnih pravil in/ali meril za omejitev stroškov, ki utegnejo nastati neuspeli stranki v postopku. Vendar mora nacionalno sodišče podati razlago nacionalnega postopkovnega prava, ki je kar se da skladna s cilji iz člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije, tako da sodni postopki kot celota niso pretirano dragi.

IV. Predlog

79. Glede na vse zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje odgovori:

1. V postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, je civilno poklicno združenje odvetnikov mogoče šteti za člana „javnosti“ v smislu člena 2, točka 4, Aarhuške konvencije v povezavi z njenim členom 9(3), ko to združenje ne navaja kršitve temu subjektu lastne pravice ali interesa, ampak kršitev pravic in interesov fizičnih oseb, in sicer odvetnikov, ki to

[45] Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 33).

[46] Glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 34).

[47] Glej v tem smislu sodbo z dne 15. marca 2018, North East Pylon Pressure Campaign in Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, točka 57).

združenje sestavljajo. Fizične osebe, ki sestavljajo to združenje, se lahko obravnavajo, kot da tvorijo „skupino“ fizičnih oseb, ki delujejo prek združenja ali organizacije v smislu navedenih določb, če so izpolnjene zahteve, določene z notranjo zakonodajo ali prakso. Toda te zahteve morajo zagotoviti širok dostop do pravnega varstva.

2. V postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje Unije, člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine ne nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, v skladu s katero je dopustnost tožbe civilnega poklicnega združenja odvetnikov odvisna od dokaza lastnega interesa ali od tega, da si z vložitvijo tožbe prizadeva zaščititi pravni položaj, ki je neposredno povezan s posebnim namenom, za katerega je bila ta vrsta organizacije ustanovljena. Toda ob upoštevanju prevlade javnega interesa v okoljskih sporih mora nacionalno sodišče kolikor mogoče razložiti postopkovna pravila glede pogojev, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev tožbe, v skladu s ciljem člena 9(3) in ciljem zagotavljanja širokega dostopa do pravnega varstva. Taka pravila ne bi smela nekaterim kategorijam članov javnosti, vključno z zlasti organizacijami, združenji ali skupinami, ki resnično spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo morebitne zahteve iz nacionalnega prava, dejansko onemogočiti izpodbijanje odločbe, sprejete na koncu upravnega postopka, ki bi lahko bila v nasprotju z okoljsko zakonodajo Unije.

3. V postopku, ki vključuje kršitev okoljske zakonodaje, je treba člen 9, od (3) do (5), Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine razlagati tako, da zahteva, da določeni sodni postopki zagotavljajo „ustrezna in učinkovita pravna sredstva“ in so „ne pretirano dragi“, ne predpostavlja posebnih pravil in/ali meril za omejitev stroškov, ki utegnejo nastati neuspeli stranki v postopku. Vendar mora nacionalno sodišče podati razlago nacionalnega postopkovnega prava, ki je kar se da skladna s cilji iz člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije, tako da sodni postopki kot celota niso pretirani dragi.