Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. januarja 2021*

„Predhodno odločanje – Aarhuška konvencija – Člen 9(2) in (3) – Dostop do pravnega varstva – Neobstoj dostopa do pravnega varstva za javnost, ki ni vključena javnost – Dopustnost tožbe, ki je pogojena s predhodnim sodelovanjem v postopku odločanja“

V zadevi C-826/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Rechtbank Limburg (sodišče v Limbourgu, Nizozemska) z odločbo z dne 21. decembra 2018, ki je na Sodišče prispela 28. decembra 2018, v postopku

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

proti

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren

ob udeležbi

Sebava BV,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, L. Bay Larsen, sodnik, C. Toader, sodnica, M. Safjan in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec M. Bobek,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. januarja 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za LB A. Hanssen,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht in Stichting Leefbaar Buitengebied M. H. Middelkamp,

– za College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren L. C. Cloodt, advocaat,

– za nizozemsko vlado M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans in J. M. Hoogveld, agenti,

– za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff in P. Z. L. Ngo, agenti,

– za Irsko M. Browne, G. Hodge in A. Joyce, agenti, skupaj z N. Butler, SC, in C. Hogan, BL,

– za švedsko vlado H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg in A. Falk, agenti,

– za Evropsko komisijo G. Gattinara, M. Noll-Ehlers in L. Haasbeek, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 2. julija 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, podpisane v Aarhusu (Danska) 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1) (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med LB, fizično osebo, ter Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht in Stichting Leefbaar Buitengebied, združenji za varstvo pravic živali, na eni strani, in College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (občinski svet občine Echt-Susteren, Nizozemska) (v nadaljevanju: občina Echt-Susteren), na drugi strani, glede dovoljenja za izgradnjo hleva za vzrejo prašičev, ki ga je ta občina podelila družbi Sebava BV.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3 V osemnajsti uvodni izjavi Aarhuške konvencije je navedeno zavzemanje za to, da bi bili javnosti, vključno z organizacijami, dostopni učinkoviti pravosodni mehanizmi za varstvo njihovih legitimnih interesov in za izvajanje zakonov.

4 Člen 2 te konvencije, naslovljen „Pomen izrazov“, v odstavku 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“.

5 V skladu z odstavkom 5 tega člena 2 izraz „vključena javnost“ pomeni „javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju“. V tem odstavku 5 je pojasnjeno, da se „šteje […], da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja“.

6 Člen 3(5) Aarhuške konvencije določa, da določbe te konvencije ne posegajo v pravico pogodbenic, da namesto ukrepov, ki jih ta konvencija določa, še naprej uporabljajo ali sprejmejo ukrepe, ki zagotavljajo širši dostop do informacij, večjo udeležbo javnosti pri odločanju in širši dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah.

7 Člen 6 Aarhuške konvencije, naslovljen „Udeležba javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih“, v odstavkih od 1 do 10 določa:

„1. Pogodbenica

(a) pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti, naštete v Prilogi I, uporablja določbe tega člena;

[…]

2. Vključeno javnost je treba na začetku postopka okoljskega odločanja ustrezno, pravočasno in učinkovito obvestiti z javno objavo ali vsakogar posebej, če je to primerno, med drugim o:

(a) predlagani dejavnosti in vlogi, o kateri se bo odločalo;

(b) vrsti možnih odločitev ali o osnutku odločitve;

(c) organu javne oblasti, ki je pristojen za odločanje;

(d) predvidenem postopku, in takoj ko je informacija na razpolago, o:
(i) začetku postopka;
(ii) možnostih za udeležbo javnosti;
(iii) času in kraju vsake predvidene javne obravnave;
(iv) organu javne oblasti, pri katerem je mogoče dobiti ustrezno informacijo, in o tem, kje se ustrezne informacije hranijo, da jih javnost lahko pregleda;
(v) ustreznem organu javne oblasti ali katerem koli drugem uradnem organu, ki se mu lahko predložijo pripombe ali vprašanja, ter predvidenem roku za predložitev pripomb ali vprašanj in
(vi) o tem, katere okoljske informacije v zvezi s predlagano dejavnostjo so na razpolago, in

(e) dejstvu, da je za dejavnost treba pripraviti državno ali čezmejno presojo vplivov na okolje.

3. Zagotoviti je treba ustrezno časovno obdobje za posamezne faze pri udeležbi javnosti, da je na voljo dovolj časa za obveščanje javnosti v skladu z drugim odstavkom tega člena in da se javnost lahko pripravi in učinkovito sodeluje pri okoljskem odločanju.

4. Pogodbenica zagotovi udeležbo javnosti že na začetku odločanja, ko so še vse možnosti odprte in lahko javnost učinkovito sodeluje.

5. Kadar je to primerno, pogodbenica spodbudi možne vložnike, da preden zaprosijo za dovoljenje, opredelijo vključeno javnost, začnejo razpravo in dajo informacije o ciljih svoje vloge.

6. Pogodbenica zahteva od pristojnih organov javne oblasti, da vključeni javnosti na podlagi zahtevka, če tako določi notranje pravo, omogočijo dostop do vseh informacij, pomembnih za odločanje po tem členu, brezplačno in takoj, ko so na razpolago, da jih lahko preveri, kar pa ne vpliva na pravico pogodbenic, da zavrnejo razkritje določenih informacij v skladu s členom 4, odstavka 3 in 4. Ob upoštevanju določb člena 4 med ustrezne informacije spadajo vsaj:

(a) opis kraja ter fizičnih in tehničnih značilnosti predlagane dejavnosti skupaj z oceno pričakovanih ostankov in emisij;

(b) opis pomembnih učinkov predlagane dejavnosti na okolje;

(c) opis predvidenih ukrepov za preprečevanje in/ali zmanjšanje teh učinkov in emisij;

(d) poljuden povzetek navedenega;

(e) prikaz glavnih drugih možnosti, ki jih je vložnik proučil; in

(f) v skladu z notranjo zakonodajo glavna poročila in nasveti, ki jih prejme organ javne oblasti v času, ko mora obveščati vključeno javnost v skladu z drugim odstavkom tega člena.

7. V postopkih za udeležbo javnosti je treba javnosti omogočiti, da pisno oz. na javni obravnavi ali ob zaslišanju vložnika predloži vse pripombe, informacije, analize ali mnenja, za katere meni, da se nanašajo na predlagano dejavnost.

8. Pogodbenica zagotovi, da se pri odločitvah ustrezno upošteva izid udeležbe javnosti.

9. Pogodbenica zagotovi, da je javnost v skladu z ustreznimi postopki nemudoma obveščena o odločitvi, ki jo je sprejel organ javne oblasti. Pogodbenica omogoči javnosti dostop do besedila odločitve skupaj z razlogi in utemeljitvami, na podlagi katerih je bila odločitev sprejeta.

10 Pogodbenica zagotovi, da se s potrebnimi spremembami, in kadar je to primerno, uporabljajo določbe drugega do devetega odstavka tega člena, kadar organ javne oblasti ponovno prouči ali dopolni pogoje za izvajanje dejavnosti iz prvega odstavka.“

8 Člen 9 Aarhuške konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, v odstavkih od 2 do 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 člena 6, 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.

Določbe tega drugega odstavka ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vplivajo na zahtevo, da je treba izčrpati vse upravne revizijske postopke, preden se zateče k sodnim revizijskim postopkom, če je taka zahteva predvidena po notranjem pravu.

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. […]“

9 V Prilogi I k Aarhuški konvenciji, naslovljeni „Seznam dejavnosti iz odstavka (1)(a) člena 6“, so v točki 15(c) navedeni obrati za intenzivno rejo prašičev z več kot 750 mesti za plemenske svinje.

Nizozemsko pravo

10 V skladu s členom 1:2 Algemene wet bestuursrecht (splošni zakon o upravi, v nadaljevanju: Awb) „oseba, ki ima interes“, pomeni vsako osebo, „katere interes je z odločbo neposredno prizadet“.

11 Iz člena 3.10 Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht (zakon o splošnih določbah na področju okoljskega prava, v nadaljevanju: Wabo) izhaja, da je treba za sprejetje okoljskega dovoljenja v zvezi z dejavnostmi gradnje in sprememb obratov v smislu člena 2.1(1)(a) in (e) Wabo uporabiti oddelek 3.4 Awb, ki se nanaša na „enoten javni pripravljalni postopek“ (v nadaljevanju: pripravljalni postopek).

12 V okviru tega postopka člen 3.12 Wabo določa, da lahko vsakdo predloži pripombe k osnutku odločbe.

13 V skladu s členom 6:13 Awb lahko le zainteresirane stranke, ki so v pripravljalnem postopku predložile pripombe, vložijo tožbo zoper odločbo, sprejeto ob koncu tega postopka, razen če jim ni mogoče razumno očitati, da tega niso storile. Poleg tega so dopustni le očitki zoper enake vidike izpodbijane odločbe, kot so bili grajani v postopku sprejetja.

14 Iz člena 8:1 Awb izhaja, da lahko le zadevne osebe pri upravnem sodišču vložijo tožbo zoper upravne odločbe.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

15 Družba Sebava je 13. oktobra 2016 pri občini Echt-Susteren vložila prošnjo za izdajo dovoljenja za razširitev in spremembo prašičjega hleva v Koningsboschu (Nizozemska), da bi zgradila nov hlev za 855 plemenskih svinj, v obstoječih hlevih zamenjala 484 mladic s 125 doječimi svinjami in zgradila pokrito pot za plemenske svinje.

16 Ta predlog je bil vložen v pripravljalnem postopku, v okviru katerega pristojni organ sprejme osnutek odločbe o vlogi za izdajo dovoljenja, v katerem se lahko predložijo pripombe.

17 Občina Echt-Susteren je v tem okviru odločila, da poročilo o vplivih na okolje ni potrebno.

18 Ta odločitev, en izvod dokumentacije o priglasitvi in druge priloge so bili dani na voljo za vpogled javnosti v občinski stavbi. V *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (uradni list Kraljevine Nizozemske) je bilo objavljeno obvestilo, v katerem je bilo navedeno, da je treba navedeno odločbo

šteti za pripravljalni akt v smislu nizozemskega prava in da torej ne more biti predmet upravnega ali sodnega postopka, razen če neposredno škoduje interesom „osebe, ki ima interes“. Prošnja za izdajo dovoljenja in napoved osnutka dovoljenja sta bila objavljena tudi v *Gemeenteblad van Echt-Susteren* (glasilo občine Echt-Susteren).

19 Občina Echt-Susteren je z odločbo z dne 28. septembra 2017 izdala zahtevano okoljsko dovoljenje.

20 Oseba LB ter združenja Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht in Stichting Leefbaar Buitengebied so pri Rechtbank Limburg (sodišče v Limburgu, Nizozemska) vložili predloge za razveljavitev tega dovoljenja.

21 Predložitveno sodišče v zvezi s tožbo, ki jo je vložila oseba LB, meni, da bi jo bilo treba zavreči kot nedopustno, ker oseba LB ne izpolnjuje pogojev za to, da bi jo bilo mogoče šteti za „osebo, ki ima interes“, v smislu nizozemskega upravnega prava, saj ne živi v bližini projekta iz postopka v glavni stvari, ampak približno dvajset kilometrov od tega projekta, in ker torej ni osebno utrpela okoljskih vplivov tega projekta. Predložitveno sodišče navaja, da to, da oseba LB opravlja poklic veterinarja, ne more zadostovati za priznanje osebnega interesa ter da so bile druge dejavnosti in lastnosti, na katere se je sklicevala, uveljavljane prepozno, po izteku roka za vložitev tožbe.

22 Predložitveno sodišče dodaja, da bi bilo mogoče tožbo osebe LB prav tako zavreči kot nedopustno, ker tožeča stranka med pripravljalnim postopkom ni predložila pripomb zoper navedeni projekt.

23 Oseba LB trdi, da ji je treba priznati status „osebe, ki ima interes“, v smislu nizozemskega prava in da ji ni mogoče razumno očitati, da v pripravljalnem postopku ni predložila pripomb, ob upoštevanju nepravilnosti, storjenih v tem postopku. Zlasti naj ne bi bilo navedeno, da se je projekt nanašal na razširitev prašičjega hleva, in le „osebe, ki imajo interes“, naj bi bile pozvane k predložitvi pripomb.

24 V tem okviru se predložitveno sodišče sprašuje o skladnosti omejitve dostopa do sodnega varstva le na „osebe, ki imajo interes“, v smislu nacionalnega prava z Aarhuško konvencijo.

25 Sprašuje se zlasti, ali je treba člen 9(2) te konvencije razlagati tako, da zahteva, da se osebe, ki se kot oseba LB ne štejejo za „osebe, ki imajo interes“, v smislu nacionalnega prava in prav tako niso del „vključene javnosti“ v smislu Aarhuške konvencije, vseeno lahko kot člani „javnosti“ v smislu te konvencije pred sodiščem sklicujejo na morebitne kršitve pravic, ki naj bi jim bile podeljene s členom 6(3) in od (7) do (9) te konvencije, ki se nanašajo na „javnost“, in ne le na „vključeno javnost“.

26 Predložitveno sodišče glede združenj za varstvo okolja, ki so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, meni, da so „osebe, ki imajo interes“, v smislu nacionalnega prava, ker sta dobro počutje in zaščita živali del njihovega statutarnega cilja in ker je dovolj dokazano, da v ta namen opravljajo konkretne dejavnosti.

27 Vendar to sodišče meni, da bi bilo treba tožbo teh združenj zavreči kot nedopustno, ker niso sodelovala v pripravljalnem postopku.

28 Predložitveno sodišče pa se sprašuje, ali je s tem pogojem dopustnosti spoštovano pravo Unije in zlasti člen 9(2) Aarhuške konvencije.

29 Sprašuje se tudi o skladnosti – s to določbo – pravila nizozemskega prava, ki določa, da so očitki, ki se ne nanašajo na vidike osnutka odločbe, ki so bili izpodbijani v pripravljalnem postopku, nedopustni.

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

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

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

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

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

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

Če je odgovor na tretje vprašanje nikalen:

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

Če je odgovor na četrto vprašanje nikalen:

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

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

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

31 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali pravo Unije in zlasti člen 9(2) Aarhuške konvencije nasprotujeta temu, da člani „javnosti“ iz člena 2(4) te konvencije kot taki nimajo dostopa do pravnega varstva, da bi izpodbijali odločbo, ki spada na področje uporabe njenega člena 6.

32 Najprej je treba ugotoviti, da projekt iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe Aarhuške konvencije.

33 Predložitveno sodišče se namreč pravilno sklicuje na člen 6(1)(a) te konvencije v povezavi s Prilogo I, točka 15, k tej konvenciji, v kateri so navedeni obrati za intenzivno rejo prašičev z več kot 750 mesti za plemenske svinje, pri čemer lahko sodeluje „vključena javnost“.

34 V skladu s členom 9(2) Aarhuške konvencije vsaka pogodbenica v okviru svoje nacionalne zakonodaje in v skladu s ciljem, da se „vključeni javnosti“ zagotovi širok dostop do pravnega varstva, zagotovi, da imajo člani te javnosti, ki imajo pravni interes ali ki zatrjujejo kršitev pravice, kadar nacionalno pravo določa tak pogoj, dostop do pravnega sredstva pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim telesom, da izpodbijajo zakonitost vsake odločitve, ki spada na področje uporabe člena 6 te konvencije, in če je to določeno v nacionalnem pravu, drugih njenih upoštevnih določb.

35 Udeleženci pisnega dela postopka pred Sodiščem so pravilno opozorili, da se člen 9(2) Aarhuške konvencije nanaša le na „vključeno javnost“, ki je v členu 2(5) te konvencije opredeljena kot javnost, ki jo odločbe, sprejete na okoljskem področju, prizadenejo ali bi jo lahko prizadele oziroma ki ima interes v zvezi s postopkom odločanja. V zadnjenavedeni določbi je pojasnjeno, da se za namene te opredelitve šteje, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.

36 Namen člena 9(2) Aarhuške konvencije torej ni podeliti pravico do pravnega sredstva zoper odločbe in druge akte, ki spadajo na področje uporabe člena 6 te konvencije, v zvezi s projekti, ki so predmet sodelovanja javnosti pri odločanju, ampak to pravico zagotoviti le članom „vključene javnosti“, ki izpolnjujejo nekatere pogoje.

37 Ta razlaga je potrjena s strukturo člena 9 Aarhuške konvencije, saj odstavek 3 tega člena določa bolj omejen sistem dostopa do pravnega varstva za člane „javnosti“ na splošno, pri čemer tako odraža sistem, vzpostavljen s to konvencijo, ki izrecno razlikuje med „javnostjo“ na splošno in „vključeno javnostjo“, ki jo nek akt ali postopek zadeva.

38 Tako so za člane vključene javnosti, ki so načeloma edini, ki lahko sodelujejo v postopku odločanja – kot del kroga oseb, na katere vpliva ali bi lahko vplival predvideni akt ali dejanje – določene posebne postopkovne pravice, ki jih morajo države članice določiti razumno in v skladu s ciljem omogočiti vključeni javnosti širok dostop do pravnega varstva.

39 Res je, da je v členu 6 Aarhuške konvencije večkrat uporabljen izraz „javnost“. Vendar iz celotnega besedila tega člena izhaja, da se ta uporablja le za „vključeno javnost“, torej edino, za katero se zahteva sodelovanje pri postopku odločanja.

40 Čeprav se namreč zahteve iz člena 6(2)(d)(ii) in (iv) te konvencije nanašajo posebej na informacije v zvezi z „javnostjo“, pa iz tega člena 6(2), prvi pododstavek, izrecno izhaja, da je pravica do informacij, ki jo zagotavlja, zagotovljena le „vključeni javnosti“.

41 Člen 6(3) te konvencije s tem, da poleg tega določa, da je treba določiti razumne roke za obveščanje javnosti v smislu člena 6(2) Aarhuške konvencije ter za učinkovito pripravo in sodelovanje te javnosti med celotnim postopkom odločanja, potrjuje, da se različne faze postopka sodelovanja javnosti uporabljajo le za vključeno javnost.

42 Poleg tega, čeprav je v členu 6 (4) in (7) navedene konvencije omenjena tudi „javnost“, je edini namen teh določb določiti konkretne pogoje postopka sodelovanja, in sicer trenutek, ko je treba ta postopek organizirati, in natančno obliko tega sodelovanja, ne pa opredeliti obseg pravice javnosti do sodelovanja v zadevnih postopkih.

43 Ta analiza je potrjena z dejstvom, da pravica do sodelovanja v postopku odločanja ne bi mogla biti učinkovita, ne da bi imela zadevna oseba poleg tega pravico do obveščenosti o projektu in načrtovanem postopku ter pravico do dostopa do informativnih dokumentov, ki sta sicer izrecno podeljeni članom „vključene javnosti“ iz člena 6(2) in (6) Aarhuške konvencije.

44 Poleg tega je treba poudariti, da bi drugačna razlaga člena 6 Aarhuške konvencije, kot je navedena v točki 39, povzročila, da bi se s tem, da bi se dostop do pravnega varstva za uveljavljanje pravic iz tega člena nujno razširil na celotno „javnost“, odvzel polni učinek razlikovanju med ureditvama dostopa do sodišča, določenima v členu 9(2) in (3) te konvencije.

45 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba ugotoviti, da je namen člena 9(2) Aarhuške konvencije ravno zagotoviti dostop do sodišča za izpodbijanje akta ali odločbe, ki spada na področje uporabe člena 6 te konvencije, le „vključeni javnosti“, ki izpolnjuje nekatere pogoje.

46 Iz tega izhaja – s pridržkom preverjanja dejstev, ki jih mora opraviti predložitveno sodišče – da se oseba, kot je oseba LB, ki ni del „vključene javnosti“ v smislu Aarhuške konvencije, ne more sklicevati na kršitev člena 9(2) te konvencije, ker v postopku v glavni stvari nima dostopa do pravnega varstva.

47 Vendar bi morala za dostop take osebe do pravnega varstva veljati drugačna ureditev, če bi imela javnost na podlagi nacionalnega prava države članice širšo pravico sodelovati v postopku odločanja, zlasti pravico do učinkovite in pravočasne obveščenosti o projektu, kot to dovoljuje člen 3(5) Aarhuške konvencije, v skladu s katerim lahko pogodbenice te konvencije v nacionalno pravo uvedejo ugodnejše ukrepe od tistih, ki jih določa ta konvencija, kot so ukrepi, ki zagotavljajo večje sodelovanje javnosti pri postopku odločanja iz člena 6 te konvencije.

48 V tem primeru se za pravna sredstva, vložena na podlagi teh ukrepov, uporablja odstavek 3 člena 9 Aarhuške konvencije, ki določa, da mora vsaka pogodbenica brez vpliva na revizijske postopke iz prvega in drugega odstavka tega člena 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 nacionalnega prava, ki se nanaša na okolje.

49 Za pravna sredstva iz člena 9(3) navedene konvencije se tako lahko določijo „merila“, iz česar sledi, da lahko države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jim je dana glede tega, načeloma določijo procesnopravna pravila v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev takih pravnih sredstev (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točka 86).

50 Sodišče pa je že razsodilo, da bi bil tej pravici do pravnega sredstva iz navedene določbe odvzet vsakršen polni učinek, če bi se z določitvijo takih meril nekaterim kategorijam „članov javnosti“ odvzela vsakršna pravica do pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbi z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točki 46 in 48, in z dne 3. oktobra 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland in drugi, C-197/18, EU:C:2019:824, točka 34).

51 Iz tega sledi, da člen 9(3) Aarhuške konvencije nasprotuje temu, da člani „javnosti“ v smislu te konvencije nikakor ne bi mogli imeti dostopa do pravnega varstva, da bi uveljavljali širše pravice do sodelovanja v postopku odločanja, ki bi bile podeljene z nacionalnim okoljskim pravom države članice.

52 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da člani „javnosti“ iz člena 2(4) te konvencije kot taki nimajo dostopa do pravnega varstva za izpodbijanje odločbe, ki spada na področje

uporabe njenega člena 6. Nasprotno pa člen 9(3) navedene konvencije nasprotuje temu, da te osebe ne morejo imeti dostopa do pravnega varstva, da bi uveljavljale širše pravice do sodelovanja v postopku odločanja, ki bi jim bile podeljene le na podlagi nacionalnega okoljskega prava države članice.

Tretje, četrto, peto in šesto vprašanje

53 Glede na spore o glavni stvari ter odgovor na prvo in drugo vprašanje je treba ugotoviti, da se tretje, četrto, peto in šesto vprašanje nanašajo na tožbo nevladnih organizacij, ki so del „vključene javnosti“ iz člena 2(5) Aarhuške konvencije in ki spadajo na področje uporabe njenega člena 9(2), in na tožbo člana „javnosti“ iz člena 2(4) te konvencije, za katero se uporablja člen 9(3) te konvencije.

54 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s tretjim, četrtim, petim in šestim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 9(2) Aarhuške konvencije in člen 9(3) te konvencije nasprotujeta temu, da se dopustnost pravnih sredstev, ki jih vložijo nevladne organizacije, ki so del „vključene javnosti“, in član „javnosti“ glede – kar zadeva te organizacije – na člen 6 te konvencije in glede – kar zadeva tega člana „javnosti“ – na nacionalno okoljsko pravo države članice, pogojuje z njihovim sodelovanjem v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo, razen če jim ni mogoče razumno očitati, da niso sodelovali. To sodišče želi tudi izvedeti, ali te določbe nasprotujejo temu, da so dopustni samo očitki, ki se nanašajo na iste vidike izpodbijane odločbe, kot so tisti, ki so bili predmet pripomb tožeče stranke v tem postopku.

55 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da morajo imeti člani „vključene javnosti“ v smislu Aarhuške konvencije možnost vložiti pravno sredstvo pri sodnem organu zoper akte iz člena 9(2) te konvencije, ne glede na vlogo, ki so jo lahko imeli pri obravnavanju predloga, in da pogodbenice te konvencije torej ne morejo določiti nedopustnosti takega pravnega sredstva, ker je tožeča stranka sodelovala v postopku odločanja v zvezi z izpodbijano odločbo in je ob tej priložnosti lahko izrazila svoje stališče (glej v tem smislu, kar zadeva podobne določbe Direktive 85/337/EGS Sveta z dne 27. junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248), sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, točki 38 in 39).

56 Sodelovanje v postopku okoljskega odločanja pod pogoji, določenimi v navedeni konvenciji, je namreč drugačno in ima drugačen namen kot pravno sredstvo, saj se to lahko po potrebi vloži zoper odločbo, sprejeto na koncu tega postopka, tako da to sodelovanje ne vpliva na pogoje za dostop do navedenega pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, točka 38).

57 Poleg tega je treba zlasti v zvezi z okoljevarstvenimi združenji opozoriti, da člen 9(2), drugi pododstavek, drugi in tretji stavek, Aarhuške konvencije določa, da je treba za nevladne organizacije, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 2(5) te konvencije, šteti, da imajo bodisi zadosten interes bodisi pravice, ki jih je mogoče kršiti, odvisno od tega, kateri pogoj dopustnosti je predviden v nacionalni zakonodaji.

58 Nazadnje je treba ugotoviti, da cilj zagotovitve „širokega dostopa do pravnega varstva“ iz člena 9(2) Aarhuške konvencije in spoštovanje polnega učinka te določbe ne bi bila zagotovljena z zakonodajo, ki bi pogojevala dopustnost pravnega sredstva, ki ga vloži nevladna organizacija, glede na vlogo, ki jo je lahko ta imela v fazi sodelovanja pri odločanju, čeprav ta faza nima enakega cilja kot vložitev pravnega sredstva in se presoja, ki jo takšna organizacija opravi glede takšnega projekta, lahko spremeni tudi glede na rezultat tega postopka (glej v tem smislu sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, točke 38, 39 in 48).

59 Iz navedenega izhaja, da člen 9(2) Aarhuške konvencije nasprotuje temu, da bi bila dopustnost pravnih sredstev, ki jih ta člen določa in ki jih vložijo nevladne organizacije, ki so del „vključene javnosti“ v smislu Aarhuške konvencije, pogojena z njihovim sodelovanjem v postopku odločanja, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana odločba.

60 Okoliščina, da naj se ta pogoj v skladu z nacionalnim pravom iz postopka v glavni stvari ne bi uporabljal, kadar tem organizacijam ni mogoče razumno očitati, da niso sodelovale v navedenem postopku, ne more upravičiti drugačne rešitve, saj nespoštovanje pogoja predhodnega sodelovanja načeloma zadostuje za to, da se navedenim organizacijam prepreči vložitev pravnega sredstva.

61 Rešitev pa bi bila, nasprotno, drugačna, če bi navedeno pravno sredstvo vložil član „javnosti“ na podlagi večjih pravic do sodelovanja v postopku odločanja, ki so podeljene zgolj z nacionalnim okoljskim pravom države članice.

62 V tem primeru je treba, kot je razvidno iz točke 48 te sodbe, uporabiti člen 9(3) Aarhuške konvencije, ki prožneje ureja manevrski prostor pogodbenic te konvencije.

63 Iz sodne prakse Sodišča tako izhaja, da ta določba za tožbe, na katere se nanaša, načeloma ne nasprotuje temu, da je njihova dopustnost pogojena s tem, da je tožeča stranka pravočasno uveljavljala svoje ugovore že v upravnem postopku, ker lahko tako pravilo omogoči hitrejše ugotavljanje spornih točk in po potrebi njihovo reševanje med upravnim postopkom, tako da pravno sredstvo pri sodišču ni več potrebno (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točke od 88 do 90).

64 V teh okoliščinah je Sodišče menilo, da je takšen pogoj – ne glede na to, da kot pogoj za vložitev pravnega sredstva pri sodišču pomeni omejitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v smislu člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) – v skladu s členom 52(1) Listine lahko dopusten, če je predpisan z zakonom, če spoštuje bistveno vsebino navedene pravice ter če je ob upoštevanju načela sorazmernosti potreben in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Evropska unija, oziroma potrebi po varstvu pravic in svoboščin drugih (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, točka 90).

65 V obravnavanem primeru pa ne glede na vprašanje, ali je treba člen 47 Listine uporabiti za pravno sredstvo, ki se nanaša le na večje pravice do sodelovanja v postopku odločanja, ki so podeljene zgolj z nacionalnim pravom, kaže, da so pogoji, navedeni v prejšnji točki te sodbe, vsekakor izpolnjeni.

66 Iz predložitvene odločbe namreč izhaja, da je pogoj za dopustnost tožbe, ki se nanaša na predhodno sodelovanje v postopku odločanja, določen z zakonom v smislu člena 47 Listine. Ta pogoj poleg tega spoštuje bistveno vsebino temeljne pravice do učinkovitega sodnega varstva, kot je določena v tem členu, ker ne ogroža te pravice kot take, ampak zahteva le dodatno postopkovno fazo za uveljavljanje te pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, točka 64). Poleg tega ustreza cilju splošnega interesa, na katerega je opozorjeno v točki 63 te sodbe, ter ne kaže na očitno nesorazmerje med tem ciljem in morebitnimi nevšečnostmi, ki jih povzroča obveznost sodelovanja v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo (glej v tem smislu sodbo z dne 27. septembra 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, točke 66, 67 in 69).

67 Okoliščina, da se ta pogoj ne uporabi, če tožeči stranki ni mogoče razumno očitati, da ni sodelovala v postopku odločanja, poleg tega izpolnjuje zahtevo po sorazmernosti, ker se presoja glede na okoliščine zadeve.

68 Nazadnje, ni videti, da je treba ugotavljati, ali člen 9(2) in (3) Aarhuške konvencije nasprotuje temu, da se je mogoče pred sodiščem sklicevati samo na očitke, ki se nanašajo na iste vidike izpodbijane odločbe, kot so tisti, o katerih so tožeče stranke v tem postopku podale pripombe, saj tožeče stranke v postopku v glavni stvari tako ali tako niso sodelovale v pripravljalnem postopku.

69 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje, četrto, peto in šesto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(2) Aarhuške konvencije razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dopustnost pravnih sredstev, ki jih ta člen določa in ki jih vložijo nevladne organizacije, ki so del „vključene javnosti“ iz člena 2(5) te konvencije, pogojuje s sodelovanjem teh organizacij v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo, tudi če se ta pogoj ne uporabi, kadar tem organizacijam ni mogoče razumno očitati, da v tem postopku niso sodelovale. Nasprotno pa člen 9(3) navedene konvencije ne nasprotuje temu, da je dopustnost pravnega sredstva, na katero se ta člen nanaša, pogojena s sodelovanjem tožeče stranke v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo, razen če ji glede na okoliščine zadeve ni mogoče razumno očitati, da v tem postopku ni sodelovala.

Stroški

70 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Člen 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu (Danska) in odobrena v imenu Evropske skupnosti s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da člani „javnosti“ iz člena 2(4) te konvencije kot taki nimajo dostopa do pravnega varstva za izpodbijanje odločbe, ki spada na področje uporabe njenega člena 6. Nasprotno pa člen 9(3) navedene konvencije nasprotuje temu, da te osebe ne morejo imeti dostopa do pravnega varstva, da bi uveljavljale širše pravice do sodelovanja v postopku odločanja, ki bi jim bile podeljene le na podlagi nacionalnega okoljskega prava države članice.**

2. **Člen 9(2) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 v Aarhusu in odobrena v imenu Evropske skupnosti s Sklepom 2005/370, je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dopustnost pravnih sredstev, ki jih ta člen določa in ki jih vložijo nevladne organizacije, ki so del „vključene javnosti“ iz člena 2(5) te konvencije, pogojuje s sodelovanjem teh organizacij v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo, tudi če se ta pogoj ne uporabi, kadar tem organizacijam ni mogoče razumno očitati, da v tem postopku niso sodelovale. Nasprotno pa člen 9(3) navedene konvencije ne nasprotuje temu, da je dopustnost pravnega sredstva, na katero se ta člen nanaša, pogojena s sodelovanjem tožeče stranke v pripravljalnem postopku v zvezi z izpodbijano odločbo, razen če ji glede na okoliščine zadeve ni mogoče razumno očitati, da v tem postopku ni sodelovala.**

Podpisi