



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. siječnja 2021. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Arhuška konvencija – Članak 9. stavci 2. i 3. – Pristup pravosuđu – Nepostojanje pristupa pravosuđu javnosti koja nije zainteresirana – Dopuštenost tužbe koja je uvjetovana sudjelovanjem u pripremnom postupku koji je prethodio postupku odlučivanja”

U predmetu C-826/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Rechtbank Limburg (Okružni sud u Limburgu, Nizozemska), odlukom od 21. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 28. prosinca 2018., u postupku

LB,

Stichting Varkens in Nood,

Stichting Dierenrecht,

Stichting Leefbaar Buitengebied

protiv

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren,

uz sudjelovanje:

Sebava BV,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik vijeća, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. siječnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za LB, A. Hanssen,

* Jezik postupka: nizozemski

- za Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht i Stichting Leefbaar Buitengebied, M. H. Middelkamp,
- za College van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren, L. M. C. Cloodt, *advocaat*,
- za nizozemsku vladu, M. A. M. de Ree, M. Bulterman, C. S. Schillemans i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. S. Wolff i P. Z. L. Ngo, u svojstvu agenata,
- za Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju N. Butler, SC, i C. Hogan, BL,
- za švedsku vladu, H. Eklinder, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg i A. Falk, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara, M. Noll-Ehlers i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 2. srpnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 9. stavka 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu (Danska) 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između LB-a, fizičke osobe, te Stichtinga Varkens in Nood, Stichtinga Dierenrecht i Stichtinga Leefbaar Buitengebied, udruga za zaštitu prava životinja, s jedne strane, i Collegea van burgemeester en wethouders van de gemeente Echt-Susteren (Općinsko vijeće općine Echt-Susteren, Nizozemska) (u daljnjem tekstu: općina Echt-Susteren), s druge strane, povodom dozvole koju je ta općina dodijelila društvu Sebava BV za izgradnju zgrade za uzgoj svinja.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Osamnaesta uvodna izjava Arhuške konvencije utvrđuje želju da se javnosti, uključujući i organizacijama, osigura dostupnost sudbenih mehanizama, kako bi njihovi zakoniti interesi bili zaštićeni i zakon proveden.
- 4 Članak 2. te konvencije, naslovljen „Definicije”, u stavku 4. određuje da pojam „javnost” „znači jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine”.
- 5 U skladu sa stavkom 5. tog članka 2., izraz „zainteresirana javnost” znači javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana”. U tom se stavku 5. precizira da „za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima”.

6 Članak 3. stavak 5. Arhuške konvencije predviđa da njezine odredbe neće utjecati na pravo stranke da zadrži ili uvede mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama, opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup pravosuđu u pitanjima okoliša nego što se to njome traži.

7 Članak 6. Arhuške konvencije, naslovljen „Sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima”, u staccima 1. do 10. predviđa:

„1. Svaka je stranka:

(a) dužna primjenjivati odredbe ovoga članka koje se odnose na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u dodatku I.;

[...]

2. Zainteresirana javnost mora rano tijekom postupka odlučivanja o okolišu, bilo putem javne obavijesti ili pojedinačno, kako je prikladno, te na odgovarajući, pravodoban i djelotvoran način biti obaviještena, među ostalim, o:

(a) predloženoj djelatnosti i primjeni o kojoj će se odluka donijeti;

(b) prirodi moguće odluke ili nacrtu odluke;

(c) tijelu vlasti nadležnom za donošenje odluke;

(d) planiranom postupku, uključujući, ako i kada informacija može biti pružena:

i. početak postupka;

ii. mogućnosti sudjelovanja javnosti;

iii. mjesto i vrijeme svake planirane javne rasprave;

iv. obavijest o tijelu vlasti od kojeg se može dobiti dotična informacija i kamo je dotična informacija pohranjena kako bi je javnost ispitala;

v. obavijest o nadležnom tijelu vlasti ili bilo kojem drugom službenom tijelu kojemu se mogu uputiti primjedbe ili pitanja te o vremenu predviđenom za dostavljanje primjedbi ili pitanja; i

vi. obavijest o tome koja informacija o okolišu važna za predloženu djelatnost stoji na raspolaganju,

(e) činjenici da djelatnost podliježe postupku domaće ili prekogranične procjene utjecaja na okoliš.

3. Postupci sudjelovanja javnosti trebaju obuhvatiti razumne vremenske rokove za različite stadije, koji će osigurati dovoljno vremena za obavješćivanje javnosti u skladu sa stavkom 2. i kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu.

4. Svaka stranka dužna je osigurati rano sudjelovanje javnosti kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti.

5. Svaka stranka treba, gdje je to prikladno, poticati moguće podnositelje zahtjeva na određivanje zainteresirane javnosti, na otpočinjanje razgovora i na pružanje informacija koje se odnose na ciljeve njihovoga zahtjeva prije nego zatraže dopuštenje.

6. Svaka stranka dužna je od nadležnih tijela zatražiti osiguranje pristupa zainteresiranoj javnosti u cilju ispitivanja, na njezin zahtjev ukoliko tako propisuje domaće zakonodavstvo, besplatno i odmah čim na raspolaganju budu sve informacije važne za odlučivanje, kako je navedeno u ovom članku, i

koje su na raspolaganju za vrijeme postupka sudjelovanja javnosti, bez utjecaja na pravo stranaka da odbiju otkriti određene informacije u skladu sa člankom 4. stavcima 3. i 4. Važne će informacije uključivati najmanje, bez utjecaja na odredbe članka 4.,:

- (a) opis lokacije i fizičkih i tehničkih značajki predložene djelatnosti, uključujući procjenu očekivanih ostataka i emisija,
- (b) opis značajnijih učinaka predložene djelatnosti na okoliš,
- (c) opis predviđenih mjera za sprječavanje i/ili smanjivanje učinaka, uključujući emisije,
- (d) netehnički sažetak gore navedenih stavaka,
- (e) kratak pregled glavnih mogućnosti koje je podnositelj razmotrio, i
- (f) sukladno domaćem zakonodavstvu, glavna izvješća i preporuke predane tijelu vlasti u vrijeme kada zainteresirana javnost ima biti obaviještena u skladu sa stavkom 2. ovoga članka.

7. Postupci sudjelovanja javnosti moraju javnosti pružiti mogućnost dostave pisanim putem, ili, kako je prikladno, prigodom javne rasprave ili upita podnositelja, sve primjedbe, informacije, analize ili mišljenja koje smatra važnima za predloženu djelatnost.

8. Svaka stranka dužna se pobrinuti da odluka uzima u obzir ishod sudjelovanja javnosti.

9. Svaka stranka dužna se pobrinuti za neposredno obavješćivanje javnosti o odluci, čim tijelo vlasti odluku donese, u skladu s odgovarajućim postupcima. Svaka stranka treba javnosti učiniti dostupnim tekst odluke, zajedno s razlozima i promišljanjima na kojima se odluka temelji.

10. Kada tijelo vlasti razmatra ili dopunjuje radne uvjete djelatnosti navedene u stavku 1., svaka stranka dužna je osigurati primjenu odredbi stavaka 2. do 9. ovoga članka *mutatis mutandis* i gdje je to prikladno.”

8 Članak 9. Arhuške konvencije, naslovljen „Pristup pravosuđu”, propisuje u svojim stavcima 2. do 4.:

„2. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

- (a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,
- (b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet, imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnim u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

Odredbе ovoga stavka 2. neće isključiti mogućnost prethodnog razmatranja pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako takav uvjet u domaćem zakonodavstvu postoji.

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u staccima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u staccima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. [...]"

- 9 Dodatak I. Arhuškoj konvenciji, naslovljen „Popis djelatnosti navedenih u članku 6. stavku 1.(a)”, u točki 15. podtočki (c) navodi postrojenja za intenzivni uzgoj svinja s više od 750 mjesta za krmače.

Nizozemsko pravo

- 10 Na temelju članka 1:2 Algemene wet bestuursrechten (Zakon o općem upravnom postupku, u daljnjem tekstu: Awb), „zainteresirana stranka” znači „osoba na čije interese ta odluka izravno utječe”.
- 11 Iz članka 3.10 Wet Algemene bepalingen omgevingsrechten (Zakon o općim odredbama o pravu okoliša, u daljnjem tekstu: Wabo) proizlazi da za donošenje okolišne dozvole koja se odnosi na građevinske djelatnosti i izmjene postrojenja u smislu članka 2.1. stavka 1. točaka (a) i (e) Wabo-a valja primijeniti odjeljak 3.4 Awb-a, koji se odnosi na „javni pripremni postupak” (u daljnjem tekstu: pripremni postupak).
- 12 U okviru tog postupka članak 3.12 Wabo-a predviđa da svaki pojedinac može iznijeti primjedbe u pogledu nacrtu odluke.
- 13 Na temelju članka 6:13 Awb-a, samo zainteresirane osobe koje su podnijele očitovanja tijekom pripremnog postupka mogu podnijeti pravno sredstvo protiv odluke donesene na kraju tog postupka, osim ako im se ne može razumno prigovoriti da to nisu učinile. Osim toga, dopušteni su samo prigovori protiv onih aspekata pobijane odluke koji su kritizirani u postupku njezina donošenja.
- 14 Iz članka 8:1 Awb-a proizlazi da samo zainteresirane osobe mogu upravnom sudu podnijeti tužbu protiv upravnih odluka.

Glavni postupci i prethodna pitanja

- 15 Društvo Sebava podnijelo je 13. listopada 2016. općini Echt-Susteren zahtjev za dozvolu za proširenje i izmjenu svinjca u Koningsboschu (Nizozemska) radi izgradnje nove nastambe za 855 suhih i gravidnih krmača, za zamjenu u postojećim nastambama 484 dojnih sa 125 rasplodnih krmača te za izgradnju pokrivenih nastambi za krmače.
- 16 Taj je zahtjev podnesen u pripremnom postupku, u okviru kojeg nadležno tijelo donosi nacrt odluke o zahtjevu za dozvolu, o kojem se mogu podnijeti očitovanja.
- 17 U tom je okviru općina Echt-Susteren odlučila da nije potrebno izvješće o utjecaju na okoliš.

- 18 Ta odluka kao i primjerak obavijesti o zahtjevu i drugi popratni dokumenti stavljeni su radi uvida na raspolaganje javnosti u općinskoj vijećnici. Obavijest je objavljena u *Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden* (Službeni list Kraljevine Nizozemske), u kojemu se navodi da se navedena odluka treba smatrati pripremnim aktom u smislu nizozemskog prava i da se stoga protiv nje ne može podnijeti pravno sredstvo u upravnom ili sudskom postupku, osim ako izravno ne utječe na interese „zainteresirane osobe”. Zahtjev za dozvolu, kao i objava nacрта dozvole, također su objavljeni u *Gemeentebled van Echt-Susteren* (Općinski službeni list Echt-Susterena).
- 19 Odlukom od 28. rujna 2017. općina Echt-Susteren izdala je zatraženu okolišnu dozvolu.
- 20 LB, Stichting Varkens in Nood, Stichting Dierenrecht i Stichting Leefbaar Buitengebied podnijeli su Rechtbanku Limburg (Okružni sud u Limburgu, Nizozemska) zahtjeve za poništenje te dozvole.
- 21 Što se tiče LB-ove tužbe, sud koji je uputio zahtjev smatra da je treba odbaciti kao nedopuštenu jer LB ne ispunjava uvjete da bi ga se smatralo „zainteresiranom osobom” u smislu nizozemskog upravnog prava, jer ne živi u blizini projekta o kojem je riječ u glavnom postupku, nego na dvadesetak kilometara udaljenosti te stoga nije osobno izložen utjecaju tog projekta na okoliš. Sud koji je uputio zahtjev navodi da veterinarsko-medicinska djelatnost LB-a ne može biti dovoljna da bi mu se mogao priznati osobni interes, a da se na druge djelatnosti i svojstva pozvao nepravodobno, nakon isteka roka za podnošenje tužbe.
- 22 Sud koji je uputio zahtjev dodaje da se LB-ova tužba također može odbaciti kao nedopuštena jer tijekom pripremnog postupka nije podnio očitovanja protiv navedenog projekta.
- 23 LB tvrdi da mu se mora priznati svojstvo „zainteresirane osobe” u smislu nizozemskog prava i da mu se ne može razumno prigovoriti da nije dostavio očitovanja tijekom pripremnog postupka, s obzirom na nepravilnosti počinjene tijekom tog postupka. Konkretno, nije navedeno da se projekt odnosio na proširenje svinjca i da su samo „zainteresirane osobe” pozvane podnijeti očitovanja.
- 24 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti s Arhuškom konvencijom ograničenja pristupa pravosuđu samo na „zainteresirane osobe” u smislu nacionalnog prava.
- 25 On se osobito pita treba li članak 9. stavak 2. te konvencije tumačiti na način da se njime zahtijeva da se osobe koje se, poput LB-a, ne smatraju „zainteresiranim osobama” u smislu nacionalnog prava niti su dio „zainteresirane javnosti” u smislu Arhuške konvencije ipak mogu, kao članovi „javnosti” u smislu te konvencije, pozvati pred sudom na moguće povrede prava koja su im dodijeljena člankom 6. stavicama 3. i 7. do 9. te konvencije, koji se odnose na „javnost”, a ne samo na „zainteresiranu javnost”.
- 26 Kad je riječ o udrugama za zaštitu okoliša, koje su tužitelji u glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev smatra da su one „zainteresirane osobe” u smislu nacionalnog prava s obzirom na to da su dobrobit i zaštita životinja dio njihova statutarnog sadržaja i da je dovoljno dokazano da u tu svrhu obavljaju konkretne aktivnosti.
- 27 Međutim, taj sud smatra da tužbu tih udruga treba odbaciti kao nedopuštenu jer se nisu uključile u pripremni postupak.
- 28 Sud koji je uputio zahtjev ipak se pita poštuje li se tim uvjetom dopuštenosti pravo Unije, a osobito članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije.
- 29 Također se pita je li s tom odredbom usklađeno pravilo nizozemskog prava koje određuje da su nedopušteni prigovori koji se ne odnose na aspekte nacрта odluke koji su osporavani u pripremnom postupku.

30 U tim je okolnostima Rechtbank Limburg (Okružni sud u Limburgu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

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

Ako je odgovor [na prvo pitanje] potvrđan:

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

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

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

Ako je odgovor [na treće pitanje] niječan:

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

Ako je odgovor [na četvrto pitanje] niječan:

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

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

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

31 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se pravu Unije i osobito članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije to da članovi „javnosti” iz njezina članka 2. stavka 4. kao takvi nemaju pristup pravosuđu radi osporavanja odluke koja ulazi u područje primjene njezina članka 6.

32 Najprije valja utvrditi da projekt o kojem je riječ u glavnom postupku ulazi u područje primjene Arhuške konvencije.

- 33 Naime, sud koji je uputio zahtjev pravilno upućuje na članak 6. stavak 1. točku (a) te konvencije, u vezi s njezinim dodatkom I. točkom 15., u kojem se spominju postrojenja namijenjena intenzivnom uzgoju svinja koja imaju više od 750 mjesta za krmače, u čijem postupku odobrenja može sudjelovati „zainteresirana javnost”.
- 34 Na temelju članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije, svaka stranka osigurava, u okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, i u skladu s ciljem da se „zainteresiranoj javnosti” osigura širok pristup pravosuđu, da članovi te javnosti koji imaju pravni interes ili, ako ga nemaju, koji se pozovu na povredu prava, ako nacionalno pravo postavlja takav uvjet, imaju pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim neovisnim i nepristranim tijelom kako bi osporili zakonitost svake odluke koja ulazi u područje primjene članka 6. te konvencije i, ako to predviđa nacionalno pravo, druge relevantne odredbe.
- 35 Sudionici u pisanom dijelu postupka pred Sudom pravilno su primijetili da se članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije odnosi samo na „zainteresiranu javnost”, koja je u članku 2. stavku 5. te konvencije definirana kao javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana. Potonja odredba pojašnjava da se, za potrebe te definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatraju zainteresiranima.
- 36 Predmet članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije nije, dakle, dodjeljivanje prava na pravno sredstvo protiv odluka i drugih akata koji ulaze u područje primjene njezina članka 6., koji se odnose na projekte koji su predmet sudjelovanja javnosti u postupku odlučivanja, općenito javnosti, nego zajamčiti to pravo samo članovima „zainteresirane javnosti” koji ispunjavaju određene uvjete.
- 37 To tumačenje potvrđuje struktura članka 9. Arhuške konvencije s obzirom na to da stavak 3. tog članka predviđa ograničeniji sustav pristupa pravosuđu za pripadnike općenite „javnosti”, čime se tako odražava sustav uspostavljen tom konvencijom, i koji izričito uspostavlja razliku između općenite „javnosti” i „zainteresirane javnosti” na koju se odnosi akt ili radnja.
- 38 Na taj su način predviđena posebna postupovna prava za pripadnike zainteresirane javnosti, koji su u načelu jedini pozvani sudjelovati u postupku odlučivanja s obzirom na to da su dio kruga osoba na koje predviđeni akt ili postupak mogu utjecati, pri čemu je na državama članicama da taj krug odrede razumno i u skladu s ciljem davanja širokog pristupa pravosuđu zainteresiranoj javnosti.
- 39 Točno je da se u članku 6. Arhuške konvencije u više navrata upotrebljava izraz „javnost”. Međutim, iz cjelovitog tumačenja tog članka proizlazi da se on primjenjuje samo na „zainteresiranu javnost”, odnosno samo na onu čije se sudjelovanje zahtijeva u postupku odlučivanja.
- 40 Naime, iako se zahtjevi iz članka 6. stavka 2. točke (d) podtočaka ii. i iv. te konvencije posebno odnose na informacije o „javnosti”, iz tog članka 6. stavka 2. prvog podstavka izričito proizlazi da je pravo na informaciju koje on propisuje zajamčeno samo „zainteresiranoj javnosti”.
- 41 Navodeći, usto, da se moraju predvidjeti razumni rokovi za obavješćivanje javnosti u smislu članka 6. stavka 2. Arhuške konvencije te za pripremu i djelotvorno sudjelovanje te javnosti tijekom cijelog procesa odlučivanja, članak 6. stavak 3. te konvencije potvrđuje da se različiti stadiji postupka sudjelovanja javnosti primjenjuju samo na zainteresiranu javnost.
- 42 Osim toga, iako se u članku 6. stavcima 4. i 7. navedene konvencije navodi i „javnost”, jedini je predmet tih odredbi utvrđenje konkretnih uvjeta postupka sudjelovanja, odnosno trenutak u kojem taj postupak treba organizirati i točan oblik tog sudjelovanja, a ne utvrđenje dosega prava javnosti na sudjelovanje u navedenim postupcima.

- 43 Tu analizu potvrđuje činjenica da pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja ne može biti djelotvorno a da zainteresirana stranka pritom ne raspolaže pravom da bude obaviještena o nacrtu i predviđenom postupku kao i o pravu na pristup dokumentima o informacijama koje su ipak izričito dodijeljene samo članovima „zainteresirane javnosti” u članku 6. stavcima 2. i 6. Arhuške konvencije.
- 44 Uostalom, valja istaknuti da bi drukčije tumačenje članka 6. Arhuške konvencije nego što je to ono navedeno u točki 39. ove presude posljedično oduzelo koristan učinak razlici između sustavâ pristupa sudu koji su predviđeni u stavcima 2. i 3. njezina članka 9. jer bi se pristup pravosuđu nužno proširio na cjelokupnu „javnost” kako bi se mogla pozivati na prava iz tog članka.
- 45 Uzimajući u obzir sva ta razmatranja, valja utvrditi da je predmet članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije upravo zajamčiti samo „zainteresiranoj javnosti” koja ispunjava određene uvjete pristup sudu radi osporavanja akta ili odluke koji ulaze u područje primjene članka 6. te konvencije.
- 46 Iz toga proizlazi, podložno činjeničnim provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, da se osoba poput LB-a, koja nije dio „zainteresirane javnosti” u smislu Arhuške konvencije, ne može pozvati na povredu članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije na temelju toga što nema pristup pravosuđu u predmetu u glavnom postupku.
- 47 Međutim, pristup takve osobe pravosuđu trebao bi biti podvrgnut drukčijim pravilima ako nacionalno pravo države članice daje javnosti šire pravo sudjelovanja u postupku odlučivanja, osobito pravo na učinkovitu i pravodobnu obaviještenost o projektu, kao što to dopušta članak 3. stavak 5. Arhuške konvencije, na temelju kojeg stranke te konvencije mogu u svojem nacionalnom pravu donijeti povoljnije mjere od onih predviđenih tom konvencijom, poput mjera kojima se osigurava opsežnije sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja predviđenom u članku 6. te konvencije.
- 48 U tom bi slučaju pravna sredstva podnesena na temelju tih mjera bila obuhvaćena člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije koji predviđa da je, bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. tog članka, svaka stranka dužna osigurati „pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom”, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.
- 49 Pravna sredstva iz članka 9. stavka 3. navedene konvencije mogu, dakle, biti podložna „mjerilima”, iz čega proizlazi da države članice mogu, u okviru diskrecijske ovlasti koja im je u tom pogledu ostavljena, utvrđivati pravila postupovnog prava o pretpostavkama koje treba ispuniti kako bi se takva pravna sredstva podnijela (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 86.).
- 50 Međutim, Sud je već presudio da bi pravo na pravno sredstvo iz te odredbe bilo lišeno svakog korisnog učinka kad bi se dopustilo da se nametanjem takvih mjerila određenim kategorijama „pripadnika javnosti” zaniječe svako pravo na pravni lijek (vidjeti u tom smislu presude od 20. prosinca 2017., *Protect Natur- und Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 46. i 48. i od 3. listopada 2019., *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland i dr.*, C-197/18, EU:C:2019:824, t. 34.).
- 51 Iz toga slijedi da se članku 9. stavku 3. Arhuške konvencije protivi to da članovi „javnosti” u smislu te konvencije ni na koji način ne mogu imati pristup pravosuđu kako bi se mogli pozvati na šira prava sudjelovanja u postupku odlučivanja koja bi bila dodijeljena nacionalnim pravom države članice o okolišu.
- 52 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da pripadnici „javnosti” iz članka 2. stavka 4. te konvencije kao takvi nemaju pristup pravosuđu radi osporavanja odluke koja ulazi

u područje primjene njezina članka 6. Nasuprot tomu, članku 9. stavku 3. navedene konvencije protivi se to da te osobe ne mogu imati pristup pravosuđu kako bi se mogle pozvati na šira prava sudjelovanja u postupku odlučivanja, koja bi im bila dodijeljena samim nacionalnim pravom države članice o okolišu.

Treće, četvrto, peto i šesto pitanje

- 53 S obzirom na glavne postupke i odgovor na prvo i drugo pitanje, valja utvrditi da se treće, četvrto, peto i šesto pitanje odnose na pravna sredstva nevladinih organizacija koje su dio „zainteresirane javnosti” iz članka 2. stavka 5. Arhuške konvencije obuhvaćene njezinim člankom 9. stavkom 2., kao i na pravno sredstvo pripadnika „javnosti” iz njezina članka 2. stavka 4., koja potpada pod njezin članak 9. stavak 3.
- 54 Stoga valja smatrati da svojim trećim, četvrtim, petim i šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se članku 9. stavcima 2. i 3. Arhuške konvencije to da se dopuštenost pravnih sredstava pred sudom, koja podnose nevladine organizacije koje su dio „zainteresirane javnosti” i pripadnik „javnosti”, uvjetuje, s obzirom na članak 6. te konvencije za te organizacije te s obzirom na nacionalno pravo države članice za tog pripadnika „javnosti”, njihovim sudjelovanjem u pripremnom postupku za donošenje pobijane odluke, osim ako im se ne može razumno prigovoriti da nisu u njemu sudjelovali. Taj sud također želi znati protive li se te odredbe tomu da su dopušteni samo prigovori koji se odnose na iste aspekte pobijane odluke kao i oni koji su bili predmet tužiteljevih očitovanja tijekom tog postupka.
- 55 Iz sudske prakse Suda proizlazi da članovi „zainteresirane javnosti” u smislu Arhuške konvencije moraju moći podnijeti pravna sredstva protiv akata iz članka 9. stavka 2. te konvencije, neovisno o tome koju su ulogu mogli imati prilikom ispitivanja zahtjeva, i da stranke te konvencije ne mogu predvidjeti nedopuštenost takvog sredstva jer je tužitelj sudjelovao u postupku donošenja pobijane odluke te je tom prilikom mogao istaknuti svoje stajalište (vidjeti u tom smislu, što se tiče sličnih odredaba Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.), presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, t. 38. i 39.).
- 56 Sudjelovanje u postupku odlučivanja u pitanjima okoliša pod uvjetima predviđenima navedenom konvencijom razlikuje se, naime, od podnošenja pravnog sredstva sudu i ima različit cilj od potonjeg jer se to pravno sredstvo može, ovisno o slučaju, podnijeti protiv odluke donesene nakon tog postupka, tako da to sudjelovanje ne utječe na uvjete pod kojima se može podnijeti navedeno pravno sredstvo (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, t. 38.).
- 57 Usto, kad je riječ osobito o udrugama za zaštitu okoliša, valja podsjetiti da se člankom 9. stavkom 2. drugim podstavkom drugom i trećom rečenicom Arhuške konvencije predviđa da nevladine organizacije koje ispunjavaju uvjete iz članka 2. stavka 5. te konvencije imaju dovoljan interes ili prava koja im se mogu povrijediti, ovisno o tome koju je od tih pretpostavki dopuštenosti podnošenja pravnih sredstava propisalo nacionalno zakonodavstvo.
- 58 Naposljetku, valja utvrditi da cilj osiguranja „širokog pristupa pravosuđu” koji je predviđen člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije i poštovanje korisnog učinka te odredbe ne bi bili osigurani zakonodavstvom koje uvjetuje dopuštenost pravnog sredstva nevladine organizacije ovisno o ulozi koju je mogla imati u fazi sudjelovanja u postupku odlučivanja, iako ta faza nema isti predmet kao i podnošenje pravnog sredstva sudu i iako se, usto, ocjena projekta takve organizacije može promijeniti ovisno o ishodu tog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08, EU:C:2009:631, t. 38., 39. i 48.).

- 59 Iz prethodno navedenog proizlazi da se članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije protivi to da je dopuštenost pravnih sredstava pred sudom, na koje se predmetna odredba odnosi i koje podnose nevladine organizacije koje su dio „zainteresirane javnosti” u smislu Arhuške konvencije, uvjetovana njihovim sudjelovanjem u postupku odlučivanja koji je doveo do donošenja pobijane odluke.
- 60 Okolnost da se na temelju nacionalnog prava o kojem je riječ u glavnom postupku taj uvjet ne primjenjuje kada se ne može razumno prigovoriti tim organizacijama da nisu sudjelovale u navedenom postupku ne može opravdati drukčije rješenje jer je nepoštovanje uvjeta prethodnog sudjelovanja načelno dovoljno kako bi se spriječila pravna sredstva navedenih organizacija pred sudom.
- 61 Suprotno tomu, rješenje bi bilo drukčije kad bi navedeno pravno sredstvo podnosio pripadnik „javnosti” na temelju povećanih prava na sudjelovanje u postupku odlučivanja, koja su dodijeljena samim nacionalnim pravom države članice o okolišu.
- 62 U tom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 48. ove presude, valjalo bi primijeniti članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije, kojim se fleksibilnije uređuje manevarski prostor stranaka te konvencije.
- 63 Tako iz sudske prakse Suda proizlazi da se ta odredba u načelu ne protivi, u odnosu na pravna sredstva koja predviđa, tome da se njihova dopuštenost uvjetuje time da je tužitelj pravodobno istaknuo svoje prigovore u upravnom postupku jer takvo pravilo može omogućiti brže utvrđivanje spornih točaka i, po potrebi, njihovo rješavanje tijekom upravnog postupka, tako da sudski postupak više nije potreban (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 88. do 90.).
- 64 U tim okolnostima, neovisno o tome što, kao pretpostavka za podnošenje pravnog lijeka pred sudom, čini ograničenje prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom u smislu članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), Sud je smatrao da takav uvjet može biti opravdan, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, ako je predviđen zakonom, ako poštuje bit tog prava i ako je, podložno načelu proporcionalnosti, potreban te zaista odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Europska unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 20. prosinca 2017., *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, C-664/15, EU:C:2017:987, t. 90.).
- 65 Međutim, u ovom slučaju, neovisno o odgovoru na pitanje treba li članak 47. Povelje primijeniti na pravno sredstvo pred sudom, pri čemu bi se taj odgovor odnosio samo na povećana prava sudjelovanja u postupku odlučivanja koja se dodjeljuju samim nacionalnim pravom, očito je da su uvjeti navedeni u prethodnoj točki ove presude u svakom slučaju ispunjeni.
- 66 Naime, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je dopuštenost pravnog sredstva koja je uvjetovana sudjelovanjem u postupku odlučivanja propisana zakonom u smislu članka 47. Povelje. Usto, tim se uvjetom poštuje bit temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, kako je utvrđeno u tom članku, jer se ne dovodi u pitanje to pravo kao takvo nego samo uvodi dodatni postupovni korak za njegovo ostvarivanje (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2017., *Pušár*, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 64.). Osim toga, on odgovara cilju od općeg interesa navedenom u točki 63. ove presude i ne postoji očiti nerazmjer između tog cilja i mogućih nepovoljnih učinaka prouzročenih obvezom sudjelovanja u pripremnom postupku za pobijanu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 27. rujna 2017., *Pušár*, C-73/16, EU:C:2017:725, t. 66., 67. i 69.).
- 67 Okolnost da se taj uvjet ne primjenjuje kada se tužitelju ne može razumno prigovoriti da nije sudjelovao u postupku odlučivanja također je takve naravi da poštuje zahtjev proporcionalnosti s obzirom na to da se ocjenjuje ovisno o okolnostima predmeta.

- 68 Naposljetku, nije potrebno utvrditi protivi li se članku 9. stavcima 2. i 3. Arhuške konvencije to da se samo prigovori koji se odnose na iste aspekte pobijane odluke kao i oni koji su bili predmet očitovanja tužiteljâ tijekom tog postupka mogu osporavati pred sudom jer tužitelji u glavnom postupku ionako nisu sudjelovali u pripremnom postupku.
- 69 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće, četvrto, peto i šesto pitanje valja odgovoriti da članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije treba tumačiti na način da mu se protivi to da se dopuštenost pravnih sredstava pred sudom, na koje se predmetna odredba odnosi i koja su podnijele nevladine organizacije koje su dio „zainteresirane javnosti” iz članka 2. stavka 5. te konvencije, uvjetuje njihovim sudjelovanjem u pripremnom postupku za donošenje pobijane odluke, čak i kad se taj uvjet ne primjenjuje, ako im se ne može razumno prigovoriti da nisu u njemu sudjelovali. Nasuprot tomu, članku 9. stavku 3. navedene konvencije ne protivi se to da je dopuštenost pravnog sredstva pred sudom, na koji se predmetna odredba odnosi, uvjetovana sudjelovanjem tužitelja u pripremnom postupku za donošenje pobijane odluke, osim ako mu se, s obzirom na okolnosti predmeta, ne može razumno prigovoriti da nije sudjelovao u tom postupku.

Troškovi

- 70 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 9. stavak 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu (Danska) 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da pripadnici „javnosti” iz članka 2. stavka 4. te konvencije kao takvi nemaju pristup pravosuđu radi osporavanja odluke koja ulazi u područje primjene njezina članka 6. Nasuprot tomu, članku 9. stavku 3. navedene konvencije protivi se to da te osobe ne mogu imati pristup pravosuđu kako bi se mogle pozvati na šira prava sudjelovanja u postupku odlučivanja, koja bi im bila dodijeljena samim nacionalnim pravom države članice o okolišu.**
- 2. Članak 9. stavak 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ, treba tumačiti na način da mu se protivi to da se dopuštenost pravnih sredstava pred sudom, na koje se predmetna odredba odnosi i koja su podnijele nevladine organizacije koje su dio „zainteresirane javnosti” iz članka 2. stavka 5. te konvencije, uvjetuje njihovim sudjelovanjem u pripremnom postupku za donošenje pobijane odluke, čak i kad se taj uvjet ne primjenjuje, ako im se ne može razumno prigovoriti da nisu u njemu sudjelovali. Nasuprot tomu, članku 9. stavku 3. navedene konvencije ne protivi se to da je dopuštenost pravnog sredstva pred sudom, na koji se predmetna odredba odnosi, uvjetovana sudjelovanjem tužitelja u pripremnom postupku za donošenje pobijane odluke, osim ako mu se, s obzirom na okolnosti predmeta, ne može razumno prigovoriti da nije sudjelovao u tom postupku.**

Potpisi