



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 30. junija 2016¹

Zadeva C-243/15

**Lesoochranárske zoskupenie VLK
proti**

Obvodný úrad Trenčín(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovno sodišče Slovaške republiky))

„Okolje — Aarhuska konvencija — Upravni postopek za izdajo dovoljenja za projekt —
Predlog okoljevarstvenega združenja za priznanje statusa stranke v postopku — Konec postopka za
izdajo dovoljenja pred odločitvijo o predlogu — Pravno varstvo zoper odločitve — Učinkovito
pravno varstvo“

I – Uvod

1. Spor o glavni stvari, ki je privedel do vložitve obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe, odvisno od perspektive, spominja na dela Franza Kafke, za katera je avtor našel navdih v pravu, zlasti na pripoved Pred zakonom, ali pa na Don Kihota.
2. Pri Kafki se človeku, ki išče pravico, brez pravega razloga preprečuje dostop do pravnega varstva tako dolgo, dokler izčrpan ne umre. Don Kihot, nasprotno, vztraja v boju z mlini na veter, namesto da bi se posvetil pametnejšim stvarem.
3. Tudi nevladna organizacija Lesoochranárske zoskupenie VLK (združenje za varstvo gozdov VLK, v nadaljevanju: združenje LZ) si – za zdaj neuspešno – prizadeva za pravno varstvo pred slovaškimi sodišči. Namesto tega jo slovaška sodišča napotujejo na vložitev drugega pravnega sredstva, rok za vložitev katerega pa se je vmes iztekel. Vendar morda ne gre za napako slovaškega sistema pravnega varstva, ampak napačno vedenje združenja LZ, ki – kljub ustreznim napotkom – vztraja na prvotno zastavljeni poti, namesto da bi pravočasno spremenilo smer.
4. Naloga Sodišča je, da pojasni, ali je procesnopravna ureditev tožbe, ki jo vložijo združenja, v slovaškem upravnem procesnem pravu skladna z načelom učinkovitega pravnega sredstva na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. Sicer zadevnim slovaškim določbam načeloma ne gre ugovarjati. Vendar jih je treba v sporu o glavni stvari uporabljati posebej pazljivo, da se po eni strani prepreči paradoks Kafke, po drugi strani pa tudi ne daje potuhe norosti, ki jo opisuje Cervantes. Sodišče lahko v taki situaciji nacionalna sodišča samo napoti na veljavna temeljna načela, rešitev pa morajo nazadnje najti sama.

¹ — Jezik izvirnika: nemščina.

5. Vendar člen 47 Listine velja samo za uveljavljanje pravic ali svoboščin, ki so zagotovljene s pravom Unije. Zato je treba najprej preizkusiti, ali lahko okoljsko združenje, kot je LZ, v sporu o glavni stvari uveljavlja take pravice ali svoboščine.

6. Kar zadeva nekatere postopke udeležbe javnosti, je bila tožba, ki jo lahko vložijo združenja v nekaterih postopkih za izdajo dovoljenja, sicer uvedena že, ko je Evropska unija prenesla Konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah² (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija).³ Vendar te določbe ne zajemajo spora o glavni stvari.

7. Vendar lahko okoljska združenja ob upoštevanju Aarhuške konvencije in splošnih načel sklicevanja na pravo Unije uveljavljajo okoljsko pravo Unije tudi brez izrecno določene tožbe, ki jo lahko vložijo združenja. Tak pravni položaj je poleg tega mogoče, zlasti v sporu o glavni stvari, izpeljati tudi neposredno iz Aarhuške konvencije.

II – Pravni okvir

A – Mednarodno pravo

8. Izhodišče za pravni položaj okoljskih združenj v pravu Unije je Aarhuška konvencija. Člen 1 Aarhuške konvencije določa te cilje:

„Da bi prispevali k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo, vsaka pogodbenica v skladu z določbami te konvencije zagotavlja pravico do dostopa do informacij, do udeležbe javnosti pri odločanju in do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.“

9. Okoljska združenja so omenjena pri opredelitvi javnosti in vključene javnosti v členu 2(4) in (5) Konvencije. V skladu z njim:

„4. ‚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. ‚vključena javnost‘ pomeni javnost, ki jo okoljsko odločanje prizadene ali bi jo lahko prizadelo ali ki ima interes pri okoljskem odločanju; šteje se, da imajo interes nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja.“

10. Člen 6 Aarhuške konvencije določa udeležbo javnosti pri odločanju o posebnih dejavnostih. Ta vključuje elemente okoljske presoje. Člen 6(1) ureja področje uporabe tega postopka:

„Vsaka od pogodbenic

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

2 — UL 2005, L 124, str. 4, sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, UL L 124, str. 1.

3 — Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 466). Glej sodbo z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

(b) v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporablja določbe tega člena tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso našteje v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. Pogodbenice v ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe tega člena.“

11. Člen 9 Aarhuške konvencije vsebuje določbe o pravnih sredstvih v okoljskih zadevah. Njegov odstavek 2 se nanaša na postopke, v katerih je bila udeležena javnost, odstavek 3 velja za vse druge okoljskopravne odločitve, odstavek 4 pa vsebuje nekatera postopkovna načela:

„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.

Odstavek 2 ne izključuje možnosti predhodnega revizijskega postopka pred upravnim organom in ne vpliva 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.

[...]“

B – *Pravo Unije*

1. Presoja vplivov na okolje

12. Aarhuška konvencija je bila v pravo Unije delno prenesena z Direktivo PVO⁴.

4 — Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1), nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL L 124, str. 1).

13. V členu 1(2)(d) in (e) Direktive PVO je opredeljen pojem zadevne javnosti:

- „(d) ‚javnost‘ pomeni eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine;
- (e) ‚zadevna javnost‘ pomeni javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih iz člena 2(2). V tej opredelitvi se šteje, da imajo nevladne organizacije, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo katere koli pogoje nacionalne zakonodaje, interes.“

14. Člen 11 Direktive PVO vsebuje določbo o dostopu do pravnega varstva, ki večinoma ustreza členu 9(2) Aarhuške konvencije in je bila prav tako dodana z Direktivo 2003/35:

„1. Države članice v skladu z ustrezno nacionalno zakonodajo zagotovijo članom zadevne javnosti:

- (a) ki imajo zadosten interes, ali drugače,
- (b) ki uveljavljajo kršeno pravico, kadar to upravno postopkovno pravo države članice zahteva kot predpogoj,

dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon, da izpodbijajo vsebinsko ali postopkovno zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb te direktive o sodelovanju javnosti.

2. [...]

3. Kaj predstavlja zadosten interes in kršitev pravice, določijo države članice skladno s ciljem omogočiti zadevni javnosti širok dostop do pravnega varstva. S tem ciljem se interes katere koli nevladne organizacije, ki izpolnjuje zahteve iz člena 1(2), šteje za zadostnega za namen točke (a) odstavka 1 tega člena. Za take organizacije se šteje, da imajo lahko kršene pravice za namen točke (b) odstavka 1 tega člena.

4. [...]“

2. Varstvo narave

15. Direktiva o habitatih⁵ ureja določitev ohranitvenih območij, tako imenovanih območij, pomembnih za Skupnost. Člen 6(3) določa predhodno presojo projektov, ki lahko pomembno vplivajo na ta območja:

„Pri vsakem načrtu ali projektu, ki ni neposredno povezan z upravljanjem območja ali zanj potreben, pa bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na območje, je treba opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje in ob upoštevanju določb odstavka 4 pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali projektom šele potem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.“

5 — Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL L 206, str. 7), nazadnje spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju okolja zaradi pristopa Republike Hrvaške (UL L 158, str. 193).

16. Ta določba v skladu s členom 7 Direktive o habitatih velja tudi za območja varstva ptic, ki so bila določena v skladu z Direktivo o varstvu ptic⁶.

C – Pravo Slovaške republike

17. Člen 14 zakona št. 71/1967 o upravnem postopku (Správny poriadok) v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari, določa:

„1. Stranka v postopku je subjekt, v zvezi s katerim je treba začeti postopek glede pravic, zakonitih interesov ali obveznosti ali na katerega pravice, zakonite interese ali obveznosti se lahko odločba neposredno nanaša; stranka v postopku je tudi tisti, ki trdi – dokler se ne dokaže drugače – da bi lahko navedena odločba [neposredno] zadevala njegove pravice, zakonite interese ali obveznosti.

2. Stranka v postopku je tudi subjekt, ki mu je tak status priznan s posebnim zakonom.“

18. Člen 250b(2) in (3) zakonika o pravnem postopku (Občiansky súdny poriadok) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: OSP), med drugim vsebuje te določbe, ki se nanašajo na vsebino predloženega vprašanja za predhodno odločanje:

„2. Če tožeča stranka trdi, da ji upravna odločba ni bila vročena, čeprav bi jo bilo treba šteti za stranko v postopku, sodišče preuči resničnost te trditve in upravnemu organu odredi, naj navedeni stranki vroči upravno odločbo in po potrebi odloži njeno izvršljivost. Sodba sodišča zavezuje upravni organ. Če se v okviru upravnega postopka in po izvršitvi sodne odredbe o vročitvi upravne odločbe začne pritožbeni postopek, upravni organ o tem nemudoma obvesti sodišče.

3. Sodišče ravna v skladu z odstavkom 2, samo če od datuma sprejetja odločbe, ki ni bila vročena tožeči stranki, niso minila več kot tri leta.“

III – Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

19. Združenje LZ je bilo z obvestilom z dne 18. novembra 2008 obveščeno o začetku upravnega postopka za izdajo dovoljenja za ograditev zemljišča zunaj meja zazidljivega območja občine, za katero je zaprosila delniška družba Biely potok a.s. (v nadaljevanju: BPAS). Pri projektu je šlo za načrtovano razširitev rezervata, v katerem BPAS redi jelene, in sicer na zemljišča na zavarovanem krajinskem območju, ki ga je Slovaška republika vključila v omrežje Natura 2000 kot ohranitveno območje na podlagi Direktive o varstvu ptic in kot območje, pomembno za Skupnost, na podlagi Direktive o habitatih.

20. Združenje LZ je predlagalo, naj se postopek za izdajo dovoljenja prekine in naj pristojno okoljsko ministrstvo odgovori na predhodno vprašanje o odobritvi odstopanj od sistema varstva zaščitene vrste, pri čemer je opozorilo na negativen vpliv, ki je po mnenju državnega organa za varstvo narave, ki upravlja to zavarovano krajinsko območje, tako velik, da zadostuje za zavrnitev izdaje dovoljenja.

21. Pristojni organi so v prvi fazi postopka za izdajo dovoljenja aprila in junija 2009 najprej odločili, da združenje LZ nima statusa stranke; to je vprašanje, ki ga v postopku v glavni stvari zdaj preučuje sodišče. Zato je združenje LZ pri Krajský súd v Trenčíne (regionalno sodišče v Trenčínu) vložilo tožbo, v kateri je svoj status stranke v postopku za izdajo dovoljenja utemeljevalo zlasti z Aarhuško konvencijo.

6 — Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živčih ptic (UL 2010, L 20, str. 7), nazadnje spremenjena z Direktivo Sveta 2013/17/EU z dne 13. maja 2013 o prilagoditvi nekaterih direktiv na področju okolja zaradi pristopa Republike Hrvaške (UL L 158, str. 193).

22. Postopek za izdajo dovoljenja se je nato končal z odločbo z dne 10. junija 2009 o tem, da se BPAS nemudoma izda dovoljenje; hkrati je, kot navaja vrhovno sodišče, postala „pravnomočna“ zgoraj navedena izpodbijana odločba o zavrnitvi statusa stranke.

23. Regionalno sodišče je po ugotovitvi, da pred Sodiščem Evropske unije poteka postopek predhodnega odločanja v zadevi C-240/09, katerega izid bi lahko vplival tudi na njegovo odločitev, prekinilo postopek, ki je potekal pred njim, do izdaje sodbe v tej zadevi, nato pa je ob upoštevanju izdane sodbe Sodišča⁷ in povezane sodbe Vrhovnega sodišča Slovaške republike v podobnem primeru s sodbo z dne 23. avgusta 2011 zaradi zmotne presoje razveljavilo obe izpodbijani odločbi in vrnilo zadevo upravnim organom v nadaljnje odločanje.

24. Regionalno sodišče je v tej sodbi pritrdilo združenju LZ, da je imelo pravico do sodnega varstva v zvezi s pravico do varstva okolja oziroma pravico do ugodnih okoljskih pogojev. Pri tem se je neposredno sklicevalo na člen 9(3) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 44(1) ustave Slovaške republike.

25. Vrhovno sodišče je v pritožbenem postopku 26. januarja 2012 razveljavilo prvo sodbo regionalnega sodišča, mu vrnilo zadevo v nadaljnje odločanje in mu sporočilo zavezujoče pravno naziranje, da je predmet postopka o udeležbi odpadel. Ločeno preverjanje odločbe o zavrnitvi statusa stranke v upravnem postopku naj bi bilo dovoljeno samo, dokler upravni postopek še poteka.

26. Regionalno sodišče je nato z drugo sodbo z dne 12. septembra 2012 vnovič razveljavilo odločbi upravnih organov o zavrnitvi statusa stranke in vrnilo zadevo v nadaljnje odločanje. Vendar je vrhovno sodišče 28. februarja 2013 razveljavilo tudi to sodbo.

27. Regionalno sodišče je na tej podlagi s tretjo sodbo iz aprila 2013 ustavilo sodni postopek, vendar združenja LZ ni napotilo na vložitev zahtevka za naknadno vročitev pravnomočne odločbe o izdaji dovoljenja, ker se je triletni rok za vložitev tožbe, ki začne teči z izdajo dovoljenja, zaradi sodnih postopkov, ki so potekali, že iztekel.

28. Vrhovno sodišče v okviru pritožbenega postopka, ki ga je sprožilo združenje LZ, je Sodišču Evropske unije predložilo to vprašanje za predhodno odločanje:

„Ali je mogoče zagotoviti pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, določeno v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, v primeru domnevne [zatrjevanje] kršitve pravice do visoke ravni varstva okolja, kakršna se je izvajala v skladu s pogoji, določenimi v Evropski uniji zlasti z Direktivo o habitatih, zlasti [pravice] do pomoči pri pridobitvi mnenja javnosti glede projekta, ki [verjetno] lahko pomembno vpliva na posebna ohranitvena območja v evropskem ekološkem omrežju Natura 2000, ter pravice, ki j[o] [tožeča stranka] kot nepridobitno združenje, delujoče na področju varstva okolja na nacionalni ravni, uveljavlja na podlagi člena 9 Aarhuške konvencije, in sicer v mejah, navedenih v sodbi Sodišča Evropske unije z dne 8. marca 2011 v zadevi Lesoöchránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), ustrezno tudi kadar nacionalno sodišče konča sodno obravnavo v sporu glede [zakonitosti] odločbe, s katero je [navedenemu združenju] zavrnjen status stranke v upravnem postopku, ki zadeva izdajo dovoljenja, kot se je zgodilo v obravnavanem primeru, in [navedeno združenje] kot osebo pozove, naj vloží [tožbo], ker je bilo izpuščeno iz navedenega upravnega postopka?“

29. Pisna stališča so predložili združenje Lesoöchránárske zoskupenie VLK, Slovaška republika in Evropska komisija, ki so se udeležili tudi ustne obravnave, ki je potekala 18. aprila 2016. Poleg tega so ti trije udeleženci in Biely potok a.s. pred obravnavo pisno odgovorili na več vprašanj Sodišča.

7 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoöchránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

IV – Presoja

30. Vrhovno sodišče s predlogom za sprejetje predhodne odločbe sprašuje, ali postopki za uveljavljanje pravic okoljskih združenj, ki jih določa slovaška zakonodaja, izpolnjujejo zahteve prava Unije in zlasti pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

31. Vrhovno sodišče pravilno navaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo samo v položajih, ki jih ureja pravo Unije.⁸ Poleg tega člen 47 Listine velja samo za pravice ali svoboščine, ki jih zagotavlja pravo Unije. Zato bom najprej preizkusila, ali pravo Unije ureja pravne položaje združenj (pod A), in šele nato razpravljala o zahtevah, ki jih pravo Unije določa v zvezi z učinkovitim pravnim varstvom (pod B).

A – Pravni položaji okoljskih združenj, ki jih ureja pravo Unije

32. Vrhovno sodišče meni, da obravnavana zadeva spada na področje uporabe prava Unije, ker spor o glavni stvari zadeva obveznosti držav članic na podlagi Direktive o habitatih. Omenja tudi Aarhuško konvencijo.

33. Na prvi pogled je predmet tožbe v postopku v glavni stvari udeležba v postopku za izdajo dovoljenja za ograditev na ohranitvenem območju. Pravo Unije te udeležbe ne ureja izrecno in neposredno. To je koncept iz slovaškega prava. Vendar vključuje elemente, ki jih morda zagotavlja pravo Unije. V zvezi s takimi elementi pa lahko učinkovito pravno varstvo, ki ga zagotavlja pravo Unije, postane pomembno.

34. Povezanega vprašanja, ali pravo Unije določa pravico do udeležbe javnosti v postopkih za izdajo dovoljenja, ni treba podrobneje obravnavati. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe namreč izhaja, da je bilo združenje LZ obveščeno o postopku za izdajo dovoljenja in je imelo možnost podati stališče. To pomeni, da so mu bile minimalne pravice do udeležbe priznane.

35. Dejansko združenju LZ ne gre toliko za to, da bi podalo stališče o projektu, ampak predvsem za priznanje pravice do vložitve pravnega sredstva zoper odločbo o izdaji dovoljenja za projekt. Iz navedb strank je razvidno, da je priznanje statusa stranke v postopku na podlagi slovaške zakonodaje pogoj za izpodbijanje končne odločbe v postopku (člen 53 slovaškega zakona o upravnem postopku in člen 250b(2) slovaškega zakonika o civilnem postopku).

36. Pravo Unije resnično določa pravice okoljskih združenj do vložitve tožbe. Take pravice do vložitve tožbe je mogoče po eni strani izpeljati neposredno iz prava Unije, v obravnavanem primeru iz člena 6(3) Direktive o habitatih (pod 1). Po drugi strani člena 9(2) in 6 Aarhuške konvencije izrecno določata pravice do vložitve tožbe v zvezi s postopki za udeležbo javnosti (pod 2).

1. Člen 6(3) Direktive o habitatih

37. Pravica do vložitve tožbe izhaja neposredno iz člena 6(3) Direktive o habitatih.

38. Slovaška in BPAS v zvezi s tem sicer ugovarjata, da uporaba te določbe ni več predmet postopka v glavni stvari, ker je bilo o tem že pravnomočno odločeno. Zato naj ugotovitve Sodišča v zvezi s členom 6(3) Direktive o habitatih ne bi bile potrebne.

⁸ — V zvezi s tem glej sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19 in navedena sodna praksa), in sodbo z dne 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, točka 66).

39. Vendar na ustni obravnavi kljub različnim dodatnim vprašanjem ni bilo razjasnjeno, ali je šlo dejansko za odločbo, ki jo je bilo mogoče izpodbijati ločeno, ali samo za stališče v postopku za izdajo dovoljenja. Sicer je očitno stališče vrhovnega sodišča v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da je uporaba Direktive o habitatih še kako še vedno predmet postopka v glavni stvari. Zato je treba v okviru obravnavanega postopka predhodnega odločanja upoštevati to stališče.

40. V skladu s členom 6(3) Direktive o habitatih je treba pri vsakem načrtu ali projektu, ki bi sam ali v povezavi z drugimi načrti ali projekti lahko pomembno vplival na ohranitveno območje v smislu Direktive o habitatih ali Direktive o varstvu ptic, opraviti ustrezno presojo njegovih posledic glede na cilje ohranjanja tega območja. Glede na ugotovitve presoje posledic za območje pristojni nacionalni organi soglašajo z načrtom ali s projektom šele po tem, ko se prepričajo, da ne bo škodoval celovitosti zadevnega območja, in, če je primerno, ko pridobijo mnenje javnosti.

41. V Direktivi o habitatih ni navedeno, ali je člen 6(3) podlaga za pravico okoljskega združenja, da zaradi kršitve te določbe vloži tožbo. V zvezi s tem sem zavzela stališče, da se lahko *posamezniki* sklicujejo na to določbo samo, če imajo na podlagi *nacionalnega* prava na voljo instrumente pravnega varstva zoper ukrepe, ki te določbe kršijo.⁹

42. Vendar ne bi bilo združljivo z zavezujočim učinkom, ki ga direktivi daje člen 288 PDEU, da se načeloma izključi možnost zadevnih oseb, da se sklicujejo na obveznost, ki jo slednja nalaga.¹⁰ Zato morajo imeti vsaj fizične ali pravne osebe, ki jih kršitev določb direktive neposredno zadeva, možnost, da pri pristojnih organih – po potrebi prek pristojnih sodišč – zahtevajo spoštovanje takih obveznosti.¹¹

43. Sodišče je tudi že ugotovilo, da ima člen 6(3) Direktive o habitatih neposredni učinek, ker nacionalni organi, če niso prepričani, da ne pomeni škodljivih učinkov za zadevno območje, ne smejo dovoliti take dejavnosti na podlagi te določbe.¹² To seveda velja še bolj, če se ugotovijo škodljivi učinki. V obeh primerih se lahko dovoljenje izjemoma izda kvečjemu na podlagi člena 6(4) Direktive o habitatih.¹³

44. Vprašanje pa je, ali bi morebitna kršitev člena 6(3) Direktive o habitatih neposredno prizadela združenje LZ.

45. Neposredno prizadete so v vsakem primeru osebe, ki uveljavljajo kršitev lastnih *pravic*, vendar v obravnavanem primeru nič ne kaže na to.

46. Sodišče pa je že – in celo v zvezi z združenjem LZ in Direktivo o habitatih – odločilo, da mora biti organizacijam za varstvo okolja omogočeno, da pred sodiščem izpodbijajo odločbo, sprejeto v upravnem postopku, ki bi bila lahko v nasprotju z okoljskim pravom Unije.¹⁴

47. Podobno Sodišče poudarja pravico fizičnih *ali* pravnih oseb, da ukrepajo zoper nevarnost preseganja mejnih vrednosti, ki so namenjene varstvu zdravja.¹⁵ Medtem ko so lahko fizične osebe neposredno prizadete zato, ker je prizadeto njihovo zdravje, pa tega ni mogoče trditi za pravne osebe.

9 — Sklepni predlogi, predstavljeni v zadevi Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (sodba z dne 7. septembra 2004, C-127/02, EU:C:2004:60, točke od 138 do 144).

10 — Sodbi z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 66), in z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 37 in navedena sodna praksa).

11 — V zvezi s tem glej sodbi z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točka 39), in z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu in drugi (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, točka 100).

12 — Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točki 68 in 69).

13 — Glej sodbo z dne 7. septembra 2004, Waddenvereniging in Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, točka 60).

14 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 51).

15 — Sodba z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, točki 38 in 39).

48. Vendar lahko kršitev predpisov o varstvu zdravja prizadene pravne osebe, kot so na primer okoljska združenja, zato, ker je njihov interes za varstvo zdravja pravno priznan. V obravnavanem primeru sicer ne gre za varstvo zdravja, vendar je v primeru varstva okolja mogoče celo še nazorneje pokazati pravno priznanje interesov združenj. Priznanje interesa za varstvo okolja nekaterih združenj je namreč v pravu Unije določeno v členu 1(2)(e), drugi stavek, Direktive PVO in še daljnosežnejše v členu 2(5) Aarhuške konvencije. Države članice morajo priznati združenja, ki podpirajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse ostale pogoje nacionalne zakonodaje. Pri tem morajo zagotoviti „dostop do sodišč“ in potrebni učinek tožbe, ki jo vložijo združenja na podlagi Direktive PVO.¹⁶

49. Ker je interes za varstvo okolja teh združenj pravno priznan z navedeno direktivo, jih kršitev določb okoljskega prava Unije, ki imajo neposredni učinek, prizadene dovolj, da se lahko pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na te določbe. To velja zlasti, če uveljavljajo kršitev člena 6(3) Direktive o habitatih.

50. Tudi člen 9(3) Aarhuške konvencije določa, da je treba okoljskim združenjem ob kršitvi člena 6(3) Direktive o habitatih priznati, da so zaradi nje neposredno prizadete. Sicer določba člena 9(3) Aarhuške konvencije nima neposrednega učinka,¹⁷ vendar mora nacionalno sodišče, kadar je možna kršitev Direktive o habitatih, da bi zagotovilo učinkovito pravno varstvo na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, nacionalno pravo razlagati tako, da je to kar najbolj v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije.¹⁸ Cilj tega člena pa je zagotoviti učinkovito varstvo okolja.¹⁹ Ker je Aarhuška konvencija sestavni del prava Unije, je tako dolžno ravnati tudi Sodišče.

51. Cilj učinkovitega izvrševanja okoljskega prava se lažje dosega, če imajo priznana okoljska združenja pravico uveljavljati določbe okoljskega prava Unije, ki imajo neposredni učinek, torej zlasti člen 6(3) Direktive o habitatih.

52. Tak zaključek pa ni novost v pravu Unije, saj se lahko priznana okoljska združenja tudi v tožbah, ki jih vložijo na podlagi člena 11 Direktive PVO oziroma člena 9(2) Aarhuške konvencije, sklicujejo na člen 6 Direktive o habitatih.²⁰

53. Torej je treba ugotoviti, da mora biti okoljskim združenjem, priznanim na podlagi člena 1(2)(e), drugi stavek, Direktive PVO, omogočeno, da zoper kršitev člena 6(3) Direktive o habitatih vložijo tožbo.

2. Aarhuška konvencija

54. Poleg tega je mogoče pravico do vložitve tožbe v obravnavanem primeru opreti tudi neposredno na Aarhuško konvencijo.

55. V skladu s členom 9(2) Aarhuške konvencije morajo pogodbenice članom vključene javnosti zagotoviti dostop do revizijskega postopka, da izpodbijajo stvarno in postopkovno zakonitost katere koli odločitve, dejanja ali opustitve na podlagi določb člena 6. Za izdajo dovoljenja za ogrado, ki je sprožila spor o glavni stvari, bi se lahko uporabljal člen 6(1)(b).

16 — Sodba z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:631, točka 45).

17 — Sodbe z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 45); z dne 13. januarja 2015, Svet in drugi/Vereniging Milieudefensie in Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (od C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, točka 55), ter Svet in Komisija/Stichting Natuur en Milieu in Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P in C-405/12 P, EU:C:2015:5, točka 47).

18 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 50).

19 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 46).

20 — Sodba z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 49).

a) Pravni učinki Aarhuške konvencije

56. Aarhuško konvencijo je podpisala takratna Evropska skupnost in je bila nato odobrena s Sklepom 2005/370. V skladu z ustaljeno sodno prakso so zato določbe te konvencije na podlagi člena 216(2) PDEU odtlej sestavni del pravnega reda Unije.²¹

57. Skupnost in vse njene države članice so Aarhuško konvencijo sicer sklenile na podlagi deljene pristojnosti, vendar je Sodišče, ki mu je zadeva predložena na podlagi člena 267 PDEU, pristojno za razmejitve obveznosti, ki jih prevzame Unija, in obveznosti, ki ostanejo v pristojnosti držav članic, ter (za ta namen) za razlago določb Aarhuške konvencije.²² Če ugotovi, da zadevna določba spada med obveznosti, ki jih prevzame Unija, je tudi zunaj teh okvirov pristojno za njeno razlago.

58. Člen 6 Aarhuške konvencije za izdajo dovoljenja za posebne dejavnosti določa udeležbo javnosti in presojo vplivov na okolje. Člen 9(2) določa ustrezno pravico do vložitve tožbe. Ti določbi sta bili pretežno preneseni z Direktivo PVO, tako da se nanašata na področje, ki ga pravo Unije v veliki meri zajema. Zato je Sodišče brez omejitev pristojno za razlago členov 6 in 9(2) Aarhuške konvencije.²³

59. Ti določbi sta lahko neposredna podlaga za pravice in svoboščine v smislu člena 47 Listine, ki jih zagotavlja pravo Unije, ali pa, s tem da določata vsebino predpisov sekundarnega prava Unije oziroma prava držav članic. Nič ne kaže na to, da gre v sporu o glavni stvari za drugonavedeni položaj. Zato sta lahko člena 6 in 9(2) Aarhuške konvencije podlaga za uporabo člena 47 Listine EU o temeljnih pravicah samo, če imata neposredni učinek, ki je za združenje, kot je LZ v sporu o glavni stvari, ugoden.

60. Določbe konvencije, ki jo Unija in njene države članice sklenejo s tretjimi državami, je treba šteti za določbe z neposrednim učinkom, če glede na njeno besedilo ter tudi predmet in naravo oziroma „naravo in sistematiko“ vsebujejo jasne in nedvoumne obveznosti, katerih izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjih predpisov.²⁴

61. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je cilj Aarhuške konvencije, kot izhaja iz njenega člena 1, v nasprotju s, na primer, pravom STO,²⁵ glede na njen namen in naravo vzpostaviti podlago za pravice posameznikov in združenj na področju varstva okolja. Sodišče je poudarilo prav ta cilj oziroma njegov neobstoj, ko je v sodbi Intertanko raziskovalo naravo in sistematiko Konvencije iz Montego Baya.²⁶

62. Poleg tega je Sodišče že v zvezi s členom 11 Direktive PVO ugotovilo, da ima glede pravic okoljskih združenj neposredni učinek.²⁷ To mora veljati tudi za člen 9(2) Konvencije, saj se ta določba, kolikor je upoštevno, ujema s členom 11 Direktive PVO.

21 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 30 in navedena sodna praksa).

22 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 31 in navedena sodna praksa).

23 — Glej sodbe z dne 19. marca 2002, Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184, točka 20); z dne 7. oktobra 2004, Komisija/Francija (C-239/03, EU:C:2004:598, točke 29–31); z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 36), in z dne 4. septembra 2014, Komisija/Svet (C-114/12, EU:C:2014:2151, točka 102).

24 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 44 in navedena sodna praksa).

25 — Glej sodbe z dne 12. decembra 1972, International Fruit Company in drugi (21/72 do 24/72, EU:C:1972:115); z dne 1. marca 2005, Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, točki 39 in 42 ter naslednje), in z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točki 38 in 39).

26 — Sodba z dne 3. junija 2008, The International Association of Independent Tanker Owners in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312, točki 64 in 65). V zvezi s tem glej J. Kokott, International Law – A Neglected „Integral“ Part of the EU Legal Order?, v: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins – Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruselj, 2013, str. 61, 76 in naslednje.

27 — Sodba z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, točka 57).

63. Glede na navedeno je treba preizkusiti še, ali člen 6(1)(b) Konvencije vsebuje tudi jasno in nedvoumno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa.²⁸

b) Člen 6(1)(b) Aarhuške konvencije

64. V skladu s členom 6(1)(b) Aarhuške konvencije pogodbenice v skladu s svojo notranjo zakonodajo uporabljajo določbe tega člena o udeležbi javnosti pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso našteje v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. V ta namen določijo, ali za tako predlagano dejavnost veljajo določbe člena 6.

65. Priloga I h Konvenciji se nanaša na člen 6(1)(a), ki za izdajo dovoljenja za dejavnosti, navedene v tej prilogi, določa obvezno udeležbo javnosti. Vendar ograditev določenih površin zaradi razširitve rezervata za divjad v njej ni navedena.

66. To, da člen 6(1)(b) Konvencije napotuje na notranjo zakonodajo in določa, da pogodbenice določijo, ali veljajo določbe člena 6, bi lahko pomenilo, da se lahko udeležba javnosti na podlagi člena 6(1)(b) izvaja izključno na podlagi prava pogodbenic. Tako bi lahko razumeli tudi Odbor za skladnost z Aarhuško konvencijo²⁹. To bi pomenilo, da ta določba nima neposrednega učinka.

67. Ob natančnejši obravnavi pa ugotovimo, da na podlagi besedila člena 6(1)(b) Konvencije ni mogoče sklepati, da se lahko ta določba uporablja samo, če je prenesena v zakonodajo Unije ali držav članic.

68. V zavezujoči francoski različici člena 6(1)(b), drugi stavek, Konvencije je namreč izrecno navedeno, da pogodbenice *v vsakem primeru* odločajo o udeležbi javnosti.³⁰ Angleška³¹ in ruska³² jezikovna različica, ki sta prav tako zavezujoči, se vsaj v njunem bistvu glasita enako. Sicer ne določata izrecno, da je treba opraviti presojo v vsakem posameznem primeru, vendar pa je treba v skladu z njima vsakič ugotoviti, ali za posebno predlagano dejavnost veljajo določbe člena 6.

69. To pomeni, da se člen 6(1)(b), drugi stavek, Konvencije uporablja brezpogojno vsaj glede tega, da morajo pogodbenice v vsakem primeru načeloma odločiti, ali za posebno dejavnost velja udeležba javnosti na podlagi člena 6. Odločitev, ali bodo izvedle ta preizkus ali ne, ni njihova diskrecijska pravica.

70. Ta obveznost ima neposredni učinek, kljub temu da je treba člen 6 Konvencije na podlagi člena 6(1)(b), prvi stavek, uporabljati „v skladu z notranjo zakonodajo“. Zlasti tega napotila ni mogoče razumeti tako, da je treba presojo vsakega posameznega primera določiti v notranji zakonodaji. V tem primeru bi bil namreč člen 6(1)(b), drugi stavek, odveč.

71. Nasprotno, člen 6 Konvencije je kot del prava Unije avtomatsko že del prava držav članic in je zato načeloma zadostna pravna podlaga za preizkus potrebnosti udeležbe javnosti.

28 — Glej sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 44 in navedena sodna praksa).

29 — Ugotovitve in priporočila z dne 24. septembra 2010 v zadevi Cultra Residents' Association/Združeno kraljestvo (ACCC/C/2008/27, točki 44 in 45). V zvezi s tem odborom glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, točka 8).

30 — „Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions.“

31 — „To this end, parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these Provisions.“

32 — „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями.“

72. Glede na navedeno napotilo na notranjo zakonodajo pomeni predvsem, da je treba iz nje razbrati elemente, ki jih člen 6 Konvencije še ne določa dovolj natančno. Pogoj za preizkus potrebnosti udeležbe javnosti je zlasti, da sploh obstaja postopek za izdajo dovoljenja za zadevno dejavnost, v okviru katerega se lahko preizkusi to vprašanje. Določitev postopkov za izdajo dovoljenja omejuje nabor dejavnosti, za katere se sploh lahko uporablja člen 6, in omogoča določitev organa, ki je dolžan preizkusiti potrebnost udeležbe javnosti.

73. V sporu o glavni stvari je ta pogoj izpolnjen, saj je za zadevno ograditev potrebno dovoljenje. Očitno je predvidena celo minimalna udeležba javnosti, saj je bilo združenje LZ obveščeno o postopku za izdajo dovoljenja in je imelo možnost podati stališče.

74. Obveznost preizkusa potrebnosti udeležbe javnosti pomeni pravico do tega preizkusa, saj je cilj Konvencije na podlagi njenega člena 1 vzpostaviti podlago za take pravice. Če pa taka pravica obstoji, morajo imeti upravičenci tudi možnost, da jo uveljavljajo pred sodiščem.

75. Aarhuška konvencija v kombinaciji z njenim prenosom z Direktivo PVO in ustreznim pravom držav članic dovolj nedvoumno določa tudi krog upravičencev. Cilj člena 6 Konvencije je namreč udeležba „vključene javnosti“, ki je opredeljena v njenem členu 2(5) in v skladu z opredelitvijo pomeni nevladne organizacije, ki spodbujajo varstvo okolja in izpolnjujejo vse zahteve, ki jih določa notranja zakonodaja. Države članice morajo v okviru prenosa Direktive PVO priznati take organizacije, pri čemer morajo zagotoviti „dostop do sodišč“ in ne smejo spodkopati potrebnega učinka določb o tožbi, ki jo vložijo združenja.³³ Če združenje LZ spada v ta krog, mora imeti tudi možnost uveljavljati svojo pravico do preizkusa uporabe člena 6 Konvencije.³⁴

76. Pri določanju meril za odločitev o uporabi člena 6 Konvencije v posameznem primeru je treba upoštevati namen te odločitve. Njen izrecni namen je vsaj v skladu z angleško in rusko različico člena 6(1)(b), drugi stavek, uresničitev prvega stavka, kar pomeni člen 6 uporabljati tudi pri odločanju o predlaganih dejavnostih, ki niso naštet v Prilogi I in bi lahko pomembno vplivale na okolje. V francoski različici ta namen sicer ni izrecno naveden, vendar tudi iz te jezikovne različice ni razviden noben drug mogoč namen odločitve o uporabi člena 6.

77. Kot je Sodišče odločilo že v zvezi z Direktivo PVO³⁵ in Direktivo SOP³⁶, ki vsebujeta zelo podobne določbe, ta namen zavezuje k izvrševanju diskrecijske pravice, ki jo imajo pogodbenice v okviru člena 6(1)(b) Konvencije. Če bi lahko predlagane dejavnosti pomembno vplivale na okolje, mora biti odločitev pogodbenic posledično, da bodo uporabile člen 6. Zaradi te namenskosti ima tudi obveznost udeležbe javnosti, če so mogoči pomembni vplivi na okolje, neposredni učinek.³⁷

78. Konvencija ne določa, kateri vplivi na okolje so pomembni. Zato imajo države članice v zvezi s tem načeloma določen manevrski prostor. Vendar Direktiva o habitatih konkretno določa zahteve, ki morajo biti izpolnjene, da se lahko vplivi na okolje na področju evropskega varstva narave štejejo za pomembne. Če obstaja nevarnost škodljivih vplivov na strogo zaščitene vrste, je tako mogoče treba opraviti presojo vplivov na okolje nekaterih projektov.³⁸ V okviru presoje na podlagi Direktive PVO je

33 — Glej sodbo z dne 15. oktobra 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening (C-263/08, EU:C:2009:631, točka 45).

34 — V zvezi z Direktivo PVO glej sodbo z dne 30. aprila 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, točka 58).

35 — Glej na primer sodbi z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld in drugi (C-72/95, EU:C:1996:404, točki 50 in 61), in z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točke 29 in od 41 do 43).

36 — Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL L 197, str. 30, SOP pomeni strateško okoljsko presojo). V zvezi s tem glej sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točka 46), in z dne 10. septembra 2015 Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točki 46 in 47).

37 — V zvezi z Direktivo PVO glej na primer sodbo z dne 21. marca 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, točki 41 in 42).

38 — V zvezi z varstvom vrst glej sodbo z dne 11. januarja 2007, Komisija/Irska (C-183/05, EU:C:2007:14, točke 34–37), in moje sklepne predloge, predstavljene v zadevi Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, točka 54).

treba analizirati tudi vplive projektov na cilje ohranjanja zavarovanih območij.³⁹ Zato je treba zavzeti stališče, da je treba škodljive vplive na cilje ohranjanja evropskih zavarovanih območij načeloma šteti za pomembne v smislu člena 6(1)(b) Konvencije. Če imajo predlagane dejavnosti lahko take vplive, to praviloma torej pomeni, da je treba uporabiti člen 6 Aarhuške konvencije.

79. Te razlage se v smernicah za uporabo Konvencije sicer ne zagovarjajo odločno, vendar tudi te smernice določajo obvezno odločanje o uporabi člena 6, kadar so mogoči pomembni vplivi na okolje. Na podlagi smernic se lahko ta odločitev sprejme ob presoji posameznega primera, a tudi pragov ali meril. V smernicah pa je omenjena tudi možnost uveljavljanja obveznosti udeležbe javnosti na podlagi člena 6 pred sodiščem.⁴⁰

80. Glede na navedeno iz člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije izhaja pravica priznanih okoljskih združenj, da organi, ki so pristojni v skladu z notranjo zakonodajo, v posameznem primeru presodijo, ali bi lahko predlagane dejavnosti pomembno vplivale na okolje in je treba zato za te dejavnosti uporabiti člen 6.

c) Meje obveznosti udeležbe javnosti

81. Vendar bi lahko zgoraj razviti rešitvi nasprotovala mogoča brezmejnost člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije. Na podlagi te rešitve bi namreč lahko domnevali, da člen 6(1)(b) Konvencije zajema vsako dejavnost, ki si jo lahko zamislimo, in je zato treba njegovo uporabo celovito nadzirati.

82. Sodna praksa Sodišča o ustreznih določbah Direktive PVO in Direktive SOP⁴¹ pa se nanaša samo na nekatere primere, in sicer na vrste projektov, navedene v Prilogi II k Direktivi PVO,⁴² in sprejetje načrtov in programov, ki je urejeno z nacionalnimi pravnimi in upravnimi predpisi, ki določajo zadevne pristojne organe in postopek priprave.⁴³ To pomeni, da je vsakokratni zakonodajalec v obeh primerih naredil predizbor dejavnosti, za katere se lahko opravi presoja vplivov na okolje.

83. Vendar je tudi področje uporabe člena 6(1)(b) Konvencije omejeno vsaj s tem, da mora biti udeležba javnosti skladna z notranjo zakonodajo. Kot sem že navedla, to pomeni, da mora biti za zadevno dejavnost vzpostavljen postopek za izdajo dovoljenja, v okviru katerega se lahko izvede preizkus potrebnosti udeležbe javnosti in se po potrebi vključi javnost.⁴⁴ Vsakokratni zakonodajalec določi take postopke za izdajo dovoljenja praviloma prav tako na podlagi pričakovanih vplivov zadevnih dejavnosti.

84. Preostalo „tveganje“, povezano z udeležbo javnosti, je v skladu s ciljem Konvencije, da je treba za dejavnosti, ki bi lahko pomembno vplivale na okolje, uporabiti člen 6. Ta postopek lahko namreč pomaga preprečiti ali vsaj čim bolj zmanjšati negativne vplive takih dejavnosti na okolje.

39 — Sodba z dne 24. novembra 2011, Komisija/Španija (C-404/09, EU:C:2011:768, točke od 84 do 92).

40 — Ebbesson, Gaugitsch, Miklau, Jendroška, Stec, Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. izd., 2014, str. 132.

41 — Glej zgoraj točko 77.

42 — V zvezi s tem glej sklep z dne 10. julija 2008, Aiello in drugi (C-156/07, EU:C:2008:398, točka 34).

43 — Sodba z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točke od 28 do 31). Za še podrobnejše navedbe glej moje sklepne predloge, predstavljene v tej zadevi (sodba z dne 22. marca 2012, EU:C:2011:755, točke od 14 do 30). Glej tudi kritiko Supreme Court Združenega kraljestva, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) proti The Secretary of State for Transport & Anor (2014) UKSC 3, odstavki od 175 do 189.

44 — Glej zgoraj točko 72.

d) Vmesni predlog

85. Glede na navedeno je člen 6(1)(b) Aarhuške konvencije podlaga za pravico priznanih okoljskih združenj, da organi, pristojni v skladu z notranjo zakonodajo, v posameznem primeru presodijo, ali bi lahko predlagane dejavnosti pomembno vplivale na okolje in je treba zato za te dejavnosti uporabiti člen 6. Če ugotovijo, da bi lahko predlagana dejavnost pomembno vplivala na okolje, na kar v sporu o glavni stvari kaže prizadetost evropskega ohranitvenega območja, je mogoče zoper odločitev o tej dejavnosti na podlagi člena 9(2) vložiti tožbo. Če se udeležba javnosti zavrne, pa je mogoče pred sodiščem izpodbijati vsaj to odločitev o zavrnitvi.

3. Stališče Komisije

86. Samo zato, da česa ne izpustim, moram nazadnje opozoriti, da stališče Komisije, da je člen 6(1)(b) Aarhuške konvencije prenesen s členom 6(3) Direktive o habitatih, ki je zato podlaga za obveznost udeležbe javnosti, ni prepričljivo.

87. Sicer je v členu 6(3) Direktive o habitatih omenjena možnost udeležbe javnosti v zvezi s presojo, ki jo je treba opraviti na podlagi te določbe. Vendar se v skladu s to določbo javnost vključi samo, *če je primerno*. To pomeni, da morajo biti podlaga za obveznost udeležbe javnosti drugi predpisi, na primer Direktiva PVO ali Direktiva SOP ali prav člen 6(1)(b) Konvencije.

B – *Učinkovito pravno varstvo*

88. Vrhovno sodišče sprašuje, ali so izpolnjene zahteve učinkovitega pravnega varstva, če se sodni postopek o priznanju okoljskega združenja kot stranke v upravnem postopku po koncu upravnega postopka konča in se okoljsko združenje v zvezi s tem napoti na vložitev nove tožbe.

1. Pravna sredstva na podlagi slovaške zakonodaje

89. Po navedbah vrhovnega sodišča slovaška zakonodaja v zvezi s tem omogoča dve pravni sredstvi, ki se dopolnjujeta.

90. Prvo pravno sredstvo se lahko vloži zoper procesno odločitev, s katero je bil tožeči stranki zavrjen status stranke v postopku. Če tožeča stranka s to tožbo uspe, jo je treba vključiti v nadaljnji postopek, po koncu postopka pa lahko vloži tožbo zoper morebitno vsebinsko odločitev. Vendar se ta tožba zavrže, če je bil zadevni upravni postopek v vmesnem času končan z odločbo. V tem primeru namreč odpade predmet tega sodnega postopka, ker pravic, ki jih ima stranka v postopku, ni več mogoče izvrševati. Tak je dosedanji izid sodnih postopkov v sporu o glavni stvari.

91. V tej situaciji se lahko vloži drugo pravno sredstvo na podlagi člena 250b(2) slovaškega zakona o pravnem postopku. V skladu z njim lahko oseba, ki ni bila stranka v končanem upravnem postopku, vloži tožbo na vročitev končne upravne odločbe. Tožeča stranka lahko uspe s to tožbo samo, če bi morala biti stranka v tem postopku. Če tožeča stranka uspe, ji je treba vročiti upravno odločbo, zoper katero lahko nato vloži pravno sredstvo. Tako bi v sporu o glavni stvari načeloma morale ravnati združenje LZ.

92. Vendar za drugo pravno sredstvo na podlagi člena 250b(3) slovaškega zakona o pravnem postopku velja triletni prekluzivni rok, ki začne teči po sprejetju upravne odločbe. Ta rok se je v sporu o glavni stvari že iztekel.

2. Upoštevana merila na podlagi prava Unije

93. Ker so podlaga za pravico priznanih okoljskih združenj do sodnega nadzora nad odločitvami, ki bi lahko pomembno vplivale na evropska ohranitvena območja v smislu Direktive o habitatih ali Direktive o varstvu ptic, v pravu Unije tako člen 6(3) Direktive o habitatih kot tudi člena 6(1)(b) in 9(2) Aarhuške konvencije, so pri uveljavljanju te pravice upoštevene temeljne pravice prava Unije.

94. Pri tem je posebej zanimiv člen 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, ki ga je navedlo vrhovno sodišče. V skladu z njim ima vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem. Ta določba podpira načelo učinkovitega sodnega varstva – splošno načelo prava Unije, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic ter je potrjeno s členoma 6 in 13 EKČP.⁴⁵

95. Poleg tega je treba upoštevati člen 9(4) Aarhuške konvencije.⁴⁶ V skladu s to določbo morajo zlasti postopki iz odstavkov 2 in 3 člena 9 zagotavljati ustrezna in učinkovita pravna sredstva. Ti postopki morajo biti poštenu, pravični, pravočasni in ne predragi.

96. Člen 9(4) Konvencije je očitno upošteven, če se pravica do vložitve tožbe uveljavlja na podlagi člena 6(1)(b) v povezavi s členom 9(2). Vendar tudi pravica do vložitve tožbe na podlagi člena 6(3) Direktive o habitatih spada na področje uporabe člena 9(4) Konvencije, saj se s to drugo pravico do vložitve tožbe izvaja splošnejša pravica do vložitve tožbe na podlagi člena 9(3) Konvencije, ki pa nima neposrednega učinka.

97. Če neko področje na ravni Unije ni urejeno, pa je treba v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določiti postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, v tem primeru Aarhuška konvencija in Direktiva o habitatih, pri tem pa so države članice odgovorne za to, da v vsakem primeru zagotovijo učinkovito varstvo teh pravic.⁴⁷

98. V zvezi s tem postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti oziroma preveč otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).⁴⁸

99. V obravnavanem primeru nič ne kaže na to, da bi bilo kršeno načelo enakovrednosti. Zato bo v nadaljevanju pomembno predvsem načelo učinkovitosti kot oblika člena 47 Listine in po potrebi njegovo uresničevanje s členom 9(4) Aarhuške konvencije.

3. Zagotavljanje pravnih jamstev v sporu o glavni stvari

100. Zagotavljanje pravnih jamstev v sporu o glavni stvari bom preiskala tako, da bom najprej abstraktno obravnavala obliko pravnega varstva v slovaški zakonodaji, nato triletni prekluzivni rok in nazadnje praktično uporabo teh določb.

45 — Sodbe z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, točka 37); z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 335), in z dne 17. marca 2011, AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, točka 45).

46 — Glej sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 33).

47 — Sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 47).

48 — Sodbe z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, točka 48); z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 37), in z dne 6. oktobra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

a) Oblika pravnega varstva

101. Najprej je treba preučiti, ali oblika pravnega varstva v slovaški zakonodaji praktično onemogoča oziroma preveč otežuje uveljavljanje pravic, ki jih daje pravni red Unije.

102. Slovaška zakonodaja določa dostop do pravnega varstva v dveh stopnjah, včasih pa so zanj potrebni celo trije sodni postopki. Zadevne osebe morajo najprej doseči, da se jim prizna status stranke, pri čemer morajo za to vložiti eno ali celo dve pravni sredstvi. Šele nato lahko vložijo tožbo zoper vsebino zadevne upravne odločbe.

103. Ta sistem se sicer zdi na prvi pogled zapleten, vendar ni mogoče kar tako trditi, da ni učinkovit ali da preveč otežuje uveljavljanje pravnega varstva. Nasprotno, na pravna vprašanja, povezana z različnimi stopnjami sistema, bi bilo treba praviloma odgovoriti tudi v okviru enotnega tožbenega postopka.

104. Kot izhaja tudi iz člena 9(4) Aarhuške konvencije, pa mora biti pravno varstvo oblikovano tako, da zagotavlja pravočasen postopek in da ni predrago. Sodišče je na podlagi načela učinkovitosti podobno odločilo v primeru sistema pravnega varstva, ki je bil razdeljen na dve pravni sredstvi, ki ju je bilo treba vložiti vzporedno.⁴⁹ Nacionalna sodišča so dolžna preveriti, ali v praksi obstajajo taka tveganja.

105. Če bi obstajala taka tveganja, bi morale predložitveno sodišče notranji predpis v obsegu pooblastila za prosto presojo, ki mu ga priznava nacionalno pravo, razlagati in uporabljati v skladu z zahtevami prava Unije in če taka skladna uporaba ni mogoča, ne sme uporabiti določbe nacionalnega prava, ki bi tem zahtevam nasprotovala.⁵⁰ Vprašanje, ki se postavlja v zvezi s tem, in sicer ali triletni rok dejansko preprečuje drugo tožbo, če se je v tem obdobju, v okviru prve tožbe, že intenzivno razpravljalo o istem vprašanju, namreč ne more vzbuditi legitimnih pričakovanj. Prav tako bi lahko slovaška sodišča zaradi učinkovitega vodenja postopka premislila o možnosti opredelitve – po uradni dolžnosti, po koncu upravnega postopka, do katerega je prišlo vmes – prve tožbe kot druge tožbe. Le slovaška sodišča pa lahko odločajo o tem, ali bi bilo to po notranjem pravu mogoče.

106. Glede na navedeno člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 9(4) Aarhuške konvencije ne nasprotujeta obliki sistema pravnega varstva, predstavljeni v točkah od 89 do 91, katerega uporaba zagotavlja pravočasen postopek in ni predraga.

b) Triletni prekluzivni rok

107. Pravo Unije ne nasprotuje določanju primernih prekluzivnih rokov za vlaganje pravnih sredstev v interesu pravne varnosti, ki hkrati ščiti posameznika in organ. Taki roki namreč ne morejo onemogočiti ali preveč otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije.⁵¹

108. Če so zadevne osebe – kot v sporu o glavni stvari – vedele ali morale vedeti, da je bila sprejeta zadevna upravna odločba, je triletni rok zelo velikodušen.

109. To bi bilo verjetno treba presoditi drugače, če zadevne osebe pred iztekom roka niso mogle vedeti, da je bila sprejeta upravna odločba. Vendar Sodišču v obravnavanem primeru na to vprašanje ni treba odgovoriti.

49 — Glej sodbo z dne 15. aprila 2008, *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, točka 51).

50 — Glej sodbi z dne 11. januarja 2007, *ITC* (C-208/05, EU:C:2007:16, točka 70) in z dne 8. maja 2013, *Marinov* (C-142/12, EU:C:2013:292, točka 39).

51 — Sodbe z dne 16. decembra 1976, *Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral* (33/76, EU:C:1976:188, točka 5); z dne 17. novembra 1998, *Aprile* (C-228/96, EU:C:1998:544, točka 19); z dne 30. junija 2011, *Meilicke in drugi* (C-262/09, EU:C:2011:438, točka 56), in z dne 29. oktobra 2015, *BBVA* (C-8/14, EU:C:2015:731, točka 28).

110. Glede na navedeno člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 9(4) Aarhuške konvencije ne nasprotujeta triletnemu prekluzivnemu roku za vložitev pravnega sredstva zoper upravno odločbo, s katero so zadevne osebe seznanjene.

c) Potek postopka v glavni stvari

111. Vendar je vprašanje, ali je uporaba prekluzivnega roka v postopku v glavni stvari upravičena.

112. Predmet spora med Slovaško republiko in združenjem LZ je, ali se lahko vloži drugo pravno sredstvo, to je tožba na vročitev upravne odločbe zadevni stranki, ki je zamudila zadevni upravni postopek,⁵² potem ko je je upravni organ vložniku že izrecno zavrnil status stranke v upravnem postopku.

113. Stališče Evropskega sodišča za človekove pravice o členu 6(1) EKČP v podobnih primerih je, da se je treba v primeru dvoma glede veljavnosti pravnega sredstva praviloma odločiti tako, da se to pravno sredstvo dejansko vloži.⁵³

114. Poleg tega je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je vrhovno sodišče v postopku v glavni stvari že v odločbi z dne 26. januarja 2012, to je več mesecev pred iztekom roka za vložitev drugega pravnega sredstva, opozorilo, da je postopek na podlagi prvega pravnega sredstva postal brezpredmeten in se lahko vloži samo še drugo pravno sredstvo.⁵⁴

115. To pomeni, da je bilo združenje LZ dovolj zgodaj pred iztekom prekluzivnega roka seznanjeno s pravnim položajem in bi lahko na podlagi razpoložljivih informacij vložilo drugo pravno sredstvo.

116. Vrhovno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe po drugi strani sporoča, da je postala upravna odločba, s katero je bil združenju LZ zavrnen status stranke v upravnem postopku, z izdajo dovoljenja za projekt ograditve *pravnomočna*.⁵⁵ Če bi postala pravnomočna vsebina odločbe, torej ugotovitev, da združenju LZ ni bilo treba priznati statusa stranke v postopku, bi bilo treba pritrditi njegovi navedbi, da zaradi tega tudi ne bi moglo uspeti z drugim pravnim sredstvom in bi bilo uveljavljanje njegovih pravic praktično onemogočeno. Tak uspeh bi namreč predpostavljal, da bi se moralo združenju LZ res priznati status stranke v postopku.

117. Uveljavljanje pravic združenja LZ bi bilo praktično onemogočeno tudi, če bi še aktualni postopek na podlagi prvega pravnega sredstva preprečeval veljavno vložitev drugega pravnega sredstva ali če začetek postopka na podlagi tega drugega pravnega sredstva ne bi pretrgal triletnega prekluzivnega roka in zato ni bilo treba pričakovati odločitve o pravnem položaju združenja LZ.

118. Ne glede na te premisleke, o katerih lahko dokončno odločijo samo nacionalna sodišča, pa so podani indici za to, da je bilo uveljavljanje pravic združenju LZ preveč oteženo. Tudi po tem, ko je vrhovno sodišče zavzelo stališče, da je postopek na podlagi prvega pravnega sredstva, ki ga je vložilo združenje LZ, postal brezpredmeten, je namreč očitno ostalo nejasnih še toliko vprašanj, da najprej niti vrhovno sodišče niti regionalno sodišče nista ugotovili brezpredmetnosti postopka. Regionalno sodišče je razglasilo tožbo za brezpredmetno šele aprila 2013, po drugi odločitvi vrhovnega sodišča v tej zadevi in leto po izteku prekluzivnega roka za vložitev drugega pravnega sredstva. Regionalno sodišče je medtem že drugič ugodilo tožbi združenja LZ.

52 — Glej zgoraj točko 91.

53 — Sodba ESČP z dne 23. maja 2016, Avotiņš proti Latviji (pritožba št. 17502/07, člen 122 in navedena sodna praksa).

54 — Točka 25 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

55 — Točka 23 predloga za sprejetje predhodne odločbe.

119. To je pomemben indic za to, da je lahko združenje LZ tudi po prvi odločitvi vrhovnega sodišča še naprej pričakovalo ugoden izid postopka na podlagi prvega pravnega sredstva. V tej situaciji bi lahko od združenja LZ upravičeno zahtevali, naj kljub temu preventivno vloži že drugo pravno sredstvo, samo če bi druga sodba regionalnega sodišča, s katero je ugodilo njegovi tožbi, vsebovala očitne hude pravne napake.

120. Vendar lahko o tem nazadnje odločijo samo nacionalna sodišča, ki morajo pri tem poleg slovaške zakonodaje upoštevati tudi vse praktične okoliščine primera, torej zlasti dodatne stroške, zavlačevanja in druge procesne težave, ki jih je imelo združenje LZ zaradi takega poteka postopka.

121. Glede na navedeno je treba ugotoviti, da člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 9(4) Aarhuške konvencije v okoliščinah spora o glavni stvari ne nasprotujeta napotitvi okoljskega združenja na vložitev drugega pravnega sredstva, če mu njegova vložitev ne bi praktično onemogočila ali preveč otežila uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije.

V – Predlog

122. Sodišču zato predlagam, naj odloči:

Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člen 9(4) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti potrjena s Sklepom Sveta z dne 17. februarja 2005 (2005/370/ES), ne nasprotujeta:

- sistemu pravnega varstva, predstavljenem v točkah od 89 do 91, katerega uporaba zagotavlja pravočasen postopek in ni pretirano draga,
- triletnemu prekluzivnemu roku za vložitev pravnega sredstva zoper upravno odločbo, s katero so zadevne osebe seznanjene, in
- v okoliščinah spora o glavni stvari napotitvi okoljskega združenja na vložitev drugega pravnega sredstva, ki mu ne bi praktično onemogočila ali preveč otežila uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije.