



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. BOBKA,
predstavljeni 19. oktobra 2017¹

Zadeva C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
proti
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Irska
Attorney General, Irska
in
ob udeležbi
EirGrid Plc

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo High Court (višje sodišče) (Irska))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Člena 11(2) in (4) Direktive 2011/92/EU – Odločitve, dejanja ali opustitve – ‚Ne nedopustno drag‘ sodni postopek – Zavrženje zahtevka kot prezgodnjega – Elementi sodnega postopka, ki spadajo pod pravo Unije, in elementi sodnega postopka, ki spadajo pod pravo, ki ni pravo Unije – Neposredna uporaba člena 9(3) Aarhuške konvencije“

I. Uvod

1. Družba EirGrid Plc (v nadaljevanju: EirGrid) je upravljavec energetskega omrežja, ki je v lasti države Irske. Načrtuje gradnjo električnega daljnovoda med Severno Irsko in Republiko Irsko. Družbi North East Pylon Pressure Campaign Ltd (v nadaljevanju: NEPPC) in Maura Sheehy (v nadaljevanju: vlagateljici) menita, da je bila storjena napaka v postopku za izdajo soglasja za izvedbo. Vložili sta predlog za dopustitev sodnega nadzora, ki je prva stopnja dvostopenjskega sodnega revizijskega postopka. Irsko High Court (višje sodišče) je po večdnevni obravnavi odločilo, da je bil predlog vložen prezgodaj in ni dopustilo sodnega nadzora.

2. V predlogih, ki so se nanašali na stroške in so bili vloženi na podlagi te odločitve, so stranke, ki so v sporu uspele (An Bord Pleanála, Minister for Communications, Climate Action and Environment (minister za komunikacije, podnebje in okolje) in Attorney General), navedle, da so upravičene do povrnitve stroškov. Stranki, ki v sporu nista uspeli, in sicer vlagateljici, sta trdili enako. Navedli sta, da se uporablja pravilo iz člena 11(4) Direktive 2011/92/EU² (v nadaljevanju: Direktiva), v skladu s katerim stroški, ki nastanejo v določenem revizijskem postopku, ne smejo biti nedopustno visoki.

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² Direktiva 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).

3. Irsko High Court (višje sodišče) dvomi, ali se pravilo o „ne nedopustno dragem“ postopku uporabi za postopek o dopustitvi sodnega nadzora, kakršen poteka pred njim in o katerem odloča glede na okoliščine posameznega primera. Prosi za pojasnilo glede razlage člena 11 Direktive, v katerem je to pravilo. Prav tako prosi za pojasnilo glede možnosti uporabe člena 9(3) Aarhuške konvencije³ (v nadaljevanju: Konvencija).

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

1. Aarhuška konvencija

4. Člen 9 Konvencije določa:

„[...]

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

[...]

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

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

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

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

B. Pravo Unije

1. Sklep o sklenitvi Aarhuške konvencije

5. S členom 1 Sklepa 2005/370/ES je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena Aarhuška konvencija.⁴

³ Konvencija UNECE o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sestavljena v Aarhusu 25. junija 1998.

⁴ Sklep Sveta z dne 17. februarja 2005 o sklenitvi Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, v imenu Evropske skupnosti (UL 2005, L 124, str. 1).

2. Direktiva 2011/92 o presoji vplivov javnih in zasebnih projektov na okolje

6. Člen 11 Direktive 2011/92 ureja dostop do revizijskih postopkov:

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

[...]

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 [, za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti.

2. Države članice določijo, na kateri stopnji se lahko izpodbijajo odločitve, dejanja ali opustitve.

[...]

4. Določbe tega člena ne izključujejo možnosti predhodnega revizijskega postopka upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

Vsak tak postopek je pošten, nepristranski, pravočasen in ne nedopustno drag.“

3. Uredba (EU) št. 347/2013

7. V skladu s členom 1 Uredba (EU) št. 347/2013 (v nadaljevanju: Uredba PSI)⁵ določa „smernice za pravočasen razvoj in interoperabilnost prednostnih koridorjev ter območij vseevropske energetske infrastrukture“.

8. S členom 8, naslovljenim „Organizacija procesa dovoljevanja“, je od držav članic zahtevano, da imenujejo „en nacionalni pristojni organ, ki je odgovoren za spodbujanje izvajanja in koordinacijo procesa dovoljevanja [postopkov izdaje dovoljenj] za projekte skupnega interesa“.

⁵ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2013 o smernicah za vseevropsko energetske infrastrukturo in razveljavitvi Odločbe št. 1364/2006/ES in spremembi uredb (ES) št. 713/2009, (ES) št. 714/2009 in (ES) št. 715/2009 (UL 2013, L 115, str. 39).

C. Irsko pravo

1. *Planning and Development Act 2000 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000)*

9. Člen 50B zakona o prostorskem načrtovanju in gradnji, kakor je bil spremenjen⁶ (v nadaljevanju: PDA), določa:

„1. Ta člen se uporablja v teh postopkih:

- (a) postopkih pred High Court (višje sodišče) v primeru sodnega nadzora ali v primeru predloga za dopustitev sodnega nadzora v zvezi z
 - (i) odločbo ali domnevno odločbo, ki je bila izdana oziroma domnevno izdana,
 - (ii) dejanjem, ki je bilo opravljeno oziroma je bilo domnevno opravljeno, ali
 - (iii) opustitvijo ravnanja v skladu z državnim zakonom, s katerim se izvajata –

[med drugim] določba [Direktive 85/337/EGS⁷], za katero [...] velja [...] člen 10a [...]"

10. Člen 50B(3) določa:

„Sodišče lahko naloži plačilo stroškov stranki v postopku, za katero velja ta člen, če meni, da je to primerno –

- (a) ker šteje, da je zahtevek ali nasprotni zahtevek stranke neresen ali vložen iz nagajivosti,
- (b) zaradi tega, kako je stranka ravnala v postopku, ali
- (c) če se stranka do sodišča vede nespoštljivo.“

11. Člen 50B(4) PDA določa:

„Ne glede na odstavek 2 lahko sodišče odloči o stroških v korist stranke, če je zadeva izrednega javnega pomena in če je to v posebnih okoliščinah primera pravično.“

⁶ Planning and Development Act 2000, An act to revise and consolidate the law relating to planning and development by repealing and re-enacting with amendments the Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999; to provide, in the interests of the common good, for proper planning and sustainable development including the provision of housing; to provide for the licensing of events and control of funfairs; to amend the Environmental Protection Agency Act, 1992, the Roads Act, 1993, the Waste Management Act, 1996, and certain other enactments; and to provide for matters connected therewith, 28 August 2000, No 30 of 2000 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000, zakon o spremembi in konsolidaciji prava o prostorskem načrtovanju in gradnji z razveljavitvijo in ponovno uveljavitvijo, kar vključuje spremembe zakona o lokalni samoupravi (prostorsko načrtovanje in graditev), od 1963 do 1999; zaradi ureditve ustreznega načrtovanja in trajnostnega razvoja, vključno z ureditvijo stanovanjskih vprašanj, v interesu skupnega dobrega; zaradi ureditve izdaje dovoljenj za dogodke in nadzora lunaparkov; zaradi spremembe zakona o agenciji za varstvo okolja iz leta 1992, zakona o cestah iz leta 1993, zakona o upravljanju z odpadki iz leta 1996, in nekaterih drugih zakonov; in zaradi ureditve s tem povezanih zadev, 28. avgust 2000, št. 30 iz leta 2000).

⁷ Direktiva Sveta z dne 27. Junija 1985 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 248). Glej tudi spodaj v točki 31.

2. Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 (zakon o okolju (razne določbe) iz leta 2011)

12. Člen 3 zakona o okolju (razne določbe) iz leta 2011 (v nadaljevanju: zakon o varstvu okolja iz leta 2011)⁸ določa:

„3. Sodišče lahko naloži plačilo stroškov stranki v postopku, za katero velja ta člen, če meni, da je to primerno –

- (a) ker šteje, da je zahtevek ali nasprotni zahtevek stranke neresen ali vložen iz nagajivosti,
- (b) zaradi tega, kako je stranka ravnala v postopku.
- (c) če se stranka do sodišča vede nespoštljivo.“

4. Ne glede na odstavek 1 lahko sodišče odloči o stroških v korist stranke, če je zadeva izrednega javnega pomena in če je to v posebnih okoliščinah primera pravično.“

13. Člen 4 zakona o varstvu okolja iz leta 2011 določa:

„1. Člen 3 velja za pravnne postopke, ki niso postopki, navedeni v odstavku 3, in ki jih začne oseba –

- (a) za zagotovitev skladnosti z zakonsko zahtevo ali pogojem ali kakšno drugo zahtevo oziroma njihovega izvajanja v zvezi z dovoljenjem, odobritvijo, dopustitvijo, najemom ali kakšnim drugim soglasjem, določenim v odstavku 4, ali
- (b) v zvezi s kršitvijo navedenega dovoljenja, odobritve, dopustitve, najema ali soglasja oziroma s tem, da se ne ravna v skladu z njimi,

in če se ni zagotovila taka skladnost z zakonsko zahtevo, pogojem ali drugo zahtevo, določeno v točki (a), oziroma se ni zagotovilo njihovo izvajanje, ali če je ta kršitev ali neskladnost, navedena v točki (b), povzročila, povzroča ali lahko povzroči škodo okolju.

[...]“

14. Člen 8 zakona o varstvu okolja iz leta 2011 zahteva, da sodišča odločajo „glede na“ Konvencijo ([Judicial notice]).

III. Dejstva, postopki in vprašanja za predhodno odločanje

15. Družba EirGrid je leta 2014 predložila projekt povezave električnih omrežij Irske in Severne Irske (v nadaljevanju: projekt medsebojnega povezovanja). Projekt medsebojnega povezovanja je v skladu z Uredbo PSI „projekt skupnega interesa“.

⁸ Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011: An act to amend and extend the Air Pollution Act 1987; the Environmental Protection Agency Act 1992; the Waste Management Act 1996; and the Freedom of Information Act 1997; to make provision for costs of certain proceedings; to give effect to certain articles of the convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998 and for judicial notice to be taken of the Convention; to amend the Planning and Development Act 2000; the Local Government Act 1998; the Local Government Act 2001 and the Official Languages Act 2003; and to provide for related matters (zakon o varstvu okolja (razne določbe) iz leta 2011: zakon o spremembi in razširitvi zakona o onesnaževanju zraka iz leta 1987); zakona o agenciji za varstvo okolja iz leta 1992; zakona o upravljanju z odpadki iz leta 1996; in zakona o informacijski svobodi iz leta 1997; o uvedbi določb o stroških nekaterih postopkov; o uveljavitvi nekaterih členov Konvencije o dostopu do informacij, sodelovanja javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, sestavljeni v Aarhusu, Danska, 25. junija 1998, in o zagotovitvi, da sodišča upoštevajo Konvencijo kot splošno znano dejstvo; o spremembi zakona o načrtovanju in gradnji iz leta 2000; zakona o lokalni samoupravi iz leta 1998; zakona o lokalni samoupravi iz leta 2001 in zakona o uradnih jezikih iz leta 2003; in o ureditvi povezanih zadev.

16. Na irskem je organ, ki je bil imenovan v skladu s členom 8 Uredbe PSI, An Bord Pleanála, irski odbor za pritožbe na področju prostorskega načrtovanja (v nadaljevanju: odbor). Odbor je kot tak odgovoren za olajšanje in koordinacijo postopka izdaje dovoljenja za projekt medsebojnega povezovanja.

17. V svoji funkciji irskega odbora za pritožbe na področju prostorskega načrtovanja je tudi organ, pristojen za podelitev soglasja za izvedbo tega projekta. Potem ko je družba EirGrid uradno vložila vlogo za izdajo soglasja za izvedbo in predložila presojo vplivov na okolje, je odbor razpisal obravnavo za 7. marec 2016.

A. Predlog za dopustitev sodnega nadzora: prva stopnja dvostopenjskega sodnega revizijskega postopka

18. NEPPC je nevladna organizacija za spodbujanje varstva okolja. Je predstavnica številnih zainteresiranih strani in lastnikov zemljišč, med katerimi je M. Sheehy.

19. NEPPC in M. Sheehy sta 4. marca 2016, tik pred obravnavo, nasprotovali postopku za izdajo soglasja za izvedbo s tem, da sta skušali preprečiti obravnavo. To sta storili z vložitvijo predloga za dopustitev sodnega nadzora in predloga za izdajo začasne odredbe. Navedenih je bilo 16 tožbenih predlogov na podlagi 46 razlogov, ki so vključevali: neveljavnost delov postopka za izdajo soglasja za izvedbo, zlasti predloga za odobritev, vloženega v skladu s PDA, in izjavo, da je bilo imenovanje odbora kot pristojnega organa nepravilno.

20. Predlog za izdajo začasne odredbe je bil zavrjen. Obravnavo pred odborom je bila 7. marca 2016, kot je bilo načrtovano. Predlog za dopustitev sodnega nadzora je obravnavalo predložitveno sodišče.

21. Sodišče, ki je obravnavalo predlog, je vlagateljicama dovolilo, da kot nasprotni stranki dodata ministra za komunikacije, energijo in naravne vire (zdaj minister za komunikacije, podnebje in okolje) (ki je imenoval odbor kot pristojni organ v skladu z Uredbo PSI) (v nadaljevanju: minister) in Attorney General. Dovoljeno jima je bilo tudi, da natančneje opredelita in dopolnita svoje izpodbijanje v zvezi z imenovanjem odbora kot pristojnega organa. Družba EirGrid je vstopila v postopek kot stranski udeleženec.

22. Po navedbah predložitvenega sodišča so nasprotne stranke zatrjevale, da je bil predlog za dopustitev sodnega nadzora prezgoden, pa tudi nepravočasen.

23. Dne 12. maja 2016, po štiridnevni obravnavi o predlogu za dopustitev sodnega nadzora, je predložitveno sodišče zavrnilo uvedbo sodnega nadzora, ker je bil predlog prezgoden.

B. Predlogi za naložitev stroškov

24. V zvezi s stroški v višini 513.000 EUR je sledila še dvodnevna obravnavo, na kateri so sodelovale štiri različne skupine pravnikov. Vse stranke, ki so v postopku uspele, predlagajo, da jim vlagateljici povrneta stroške. Vlagateljici pa predlagata, naj druge stranke plačajo stroške, in trdita, da bi morali biti stroški naloženi v skladu s pravilom iz člena 11 Direktive, v skladu s katerim postopek ne sme biti nedopustno drag (v nadaljevanju: pravilo NND).

25. V okviru predloga za naložitev stroškov je irsko High Court (višje sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču s sodbo z dne 29. julija 2016 predložilo teh sedem vprašanj:

- „(i) Ali v okviru nacionalnega pravnega sistema, v katerem zakonodajalec ni izrecno in določno navedel, na kateri stopnji postopka se lahko izpodbija odločitev in je treba o tem sodno odločati v okviru vsakega konkretnega pravnega sredstva v vsakem primeru posebej v skladu s pravili občega prava, pravica iz člena 11(4) [Direktive 2011/92] do ‚ne nedopustno dragega‘ postopka velja za postopek pred nacionalnim sodiščem, v katerem se odloča, ali je bilo konkretno pravno sredstvo vloženo na ustrezni stopnji postopka?
- (ii) Ali zahteva po ‚ne nedopustno dragem‘ postopku iz člena 11(4) [Direktive 2011/92] velja za vse elemente sodnega postopka, v okviru katerega se (glede na nacionalno pravo ali pravo Unije) izpodbija zakonitost odločitve, dejanja ali opustitve, za katere veljajo določbe Direktive o sodelovanju javnosti, ali samo za tiste elemente takega pravnega sredstva, ki izhajajo iz prava Unije (ali natančneje samo za elemente pravnega sredstva, povezane z vprašanji o določbah navedene direktive o sodelovanju javnosti)?
- (iii) Ali izraz ‚odločitve, dejanja ali opustitve‘ iz člena 11(1) [Direktive 2011/92] vključuje upravne odločitve, sprejete pri odločanju o vlogi za izdajo soglasja za izvedbo, tudi če se s takimi upravnimi odločitvami dokončno ne določijo pravice strank?
- (iv) Ali bi moralo nacionalno sodišče, da bi zagotovilo učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih zajema okoljska zakonodaja Unije, nacionalno pravo razlagati tako, da je to kar najbolj v skladu s cilji, določenimi v členu 9(3) [Konvencije] (a) v postopku izpodbijanja veljavnosti postopka za izdajo soglasja za izvedbo projekta skupnega interesa, določenega z [Uredbo št. 347/2013], in/ali (b) v postopku izpodbijanja veljavnosti postopka za izdajo soglasja za izvedbo projekta, ki posega na evropsko območje, določeno z Direktivo 92/43/EGS?
- (v) Če je odgovor na vprašanje (iv)(a) in/ali (b) pritrdilen, ali zahteva, da morajo vlagatelji ‚izpolnjevati morebitna merila po njenem [svojem] notranjem pravu‘, nasprotuje temu, da bi Konvencija imela neposredni učinek v okoliščinah, v katerih vlagatelji izpolnjujejo vsa merila iz nacionalnega prava za vložitev pravnega sredstva in/ali imajo očitno pravico do vložitve pravnega sredstva (a) v postopku izpodbijanja veljavnosti postopka za izdajo soglasja za izvedbo projekta skupnega interesa, določenega z [Uredbo št. 347/2013], in/ali (b) v postopku izpodbijanja veljavnosti postopka za izdajo soglasja za izvedbo projekta, ki posega na evropsko območje, določeno z [Direktivo 92/43]?
- (vi) Ali lahko države članice v zakonodaji določijo izjeme od pravila, da okoljski postopki ne bi smeli biti nedopustno dragi, če v [Direktivi 2011/92] ali [Konvenciji] taka izjema ni določena?
- (vii) Zlasti, ali je zahteva v nacionalnem pravu po vzročni zvezi med zatrjevanim nezakonitim dejanjem oziroma odločitvijo ter okoljsko škodo kot pogoj za uporabo nacionalne zakonodaje, s katero se izvaja člen 9(4) [Konvencije], za zagotovitev, da okoljski postopki niso nedopustno dragi, združljiva s to konvencijo?“

26. Vlagateljici, odbor, minister, Attorney General, družba EirGrid in Komisija so Sodišču predložili pisna stališča in na obravnavi 29. junija 2017 podali ustne navedbe.

IV. Presoja

27. Struktura teh sklepnih predlogov je naslednja: najprej bom navedel nekaj splošnih ugotovitev glede pravila NND (oddelek A.1), da prikažem, kako in zakaj se dejansko uporablja za to vrsto postopkov pred irskim High Court (višje sodišče). Nato se bom lotil vprašanj 1, 2, 3, 6 in 7, ki jih je predložitveno sodišče postavilo glede delovanja tega pravila v okviru Direktive 2011/92 (oddelki od A.2 do A.6). Na koncu bom opozoril na pomen, ki ga ima člen 9(3) Konvencije za analizo in nato za vprašanja 4 in 5 (oddelek B)

A. Možnost uporabe in obseg pravila NND – vprašanja od 1 do 3 ter 6 in 7

1. Splošne ugotovitve glede pravila NND

28. Vprašanja 1, 2, 3, 6 in 7, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, se vsa nanašajo na obseg uporabe pravila NND in na pogoje njegove uporabe. Zato bom začel z nekaj splošnimi ugotovitvami o pravilu NND, ki se nanašajo (i) na naravo pravila NND, (ii) cilj širokega dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah in (iii) predvidljivost uporabe pravila.

i) Narava pravila NND

29. Z vidika sistematike Direktive 2011/92 je pravilo NND mogoče najti, nekoliko nenavadno, v posebni neoštevilčeni vrstici na koncu člena 11(4). Na prvi pogled zaradi takega položaja ni jasno, ali se pravilo NND uporablja za vse postopke, navedene v členu 11, ali pa samo za upravne postopke iz člena 11(4).

30. Vendar iz obstoječe sodne prakse Sodišča izhaja, da se pravilo uporablja za vse postopke, navedene v členu 11, vključno z revizijskimi postopki pred sodiščem ali pred drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ki ga je vzpostavil zakon (kot je navedeno v členu 11(1)).⁹ To je potrjeno tudi z enako določbo v Konvenciji (člen 9(4)), ki je oštevilčena posebej in se povsem jasno nanaša na „postopke iz prvega, drugega in tretjega odstavka tega člena“, in sicer tako na upravne kot na sodne.

31. Tako razumevanje je dodatno podprto z zgodovino te določbe. Člen 11 Direktive 2011/92 je bil prvotno člen 10a Direktive 85/337.¹⁰ Drugače kot člen 11 Direktive 2011/92 člen 10a ni bil razdeljen na oštevilčene pododstavke. Zato je bilo takrat jasno, da se pravilo NND uporablja za celoten člen. Ker naj bi Direktiva 2011/92 zgolj kodificirala Direktivo 85/337, menim, da se z oštevilčenjem pododstavkov ni nameraval spremeniti obseg uporabe pravila NND.

32. Ob upoštevanju zgoraj navedenega pravilo NND na podlagi člena 11(1) Direktive 2011/92 obsega revizijske postopke pred sodišči, v katerih se „izpodbija vsebinsk[a] ali postopkovn[a] zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb [, za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti“, to je „sodne postopke“ na tem področju okoljskega prava.

33. Dalje je treba upoštevati, da je pravilo NND v Direktivi 2011/92 poseben izraz splošnejšega načela dostopa do pravnega varstva v okoljskem pravu Unije, kot jasno izhaja iz sodne prakse Sodišča¹¹ in Konvencije (kot eden od njenih treh stebrov).

⁹ V sodbi z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno Kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67), je Sodišče preučilo prenos pravila o ne nedopustno dragem postopku v zadevi, ki se je nanašala na stroške sodnega postopka – zlasti točki 64 in 66. Glej tudi sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 27), da se pravilo nanaša na vse finančne stroške, ki nastanejo zaradi sodelovanja pri postopku.

¹⁰ Vnesen s členom 3 Direktive 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 (UL 2003, L 156, str. 17).

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

34. Nazadnje, pravilo NND prav tako odraža širšo zahtevo prava Unije, da *vs*i nacionalni postopki, ki jih zajema pravo Unije, ne smejo biti „nedopustno dragi“ glede na člen 47 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina), ki določa pravico do učinkovitega sodnega varstva. Nedopustno drago pravno varstvo pomeni, da pravnega varstva ni.¹²

35. Pravilo NND potrjuje varstvo, ki ga zagotavlja Listina, vendar je širše: med drugim se z njim zahteva, da se upošteva *tudi* javni interes pri zagotavljanju učinkovitega sodnega nadzora odločitev, ki bi lahko znatno vplivale na okolje, medtem ko se člen 47 Listine osredotoča na posamezne pravice.¹³ Pravilo torej zagotavlja *dodatno* varstvo.

36. Zdi se mi pomembno, da na začetku poudarim ta širši okvir izvora in delovanja pravila NND. To relativno, dopolnilno naravo pravila NND je dejansko treba imeti v mislih med razpravo o njegovem obsegu uporabe (oziroma njegove omejitve), ki nato seveda postane veliko manj „dvojna“.¹⁴

ii) Širok dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah

37. Cilj, da se omogoči širok dostop do pravnega varstva, izraža „voljo zakonodajalca Evropske unije, da se ohranja, varuje in izboljša kakovost okolja ter da ima javnost pri tem aktivno vlogo“.¹⁵

38. „Širok dostop“ do pravnega varstva pomeni ravno to: dostop do pravnega varstva mora biti širok, celovit in obsežen. Že sam cilj člena 11 je namreč, da se posebej zagotovi najširši mogoč dostop do revizijskega postopka.¹⁶ Zajema vse elemente, kot je na primer procesno upravičenje, pa tudi stroške. Navedeno je, da se tak širok dostop uporabi vedno, kadar država članica izvaja diskrecijsko pravico pri določanju podrobnih postopkovnih pravil. Opredejen je dejansko kot *omejitev* te diskrecijske pravice.¹⁷

39. Visoki stroški postopka lahko v praksi zlahka ovirajo dostop strank, ki nimajo potrebnih finančnih sredstev. Verjetno je, da prav tako pomenijo enega od pomembnejših razlogov, zakaj tudi tisti, ki imajo finančna sredstva, ne začnejo postopkov. Visoki stroški postopkov so torej v nasprotju s ciljem širokega dostopa do pravnega varstva.

iii) Predvidljivost uporabe pravila NND

40. Predvidljivost je *sestavni del* presoje, ali je postopek nedopustno drag. Sodišče je to že izrecno potrdilo v svoji sodni praksi v zvezi s pravilom NND iz Direktive.¹⁸ Sodišče pa je priznalo pomen predvidljivosti tudi bolj na splošno v zvezi s stroški pravnih postopkov (ki niso okoljski).¹⁹

41. Predvidljivost je pomembna zlasti glede dveh vidikov te zadeve: predvidljivost odgovorov na vprašanja „kakšen“ in „kdaj“.

12 Nedopustno drago pravno varstvo je prav tako v nasprotju z načelom učinkovitosti – kolikor ga je mogoče razlikovati od pravice do učinkovitega sodnega varstva na podlagi člena 47 Listine – saj glede na samo opredelitev „onemogoči ali pretirano oteži“ uveljavljanje pravic, ki jih podeljuje pravo Unije (sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 33)).

13 Glej v tem smislu sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 „Dvojno“ v smislu ali se uporabi pravilo NND ali glede stroškov ni omejitev.

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

16 Sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točka 80).

17 Sodba z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 58). Glej tudi sodbo z dne 16. aprila 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 39).

18 Sodba z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 58).

19 Sodba z dne 11. decembra 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, točka 30). Glej tudi De Baere, G., in Nowak, J. T., „The right to ‚not prohibitively expensive‘ judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos“, *Common Market Law Review*, zv. 53, 2016, str. 1735 in 1736.

42. Eno od vprašanj, ki se postavi v zvezi z obsegom pravila NND, je, kakšne postopke izpodbijanja zajema: ali jih je mogoče razdeliti tako, da gre za tiste, v katerih za določene dele „veljajo določbe Direktive o sodelovanju javnosti“, in na tiste, v katerih taki deli niso določeni? O izvedljivosti take razčlenitve bom razpravljajal v okviru drugega vprašanja (oddelek A.3). Na tem mestu naj zadostuje navedba, da če to, ali pristanejo na eni ali drugi strani te ločnice, pomeni razliko med zmernimi stroški in verjetnim stečajem, je *sama nepredvidljivost* v zvezi s tem očitno lahko pomemben dejavnik, ki odvrne od postopkov izpodbijanja.²⁰ To dejstvo poudari tudi pomen relativnosti pravila NND, o čemer se je že razpravljalo zgoraj v točki 36.

43. Ta zadeva poraja tudi vprašanja glede predvidljivosti v zvezi s *stopnjo*, na kateri je izpodbijanje možno.

44. Člen 11(2) Direktive zahteva, da države članice „določijo, na kateri stopnji se lahko izpodbijajo odločitve, dejanja ali opustitve“.

45. Na Irskem ni bilo sprejeto izrecno zakonsko pravilo za prenos te določbe. Namesto tega veljajo za stranke splošna upravnopravna pravila občega prava. Ali je izpodbijanje odločitve, dejanja ali opustitve prezgodnje ali nepravočasno, se odloča v vsakem posameznem primeru.

46. Poudaril bi rad, da na splošno načeloma ni nobenega pomisleka glede prenosa obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, prek sodne prakse na nacionalno raven. Prožnost, ki je značilna za sodno prakso, sama po sebi ne povzroča težav.²¹ Vendar je prav tako jasno, da je ne glede na način prenosa, za katerega se država članica odloči, njen splošni cilj isti: zagotoviti polno uporabo Direktive tako, da zagotavlja zadostno jasnost, natančnost in predvidljivost.²² Obstajati mora razumljiva in jasna sodna praksa, iz katere je brez dvoma mogoče izpeljati pravila in ki izpolnjuje zahteve po pravni varnosti prek odločitve, ki je nedvomno zavezujoča.²³ Predvidljivost je bistvena.²⁴

47. Vendar je v okoliščinah te zadeve predložitveno sodišče izpostavilo negotovosti v sodni praksi v zvezi z vprašanjem, *kdaj* (na kateri stopnji) je treba začeti postopek izpodbijanja. V vprašanjih, predloženih Sodišču, predložitveno sodišče ni neposredno izpostavilo vprašanja o tem, ali je Irska člen 11(2) Direktive prenesla v zadostnem obsegu. Vendar je v predložitveni odločbi jasno navedlo, da pravila niso popolnoma jasna in da strankam povzročajo težave v smislu pravne varnosti.

48. Sodišče je vezano na razlago nacionalne zakonodaje, kakor jo poda predložitveno sodišče. Sicer priznavam, da so stranke pred Sodiščem razpravljale o stopnji negotovosti irskih pravil, vendar bom za izhodišče vzel presojo učinkov nacionalne zakonodaje, kakor jo je podalo predložitveno sodišče. Zato je vprašanje predvidljivosti stroškov zelo pomembno.

49. Ob upoštevanju zgornjih premislekov bom zdaj obravnaval konkretna vprašanja predložitvenega sodišča.

20 Komisija je poudarila tudi, da so stroški sodnega nadzora potencialno največji dejavnik, ki preprečuje dostop, zlasti v okoljskih zadevah, in da lahko preširoka diskrecijska pravica zmanjša predvidljivost stroškov, ki je zlasti pomembna, če so odvetniški stroški visoki. Obvestilo Komisije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah z dne 28. aprila 2017, C(2017) 2616 final, str. 51 in 55.

21 Sodba z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 36).

22 Sodbi z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, točka 54), in z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67, točka 33).

23 Sodbe z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, točka 55); z dne 11. septembra 2014, Komisija/Portugalska (C-277/13, EU:C:2014:2208, točka 43), in z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683, točka 51).

24 Naj še dodam, da se tudi v ustaljeni sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) izraz „predpisan z zakonom“ razlaga tako, da vključuje ustaljeno sodno prakso. Glej med nedavnimi primeri sodbo Sodišča za človekove pravice z dne 11. aprila 2013, Firoz Muneer proti Belgiji (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, točke 54, 59 in 60).

2. Prvo vprašanje

50. Za namene analize je mogoče vprašanje razdeliti na dva dela. Prvič, ali se pravilo NND uporablja tako za predlog za dopustitev sodnega nadzora kot tudi za sam zahtevek za sodni nadzor? Drugič, ali bi bil pritrjen odgovor na prvo vprašanje drugačen, če bi bil predlog za dopustitev sodnega nadzora zavržen, ker je bil vložen prezgodaj?

51. Menim, da je odgovor na prvo vprašanje preprost: pravilo NND se uporablja tudi za predlog za dopustitev sodnega nadzora.

52. Če je sodni nadzor razdeljen na dve stopnji, potem je prva stopnja prav tako „sodni postopek“ in jo je vsekakor mogoče opredeliti kot „revizijski postopek pred sodiščem“. Vložitev predloga za dopustitev sodnega nadzora zahteva premislek – čeprav morda niti ne obširen – o vsebini, pisnih stališčih in ustnih navedbah strank. V obravnavani zadevi je to potekalo na obravnavi, ki je trajala štiri dni. Poleg tega, kolikor razumem, obstaja možnost, da se predlogi za dopustitev sodnega nadzora obravnavajo kot zahtevki za sodni nadzor in se tako dve stopnji sodnega revizijskega postopka združita v eno obravnavo.

53. Poleg tega, če bi postopek pripeljal do polnega sodnega nadzora, potem bi se pravilo zagotovo tudi uporabilo za stopnjo, na kateri se vloži predlog za dopustitev sodnega nadzora. V zvezi s tem je Sodišče že potrdilo, da je treba upoštevati „vse finančne stroške, ki nastanejo zaradi sodelovanja pri sodnem postopku“ – z drugimi besedami, da ga je treba „presoajati celovito“. ²⁵ Sodišče je tudi izrecno navedlo, da se ne sme razlikovati med stopnjami postopka – prva stopnja, pritožba ali nadaljnje pravno sredstvo – kadar se odloča, ali so stroški nedopustno visoki, saj „tako razlikovanje ni določeno v direktivah 85/337 in 96/61, niti pri taki razlagi ne bi bil v celoti upoštevan cilj, ki ga je določil zakonodajalec Unije, namreč zagotoviti dostop do pravnega varstva in prispevati k izboljšanju varstva okolja“. ²⁶

54. Določitev strukture sistema sodnega nadzora na tem področju je zagotovo v rokah držav članic, vendar če je v sodnem postopku dodana dodatna in obvezna stopnja, zato da se doseže stopnjo, na kateri je mogoče z vseh vidikov izpodbijati odločitev, dejanje ali opustitev na tem področju, potem mora pravilo NND veljati tako za prvo kot tudi za vse naslednje stopnje.

55. Če uporabim metaforo, sam odločam o tem, kako se lahko pride do moje hiše. Morda ima hiša samo vhodna vrata. Lahko pa so tam še zadnja vrata, vrata s komarnikom, veranda ali veža. Vendar so ne glede na to, kakšni so vhodi, ti vedno del moje hiše in pravila za vstop bodo veljala za celotno zgradbo.

56. Na to se navezuje drugo vprašanje. Ali se zgornji odgovor spremeni, če bi bil predlog za dopustitev sodnega nadzora zavržen, ker je bil vložen prezgodaj?

57. V obravnavani zadevi menim, da je odgovor na to vprašanje očitno „nikalen“, torej da to ne spremeni dejstva, da se pravilo NND uporabi.

²⁵ Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točki 27 in 28).

²⁶ Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 44).

58. Člen 11(2) Direktive od držav članic zahteva, da določijo stopnjo, na kateri se lahko začnejo postopki izpodbijanja, navedeni v členu 11(1). Če je država članica jasno in natančno prenesla člen 11(2), tako da je zelo očitno, da je vloga tožeče stranke prezgodnja, potem bi to bilo mogoče upoštevati.²⁷ Naj spomnim, da lahko nacionalno sodišče, ko odloča, kaj v teh okoliščinah pomeni „nedopustno drag“ postopek, zagotovo upošteva dejavnike, med katerimi je možnost uspeha vlagateljice in potencialna neresnost njene vloge.²⁸

59. Vendar glede na zgoraj v točki 47 opisane nejasnosti v zvezi s stopnjo, na kateri se začnejo postopki izpodbijanja, v tej zadevi ne gre za to.

60. Strinjam se z navedbo Komisije, da bi bil temeljni cilj člena 11 spodkopan, če bi vlagateljica izvedela, ali je bila vloga vložena na pravi stopnji in ali bo izpostavljena nedopustnim stroškom, šele *po tem*, ko bi se postopek začel in bi nastali stroški, vse to pa bi bila posledica tega, da država članica ni vnaprej jasno in nedvomno določila stopnje, na kateri se lahko začne postopek. Kakršna koli pomanjkljivost prenosa člena 11 ne sme biti v škodo vlagateljic.

61. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

V okviru nacionalnega pravnega sistema, v katerem zakonodajalec ni izrecno in določno navedel, na kateri stopnji postopka se lahko izpodbija odločitev in je treba o tem sodno odločati v okviru vsakega konkretnega pravnega sredstva v vsakem primeru posebej v skladu s pravili občega prava, pravica iz člena 11(4) Direktive 2011/92 do „ne nedopustno dragega“ postopka velja za postopek pred nacionalnim sodiščem, v katerem se odloča, ali je bilo konkretno pravno sredstvo vloženo na ustrezni stopnji postopka.

3. Drugo vprašanje

62. Drugo vprašanje predložitvenega sodišča je, ali se pravilo NND uporabi:

1. za vse „elemente“ sodnega postopka, v katerem se izpodbija zakonitost odločitve, dejanja ali opustitve; ali
2. *samo* za tiste elemente sodnega postopka, ki se nanašajo na pravo Unije; ali
3. *samo* za vprašanja, ki se nanašajo na določbe o sodelovanju javnosti.

63. Menim, da se sklicevanje na „elemente“ „izpodbijanja“ v vprašanju predložitvenega sodišča nanaša na številne posamezne razloge, trditve ali argumente, navedene v vlogi, s katero se izpodbija odločba, dejanje ali opustitev v skladu s členom 11 Direktive 2011/92.²⁹

64. Iz spodaj navedenih razlogov se pravilo NND po mojem mnenju uporabi za vse razloge, trditve in argumente (elemente), ki temeljijo na materialnih ali postopkovnih kršitvah Direktive 2011/92 ali drugih instrumentov prava Unije in so navedeni v okviru postopka izpodbijanja odločitev, dejanja ali opustitev, za katere veljajo določbe o sodelovanju javnosti iz te direktive. Če tak postopek izpodbijanja vsebuje razloge, trditve ali argumente, s katerimi se zatrjuje kršitev tako prava Unije kot nacionalnega prava, bo pravilo NND na splošno veljalo za ta postopek izpodbijanja in za izid postopka kot celote.

²⁷ Glej zgoraj točke od 44 do 48 teh sklepnih predlogov.

²⁸ Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 42).

²⁹ Kot je na obravnavi opozoril zastopnik ministra in Attorney General, se lahko nanaša tudi na identiteto nasprotne stranke in na to, ali obstaja razlog kršitve pravic, zagotovljenih v skladu z Direktivo, v razmerju do te nasprotne stranke. To možnost bom obravnaval spodaj v točkah od 96 do 98.

i) Izpodbijanje v okviru člena 11(1) Direktive 2011/92

65. Člen 11(1) se nanaša na izpodbijanje vsebinske ali postopkovne zakonitosti odločitev, dejanj ali opustitev „ob upoštevanju določb [, za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti“.

66. Zlasti člena 6 in 8 Direktive 2011/92³⁰ vsebujeta zahteve, s katerimi se ustvarijo pravice in obveznosti še *posebej* za zagotovitev sodelovanja javnosti v ožjem smislu (zlasti za zagotovitev, da je javnost obveščena (informacije) in ima možnost, da učinkovito izrazi pripombe in mnenja (prispevanje), ter da se te pripombe ustrezno upoštevajo (upoštevanje)).

67. Člen 11(1) torej zagotovo velja za izpodbijanje odločitev, s katerimi se na primer zavrne dostop do informacij ali prepreči predložitev pripomb (scenarij 3, naveden zgoraj v točki 62).

68. Vendar menim, da je obseg člena 11(1) (in pravila NND) zagotovo širši od scenarija 3. Tako ozko razumevanje bi bilo dejansko precej nepraktično in ga obstoječa sodna praksa očitno ne podpira.³¹ Na primer, enostavno si je predstavljati položaje, kjer je sodelovanje javnosti v postopku na videz spoštovano, vendar kljub temu obstajajo pomanjkljivosti v navedenem postopku in presoji vplivov na okolje.

69. Poleg tega natančnejše branje besedila člena 11(1) potrdi, da pravilno razumevanje ni tako ozko kot scenarij 3 zgoraj.

70. Besedi „ob upoštevanju [za katere veljajo]“ v členu 11(1) sta prevedeni različno, vendar na splošno izražata idejo, da upoštevni postopki izpodbijanja niso nujno usmerjeni v zaščito posebne pravice do sodelovanja v procesu, temveč da se morajo bolj nanašati na *proces*, v zvezi s katerim je sodelovanje zagotovljeno. Tako, na primer, druge jezikovne različice prevajajo „ob upoštevanju“ kot „relevant de“ (ki spadajo pod); „dentro del ámbito“ (ki spadajo na področje); „vallend onder“ in „podléhající“ (ki spadajo pod); „gelten“ (za katere veljajo).

71. Bistveni določbi o sodelovanju javnosti, člen 6(2) in (3), sami zahtevata, da se zagotovi sodelovanje v zvezi s „postopkom [...] iz člena 2(2)“. Člen 2(2) pa se nanaša na (a) presojo vplivov na okolje in (b) na nacionalni postopek, katerega del je navedena presoja (soglasje za izvedbo ali drug postopek).

72. V skladu s takim razumevanjem Direktive 2011/92 člen 11(1) torej ustvari pravico do izpodbijanja odločitev, dejanj ali opustitev, ki so del presoje vplivov na okolje in nacionalnega postopka, katerega del je ta presoja.

73. Tako razumevanje je poleg tega izraz besedila same Konvencije. Člen 9(2) Konvencije zahteva, da se zagotovi dostop do revizijskega postopka, da se izpodbija „katera koli odločitev, dejanje ali opustitev na podlagi določb 6. člena [o sodelovanju javnosti] [...]“. Člen 6(1) Konvencije od pogodbenic zahteva, da uporabijo določbe člena 6 „pri odločanju o dovoljenju za predlagane dejavnosti [...]“ (pri čemer so predlagane dejavnosti v bistvu tiste, ki so izrecno našteje, oziroma tiste, ki znatno vplivajo na okolje). Če se te določbe obravnavajo skupaj, iz njih izhaja zahteva po dostopu do sodišč, da se izpodbijajo *odločbe, s katerimi se dovolijo predlagane dejavnosti, ki znatno vplivajo na okolje*. Pravica do izpodbijanja je torej povezana s postopkom odločanja, ki lahko vpliva na okolje, ne pa samo z domnevnimi kršitvami pravice do sodelovanja.

30 To je ključna „določba o sodelovanju javnosti“ v Direktivi, čeprav se določbe, ki se nanašajo posebej na sodelovanje javnosti, pojavijo tudi v številnih drugih členih (na primer členu 7(3) ter členu 9(1) in (2)).

31 Glej na primer sodbo z dne 7. novembra 2013, Gemeinde Altrip in drugi (C-72/12, EU:C:2013:712, točka 37). Glej tudi po analogiji z Direktivo o habitatih (Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102)) in sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoohranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, točka 56). Ta sodna praksa potrjuje, da člen 9(2) Konvencije, ki je del Direktive na podlagi njenega člena 11(1), zajema vrsto vprašanj, ki se nanašajo na postopek presoje vplivov na okolje.

ii) Razlikovanje med različnimi razlogi

74. Če se sledi zgornji logiki, je za ugotovitev, ali se uporabi pravilo NND, odločilna vsebina posameznega postopka, ki pripelje do odločitve, dejanja ali opustitve, ki se izpodbija. Če je vsebina taka, da nastanejo pravice in obveznosti sodelovanja javnosti v skladu z Direktivo, potem je celotno izpodbijanje zajeto s pravilom NND. Pravilo NND se na splošno uporabi za „revizijske postopke“, omenjene v členu 11, ne pa za posebne razloge, navedene v okviru teh postopkov.

75. Ne razlikuje se med razlogi, ki temeljijo na kršitvah pravice do sodelovanja javnosti, in razlogi, s katerimi se uveljavljajo druge nezakonitosti, ki vplivajo na presojo vplivov na okolje, oziroma s katerimi se uveljavljajo nezakonitosti, ki vplivajo na postopek odločanja, del katerega je presoja vplivov na okolje (na primer soglasje za izvedbo). Prav tako ni nobene razlike med razlogi, ki temeljijo na kršitvah prava Unije ali nacionalnega prava. Kot je Sodišče že odločilo, se poleg tega s členom 11 „tožbeni razlogi, na katere se je mogoče sklicevati v utemeljitev takega pravnega sredstva, nikakor niso omejili“.³²

76. Vendar so minister in Attorney General, odbor in družba EirGrid navedli, da člena 11(1) in torej pravila NND ni mogoče razumeti tako, da veljata na splošno za vse elemente izpodbijanja ne glede na njihovo podlago. Natančneje, vse te stranke se osredotočajo na dejstvo in se strinjajo glede dejstva, da se pravilo NND *ne more* nanašati na elemente izpodbijanj, ki temeljijo zgolj na nacionalnem pravu.

77. Odbor izrecno priznava, da so zajeti vsi postopki izpodbijanj in posamezni razlogi, ki temeljijo na kršitvah Direktive 2011/92, čeprav se ne nanašajo posebej na določbe o sodelovanju javnosti. To sklepanje temelji na cilju člena 11 Direktive, da se zagotovi sodelovanje v postopku presoje vplivov na okolje. Vendar odbor vztraja pri stališču, da je presoja vplivov na okolje *samo del* postopka, ki se nanaša na projekt, in zavrača idejo, da pravilo NND lahko vključuje izpodbijanja, ki temeljijo na pomislekih glede drugih vidikov tega procesa.

78. Strinjam se, da je mogoče na intuitivni ravni za razlago člena 11 Direktive, kakor je predstavljena zgoraj v točki 64, šteti, kot da povzroča določene konceptualne težave. Taka razlaga se lahko zdi preširoka in preveč vključujoča. Zlasti kaže na to, da bi se pravilo NND lahko uporabilo, če bi se lahko zakonitosti odločitev o prostorskem načrtovanju (ki na določeni stopnji zahtevajo sodelovanje javnosti) v teoriji ugovarjalo na podlagi (a) domnevne kršitve okoljskega prava Unije, ki pa ni kršitev Direktive; (b) domnevne kršitve prava Unije, ki „ni povezana“ z okoljem; in/ali (c) domnevne kršitve zgolj nacionalnega prava, bodisi okoljskega ali katerega drugega.

79. Vendar vsaj glede na okoliščine obravnavane zadeve menim, da se mora pravilo NND uporabiti za postopek kot celoto. Za tako stališče so štirje glavni razlogi.

80. Prvič, zgolj v namene razprave za trenutek sprejmimo trditve, da je mogoče izpodbijanje odločitve (dejanja ali opustitve) razčleniti na različne razloge, trditve in argumente, pri čemer se pravilo NND uporablja za ene, za druge pa ne. V zvezi s tistimi razlogi, za katere se uporablja pravilo NND, morajo stroški ostati nizki. V zvezi z drugimi pa bi lahko bili visoki.³³ Vsakršna nepredvidljivost, na katero stran te ločnice spada razlog, bo neizogibno odvracala od navedbe tega razloga. Kot sem omenil že zgoraj,³⁴ pa je tako odvracanje samo po sebi v nasprotju s pravilom NND.

³² Sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija, (C-137/14, EU:C:2015:683, točka 47 in navedena sodna praksa), za tožbe, vložene v interesu javnosti. Vendar je treba opozoriti, da Sodišče v točkah 32 in 33 navaja, da lahko država članica, če gre za pravna sredstva, ki so jih vložili posamezniki, čeprav je mogoče navesti kateri koli razlog, z zakonodajo omeji te razloge.

³³ Vendar – kot sem poudaril zgoraj v točki 34 – člen 47 Listine in načelo učinkovitosti nasprotujeta temu, da bi bil kateri koli postopek, ki temelji na pravu Unije, „nedopustno drag“, tako da bi zaradi stroškov postal nemogoč ali pretirano otežen.

³⁴ Glej zgoraj točko 39 teh sklepnih predlogov.

81. Drugič, v zvezi z razliko med Direktivo in drugimi razlogi, ki temeljijo na domnevnih kršitvah prava Unije, je z obstoječo sodno prakso že potrjeno, da je treba drugo okoljsko zakonodajo Unije in pravila o dostopu do pravnega varstva na nacionalni ravni zaradi izpodbijanja skladnosti ukrepov držav članic z navedeno zakonodajo razlagati ob upoštevanju člena 9 Konvencije (ki vključuje pravilo NND).³⁵ Tak pristop je poleg tega v skladu s ciljem širokega dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, kakor je izražen v sodni praksi Sodišča.³⁶

82. Tretjič, glede nadaljnega razlikovanja med elementi, ki temeljijo na domnevnih kršitvah prava Unije,³⁷ in drugimi elementi, ki temeljijo zgolj na nacionalnem pravu – kar je glavni pomislek ministra, Attorney General, družbe EirGrid in odbora – obstajajo še druga pomembna vprašanja v zvezi s praktičnostjo in predvsem predvidljivostjo.

83. Gledano praktično: pri obračunu stroškov za postopke s področja javnega prava se že upoštevajo številni dejavniki, in sicer: čas (ki se uporabi za izračun stroškov), porabljen za nalogo A, B ali C; razred odvetnika, ki se je v tem času ukvarjal z zadevo, in še tudi leto, ko je postal odvetnik; ali se je naloga, ki jo je opravil ta odvetnik, nanašala na upravno ali materialnopravno zadevo; ali je bilo razumno posvetiti ta čas eni ali drugi nalogi; način, kako so stranke vodile postopek; možnost povrnitve stroškov glede na to, za katero vrsto stroškov gre; in kakršne koli posebne tarife, pravno določene za odvetnike za javno pravo. Dodati k temu še razlikovanje, ali so razlogi temeljili na nacionalnih „elementih“ ali „elementih“ Unije, vsekakor ni nemogoče, je pa lahko nenaravno in zelo težko izvedljivo.

84. Čeprav bi bilo tako razločevanje mogoče nekako izvesti, pa je po mojem mnenju odločilno dejstvo, da za vlagatelje pomeni znatno stopnjo *nepredvidljivosti*. Ta nepredvidljivost se še poslabša zaradi možnosti, da lahko sodišče, ki odloča o zadevi, prosto presoja, kateri posamezni elementi se uporabijo pri odločitvi o zadevi in ali je preostale mogoče prezreti.

85. Na primer, za „mešane zahteve“ (ki združujejo razloge, ki temeljijo na nacionalnem pravu in pravu Unije) bi lahko trdil, da bo predlagani projekt zmanjšal vrednost mojega zemljišča *in* da presoja vplivov na okolje ni bila pravilno izvedena. V svojo obrambo nasprotna stranka prereka dejstvo, da sem sploh lastnik zemljišča, kar je verjetno vprašanje zgolj nacionalnega prava. Sodišče (i) se bo mogoče osredotočilo zgolj na razlog, ki temelji na nacionalnem pravu; (ii) se bo mogoče osredotočilo na razlog, ki temelji na pravu Unije; (iii) se bo mogoče odločilo, da je treba ugovora glede lastništva in postopka presoje obravnavati ločeno; (iv) bo mogoče zožilo ali izločilo nekatere razloge; ali (v) bo mogoče ugotovilo, da enostavno ni mogoče (dejansko ali zaradi zapletenosti) ločiti vprašanja lastništva in presoje.

86. Domnevajmo, da zadevno sodišče ne ravna tako, kot je navedeno v točkah od (iii) do (v) – kar je že samo po sebi težko predvideti – in namesto tega vzame v obravnavo moj zahtevek in razloga, navedena v njem: za enega se šteje, da vsebuje elemente prava Unije (presoja vplivov na okolje ni bila izvedena, pa bi morala biti), za drugega pa, da vsebuje elemente nacionalnega prava (lastništvo zemljišča). Denimo, da nacionalno sodišče zavrne zahtevek, ki temelji na „nacionalnem“ razlogu, ker je tako očiten, in sicer, ker vlagatelj enostavno ni lastnik zemljišča, v katerega se domnevno posega. Posledično sodišče niti ne bo preučilo katerega od drugih razlogov.

87. Poleg tega se v številnih pravnih sistemih lahko tudi zgodi, da tudi če vlagatelj ne uveljavlja izrecno „elementov“, ki temeljijo na pravu Unije, oziroma jih ne opredeli nobena od strank v postopku, lahko sodišče, ki odloča o zadevi, na primer šteje, da se dejansko postavlja vprašanje prava Unije ali pa lahko vprašanje prava Unije izpostavi po uradni dolžnosti.

³⁵ Glej sodbo z dne 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), v kateri je bila Konvencija uporabljena za Direktivo o habitatih..

³⁶ Glej zgoraj točke od 37 do 39 teh sklepnih predlogov.

³⁷ Vključno s tistimi, predpisanimi z nacionalnimi pravili, in brez upoštevanja včasih zapletenega vprašanja, kako odločiti, katera nacionalna pravila bi bila dejansko zajeta v ta namen.

88. Ti in drugi scenariji prikazujejo stopnjo nepredvidljivosti, ki jo prinese razčlenjevanje stroškov na predlagani način.³⁸ Zato si težko predstavljam, kako bi bila taka praksa lahko združljiva z zahtevami po predvidljivosti, določenimi s sodno prakso Sodišča.³⁹

89. Četrtrič, lahko bi šlo za to, da se bo postopek nadaljeval in bo NEPPC na koncu sprožila tri, štiri ali več posameznih postopkov glede posameznih odločb, od katerih bo za nekatere veljalo pravilo NND, za druge pa ne. Če bi Irska jasneje uredila izvajanje člena 11(2), bi se razlogi seveda lahko razdelili med različne postopke izpodbijanj, in sicer na upravno-pravne zahteve, lastninskopravne zahteve in druge zahteve, ki niso povezani z okoljskim pravom, za katere lahko veljajo tudi različne materialne in postopkovne zahteve. To me pripelje do prvotne težave, ki zaznamuje celotno zadevo: če celo predložitevno sodišče opredeli svoj sistem kot nepredvidljiv v tem smislu, ni mogoče tega dejstva nikakor uporabiti v škodo vlagateljic.⁴⁰

90. Če sklenem, menim, da je predlagana ločitev ali razčlenitev konceptualno nenavadna. Ne bi pomenila samo dodatnega dela za nacionalna sodišča, ko bi obravnavala predloge o stroških, ampak bi bila predvsem nepredvidljiva za stranke v postopku in bi jih lahko odvrnila od tega, da bi sploh vložile kakršne koli okoljske zahteve. Dejansko obstaja (če prav razumem, izvorno nemški) rek, da je „na sodišču in na odprtem morju vse v božjih rokah“.⁴¹ Vendar domnevam, da si Sodišče in pravzaprav vsako drugo sodišče prizadeva za to, da dokaže, da ta rek ne drži – ne pa, da ga potrdi.

91. Na koncu je treba seveda priznati, da lahko tu predlagana rešitev, ki možnost uporabe pravila NND naveže na postopek izpodbijanja kot celoto in njegov izid, ne pa na razčlenitev posameznih navajanih razlogov, povzroči pretirano vključitev varstva, ki izhaja iz prava Unije, v zvezi s stroški postopka v zadevah, kjer pravo Unije strogo gledano ni upoštevno. Vendar ob upoštevanju vsega navedenega načelno ne vidim prav velike nevarnosti v tem, da bi nekateri elementi okoljskega postopka izpodbijanja „naključno“ postali ne nedopustno dragi. V obratnem scenariju pa vidim resnične težave, in sicer, da se obide oziroma učinkovito ohromi delovanje pravila NND na načine, ki sem jih opisal v tem oddelku, pri čemer je treba ponovno imeti v mislih celotni okvir in namen tega pravila: postopki v okoljskih zadevah bi morali biti dostopni in ne dragi, če naj bi se sledilo cilju širokega dostopa do pravnega varstva na tem področju.⁴²

iii) Izjeme od široke uporabe pravila NND

92. Dejstvo, da sta pravilo NND in njegova uporaba široka, seveda ne pomeni, da ni nobenih omejitev. V zvezi z njegovo uporabo sta bili v okviru te zadeve poudarjeni dve mogoči omejitvi: hipotetična zloraba koristi, ki izhajajo iz pravila, in njegova razširitev v smislu kroga strank, zoper katere bi se lahko uveljavljali elementi prava Unije v zahtevku.

– Mogoče zlorabe

93. V pisnih stališčih sta minister in Attorney General izrazila zaskrbljenost, da bi lahko široka uporaba pravila NND za postopke izpodbijanj, ne da bi se razlikovali različni razlogi, pripeljala do zlorabe. Tako bi lahko vlagatelj želel izpodbijati odločbo na podlagi domnevnih kršitev zgolj nacionalnega prava, hkrati pa bi „vrnil“ (verjetno lažni) zahtevek, ki bi temeljil na pravu Unije, da bi izkoristil pravilo NND.

38 Če se v celoti osredotočim na cilj delovanja takega sistema in če se ne upoštevajo kakršni koli hipotetični scenariji, kako bi se lahko ista pravila uporabila v primerih slabe vere, izogibanja ali zlorabe takih pravil s strani katerega koli akterja v postopku.

39 Zgoraj točke od 40 do 48.

40 Točke od 44 do 48 in od 58 do 60 zgoraj.

41 „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand“.

42 Glej točke od 37 do 39 zgoraj.

94. V zvezi s tem bi predvsem poudaril, da je tak scenarij hipotetičen, saj v tej zadevi očitno ni zatrjevana taka „zloraba“. A tudi če bi se tak primer pojavil, bi ga bilo vsekakor mogoče obravnavati, na primer, na podlagi načela zlorabe prava, ki velja v Uniji, kar zahteva zlasti dokaz, da zahtevki, ki temelji na pravu Unije, dejansko ni bil vložen zaradi uveljavljanja pravice, ki izhaja iz prava Unije, temveč zato, da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev koristi, ki izhajajo iz pravila NND.

95. Podredno, kot tudi nakazuje šesto vprašanje predložitvenega sodišča, lahko upravičeno domnevamo, da nacionalni predpisi držav članic določajo možnost, da nacionalna sodišča, ko odločajo o stroških, upoštevajo ravnanje posameznih strank ter namen in način sodelovanja teh strank v postopku. Tako bi elementi zahtevka, ki so vloženi iz nagajivosti, so neresni ali lažni, gotovo lahko vplivali na celotno odločitev o stroških.⁴³

– *Razdelitev „elementov“ na podlagi statusa strank*

96. Na obravnavi je bilo predlagano, da je mogoče „razdeliti“ postopke izpodbijanj odločitev, dejanj ali opustitev za namen uporabe pravila NND glede na *tožečo stranko*, ne pa na podlagi posameznih razlogov. Če je več toženih strank in je *per definitionem* zoper eno od teh strank mogoče uveljavljati zgolj trditve, ki temeljijo zgolj na nacionalnem pravu, potem se pravilo NND ne bi smelo uporabiti za stroške nastale v tistem delu, v katerem je bil sprožen postopek proti tej toženi stranki.

97. Menim, da ta predlog sproža vprašanja o strukturi odločanja in s tem povezanim obsegom revizijskega postopka. Če prav razumem, potem je v obravnavani zadevi bilo mogoče imenovanje odbora izpodbijati v ločenem postopku oziroma – kot se je tudi storilo – „priključiti“ predlogu za dopustitev sodnega revizijskega postopka oziroma zahtevku za sodni revizijski postopek. Če je to res, potem si je mogoče predstavljati, da bi obstajala dva ločena postopka, eden zoper odbor in drugi zoper ministra in Attorney General.

98. Če bi zadnji temeljil zgolj na nacionalnem pravu, mi je jasno, zakaj zanj ne bi veljalo pravilo NND in bi bila njegova izključitev utemeljena. Vendar v zadevi, ki je bila predložena Sodišču, preprosto ni tako. V obravnavani zadevi poteka pred nacionalnim sodiščem zgolj en postopek izpodbijanja.⁴⁴ V teh okoliščinah ne vidim razloga, zakaj bi tožena stranka razdelila postopek izpodbijanja za namene uporabe pravila NND.

99. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

Zahteva, da postopek ne sme biti „nedopustno drag“ v skladu s členom 11(4) Direktive 2011/92, velja za vse razloge, trditve in argumente, za katere veljajo določbe o sodelovanju javnosti iz te direktive. Če tako izpodbijanje vsebuje razloge, trditve ali argumente, s katerimi se zatrjuje kršitev tako prava Unije kot nacionalnega prava, bo zahteva, da postopek ne sme biti „nedopustno drag“ v skladu s členom 11(4) zgoraj navedene direktive, na splošno veljala za to izpodbijanje v celoti.

⁴³ Kot tudi razpravljam spodaj v oddelku A.5 v točkah od 110 do 117 teh sklepnih predlogov.

⁴⁴ Naj ponovno spomnim, če bi obstajal določnejši prenos člena 11(2) Direktive, v katerem bi bilo jasno navedeno, na kateri stopnji je treba začeti postopek izpodbijanja, bi morda vlagateljici morali vložiti ločeni tožbi (na primer, najprej tožbo proti ministru (da bi poskušali preprečiti odločitev s strani pristojnega organa) in pozneje tožbo zoper samo odločitev o prostorskem načrtovanju – oboje bi bilo odvisno od strukture postopkov odločanja in revizijskih postopkov ter natančneje tudi od jasnega prenosa člena 11(2) Direktive).

4. Tretje vprašanje

100. Tožba, ki je predmet postopka za naložitev stroškov pred predložitvenim sodiščem, je bila vložena, preden je bila izdana odločba o postopku za izdajo soglasja za izvedbo. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pojem „odločitve, dejanja ali opustitve“ iz člena 11(1) zajema tako „vmesne“ ali „začasne“ kot tudi „dokončne“ akte.

101. S členom 11 Direktive je zahtevano, da države članice zagotovijo dostop do revizijskih postopkov. Kako se to doseže z vidika postopka, pa je večinoma prepuščeno državam članicam.

102. V praksi obstajajo precejšnje razlike v postopkih odločanja⁴⁵ med državami članicami in celo znotraj samih držav članic.⁴⁶ Tudi revizijski postopki se med seboj precej razlikujejo.⁴⁷

103. Na primer, postopka za izdajo soglasja za izvedbo in presojo vplivov na okolje se lahko združita in se izda ena sama odločba – ali pa se ločita in se izdajo dve ali več posameznih odločb.⁴⁸ Obstajajo lahko razlike v postopkih odločanja v zvezi z manjšimi, preprostimi in omejenimi projekti v primerjavi z večjimi, bolj zapletenimi projekti, ki imajo lahko večji vpliv na okolje.

104. Razlike v strukturah odločanja in izidih bodo nato seveda vplivale na revizijske mehanizme. Obstajajo še druge temeljne razlike med revizijskimi postopki. Na primer, države članice lahko zahtevajo (ali pa tudi ne), da se pred vložitvijo tožbe pred nacionalnimi sodišči vložijo upravna pritožba. Prav tako obstajajo institucionalne razlike v zvezi s takimi pritožbami (pritožba, vložena pri ministrstvu, pristojnem organu ali posebnih pritožbenih odborih itd.).

105. Z Direktivo se na splošno ne zahteva oziroma ne prepoveduje, da izpodbijanje zajema „nedokončne“ odločbe. Ta prožnost je popolnoma pričakovana glede na potencialno širok razpon različnih postopkov odločanja in revizijskih struktur, ki obstajajo.⁴⁹

106. Vendar, kot sem pojasnil zgoraj,⁵⁰ morajo države članice jasno navesti *stopnjo, na kateri* je mogoče začeti postopek izpodbijanja. To samo po sebi pomeni, da lahko potencialni vlagatelji iz nacionalnega prava razberejo, kdaj določeno dejanje pomeni izpodbojno odločbo in ali vlagatelj lahko vložijo in/ali mora vložiti tožbo zoper „nedokončno“ odločitev ali dejanje.

107. Ker v pravu Unije ni pravil, je treba v nacionalni zakonodaji določiti podrobna pravila, kdaj je mogoče vložiti predlog za dopustitev sodnega revizijskega postopka, vendar je tedaj treba omogočiti revizijske postopke glede vseh upoštevanih odločitev, dejanj ali opustitev.⁵¹

45 Primerjaj primerjalna poročila k 20. posvetu Združenja državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije v Rüdiger, R., Silbermann, E. I., Road planning in Europe – A Case Study, Leipzig, 2006, zlasti str. od 23 do 32 splošnega poročila.

46 Na primer, belgijske regije imajo vsaka svojo zakonodajo o prostorskem načrtovanju. Za podrobnejši pregled okoljskega prava v Belgiji glej Delnoy, M., „Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements“ in Macrory, R., in Westaway, N., „Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective“ v Pallemarts, M., (ur.) The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Europa Law Publishing, 2011, str. 341 in naslednje.

47 Glej ta primerjalna poročila: Rüdiger, R., Silbermann, E.I., zgoraj navedeno delo, opomba 45, str. 34 in 35; the Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters by Milieu Ltd for the Commission's DG Environment, september 2007, str. od 4 do 6; Darpö, J., Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission), 2013.10.11/Final, str. 11 in 12. Glej tudi Pallemarts, M., (ur.) The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law, Europa Law Publishing, 2011, str. 322, 343 in 349.

48 Glej tudi sodbo z dne 16. februarja 2012, Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82, točka 38).

49 Za podobna vprašanja, ki se zastavljajo na drugem pravnem področju – na področju javnih naročil – glej sodbo z dne 5. aprila 2017, Marina del Mediterráneo in drugi (C-391/15, EU:C:2017:268, točki 26 in 27).

50 Glej točke od 44 do 46 teh sklepnih predlogov.

51 Glej ponovno po analogiji sodbo z dne 5. aprila 2017, Marina del Mediterráneo in drugi (C-391/15, EU:C:2017:268, točki 26 in 32).

108. Poleg tega je mogoče isto *rdečo nit* oziroma *vodilo*, ki je bilo navedeno že zgoraj,⁵² ponovno opaziti v odgovoru na tretje vprašanje predložitvenega sodišča: dejstva, da država članica očitno ni jasno določila takega trenutka, ni mogoče obrniti in uporabiti proti morebitnim vlagateljicam kot sredstvo za izključitev sodnega revizijskega postopka zaradi nedopustno dragega postopka oziroma resnega tveganja, da bo do takega postopka prišlo.

109. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na tretje vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

Izraz „odločitve, dejanja ali opustitve“ iz člena 11(1) Direktive 2011/92 lahko vključuje upravne odločitve, ki se sprejmejo med odločanjem o vlogi za izdajo soglasja za izvedbo in ki same dokončno ne določijo pravic strank.

5. Šesto vprašanje

110. Predložitveno sodišče s šestim vprašanjem sprašuje, ali lahko države članice določijo izjeme od pravila NND, če navedene izjeme niso določene v Direktivi ali Konvenciji.

111. Menim, da iz predložitvene odločbe izhaja, da je izjema, na katero se namiguje, izjema v zvezi z neresnimi postopki ali postopki iz nagajivosti. Pri tem pa ni popolnoma jasno, zakaj je to vprašanje pomembno za postopek v glavni stvari. Predložitveno sodišče ne navaja, da je zahtevek bodisi neresen bodisi vložen iz nagajivosti. Po navedbah predložitvenega sodišča je to možnost izpostavila družba EirGrid, ki je stranska udeleženka v postopku pred nacionalnim sodiščem. Na drugi strani je odbor kot nasprotna stranka na obravnavi pred Sodiščem potrdil, da ni zatrjeval nobene zlorabe na strani vlagateljic.

112. Vendar naj v duhu sodelovanja, ki velja za postopek predhodnega odločanja, ker bo to v pomoč nacionalnemu sodišču, navedem naslednje.

113. Kot poudarja nacionalno sodišče, niti Direktiva niti Konvencija ne vsebujeta konkretne podlage za izjemo od pravila NND v primerih neresnih tožb ali tožb, vloženih iz nagajivosti.

114. Ne glede na to je Sodišče že potrdilo, da se s pravilom NND ne zahteva, da nacionalna sodišča popolnoma prezrejo nacionalne predpise o stroških. Poleg tega se lahko „neresna“ (in *a fortiori* nagajiva) narava postopkov upošteva, ko se določajo stroški, za katere velja pravilo NND.⁵³ To, da se uporaba pravila NND spremeni tako, da se upošteva zloraba zahtevkov oziroma očitna neutemeljenost zahtevkov, zato ne pomeni izjeme.

115. Tako bi namesto tega, da se jih opredeli kot izjeme oziroma da se zahteva, da se jih ne uporabi, raje razumel delovanje pravila NND v milejši obliki: pod okriljem pravila NND se običajna nacionalna pravila o stroških še vedno uporabljajo, pri čemer mora sodišče upoštevati, v kolikšnem obsegu je vsaka stranka v postopku izpodbijanja uspela oziroma ni uspela, in kakršen koli drug upošteven element postopka, določen z nacionalnim pravom.

116. Čeprav je teoretično pravilno, da se v primeru postopkov iz nagajivosti ne uporabijo niti temeljna pravila o dostopu do pravnega varstva,⁵⁴ ki bi se lahko razširila tudi na pravilo NND, kar bi iz praktičnih razlogov pripeljalo do njegove „neuporabe“, pa so taki položaji izjemno redki. Na podlagi informacij, ki jih je zagotovilo predložitveno sodišče, je malo verjetno, da predlog za naložitev stroškov, ki se obravnava v tej zadevi, spada v to zares izjemno kategorijo.

⁵² Točke od 44 do 48, od 58 do 60 in 89 zgoraj.

⁵³ Kot se na to sklicuje v točki 58, glej sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, točka 42).

⁵⁴ Sodba z dne 17. julija 1998, ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183).

117. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na šesto vprašanje predložitvenega sodišča odgovori:

Direktiva 2011/92 ne nasprotuje temu, da nacionalna sodišča pri uporabi pravila iz člena 11(4) navedene direktive, v skladu s katerim postopki ne smejo biti nedopustno dragi, upoštevajo neresno ali nagajivo naravo postopka izpodbijanja, za katerega se uporabi navedeno pravilo.

6. Sedmo vprašanje

118. Predložitveno sodišče s sedmim vprašanjem sprašuje, ali je zahteva v nacionalnem pravu po vzročni zvezi med zatrjevanim nezakonitim aktom ali odločitvijo in okoljsko škodo kot pogojem za uporabo nacionalne zakonodaje, s katero se izvaja pravilo NND, združljiva s Konvencijo.

119. Kolikor razumem, se zahteva po vzročni zvezi pojavi v nacionalni zakonodaji v zvezi s stroški postopkov izpodbijanj, ki načeloma *ne spadajo na* področje uporabe člena 11(1) Direktive (člena 3 in 4 zakona o varstvu okolja iz leta 2011). Poleg tega je predložitveno sodišče menilo, da se te določbe nacionalne zakonodaje v obravnavani zadevi *ne uporabijo*.

120. Zato ne morem razumeti, kako je vprašanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, upoštevno v okoliščinah obravnavane zadeve. Zaradi tega menim, da je treba šteti, da je sedmo vprašanje predložitvenega sodišča bodisi zunaj obsega prava Unije bodisi popolnoma hipotetično in ga je zato treba zavrnilo kot nedopustno.

121. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj sedmo vprašanje predložitvenega sodišča zavrže kot nedopustno.

B. Upoštevnost Aarhuške konvencije – četrto in peto vprašanje

122. Predložitveno sodišče s četrnim in petim vprašanjem sprašuje o morebitnem učinku člena 9(3) Konvencije na nacionalno zakonodajo, bodisi neposredno (neposredni učinek te določbe) bodisi posredno (prek skladne razlage).

123. Na obravnavi se je na široko, vendar neuspešno razpravljalo o tem, ali se glede na dejansko stanje v tej zadevi in glede na irsko zakonodajo, ki se uporablja, dejansko uporabi člen 9(2), ne pa člen 9(3).

124. Vem, da je z *vidika nacionalnega prava* pomembno, katera od teh dveh določb Konvencije se uporabi, saj je od tega odvisno, katera konkretna nacionalna pravila o stroških se uporabijo v zadevi. Vendar je razlaga in presoja nacionalnega prava in dejstev, ki pripeljejo do njihove uvrstitve pod upoštevno določbo Konvencije, dejansko naloga nacionalnega sodišča.

125. Tudi če se izhaja iz domneve, da se za zadevo pred nacionalnim sodiščem dejansko uporablja člen 9(3) Konvencije, so bili z *vidika prava Unije* odgovori na vprašanja predložitvenega sodišča že podani na podlagi Direktive, s katero so bile ustrezne določbe Aarhuške konvencije prenesene v pravo Unije. Dodatna (samostojna ali nesamostojna) uporaba člena 9(3) bi to bolj malo spremenila – če sploh.

126. Zavedam se, da je mogoče na dolgo razpravljati o obsegu, v katerem pravo Unije prenaša člen 9(3) Konvencije, glede na to, da je bilo v izjavi Unije o odobritvi Konvencije zapisano, da Unija člena 9(3) ne bo izvajala v celoti,⁵⁵ in glede na to, da ni enakovrednega besedila, s katerim bi se člen 9(3) izvajal s členom 11 Direktive.⁵⁶

127. Vendar ne glede na izid te razprave – v obsegu, v katerem postopek izpodbijanja spada na področje uporabe člena 11(1) Direktive, zanj v vsakem primeru velja pravilo NND iz člena 11(4) navedene direktive.

128. Iz razlogov, navedenih v odgovoru na drugo vprašanje predložitvenega sodišča, menim, da postopka izpodbijanja ni mogoče razdeliti na različne elemente tako, kot se predlaga. Bodisi postopek izpodbijanja spada na področje uporabe člena 11(1) Direktive in zanj velja pravilo NND *v celoti*, bodisi tja ne spada. V glavni stvari vse v predlogu za sprejetje predhodne odločbe kaže na to, da spada na področje uporabe navedenega člena.

129. Posledično ni treba odgovoriti na četrto in peto vprašanje predložitvenega sodišča.

V. Predlog

130. Glede na zgoraj navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je predložilo High Court (višje sodišče, Irska), odgovori:

1. V okviru nacionalnega pravnega sistema, v katerem zakonodajalec ni izrecno in določno navedel, na kateri stopnji postopka se lahko izpodbija odločitev in je treba o tem sodno odločati v okviru vsakega konkretnega pravnega sredstva v vsakem primeru posebej v skladu s pravili občega prava, pravica iz člena 11(4) – Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. Decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje – do „ne nedopustno dragega“ postopka velja za postopek pred nacionalnim sodiščem, v katerem se odloča, ali je bilo konkretno pravno sredstvo vloženo na ustrezni stopnji postopka.
2. Zahteva, da postopek ne sme biti „nedopustno drag“ v skladu s členom 11(4) Direktive 2011/92 velja za vse razloge, trditve in argumente, ki temeljijo na materialnih ali postopkovnih kršitvah navedene direktive ali drugih instrumentov prava Unije in so navedeni v okviru postopka izpodbijanja odločitve, dejanja ali opustitve, za katere veljajo določbe o sodelovanju javnosti iz te direktive. Če tako izpodbijanje vsebuje razloge, trditve ali argumente, s katerimi se zatrjuje kršitev tako prava Unije kot nacionalnega prava, bo zahteva, da postopek ne sme biti „nedopustno drag“ v skladu s členom 11(4) zgoraj navedene direktive, na splošno veljala za ta postopek izpodbijanja v celoti.
3. Izraz „odločitve, dejanja ali opustitve“ iz člena 11(1) Direktive 2011/92 lahko vključuje upravne odločitve, ki se sprejmejo med odločanjem o vlogi za izdajo soglasja za izvedbo in ki same dokončno ne določijo pravic strank.
4. Glede na odgovora na prvo in drugo vprašanje predložitvenega sodišča ni treba odgovoriti na četrto vprašanje.

⁵⁵ United Nations Treaty Collection, Declarations and Reservations of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters – declarations formulated by the European Union upon approval (na voljo na https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Kar morda še dodatno prispeva k zapletenosti – sicer zanimivo, a ponovno zunaj dometa obravnavane zadeve: če bi bilo dejansko vloženo pravno sredstvo, ki spada pod člen 9(3) Konvencije in ne spada pod to, kar bi Unija lahko prenesla v pravni red Unije s sprejetjem Direktive, potem za morebitno uporabo Konvencije za tista vprašanja v okviru irskega pravnega reda ne bi veljalo pravo Unije, temveč irska ustavna pravila o pravnih učinkih mednarodnih pogodb v tem nacionalnem pravnem redu. Če bi bilo tako, potem Sodišče tako ali tako ne bi bilo pristojno, da odgovori na obe postavljeni vprašanji.

5. Glede na odgovora na prvo in drugo vprašanje predložitvenega sodišča ni treba odgovoriti na peto vprašanje.
6. Direktiva 2011/92 ne nasprotuje temu, da nacionalna sodišča pri uporabi pravila iz člena 11(4) navedene direktive, v skladu s katerim postopki ne smejo biti nedopustno dragi, upoštevajo neresno ali nagajivo naravo postopka izpodbijanja, za katerega se uporabi navedeno pravilo.
7. Sedmo vprašanje predložitvenega sodišča ni dopustno.