



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 15. marca 2018\*

„Predhodno odločanje – Presoja vplivov nekaterih projektov na okolje – Direktiva 2011/92/EU – Pravica članov zadevne javnosti do revizijskega postopka – Prezgodaj vloženo pravno sredstvo – Pojma ne nedopustno dragih postopkov in odločitev, dejanj ali opustitev, za katere veljajo določbe te direktive o sodelovanju javnosti – Uporaba Aarhuške konvencije“

V zadevi C-470/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo High Court (višje sodišče, Irska) z odločbo z dne 29. julija 2016, ki je prispela na Sodišče 22. avgusta 2016, v postopku

**North East Pylon Pressure Campaign Ltd,**

**Maura Sheehy**

proti

**An Bord Pleanála,**

**The Minister for Communications, Energy and Natural Resources,**

**Ireland,**

**The Attorney General,**

ob udeležbi

**EirGrid plc,**

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot (poročevalec), A. Arabadjiev in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Bobek,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. junija 2017,

\* Jezik postopka: angleščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za North East Pylon Pressure Campaign Ltd in M. Sheehy D. Courtney in B. Sawey, solicitors, M. O'Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, ter C. Bradley, SC,
- za An Bord Pleanála A. Doyle, solicitor, B. Foley, barrister, in N. Butler, SC,
- za Attorney General in Minister for Communications Climate Action and Environment (prej Minister for Communications, Energy and Neutral Resources), E. Creedon in E. Mc Kenna, agenta, skupaj z M. McDowellom, barrister,
- za Irsko R. Mulcahy, SC, in G. Gilmore, barrister,
- za EirGrid plc D. Nagle, solicitor, S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, in E. Cassidy, solicitor,
- za Evropsko komisijo C. Zadra, G. Gattinara in J. Tomkin agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 19. oktobra 2017

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago, prvič, člena 11 Direktive 2011/92/ES 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) in, drugič, Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1, v nadaljevanju: Aarhuska konvencija).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo East Pylon Pressure Campaign Limited in Mauro Sheehy na eni strani ter An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (minister za komunikacije, energijo in naravne vire, Irsko, v nadaljevanju: minister), Irsko in Attorney General na drugi v zvezi z naložitvijo stroškov, ki se nanašajo na zavrnitev predloga za dopustitev sodnega nadzora nad postopkom izdaje gradbenega dovoljenja za vzpostavitev povezovalnega električnega daljnovoda.

### **Pravni okvir**

#### ***Mednarodno pravo***

- 3 Člen 1 Aarhuske konvencije, naslovljen „Cilj“, določa:

„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.“

- 4 Člen 3 te konvencije, naslovljen „Splošne določbe“, v odstavku 8 določa:

„Pogodbenica zagotavlja, da tisti, ki uresničujejo svoje pravice v skladu z določbami te konvencije, zaradi tega ne smejo biti na noben način kaznovani, sodno preganjani ali nadlegovani. Ta določba ne vpliva na pristojnost državnih sodišč, da v sodnih postopkih dosodijo razumne stroške.“

- 5 Glede pravice javnosti do sodelovanja v postopku odločanja o okoljskih zadevah člen 6 navedene konvencije za dejavnosti, navedene v Prilogi I k tej konvenciji, podrobneje določa pravila, medtem ko se člen 7 natančneje nanaša na načrte, programe in politike v zvezi z okoljem, člen 8 pa na pripravo izvršilnih predpisov in/ali splošno veljavnih pravno obvezujočih normativnih aktov.

- 6 Člen 9 iste konvencije, naslovljen „Dostop do pravnega varstva“, 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 [, za katere veljajo določbe] člena 6, 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. [...]"

### ***Pravo Unije***

- 7 Člen 11 Direktive 2011/92 določa:

„1. Države članice v skladu z ustrežno 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 postopka predhodne revizije upravnega organa in ne vplivajo na zahtevo izčrpanja upravnih revizijskih postopkov pred pozivom k sodnim revizijskim postopkom, kjer taka zahteva obstaja po nacionalnem pravu.

Vsak tak postopek mora biti pošten, nepristranski, pravočasen in ne nedopustno drag.

[...]“

- 8 Člen 1 Uredbe (EU) št. 347/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2013 o smernicah za vseevropsko energetska 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) določa „smernice za pravočasen razvoj in interoperabilnost prednostnih koridorjev ter območij vseevropske energetske infrastrukture“.
- 9 Člen 8, naslovljen „Organizacija procesa dovoljevanja“, določa, da vsaka država članica „imenuje en nacionalni pristojni organ, ki je odgovoren za spodbujanje izvajanja in koordinacijo procesa dovoljevanja za projekte skupnega interesa“.

### *Irsko pravo*

- 10 Iz navedb predložitvenega sodišča je razvidno, da je zahteva o „ne nedopustno dragem“ postopku, določena v členu 11 Direktive 2011/92, vsebovana v členu 50b Planning and Development Act, 2000 (zakon o prostorskem načrtovanju in gradnji iz leta 2000), kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon iz leta 2000), ki določa:

„1. Ta člen se uporablja v teh postopkih:

- (a) postopkih pred [High Court (višje sodišče, Irska)] 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 izvaja:

[med drugim] določba Direktive [2011/92] [...], za katero velja člen 10a [...].“

- 11 Člen 50b(3) tega zakona določa:

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

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

12 Člen 50b(4) navedenega zakona 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.“

13 Člen 3 Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 (zakon o okolju (razne določbe) iz leta 2011, v nadaljevanju: zakon iz leta 2011) določa:

„[...]

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

- (a) ker šteje, da je zahtevk ali nasprotni zahtevk stranke neresen ali vložen iz nagajivosti,
- (b) zaradi tega, kako je ta stranka ravnala v postopku, ali
- (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.

[...]“

14 Člen 4(1) zakona iz 2011 določa:

„Člen 3 velja za pravdne 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 v zvezi z dovoljenjem, odobritvijo, dopustitvijo, najemom ali kakšnim drugim soglasjem, določenim v odstavku 4, oziroma za zagotovitev njihovega izvajanja 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 njeno izvajanje ali če je ta kršitev ali neskladnost, navedena v točki (b), povzročila, povzroča ali lahko povzroči škodo okolju.

[...]“

15 Člen 8 zakona iz leta 2011 določa, da sodišča pri odločanju upoštevajo Aarhuško konvencijo, po potrebi tudi po uradni dolžnosti.

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

16 Družba EirGrid plc, ki je upravljavec irskega energetskega omrežja in je v državni lasti, je leta 2015 zaprosila za dovoljenje za postavitve okrog 300 stebrov z visokonapetostnimi kabli na razdalji približno 138 km za povezavo omrežja med Irsko in Severno Irsko ter za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo na otoku.

- 17 Ta projekt, ki je eden od „projektov skupnega interesa“, ki ga je kot takšnega določila Evropska komisija na podlagi Uredbe št. 347/2013, izpodbija skupina pritiska, v kateri je zbrano veliko število lastnikov zemljišč in prebivalcev, na katere se bo morda ta projekt nanašal, in ki se imenuje North East Pylon Pressure Campaign (v nadaljevanju: NEPP). Nacionalni organ, ki je bil na podlagi člena 8 te uredbe imenovan za spodbujanje izvajanja in koordinacijo postopka za izdajo dovoljenja za ta projekt povezovalnega električnega daljnovoda, je An Bord Pleanála, irski odbor za pritožbe na področju prostorskega načrtovanja.
- 18 An Bord Pleanála je tudi pristojen za podelitev soglasja za izvedbo navedenega projekta. Po uradni vložitvi vloge za izdajo soglasja za izvedbo in uradni vložitvi presoje vplivov na okolje je ta odbor razpisal obravnavo za 7. marec 2016.
- 19 NEPP in M. Sheehy sta 4. marca 2016 postopku za izdajo soglasja za izvedbo nasprotovali zlasti s tem, da sta skušali preprečiti obravnavo. S tem namenom sta vložili predlog za dopustitev sodnega nadzora skupaj s predlogom za izdajo začasne odredbe.
- 20 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je bilo vloženih okoli petnajst predlogov, v utemeljitev katerih je bilo navedenih okoli štirideset razlogov, ki se nanašajo zlasti na to, da je družba EirGrid spremenila informacije, ki so bile prvotno navedene v poročilu o presoji vplivov na okolje, ki ga je morala ta družba izdelati v skladu z Direktivo 2011/92, na to, da so bile izjave o vplivih na okolje in poročilo o vplivih na okolje Natura 2000 pomanjkljivi, na nezakonitost delov postopka za izdajo soglasja za izvedbo, na to, da vloga za izdajo soglasja, ki jo je vložila družba EirGrid, ni bila v skladu z nacionalnim pravom, na kršitev zahtev za pošteno sojenje pri organizaciji obravnave s strani An Bord Pleanála in na objektivno pristranskost tega odbora, ker ga imenuje minister.
- 21 Predlog za izdajo začasne odredbe je bil zavrjen, zato je bila obravnavo pred An Bord Pleanála izvedena na predvideni datum.
- 22 Postopek za izdajo soglasja se je nadaljeval in predložitveno sodišče je vlagateljicama pravnega sredstva dovolilo, da ministra, ki je določil An Bord Pleanála, in Attorney General dodata k nasprotnim strankam ter dopolnita njuno izpodbijanje določitve An Bord Pleanála kot pristojnega organa. Družba EirGrid je v postopku intervenirala.
- 23 Predložitveno sodišče je 12. maja 2016, po štiridnevni obravnavi, predlog za dopustitev sodnega nadzora zavrnilo, ker mora v skladu z irskim pravom An Bord Pleanála, preden se sproži nadzor, sprejeti dokončno odločbo in ker je bilo zato pravno sredstvo, katerega dopustitev je bila predlagana, vloženo prezgodaj.
- 24 V postopku, ki je privedel do vložitve tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, si stranke nasprotujejo glede naložitve stroškov, ki se nanašajo na postopek dopustitve vložitve pravnega sredstva in ki presega 500.000 EUR.
- 25 Zlasti se je trdilo, da se NEPP in M. Sheehy ne moreta sklicevati na člen 11 Direktive 2011/92, saj predlog za dopustitev vložitve pravnega sredstva ni omejen na zatrjevanje nepravilnosti v postopku presoje vplivov na okolje.
- 26 Tako se predložitveno sodišče sprašuje, ali je irsko pravo v skladu z določbami Direktive 2011/92 in določbami Aarhuske konvencije, v katerih je zahtevano, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi.
- 27 V zvezi s tem navedeno predložitveno sodišče natančneje navaja, da Irska ni sprejela določb za prenos člena 11(2) Direktive 2011/92. Ker tako stopnja, na kateri je mogoče vložiti pravno sredstvo, določeno v tej direktivi, ni opredeljena, mora vsako irsko sodišče v vsakem posameznem primeru presoditi, ali je bilo pravno sredstvo pred njim vloženo na ustrezni stopnji ali pa je bilo vloženo prezgodaj ali

prepozno. Navedeno sodišče navaja tudi, da je zakon iz leta 2011 bolj restriktiven kot Aarhuška konvencija, saj je uporaba tega zakona na področju stroškov odvisna od obstoja zveze med zatrjevano nezakonitostjo in škodo za okolje.

28 High Court (višje sodišče) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. 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 zadevno pravno sredstvo vloženo na ustrezni stopnji postopka?
2. 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 te 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)?
3. 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?
4. 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) [Aarhuške 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 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)]?
5. Če je odgovor na četrto vprašanje, točki (a) in/ali (b), pritrdilen, ali zahteva, da morajo vlagatelji ‚izpolnjevati morebitna merila po njenem [svojem] notranjem pravu‘, nasprotuje temu, da bi Aarhuška 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]?
6. 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 Aarhuški konvenciji taka izjema ni določena?
7. Zlasti, ali je zahteva v nacionalnem pravu po vzročni zvezi med zatrjevanim nezakonitim dejanjem oziroma odločitvijo in okoljsko škodo kot pogoj za uporabo nacionalne zakonodaje, s katero se izvaja člen 9(4) Aarhuške konvencije, za zagotovitev, da okoljski postopki niso nedopustno dragi, združljiva s to konvencijo?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo in tretje vprašanje*

- 29 Predložitveno sodišče s prvim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 11(4) Direktive 2011/92 razlagati tako, da se zahteva, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, uporablja za postopek pred sodiščem države članice, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem se odloča, ali je pravno sredstvo mogoče dopustiti med postopkom za izdajo soglasja za izvedbo, če ta država članica ni določila, na kateri stopnji je pravno sredstvo mogoče vložiti.
- 30 Kot je Sodišče že imelo priložnost razsoditi, se zahteva, določena s členom 11(4) Direktive 2011/92, nanaša na vse finančne stroške, ki nastanejo zaradi sodelovanja pri sodnem postopku. Zato je treba lastnost nedopustnosti presojati celovito, pri čemer se upoštevajo vsi stroški, ki so nastali zadevni stranki (glej v tem smislu sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, točki 27 in 28).
- 31 Iz tega izhaja, da kadar nacionalno postopkovno pravo določa, da je treba pred vložitvijo pravnega sredstva, ki je zajeto z zahtevo, določeno v členu 11(4) Direktive 2011/92, vložiti predlog za dopustitev, morajo biti s to zahtevo zajeti tudi stroški, ki se nanašajo na postopek za ugoditev navedenemu predlogu za dopustitev.
- 32 To velja še toliko bolj v primeru, v katerem je tako kot v postopku v glavni stvari namen takega postopka presoditi, ali je pravno sredstvo vloženo na ustrezni stopnji, glede na to, da z nacionalno zakonodajo, ki se uporablja, ni določeno, na kateri stopnji je pravno sredstvo mogoče vložiti, kot se to zahteva s členom 11(2) Direktive 2011/92.
- 33 Na to ne vpliva okoliščina, da je bil predlog za dopustitev sodnega nadzora vložen v postopku, ki bi lahko privedel do izdaje soglasja za izvedbo, in ne zoper odločbo, s katero se je ta postopek dokončno končal. Direktiva 2011/92, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 101 do 108 sklepnih predlogov, namreč ob upoštevanju velikega števila različnih postopkov odločanja v okoljskih zadevah ne zahteva in ne prepoveduje, da se pravna sredstva, zajeta z zagotavljanjem varstva pred nedopustno dragimi postopki, vložijo zoper odločbe, s katerimi se postopek za izdajo soglasja dokončno konča, temveč določa zgolj obveznost za države članice, da določijo stopnjo, na kateri je pravno sredstvo mogoče vložiti.
- 34 Zato je treba na prvo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 11(4) Direktive 2011/92 razlagati tako, da se zahteva, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, uporablja za postopek pred sodiščem države članice, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem se odloča, ali je mogoče pravno sredstvo dopustiti med postopkom za izdajo soglasja za izvedbo, kar pa še toliko bolj velja, če ta država članica ni določila, na kateri stopnji je pravno sredstvo mogoče vložiti.

### *Drugo vprašanje*

- 35 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se zahteva iz člena 11(4) Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, kadar vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja hkrati razloge, ki se nanašajo na kršitev pravil o sodelovanju javnosti v postopkih odločanja o okoljskih zadevah, in razloge, ki se nanašajo na kršitev drugih pravil, uporablja za stroške, ki se nanašajo na celoten revizijski postopek, ali zgolj za stroške, ki se nanašajo na del revizijskega postopka, ki temelji na pravilih o sodelovanju javnosti.



- 36 V zvezi s tem je treba navesti, da iz besedila člena 11(1) Direktive 2011/92 izhaja, da so revizijski postopki, glede katerih obstaja varstvo pred nedopustno dragimi postopki, tisti, ki so sproženi zoper odločitve, dejanja ali opustitve, „ob upoštevanju [za katere veljajo določbe] te direktive o sodelovanju javnosti“. Jezikovna razlaga te določbe torej vodi do tega, da je področje uporabe te določbe omejeno na stroške, ki se nanašajo zgolj na tiste vidike spora, ki vključujejo uveljavljanje pravice javnosti do sodelovanja v postopkih odločanja v skladu z natančnimi pravili, ki jih na tem področju določa direktiva.
- 37 Ta pristop potrjuje sobesedilo člena 11(1) Direktive 2011/92.
- 38 Ta direktiva namreč ne vključuje zgolj pravil o informacijah, sodelovanju javnosti v postopkih odločanja in dostopu do pravnega varstva, temveč tudi, širše, harmonizacijska pravila na področju presoje vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje.
- 39 Tako je treba šteti, da je zakonodajalec s tem, da je v člen 11(1) Direktive 2011/92 vključil izrecen sklic zgolj na določbe tega besedila, ki se nanašajo na sodelovanje javnosti, nameraval iz varstva pred nedopustno dragimi revizijskimi postopki izključiti postopke, ki temeljijo na katerem koli drugem pravilu iz te direktive in *a fortiori* na kakršni koli drugi zakonodaji, pa naj gre za zakonodajo Unije ali držav članic.
- 40 Takšne razlage tudi ni mogoče izpodbiti z vidika namena Direktive 2011/92, ki je med drugim, kot je to razvidno iz njenih uvodnih izjav od 19 do 21, v sekundarni zakonodaji oblikovati določbe člena 9, od (2) do (4), Aarhuške konvencije.
- 41 V teh določbah namreč za opredelitev področja uporabe revizijskih postopkov, ki ne smejo biti nedopustno dragi, obstaja sklic na tiste postopke, ki so sproženi zoper katere koli odločitve, dejanja ali opustitve, „na podlagi določb [za katere veljajo določbe] 6. člena“ te konvencije, to je na pravila, ki urejajo sodelovanje javnosti v postopkih odločanja o okoljskih zadevah, kar pa ne vpliva na to, da je v notranjem pravu mogoče določiti drugače, tako da se zagotavljanje tega varstva razširi na druge upoštevne določbe navedene konvencije.
- 42 Ker je tako zakonodajalec Unije zgolj nameraval v pravo Unije prenesti zahtevo, da nekateri postopki ne smejo biti nedopustno dragi, kot je opredeljena v členu 9(2) in (4) Aarhuške konvencije, bi se z vsako razlago te zahteve v smislu Direktive 2011/92, ki ne bi veljala zgolj za revizijske postopke, sprožene zoper odločitve, dejanja ali opustitve, ki se nanašajo na postopke sodelovanja javnosti, opredeljene s to direktivo, presegel namen zakonodajalca Unije.
- 43 Kadar se – kot je to pri predlogu za dopustitev, ki vodi do postopka naložitve stroškov v postopku v glavni stvari – v revizijskem postopku, sproženem v okviru odločanja, ki je zajeto z Direktivo 2011/92, prepletajo pravni preudarki, ki se nanašajo na pravila o sodelovanju javnosti, s preudarki drugačne narave, mora predložitveno sodišče *ex aequo et bono* in v skladu s postopkovnimi pravili, ki se uporabljajo, razlikovati med stroški, ki so povezani s posamezno vrsto argumentacije, zato da zagotovi, da se zahteva po ne nedopustno dragem postopku uporabi za del revizijskega postopka, ki temelji na pravilih o sodelovanju javnosti.
- 44 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da se – kadar vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja hkrati razloge, ki se nanašajo na pravila o sodelovanju javnosti v postopkih odločanja o okoljskih zadevah, in razloge, ki se nanašajo na kršitev drugih pravil – zahteva iz člena 11(4) Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, uporablja zgolj za stroške v zvezi z delom revizijskega postopka, ki temelji na kršitvi pravil o sodelovanju javnosti.

### *Četrto in peto vprašanje*

- 45 Predložitveno sodišče s četrtem in petim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali in v kolikšnem obsegu je treba člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije razlagati tako, da se zahteva, da zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, uporablja za vidike spora, ki ne bi bili zajeti z enako zahtevo, kakršna na podlagi Direktive 2011/92 izhaja iz odgovora na drugo vprašanje, in če je odgovor pritrdilen, kakšne posledice mora nacionalno sodišče iz tega izpeljati v sporu, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 46 Spomniti je treba, da je Sodišče v okviru predhodnega odločanja pristojno za razlago Aarhuške konvencije, ki jo je podpisala Skupnost in je bila nato odobrena s Sklepom 2005/370, njene določbe pa so zato sestavni del pravnega reda Unije (sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 30).
- 47 Odstavek 2 člena 9 te konvencije sicer vsebuje pravico do revizijskega postopka, namenjeno spoštovanju pravice javnosti do sodelovanja v postopkih odločanja o okoljskih zadevah, vendar se odstavek 3 istega člena širše nanaša na pravico zadevne javnosti do revizijskih postopkov za izpodbijanje dejanj ali opustitev oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, ki so v nasprotju z določbami nacionalnega okoljskega prava.
- 48 Odstavek 4 navedenega člena, ki natančneje določa, kakšne morajo biti značilnosti revizijskih postopkov, zlasti pa, da ne smejo biti pretirano dragi, velja izrecno za revizijske postopke iz odstavka 3 in med drugim za tiste iz odstavka 2.
- 49 Zato je treba za zahtevo, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, določeno v Aarhuški konvenciji, šteti, da velja za postopek, kakršen je ta v glavni stvari, saj se v tem postopku ob sklicevanju na nacionalno okoljsko pravo skuša izpodbiti postopek izdaje soglasja za izvedbo.
- 50 Poleg tega in kot je Sodišče že večkrat razsodilo, obstaja jasen interes, da se določba prava Unije, ki se lahko uporablja tako za zadeve nacionalnega prava kot za zadeve prava Unije, ne glede na pogoje, pod katerimi naj bi bila uporabljena, razlaga enotno, da bi se v prihodnosti preprečile različne razlage (sodba z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 51 Iz tega sledi, da je mogoče razlago, dano v okviru odgovora na prvo vprašanje o uporabi zahteve – da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi – za postopek pri nacionalnem sodišču, v okviru katerega se odloča, ali je mogoče dopustiti vložitev pravnega sredstva, uporabiti za člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije.
- 52 Glede posledic, ki jih mora nacionalno sodišče v sporu, kakršen je obravnavani v postopku v glavni stvari, izpeljati iz te ugotovitve, je treba spomniti, da niti odstavek 3 niti odstavek 4 člena 9 Aarhuške konvencije ne vsebujeta brezpogojne in dovolj natančne obveznosti, ki lahko neposredno ureja pravni položaj posameznikov (glej v tem smislu sodbi z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 45, in z dne 28. julija 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-543/14, EU:C:2016:605, točka 50).
- 53 Navesti pa je treba, da je cilj teh določb, čeprav nimajo neposrednega učinka, zagotoviti učinkovito varstvo okolja.

- 54 Če področje postopkovnih pravil za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije, na ravni Unije ni urejeno, je treba ta pravila določiti v nacionalnem pravnem redu vsake države članice, ki so odgovorne za zagotovitev učinkovitega varstva teh pravic v vsakem primeru (glej zlasti po analogiji sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 47).
- 55 V zvezi s tem, kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse, 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 pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej zlasti sodbo z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 56 Zato ni mogoče – ne da bi posegali v učinkovito varstvo okoljskega prava Unije, v tem primeru Direktive 2011/92 in Uredbe št. 347/2013 – za določbe člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije sprejeti razlage, ki bi praktično onemogočila ali pretirano otežila izvajanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (glej po analogiji sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, točka 49).
- 57 Zato mora nacionalno sodišče, kadar se izpodbija uporaba nacionalnega okoljskega prava, zlasti pri uresnitvi projekta skupnega interesa v smislu Uredbe št. 347/2013, sprejeti razlago nacionalnega postopkovnega prava, ki je kar najbolj v skladu s cilji iz člena 9(3) in (4) Aarhuške konvencije in pri kateri sodni postopki niso nedopustno dragi.
- 58 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba na četrto in peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 9(3) in (4) Aarhuške konvencije razlagati tako, da se zahteva, da zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, uporablja za del revizijskega postopka, ki ne bi bil zajet z enako zahtevo, kakršna na podlagi Direktive 2011/92 izhaja iz odgovora na drugo vprašanje, če skuša vlagatelj s tem revizijskim postopkom zagotoviti spoštovanje nacionalnega okoljskega prava. Ti določbi nimata neposrednega učinka, vendar mora nacionalno sodišče glede nacionalnega postopkovnega prava sprejeti razlago, ki je z njima kar najbolj skladna.

### *Šesto in sedmo vprašanje*

- 59 Predložitveno sodišče s šestim in sedmim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali sme država članica odstopiti od zahteve iz Aarhuške konvencije in Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, če je razsojeno, da je revizijski postopek neresen ali sprožen iz nagajivosti, ali če ne obstaja zveza med zatrjevano kršitvijo nacionalnega okoljskega prava in škodo za to okolje.
- 60 V zvezi s tem je treba spomniti, da se z zahtevo iz člena 11(4) Direktive 2011/92 in člena 9(4) Aarhuške konvencije, da nekateri postopki ne smejo biti nedopustno dragi, nacionalnim sodiščem nikakor ne prepoveduje, da vlagatelju pravnega sredstva naložijo plačilo stroškov. To je jasno razvidno iz Aarhuške konvencije, s katero mora biti zakonodaja Unije ustrezno usklajena, pri čemer člen 3(8) te konvencije določa, da se nikakor ne posega v pristojnost nacionalnih sodišč, da v sodnih postopkih dosodijo stroške, ki so razumni (glej po analogiji sodbo z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, točki 25 in 26).
- 61 Nacionalno sodišče ima torej možnost, da upošteva dejavnike, kot so med drugim možnost uspeha revizijskega postopka ali njegova neresna ali nagajiva narava, če znesek stroškov, naloženih vlagatelju pravnega sredstva, ni nesorazmerno visok.

- 62 Glede vprašanja, ali lahko nacionalna zakonodaja – kakršen je zakon iz leta 2011 – s katero je na področju stroškov postopka prenesena Aarhuška konvencija, pogojuje uporabo zahteve, da stroški nekaterih sodnih postopkov ne smejo biti nedopustno dragi, z obstojem zadostne zveze med zatrjevano nezakonitostjo, ki se nanaša na nacionalno okoljsko pravo, in škodo, ki je okolju povzročena, se je treba sklicevati na besedilo navedene konvencije.
- 63 Ta zahteva namreč v skladu z odstavkom 3 člena 9 te konvencije v povezavi z odstavkom 4 tega člena velja za postopke, v katerih se izpodbijajo dejanja in opustitve oseb zasebnega prava in organov javne oblasti, „ki so v nasprotju z določbami [...] notranjega prava, ki se nanaša na okolje“.
- 64 Pogodbenice te konvencije so tako brez dvoma skušale uporabiti varstvo pred nedopustno dragimi revizijskimi postopki, katerih namen je, da se uveljavlja okoljska zakonitost *in abstracto*, ne da bi to varstvo pogojevale z dokazom kakršne koli zveze z nastalo ali, *a fortiori*, morebitno škodo za okolje.
- 65 Na šesto in sedmo vprašanje je torej treba odgovoriti, da država članica ne sme odstopiti od zahteve iz člena 9(4) Aarhuške konvencije in člena 11(4) Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, če je razsojeno, da je revizijski postopek neresen ali sprožen iz nagajivosti, ali če ne obstaja zveza med zatrjevano kršitvijo nacionalnega okoljskega prava in škodo za to okolje.

### **Stroški**

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 11(4) Direktive 2011/92/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje je treba razlagati tako, da se zahteva, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, uporablja za postopek pred sodiščem države članice, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem se odloča, ali je pravno sredstvo mogoče dopustiti med postopkom za izdajo soglasja za izvedbo, kar pa še toliko bolj velja, če ta država članica ni določila, na kateri stopnji je pravno sredstvo mogoče vložiti.**
- 2. Kadar vlagatelj pravnega sredstva uveljavlja hkrati razloge, ki se nanašajo na pravila o sodelovanju javnosti v postopkih odločanja o okoljskih zadevah, in razloge, ki se nanašajo na kršitev drugih pravil, se zahteva iz člena 11(4) Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki niso nedopustno dragi, uporablja zgolj za stroške v zvezi z delom revizijskega postopka, ki temelji na pravilih o sodelovanju javnosti.**
- 3. Člen 9(3) in (4) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila podpisana v Aarhusu 25. junija 1998 in v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005, je treba razlagati tako, da se zahteva, da zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, uporablja za del revizijskega postopka, ki ne bi bil zajet z enako zahtevo, kakršna na podlagi Direktive 2011/92 izhaja iz odgovora v točki 2 tega izreka, če skuša vlagatelj pravnega sredstva s tem revizijskim postopkom zagotoviti spoštovanje nacionalnega okoljskega prava. Ti določbi nimata neposrednega učinka, vendar mora nacionalno sodišče glede nacionalnega postopkovnega prava sprejeti razlago, ki je z njima kar najbolj skladna.**

- 4. Država članica ne sme odstopiti od zahteve iz člena 9(4) Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah in člena 11(4) Direktive 2011/92, da nekateri sodni postopki ne smejo biti nedopustno dragi, če je razsojeno, da je revizijski postopek neresen ali sprožen iz nagajivosti, ali če ne obstaja zveza med zatrjevano kršitvijo nacionalnega okoljskega prava in škodo za to okolje.**

Podpisi