

IV

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE
UNIJE**Sporočilo Komisije o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah**

(2017/C 275/01)

KAZALO

	<i>Stran</i>
A. UVOD: DOSTOP DO PRAVNEGA VARSTVA V OKOLJSKEM PRAVU EU	2
B. PRAVNO OZADJE: NACIONALNA SODIŠČA IN OKOLJSKO PRAVO EU	4
C. ZAGOTAVLJANJE DOSTOPA DO PRAVNEGA VARSTVA V OKOLJSKIH ZADEVAH	6
1. JAVNI INTERESI, OBVEZNOSTI IN PRAVICE, POMEMBNI ZA IZVAJANJE SODNEGA VARSTVA	6
1.1 Uvod	6
1.2 Javni interesi, obveznosti in pravice	6
1.3 Zagotavljanje dejavne vloge javnosti, varstvo pravic in ohranjanje obveznosti	7
2. PROCESNO UPRAVIČENJE	11
2.1 Uvod	11
2.2 Zahteve za informacije o okolju in pravica do pridobitve informacij	11
2.3 Posebne dejavnosti, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti	12
2.4 Zahteve za ukrepanje na podlagi pravil o okoljski odgovornosti	16
2.5 Druga vprašanja, kot so nacionalna izvedbena zakonodaja, splošni regulativni akti, načrti in programi ter odstopanja	16
3. OBSEG SODNE REVIZIJE	19
3.1 Uvod	19
3.2 Morebitni razlogi za sodno revizijo	20
3.3 Intenzivnost pregleda/standard revizije	22
4. UČINKOVITA PRAVNA SREDSTVA	27
4.1 Uvod	27
4.2 Pravna sredstva v primeru manjših kršitev postopka	27
4.3 Zadržanje, preklic ali razglasitev ničnosti nezakonitih odločitev ali dejanj, vključno z neuporabo zakonodaje in regulativnih aktov	28
4.4 Navodila, v skladu s katerimi se zahteva sprejetje opuščanih ukrepov	29

4.5	Nadomestitev nezakonite škode, ki jo povzroči nezakonita odločitev, dejanje ali opustitev	29
4.6	Začasni ukrepi	30
5.	STROŠKI	31
5.1	Uvod	31
5.2	Merila za presojo, ali so stroški nedopustno visoki	32
5.3	Pravna pomoč	34
6.	ROKI, PRAVOČASNOST IN UČINKOVITOST POSTOPKOV	34
7.	PRAKTIČNI PODATKI	35
D.	SKLEPNA UGOTOVITEV	36
	PRILOGA I	37
	PRILOGA II	38

A. UVOD: DOSTOP DO PRAVNEGA VARSTVA V OKOLJSKEM PRAVU EU

1. Okolje je sistem, ki nam omogoča življenje, in skupna dediščina. Ohranjanje, varstvo in izboljšanje so skupne evropske vrednote, okoljsko pravo EU pa zagotavlja skupni okvir obveznosti za javne organe in pravic za javnost.
2. V nedavno sprejetem sporočilu Komisije z naslovom „Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov“ ⁽¹⁾ je poudarjeno, da če je bilo na nacionalni ravni poseženo v obveznosti ali pravice na podlagi prava EU, je treba zagotoviti dostop do nacionalnih sodišč v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva, določenim v Pogodbah EU, ter zahtevami iz člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.
3. V pravu EU je priznано, da mora dostop do pravnega varstva na področju okolja izražati povezane javne interese.
4. Z Aarhuško konvencijo o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah ⁽²⁾ (v nadaljnjem besedilu: Aarhuška konvencija) je določeno, da lahko fizične in pravne osebe (kot so nevladne organizacije, v nadaljnjem besedilu: NVO) v nekaterih primerih predložijo zadevo sodišču ali drugemu nepristranskemu organu, da se omogoči revizija dejanj ali opustitev javnih ali zasebnih organov ⁽³⁾. Ratificirale so jo vse države članice in EU ⁽⁴⁾.
5. Zagotavljanje, da imajo posamezniki in NVO dostop do pravnega varstva na podlagi te konvencije, poleg izpolnitve mednarodne zaveze pomeni tudi pomembno sredstvo za izboljšanje izvajanja okoljskih predpisov EU v državah članicah, ne da bi bilo potrebno posredovanje Komisije.
6. V skladu z Uredbo (ES) št. 1367/2006 o Aarhuški konvenciji se ta uporablja za institucije in organe EU. Pri državah članicah nekateri akti sekundarne zakonodaje EU vsebujejo izrecne določbe o dostopu do pravnega varstva in odražajo take določbe iz Konvencije ⁽⁵⁾.
7. Zunaj področja uporabe usklajene sekundarne zakonodaje EU se sedanje zakonodajne določbe držav članic o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah precej razlikujejo ⁽⁶⁾. Obenem je Sodišče Evropske unije (SEU) izdalo pomembne odločbe, s katerimi je pojasnilo zahteve EU glede dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah, in to v okviru usklajene sekundarne zakonodaje in zunaj njega. Zato je na voljo obsežna in dragocena sodna praksa SEU, v kateri se obravnavajo vsi vidiki tega področja.

⁽¹⁾ C(2016) 8600.

⁽²⁾ <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

⁽³⁾ Glej zlasti člen 9(2) in (3) Aarhuške konvencije.

⁽⁴⁾ Sklep 2005/370/ES.

⁽⁵⁾ Na primer Direktiva 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah.

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/studies.htm>.

8. V okviru tega je bilo opredeljenih več težav.

- Ovire pri dostopu do nacionalnih sodišč negativno vplivajo na posameznike in NVO. To pomaga pojasniti, zakaj so različna nacionalna sodišča SEU predložila številne predloge za sprejetje predhodne odločbe in zahtevala pojasnitev tega, ali je treba zagotoviti dostop in pod kakšnimi pogoji. Kadar neučinkovit dostop do pravnega varstva prispeva k neuspešnemu izvajanju, npr. če so posledica upravnega neukrepanja nezdrave ravni onesnaženosti zraka, ima to bolj posreden vpliv na javnost.
- Javne uprave in nacionalna sodišča so obremenjeni zaradi sodnih postopkov v zvezi z dostopom do pravnega varstva. Zagotavljanje večje jasnosti na podlagi obstoječe sodne prakse SEU bi moralo prispevati k učinkoviti javni upravi in delovanju pravosodja.
- Zamude pri upravnem odločanju, povezane z dolgotrajnimi sodnimi postopki zaradi nejasnih pravil o dostopu do pravnega varstva, kot so pravila o pravicah glede procesnega upravičenja in obsegu sodne revizije, negativno vplivajo na podjetja. Nacionalna sodišča čedalje bolj zapolnjujejo vrzeli v nacionalnem procesnem pravu, zlasti na področju procesnega upravičenja, vendar ne morejo zagotoviti take jasnosti in predvidljivosti, kot sta potrebni za usmerjanje odločitev o naložbah, saj se njihove odločbe nanašajo na posamezne zadeve.

Časovni okvir in jasen pravni okvir sta posebno pomembna za mala in srednja podjetja (MSP), ki si nepotrebno dolgotrajnih postopkov izdajanja dovoljenj ter negotovosti glede tveganj in obsega sodnih postopkov ne morejo privoščiti. Podjetjem lahko škodi tudi, če neučinkovit dostop do pravnega varstva prispeva k temu, da se jim ne zagotovi čisto okolje, od katerega so številna odvisna, ali da vlada ne izvede naložb, ki koristijo zelenemu gospodarstvu.

9. Komisija se je po proučitvi več možnosti odločila, da bo težave najustrezneje in najučinkoviteje obravnavala z razlagalnim sporočilom o dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (tj. s tem sporočilom). Z združitvijo celotne obsežne sodne prakse SEU, ki je na voljo, ter s previdnimi sklepi, izpeljanimi iz nje, bi zagotovila pomembno jasnost in referenčni vir za: nacionalne uprave, ki so pristojne za zagotavljanje pravilne uporabe okoljskega prava EU; nacionalna sodišča, ki zagotavljajo spoštovanje prava EU in so pristojna za to, da SEU predložijo vprašanja o veljavnosti in razlagi prava EU; javnost, predvsem posameznike in okoljske NVO, ki zagovarjajo javne interese, ter gospodarske subjekte, ki jim je predvidljiva uporaba prava v skupnem interesu. Preprost postopek sprejemanja bi Komisiji pomagal kratkoročno zagotoviti učinkovito pobudo.
10. Glede na opredeljene potrebe se možnost nadaljevanja brez ukrepov in zgolj zanašanja na razvoj sodne prakse SEU ni ocenila kot ustrezna. Tudi zakonodajna možnost v obliki namenskega pravnega instrumenta na področju dostopa do pravnega varstva se ni nadalje obravnavala zaradi izkušnje s predlogom Komisije iz leta 2003 ⁽⁷⁾, ki je več kot desetletje stal v Svetu, ne da bi bil dosežen dogovor ali bi se ta pričakoval v prihodnje ⁽⁸⁾. Nazadnje, zakonodajni pristop, usmerjen v posamezne sektorje in osredotočen na uvedbo določb v zvezi z dostopom do pravnega varstva na področjih, na katerih so bili opredeljeni posebni izzivi (kot so narava, voda, odpadki in zrak), kratkoročno ne bi pomagal, vsekakor pa se ne zdi, da bi mu bil zakonodajalec EU zdaj naklonjen ⁽⁹⁾.
11. Obvestilo temelji na določbah prava EU, vključno z Listino o temeljnih pravicah, in sodni praksi SEU. V njem se obravnava vprašanje, kako lahko javnost izpodbija odločitve, dejanja ali opustitve javnih organov pri sodišču ali podobnem organu, pri čemer so zajeti procesno upravičenje, intenzivnost pregleda in učinkovita pravna sredstva, ki jih mora zagotoviti nacionalni sodnik, ter številni drugi zaščitni ukrepi. S tem zagotavlja jasno predstavo o tem, kaj je na nacionalni ravni potrebno za izpolnitev teh zahtev.

⁽⁷⁾ COM(2003) 624 final.

⁽⁸⁾ Komisija je zato predlog leta 2014 umaknila; glej Umik zastarelih predlogov Komisije (UL C 153, 21.5.2014, str. 3).

⁽⁹⁾ Svet in Parlament sta pri pogajanjih o Direktivi (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij obravnavala možnost vključitve določb o dostopu do pravnega varstva, vendar sta sklenila, da se omemba dostopa do pravnega varstva omeji zgolj na uvodno izjavo.

12. Če morajo države članice sprejeti ukrepe za zagotovitev skladnosti, se jim bo pomagalo uvesti potrebne spremembe, med drugim tudi z izmenjavami na podlagi nedavno sprejetega pregleda izvajanja okoljske politike ⁽¹⁰⁾. Komisija je 6. februarja 2017 objavila sploh prvi celoviti pregled tega, kako se okoljske politike in predpisi EU uporabljajo na terenu. Ta kaže, da okoljske politike in predpisi delujejo, a da obstajajo velike vrzeli pri njihovem praktičnem izvajanju po vsej Evropi. Najpomembnejše vrzeli pri izvajanju v državah članicah EU se pojavljajo na področju politike o ravnanju z odpadki, naravi in biotski raznovrstnosti, kakovosti zraka, kakovosti vode in gospodarjenju z njo. Sporočilo o pregledu izvajanja okoljske politike in 28 poročil za posamezne države tvorijo temelje za pozitiven in ploden pristop k izboljšanju izvajanja prava EU, to obvestilo pa je pomemben dodatek k temu.
13. Komisija bo v primeru nespoštovanja veljavnih pravnih zahtev na podlagi pravnega reda EU še naprej uporabljala tudi postopke za ugotavljanje kršitev za zagotovitev izpolnjevanja zahtev.
14. Čeprav je obvestilo osredotočeno na okolje, ustreza širšemu delovanju Komisije na področju dostopa do pravnega varstva, zlasti pregledu stanja na področju pravosodja v EU, delu in v zvezi z uporabo Listine o temeljnih pravicah, in okviru EU za krepitev načela pravne države ⁽¹¹⁾. Učinkoviti pravosodni sistemi imajo ključno vlogo pri zagotavljanju spoštovanja pravne države in temeljnih vrednot Evropske unije, pa tudi pri zagotavljanju učinkovite uporabe prava EU in medsebojnega zaupanja. Zato je izboljšanje učinkovitosti nacionalnih pravosodnih sistemov ena od prednostnih nalog evropskega semestra – letnega cikla usklajevanja ekonomskih politik na ravni EU. Pregled stanja na področju pravosodja v EU zagotavlja primerjalne podatke o kakovosti, učinkovitosti in neodvisnosti nacionalnih pravosodnih sistemov ter s tem državam članicam pomaga pri doseganju večje učinkovitosti pravosodja ⁽¹²⁾. Komisija je s sporočilom iz leta 2014 ⁽¹³⁾ sprejela nov okvir za obravnavo sistemskih nevarnosti za pravno državo v vseh državah članicah EU. Spoštovanje pravne države je osnovni pogoj za varstvo vseh temeljnih vrednot iz Pogodb, vključno s temeljnimi pravicami.
15. Področje uporabe obvestila je omejeno na dostop do pravnega varstva v zvezi z odločitvami, dejanji in opustitvami javnih organov držav članic. Sodni postopki v zvezi z okoljem med zasebnimi strankami niso obravnavani ⁽¹⁴⁾. Obvestilo se ne nanaša niti na sodno revizijo aktov institucij EU pri Splošnem sodišču, ki se obravnava v Uredbi (ES) št. 1367/2006 o Aarhuski konvenciji. Čeprav je obvestilo natančno usklajeno s sodno prakso SEU, lahko samo SEU zagotavlja dokončne razlage.
16. V okviru teh omejitev bo obvestilo s pojasnitvijo načinov, kako se lahko javnost zanaša na nacionalna sodišča, ki so zaradi svojega boljšega poznavanja dejstev in njihovega okvira pogosto v boljšem položaju za iskanje ustreznih rešitev, prispevalo k boljšemu izvajanju okoljskega prava EU v državah članicah. Tako bo prispevalo tudi k pravni državi, ki je ena od temeljnih vrednot pravnega reda EU.

B. PRAVNO OZADJE: NACIONALNA SODIŠČA IN OKOLJSKO PRAVO EU

17. Nacionalna sodišča so „redna sodišča“ za izvajanje prava EU v okviru pravnih sistemov držav članic ⁽¹⁵⁾. Pooblaščenca so za revizijo odločitev, ki niso skladne s pravom EU, in dodelitev finančnega nadomestila za povzročeno škodo ⁽¹⁶⁾.
18. Dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah je bistven del okoljskega prava EU, temelji pa na osnovnih načelih prava EU, ki so izražena v določbah Pogodb EU, Aarhuske konvencije in sekundarne zakonodaje, kot se razlagajo v sodni praksi SEU.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm.

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ Komisija je leta 2008 začela izvajati tudi program za usposabljanje sodnikov na področju okoljskega prava EU. Nacionalni sodniki in inštituti za usposabljanje lahko z uporabo modulov za usposabljanje, ki so na voljo na spletu, pridobijo aktualno in točno znanje o različnih temah s področja okoljskega prava EU, kot so dostop do pravnega varstva, okoljska odgovornost, voda in odpadki.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ To se obravnava v priporočilu Komisije o kolektivnih pravnih sredstvih (2013/396/EU).

⁽¹⁵⁾ Mnenje 1/09, Vzpostavitev enotnega sistema za reševanje patentnih sporov, EU:C:2011:123, točka 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, str. 4.

19. Okoljsko pravo EU zajema zakonodajo EU, ki prispeva k izpolnjevanju naslednjih ciljev politike EU o okolju ⁽¹⁷⁾, določenih v členu 191 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU):
- ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja; varovanje človekovega zdravja,
 - skrbna in preudarna raba naravnih virov ter
 - spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.
20. V tej zakonodaji so uvedene različne obveznosti, ki jih morajo izpolniti pristojni javni organi v državah članicah, in velja za veliko kategorij odločitev, dejanj in opustitev, za katere so pristojni.
21. SEU je ob poudarjanju, da je pravo EU ločen in samostojen pravni red, podprlo in razvilo splošna načela, kot sta načeli enakovrednosti in učinkovitosti ⁽¹⁸⁾, da bi ga opredelilo in podprlo, pri čemer priznava procesno avtonomijo držav članic ⁽¹⁹⁾, tj. pristojnost za določitev svojih podrobnih postopkovnih zahtev.
22. Načelo pravne države vključuje učinkovito sodno varstvo pravic, ki se podeljujejo s pravom EU. To je izraženo v primarnem pravu EU. V skladu s členom 19(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) se zahteva, da „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. Poleg tega je za države članice pri izvajanju prava EU zavezujoč člen 47 Listine o temeljnih pravicah, v prvem odstavku katerega je določena pravica do učinkovitega pravnega sredstva in v skladu s katerim ima „[v] sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, [...] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu“. Opozoriti je treba, da se člen 19(1) PEU in člen 47 Listine uporabljata samo na področju prava EU. Člen 47 Listine ustreza členoma 6 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP), v katerih sta določeni pravica do poštenega sojenja oziroma pravica do učinkovitega pravnega sredstva.
23. Učinkovito sodno varstvo je tesno povezano z enotno razlago prava EU pri SEU ter možnostjo – občasno pa tudi obveznostjo – nacionalnih sodišč, da SEU v skladu s členom 267 PDEU predložijo vprašanja v zvezi z veljavnostjo in razlago aktov institucij in organov EU v obliki predlogov za sprejetje predhodne odločbe. Vloga člena 267 PDEU lahko postane vprašljiva, če dostop do nacionalnih sodišč ni mogoč ali je čezmerno otežen.
24. Potem ko je EU ratificirala Aarhuško konvencijo in je le-ta začela veljati, je postala sestavni del pravnega reda EU in zavezujoča za države članice v skladu s členom 216(2) PDEU ⁽²⁰⁾. V okviru navedenega pravnega reda je SEU načeloma pristojno za razlago takega sporazuma v okviru predhodnega odločanja ⁽²¹⁾.
25. Cilj Konvencije je „prispeva[ti] k varstvu pravice vsake osebe sedanjih in prihodnjih generacij, da živi v okolju, primernem za njeno zdravje in blaginjo“ ⁽²²⁾. V ta namen morajo pogodbenice zagotoviti tri široke kategorije pravic državljanov in njihovih združenj, in sicer pravice do dostopa do informacij, pravice do udeležbe pri odločanju in pravice do dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah.
26. Dostop do pravnega varstva je obravnavan v členu 9 Konvencije. V strukturi te določbe se izražajo trije zgoraj navedeni „stebri“ Konvencije, poudarja pa se tudi, da pravice do pravnega varstva dopolnjujejo in podpirajo druge pravice ⁽²³⁾. Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije ⁽²⁴⁾, ki jih je objavil sekretariat za Aarhuško konvencijo, vsebujejo dodatne smernice za pogodbenice v zvezi z razlago in izvajanjem zahtev Konvencije, čeprav je treba opozoriti, da navodila „niso zavezujoča in nimajo normativnega obsega, ki pripada določbam Aarhuške konvencije“ ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Glej člen 37 Listine o temeljnih pravicah.

⁽¹⁸⁾ Glej na primer sodbi v zadevah Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, točka 43) in Gruber (C-570/13, točka 37).

⁽¹⁹⁾ Sodba v zadevi Križan (C-416/10, točka 106).

⁽²⁰⁾ Sodba v zadevi Lesoochranarske zoskupenie VLK II (LZ II) (C-243/15, točka 45).

⁽²¹⁾ Za razlago člena 9(3) Aarhuške konvencije glej sodbo v zadevi Lesoochranarske zoskupenie VLK I (LZ I) (C-240/09, točka 30).

⁽²²⁾ Člen 1 Aarhuške konvencije.

⁽²³⁾ Člen 9(1) se nanaša na ločeno pravico do dostopa do informacij; člen 9(2) se nanaša na pravice do udeležbe pri postopkih odločanja o posebnih dejavnostih; člen 9(3) zajema dejanja in opustitve, s katerimi je na splošno kršeno okoljsko pravo. V členu 9(4) se obravnavajo pravna sredstva ter pravočasnost in stroški postopkov iz predhodnih odstavkov.

⁽²⁴⁾ Aarhuška konvencija: navodila za izvajanje, druga izdaja 2014, na voljo na spletnem naslovu: http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html.

⁽²⁵⁾ Glej sodbo v zadevi Solvay in drugi (C-182/10, točka 27).

27. SEU je odločilo, da mora nacionalno sodišče za to, da bi zagotovilo učinkovito sodno varstvo na področjih, ki jih zajema okoljsko pravo Unije, nacionalno pravo razlagati kar najbolj v skladu s cilji iz Aarhuške konvencije ⁽²⁶⁾.
28. EU je sprejela zakonodajo o okolju, ki vsebuje izrecne zahteve po dostopu do pravnega varstva ⁽²⁷⁾.
29. Obsežna sodna praksa SEU v zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah je predvsem rezultat predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki so jih nacionalna sodišča vložila na podlagi člena 267 PDEU. Od tega se jih veliko nanaša na določbe o dostopu do pravnega varstva iz sekundarne zakonodaje. V nekaterih primerih pa je poudarjen tudi pomen splošnih načel prava EU, predvsem načela učinkovitosti ⁽²⁸⁾.
30. Navedeno tvori širši okvir za dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah v državah članicah EU. Čeprav je bil okvir vzpostavljen na ravni EU, se udejanja na ravni držav članic in zlasti nacionalnih sodišč, na tej ravni pa dobi tudi praktični pomen.

C. ZAGOTAVLJANJE DOSTOPA DO PRAVNEGA VARSTVA V OKOLJSKIH ZADEVAH

1. JAVNI INTERESI, OBVEZNOSTI IN PRAVICE, POMEMBNI ZA IZVAJANJE SODNEGA VARSTVA

1.1 Uvod

Namen dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah je posameznikom in njihovim združenjem omogočiti uresničevanje pravic, ki jih imajo v skladu z okoljskim pravom EU. Poleg tega pomaga zagotoviti izpolnjevanje ciljev in obveznosti okoljske zakonodaje EU.

31. Dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah v okviru prava EU obsega vrsto podpornih pravic, kar ima dva namena. Posameznikom in njihovim združenjem omogoča uresničevanje pravic, ki jih imajo v skladu s pravom EU, poleg tega pa pomaga zagotoviti izpolnjevanje ciljev in obveznosti okoljske zakonodaje EU ⁽²⁹⁾.

1.2 Javni interesi, obveznosti in pravice

Namen okoljske zakonodaje EU je zagotoviti splošne javne interese, kot so čist zrak, varni in ustrezni vodni viri ter zdrava biotska raznovrstnost. Dejavna udeležba javnosti je spremljevalni okoljski javni interes, ki podpira navedene javne interese.

32. Zakonodajalec EU je pri določanju zakonodaje za ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja večinoma dajal prednost splošnim javnim interesom, kot so čist zrak, varni in ustrezni vodni viri, zdrava biotska raznovrstnost in preprečevanje nastajanja odpadkov. To so splošni javni interesi, ker je od njih odvisna socialna blaginja.

⁽²⁶⁾ Glej sodbo v zadevi LZ I (C-240/09, točka 50). Ta sodba se je nanašala na člen 9(3) Aarhuške konvencije.

⁽²⁷⁾ Člen 6(2) Direktive 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju; člen 13 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti; člen 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah; člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU). Glej tudi uvodno izjavo 27 Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki vsebuje poseben sklic na sodno prakso SEU v zvezi z dostopom do pravnega varstva.

⁽²⁸⁾ Določena stopnja jasnosti glede dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah je tudi rezultat neposrednih ukrepov, ki jih je Evropska komisija sprejela na podlagi člena 258 PDEU, da bi obravnavala težave s prenosom v nacionalno pravo, ki so se pojavile pri Direktivi 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktivi 2010/75/EU o industrijskih emisijah. Glej na primer sodbi v zadevah Komisija/Irska (C-427/07) in Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11).

⁽²⁹⁾ Sodbi v zadevah East Sussex (C-71/14, točka 52) in Kraaijeveld (C-72/95, točka 56).

33. Med ukrepi, ki jih je zakonodajalec EU uvedel za zagotovitev teh splošnih javnih interesov, so:

- zavezujoči cilji in obveznosti glede kakovosti okolja, ki jih morajo spoštovati države članice ⁽³⁰⁾,
- obveznosti držav članic za spremljanje stanja okolja ⁽³¹⁾,
- zahteve za javne organe glede izdelave načrtov in programov za zmanjšanje onesnaževanja in nastajanja odpadkov ⁽³²⁾,
- zahteve, v skladu s katerimi se lahko nekatere dejavnosti opravljajo šele, ko javni organ za to izda dovoljenje ali s tem soglaša ⁽³³⁾, in
- zahteve, v skladu s katerimi je treba pred izdajo soglasja za nekatere vrste načrtov in projektov opraviti okoljsko presojo ⁽³⁴⁾.

Te ukrepe je treba na ravni držav članic dopolniti z nacionalno izvedbeno zakonodajo in splošnimi regulativnimi akti ter s posameznimi odločbami in akti javnih organov.

34. EU je od 80. let 20. stoletja postopoma uvedla tudi ukrepe za priznanje dejavne udeležbe javnosti v teh ukrepih kot dopolnilnega javnega interesa ⁽³⁵⁾. SEU je ugotovilo, da je dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah povezan z „volj[o] zakonodajalca Unije, da se ohranja, varuje in izboljša kakovost okolja ter da ima javnost pri tem aktivno vlogo“ ⁽³⁶⁾.

1.3 Zagotavljanje dejavne vloge javnosti, varstvo pravic in ohranjanje obveznosti

Procesne in materialne pravice za posameznike in njihova združenja izhajajo iz javnega in drugih interesov, opredeljenih v okoljskem pravu EU, ter povezanih obveznosti, ki jih imajo javni organi. Varovati jih morajo nacionalna sodišča.

35. SEU je priznalo, da iz zgoraj navedenih javnih interesov ter obveznosti, ki jih imajo javni organi, izhajajo pravice za posameznike in njihova združenja, ki jih morajo varovati nacionalna sodišča. Te pravice so procesne in materialne. Kadar odločitev, dejanje ali opustitev javnega organa vključuje vprašanja udeležbe javnosti in izpolnitev bistvenih obveznosti varstva okolja, je lahko sočasno vključenih več procesnih in materialnih pravic.

36. SEU je v sodbi LZ II odločilo, da bi bilo v okviru Direktive 92/43/EGS o habitatih „z zavezujočim učinkom, ki ga člen 288 PDEU priznava direktivi, nezdružljivo načelno izključiti možnost, da se zadevne osebe sklicujejo na obveznosti, naložene z direktivo“ ⁽³⁷⁾.

⁽³⁰⁾ Med njimi so mejne vrednosti, določene v členu 13 Direktive 2008/50/ES o kakovosti zraka, za pomembna onesnaževala zraka, kot so žveplov dioksid, trdni delci in dušikov dioksid; cilji za dobro kakovost vode za površinske in podzemne vode iz člena 4 okvirne direktive o vodah (2000/60/ES) ter ugodno stanje ohranjenosti za različne vrste in naravne habitatne tipe iz člena 2 Direktive 92/43/EGS o habitatih.

⁽³¹⁾ Primeri vključujejo obveznosti spremljanja kopalnih voda na podlagi člena 3 Direktive 2006/7/ES o kopalnih vodah ter ocenjevanja kakovosti zraka na podlagi členov 5 do 11 Direktive 2008/50/ES o kakovosti zraka.

⁽³²⁾ Primeri vključujejo zahteve za izdelavo načrtov upravljanja povodja na podlagi člena 13 okvirne direktive o vodah (2000/60/ES), načrtov za kakovost zraka na podlagi členov 23 in 24 Direktive 2008/50/ES o kakovosti zraka ter načrtov ravnanja z odpadki na podlagi člena 28 okvirne direktive o odpadkih (2008/98/ES).

⁽³³⁾ Primeri vključujejo obveznost pridobitve dovoljenja za obdelavo odpadkov na podlagi člena 23 okvirne direktive o odpadkih (2008/98/ES), obveznost pridobitve dovoljenja na podlagi člena 4 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah in obveznost pridobitve soglasja na podlagi člena 6(3) Direktive 92/43/EGS o habitatih.

⁽³⁴⁾ Primeri vključujejo člen 3 Direktive 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje in člen 2 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje.

⁽³⁵⁾ V skladu z izvirno direktivo o presoji vplivov na okolje (Direktiva 85/337/EGS) je bilo treba javnosti omogočiti, da izrazi mnenje o informacijah o okolju, ki so jih predložili nosilci projektov, in jih tako dopolni. V uvodnih izjavah izvirne direktive o dostopu do informacij o okolju (Direktiva 90/313/EGS) je opozorjeno, da „bo dostop do informacij o okolju, ki jih imajo organi oblasti, izboljšal varstvo okolja“. Te določbe so bile dodatno okrepljene s sprejetjem Aarhuske konvencije in več aktov sekundarne zakonodaje EU.

⁽³⁶⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 32).

⁽³⁷⁾ Sodba v zadevi LZ II (C-243/15, točka 44).

37. S tem je poudarjeno, da utemeljitev dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah vključuje potrebo po zagotovitvi, da se obveznosti, nastale na podlagi okoljskega prava EU, izpolnijo. Vendar se lahko pogoji za predložitev zadeve nacionalnemu sodišču razlikujejo glede na to, kdo je opredeljen kot zadevna oseba. V zvezi s tem je treba razlikovati med okoljskimi NVO in posamezniki.

Okoljske NVO imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz okoljskega prava EU, in široko pravico do varstva okolja, ki jo morajo nacionalna sodišča podpirati.

38. Udeležba javnosti je bila načrtovana tako, da ne zajema zgolj vloge posameznikov, temveč tudi vlogo njihovih združenj ⁽³⁸⁾. Dejansko je v sodni praksi SEU priznано, da imajo okoljska združenja – „okoljske nevladne organizacije ali okoljske NVO“ – ključno vlogo pri zagotavljanju skladnosti z obveznostmi na podlagi okoljskega prava EU.
39. SEU je v sodbi LZ I (imenovani tudi „slovaški rjavi medvedi“) odločilo, da „mora predložitveno sodišče, kolikor je to mogoče, procesno pravo v zvezi s pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za vložitev pravnega sredstva v upravnem ali sodnem postopku, razlagati tako v skladu s cilji iz člena 9(3) Aarhuške konvencije kot tudi v skladu s ciljem učinkovitega pravnega varstva pravic, ki jih daje pravo Unije, da bi lahko organizacija za zaščito okolja, kot je zoskupenie, pred sodiščem izpodbijala odločbo, sprejeto v upravnem postopku, ki bi bila lahko v nasprotju z okoljskim pravom Unije“ ⁽³⁹⁾.
40. Sodba LZ I je pomembna tudi zato, ker se je nanašala na odločbo javnega organa o odobritvi lova na rjave medvede z odstopanjem od določb o varstvu vrst iz Direktive 92/43/EGS o habitatih. Določbe o varstvu vrst iz te direktive niso namenjene zaščiti posameznikov, temveč varstvu okolja, to pa je v splošnem interesu javnosti. Zato je SEU priznalo, da ima okoljska nevladna organizacija, ki je vložila tožbo, v obravnavani zadevi pravico, za katero je treba zagotoviti sodno varstvo, kot je pravica, da se zagotovi izvršljivost določb Direktive 92/43/EGS o habitatih.
41. To je zlasti pomembno na področju varstva narave, saj je lahko na tem področju težko zagovarjati trditev, da lahko odločitve, dejanja ali opustitve javnih organov vplivajo na določene pravice posameznikov, kot so pravice, povezane z zdravjem ljudi.
42. Stališče SEU v sodbi LZ I je tudi skladno s sedmo, trinajsto in osemnajsto uvodno izjavo Aarhuške konvencije, v katerih je priznana pomembna vloga okoljskih NVO pri varstvu okolja. Poleg tega odločitev SEU v sodbi LZ I ni izjema. Skladna je namreč s predhodno odločitvijo v sodbi Janecek, v skladu s katero se lahko na okoljsko pravo EU, namenjeno varovanju zdravja ljudi, sklicujejo pravne in fizične osebe ⁽⁴⁰⁾.
43. Poleg pravice okoljskih NVO, ki jo je SEU priznalo v sodbah LZ I in Janecek ⁽⁴¹⁾, se v več zakonodajnih aktih EU priznava vloga okoljskih NVO, ko se jim zagotavlja procesno upravičenje *de lege* v zvezi s posebnimi dejavnostmi, pri katerih je potrebna udeležba javnosti, in primeri okoljske škode. Podrobneje se obravnavajo v oddelku C.2.

Na podlagi okoljskega prava EU imajo posamezniki procesne in materialne pravice. Nanašajo se zlasti na zahteve, da morajo javni organi pravilno izvajati postopek, namenjen vključitvi javnosti, ter določbe, ki se nanašajo na zdravje ljudi in lastnino.

⁽³⁸⁾ V Aarhuški konvenciji na primer pojem „javnost“ vključuje združenja, organizacije ali skupine fizičnih ali pravnih oseb.

⁽³⁹⁾ Sodba v zadevi LZ I (C-240/09, točka 51).

⁽⁴⁰⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točka 39).

⁽⁴¹⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točka 39).

(a) *Procesne pravice*

44. Pojem „javnost“ v členu 2(4) Aarhuške konvencije vključuje tudi posameznike, ki se jim prav tako priznava vloga pri ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja. Vendar se lahko pravica do sklicevanja na obveznosti, ki se nacionalnim organom nalagajo z okoljskim pravom EU, pred nacionalnim sodiščem v skladu z nacionalnim pravom omeji na okoliščine, v katerih se lahko dokaže zadosten interes ali kršitev pravice⁽⁴²⁾. Zato se lahko dostop do nacionalnega sodišča omeji na izvrševanje tistih določb, s katerimi se nalagajo obveznosti za javne organe in tudi podeljujejo pravice posameznikom.
45. Procesne pravice se običajno nanašajo na udeležbo javnosti. Praviloma zadevajo praktične ureditve, v skladu s katerimi javni organ javnost obvesti o predlagani odločitvi, prejme morebitna stališča, jih upošteva in javno objavi svojo odločitev. Udeležba javnosti je v Aarhuški konvenciji predvidena za:
- odločitve o posebnih dejavnostih⁽⁴³⁾,
 - načrte, programe in politike v zvezi z okoljem⁽⁴⁴⁾ ter
 - izvršilne predpise in/ali splošno veljavne in pravno zavezujoče normativne akte⁽⁴⁵⁾.
46. Določbe, ki izrecno zadevajo udeležbo javnosti, vsebujejo predvsem naslednje okoljske direktive EU, ki pa niso edine: Direktiva 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktiva 2010/75/EU o industrijskih emisijah; Direktiva 2003/35/ES o sodelovanju javnosti in Direktiva 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje. Po drugi strani je SEU v sodbi LZ II zahteve iz člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije glede obvezne udeležbe javnosti razlagalo široko in v povezavi s členom 6(3) Direktive 92/43/EGS o habitatih.
47. Poleg tega je SEU v sodbi Kraaijeveld ugotovilo, da so procesne pravice namenjene zagotavljanju učinkovitega izvajanja okoljskega prava EU: „Zlasti v primerih, ko naj bi organi Skupnosti z direktivo naložili državam članicam, naj ravnajo na določen način, bi se koristni učinek takega akta zmanjšal, če bi bilo posameznikom onemogočeno, da se sklicujejo nanj pred nacionalnim sodiščem“⁽⁴⁶⁾. Posebni način ravnanja, na katerega se sklicuje sodba, se je nanašal na izvedbo presoje vplivov na okolje, ki je vključevala javno posvetovanje. Enaka utemeljitev velja za druge določbe okoljskega prava EU, s katerimi se zahteva javno posvetovanje, kot so določbe iz Direktive 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje⁽⁴⁷⁾.

(b) *Materialne pravice*

48. SEU je priznalo, da se z nekaterimi akti sekundarne okoljske zakonodaje EU posameznikom in njihovim združenjem poleg procesnih pravic podeljujejo tudi materialne pravice.
49. SEU je v sodbi Janecek navedlo, da „morajo zadevne osebe v vseh primerih, ko niso upoštevani ukrepi, navedeni v direktivah o kakovosti zraka in pitni vodi, katerih namen je varovanje javnega zdravja, in bi to lahko ogrozilo zdravje posameznikov, imeti možnost sklicevanja na obvezujoče določbe iz teh direktiv“⁽⁴⁸⁾.
50. Materialna pravica, priznana v sodbi Janecek, tj. pravica posameznikov do varovanja zdravja na podlagi okoljske zakonodaje EU, je zelo pomembna iz dveh razlogov.

⁽⁴²⁾ Glej na primer člen 11(1) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 9(2) Aarhuške konvencije.

⁽⁴³⁾ Člen 6.

⁽⁴⁴⁾ Člen 7.

⁽⁴⁵⁾ Člen 8.

⁽⁴⁶⁾ Sodba v zadevi Kraaijeveld (C-72/95, točka 56).

⁽⁴⁷⁾ Sodba v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-41/11, točka 42).

⁽⁴⁸⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točka 38). Sodba v zadevi Janecek je sledila več sodbam, v katerih je SEU poudarilo, da je treba direktive o zraku in pitni vodi pravilno prenesti ter tako zagotoviti, da lahko zadevne osebe ugotovijo celotni obseg svojih pravic; glej sodbi v zadevah Komisija/Nemčija (C-361/88, točka 24) in Komisija/Nemčija (C-59/89, točka 13).

51. Prvič, SEU je enako utemeljitev uporabilo v poznejši zadevi Stichting Natuur en Milieu⁽⁴⁹⁾ za zakonodajo o kakovosti zraka, ki se uporablja na širši ravni, ne na lokalni kot v sodbi Janecek. To kaže, da se za varovanje zdravja ljudi ne sme šteti, kot da je omejeno na neposredne, lokalne nevarnosti⁽⁵⁰⁾.
52. Drugič, med cilji okoljske zakonodaje EU je pogosto varovanje zdravja ljudi, kar je v skladu s členom 35 Listine o temeljnih pravicah⁽⁵¹⁾. Zdravje ljudi je izrecno navedeno v nekaterih najpomembnejših aktih okoljske zakonodaje EU, kot so okvirna direktiva o odpadkih (2008/98/ES)⁽⁵²⁾, okvirna direktiva o vodah (2000/60/ES)⁽⁵³⁾ in direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij (Direktiva (EU) 2016/2284)⁽⁵⁴⁾. Zato je lahko utemeljitev v sodbi Janecek pomembna ne le v zakonodaji o kakovosti zraka in pitni vodi, ampak veliko širše.
53. Posameznik ima lahko tudi v primeru morebitne kršitve lastninskih pravic in povezane gospodarske škode, nastale zaradi odločitve, dejanja ali opustitve javnega organa, ki pomeni kršitev okoljskega prava, pravico, da se pred sodiščem sklicuje na okoljsko pravo EU.
54. SEU je v sodbi Leth odločilo, da „je preprečevanje premoženjske škode eden od ciljev varstva Direktive 85/337 [zdaj Direktiva 2011/92/EU], če je ta neposredna gospodarska posledica vplivov zasebnega ali javnega projekta na okolje“⁽⁵⁵⁾. Utemeljitev v sodbi Leth velja tudi za druge akte okoljske zakonodaje EU, kot je Direktiva 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje.
55. Okoljsko pravo EU ne določa splošne pravice vsakega posameznika do zdravega in neokrnjenega okolja. Vendar je lahko fizična ali pravna oseba pridobila pravico do uporabe okolja za posebno gospodarsko ali nepridobitno dejavnost. Primer tega je lahko izdano in pridobljeno dovoljenje za ribolov v posebnih vodah⁽⁵⁶⁾. Zaradi tega lahko nastane potreba po izpodbijanju odločitve, dejanja ali opustitve, ki vpliva na posebno pravico do uporabe okolja.
56. To je zlasti pomembno za zakonodajo EU o vodah in naravi. V zvezi s tem je v okvirni direktivi o vodah (2000/60/ES), ki je krovni akt za vodo, pojem „onesnaževanje“ opredeljen v smislu vnašanja snovi ali toplote, ki „škoduje ali posega v uživanje in druge dovoljene rabe okolja“. V Direktivi 2009/147/ES o prostoživečih pticah in Direktivi 92/43/EGS o habitatih so omenjene različne možnosti uporabe narave, vključno z rekreacijo (kot je lov), raziskovanjem in izobraževanjem. V zvezi s temi različnimi načini uporabe je razumno domnevati, da se lahko poleg vprašanja interesov pojavijo tudi vprašanja v zvezi s pravicami.
57. Glede na to se dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah v preostalih oddelkih tega obvestila obravnava z več različnih zornih kotov:
- točna podlaga in pogoji, pod katerimi lahko posameznik in okoljske NVO pričakujejo, da dobijo procesno upravičenje,
 - obseg revizije, tj. razlogi za revizijo in intenzivnost pregleda, ki jo je treba uporabiti za izpodbijane odločitve, dejanja in opustitve,
 - učinkovita pravna sredstva zoper odločitve, dejanja ali opustitve, za katere se ugotovi, da so pravno napačne,
 - stroški sodnih postopkov in dejavniki, ki jih je treba upoštevati, da stroški ne bi bili nedopustno visoki, ter
 - pravočasnost postopkov in potreba po tem, da se javnosti zagotovijo praktične informacije.

⁽⁴⁹⁾ Sodba v združenih zadevah Stichting Natuur en Milieu (od C-165 do C-167/09, točka 94).

⁽⁵⁰⁾ Zadeva Janecek se je nanašala na lokalne ukrepe za kakovost zraka za mesto München, zadeva Stichting Natuur en Milieu pa na nacionalne mejne vrednosti emisij za Nizozemsko.

⁽⁵¹⁾ V skladu s tem se „[p]ri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Unije [...] zagotavlja visoka raven varovanja zdravja ljudi“.

⁽⁵²⁾ Glej člen 13.

⁽⁵³⁾ Glej opredelitev pojma „onesnaževanje“ v členu 2(33).

⁽⁵⁴⁾ Glej člen 1.

⁽⁵⁵⁾ Sodba v zadevi Leth (C-420/11, točka 36).

⁽⁵⁶⁾ Glej zadevo Folk (C-529/15), ki se obravnava pred sodiščem.

2. PROCESNO UPRAVIČENJE

2.1 Uvod

Procesno upravičenje pomeni pravico do pravnega izpodbijanja pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu, da se zavaruje pravica ali interes tožnika v zvezi z zakonitostjo odločitve, dejanja ali opustitve javnega organa. Procesno upravičenje se lahko razlikuje glede na vsebino izpodbijane odločitve, dejanja ali opustitve. Razlikuje se lahko tudi glede na to, ali je tožnik posameznik ali priznana okoljska NVO.

58. Procesno upravičenje, imenovano tudi *locus standi*, pomeni pravico do pravnega izpodbijanja pri sodišču ali drugem neodvisnem in nepristranskem organu, da se zavaruje pravica ali interes tožnika. Pravica do izpodbijanja se nanaša na odločitve, dejanja in opustitve javnih organov, ki lahko pomenijo kršitev take pravice ali interesa. Javni organi z odločitvami, dejanji in opustitvami izpolnjujejo obveznosti, ki so jim naložene v skladu z okoljskim pravom EU, ali sprejemajo stališča v zvezi s temi obveznostmi, kot je obveznost zagotavljanja, da objekti za ravnanje z odpadki in industrijski obrati obratujejo le, če imajo dovoljenje⁽⁵⁷⁾. Procesno upravičenje ne pomeni le sredstva za zagotavljanje varstva pravic in interesov, ampak je tudi sredstvo za zagotavljanje odgovornosti v zvezi s takimi odločitvami, dejanji ali opustitvami.
59. Nekatere okoljske direktive EU vsebujejo določbe o dostopu do pravnega varstva, s katerimi se od držav članic izrecno zahteva, da zagotovijo procesno upravičenje⁽⁵⁸⁾. Vendar večina sekundarne okoljske zakonodaje EU ne vsebuje izrecnih določb o dostopu do pravnega varstva, vključno s procesnim upravičenjem. Čeprav izrecnih zakonodajnih določb ni, je treba zahteve v zvezi s procesnim upravičenjem razlagati ob upoštevanju načel, določenih v sodni praksi SEU.
60. Podlaga za procesno upravičenje se razlikuje glede na vsebino odločitve, dejanja ali opustitve, ki naj bi se izpodbijala. V naslednjih oddelkih se razlikuje med odločitvami, dejanji in opustitvami, ki se nanašajo na:
- zahteve za informacije o okolju in pravico do pridobitve informacij (oddelek C.2.2),
 - posebne dejavnosti, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti (oddelek C.2.3),
 - zahteve za ukrepanje na podlagi pravil o okoljski odgovornosti (oddelek C.2.4),
 - druga vprašanja, kot so nacionalna izvedbena zakonodaja, splošni regulativni akti, načrti in programi ter odstopanja (oddelek C.2.5).
61. V zvezi s prvimi tremi kategorijami so izrecne pravice do procesnega upravičenja večinoma določene v sekundarni okoljski zakonodaji EU⁽⁵⁹⁾. Kar zadeva zadnjo kategorijo, je procesno upravičenje odvisno od splošnih načel, s katerimi se ureja procesno upravičenje, kot jih razlaga SEU.
62. Obseg procesnega upravičenja je odvisen od tega, ali je oseba, ki želi izpodbijati odločitev, dejanje ali opustitev, posameznik, okoljska NVO ali drug subjekt. Ta vidik se obravnava v več oddelkih v nadaljevanju.

2.2 Zahteve za informacije o okolju in pravica do pridobitve informacij

Vsaka fizična ali pravna oseba, ki predloži zahtevo za informacije, ima procesno upravičenje, da izpodbija odločitev, dejanje ali opustitev javnega organa, pristojnega za obravnavo navedene zahteve. Posamezniki in združenja so lahko do pravnega izpodbijanja upravičeni tudi na podlagi pravic do prejemanja informacij z aktivnim razširjanjem.

⁽⁵⁷⁾ Take obveznosti so navedene v okvirni direktivi o odpadkih (2008/98/ES) in direktivi o industrijskih emisijah (2010/75/EU).

⁽⁵⁸⁾ Člen 6(2) Direktive 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju; člen 13 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti; člen 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah; člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU). Glej tudi uvodno izjavo 27 Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki vsebuje poseben sklic na sodno prakso SEU v zvezi z dostopom do pravnega varstva.

⁽⁵⁹⁾ Glej tudi sodbo LZ II (C-243/15). SEU določa zahteve v zvezi s procesnim upravičenjem v zadevah, ki presegajo sekundarno pravo EU, na podlagi člena 47 Listine o temeljnih pravicah v povezavi s členom 9(2) Aarhuške konvencije za odločitve, dejanja in opustitve, za katere se uporablja določba o udeležbi javnosti iz člena 6 Aarhuške konvencije.

63. Z okoljskim pravom EU se fizičnim in pravnim osebam podeljujejo pravice do zahtevanja informacij o okolju ⁽⁶⁰⁾. V členu 6 Direktive 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju je izrecno določen sodni revizijski postopek za proučitev dejanj ali opustitev javnih organov v zvezi z zahtevami za informacije o okolju, ki spadajo na področje uporabe direktive. Pravica do revizije temelji na zahtevah iz člena 9(1) Aarhuške konvencije in je namenjena varstvu pravice do zahtevanja informacij ⁽⁶¹⁾. Vsaka fizična ali pravna oseba, ki predloži zahtevo za informacije, ima procesno upravičenje ⁽⁶²⁾.
64. V skladu z okoljskim pravom EU imajo fizične in pravne osebe poleg pravice do zahtevanja informacij o okolju tudi pravico, da take informacije pridobijo ⁽⁶³⁾. Odločitev SEU v sodbi East Sussex jasno kaže, da pravice prosilcev za informacije o okolju vključujejo pravico zahtevati, da pristojni javni organ pravilno izpolni pogoje v zvezi z zagotavljanjem informacij ⁽⁶⁴⁾. Navedena zadeva se je nanašala na pravico do pridobitve informacij na zahtevo, javnost pa ima tudi pravico do prejetja informacij z aktivnim razširjanjem, ki ga izvajajo pristojni javni organi ⁽⁶⁵⁾. To, da javni organi izpolnijo svoje obveznosti aktivnega razširjanja informacij o okolju, je lahko med drugim pomembno za varstvo pravice posameznika do varovanja zdravja ⁽⁶⁶⁾.

2.3 Posebne dejavnosti, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti

Na podlagi zahtev za udeležbo javnosti, ki veljajo za posebne dejavnosti, imajo osebe, ki jih posamična odločitev, dejanje ali opustitev zadeva, pravico, da zahtevajo njeno sodno revizijo.

65. Okoljska zakonodaja EU vsebuje veliko obveznosti, ki od javnih organov zahtevajo sprejetje odločitev o posebnih dejavnostih, ki lahko vplivajo na okolje. Na primer za predlagano avtocesto mora javni organ dati soglasje, da se lahko gradnja začne. Podobno je lahko za predlagano industrijsko dejavnost potrebno, da javni organ pred začetkom obratovanja izda dovoljenje za industrijske emisije. Poleg tega se v številnih aktih sekundarne okoljske zakonodaje EU zahteva, da se med postopkom odločanja izvede javno posvetovanje ⁽⁶⁷⁾. Na podlagi obveznega posvetovanja se članom javnosti, ki lahko pri njem sodelujejo, podelijo pravice do udeležbe.
66. Procesno upravičenje za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev v zvezi s posebnimi dejavnostmi, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti, temelji na izrecnih določbah o procesnem upravičenju iz člena 9(2) Aarhuške konvencije in povezane sekundarne zakonodaje EU ⁽⁶⁸⁾ ter sodni praksi SEU. SEU je v sodbi Kraaijeveld ⁽⁶⁹⁾ potrdilo zlasti, da zaradi odločitve, dejanja ali opustitve javnega organa, ki pomeni kršitev pravic do udeležbe, nastane pravica zahtevati sodno revizijo.
67. Po sodbi Kraaijeveld je bila v Aarhuško konvencijo vključena izrecna pravica do procesnega upravičenja, ki izhaja iz pravice do udeležbe. Tako se s členom 9(2) Aarhuške konvencije zahteva revizijski postopek pred sodiščem in/ali drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ustanovljenim z zakonom ⁽⁷⁰⁾, da se lahko izpodbijata vsebinska in postopkovna zakonitost odločitev, dejanj ali opustitev ob upoštevanju določb o udeležbi javnosti iz člena 6 Aarhuške konvencije.

⁽⁶⁰⁾ Vsebuje jih Direktiva 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju.

⁽⁶¹⁾ Pravica do predložitve zahteve za informacije je določena v členu 4 Aarhuške konvencije.

⁽⁶²⁾ Glej Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, stran 191.

⁽⁶³⁾ Vsebuje jih Direktiva 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju ter več aktov sektorske okoljske zakonodaje.

⁽⁶⁴⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 56).

⁽⁶⁵⁾ Glej na primer člen 7 Direktive 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju in člen 11 direktive INSPIRE (2007/2/ES).

⁽⁶⁶⁾ Med pomembnejšimi primeri sta člen 12(1)(e) Direktive 2006/7/ES o kopalnih vodah, v skladu s katerim je treba javnost obvestiti vsakič, ko je kopanje prepovedano ali odsvetovano, ter člen 8(3) Direktive 98/83/ES o pitni vodi, v skladu s katerim je treba potrošnike takoj obvestiti o onesnaženju pitne vode, ki ogroža zdravje.

⁽⁶⁷⁾ Med pomembnejšimi primeri so člen 24 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, člen 6(4) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 15 direktive Seveso III (2012/18/EU). Zahteva za javno posvetovanje je določena tudi v členu 6(3) Direktive 92/43/EGS o habitatih, čeprav tam ni tako jasno opredeljena in jo je treba razumeti v povezavi s členom 6(1)(b) Aarhuške konvencije; glej sodbo v zadevi LZ II (C-243/15, točka 45).

⁽⁶⁸⁾ Člen 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah; člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU).

⁽⁶⁹⁾ Sodba v zadevi Kraaijeveld (C-72/95, točka 56).

⁽⁷⁰⁾ V tem obvestilu je treba sklicevanja na nacionalna sodišča razumeti tako, da smiselno veljajo za druge neodvisne in nepristranske organe, ustanovljene z zakonom.

68. Povezani akti sekundarne okoljske zakonodaje EU ⁽⁷¹⁾ vsebujejo določbe, ki temeljijo na besedilu člena 9(2). Vendar ta sekundarna zakonodaja ne zajema vseh postopkov odločanja, zajetih s členom 6 – in posledično s členom 9(2) – Konvencije. Ker se člen 9(2) nanaša na situacije, v katerih veljajo določbe člena 6 Aarhuške konvencije o udeležbi javnosti, morajo imeti države članice vzpostavljeno ureditev za sodno revizijo za vse primere, v katerih je s členom 6 Konvencije predvidena obveznost v zvezi z udeležbo javnosti.
69. SEU je v sodbi LZ II ⁽⁷²⁾ odločilo, da se zahteve za udeležbo javnosti iz člena 6(1)(b) Aarhuške konvencije uporabljajo tudi v zvezi s členom 6(3) Direktive 92/43/EGS o habitatih, kadar mora javni organ v skladu z nacionalno zakonodajo presoditi, ali je potrebna ustrezná presoja projekta, ki lahko pomembno vpliva na celovitost zavarovanega območja Natura 2000. Poleg tega je odločilo, da zato, ker v takih primerih veljajo zahteve iz člena 6(1)(b) Konvencije, zanje veljajo tudi zahteve iz člena 9(2).
70. SEU je s to sodbo pojasnilo, da se lahko zahteve iz člena 9(2) Aarhuške konvencije v povezavi s členom 47 Listine o temeljnih pravicah uporabljajo tudi na tistih področjih okoljskega prava, za katera niso določene posebne zahteve za dostop do pravnega varstva. Čeprav se je zadeva LZ II nanašala na Direktivo 92/43/EGS o habitatih, se lahko utemeljitev za razlago SEU po analogiji dejansko uporabi za postopke odločanja v drugih sektorjih okoljskega prava EU, kot sta voda in odpadki.
71. Določbe o udeležbi javnosti iz člena 6(2) Aarhuške konvencije ter posledično tudi določbe o dostopu do pravnega varstva iz člena 9(2) in ustrezne sekundarne zakonodaje EU koristijo „zadevni javnosti“. Opredeljena je kot „javnost, na katero vpliva ali bi verjetno vplivali postopki okoljskega odločanja ali ima interes pri takih postopkih“ ⁽⁷³⁾. Pojem „javnost“ glede na opredelitev pomeni „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine“ ⁽⁷⁴⁾.
72. Vendar se niti s členom 9(2) Aarhuške konvencije niti z določbami sekundarne zakonodaje EU članom javnosti ne dodeljuje brezpogojni dostop do pravnega varstva. V skladu s Konvencijo in zakonodajo lahko pogodbenice in države članice določijo nekatere pogoje in tako preprečijo, da bi vsi imeli splošno procesno upravičenje v okoljskih zadevah (*actio popularis*) ⁽⁷⁵⁾. Poleg tega je v Aarhuški konvenciji in sekundarni zakonodaji, ki temelji na njej, določeno razlikovanje med pravicami do procesnega upravičenja. Tako se razlikuje med posamezniki, združenji, organizacijami in skupinami na eni strani ter priznanimi okoljskimi NVO na drugi.

2.3.1 Posamezniki

V zvezi s posamezniki je treba osnovni pogoj za procesno upravičenje za izpodbijanje v zvezi s posebno dejavnostjo, tj. dokazovanje „kršene pravice“ ali zadostnega interesa, razlagati in uporabiti ob upoštevanju obveznosti zagotovitve širokega dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Pravice, ki so lahko kršene, so med drugim procesne pravice posameznika na podlagi okoljskega prava EU (npr. pravice do udeležbe javnosti) in materialne pravice posameznika (npr. varovanje zdravja ljudi, lastninske pravice).

73. V skladu s členom 9(2) Aarhuške konvencije pa tudi členom 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in členom 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah lahko pogodbenice in države članice dostop do sodišč omejijo na posameznike, ki dokažejo bodisi zadosten interes bodisi kršeno pravico. Načelo „kršene pravice“ je podrobneje pojasnjeno v oddelku C.2.5.3.

⁽⁷¹⁾ Glej člen 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah; člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU).

⁽⁷²⁾ Sodba v zadevi LZ II (C-243/15).

⁽⁷³⁾ Glej člen 2(5) Aarhuške konvencije in člen 1(2)(d) in (e) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje.

⁽⁷⁴⁾ Glej člen 2(4) Aarhuške konvencije.

⁽⁷⁵⁾ Glej tudi Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 199.

2.3.2 Okoljske NVO, ki imajo procesno upravičenje *de lege*

2.3.2.1 Splošno načelo

Priznane okoljske NVO imajo procesno upravičenje *de lege* za izpodbijanje odločitev, dejanj ali opustitev javnih organov v zvezi s posebnimi dejavnostmi, za katere na podlagi prava EU veljajo zahteve za udeležbo javnosti.

74. V členu 2(5) in členu 9(2) Aarhuške konvencije ter povezani zakonodaji EU, s katero se uveljavlja ta konvencija, je priznana pomembna vloga akterjev, kot so okoljske NVO, s tem ko se jim na podlagi domneve, da izpolnjujejo ustrezne zahteve iz nacionalne zakonodaje, podeljuje oblika procesnega upravičenja *de lege*. Za te NVO se šteje, da so osnovni pogoji za procesno upravičenje, tj. zadosten interes ali kršena pravica, izpolnjeni ⁽⁷⁶⁾. To procesno upravičenje *de lege* ima posledice za dopustnost tožbe, pa tudi za obseg revizije, ki jo opravi nacionalni sodnik (glej oddelek C.3.2.2.2).
75. SEU je pojasnilo, v kakšnem obsegu morajo NVO predvidoma izpolniti zahteve nacionalne zakonodaje, da dobijo to procesno upravičenje. Navedlo je, da države članice sicer same oblikujejo določbe za opredelitev takih zahtev, vendar ne smejo biti določene tako, da NVO onemogočajo uresničevanje pravice do vložitve tožbe na sodišču za varovanje splošnega interesa. Nacionalne določbe „morajo [...] zagotoviti ‚dostop do sodišč‘“ ⁽⁷⁷⁾.
76. SEU je odločilo, da je z nacionalno zakonodajo kršen člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje, kadar slednja NVO v smislu člena 1(2) navedene direktive ne omogoča, da bi v okviru tožbe zoper odločitev o odobritvi projektov, ki bodo verjetno „pomembno vplivali na okolje“ v smislu člena 1(1) navedene direktive, pred sodiščem uveljavljala kršitev predpisa, ki izhaja iz okoljskega prava EU in je namenjen varstvu okolja, ker ta predpis varuje le interese širše javnosti, in ne interesov posameznikov ⁽⁷⁸⁾.
77. Ta utemeljitev velja za vse primere, ki vključujejo procesno upravičenje *de lege*, tj. tiste, ki spadajo na področje uporabe člena 9(2) Aarhuške konvencije.

2.3.2.2 Posebna merila za procesno upravičenje *de lege*

Merila, ki jih morajo okoljske NVO izpolnjevati za pridobitev procesnega upravičenja *de lege*, ne smejo biti taka, da jih je pretirano težko izpolniti, ter morajo upoštevati interese malih in lokalnih NVO.

78. Zahteve, ki jih morajo NVO izpolniti, da pridobijo procesno upravičenje *de lege*, se lahko določijo z nacionalnimi predpisi. V sodni praksi SEU je pojasnjeno, kako strogi so lahko taki predpisi.

(a) Dejavnost na področju okolja

79. Delovanje na področju okolja pomaga zagotoviti, da ima NVO koristno strokovno znanje. SEU je v sodbi Djurgården potrdilo, da „lahko nacionalno pravo zahteva, da ima združenje, ki namerava po sodni poti nasprotovati projektu, ki spada na področje uporabe Direktive 85/337 [zdaj Direktiva 2011/92/EU], namen varovati naravo in okolje“ ⁽⁷⁹⁾. Na podlagi navedenega ni mogoče sklepati, da je SEU soglašalo z zahtevo, da mora biti varstvo okolja edini cilj NVO. Dopustna pa se zdi zahteva države članice, da je varstvo okolja prevladujoči ali bistveni cilj NVO.

⁽⁷⁶⁾ Glej člen 11(3) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 9(2) Aarhuške konvencije.

⁽⁷⁷⁾ Sodba v zadevi Djurgården (C-263/08, točka 45).

⁽⁷⁸⁾ Sodba v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, točka 59).

⁽⁷⁹⁾ Sodba v zadevi Djurgården (C-263/08, točka 46).

(b) *Zahteva glede članstva*

80. Tudi število članov v NVO je lahko pomemben kazalnik njene dejavnosti. SEU je v sodbi Djurgården proučilo zahtevo iz nacionalnega prava, v skladu s katero mora imeti NVO določeno število članov. Odločilo je, da zahtevano število članov ne sme biti tako, da bi bilo v nasprotju s ciljem olajšanja dostopa do pravnega varstva⁽⁸⁰⁾. Poleg tega je poudarilo pomen zagotavljanja podpore lokalnim NVO, saj je pri teh najverjetneje, da bodo izpodbijale manjše projekte, ki niso pomembni z nacionalnega ali regionalnega vidika, vendar vseeno pomembno vplivajo na okolje⁽⁸¹⁾. Morda je treba opozoriti, da niso vse NVO, ki imajo procesno upravičenje *de lege* v državah članicah, članske organizacije. Nekatere od njih so dobrodelne fundacije. Dejansko je pomembna sodna praksa SEU posledica tožb takih fundacij.

(c) *Druga merila*

81. Nekatere države članice v praksi zahtevajo, da NVO izpolnjuje druga merila, da se ji prizna procesno upravičenje *de lege*. Nanašajo se lahko na neodvisnost ali nepridobitni značaj NVO ali njeno posebno pravno osebnost na podlagi nacionalnega prava. Vključujejo lahko tudi zahtevo, naj NVO dokaže, da ima ustrezno finančno podlago za uresničevanje cilja spodbujanja varstva okolja. Poleg tega lahko vključujejo zahtevo po najkrajšem obdobju obstoja za priznanje procesnega upravičenja *de lege*. V zvezi s tem je treba upoštevati razlogovanje SEU v sodbi Djurgården, ki se je nanašalo na zahteve za članstvo, navedene v prejšnjem odstavku⁽⁸²⁾.

2.3.3 *Nediskriminacija tujih NVO*

Pogoji, ki jih morajo izpolniti tuje okoljske NVO, da se jim prizna procesno upravičenje *de lege*, ne smejo biti manj ugodni od tistih, ki jih morajo izpolniti domače NVO.

82. Okoljske NVO sosednjih držav morda želijo sodelovati pri postopku odločanja za posebno dejavnost ali biti drugače dejavne v zvezi z njim. To velja zlasti, kadar ima lahko posebna dejavnost čezmejne okoljske vplive. V členu 3(9) Aarhuške konvencije je določeno, da „ima javnost [...] dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah brez razlikovanja glede na državljanstvo, narodnost ali stalno prebivališče, pri pravni osebi pa brez razlikovanja glede na sedež ali dejanski kraj poslovanja“. Zato se tuja NVO, ki zahteva procesno upravičenje, ne sme obravnavati manj ugodno v zvezi s pogoji, ki jih mora izpolniti za procesno upravičenje *de lege*, od domačih NVO.

83. S členom 3(9) je prepovedana samo diskriminacija, lahko pa država članica zahteva, da morajo tuje NVO izpolnjevati iste pogoje, kot veljajo za domače NVO. Vendar ti pogoji in zlasti postopek za pridobitev statusa NVO s procesnim upravičenjem *de lege* ne smejo tuji NVO preprečiti ali čezmerno otežiti pridobitve tega statusa⁽⁸³⁾.

2.3.4 *Druga združenja, organizacije in skupine*

Čeprav druga združenja, organizacije in skupine nimajo procesnega upravičenja *de lege*, imajo lahko v skladu z nacionalnim pravom procesno upravičenje na isti podlagi kot posamezniki.

84. Kot je bilo že navedeno, lahko „javnost“ v skladu z Aarhuško konvencijo pomeni „eno ali več fizičnih ali pravnih oseb in v skladu z nacionalno zakonodajo ali prakso njihova združenja, organizacije ali skupine“. Zato imajo lahko združenja, organizacije in skupine procesno upravičenje na isti podlagi kot posamezniki, tudi če nimajo procesnega upravičenja *de lege*. S tem se lahko olajša združevanje tožb, ki bi jih drugače morda posamezni tožniki vložili ločeno, to pa koristi zadevni javnosti (zaradi delitve bremena sodnega postopka) in javnemu organu (zaradi zmanjšanja tveganja za obravnavo številnih ločenih pravnih izpodbijanij).

⁽⁸⁰⁾ Sodba v zadevi Djurgården (C-263/08, točka 47).

⁽⁸¹⁾ SEU je v obravnavani zadevi menilo, da zahteva, da mora imeti NVO 2 000 članov, ni v skladu s cilji Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje.

⁽⁸²⁾ Sodba v zadevi Djurgården (C-263/08, točka 47).

⁽⁸³⁾ Glej tudi točko 18 Priporočila Komisije 2013/396/EU o kolektivnih pravnih sredstvih, v katerem je priporočen drugačen mehanizem za priznanje procesnega upravičenja NVO iz drugih držav članic. Ta mehanizem temelji na pripoznanju priznanega upravičenja v državi članici, v kateri ima NVO sedež. To bi bilo ugodnejše od načela nediskriminacije, zlasti za NVO iz držav članic, kjer so pogoji za priznanje procesnega upravičenja manj strogi kot v drugih državah. Zato bi v zadevah, ki spadajo na področje uporabe Aarhuške konvencije in Priporočila, dodatna uporaba mehanizma vzajemnega priznavanja iz Priporočila še bolj olajšala izvajanje dejavnosti NVO.

2.3.5 Predhodna udeležba

Države članice ne smejo omejiti procesnega upravičenja za izpodbijanje odločitve javnega organa na člane zadevne javnosti, ki so sodelovali pri predhodnem upravnem postopku za sprejetje zadevne odločitve.

85. Nesodelovanje pri upravnem postopku za sprejetje odločitve je lahko težava pri vprašanju dopustnosti poznejšega pravnega izpodbijanja zadevne odločitve ⁽⁸⁴⁾. V sodni praksi SEU se poudarja vloga nacionalnih sodišč pri varstvu materialnih pravic, ki jih imajo posamezniki in združenja na podlagi prava EU, sočasno pa se poudarja, da imajo upravni in sodni postopki različne namene. Na primer odločitev javnega organa lahko povzroči morebitno kršitev pravice tožnika do varovanja njegovega zdravja, ki je neodvisna od njegovih procesnih pravic.
86. V zvezi s tem je SEU v sodbi Djurgården odločilo, da je v zvezi z odločbo, povezano z Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje, „postop[ek] okoljskega odločanja [...] drugač[en] in ima drugačen namen kot sodni revizijski postopek, saj se ta v tem primeru lahko uvede zoper odločbo, sprejeto na koncu tega postopka“ ⁽⁸⁵⁾. Zato „morajo člani zadevne javnosti [...] imeti možnost izpodbijanja odločbe, s katero je organ, ki je del sodne oblasti države članice, odločil o zahtevi za izdajo soglasja k posegu, ne glede na vlogo, ki so jo morda imeli, ko so sodelovali v postopku pred tem organom, ki je obravnaval vprašanje soglasja k posegu, in mu predložili svoja stališča“.

2.4 Zahteve za ukrepanje na podlagi pravil o okoljski odgovornosti

87. Namen Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti je med drugim spodbujati fizične in pravne osebe, naj pristojnim organom pomagajo obravnavati primere okoljske škode, ki so zajeti s pravili o okoljski odgovornosti ⁽⁸⁶⁾. Fizičnim ali pravnim osebam, ki jih prizadene taka škoda, imajo zadosten interes pri nastali škodi ali zatrjujejo kršitev pravice zaradi škode, omogoča, da pristojnemu nacionalnemu organu predložijo pripombe in zahteve za sprejetje potrebnih ukrepov. V Direktivi je predvideno, da se bo za nekatere NVO štelo, da imajo zadosten interes ali pravice, ki so lahko kršene, s tem pa imajo tudi pravico zahtevati ukrepanje. Pristojni organ mora sprejeti odločitev o zahtevi za ukrepanje ⁽⁸⁷⁾.
88. Opredelitev pravice do predložitve pripomb in zahtev za ukrepanje je zelo podobna besedilu člena 9(2) Aarhuške konvencije in povezanih določb Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje. Dejansko imajo tisti, ki imajo pravico do predložitve pripomb in zahtev za ukrepanje, tudi pravico do pravnega izpodbijanja postopkovne in vsebinske zakonitosti odločitve, dejanja ali opustitve pristojnega organa na podlagi predloženih pripomb in zahteve ⁽⁸⁸⁾.
89. Ker so si besedila podobna, tudi v zvezi s prednostnim statusom okoljskih NVO, se lahko sodna praksa SEU o procesnem upravičenju, opisana v oddelku C.2.3, upošteva tudi pri razlagi Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.

2.5 Druga vprašanja, kot so nacionalna izvedbena zakonodaja, splošni regulativni akti, načrti in programi ter odstopanja

2.5.1 Splošna podlaga za procesno upravičenje

Splošna podlaga za procesno upravičenje za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev držav članic na področjih, zajetih z okoljskim pravom EU, je določena z nacionalnim pravom, vendar jo je treba razlagati v skladu z zahtevami iz člena 9(3) Aarhuške konvencije, člena 19(1) PEU in člena 47 Listine o temeljnih pravicah.

⁽⁸⁴⁾ Glej tudi Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 195.

⁽⁸⁵⁾ Sodba v zadevi Djurgården (C-263/08, točka 38).

⁽⁸⁶⁾ Ta pravila vključujejo podrobne določbe o „sanacijskih ukrepih“ za okoljsko škodo, ki spadajo na področje uporabe Direktive; glej člen 7 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.

⁽⁸⁷⁾ Člen 12 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.

⁽⁸⁸⁾ Člen 13 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti.

90. V skladu s členom 19(1) PEU, s katerim je kodificirano ustaljeno načelo učinkovitega sodnega varstva⁽⁸⁹⁾, se zahteva, naj „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. Ob tem je v členu 47(1) Listine o temeljnih pravicah, ki je zavezujoča za države članice pri izvajanju prava EU, določeno, da ima „[v]sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, [...] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu“.
91. Kar zadeva posebno področje okolja, je v členu 9(3) Aarhuške konvencije določeno, da pogodbenice zagotovijo, da imajo člani javnosti, kadar izpolnjujejo morebitna merila po njihovem notranjem pravu, dostop do upravnih ali sodnih postopkov za izpodbijanje dejanj in opustitev oseb zasebnega prava in javnih organov, ki so v nasprotju z določbami njihovega notranjega prava, ki se nanašajo na okolje. Kot je bilo že navedeno, pojem „javnost“ vključuje tudi okoljske NVO.
92. Člen 9(3) je pomensko širši od člena 9(2) Aarhuške konvencije, saj je predvideni upravičenec procesnega upravičenja „javnost“, ki je glede na opredelitev v Aarhuški konvenciji širši pojem od pojma „zadevna javnost“. Člen 9(3) se nanaša tudi na dejanja in opustitve oseb zasebnega prava, medtem ko je člen 9(2) omejen na odločitve, dejanja in opustitve javnih organov⁽⁹⁰⁾. Vendar lahko pogodbenice v skladu s členom 9(3) same izbirajo med upravnim revizijskim postopkom in sodnim revizijskim postopkom. Poleg tega člen 9(3) ne vsebuje sklica na merila za dostop, kot je kršitev pravice ali zadosten interes, niti ni z njim določeno procesno upravičenje *de lege* za okoljske NVO.
93. Zato je SEU v sodbi LZ I pojasnilo, da člen 9(3) ne vsebuje nobene jasne in nedvoumne obveznosti, s katero bi se lahko neposredno urejal pravni položaj posameznikov, saj je odvisen od sprejetja nadaljnjih ukrepov v pogodbenicah⁽⁹¹⁾. SEU pa je ugotovilo tudi, da so določbe člena 9(3) sicer oblikovane na splošno, vendar so namenjene zagotoviti učinkovitega varstva okolja⁽⁹²⁾, ter da „ni mogoče [...] upoštevati razlage določb člena 9(3) Aarhuške konvencije, ki bi praktično onemogočila ali pretirano otežila izvajanje pravic, ki jih daje pravo Unije“⁽⁹³⁾.
94. Aarhuška konvencija je na podlagi člena 216(2) PDEU del pravnega reda EU⁽⁹⁴⁾. Med zahtevami pravnega reda EU, ki so za države članice zavezujoče pri izvajanju člena 9(3) Konvencije, sta enotna uporaba in razlaga prava EU. Ključni mehanizem za zagotovitev tega je možnost – občasno pa tudi obveznost – nacionalnih sodišč, da vprašanja o veljavnosti ali razlagi posebnih zahtev prava EU na podlagi člena 267 PDEU predložijo v odločanje SEU. Za to je potreben dostop do nacionalnih sodišč.
95. Glede na vse te premisleke morajo države članice zagotoviti procesno upravičenje ter tako zagotoviti dostop do učinkovitega pravnega sredstva za varstvo procesnih in materialnih pravic, ki jih daje okoljsko pravo EU, tudi če zadevna okoljska zakonodaja EU ne vsebuje posebnih določb v zvezi s tem.

2.5.2 *Procesno upravičenje za varstvo procesnih pravic na podlagi okoljskega prava EU*

Posameznikom in okoljskim NVO je treba zagotoviti procesno upravičenje, da se zagotovi spoštovanje okoljskih postopkovnih določb EU, kot so tiste, s katerimi so določeni postopki odločanja, ki vključujejo udeležbo javnosti, na primer postopki v zvezi z načrti in programi.

96. Procesne pravice so zlasti pomembne v primeru načrtov in programov. V skladu s številnimi akti okoljske zakonodaje EU je treba sprejeti načrte in programe, da se zagotovi doseganje načrtovanih okoljskih ciljev. Ti

⁽⁸⁹⁾ Glej na primer sodbo v zadevi Unibet (C-432/05, točka 37).

⁽⁹⁰⁾ Za področje uporabe tega obvestila glej oddelek A.

⁽⁹¹⁾ Sodba v zadevi LZ I (C-240/09, točka 45).

⁽⁹²⁾ Sodba v zadevi LZ I (C-240/09, točka 46).

⁽⁹³⁾ Sodba v zadevi LZ I (C-240/09, točka 49).

⁽⁹⁴⁾ Sodba v zadevi LZ II (C-243/15, točka 45).

dokumenti se lahko uporabljajo kot sredstvo za upravljanje posredovanj v nekem obdobju (npr. načrti upravljanja povodja)⁽⁹⁵⁾ ali določitev ukrepov za spopadanje s posebnimi težavami (npr. načrti za kakovost zraka za zmanjšanje čezmernih stopenj onesnaženosti zraka)⁽⁹⁶⁾. V okoljski zakonodaji EU se zahteva sprejetje nekaterih vrst načrtov in programov, z njo pa se določajo tudi zahteve za okoljsko presojo načrtov in programov (npr. načrtov rabe tal), ki lahko pomembno vplivajo na okolje⁽⁹⁷⁾.

97. V večini zadevne zakonodaje je za postopek odločanja predvidena faza obveznega javnega posvetovanja. V zvezi s tem se s členom 7 Aarhuške konvencije zahteva izvedba javnega posvetovanja za načrte in programe, ki spadajo na širše področje uporabe Konvencije. Na podlagi tega je lahko javno posvetovanje potrebno tudi za načrte in programe, ki se nanašajo na okolje in so v skladu s pravom EU obvezni, vendar zanje niso bile določene nobene izrecne določbe o udeležbi javnosti.
98. Procesno upravičenje za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev javnih organov v zvezi z načrti in programi, zajetimi s členom 7 Konvencije, se lahko opredeli ob upoštevanju sodne prakse SEU v zvezi z udeležbo javnosti. Ob uporabi utemeljitve v sodbi Kraaijeveld⁽⁹⁸⁾ (ki se je nanašala na projekt, ne na načrt ali program) velja, da lahko osebe s pravico do udeležbe upravičeno zahtevajo, naj sodišče presodi, ali se je zahtevani način ravnanja pri postopku odločanja o načrtu ali programu spoštoval.
99. Sodna praksa SEU kaže, da procesno upravičenje ni pomembno zgolj za odločitve, dejanja ali opustitve v zvezi s posameznimi načrti in programi, temveč tudi za nacionalno zakonodajo in splošne regulativne akte, s katerimi se določajo postopkovne zahteve za take načrte in programe. SEU je v sodbi Terre Wallonie in Inter-Environnement Wallonie⁽⁹⁹⁾ odločilo, da je treba za akcijski program, ki se zahteva v skladu z Direktivo 91/676/EGS o nitratih, načeloma opraviti tudi strateško presojo vplivov na okolje (ki vključuje javno posvetovanje) v skladu z Direktivo 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje. Na podlagi tega je nacionalno sodišče dele nacionalnega odloka o določitvi akcijskega programa za nitrate razglasilo za nične, saj strateška presoja vplivov na okolje ni bila opravljena. SEU je v poznejši sodbi Inter-Environnement Wallonie potrdilo ustreznost razglasitve ničnosti v teh okoliščinah⁽¹⁰⁰⁾.
100. Jasno je, da lahko procesno upravičenje koristi posameznikom in okoljskim NVO pri varovanju procesnih pravic. Razlog za to je dejstvo, da so tako posamezniki kot tudi okoljske NVO upravičeni do uresničevanja takih pravic.

2.5.3 Procesno upravičenje za varstvo materialnih pravic

Države članice morajo zagotoviti procesno upravičenje za izpodbijanje zelo širokih kategorij odločitev, dejanj in opustitev ter tako zagotoviti, da se lahko uveljavlja širok nabor materialnih pravic.

101. Iz sodne prakse SEU je jasno razvidno, da je treba posameznikom in okoljskim NVO zagotoviti procesno upravičenje za varovanje zdravja ljudi na podlagi okoljske zakonodaje EU, lastninskih pravic, zajetih s cilji okoljske zakonodaje EU, v primeru okoljskih NVO pa tudi za varstvo okolja na podlagi zahtev okoljske zakonodaje EU.
102. Zaradi uporabe „načela kršene pravice“ (tj. načela, ki ga upoštevajo nekatere države članice in po katerem mora posameznik sodišču dokazati, da mu je bila kršena pravica, ki jo uživa) so se pojavili izzivi, ker varstvo okolja običajno koristi splošnemu javnemu interesu in praviloma ni izrecno namenjeno temu, da bi se podelile pravice posamezniku. Zdi se, da alternativni pristop, pri katerem je treba dokazati zadosten interes, povzroča manj izzivov, vendar je treba zanj smiselno uporabiti iste premisleke, kot so opisani za načelo kršene pravice.
103. SEU je potrdilo, da države članice same določijo, kaj pomeni kršitev pravice⁽¹⁰¹⁾. Pojasnilo pa je tudi, da besedilo člena 11(3) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in drugega odstavka člena 9(2) Aarhuške konvencije pomeni, da to diskrecijsko pravico omejuje potreba po upoštevanju cilja, da se zadevni javnosti zagotovi širok

⁽⁹⁵⁾ Glej člen 13 okvirne direktive o vodah (2000/60/ES).

⁽⁹⁶⁾ Glej člen 23 Direktive 2008/50/ES o kakovosti zraka.

⁽⁹⁷⁾ Glej člen 4 Direktive 2001/42/ES o strateški presoji vplivov na okolje.

⁽⁹⁸⁾ Sodba v zadevi Kraaijeveld (C-72/95, točka 56).

⁽⁹⁹⁾ Sodba v združenih zadevah Terre Wallonie in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09).

⁽¹⁰⁰⁾ Sodba v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-41/11, točka 46).

⁽¹⁰¹⁾ Sodba v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, točka 44).

dostop do pravnega varstva ⁽¹⁰²⁾. Poleg tega se z diskrecijsko pravico držav članic glede tega, kaj pomeni kršitev pravice, ne sme čezmerno otežiti varstvo pravic, ki jih daje pravo EU. Zato se procesno upravičenje članov javnosti, ki jih zadevajo odločitve, dejanja ali opustitve, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člena 9(2) Aarhuške konvencije, ne sme razlagati ozko ⁽¹⁰³⁾.

104. SEU je te pravice potrdilo v okviru naslednjih odločitev, dejanj in opustitev javnih organov: opustitev izdelave načrta za kakovost zraka, ki se zahteva na podlagi zakona in ki ga javni organ ni izvedel ⁽¹⁰⁴⁾, sprejeti programi za zmanjšanje nacionalnih emisij ⁽¹⁰⁵⁾ in odobritev odstopanja na podlagi zakonodaje o naravi ⁽¹⁰⁶⁾. V sodni praksi se torej poudarja, da morajo države članice in nacionalna sodišča zagotoviti procesno upravičenje za izpodbijanje zelo širokih kategorij odločitev, dejanj in opustitev na podlagi širokega nabora materialnih pravic.

2.5.4 Merila, ki jih morajo posamezniki in NVO izpolniti za pridobitev procesnega upravičenja

Države članice lahko sprejmejo merila, ki jih morajo posamezniki in NVO izpolnjevati, da pridobijo procesno upravičenje, vendar ta merila ne smejo onemogočati ali čezmerno oteževati uveljavljanja materialnih in procesnih pravic, ki jih daje pravo EU.

105. Pogodbenice imajo na podlagi besedila člena 9(3) Aarhuške konvencije („kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu“) določeno stopnjo proste presoje pri določanju meril za procesno upravičenje.
106. Državam članicam ni treba zagotoviti procesnega upravičenja vsakemu članu javnosti (*actio popularis*) ali vsaki NVO. Vendar morajo biti glede na Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije vsa taka merila skladna s cilji Konvencije glede zagotavljanja dostopa do pravnega varstva ⁽¹⁰⁷⁾. Pogodbenice ne smejo uporabiti besedila „kadar izpolnjujejo morebitna merila po njenem notranjem pravu“ kot izgovor za uvedbo ali ohranjanje meril, ki so tako stroga, da se vsem ali skoraj vsem okoljskim organizacijam dejansko prepreči izpodbijanje dejanj ali opustitev, ki so v nasprotju z nacionalnim pravom v zvezi z okoljem ⁽¹⁰⁸⁾. Poleg tega države članice v skladu z načelom učinkovitosti ne smejo sprejeti meril, ki onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanje pravic, ki jih daje pravo EU.
107. Merila, ki jih določijo države članice in so ustrezna v okviru člena 9(2) Aarhuške konvencije, bodo ustrezna tudi v okviru člena 9(3). Vendar v nasprotju s členom 9(2) procesno upravičenje *de lege* za okoljske NVO v členu 9(3) ni izrecno določeno. Iz tega izhaja vprašanje, ali lahko države članice upravičeno uporabijo načelo kršene pravice, ne da bi kakor koli upoštevale dejstvo, da NVO ne bo mogla dokazati kršitve enako kot posameznik. V zvezi s tem morajo države članice, ki uporabljajo načelo kršene pravice, glede na vlogo okoljskih NVO pri varstvu splošnih okoljskih interesov, kot sta kakovost zraka in biotska raznovrstnost, to načelo uporabljati tako, da se zagotovi, da imajo okoljske NVO procesno upravičenje za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev, ki se nanašajo na to vlogo.

3. OBSEG SODNE REVIZIJE

3.1 Uvod

Obseg sodne revizije določa, kako nacionalni sodniki presojajo zakonitost izpodbijanih odločitev, dejanj in opustitev. Vključuje dva vidika. Prvi se nanaša na morebitne razloge za sodno revizijo, tj. področja prava in pravne utemeljitve, ki jih je mogoče navesti. Drugi se nanaša na intenzivnost pregleda (ali standard revizije).

⁽¹⁰²⁾ Sodbi v zadevah Gruber (C-570/13, točka 39) in Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, točka 44).

⁽¹⁰³⁾ Sodba v zadevi Gruber (C-570/13, točka 40).

⁽¹⁰⁴⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07).

⁽¹⁰⁵⁾ Sodba v združenih zadevah Stichting Natuur en Milieu (od C-165 do C-167/09).

⁽¹⁰⁶⁾ Sodba v zadevi LZ I (C-240/09).

⁽¹⁰⁷⁾ Glej Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Glej Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 198.

108. Obseg sodne revizije je ključni element učinkovitega sistema sodne revizije, saj določa, kako nacionalni sodniki presojujejo zakonitost izpodbijanih odločitev, dejanj in opustitev. Vključuje dva glavna vidika. Prvi se nanaša na področja prava in pravne utemeljitve, ki jih je mogoče navesti pri pravnem izpodbijanju, zlasti v zvezi s tem, ali je tožnik upravičen do tega, da se pri predstavitvi argumentov sklicuje na vse ustrezne določbe okoljskega prava EU. To se obravnava v oddelku C.3.2. Drugi vidik se nanaša na intenzivnost pregleda, ki ga opravijo sodniki pri presoji zakonitosti, in se obravnava v oddelku C.3.3.
109. Številne direktive EU, v katerih je dostop do pravnega varstva izrecno določen, vsebujejo določbe, pomembne za obseg sodne revizije ⁽¹⁰⁹⁾. Vendar v večini sekundarne okoljske zakonodaje takih določb ni, zato se je treba tako kot pri procesnem upravičenju tudi za razumevanje ustreznega obsega sklicevati na sodno prakso SEU.

3.2 Morebitni razlogi za sodno revizijo

110. Ta vidik je zlasti pomemben v jurisdikcijah, kjer se procesno upravičenje prizna samo na podlagi kršitve pravic tožnika. V njih so morebitni razlogi za sodno revizijo pogosto tradicionalno omejeni na pravne določbe, v skladu s katerimi se podelijo posamezne pravice, ki so podlaga za zadevno procesno upravičenje. Ta vidik je pomemben tudi za omejitve, namenjene omejevanju tožnikov na utemeljitve, ki so jih navedli v predhodnem upravnem postopku (prekluzija), ali preprečevanju tožnikom, da bi sodne postopke zlorabljali s predložitvijo nepomembnih pravnih vlog.

3.2.1 Posebne dejavnosti, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti

111. Ta kategorija je zajeta s členom 9(2) Aarhuške konvencije. Kot je navedeno zgoraj, je člen 9(2) namenjen zagotavljanju dostopa do pravnega varstva v zvezi z odločitvami, dejanji ali opustitvami za posebne dejavnosti, za katere veljajo zahteve za udeležbo javnosti iz člena 6 Konvencije.
112. Kot je tudi navedeno, lahko države članice v skladu s členom 9(2) omejijo procesno upravičenje z zahtevo, da morajo tožniki, ki so posamezniki, dokazati kršitev pravice ali zadosten interes. Kar zadeva morebitne razloge za sodno revizijo, se zato lahko tožbe posameznikov in tožbe okoljskih NVO obravnavajo različno. To je pomembno zlasti za odločitve, dejanja in opustitve, ki se nanašajo na Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktivo 2010/75/EU o industrijskih emisijah, ki sta glavna akta sekundarne zakonodaje EU, s katerima se uveljavlja člen 9(2). Vendar je SEU v sodbi LZ II ⁽¹¹⁰⁾ potrdilo, da je področje uporabe člena 6 Aarhuške konvencije, s tem pa tudi člena 9(2) širše od področja uporabe teh direktiv EU.

3.2.1.1 Posamezniki

Če država članica določi, da je kršitev posamezne pravice pogoj za dopustnost pravnih izpodbijanj, ki jih vložijo posamezniki, lahko določi tudi, da je kršitev posamezne pravice tožnika potrebna za to, da nacionalno sodišče upravno odločbo razglasi za nično.

113. SEU je v sodbi Komisija/Nemčija odločilo, da kadar država članica v skladu z določbami o dostopu do pravnega varstva iz Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah procesno upravičenje posameznikov omeji na primere kršitev pravic, lahko „določi tudi, da mora tožeča stranka za sodno odpravo upravne odločbe zatrjevati kršitev subjektivne pravice“ ⁽¹¹¹⁾. Ta razlaga se lahko uporablja v zvezi z drugimi izpodbijanimi odločitvami, dejanji in opustitvami, zajetimi s členom 9(2) Aarhuške konvencije.
114. To pomeni, da lahko nacionalno sodišče na podlagi ureditve, po kateri se zahteva kršitev pravice, pri tožbah, ki jih vložijo posamezniki, proučitev omeji na določbe, v skladu s katerimi je posameznik upravičen do pravnega izpodbijanja.

⁽¹⁰⁹⁾ Člen 6(2) Direktive 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju; člen 13 Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti; člen 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah; člen 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU). Glej tudi uvodno izjavo 27 Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij, ki vsebuje poseben sklic na sodno prakso SEU v zvezi z dostopom do pravnega varstva.

⁽¹¹⁰⁾ Sodba v zadevi LZ II (C-243/15).

⁽¹¹¹⁾ Sodba v zadevi Komisija/Nemčija (C-137/14, točka 32).

3.2.1.2 Priznane okoljske NVO

Za priznane okoljske NVO ne veljajo omejitve glede pravne podlage, ki jo lahko navedejo za pravna izpodbijanja, ki spadajo na področje uporabe člena 9(2) Aarhuške konvencije, ampak se lahko sklicujejo na vse določbe okoljskega prava EU.

115. Omejitev pravne podlage tožbe, opisana v oddelku C.3.2.1.1, se ne uporablja za okoljske NVO, ki izpolnjujejo merila iz nacionalnega prava za pridobitev procesnega upravičenja *de lege*.
116. SEU je v sodbi Trianel pojasnilo, da se lahko te NVO sklicujejo na vse določbe okoljskega prava EU, ki imajo neposreden učinek, in nacionalno pravo, s katerim se izvaja pravo EU. Navedlo je, da če „nacionalni zakonodajalec [...] pravice, na kršitev katerih se lahko sklicuje posameznik v okviru pravnega sredstva [...], omeji samo na subjektivne javne pravice, taka omejitev ne more veljati za združenja za varstvo okolja, ne da bi se kršili cilji iz člena 10a, tretji pododstavek, zadnji stavek, Direktive 85/337“⁽¹¹²⁾.
117. To pomeni, da ima okoljska NVO, ki je začela postopek na podlagi procesnega upravičenja *de lege*, pravico, da se sklicuje na vse določbe okoljskega prava EU, ki so bile po njenem mnenju kršene.

3.2.2 Vsebina, ki spada v okvir člena 9(3) Aarhuške konvencije

Razlogi, ki jih je treba proučiti pri sodnih revizijah, za katere velja člen 9(3) Aarhuške konvencije, bi morali zajemati vsaj določbe zakona, ki so podlaga za procesno upravičenje tožnika.

118. S členom 9(3) Aarhuške konvencije je določeno procesno upravičenje za izpodbijanje dejanj in opustitev, ki niso zajeti s členom 9(1) ali (2) Aarhuške konvencije.

3.2.2.1 Posamezniki

119. V skladu s členom 9(3) Aarhuške konvencije imajo člani javnosti dostop do sodnih postopkov, če izpolnjujejo merila iz nacionalnega prava. Zato lahko države članice v okviru pristopa, s katerim se zahteva kršitev pravic, obseg sodne revizije omejijo na pravno podlago tožbe v zvezi s pravicami, ki so bile po trditvah tožnika kršene.

3.2.2.2 Okoljske NVO

120. Okoljske NVO nimajo procesnega upravičenja *de lege*, so pa upravičene vsaj do sodne revizije v zvezi s tistimi pravnimi določbami, s katerimi so določeni pravice in interesi, na podlagi katerih je mogoče vložiti tožbo. Kot je razvidno iz oddelkov C.1 in 2 ter zlasti sodbe SEU v zadevi LZ II, imajo okoljske NVO široko pravico do varstva okolja in uveljavljanja okoljskih obveznosti pri nacionalnih sodiščih.

3.2.3 Prekluzija in druge omejitve

Obseg revizije, ki jo opravi nacionalno sodišče, se ne sme omejiti na ugovore, ki so že bili podani v roku, določenem v upravnem postopku. Lahko pa sodišča kot nedopustne opredelijo argumente, ki pomenijo zlorabo postopka ali so podani v slabi veri.

121. SEU je v sodbi Komisija/Nemčija odločilo, da ni mogoče omejiti „obseg[a] sodnega preizkusa na ugovore, ki so že bili pravočasno podani v upravnem postopku, v katerem je bila sprejeta odločba“. SEU je stališče utemeljilo tako, da je opozorilo na obveznost zagotoviti popolno revizijo vsebinske in postopkovne zakonitosti izpodbijane odločbe⁽¹¹³⁾. Ta sodba je pomembna za odločitve, dejanja in opustitve, zajete s členom 11 Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in členom 25 Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, ter odločitve, dejanja in opustitve, za katere velja člen 9(2) Aarhuške konvencije. Velja tudi za dejanja in opustitve, za katere velja člen 9(3) Konvencije, saj pravna izpodbijanja teh dejanj in opustitev prav tako zajemajo vsebinsko in postopkovno zakonitost (glej oddelek C.3.3.3).

⁽¹¹²⁾ Sodba v zadevi Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, točka 45).

⁽¹¹³⁾ Sodba v zadevi Komisija/Nemčija (C-137/14, točka 80).

122. Čeprav prekluzija ni dovoljena, je SEU navedlo, da lahko nacionalni zakonodajalec „kljub temu določi posebna postopkovna pravila, kot na primer določitev nedopustnosti argumenta, ki pomeni zlorabo postopka ali ki je podan v slabi veri, s katerimi se vzpostavlja primeren sistem za zagotovitev učinkovitosti sodnega postopka“ ⁽¹¹⁴⁾. V zvezi s tem morajo države članice same določiti predpise, ki so v skladu s splošno zahtevo po zagotovitvi sodne revizije vsebinske in postopkovne zakonitosti odločitev, dejanj in opustitev.

3.3 Intenzivnost pregleda/standard revizije

Države članice morajo v skladu s členom 9(2) in (3) Aarhuške konvencije zagotoviti učinkovit revizijski postopek pred sodiščem v zvezi z vsebinsko in postopkovno zakonitostjo odločitev, dejanj in opustitev, ki spadajo na področje uporabe teh določb, tudi če sekundarna zakonodaja EU ne vsebuje izrecnega sklica na standard revizije, ki zajema oba vidika zakonitosti.

Po potrebi mora revizija vključevati zakonitost zakonodaje in regulativnih aktov, če se z njimi zmanjšujejo ali kršijo procesne in materialne pravice.

123. Intenzivnost pregleda ali standard revizije določa, kako temeljito mora nacionalno sodišče presoditi zakonitost zadevne odločitve, dejanja ali opustitve. Države članice uporabljajo zelo različne pristope. Ti lahko segajo od poudarka na postopkovnih vprašanjih do celovite revizije izpodbijanih odločitev, dejanj ali opustitev, pri čemer lahko sodniki ugotovitve upravnega organa nadomestijo s svojimi ugotovitvami.
124. Intenzivnost pregleda ali standard revizije ni podrobno določen niti v Aarhuški konvenciji niti v sekundarni zakonodaji EU. Vendar je iz sodne prakse SEU nekoliko bolj jasno, katere minimalne zahteve je treba izpolnjevati, da se šteje, da je sodna revizija učinkovita.

3.3.1 Zahteve za informacije o okolju

Države članice morajo zagotoviti učinkovit revizijski postopek pred sodiščem v zvezi s pravico do zahtevanja informacij o okolju, ki zajema ustrezna načela in pravila prava EU. Le-ta vključujejo posebne pogoje, ki jih mora javni organ izpolnjevati v skladu z zavezujočimi določbami EU o dostopu do informacij o okolju.

125. Pravna izpodbijanja odločitev v zvezi z zahtevami za informacije o okolju spadajo na področje uporabe člena 9(1) Aarhuške konvencije. Direktiva 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju vsebuje določbe o dostopu do pravnega varstva ⁽¹¹⁵⁾, v katerih so izražene zahteve iz člena 9(1). V skladu z njimi morajo države članice zagotoviti, da ima vsaka oseba, ki zahteva informacije na podlagi Direktive, dostop do revizijskega postopka pred sodiščem ali drugim neodvisnim in nepristranskim organom, ustanovljenim z zakonom, ki ponovno pregleda dejanja ali opustitve zadevnega javnega organa in katerega odločitve lahko postanejo dokončne. Vendar z njimi ni določen obseg revizijskega postopka pred sodiščem, ki se zahteva v skladu z Direktivo.
126. SEU je v zadevi East Sussex odločalo o obsegu revizije, ki se zahteva v skladu z Direktivo 2003/4/ES o dostopu do informacij o okolju. Pri tem je navedlo: „Ker določitve tega obsega v pravu Unije ni, spada to pod pravni red držav članic brez poseganja v spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti“ ⁽¹¹⁶⁾. V zvezi z določbami direktive o dostopu do pravnega varstva je SEU pojasnilo, da mora učinkovita revizija izpolniti cilj zagotovitve splošnega sistema za zagotovitev, da ima vsaka fizična in pravna oseba države članice pravico do dostopa do informacij o okolju, ki jih hranijo javni organi ali se hranijo zanje, ne da bi morala izkazati interes ⁽¹¹⁷⁾. SEU je v zadevi East Sussex v zvezi z izpodbijano upravno odločbo, v skladu s katero se proslcem zaračuna določen znesek za odgovor na zahteve za informacije, odločilo, da mora nacionalno sodišče proučiti vsaj, ali sta ustrezna pogoja iz Direktive izpolnjena ⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Sodba v zadevi Komisija/Nemčija (C-137/14, točka 81).

⁽¹¹⁵⁾ Člen 6(2).

⁽¹¹⁶⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 53).

⁽¹¹⁷⁾ Sodba v zadevi Fish Legal in Shirley (C-279/12, točka 36).

⁽¹¹⁸⁾ Določena sta v členu 5(2).

3.3.2 **Druga vprašanja, kot so posebne dejavnosti, pri katerih se zahteva udeležba javnosti, okoljska odgovornost, načrti in programi, odstopanja ter nacionalna izvedbena zakonodaja in regulativni akti**

Sodna praksa SEU zagotavlja smernice za izvajanje pregleda odločitev, dejanj in opustitev na podlagi okoljske zakonodaje EU.

3.3.2.1 *Potreba po pregledu postopkovne in vsebinske zakonitosti*

127. Sodni revizijski postopek, določen na podlagi člena 9(2) Aarhuške konvencije in sekundarne zakonodaje EU za prenos Konvencije, je potreben za presojo vsebinske in postopkovne zakonitosti izpodbijanih odločitev, dejanj in opustitev. Vendar obseg revizije vsebinske in postopkovne zakonitosti, ki jo je treba opraviti, ni določen niti v Aarhuški konvenciji niti v sekundarni zakonodaji EU.
128. Podobno tudi člen 9(3) Aarhuške konvencije ne vsebuje izrecne obveznosti za vzpostavitev sistema revizije, v okviru katerega se presodi vsebinska in postopkovna zakonitost dejanja ali opustitve. V okviru sekundarne zakonodaje EU je zdaj to izrecno določeno samo v Direktivi 2004/35/ES o okoljski odgovornosti. Ne glede na to sodna praksa SEU, zlasti sodbi East Sussex in Janecek, kaže, da se načelo EU o učinkoviti sodni reviziji, ki zajema vsebinsko in postopkovno zakonitost, uporablja za dejanja in opustitve, za katere velja člen 9(3) Aarhuške konvencije. V nasprotnem primeru ne bi bilo mogoče zagotoviti, da nacionalna sodišča ustrezno varujejo cilje okoljskega prava EU in pravice, ki jih daje. V skladu z Navodili za izvajanje Aarhuške konvencije je standard revizije, ki ga je treba uporabiti v zvezi s členom 9(3), enak standardu, ki ga je treba uporabiti v zvezi s členom 9(2) Konvencije, kar pomeni, da mora nacionalno sodišče proučiti vsebinsko in postopkovno zakonitost ⁽¹¹⁹⁾.
129. Sodna praksa SEU jasno kaže, da revizija, omejena na postopkovno zakonitost, ne bi bila v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz člena 9(2) in povezane sekundarne zakonodaje EU. SEU je v sodbi Komisija/Nemčija odločilo, da „cilj, ki ga uresničujeta tudi člen 11 Direktive 2011/92 in člen 25 Direktive 2010/75, ni le posameznikom zagotoviti čim širši dostop do sodišč, ampak tudi omogočiti, da se s tem preizkusom opravi celovit preizkus materialne ali postopkovne zakonitosti“ ⁽¹²⁰⁾.
130. V bolj splošnem smislu je SEU v sodbi East Sussex ⁽¹²¹⁾ odločilo, da je sistem sodne revizije usklajen z načelom učinkovitosti, če „sodišču, ki mu je predložena ničnostna tožba zoper tako odločbo, omogoča, da pri nadzoru zakonitosti te odločitve dejansko uporablja upoštevana načela in pravila prava Unije“.
131. Na podlagi sodbe East Sussex je mogoče sklepati, da tudi če standard revizije v pravu EU ni določen, je treba revizijo opraviti tako, da se učinkovito podprejo pravice in zagotovi doseganje ciljev ustrezne zakonodaje EU.

3.3.2.2 *Postopkovna zakonitost*

132. V skladu z Navodili za izvajanje Aarhuške konvencije postopkovna nezakonitost nastane, kadar javni organ krši postopke, določene z zakonom ⁽¹²²⁾.
133. Postopkovne pomanjkljivosti, zaradi katerih so lahko odločitev, dejanje ali opustitev nezakoniti, se lahko nanašajo na (1) pristojnost organa za zadevno odločanje ali dejanje, (2) obvezen postopek, določen za postopek odločanja (npr. javno posvetovanje ali izvedba presoje vplivov na okolje), ali (3) obliko odločitve, dejanja ali opustitve.
134. Medtem ko pristojnost iz točke (1) in obliko iz točke (3) praviloma določijo države članice v skladu s procesno avtonomijo, je verjetneje, da se obvezni postopki iz točke (2) določijo s pravom EU, pri čemer so v Aarhuški konvenciji in povezani sekundarni zakonodaji EU določene zahteve za obvezno udeležbo javnosti. Na primer v Direktivi 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje so določene formalne zahteve za javno posvetovanje, ki jih mora javni organ izpolniti pri izvajanju presoje vplivov na okolje. Izpolnitev teh zahtev je ključna za zagotovitev učinkovite udeležbe javnosti pri postopku odločanja. Zato mora biti nacionalno sodišče ob uporabi pristopa,

⁽¹¹⁹⁾ Navodila za izvajanje Aarhuške konvencije, str. 199.

⁽¹²⁰⁾ Sodba v zadevi Komisija/Nemčija (C-137/14, točka 80).

⁽¹²¹⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 58).

⁽¹²²⁾ Glej stran 196.

navedenega zgoraj, pristojno za proučitev skladnosti s temi formalnimi zahtevami in odločanje o ustreznih popravnihi ukrepih v primeru pomanjkljivosti pri postopku. Javni organ nima diskrecijske pravice glede obveznih formalnih zahtev.

135. Pregled postopkovne zakonitosti se lahko nanaša na možnost legalizacije nezakonitih ukrepov osebe zasebnega prava ali javnega organa. SEU je priznalo možnost legalizacije, vendar je za njeno uporabo določilo nekatere pogoje ⁽¹²³⁾. SEU je v zadevi Križan v zvezi s postopkom izdaje dovoljenja za odlagališče obravnavalo možnost odprave napake, ki jo je javni organ zagrešil (natančneje, zavrnitev zagotovitve nekaterih informacij med postopkom za odobritev gradnje odlagališča) v fazi upravne pritožbe zoper odločitev navedenega organa. SEU je potrdilo, da je odprava napake možna, če so v fazi pritožbe še na voljo vse potrebne možnosti in rešitve ⁽¹²⁴⁾. Po mnenju SEU mora o tem odločiti nacionalno sodišče ⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3 Vsebinska zakonitost

136. V skladu z Navodili za izvajanje Aarhuške konvencije vsebinska nezakonitost nastane, kadar je kršena vsebina zakona ⁽¹²⁶⁾.

(a) Dejansko stanje

137. Prvi vidik revizije vsebinske zakonitosti se nanaša na dejansko stanje. Dejstva zbere upravni organ, pozneje se med postopkom javnega posvetovanja spremenijo, dejansko stanje pa tvori osnovo, na podlagi katere se pristojni organ odloči, ali bo sprejel neko odločitev oziroma ukrepal, ter o vsebini in utemeljitvi odločitve oziroma ukrepa. Kadar je dejansko stanje nepopolno ali nepravilno ugotovljeno ali se dejstva napačno razlagajo, to neposredno vpliva na kakovost sprejete upravne odločitve in lahko ogrozi cilje okoljskega prava EU.

138. SEU je v sodbi East Sussex potrdilo, da se podrobna postopkovna pravila, s katerimi se urejajo ukrepi za varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo EU, določijo v pravnem redu vsake države članice, če pravila EU o tem ne obstajajo. V okviru tega se uveljavljanje pravic, ki jih daje pravo EU, ne sme praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti (načelo učinkovitosti) ⁽¹²⁷⁾.

139. Nacionalnim sodiščem načeloma ni treba zbirati informacij ali preiskovati dejstev. Vendar je treba za zagotovitev učinkovite revizije zadevnih odločitev, dejanj ali opustitev pri proučitvi dejstev uporabiti minimalni standard, da se zagotovi, da lahko tožnik učinkovito uveljavlja pravico do zahtevanja revizije tudi, kar zadeva proučitev dejstev. Če nacionalno sodišče nikakor ne bi moglo pregledati dejstev, na podlagi katerih je upravni organ sprejel odločitev, bi to lahko tožniku od samega začetka preprečilo, da bi učinkovito predstavil morebitno upravičen zahtevek.

(b) Ocena vsebine odločitve, dejanja ali opustitve

140. Nosilci upravnih odločitev imajo običajno široko diskrecijsko pravico, kadar na podlagi dejanskega stanja in veljavne zakonodaje oblikujejo sklepe. SEU priznava, da je lahko omejena revizija vsebine odločitve, dejanja ali opustitve v skladu s pravom EU. Kot je navedeno zgoraj, je SEU v sodbi East Sussex odločilo, da čeprav sodna revizija sama po sebi čezmerno ne otežuje uveljavljanja pravic, ki jih daje EU, mora vsaj omogočiti sodišču, ki obravnava zadevo, da dejansko uporabi ustrezna načela in pravila EU ⁽¹²⁸⁾.

141. To pomeni, da mora uporabljeni standard revizije zagotoviti varovanje ciljev in področja uporabe zadevnega prava EU. Poleg tega mora upoštevati stopnjo diskrecijske pravice nosilca odločanja pri presoji dejanskega stanja ter oblikovanju sklepov in ugotovitev na njegovi osnovi.

142. V sodni praksi SEU je pojasnjeno, kako bi morali nacionalni sodniki pregledovati diskrecijsko pravico javnih organov v več posebnih okvirih.

⁽¹²³⁾ SEU je v sodbi Komisija/Irska (C-215/06) v točki 57 navedlo: „Če pravo Skupnosti ne more preprečiti, da je z veljavnimi nacionalnimi pravili v nekaterih primerih dovoljeno legalizirati ravnanja in akte, s katerimi se kršijo ta pravila, mora za tako možnost veljati pogoj, da je zadevnim osebam onemogočeno, da bi obšle pravila Skupnosti ali jih ne bi uporabile, in da mora ta možnost ostati izjemna.“

⁽¹²⁴⁾ Sodba v zadevi Križan (C-416/10, točke 87–91).

⁽¹²⁵⁾ Sodba v zadevi Križan (C-416/10, točka 91).

⁽¹²⁶⁾ Glej stran 196.

⁽¹²⁷⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 52).

⁽¹²⁸⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 58).

143. V okviru Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje je SEU s sodbama Mellor in Gruber ⁽¹²⁹⁾ določilo, da lahko član zadevne javnosti na nacionalnem sodišču izpodbija odločitev uprave, da ne opravi presoje vplivov projekta na okolje. Zlasti mora učinkovita sodna revizija zajemati zakonitost razlogov za izpodbijano odločbo o preverjanju ⁽¹³⁰⁾. To vključuje vprašanje, ali bi lahko projekt pomembno vplival na okolje. Poleg tega je SEU v zvezi z isto direktivo v sodbi Komisija/Nemčija odločilo, da država članica ne more omejiti obsega sodne revizije na vprašanje, ali je bila odločitev, da se presoja vplivov na okolje ne opravi, veljavna. Ugotovilo je, da bi izključitev uporabe sodne revizije v primeru, ko so bile pri presoji vplivov na okolje storjene kršitve, celo hude kršitve, določbam direktive o udeležbi javnosti odvzela bistvo polnega učinka ⁽¹³¹⁾.
144. V okviru člena 6(3) Direktive 92/43/EGS o habitatih je SEU v sodbi Waddenzee ⁽¹³²⁾ odločilo, da lahko pristojni nacionalni organi dovolijo dejavnost na zavarovanem območju Natura 2000 le, če ob upoštevanju ugotovitev ustrezne presoje vplivov glede na cilje ohranjanja navedenega območja z znanstvenega stališča ni razumnega dvoma, da dejavnost ne bo škodljivo vplivala na celovitost območja. To pomeni, da mora nacionalni sodnik, ki pregleduje odločbo o odobritvi take dejavnosti, ugotoviti, ali znanstveni dokazi, na katere se sklicuje javni organ, ne puščajo razumnega dvoma.
145. Od nacionalnega sodnika se torej lahko zahteva, naj upošteva ustrezne znanstvene dokaze, na katerih praviloma temeljijo okoljski ukrepi. Ubeseditiv v sodbi Waddenzee kaže, da je preverjanje obstoja razumnega dvoma objektivno in da ga nacionalno sodišče ne sme obravnavati kot subjektivno preverjanje, ki je izključno v diskrecijski pravici javnega organa.
146. SEU je v okviru zahteve za izdelavo načrtov za kakovost zraka na podlagi zakonodaje o kakovosti zunanega zraka v sodbi Janecek ugotovilo, da „imajo države članice tako sicer diskrecijsko pravico, vendar člen 7(3) Direktive 96/62 vsebuje meje izvrševanja te diskrecijske pravice, ki jih je mogoče uveljavljati pred nacionalnimi sodišči (v tem smislu glej sodbo z dne 24. oktobra 1996 v zadevi Kraaijeveld in drugi, C-72/95, Recueil, str. I-5403, točka 59), ki se nanašajo na primernost ukrepov, ki morajo biti navedeni v načrtu ukrepanja, z namenom zmanjševanja nevarnosti preseganja in omejitvijo njegovega trajanja, ob upoštevanju ravnovesja, ki ga je treba zagotoviti med temi cilji in različnimi zadevnimi javnimi in zasebnimi interesi“ ⁽¹³³⁾. SEU v tej sodbi torej predvideva, da se mora pregled, ki ga izvede nacionalni sodnik, nanašati na primernost ukrepov ob upoštevanju ustreznih interesov v obravnavani zadevi. Podobno je SEU v okviru zahteve za države članice, naj izdelajo programe za zmanjšanje emisij posebnih onesnaževal v skladu z zgornjimi mejami takih emisij, določenimi z Direktivo (EU) 2016/2284 o nacionalnih zgornjih mejah emisij ⁽¹³⁴⁾, v sodbi Stichting Natuur en Milieu odločilo, da mora sodni pregled zajemati vprašanje, ali nacionalni programi vsebujejo ustrezne in usklajene politike in ukrepe, s katerimi je mogoče zmanjšati emisije na ravni v skladu z zgornjimi mejami emisij ⁽¹³⁵⁾.
147. V tem smislu je intenzivnost sodnega pregleda, ki jo je SEU pričakovalo v sodbah Janecek in Stichting Natuur en Milieu, pomembna za področje zakonodaje EU o vodah in odpadkih, na katerem zahteve za javne organe, naj izdelajo načrte in programe, prav tako izpolnjujejo ključno vlogo pri obravnavi okoljskih ciljev.
148. SEU je v sodbi Stichting Natuur en Milieu opozorilo, da za države članice velja splošna obveznost, da se vzdržijo sprejetja splošnih ali posebnih ukrepov, zaradi katerih bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, ki se zahteva v skladu z direktivo ⁽¹³⁶⁾. To je pomembno v primerih, kadar nacionalni sodnik obravnava trditev, da bo odločitev, katere namen je izvedba enega okoljskega predpisa EU, škodovala izvedbi drugega predpisa.
149. Zgoraj navedenim zadevam in zadevi East Sussex sta skupna pomen posebnosti posameznih aktov zakonodaje EU in pravilna razlaga prava EU v postopku odločanja. V številnih navedenih primerih sodne prakse so nacionalna sodišča vložila predlog za sprejetje predhodne odločbe, da bi preverila, ali je nosilec upravnih odločb uporabil

⁽¹²⁹⁾ Sodba v zadevi Gruber (C-570/13, točke 42–50).

⁽¹³⁰⁾ Sodba v zadevi Mellor (C-75/08, točka 59).

⁽¹³¹⁾ Sodbi v zadevah Komisija/Nemčija (C-137/14, točka 48) in in Altrip (C-72/12, točka 37).

⁽¹³²⁾ Sodba v zadevi Waddenzee (C-127/02, točka 59).

⁽¹³³⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točka 46).

⁽¹³⁴⁾ Prej Direktiva 2001/81/ES.

⁽¹³⁵⁾ Sodba v združenih zadevah Stichting Natuur en Milieu (od C-165 do C-167/09).

⁽¹³⁶⁾ Sodba v združenih zadevah Stichting Natuur en Milieu (od C-165 do C-167/09, točki 78 in 79).

pravilno razlago prava EU. V zvezi s tem je treba tudi opozoriti, da morajo nacionalna sodišča po uradni dolžnosti uporabiti ustrezno pravo EU, in sicer ne glede na to, na kaj se stranke v postopku sklicujejo, če morajo na podlagi nacionalnega prava upoštevati pravo, ki temelji na zavezujočih nacionalnih predpisih, na katerega se stranke niso sklicevale ⁽¹³⁷⁾.

150. Kadar se upoštevajo posebnosti okoljske zakonodaje EU, je pomembno tudi načelo sorazmernosti ⁽¹³⁸⁾.

(c) *Pregled nacionalne zakonodaje in regulativnih aktov*

151. Kot je navedeno v oddelku C.1.2, je okoljska zakonodaja EU za varovanje javnih interesov, vključno z udeležbo javnosti, deloma odvisna od nacionalne izvedbene zakonodaje in splošnih regulativnih aktov. Možnosti, da bodo zakonodaja in regulativni akti občasno sami pomanjkljivi in bolj omejevalni pri priznavanju pravic iz oddelka C.1, kakor je upravičeno glede na zadevno okoljsko zakonodajo EU, ni mogoče izključiti. Pomanjkljivosti nacionalne izvedbene zakonodaje in regulativnih aktov lahko privedejo do neenotne uporabe okoljskega prava EU, zato je SEU priznalo potrebo, da se v nekaterih okoliščinah določi njihova revizija.

152. Področje uporabe Aarhuške konvencije ne zajema zakonodajnih aktov ⁽¹³⁹⁾, medtem ko se Direktiva 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje ne uporablja za „projekte, katerih podrobnosti so sprejete s posebnim predpisom nacionalne zakonodaje“. Vendar je SEU v sodbah Boxus in Solvay potrdilo, da morajo biti nacionalna sodišča pripravljena pregledati nacionalne zakonodajne akte in tako zagotoviti, da izpolnjujejo vse pogoje, ki bi upravičevali njihovo izključitev iz zahtev za presajo vplivov na okolje. Ti zadevi sta se nanašali na nacionalno zakonodajo, s katero naj bi se neodvisno od običajnih upravnih postopkov določile zahteve v zvezi s posebnimi elementi letališke in železniške infrastrukture. SEU je menilo, da izjema za zakonodajne akte velja samo, kadar so izpolnjeni nekateri pogoji, ter da bi ustrezne določbe o dostopu do pravnega varstva iz Aarhuške konvencije in Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje izgubile ves učinek, če bi zgolj dejstvo, da je bil projekt sprejet z zakonodajnim aktom, onemogočilo revizijski postopek za izpodbijanje njegove vsebinske in postopkovne zakonitosti ⁽¹⁴⁰⁾. Zato morajo nacionalna sodišča pregledati, ali so izpolnjeni pogoji za izključitev ⁽¹⁴¹⁾.

153. SEU je v sodbi Inter-Environnement Wallonie poudarilo, da je pomembno, da nacionalna sodišča pregledajo zakonodajne akte in tako zagotovijo izpolnjevanje zahtev okoljskega prava EU v zvezi z načrti in programi ⁽¹⁴²⁾. SEU se je v sodbi Stadt Wiener Neustadt sklicevalo na vlogo nacionalnega sodišča pri ugotavljanju, ali je nacionalna zakonodaja skladna z Direktivo 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje, kar zadeva legalizacijo nezakonitih ukrepov ⁽¹⁴³⁾. V navedeni zadevi je odločilo, da pravo EU nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero je treba šteti, da je bila predhodna presoja vplivov na okolje opravljena za nekatere projekte, ki dejansko niso bili predmet take presoje. Ugotovilo je, da bi lahko taka zakonodaja zmanjšala možnost pridobitve učinkovitega pravnega sredstva pod razumnimi pogoji ⁽¹⁴⁴⁾.

(d) *Proučitev veljavnosti aktov, ki jih sprejmejo institucije in organi EU*

154. Na podlagi člena 267 PDEU lahko nacionalna sodišča SEU predložijo vprašanja o veljavnosti zakonodaje in aktov EU. Uporabo te možnosti ponazarja zadeva Standley, v kateri je SEU po prejemu vprašanj, ki jih je vložilo nacionalno sodišče, med drugim proučilo veljavnost Direktive 91/676/EGS o nitratih ob upoštevanju načela „plača

⁽¹³⁷⁾ Sodba v zadevi Kraaijeveld (C-72/95, točka 57).

⁽¹³⁸⁾ SEU je v združenih zadevah Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) ter Seitlinger in drugi (C-594/12) o pravilih o splošni hrambi metapodatkov o komunikaciji v točki 47 navedlo: „Kar zadeva sodni nadzor nad upoštevanjem teh pogojev, se lahko, ker gre za poseganje v temeljne pravice, izkaže, da je obseg polja proste presoje, ki ga ima zakonodajalec Unije, omejen glede na nekatere elemente, med katerimi so zlasti zadevno področje, narava zadevne pravice, zagotovljene z Listino, narava in teža poseganja ter cilj tega poseganja.“

⁽¹³⁹⁾ Razlog za to je dejstvo, da pojem „organ javne oblasti“ iz člena 2(2) Aarhuške konvencije ne vključuje organov ali institucij, kadar delujejo v sodni ali zakonodajni pristojnosti.

⁽¹⁴⁰⁾ Sodba v združenih zadevah Boxus (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, točka 53).

⁽¹⁴¹⁾ Sodba v združenih zadevah Boxus (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09).

⁽¹⁴²⁾ Sodba v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-41/11, točke 42–47).

⁽¹⁴³⁾ Sodba v zadevi Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, točka 38).

⁽¹⁴⁴⁾ Sodba v zadevi Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, točki 47 in 48).

povzročitelj obremenitve“, določenega v členu 191 PDEU ⁽¹⁴⁵⁾. Podobno je SEU v zadevi Safety Hi Tech pregledalo veljavnost Uredbe (ES) št. 3093/94 o ozonu [zdaj Uredba (ES) št. 2037/2000] ob upoštevanju določbe iz člena 191 PDEU, po kateri si mora okoljska politika EU prizadevati za visoko raven varstva okolja ⁽¹⁴⁶⁾. Zadeva Eco-Emballages SA, v okviru katere se je med drugim obravnavalo vprašanje veljavnosti direktive Komisije, sprejete na podlagi Direktive 94/62/ES o odpadni embalaži, kaže, kako je mogoče člen 267 PDEU uporabiti v zvezi s subsidiarnim aktom, sprejetim na ravni EU ⁽¹⁴⁷⁾.

4. UČINKOVITA PRAVNA SREDSTVA

4.1 Uvod

Za vsak organ države članice velja splošna zahteva, da mora odpraviti nezakonite posledice kršitve okoljskega prava EU. Poleg tega se morajo države članice vzdržati sprejetja ukrepov, zaradi katerih bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, določenega z okoljskim pravom EU. Države članice imajo diskrecijsko pravico v zvezi z učinkovitimi pravnimi sredstvi, ki pa morajo biti skladna z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.

155. Načeloma ne zadostuje, če se s sodno revizijo ugotovi, ali so bili neka odločitev, dejanje ali opustitev zakoniti. Kadar se ugotovi, da je javni organ ravnal v nasprotju s pravom EU, mora nacionalno sodišče tudi preučiti, katera pravna sredstva, občasno imenovana tudi razbremenitve, so učinkovita. SEU je iz načela sodelovanja v dobri veri, ki je zdaj določeno v členu 4(3) PEU, izpeljalo zahtevo, v skladu s katero mora vsak organ države članice odpraviti nezakonite posledice kršitve okoljskega prava EU ⁽¹⁴⁸⁾. Obveznost sodelovanja zahteva tudi, da se kršitve preprečijo, preden nastanejo, pri čemer se morajo države članice vzdržati sprejetja ukrepov, zaradi katerih bi bila lahko resno ogrožena uresničitev cilja, določenega z okoljskim pravom EU ⁽¹⁴⁹⁾. Zato morajo države članice v svojih pravnih sistemih določiti učinkovita pravna sredstva, ki izpolnjujejo te zahteve.
156. Na podlagi načela procesne avtonomije so države članice pristojne za to, da v svojih pravnih redih določijo podrobna postopkovna pravila, ki se uporabljajo za učinkovita pravna sredstva. Pri tem pa velja, da ta ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in da praktično ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) ⁽¹⁵⁰⁾. SEU se je v zvezi z načelom učinkovitosti sklicevalo tudi na standarde, ki izhajajo iz člena 47(1) Listine EU o temeljnih pravicah, v katerem je določena pravica do učinkovitega pravnega sredstva ⁽¹⁵¹⁾.
157. Aarhuška konvencija prav tako vsebuje sklic na učinkovita pravna sredstva. V skladu s členom 9(4) morajo sodni revizijski postopki za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev zagotoviti ustrezna in učinkovita pravna sredstva, vključno s sodno prepovedjo, če je ta potrebna. To je dopolnilna zahteva k tistim iz člena 9(1), (2) in (3) Aarhuške konvencije.

4.2 Pravna sredstva v primeru manjših kršitev postopka

Za manjše kršitve postopka pravna sredstva niso potrebna, če se lahko ugotovi, da niso vplivale na izpodbijano odločitev, ne da bi se pri tem naložilo breme vložniku, ki je zahteval sodno revizijo.

158. SEU je v sodbi Altrip, ki se je nanašala na vprašanja razlage zaradi domnevnih nepravilnosti pri presoji vplivov na okolje, opravljeni za predlagani zadrževalnik poplavne vode, ugotovilo, da „ne more biti sporno, da vsaka procesna

⁽¹⁴⁵⁾ Sodba v zadevi Standley (C-293/97, točki 51 in 52).

⁽¹⁴⁶⁾ Sodba v zadevi Safety Hi Tech (C-284/95, točke 33–61).

⁽¹⁴⁷⁾ Sodba v združenih zadevah Eco-Emballages SA (C-313/15 in C-530/15).

⁽¹⁴⁸⁾ Sodba v zadevi Wells (C-201/02, točki 64 in 65).

⁽¹⁴⁹⁾ Sodba v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, točka 45).

⁽¹⁵⁰⁾ Sodbi v zadevah Wells (C-201/02, točka 67) in Leth (C-420/11, točka 38).

⁽¹⁵¹⁾ Sodba v zadevi East Sussex (C-71/14, točka 52).

kršitev nima nujno takih posledic, ki bi vplivale na vsebino take odločitve“ ⁽¹⁵²⁾. Odločilo je, da učinkovita pravna sredstva, kot je preklic, niso potrebna, če izpodbijana odločitev ne bi bila drugačna, če zadevne kršitve postopka ne bi bilo ⁽¹⁵³⁾. Vendar je odločilo tudi, da se od vložnika, ki je zahteval sodno revizijo, ne more zahtevati, naj dokaže vzročno zvezo med kršitvijo postopka in izpodbijano odločitvijo ⁽¹⁵⁴⁾. Namesto tega morajo drugi dokazati, da kršitev postopka ni vplivala na rezultat odločitve ⁽¹⁵⁵⁾.

4.3 Zadržanje, preklic ali razglasitev ničnosti nezakonitih odločitev ali dejanj, vključno z neuporabo zakonodaje in regulativnih aktov

Nacionalna sodišča morajo proučiti sprejetje splošnih ali posebnih ukrepov, da bi odpravila neskladnost z okoljskim pravom EU. Med temi ukrepi so lahko zadržanje, preklic ali razglasitev ničnosti nezakonitih odločitev ali dejanj ter neuporaba zakonodaje in regulativnih aktov.

159. SEU je v zadevi Wells, ki se je nanašala na izdajo soglasja za rudarske dejavnosti brez predhodne izvedbe presoje vplivov na okolje, obravnavalo obseg obveznosti, da se popravi opustitev presoje vplivov na okolje. Odločilo je, da „morajo pristojni organi v okviru svojih pristojnosti sprejeti vse splošne in posebne ukrepe, da popravijo opustitev presoje vplivov projekta na okolje [⁽¹⁵⁶⁾]“. Poleg tega je ugotovilo, da mora „nacionalno sodišče ugotoviti, ali se lahko v skladu z nacionalnim pravom soglasje, ki je že bilo dano, prekliče ali zadrži, da bi se za projekt izvedla presoja njegovih vplivov na okolje“ ⁽¹⁵⁷⁾. SEU je menilo, da zadržanje ali preklic izpodbijanega soglasja pomeni korak proti izpolnitvi opuščene zahteve, tj. zahteve za izvedbo presoje vplivov na okolje ⁽¹⁵⁸⁾.

160. SEU je v zadevah Boxus in Solvay obravnavalo vprašanje, kako naj nacionalno sodišče obravnava položaj, ko nacionalna zakonodaja ne izpolnjuje meril, v skladu s katerimi bi bila upravičena neuporaba zahtev za izvedbo presoje vplivov na okolje. Odločilo je, da mora nacionalno sodišče po potrebi sprejeti odločitev, da se pomanjkljiva zakonodaja ne uporabi ⁽¹⁵⁹⁾. SEU je v sodbi Stadt Wiener Neustadt menilo, da nacionalna zakonodaja, ki bi lahko otežila možnost pridobitve učinkovitega pravnega sredstva, kot je tista iz zadeve Wells, ni v skladu z zahtevami iz Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje ⁽¹⁶⁰⁾. To mora potrditi nacionalno sodišče ⁽¹⁶¹⁾.

Nekatera nacionalna sodišča so pristojna, da omejijo učinke razglasitve ničnosti regulativnih aktov, za katere se ugotovi, da so v nasprotju z okoljskim pravom EU. Vendar lahko to pristojnost izvajajo samo, če so izpolnjeni strogi pogoji.

161. Kadar je treba zaradi kršitve okoljskega prava EU razglasiti ničnost regulativnih aktov (v skladu s pristojnostmi, ki jih imajo sodišča na podlagi nacionalnega prava), se lahko nacionalno sodišče znajde pred vprašanjem, kako omejiti morebitne nezaželene vplive na okolje, ki jih bo povzročila sama razglasitev ničnosti, zlasti če bo minilo nekaj časa, preden bodo lahko uvedene nadomestne določbe. SEU je merila za obravnavo tega vprašanja določila v sodbi Inter-Environnement Wallonie ⁽¹⁶²⁾, ki se je nanašala na pravno napačen akcijski program za nitrate, in sodbi Association France Nature Environnement ⁽¹⁶³⁾, ki se je nanašala na pravno napačno odredbo o strateški presoji vplivov na okolje. Potrdilo je, da lahko nacionalno sodišče omeji pravne učinke razglasitve ničnosti, če je taka omejitev potrebna zaradi nujne skrbi, povezane z varstvom okolja.

⁽¹⁵²⁾ Sodba v zadevi Altrip (C-72/12, točka 49).

⁽¹⁵³⁾ Sodba v zadevi Altrip (C-72/12, točka 51).

⁽¹⁵⁴⁾ Sodba v zadevi Altrip (C-72/12, točke 52–54).

⁽¹⁵⁵⁾ Vendar možnost neupoštevanja manjših kršitev postopka za namen učinkovitih pravnih sredstev sodniku ne preprečuje, da bi odločil, da je bila kršitev postopka storjena.

⁽¹⁵⁶⁾ Sodba v zadevi Wells (C-201/02, točka 65).

⁽¹⁵⁷⁾ Sodba v zadevi Wells (C-201/02, točka 69).

⁽¹⁵⁸⁾ Sodba v zadevi Wells (C-201/02, točka 60).

⁽¹⁵⁹⁾ Sodba v združenih zadevah Boxus (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, točka 57) in sodba v zadevi Solvay in drugi (C-182/10, točka 52).

⁽¹⁶⁰⁾ Sodba v zadevi Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, točke 45–48).

⁽¹⁶¹⁾ Sodba v zadevi Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, točka 31).

⁽¹⁶²⁾ Sodba v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-41/11).

⁽¹⁶³⁾ Sodba v zadevi Association France Nature Environnement (C-379/15).

162. Vendar se lahko pristojnost nacionalnega sodišča za omejitev učinkov razglasitve ničnosti izvaja samo, če so izpolnjeni nekateri pogoji ⁽¹⁶⁴⁾:
- izpodbijana določba nacionalnega prava pomeni ukrep, s katerim se pravilno prenaša pravo EU na področja varstva okolja,
 - s sprejetjem in začetkom veljavnosti nove določbe nacionalnega prava se ni mogoče izogniti škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razveljavitev izpodbijane določbe nacionalnega prava,
 - razveljavitev bi v zvezi s prenosom povzročila nastanek pravne praznine, ki bi bila za okolje škodljivejša, saj bi se z njo varstvo zmanjšalo,
 - učinki izpodbijane določbe, ki se izjemoma ohranijo, trajajo samo tako dolgo, kolikor je nujno potrebno za sprejetje ukrepov za odpravo nepravilnosti.

4.4 Navodila, v skladu s katerimi se zahteva sprejetje opuščenih ukrepov

Pristojni upravni organi morajo proučiti sprejetje splošnih ali posebnih ukrepov za odpravo neskladnosti z okoljskim pravom EU. Če tega ne storijo, mora pristojno nacionalno sodišče sprejeti vse potrebne ukrepe.

163. SEU je v sodbi Janecek ⁽¹⁶⁵⁾ obravnavalo položaj, ko javni organ ni sprejel akcijskega načrta v zvezi z onesnaževanjem zraka, ki bi ga v skladu z zakonom moral, da bi se obravnavala težava z visokimi ravnmi trdnih delcev, pri čemer je potrdilo, da lahko nacionalno sodišče od javnega organa zahteva sprejetje takega načrta. Ta sodba torej kaže, da lahko nacionalna sodišča zahtevajo sprejetje opuščenih ukrepov.
164. Sodbe Janecek ⁽¹⁶⁶⁾, ClientEarth ⁽¹⁶⁷⁾ in Altrip ⁽¹⁶⁸⁾ grejo še dlje in kažejo, da vloga nacionalnih sodišč vključuje tudi preverjanje vsebine odločb in aktov za zagotovitev, da izpolnjujejo zahteve prava EU. Iz tega izhaja, da morajo učinkovita pravna sredstva vključevati ukrepe za obravnavo vsebinskih pomanjkljivosti, na primer navodilo, v skladu s katerim se zahteva revizija že sprejetega akcijskega načrta za kakovost zraka ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5 Nadomestitev nezakonite škode, ki jo povzroči nezakonita odločitev, dejanje ali opustitev

Pravna sredstva morajo vključevati ukrepe za nadomestitev nezakonite škode, ki jo povzroči nezakonita odločitev, dejanje ali opustitev. Taki ukrepi morajo zajemati odškodnino za gospodarsko škodo in nadomestilo za nezakonito škodo okolju.

165. Ko se neka odločitev, dejanje ali opustitev izpodbija, je škoda morda že bila storjena. SEU je v sodbi Wells odločilo, da mora država članica nadomestiti škodo, nastalo zaradi neupoštevanja okoljskega prava EU ⁽¹⁷⁰⁾. V navedeni zadevi je navedlo finančno nadomestilo za tožnika v okoljski zadevi. Vendar kot je razvidno iz poznejše sodne prakse, predvsem iz sodbe Grüne Liga Sachsen ⁽¹⁷¹⁾, je nadomestilo škode možno tudi za samo okolje, zlasti kadar bi se z izpolnitvijo zahteve, ki ni bila izpolnjena, okoljska škoda preprečila ali izravnala.

4.5.1 Odškodnina za premoženjsko škodo

V skladu z načelom odgovornosti države ima lahko zadevna javnost zaradi kršitve zahtev iz okoljskega prava EU pravico do odškodnine za premoženjsko škodo. Nacionalna sodišča morajo ugotoviti, ali so izpolnjeni trije pogoji za odgovornost po pravu EU, od katerih je odvisna pravica do nadomestila.

⁽¹⁶⁴⁾ Sodba v zadevi Association France Nature Environnement (C-379/15, točka 38).

⁽¹⁶⁵⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točke 39–42).

⁽¹⁶⁶⁾ Sodba v zadevi Janecek (C-237/07, točka 46).

⁽¹⁶⁷⁾ Sodba v zadevi ClientEarth (C-404/13, točka 58). SEU je v tej zadevi, ki se je nanašala na zavezujoče mejne vrednosti za kakovost zraka na podlagi Direktive 2008/50/EU o kakovosti zraka, odločilo, da mora „[p]ristojno nacionalno sodišče, ki mu je zadeva morebiti predložena v odločanje [...] – kadar država članica ni izpolnila obveznosti iz člena 13(1), drugi pododstavek, Direktive 2008/50, ker ni zahtevala odloga roka pod pogoji iz člena 22 te direktive – zoper nacionalni organ sprejeti kateri koli ukrep, kot na primer zavezujoči sklep, s katerim se zagotovi, da ta organ pripravi načrt, ki ga je v skladu s to direktivo in pod pogoji, določenimi v njej, treba izdelati“.

⁽¹⁶⁸⁾ Sodba v zadevi Altrip (C-72/12).

⁽¹⁶⁹⁾ Glej sprotno opombo 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Sodba v zadevi Wells (C-201/02, točka 66).

⁽¹⁷¹⁾ Sodba v zadevi Grüne Liga Sachsen (C-399/14).

166. SEU je v sodbi Leth, ki se je nanašala na zahtevek za odškodnino za domnevno zmanjšanje vrednosti nepremičnine zaradi širitve letališča brez izvedbe presoje vplivov na okolje, pojasnilo možnost pridobitve denarnega nadomestila za neizpolnitev zahteve iz okoljskega prava EU. Potrdilo je, da je preprečevanje premoženjske škode eden od ciljev varstva Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje, ter da je treba podrobna postopkovna pravila v zvezi z zahtevki za odškodnino določiti v pravnem redu posameznih držav članic ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti ⁽¹⁷²⁾. Opozorilo je na ustaljeno sodno prakso, s katero je določeno načelo odgovornosti države, v skladu s katerim imajo oškodovanci pravico do povrnitve škode, če so izpolnjeni trije pogoji:

- namen kršenega pravila Evropske unije mora biti priznavanje pravic posameznikom,
- kršitev tega pravila mora biti dovolj resna ter
- obstajati mora vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno oškodovancem ⁽¹⁷³⁾.

Poudarilo je, da je treba upoštevati naravo kršenega pravila, pri čemer je dvomilo, da bi lahko opustitev presoje vplivov na okolje sama po sebi pomenila vzrok za zmanjšanje vrednosti nepremičnine ⁽¹⁷⁴⁾. Potrdilo je še, da mora vprašanje, ali so pogoji za odškodnino izpolnjeni, obravnavati nacionalno sodišče.

167. Utemeljitev sodbe Leth velja za druge kršitve okoljskega prava EU, če je zadevna zakonodaja namenjena varovanju ali priznanju posameznih pravic, vključno s pravicami do dostopa do pravnega varstva.

4.5.2 Obravnavanje nezakonite škode okolju

168. SEU so bila v zadevi Grüne Liga Sachsen predložena vprašanja glede razlage Direktive 92/43/EGS o habitatih v primeru, ko je bil most že zgrajen na območju, zavarovanem na podlagi navedene direktive, ne da bi bili prej sprejeti potrebni zaščitni ukrepi. SEU je v bistvu zahtevalo, naj se položaj obravnava za nazaj na način, ki čim bolj ustreza načinu, na katerega bi se obravnaval še neizvedeni projekt. Smiselno je bilo treba izpolniti podobne pogoje. Zato je bilo treba ustrezno presoditi vpliv mosta in celo obravnavati možnost porušenja mosta kot morebitno rešitev za preprečitev škode ⁽¹⁷⁵⁾. Poleg tega je mogoče iz sodbe sklepati, da je bilo treba zagotoviti odškodnino za vso nezakonito škodo, ki je bila na zavarovanem območju že povzročena ⁽¹⁷⁶⁾.

169. Vsako škodo okolju je treba učinkovito obravnavati, kar je v skladu s cilji zadevne okoljske zakonodaje EU ⁽¹⁷⁷⁾.

4.6 Začasni ukrepi

Nacionalno sodišče, ki obravnava spor, za katerega se uporablja okoljsko pravo EU, mora imeti možnost, da odredi začasne ukrepe.

170. Sodišče lahko z začasnimi ukrepi, ki so v členu 9(4) Aarhuške konvencije imenovani „sodna prepoved“, odredi, da se izpodbijana odločba ali akt ne izvede ali da je treba do pravnomočne sodbe sprejeti nekatere pozitivne ukrepe. Namen tega je preprečiti škodo zaradi odločbe ali akta, za katerega bi se lahko nazadnje izkazalo, da je nezakonit.

171. SEU je bilo v zadevi Križan, ki se je nanašala na dovoljenje za odlagališče, predloženo vprašanje, ali so v skladu z določbami o dostopu do pravnega varstva iz sedanje Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah dovoljeni začasni ukrepi (čeprav v njej niso izrecno navedeni). Navedlo je, da „[v]ložitev pravnega sredstva, določenega v členu 15a [takratne] Direktive 96/61, ne bi dopuščala učinkovitega preprečevanja onesnaževanja, če ne bi bilo mogoče preprečiti, da obrat, ki mu je bilo soglasje izdano ob kršitvi te direktive, še naprej deluje do sprejetja dokončne odločitve o zakonitosti tega soglasja. Torej jamstvo učinkovitega pravnega sredstva, ki je določeno

⁽¹⁷²⁾ Sodba v zadevi Leth (C-420/11, točki 36 in 38).

⁽¹⁷³⁾ Sodba v zadevi Leth (C-420/11, točka 41).

⁽¹⁷⁴⁾ Sodba v zadevi Leth (C-420/11, točka 46).

⁽¹⁷⁵⁾ Sodba v zadevi Grüne Liga Sachsen (C-399/14, točka 75).

⁽¹⁷⁶⁾ Razlog za to je dejstvo, da je SEU zahtevalo, naj se prihodnost mosta obravnava v okviru člena 6(4) Direktive 92/43/EGS o habitatih. V skladu s tem je treba sprejeti izravnalne ukrepe, če se zaradi neobstoja drugih rešitev in prevladujočega javnega interesa dovoli izvedba škodljivega projekta.

⁽¹⁷⁷⁾ Glej tudi sodbo v zadevi Komisija/Romunija (C-104/15, točka 95), kar zadeva pomen upoštevanja zahtev za rezultate pri obravnavi neskladnosti. Ta zadeva se je nanašala na člen 4 in člen 13(2) Direktive 2006/21/ES o odpadkih iz rudarskih dejavnosti.

v členu 15a, zahteva, da imajo člani zadevne javnosti pravico, da pred sodiščem ali neodvisnim in nepristranskim pristojnim organom zahtevajo sprejetje začasnih ukrepov za preprečitev takega onesnaževanja, vključno z začasno odložitvijo spornega dovoljenja v konkretnem primeru“ ⁽¹⁷⁸⁾.

172. SEU je v sodbi Križan opozorilo tudi, da v pravnem redu EU velja splošna zahteva za možnost začasnih ukrepov. Če pravila EU ne obstajajo, morajo države članice v skladu z načelom procesne avtonomije same določiti podrobne pogoje za odobritev začasnih ukrepov.
173. SEU samo je opredelilo merila za odločanje o predlogih začasne ukrepe v primerih, ko je za to pristojno. Pri izdanih odredbah, med drugim tudi na področju okoljskega prava EU, se je sklicevalo na potrebo po tem, da se SEU predloži za verjetnega izkazani primer, ter na nujnost zadeve in ravnovesje interesov ⁽¹⁷⁹⁾.

5. STROŠKI

5.1 Uvod

Države članice morajo zagotoviti, da sodni revizijski postopki za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev v zvezi z okoljskim pravom EU niso nedopustno dragi.

174. Stroški sodnega revizijskega postopka imajo lahko precejšen odvračalni učinek za predložitev zadev nacionalnemu sodišču. To velja zlasti za okoljske zadeve, ki so pogosto namenjene varovanju splošnih javnih interesov, ne pa pridobivanju finančnih koristi. Dejansko se lahko zadevna javnost po primerjavi morebitnih koristi sodnega postopka in tveganja visokih stroškov odloči, da sodne revizije ne bo zahtevala niti v dobro utemeljenih zadevah.
175. Za obravnavo morebitnega odvračalnega učinka stroškov je v členu 9(4) Aarhuške konvencije določeno, da revizijski postopki, zajeti s členom 9(1), (2) in (3), ne smejo biti nedopustno dragi. Ker je določba o stroških iz člena 9(4) Aarhuške konvencije dodatna zahteva k določbam člena 9(1), (2) in (3), je pomembna za vse različne vrste pravnih izpodbijanj v zvezi z okoljskim pravom EU, ki so zajeta s temi določbami ⁽¹⁸⁰⁾.
176. Nekatere direktive EU vsebujejo izrecne zahteve v zvezi s stroški, ki temeljijo na besedilu člena 9(4) ⁽¹⁸¹⁾. Na voljo je sodna praksa SEU, v kateri se razlagata določbi o stroških iz Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah ⁽¹⁸²⁾, ki temeljita na določbi o stroških iz člena 9(4) Aarhuške konvencije.
177. Poleg tega je SEU v sodbi Edwards in Pallikaropoulos odločilo, da zahteva, da postopki ne smejo biti nedopustno dragi, „na področju okolja izhaja iz spoštovanja pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je določena v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, in načela učinkovitosti, po katerem postopkovna pravila za pravna sredstva, katerih namen je varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, ne smejo praktično onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije“ ⁽¹⁸³⁾. Zato je treba vzpostaviti tak sistem stroškov, da se zagotovi, da se lahko pravice, ki jih daje pravo EU, dejansko izvajajo.
178. V zvezi s tem je SEU razvilo več meril, katerih namen je preprečiti, da bi stroški sodnih postopkov postali nedopustno dragi.

⁽¹⁷⁸⁾ Sodba v zadevi Križan (C-416/10, točka 109).

⁽¹⁷⁹⁾ Glej na primer sodbo v zadevi Komisija/Malta (C-76/08 R). V točki 21 je navedeno: „V skladu z ustaljeno sodno prakso sme sodnik, ki odloča o začasnih odredbi, to izdati le, če je njena nujnost dejansko in pravno verjetno izkazana (fumus boni juris) in če se ugotovi, da je nujna v tem smislu, da se mora za preprečitev velike in nepopravljive škode predlagateljici izdati in učinkovati že pred odločitvijo v glavni stvari. Sodnik, ki odloča o začasnih odredbi, glede na okoliščine pretehta obstoječe interese (glej med drugim sklep v zadevi Technische Glaswerke Ilmenau GmbH/Komisija, C-404/04 P-R [2005], Recueil, str. I-3539, točka 10 in navedeno zadevo).“ V točki 22 je navedeno: „Te predpostavke so kumulativne, tako da je trebačasne odredbe zavrniti, kadar ena od njih ni izpolnjena (glej med drugim zadevo Technische Glaswerke Ilmenau GmbH proti Komisiji, točka 11 in navedeno zadevo).“

⁽¹⁸⁰⁾ Glej tudi sodbo v zadevi Impact (C-268/06, točka 51).

⁽¹⁸¹⁾ Člen 11(4) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje; člen 25(4) Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah in člen 23 direktive Seveso III (2012/18/EU).

⁽¹⁸²⁾ Sodbe v zadevah Komisija/Irska (C-427/07); Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11) ter Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11).

⁽¹⁸³⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 33).

5.2 Merila za presojo, ali so stroški nedopustno visoki

Zahteva, da sodni revizijski postopki ne smejo biti nedopustno dragi, se razlaga na ravni EU. Nanaša se na vse stroške sodelovanja v postopku, vključno s finančnimi garancijami, ki se zahtevajo od tožnika, in velja za vse faze postopka. Tožniki so upravičeni do razumne predvidljivosti v zvezi s svojo izpostavljenostjo stroškom. Kadar je nacionalno sodišče pristojno za odločanje o tem, kakšne stroške mora poravnati neuspešen tožnik, lahko upošteva subjektivne vidike v zvezi z njim, pri čemer zagotovi, da stroški niso objektivno nerazumni.

(a) Nacionalna sodišča in določbe o stroških

179. V členu 3(8) Aarhuške konvencije je določeno, da ta določba ne vpliva na pristojnost nacionalnih sodišč, da v sodnih postopkih dosodijo razumne stroške. Tudi sodna praksa SEU potrjuje, da določba o stroških nacionalnim sodiščem ne preprečuje, da bi odločila o stroških ⁽¹⁸⁴⁾.
180. Vendar stroški v skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije ne smejo biti nedopustno visoki. V zvezi s tem je SEU potrdilo, da razlaga pojma „nedopustno drag“ ne sme temeljiti samo na nacionalnem pravu ter da je treba zaradi enotne uporabe prava EU in načela enakosti zagotoviti samostojno in enotno razlago po vsej Evropski uniji ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Poleg tega je ugotovilo, da zahteva iz Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, da postopki ne smejo biti nedopustno dragi, „pomeni, da osebam, na katere se nanaša, zaradi finančnih stroškov, ki bi lahko zato nastali, ne sme biti preprečeno, da vložijo pravno sredstvo, ki spada na področje uporabe teh členov, ali da pri njem vztrajajo“ ⁽¹⁸⁶⁾.
182. SEU je proučilo, kako je določba o stroških vključena v nacionalno pravo. Odločilo je, da je treba s prenosom v nacionalno pravo ⁽¹⁸⁷⁾ tožniku zagotoviti razumno predvidljivost glede tega, ali mora plačati stroške sodnega postopka, v katerega je vpleten, in njihovega zneska ⁽¹⁸⁸⁾.
183. SEU je odločilo, da je treba določbo o stroških razlagati v okviru vseh stroškov, ki nastanejo zaradi sodelovanja v sodnem postopku ⁽¹⁸⁹⁾. Zato je treba upoštevati vse stroške, ki jih ima zadevna stranka, kot so stroški pravnega zastopanja, sodne takse ter stroški dokazov in plačila strokovnjakov.
184. Poleg tega je SEU v zvezi z začasnimi ukrepi pojasnilo, da določba o stroških velja tudi za finančne stroške, nastale zaradi ukrepov, ki jih lahko nacionalno sodišče naloži kot pogoj za odreditev začasnih ukrepov v okviru sporov na podlagi Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah ⁽¹⁹⁰⁾. Natančneje, proučilo je stroške v zvezi s finančnimi garancijami (obveznicami ali nasprotnimi zavezami v zvezi s škodo), ki jih mora tožnik zagotoviti kot nadomestilo za zamude pri projektu zaradi neuspešnega pravnega izpodbijanja. Po eni strani je navedlo, da se zahteva, da postopki ne smejo biti nedopustno dragi, ne sme razlagati tako, kot da *a priori* nasprotuje uporabi finančnih garancij, če jih določa nacionalno pravo ⁽¹⁹¹⁾. Po drugi strani pa je navedlo, da „se mora sodišče, ki odloča o tem vprašanju, prepričati, da je s tem povezano finančno tveganje za tožečo stranko prav tako zajeto v različne skupne stroške postopka, kadar presoja, ali so stroški postopka nedopustno visoki“ ⁽¹⁹²⁾.
185. Še eno merilo se nanaša na stopnje sodnega postopka, za katere velja določba o stroških. SEU je pojasnilo, da velja za vse faze postopka, torej ne zgolj v postopku na prvi stopnji, temveč tudi v postopku s pritožbo ali v postopku z drugo pritožbo ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Sodba v zadevi Komisija/Irska (C-427/07, točka 92).

⁽¹⁸⁵⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točki 29 in 30).

⁽¹⁸⁶⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 35).

⁽¹⁸⁷⁾ Sodna praksa se nanaša na določbo o stroških iz Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje in Direktive 2010/75/EU o industrijskih emisijah, za kateri velja obveznost prenosa v nacionalno pravo, ki se uporablja za direktive.

⁽¹⁸⁸⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 58).

⁽¹⁸⁹⁾ Sodba v zadevi Komisija/Irska (C-427/07, točka 92).

⁽¹⁹⁰⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 66). To je po analogiji pomembno tudi za direktivo Seveso III (2012/18/EU).

⁽¹⁹¹⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 67).

⁽¹⁹²⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 68).

⁽¹⁹³⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točki 45 in 48).

(b) Uporaba načela „kdor izgubi, plača“ in drugih pristopov k razporejanju stroškov pri odločanju o njih

186. SEU je obravnavalo vprašanje, kako naj nacionalna sodišča pri odločanju o stroških v zvezi z neuspešnimi tožniki v okoljskih zadevah uporabijo načelo „kdor izgubi, plača“. V skladu s tem načelom lahko nacionalno sodišče odredi, naj neuspešna stranka prevzame vse stroške postopka, vključno s stroški nasprotne stranke. S sodno prakso je določeno, da so pri odločitvi nacionalnega sodišča o stroških pomembni subjektivni in objektivni vidiki. Poleg tega se v sodni praksi zavrača domneva, da dejstvo, da se je tožnik odločil za pravno izpodbijanje, pomeni, da stroški zanj niso bili nedopustno visoki ⁽¹⁹⁴⁾.

187. Subjektivni elementi so med drugim:

- finančni položaj zadevne osebe,
- ali obstaja razumna možnost za uspeh tožnika,
- pomen zadeve zanj in za varstvo okolja,
- zapletenost prava in postopka, ki ju je treba uporabiti, ter
- morebitna nepremišljenost tožbe v njenih različnih fazah ⁽¹⁹⁵⁾.

188. Nacionalno sodišče mora poleg obravnave posebnega položaja tožnika (subjektivni preizkus) in posameznih dejstev zadeve izvesti objektivni preizkus za zagotovitev, da stroški niso objektivno nerazumni. SEU je to poudarilo v zvezi s člani javnosti in njihovimi združenji, ki imajo aktivno vlogo pri varstvu okolja ⁽¹⁹⁶⁾. Stroški postopka tako ne smejo niti presežati finančnih zmogljivosti zadevne osebe niti se nikakor zdeti objektivno nerazumni ⁽¹⁹⁷⁾.

189. Če se uporabi načelo „kdor izgubi, plača“, lahko morda pri tem koristi pristop k razporejanju stroškov, ki vključuje omejitve stroškov. S tem se zagotovi večja predvidljivost izpostavljenosti stroškom in večji nadzor nad njo. Vključuje mehanizem, imenovan sklep o omejitvi stroškov, pri čemer se na začetku postopka določi zgornja meja za stroške, ki jih bo moral tožnik plačati, če bo izgubil, ter vzajemna omejitev stroškov, pri čemer se določi znesek stroškov, ki se mu povrne, če bo uspel. Pri enosmerni omejitvi stroškov se na določen znesek omejijo stroški, ki jih mora kriti tožnik, če tožbo izgubi, s tem pa se poveča predvidljivost finančnega tveganja. Pri vzajemni omejitvi stroškov pa se omeji tudi odgovornost javnega organa za plačilo uspešnemu tožniku, vse presežke pa mora poravnati tožnik sam.

190. SEU je obravnavalo sistem omejitve stroškov v sodbi Komisija/Združeno kraljestvo, pri čemer je opozorilo, da načeloma možnost, da sodišče, ki obravnava zadevo, sprejme sklep o omejitvi stroškov, zagotavlja večjo predvidljivost glede stroškov postopka in prispeva k izpolnjevanju zahteve v zvezi z nedopustno visokimi stroški ⁽¹⁹⁸⁾. Vendar je menilo, da sistem omejitve stroškov države članice zaradi nekaterih posebnih lastnosti, kot sta neobstoj obveznosti, da se omejitev odobri, če so stroški postopka objektivno nerazumni, in opustitev omejitve v primeru, ko gre samo za osebni interes tožnika, ni pomenil metode, s katero bi se lahko izpolnila zahteva, da stroški ne smejo biti nedopustno visoki.

191. Utemeljitev, ki jo je SEU v sodbi Komisija/Združeno kraljestvo uporabilo v zvezi s posebnim sistemom omejitve stroškov, je po analogiji ustrezna za druge pristope k razporejanju stroškov. Zato mora nacionalno sodišče, ki lahko v skladu z diskrecijsko pravico odredi, da mora vsaka stranka v postopku, vključno z uspešnim tožnikom, kriti svoje stroške (vzajemna razporeditev stroškov), upoštevati merilo SEU, da stroški postopka ne smejo biti objektivno nerazumni. Trditi je mogoče, da je določitev, da mora tožnik v okoljski zadevi kriti svoje stroške, tudi če je uspel, sama po sebi nerazumna in v nasprotju z zahtevami iz člena 9(4) Aarhuške konvencije, da morajo biti postopki pošteni in pravični.

192. Pri pristopu k razporejanju stroškov, imenovanem „enosmerni prenos stroškov“, se tožniku v okoljski zadevi, ki je uspel, povrnejo stroški (tako kot v skladu z načelom „kdor izgubi, plača“), v primeru neuspeha pa je v celoti ali

⁽¹⁹⁴⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 43).

⁽¹⁹⁵⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 42).

⁽¹⁹⁶⁾ Sodba v zadevi Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, točka 40).

⁽¹⁹⁷⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 47).

⁽¹⁹⁸⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 54).

deloma oproščen plačila stroškov nasprotne stranke. Pri prenosu stroškov lahko tudi država krije del stroškov neuspešnega tožnika, na primer kadar se šteje, da se v sodnem postopku kaže pomemben javni interes. Zato ima lahko enosmerni prenos stroškov značilnosti, s katerimi se odpravljajo morebitne pomanjkljivosti drugih pristopov k razporejanju stroškov (v smislu potrebe po tem, da stroški niso objektivno nerazumni ter da so postopki pošteno in pravični).

193. Za nekatere sisteme prenosa stroškov veljajo nekateri pogoji, da bi se omejila njihova uporaba, pri čemer mora nacionalno sodišče, pristojno za razporejanje stroškov, uporabiti merila, kot so pomen zadeve, vpliv na okolje, resnost kršitve zakona ali ravnanje strank. Vendar lahko preširoka diskrecijska pravica ogrozi predvidljivost stroškov, ki je v sodni praksi SEU priznana kot pomemben vidik, zlasti kadar sodni postopki vključujejo visoke odvetniške stroške. Poleg tega lahko povzročijo, da sistem ne izpolni splošnega merila, da stroški ne smejo biti objektivno nerazumni ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3 Pravna pomoč

194. V skladu s členom 9(5) Aarhuške konvencije morajo pogodbenice proučiti možnosti za vzpostavitev ustreznih mehanizmov pomoči za odpravo ali zmanjšanje finančnih in drugih ovir za dostop do pravnega varstva. V skladu s to določbo zagotovitev sistema pravne pomoči ni obvezna, v sekundarni okoljski zakonodaji EU pa to vprašanje ni obravnavano. Zato lahko države članice same odločijo, ali bodo imele sistem pravne pomoči, ki prispeva k zmanjšanju tveganja stroškov sodnih postopkov v okoljskih zadevah. Vendar obstoj sistema pravne pomoči sam po sebi morda ne dokazuje, da stroški niso nedopustno visoki, če se za dostop do pravne pomoči zahteva ocena materialnega položaja in je na voljo samo posameznikom. Zahteva, da stroški ne smejo biti nedopustno visoki, namreč velja za plačilno sposobne posameznike in za združenja.
195. Ob tem je treba opozoriti, da se v skladu s členom 47(3) Listine o temeljnih pravicah zahteva, naj se „[o]sebam, ki nimajo zadostnih sredstev, [...] odobri pravna pomoč, kolikor je ta potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva“. Na podlagi te določbe lahko države članice prosto izbirajo sredstva, s katerimi se strankam v sodnih postopkih zagotovi pravna pomoč in tako poskrbi, da lahko uveljavljajo učinkovito pravico do dostopa do sodišča. Države članice lahko torej uvedejo svoje sisteme pravne pomoči, kakor koli se jim to zdi primerno. Med primeri so dostop do svetovanja v predhodnem postopku, pravna pomoč in zastopanje na sodišču ter oprostitev plačila stroškov postopka ali pomoč pri plačilu. Pravica do pravne pomoči ni absolutna in se lahko omeji, enako pa velja tudi za pravico do dostopa do sodišča. Zato lahko države članice določijo pogoje za dodelitev pravne pomoči, na primer glede na možnost tožeče stranke za uspeh v postopku. Vendar ti pogoji posameznikom ne onemogočijo „praktičnega in učinkovitega“ dostopa do sodišča, do katerega so upravičeni ⁽²⁰⁰⁾.

6. ROKI, PRAVOČASNOST IN UČINKOVITOST POSTOPKOV

Države članice lahko zahtevajo, naj tožniki v okoljskih zadevah vložijo zahtevo za sodno revizijo v določenih rokih, ki morajo biti razumni. V skladu s členom 9(4) Aarhuške konvencije morajo države članice zagotoviti, da so sodni revizijski postopki pravočasno izvedeni.

196. V zvezi z dostopom do pravnega varstva v okoljskih zadevah je pomembnih več časovnih vidikov: zahteve, da morajo tožniki v okoljskih zadevah vložiti zahtevo za izpodbijanje v predpisanih rokih, in zahteve, da so sodni revizijski postopki pravočasno izvedeni.
197. SEU je v sodbi Stadt Wiener Neustadt potrdilo, da je določitev razumnih rokov za vložitev pravnih sredstev v interesu pravne varnosti združljiva s pravom EU. To zagotavlja varstvo posamezniku in zadevnemu upravnemu organu ⁽²⁰¹⁾.
198. Pravočasnost sodnih postopkov je ključno jamstvo učinkovitosti sodne revizije. V skladu s tem se s členom 9(4) Aarhuške konvencije zahteva, da so postopki iz člena 9(1), (2) in (3) pravočasno izvedeni.
199. Pravočasni postopki imajo več namenov. Omogočajo, da se brez nepotrebnih zamud zagotovi pravna jasnost in rešijo pravna izpodbijanja. Dolgotrajni postopki praviloma pomenijo višje stroške sodnih postopkov, s čimer se finančno breme strank v pravnem sporu poveča; povzročijo lahko tudi zamude pri projektih in drugih gospodarskih dejavnostih, za katere se na koncu ugotovi, da so zakoniti. Pravočasni postopki so zato v interesu tožnikov v okoljskih zadevah, pa tudi vseh drugih strank v pravnih sporih, vključno z gospodarskimi subjekti.

⁽¹⁹⁹⁾ Sodba v zadevi Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, točka 47).

⁽²⁰⁰⁾ Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, člen 47(3).

⁽²⁰¹⁾ Sodba v zadevi Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, točka 41).

200. Zahteva po pravočasnosti postopkov iz člena 9(4) Konvencije ni dovolj jasna in brezpogojna, da bi se lahko neposredno uporabljala, zato jo je treba prenesti v nacionalno pravo, da začne učinkovati.
201. Tudi s členom 47(2) Listine o temeljnih pravicah, ki ustreza členu 6(1) Evropske konvencije o človekovih pravicah o pravici do poštenega sojenja, je določena splošna obveznost, da se zagotovi razumno trajanje postopkov.

7. PRAKTIČNI PODATKI

Javnosti je treba zagotoviti praktične podatke o dostopu do sodnih revizijskih postopkov.

202. V skladu s členom 9(5) Aarhuške konvencije pogodbenice „zagotovijo, da so javnosti dostopni praktični podatki o dostopu do [...] sodnih revizijskih postopkov“. Obveznost obveščanja javnosti o pravicah do dostopa do pravnega varstva se je upoštevala tudi v nekaterih aktih sekundarne zakonodaje EU, s katerimi se zahteve Aarhuške konvencije ⁽²⁰²⁾ prenašajo v nacionalno pravo. Obveznost obveščanja javnosti velja za postopke iz člena 9(1), (2) in (3) Konvencije.
203. SEU je v sodbi Komisija/Irska ob sklicevanju na obveznost, ki je zdaj določena v členu 11(5) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje ⁽²⁰³⁾, poudarilo, da „je treba obveznost, da se javnosti omogoči dostop do uporabnih informacij glede dostopa do upravnih in sodnih revizijskih postopkov [...] obravnavati kot obveznost natančnega rezultata, za dosego katerega morajo skrbeti države članice“ ⁽²⁰⁴⁾. Poleg tega je odločilo, da „[o]b pomanjkanju posebne zakonske določbe ali drugega predpisa, ki bi se nanašal na podatke o pravicah, ki so tako na voljo javnosti, samega dostopa do pravil glede upravnih in sodnih revizijskih postopkov prek objav v tisku ali interneta ter možnosti dostopa do sodnih odločb, ni mogoče šteti za dovolj jasno in natančno zagotovilo, da bo zadevna javnost vedela za svoje pravice do dostopa do sodišč na področju varstva okolja“ ⁽²⁰⁵⁾.
204. Države članice imajo široko diskrecijsko pravico v zvezi z načinom izpolnjevanja zahteve. Vendar se s sodbo Komisija/Irska potrjuje, da ne zadostuje, če se države članice zanašajo zgolj na objavo nacionalnih pravil o dostopu do pravnega varstva in dostopnost ustreznih odločitev nacionalnih sodišč. Sklicevanje SEU na to, da morajo države članice dovolj jasno in natančno zagotoviti, da je zadevna javnost seznanjena s svojimi pravicami do dostopa do pravnega varstva, kaže, da morajo države članice proučiti, kdo so nosilci podatkov, ter vsebino podatkov in način njihove predstavitve.
205. Kar zadeva nosilce, je treba zagotoviti, da lahko podatki dosežejo široko in reprezentativno javnost. Zagotavljanje praktičnih podatkov samo na spletni strani morda ne zadostuje, saj precejšen delež prebivalstva morda nima dostopa do spletnih virov. To je sicer učinkovito orodje, vendar ga je treba dopolniti z drugimi ukrepi.
206. Kar zadeva vsebino, morajo podatki o revizijskem postopku zajemati vse ustrezne vidike, da se član javnosti lažje odloči, ali bo zadevo predložil sodišču.
207. Podatki morajo biti popolni, točni in posodobljeni ⁽²⁰⁶⁾, pri čemer je treba poudariti pomembne spremembe v zvezi z revizijskimi postopki. Uporaba zastarelih ali zavajajočih podatkov ima lahko resne posledice, zato je treba uvesti ureditve, da se to prepreči. Zajeti je treba vse pravne vire, uporabljene za določitev pogojev dostopa, vključno z nacionalno sodno prakso, če ima pomembno vlogo.
208. Kar zadeva način predstavitve podatkov, morajo biti podatki jasni in razumljivi osebi, ki ni odvetnik.
209. V zvezi s tem je pomemben tudi člen 3(3) Aarhuške konvencije, v katerem je določeno, da vsaka pogodbenica „spodbuja izobraževanje ter ozaveščanje javnosti o okolju, zlasti glede možnosti dostopa do informacij, udeležbe pri odločanju in dostopa do pravnega varstva v okoljskih zadevah“.

⁽²⁰²⁾ Na primer členu 11(5) Direktive 2011/92/EU o presoji vplivov na okolje.

⁽²⁰³⁾ Prej v členu 10(6) Direktive 85/337/EGS.

⁽²⁰⁴⁾ Sodba v zadevi Komisija/Irska (C-427/07, točka 97) (poudarek je bil dodan).

⁽²⁰⁵⁾ Sodba v zadevi Komisija/Irska (C-427/07, točka 98).

⁽²⁰⁶⁾ Glej tudi podatke o dostopu do pravnega varstva, dostopne na portalu e-pravosodje, ki jih morajo države članice redno posodabljati: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-sl.do?init=true.

D. SKLEPNA UGOTOVITEV

210. Analiza kaže, da veljavne zahteve pravnega reda EU, zlasti tiste, ki izhajajo iz sekundarne okoljske zakonodaje EU in mednarodnih zavez, kot jih razlaga SEU, že zagotavljajo usklajen okvir za dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah. Z veljavnimi zahtevami se obravnavajo vsi ključni vidiki te teme in zagotavlja, da so člani javnosti, vključno z okoljskimi NVO, upravičeni do predložitve zadev nacionalnim sodiščem ter do pravilne obravnave navedenih zadev in uporabe učinkovitih pravnih sredstev v zvezi z njimi. Poleg tega se v sodbah iz preteklega desetletja kaže pomen, ki ga SEU pripisuje dostopu do nacionalnih sodišč kot sredstvu za zagotavljanje učinkovitosti prava EU. Zadeve, predložene nacionalnim sodiščem, niso zgolj način za izpodbijanje odločitev, dejanj in opustitev javnih organov držav članic na podlagi okoljskega prava EU. Na podlagi predlogov za sprejetje predhodnih odločb v skladu s členom 267 PDEU omogočajo tudi, da SEU odloča o razlagi in veljavnosti aktov EU.
211. To obvestilo s pojasnitvijo veljavnih pravnih zahtev in njihovo razlago olajšuje dostop do nacionalnih sodišč. Tako prispeva k izboljšanju uporabe prava EU. Njegov namen je pomagati državam članicam, nacionalnim sodiščem, delavcem v pravni stroki in javnosti, Komisija pa bo z zanimanjem spremljala, kako ga bodo ti predvideni naslovniki uporabljali in kako se bo dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah po EU razvijal.
212. SEU bo še naprej imelo ključno vlogo pri razlaganju prava EU, pomembnega za dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah, vključno z izpolnjevanjem zahtev, ki izhajajo iz člena 19(1) PEU o učinkovitem sodnem varstvu. V zvezi s tem obstoječa sodna praksa kaže, da je sodelovanje med SEU in nacionalnimi sodišči v okviru člena 267 PDEU plodovito. Pričakuje se lahko, da se bo to nadaljevalo. Komisija bo pozorno spremljala in ocenila ustrezno novo sodno prakso SEU, po potrebi pa bo obravnavala tudi posodobitev tega obvestila v prihodnje, če se bo to izkazalo za potrebno.
-

PRILOGA I

Seznam sodne prakse SEU, ki zadeva dostop do pravnega varstva v okoljskih zadevah

- Sodba z dne 30. maja 1991, Komisija/Nemčija (C-361/88, EU:C:1991:224)
- Sodba z dne 17. oktobra 1991, Komisija/Nemčija (C-58/89, EU:C:1991:391)
- Sodba z dne 24. oktobra 1996, Kraaijeveld (C-72/95, EU:C:1996:404)
- Sodba z dne 14. julija 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352)
- Sodba z dne 29. aprila 1999, Standley (C-293/97, EU:C:1999:215)
- Sodba z dne 7. decembra 2000, Komisija/Francija (C-374/98, EU:C:2000:670)
- Sodba z dne 7. januarja 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12)
- Sodba z dne 7. septembra 2004, Waddenzee (C-127/02, EU:C:2004:482)
- Sodba z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163)
- Sodba z dne 25. julija 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447)
- Sodba z dne 15. aprila 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223)
- Sodba z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380)
- Sodba z dne 16. julija 2009, Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457)
- Sodba z dne 30. aprila 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279)
- Sodba z dne 15. oktobra 2009, Djurgården (C-263/08, EU:C:2009:631)
- Sodba z dne 12. maja 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz (C-115/09, EU:C:2011:289)
- Sodba z dne 18. oktobra 2011, Boxus (združene zadeve od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 in C-135/09, EU:C:2011:667)
- Sodba z dne 8. marca 2011, LZ I (C-240/09, EU:C:2011:125)
- Sodba z dne 26. maja 2011, Stichting Natuur en Milieu (od C-165 do C-167/09, EU:C:2011:348)
- Sodba z dne 16. februarja 2012, Solvay in drugi (C-182/10, EU:C:2012:82)
- Sodba z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie (C-41/11, EU:C:2012:103)
- Sodba z dne 15. januarja 2013, Križan (C-416/10, EU:C:2013:8)
- Sodba z dne 14. marca 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166)
- Sodba z dne 11. aprila 2013, Edwards in Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221)
- Sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit (C-583/11 P, EU:C:2013:625)
- Sodba z dne 7. novembra 2013, Altrip (C-72/12, EU:C:2013:712)
- Sodba z dne 19. decembra 2013, Fish Legal in Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853)
- Sodba z dne 13. februarja 2014, Komisija/Združeno kraljestvo (C-530/11, EU:C:2014:67)
- Sodba z dne 19. novembra 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382)
- Sodba z dne 6. oktobra 2015, East Sussex (C-71/14, EU:C:2015:656)
- Sodba z dne 15. oktobra 2015, Komisija/Nemčija (C-137/14, EU:C:2015:683)
- Sodba z dne 14. januarja 2016, Grüne Liga Sachsen (C-399/14, EU:C:2016:10)
- Sodba z dne 21. julija 2016, Komisija/Romunija (C-104/15, EU:C:2016:581)
- Sodba z dne 15. oktobra 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:683)
- Sodba z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)
- Sodba z dne 8. novembra 2016, LZ II (C-243/15, EU:C:2016:838)
- Sodba z dne 10. novembra 2016, Eco-Emballages (C-313/15 in C-530/15, EU:C:2016:859)
- Sodba z dne 17. novembra 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882)
- Sklep predsednika Sodišča z dne 24. aprila 2008, Komisija/Malta (C-76/08 R, EU:C:2008:252)
- Mnenje 1/09, Vzpostavitev enotnega sistema za reševanje patentnih sporov (EU:C:2011:123)

PRILOGA II

Navedeni veljavni instrumenti EU

Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (direktiva o habitatih) (UL L 206, 22.7.1992, str. 7)

Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (direktiva o nitratih) (UL L 375, 31.12.1991, str. 1)

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 94/62/ES z dne 20. decembra 1994 o embalaži in odpadni embalaži (direktiva o odpadni embalaži) (UL L 365, 31.12.1994, str. 10)

Direktiva Sveta 98/83/ES z dne 3. novembra 1998 o kakovosti vode, namenjene za prehrano ljudi (direktiva o pitni vodi) (UL L 330, 5.12.1998, str. 32). Z njo se nadomesti Direktiva 80/778/EGS.

Uredba (ES) št. 2037/2000 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o snoveh, ki tanjšajo ozonski plašč (direktiva o ozonu) (UL L 244, 29.9.2000, str. 1). Z njo se nadomesti Uredba (ES) št. 3093/94.

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike (okvirna direktiva o vodah) (UL L 327, 22.12.2000, str. 1)

Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (direktiva o strateški presoji vplivov na okolje) (UL L 197, 21.7.2001, str. 30)

Direktiva 2003/4/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o dostopu javnosti do informacij o okolju in o razveljavitvi Direktive Sveta 90/313/EGS (direktiva o dostopu do informacij o okolju) (UL L 41, 14.2.2003, str. 26)

Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišč (direktiva o sodelovanju javnosti) (UL L 156, 25.6.2003, str. 17)

Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode (direktiva o okoljski odgovornosti) (UL L 143, 30.4.2004, str. 56)

Sklep Sveta 2005/370/ES 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 L 124, 17.5.2005, str. 1)

Uredba (ES) št. 1367/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. septembra 2006 o uporabi določb Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah v institucijah in organih Skupnosti (uredba o Aarhuški konvenciji) (UL L 264, 25.9.2006, str. 13)

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2006/7/ES z dne 15. februarja 2006 o upravljanju kakovosti kopalnih voda in razveljavitvi Direktive 76/160/EGS (direktiva o kopalnih vodah) (UL L 64, 4.3.2006, str. 37)

Direktiva 2006/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o ravnanju z odpadki iz rudarskih in drugih ekstraktivnih dejavnosti ter o spremembi Direktive 2004/35/ES (UL L 102, 11.4.2006, str. 15)

Direktiva 2007/2/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. marca 2007 o vzpostavitvi infrastrukture za prostorske informacije v Evropski skupnosti (INSPIRE) (direktiva INSPIRE) (UL L 108, 25.4.2007, str. 1)

Direktiva 2008/50/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2008 o kakovosti zunanjega zraka in čistejšem zraku za Evropo (direktiva o kakovosti zraka) (UL L 152, 11.6.2008, str. 1)

Direktiva 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv (okvirna direktiva o odpadkih) (UL L 312, 22.11.2008, str. 3)

Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic (direktiva o prostoživečih pticah) (UL L 20, 26.1.2010, str. 7)

Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (direktiva o industrijskih emisijah) (UL L 334, 17.12.2010, str. 17)

Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (direktiva o presoji vplivov na okolje) (UL L 26, 28.1.2012, str. 1). Z njo se nadomesti Direktiva 85/337/EGS.

Direktiva 2012/18/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. julija 2012 o obvladovanju nevarnosti večjih nesreč, v katere so vključene nevarne snovi, ki spreminja in nato razveljavlja Direktivo Sveta 96/82/ES (direktiva Seveso III ali direktiva o nevarnostih večjih nesreč) (UL L 197, 24.7.2012, str. 1)

Priporočilo Komisije 2013/396/EU z dne 11. junija 2013 o skupnih načelih za mehanizme kolektivnih opustitvenih in odškodninskih tožb v državah članicah v zvezi s kršitvami pravic iz prava Unije (priporočilo Komisije o kolektivnih pravnih sredstvih) (UL L 201, 26.7.2013, str. 60)

Direktiva (EU) 2016/2284 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o zmanjšanju nacionalnih emisij za nekatera onesnaževala zraka, spremembi Direktive 2003/35/ES in razveljavitvi Direktive 2001/81/ES (direktiva o nacionalnih zgornjih mejah emisij) (UL L 344, 17.12.2016, str. 1)

Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah (UL C 303, 14.12.2007, str. 17)
