

IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša

(2017/C 275/01)

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
A. UVOD: PRISTUP PRAVOSUĐU U PRAVU EU-a U PODRUČJU OKOLIŠA	2
B. PRAVNI KONTEKST: NACIONALNI SUDOVI I PRAVO EU-a U PODRUČJU OKOLIŠA	4
C. JAMČENJE PRISTUPA PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA	6
1. JAVNI INTERESI. OBVEZE I PRAVA POVEZANI S OSTVARIVANJEM SUDSKE ZAŠTITE	6
1.1. Uvod	6
1.2. Javni interesi, obveze i prava	6
1.3. Osiguravanje aktivne uloge javnosti, zaštita prava i ispunjavanje obveza	7
2. AKTIVNA LEGITIMACIJA	11
2.1. Uvod	11
2.2. Zahtjevi za informacije o okolišu i pravo na dobivanje informacija	11
2.3. Određene djelatnosti koje podliježu zahtjevima u pogledu sudjelovanja javnosti	12
2.4. Zahtjevi za djelovanje u okviru pravila o odgovornosti za okoliš	16
2.5. Druge teme, kao što su nacionalno provedbeno zakonodavstvo, opći regulatorni akti, planovi i programi i odstupanja	16
3. OPSEG SUDSKOG PREISPITIVANJA	19
3.1. Uvod	19
3.2. Mogući razlozi sudskog preispitivanja	20
3.3. Intenzitet kontrole/standard nadzora	22
4. DJELOTVORNI PRAVNI LIJEKOVI	27
4.1. Uvod	27
4.2. Pravni lijekovi u slučaju manjih povreda postupka	27
4.3. Suspenzija, opoziv ili poništenje nezakonitih odluka ili radnji, uključujući prestanak primjene zakonodavstva i regulatornih akata	28
4.4. Upute kojima se propisuje donošenje izostavljenih mjera	29

4.5.	Naknada nezakonite štete nastale zbog nezakonite odluke, radnje ili propusta	29
4.6.	Privremene mjere	30
5.	TROŠKOVI	31
5.1.	Uvod	31
5.2.	Kriteriji za procjenu jesu li troškovi toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka	32
5.3.	Pravna pomoć	34
6.	ROKOVI, PRAVODOBNOST I UČINKOVITOST POSTUPAKA	34
7.	PRAKTIČNE INFORMACIJE	35
D.	ZAKLJUČAK	36
	PRILOG I.	37
	PRILOG II.	38

A. UVOD: PRISTUP PRAVOSUĐU U PRAVU EU-a U PODRUČJU OKOLIŠA

- Okoliš je sustav na kojem se temelji naš život i naše zajedničko nasljeđe. Njegovo očuvanje, zaštita i poboljšanje zajedničke su europske vrijednosti, a pravom EU-a u području okoliša uspostavlja se zajednički okvir obveza javnih tijela i prava građana.
- U nedavno donesenoj Komunikaciji Komisije „Boljom primjenom do boljih rezultata” ⁽¹⁾ naglašava se da, ako su na nacionalnoj razini ugrožene obveze ili prava na temelju prava EU-a, mora se jamčiti pristup nacionalnim sudovima u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite utvrđenim u Ugovorima te u skladu sa zahtjevima sadržanima u članku 47. Povelje o temeljnim pravima Europske unije.
- Pravo EU-a potvrđuje da pristup pravosuđu u području okoliša mora odražavati odgovarajuće javne interese.
- Aarhuškom konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ⁽²⁾ („Aarhuška konvencija”) utvrđuje se da u pojedinim slučajevima fizičke i pravne osobe (npr. nevladine organizacije) mogu pokrenuti postupak pred sudom ili drugim nepristranim tijelima radi preispitivanja radnji ili propusta javnih ili privatnih tijela ⁽³⁾. Konvenciju su ratificirale sve države članice i EU ⁽⁴⁾.
- Osim što se tako ispunjava međunarodna obveza, jamčenje pristupa pravosuđu za pojedince i nevladine organizacije na temelju Konvencije važan je način da se u državama članica poboljša provedba zakonodavnih akata EU-a u području okoliša bez potrebe za intervencijom Komisije.
- Aarhuškom uredbom, 1367/2006, Aarhuška konvencija primjenjuje se na institucije i tijela EU-a. Kad je riječ o državama članicama, pojedini akti sekundarnog zakonodavstva EU-a sadržavaju izričite odredbe o pristupu pravosuđu, koje odražavaju odredbe iz Konvencije ⁽⁵⁾.
- Izvan područja primjene usklađenog sekundarnog zakonodavstva EU-a postojeće zakonodavne odredbe u državama članicama o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša uvelike se razlikuju ⁽⁶⁾. Istodobno, Sud Europske unije („Sud EU-a”) donio je važne odluke kojima se pojašnjavaju zahtjevi EU-a u pogledu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, i unutar i izvan konteksta usklađenog sekundarnog zakonodavstva. Rezultat je opsežna i dragocjena zbirka sudske prakse Suda EU-a koja obuhvaća sve aspekte ove teme.

⁽¹⁾ C(2016) 8600.

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

⁽³⁾ Vidjeti posebno članak 9. stavke 2. i 3. Aarhuške konvencije.

⁽⁴⁾ Odluka 2005/370/EZ.

⁽⁵⁾ Primjerice, Direktiva o procjeni učinaka na okoliš (2011/92/EU) i Direktiva o industrijskim emisijama (2010/75/EU).

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

8. S obzirom na navedeno, utvrđen je niz problema.

- Pojedinci i nevladine organizacije nailaze na prepreke u pristupu nacionalnim sudovima. To donekle objašnjava zašto su različiti nacionalni sudovi Suda EU-a podnijeli brojne zahtjeve za prethodnu odluku u kojima traže da im se objasni treba li dati pristup i u kojim okolnostima. Javnost je neizravnije pogođena kad nedjelotvoran pristup pravosuđu doprinosi neuspjehu provedbe, npr. zbog pasivnosti administracije dolazi do nezdrave razine onečišćenja zraka.
- Sporovi koji se odnose na pristup pravosuđu dovode do opterećenosti javnih uprava i nacionalnih sudova. Veća jasnoća na temelju postojeće sudske prakse EU-a trebala bi doprinijeti učinkovitoj javnoj upravi i radu pravosuđa.
- Kašnjenja u donošenju upravnih odluka povezana s produljivanjem sporova zbog nejasnih propisa o pristupu pravosuđu, npr. o pravima u pogledu legitimacije i opsegu sudskog preispitivanja, nanose štetu poduzećima. Nacionalni sudovi intenzivno rade na uklanjanju nedostataka u nacionalnom postupovnom pravu, osobito u području aktivne legitimacije, ali njihove se odluke odnose na konkretne slučajeve pa ne mogu pružiti svu jasnoću i predvidljivost koje su potrebne kao smjernice za odluke o ulaganjima.

Pravednost i jasan pravni okvir osobito su važni za mala i srednja poduzeća („MSP-ovi”), koja si ne mogu dopustiti nepotrebno duge postupke izdavanja odobrenja i nesigurnost u pogledu rizika i opsega sporova. Poduzećima može štetiti i ako zbog nedjelotvornog pristupa pravosuđu nemaju čist okoliš o kojem mnoga od njih ovise ili ako vlada ne ulaže na način koji pogoduje zelenom gospodarstvu.

9. Nakon što je razmotrila nekoliko mogućnosti, Komisija je odlučila da je komunikacija o tumačenju pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša (odnosno ova Obavijest) najprimjerenije i najdjelotvornije sredstvo za pojašnjavanje problema. Objedinjavanjem cjelokupne postojeće materijalne sudske prakse Suda EU-a i promišljenih zaključaka, do kojih se na temelju nje došlo, osigurali bi se jasnoća i referentni izvor za sljedeće subjekte: nacionalne uprave, koje su odgovorne za osiguravanje pravilne primjene prava EU-a u području okoliša; nacionalne sudove, koji jamče poštovanje prava EU-a i koji su nadležni za upućivanje pitanja o pravovaljanosti i tumačenju prava EU-a Suda EU-a; javnost, posebice pojedince i nevladine organizacije u području okoliša, koji zastupaju interes javnosti; i gospodarske subjekte, koji dijele interes za predvidljivu primjenu prava. Jednostavan postupak donošenja pomogao bi Komisiji da u kratkom roku provede uspješnu inicijativu.

10. S obzirom na utvrđene potrebe mogućnost nastavka „po starom bez promjena” i isključivo oslanjanje na razvoj sudske prakse Suda EU-a nije se smatrala primjerenom. Ni zakonodavna mogućnost u obliku posebnog pravnog instrumenta za pristup pravosuđu nije se ozbiljnije razmatrala zbog iskustva s prijedlogom Komisije iz 2003. ⁽⁷⁾ o kojem je Vijeće odlučivalo više od desetljeća bez postizanja dogovora ili izgleda za dogovor ⁽⁸⁾. Najzad, kratkoročno gledano ne bi bilo koristi ni od zakonodavnog pristupa za pojedinačne sektore, prema kojem bi se odredbe o pristupu pravosuđu dodavale u područjima u kojima su utvrđeni određeni problemi (npr. priroda, voda, otpad i zrak), a čini se da ni zakonodavci EU-a ne zagovaraju taj pristup u ovom trenutku ⁽⁹⁾.

11. Ova se Obavijest temelji na odredbama prava EU-a, uključujući Povelju o temeljnim pravima, i na sudskoj praksi Suda EU-a. U njoj se razmatra kako javnost može osporavati odluke, radnje ili propuste javnih tijela pred sudom ili sličnim tijelom, a obuhvaća aktivnu legitimaciju, intenzitet kontrole i djelotvorne pravne lijekove o kojima odlučuje nacionalni sudac te nekoliko drugih zaštitnih mjera. Obavijest tako pruža jasnu sliku o tome što je potrebno na nacionalnoj razini kako bi se ispunili ti zahtjevi.

⁽⁷⁾ COM(2003) 624 final.

⁽⁸⁾ Komisija je stoga 2014. povukla Prijedlog; vidjeti Povlačenje zastarjelih prijedloga Komisije (SL C 153, 21.5.2014., str. 3.).

⁽⁹⁾ U pregovorima o Direktivi (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija Vijeće i Parlament razmatrali su uključivanje odredaba o pristupu pravosuđu, ali su odlučili da se pristup pravosuđu spominje samo u uvodnim izjavama.

12. U slučaju da države članice moraju poduzeti mjere za osiguravanje usklađenosti, dobit će pomoć u uvođenju potrebnih promjena, među ostalim putem razmjena u okviru nedavno donesenog Pregleda aktivnosti u području okoliša („EIR“) ⁽¹⁰⁾. Komisija je 6. veljače 2017. objavila prvi sveobuhvatni pregled načina na koji se politike i zakonodavstvo EU-a u području okoliša primjenjuju u praksi. Iz njega je vidljivo da politike i zakonodavstvo u području okoliša funkcioniraju, ali da u Europi postoje velike razlike u njihovoj provedbi u praksi. Najvažnije razlike u provedbi u državama članicama EU-a utvrđene su u područjima politike koja se odnose na gospodarenje otpadom, prirodu i biološku raznolikost, kvalitetu zraka te kvalitetu vode i gospodarenje vodama. Komunikacija o EIR-u i izvješća o 28 država članica postavili su temelje za pozitivan i konstruktivan pristup u poboljšanju provedbe prava EU-a, a važan je doprinos tome i ova Obavijest.
13. U slučaju neusklađenosti s postojećim pravnim zahtjevima u okviru pravne stečevine EU-a Komisija će nastaviti primjenjivati i postupke zbog povrede kako bi zajamčila njihovo poštovanje.
14. Premda je naglasak na okolišu, Obavijest je dio šireg djelovanja Komisije u području pristupa pravosuđu, npr. Pregleda stanja u području pravosuđa u EU-u, na primjeni Povelje o temeljnim pravima te u pogledu Okvira EU-a za jačanje vladavine prava ⁽¹¹⁾. Djelotvorni pravosudni sustavi imaju važnu ulogu u podupiranju vladavine prava i temeljnih vrijednosti Europske unije, kao i u osiguravanju djelotvorne primjene prava EU-a i uzajamnog povjerenja. Zbog toga je poboljšanje djelotvornosti nacionalnih pravosudnih sustava jedan od prioriteta Europskog semestra – godišnjeg ciklusa koordinacije gospodarske politike EU-a. Pregledom stanja u području pravosuđa u EU-u pružaju se usporedivi podaci o kvaliteti, učinkovitosti i neovisnosti nacionalnih pravosudnih sustava, što državama članicama pomaže u postizanju djelotvornijeg pravosuđa ⁽¹²⁾. Komisija je u svojoj Komunikaciji iz 2014. ⁽¹³⁾ donijela novi okvir za uklanjanje sustavnih prijetnji vladavini prava u svim državama članicama EU-a. Poštovanje vladavine prava preduvjet je za zaštitu svih temeljnih vrijednosti iz Ugovora, uključujući temeljna prava.
15. Opseg ove Obavijesti ograničen je na pristup pravosuđu povezan s odlukama, radnjama i propustima javnih tijela država članica. Ne obuhvaća sporove između privatnih strana u području okoliša ⁽¹⁴⁾. Isto tako, ne bavi se ni sudskim preispitivanjem radnji institucija EU-a preko Općeg suda, što je tema Aarhuške uredbe, 1367/2006. Nadalje, premda se Obavijest temelji na sudskoj praksi Suda EU-a, jedino Sud EU-a može dati konačno tumačenje.
16. U okviru navedenih ograničenja Obavijest će doprinijeti boljoj provedbi prava EU-a u području okoliša u državama članicama objašnjavajući kako se javnost može obratiti nacionalnim sudovima, koji često mogu bolje utvrditi primjerena rješenja jer su im bliskije činjenice i njihov kontekst. Obavijest će tako doprinijeti i vladavini prava, temeljnoj vrijednosti pravnog poretka EU-a.

B. PRAVNI KONTEKST: NACIONALNI SUDOVI I PRAVO EU-a U PODRUČJU OKOLIŠA

17. Nacionalni su sudovi „redovni sudovi“ za provedbu prava EU-a u okviru pravosudnih sustava država članica ⁽¹⁵⁾. Imaju ovlasti preispitati odluke koje nisu u skladu s pravom EU-a i odrediti financijsku naknadu za uzrokovanu štetu ⁽¹⁶⁾.
18. Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša sastavni je dio prava EU-a u području okoliša, a oslanja se na temeljna načela prava EU-a koja se odražavaju u odredbama Ugovora EU-a, Aarhuške konvencije i sekundarnog zakonodavstva kako ga tumači sudska praksa Suda EU-a.

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

⁽¹¹⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹²⁾ Komisija je 2008. pokrenula i program za izobrazbu sudaca o pravu EU-a u području okoliša. U okviru modula izobrazbe dostupnih na internetu nacionalni suci i ustanove za izobrazbu mogu dobiti ažurirane i točne informacije o različitim temama iz prava EU-a u području okoliša, kao što su pristup pravosuđu, odgovornost za okoliš, voda i otpad.

⁽¹³⁾ COM(2014) 158 final.

⁽¹⁴⁾ To je tema Preporuke Komisije 2013/396/EU o kolektivnoj pravnoj zaštiti.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje 1/09, *Stvaranje jedinstvenog sustava za sporove u području patenata*, EU:C:2011:123, razlog 80.

⁽¹⁶⁾ C(2016) 8600, str. 4.

19. Pravo EU-a u području okoliša obuhvaća zakonodavstvo EU-a kojim se doprinosi ispunjenju sljedećih ciljeva politike EU-a u području okoliša ⁽¹⁷⁾, utvrđenima člankom 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU):
- očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša, zaštiti ljudskog zdravlja,
 - razboritom i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava, te
 - promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema povezanih s okolišem, a osobito borbi protiv klimatskih promjena.
20. Navedeno zakonodavstvo povlači za sobom niz obveza koje nadležna javna tijela u državama članicama moraju ispuniti, a relevantno je za određene kategorije odluka, radnji i propusta u okviru nadležnosti tih tijela.
21. Sud EU-a naglasio je da je pravo EU-a drugačiji i autonoman pravni poredak te je u svrhu njegova definiranja i potpore podržao i razvio opća načela, npr. načela ekvivalentnosti i učinkovitosti ⁽¹⁸⁾, a istodobno je priznao postupovnu autonomiju država članica ⁽¹⁹⁾, tj. ovlast da same odrede detaljne postupovne zahtjeve.
22. Vladavina prava uključuje djelotvornu sudsku zaštitu prava zajamčenih pravom EU-a. To se održava u primarnom pravu EU-a. Člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) zahtijeva se da „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”. Usto, pri provedbi prava EU-a države članice obvezuju članak 47. Povelje o temeljnim pravima u čijem se prvom stavku propisuje pravo na djelotvoran pravni lijek i predviđa da „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom”. Treba podsjetiti da se članak 19. stavak 1. UEU-a i članak 47. Povelje primjenjuju samo u području prava EU-a. Članak 47. Povelje odgovara članku 6. i članku 13. Europske konvencije o ljudskim pravima kojima se predviđa pravo na pošteno suđenje, odnosno pravo na djelotvoran pravni lijek.
23. Djelotvorna sudska zaštita usko je povezana s jedinstvenim tumačenjem prava EU-a koje iznosi Sud EU-a i s mogućnošću, a ponekad i zahtjevom, da nacionalni sudovi Sudu EU-a upućuju upite o valjanosti i tumačenju radnji institucija i tijela EU-a u obliku zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Uloga članka 267. može se dovesti u pitanje ako pristup nacionalnim sudovima nije moguć ili se smatra iznimno teškim.
24. Otkad je EU ratificirao Aarhušku konvenciju i od njezina stupanja na snagu, Konvencija je sastavni dio pravnog poretka EU-a te je obvezujuća za države članice u skladu s uvjetima iz članka 216. stavka 2. UFEU-a ⁽²⁰⁾. U okviru tog pravnog poretka Sud EU-a stoga u načelu ima nadležnost za donošenje odluka o prethodnim pitanjima koja se odnose na tumačenje takvog sporazuma ⁽²¹⁾.
25. Cilj je Konvencije doprinijeti „zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit” ⁽²²⁾. Zbog toga su ugovorne stranke obvezne jamčiti tri široke kategorije prava za građane i njihove udruge: prava na pristup informacijama, prava na sudjelovanje u odlučivanju i prava na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.
26. Pristup pravosuđu obuhvaćen je člankom 9. Konvencije. Struktura te odredbe odražava tri prethodno navedena „stupa” Konvencije i naglašava da su prava na pristup pravosuđu dopunska prava kojima se dopunjuju druga prava ⁽²³⁾. Vodič za primjenu Aarhuške konvencije ⁽²⁴⁾ koji je objavilo Tajništvo Aarhuške konvencije ugovornim strankama daje dodatne smjernice o tumačenju i provedbi zahtjeva Konvencije, premda treba imati u vidu da „Vodič nije obvezujući i nema normativni učinak odredaba Konvencije” ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti članak 37. Povelje o temeljnim pravima.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti primjerice predmet C-115/09 *Bund für Umwelt und Naturschutz*, točku 43. i predmet C-570/13 *Gruber*, točku 37.

⁽¹⁹⁾ Predmet C-416/10, *Križan*, točka 106.

⁽²⁰⁾ Predmet C-243/15 *Lesoochranárske zoskupenie VLK II (LZ II)*, točka 45.

⁽²¹⁾ Vidjeti predmet C-240/09 *Lesoochranárske zoskupenie VLK I (LZ I)*, točku 30., o tumačenju članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

⁽²²⁾ Članak 1. Aarhuške konvencije.

⁽²³⁾ Članak 9. stavak 1. odnosi se na zasebno pravo na pristup informacijama, članak 9. stavak 2. odnosi se na prava sudjelovanja u postupcima odlučivanja o određenim aktivnostima, članak 9. stavak 3. obuhvaća činjenja i nečinjenja kojima se općenito krši pravo u području okoliša. Članak 9. stavak 4. odnosi se na pravne lijekove te pravodobnost i troškove postupaka iz prethodnih stavaka.

⁽²⁴⁾ Aarhuška konvencija: Vodič za provedbu, drugo izdanje 2014.

http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html

⁽²⁵⁾ Vidjeti predmet C-182/10, *Solvay i drugi*, točku 27.

27. Sud EU-a smatra da nacionalni sud mora protumačiti nacionalno pravo na način koji je u najvećoj mogućoj mjeri usklađen s ciljevima utvrđenima u Aarhuškoj konvenciji kako bi se osigurala djelotvorna sudska zaštita u područjima obuhvaćenima pravom EU-a u području okoliša ⁽²⁶⁾.
28. U području okoliša EU je donio zakonodavne akte koji sadržavaju izričite zahtjeve u pogledu pristupa pravosuđu ⁽²⁷⁾.
29. Opsežna zbirka sudske prakse Suda EU-a o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša prije svega je rezultat zahtjeva nacionalnih sudova za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Znatan broj predmeta odnosi se na odredbe o pristupu pravosuđu iz sekundarnog zakonodavstva. U pojedinim se pak predmetima naglašava važnost općih načela prava EU-a, osobito načela učinkovitosti ⁽²⁸⁾.
30. Prethodno navedeno predstavlja širok okvir za pristup pravosuđu EU-a u pitanjima okoliša u državama članicama. Iako je okvir uspostavljen na razini EU-a, u praksi se provodi na razini država članica, osobito nacionalnih sudova.

C. JAMČENJE PRISTUPA PRAVOSUĐU U PITANJIMA OKOLIŠA

1. JAVNI INTERESI, OBEVEZE I PRAVA POVEZANI S OSTVARIVANJEM SUDSKE ZAŠTITE

1.1. Uvod

Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša pojedincima i njihovim udrugama omogućuje ostvarivanje prava koja su im zajamčena pravom EU-a u području okoliša. Usto, pomaže postizanju ciljeva i obveza prema pravu EU-a u području okoliša.

31. Prema pravu EU-a pristup pravosuđu u pitanjima okoliša odnosi se na niz dodatnih prava koja imaju dvostruku svrhu: pojedincima i njihovim udrugama omogućiti ostvarivanje prava koja su im zajamčena na temelju prava EU-a te zajamčiti postizanje ciljeva i obveza iz zakonodavstva EU-a u području okoliša ⁽²⁹⁾.

1.2. Javni interesi, obveze i prava

Cilj je zakonodavstva EU-a u području okoliša osigurati opće javne interese kao što su čist zrak, sigurni i primjereni vodni resursi i zdrava biološka raznolikost. Javnim interesima u području okoliša doprinosi aktivno sudjelovanje javnosti.

32. Kad su donosili zakonodavstvo za očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša, zakonodavci EU-a uglavnom su donosili zakonodavstvo koje se podudara s općim javnim interesima kao što su čist zrak, sigurni i primjereni vodni resursi, zdrava biološka raznolikost i izbjegavanje stvaranja otpada. Riječ je o općim javnim interesima jer o njima ovisi dobrobit društva.

⁽²⁶⁾ Vidjeti predmet C-240/09, LZ I, točku 50. Odluka je donesena u kontekstu članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije.

⁽²⁷⁾ Članak 6. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu; članak 13. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš; članak 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama; članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i članak 23. Direktive 2012/18/EU Seveso III. Vidjeti i uvodnu izjavu 27. Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija u kojoj se izričito navodi sudska praksa Suda EU-a o pristupu pravosuđu.

⁽²⁸⁾ Veća jasnoća u pogledu pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša rezultat je izravnih mjera Europske komisije na temelju članka 258. UFEU-a kojima se rješavaju problemi prenošenja Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama. Vidjeti primjerice predmet C-427/07, *Komisija/Irska* i predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*.

⁽²⁹⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 52., i predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 56.

33. Mjere koje su zakonodavci EU-a uveli radi osiguravanja tih općih javnih interesa uključuju sljedeće:

- obvezujuće ciljeve u pogledu kvalitete okoliša i obveze koje države članice moraju poštovati ⁽³⁰⁾,
- dužnosti država članica da prate stanje okoliša ⁽³¹⁾,
- zahtjeve prema kojima javna tijela moraju izraditi planove i programe za smanjenje onečišćenja i otpada ⁽³²⁾,
- zahtjeve prema kojima je za obavljanje određenih djelatnosti potrebna dozvola ili pristanak javnog tijela ⁽³³⁾, te
- zahtjeve prema kojima je za dobivanje pristanka za određene tipove planova i projekata potrebno izraditi procjene okoliša ⁽³⁴⁾.

Na nacionalnoj razini te se mjere trebaju dopuniti nacionalnim provedbenim zakonodavstvom i općim regulatornim aktima te pojedinačnim odlukama i radnjama javnih tijela.

34. EU je od 1980-ih uveo i niz mjera kojima se potvrđuje da aktivno uključivanje javnosti u donošenje tih mjera predstavlja dopunski javni interes ⁽³⁵⁾. Sud EU-a istaknuo je povezanost između pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša i „želje zakonodavaca Europske unije da očuvaju, zaštite i poboljšaju kvalitetu okoliša te da u tu svrhu osiguraju aktivnu ulogu javnosti.” ⁽³⁶⁾.

1.3. Osiguravanje aktivne uloge javnosti, zaštita prava i ispunjavanje obveza

Javni i drugi interesi utvrđeni pravom EU-a u području okoliša i povezane obveze javnih tijela povlače za sobom postupovna i materijalna prava pojedinaca i njihovih udruga. Ta prava trebaju štiti nacionalni sudovi.

35. Sud EU-a potvrdio je da prethodno navedeni javni interesi i obveze nametnute javnim tijelima povlače za sobom prava pojedinaca i njihovih udruga koja trebaju štiti nacionalni sudovi. Ta su prava postupovne i materijalne prirode. Ako su odluka, radnja ili propust javnog tijela povezani s pitanjem sudjelovanja javnosti i ispunjavanja materijalnih obveza zaštite okoliša, istodobno se mogu odnositi na nekoliko postupovnih i materijalnih prava.

36. U predmetu *LZ II* Sud EU-a presudio je u kontekstu Direktive 92/43/EEZ o staništima da „s obvezujućim učinkom direktiva koji im je priznat člankom 288. UFEU-a bilo bi nespojivo načelno isključiti mogućnost dotičnih osoba da se pozovu na obveze propisane direktivom.” ⁽³⁷⁾.

⁽³⁰⁾ Uključuju granične vrijednosti za glavne tvari koje onečišćuju zrak kao što su sumporov dioksid, lebdeće čestice i dušikov dioksid u skladu s člankom 13. Direktive 2008/50/EZ o kvaliteti zraka, ciljeve u pogledu dobre kvalitete voda za površinske i podzemne vode u skladu s člankom 4. Okvirne direktive 2000/60/EZ o vodama, i povoljno stanje očuvanosti za niz vrsta i tipova prirodnih staništa u skladu s člankom 2. Direktive 92/43/EEZ o staništima.

⁽³¹⁾ Primjeri uključuju dužnosti praćenja voda za kupanje na temelju članka 3. Direktive 2006/7/EZ o vodama za kupanje i procjenjivanja kvalitete zraka na temelju članaka od 5. do 11. Direktive 2008/50/EZ o kvaliteti zraka.

⁽³²⁾ Primjeri uključuju zahtjeve za izradu planova upravljanja riječnim slivom na temelju članka 13. Okvirne direktive 2000/60/EZ o vodama, planova za kvalitetu zraka na temelju članaka 23. i 24. Direktive 2008/50/EZ o kvaliteti zraka i planove gospodarenja otpadom na temelju članka 28. Okvirne direktive 2008/98/EZ o otpadu.

⁽³³⁾ Primjeri uključuju obvezu posjedovanja dozvole za otpad na temelju članka 23. Okvirne direktive 2008/98/EZ o otpadu, posjedovanja dozvole na temelju članka 4. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama i dobivanja pristanka na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EEZ o staništima.

⁽³⁴⁾ Primjeri uključuju članak 3. Direktive 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša i članak 2. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš.

⁽³⁵⁾ Izvornom Direktivom 85/337/EEZ o procjeni učinaka na okoliš zahtijevalo se da javnost dobije priliku izraziti svoje mišljenje o informacijama vezanim s okolišem koje dostave nositelji projekta u cilju dopunjavanja tih informacija. U uvodnim izjavama izvorne Direktive 90/313/EEZ o pristupu informacijama o okolišu ističe se da će „pristup informacijama o okolišu koje imaju javna tijela poboljšati zaštitu okoliša”. Te su odredbe dodatno ojačane donošenjem Aarhuške konvencije i nekoliko akata sekundarnog zakonodavstva EU-a.

⁽³⁶⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 32.

⁽³⁷⁾ Predmet C-243/15, *LZ II*, točka 44.

37. Time se naglašava da obrazloženje za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša obuhvaća potrebu da se osigura ispunjavanje obveza proizašlih iz prava EU-a u području okoliša. Međutim, uvjeti za pokretanje postupka pred nacionalnim sudom mogu se razlikovati ovisno o tome na koga se postupak odnosi. U tom je kontekstu potrebno razlikovati nevladine organizacije u području okoliša od pojedinaca.

Nevladine organizacije u području okoliša imaju važnu ulogu u osiguravanju poštovanja obveza na temelju prava EU-a u području okoliša i uživaju široko pravo na zaštitu okoliša, koje nacionalni sudovi moraju braniti.

38. Predviđeno je da se sudjelovanje javnosti ne odnosi samo na pojedince, nego i na njihove udruge ⁽³⁸⁾. Uistinu, sudska praksa Suda EU-a priznaje da udruge za zaštitu okoliša – „nevladine organizacije u području okoliša” – imaju ključnu ulogu u osiguravanju poštovanja obveza na temelju zakonodavstva EU-a u području okoliša.
39. U predmetu *LZ I* (poznatom i kao „Slovački smeđi medvjedi”) Sud je presudio da „sud koji je uputio zahtjev mora u najvećoj mogućoj mjeri protumačiti postupovna pravila povezana s uvjetima koje treba ispuniti da upravni ili sudski postupak bude u skladu s ciljevima članka 9. stavka 3. Konvencije i s ciljem djelotvorne sudske zaštite prava zajamčenih pravom Europske unije kako bi se organizaciji za zaštitu okoliša, kao što je organizacija Lesoochranarske zoskupenie, omogućilo da pred sudom osporava odluku donesenu nakon upravnog postupka, a koja bi mogla biti u suprotnosti s pravom Europske unije u području okoliša.” ⁽³⁹⁾.
40. Presuda u predmetu *LZ I* važna je i zato što se odnosila na odluku javnog tijela o dopuštanju lova na smeđe medvjede, što je odstupanje od odredaba o zaštiti vrsta utvrđenih Direktivom 92/43/EEZ o staništima. Cilj odredaba te Direktive o zaštiti vrsta nije zaštita jedinki, nego okoliša, što je pak u općem interesu javnosti. Stoga je Sud EU-a potvrdio da je nevladina organizacija u području okoliša koja je tužiteljica imala pravo na sudsku zaštitu u konkretnom slučaju, odnosno na provedbu odredaba Direktive 92/43/EEZ o staništima.
41. To je osobito važno u području zaštite prirode jer u tom području može biti teško tvrditi da odluke, radnje i propusti javnih tijela mogu utjecati na konkretna prava pojedinaca, kao što su ona koja se odnose na ljudsko zdravlje.
42. Mišljenje Suda EU-a u predmetu *LZ I* u skladu je sa sedmom, trinaestom i osamnaestom uvodnom izjavom Aarhuške konvencije u kojima se priznaje važna uloga koju nevladine organizacije u području okoliša imaju u zaštiti okoliša. Nadalje, odluka Suda EU-a u predmetu *LZ I* nije izoliran slučaj. Ona je u skladu s ranijom odlukom u predmetu *Janecek* prema kojoj se pravne i fizičke osobe mogu pozvati na pravo EU-a u području okoliša kojim se nastoji zaštititi ljudsko zdravlje ⁽⁴⁰⁾.
43. Osim prava koje je Sud EU-a priznao nevladinim organizacijama u području okoliša u predmetima *LZ I* i *Janecek* ⁽⁴¹⁾, u nekoliko se zakonodavnih akata EU-a nevladinim organizacijama u području okoliša priznaje njihova uloga tako što im se predviđa zakonska aktivna legitimacija u odnosu na određene djelatnosti za koje je potrebno sudjelovanje javnosti kao i na situacije u kojima je došlo do štete u okolišu. Više pojedinosti o tome nalazi se u odjeljku C.2.

Pravom EU-a u području okoliša pojedincima se dodjeljuju postupovna i materijalna prava. Ona se prije svega odnose na zahtjeve prema kojima javna tijela moraju pravilno slijediti postupak kojim se predviđa sudjelovanje javnosti kao i poštovati odredbe koje se odnose na ljudsko zdravlje i imovinu.

⁽³⁸⁾ Primjerice, prema Aarhuškoj konvenciji definicija „javnosti” obuhvaća udruge, organizacije ili skupine fizičkih ili pravnih osoba.

⁽³⁹⁾ Predmet C-240/09, *LZ I*, točka 51.

⁽⁴⁰⁾ C-237/07, *Janecek*, točka 39.

⁽⁴¹⁾ C-237/07, *Janecek*, točka 39.

(a) *Postupovna prava*

44. „Javnost” prema članku 2. stavku 4. Aarhuške konvencije uključuje i pojedince koji također imaju priznatu ulogu u očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša. Međutim, pravo pozivanja pred sudom na obveze koje nacionalna tijela imaju na temelju prava EU-a u području okoliša u nacionalnom se pravu može ograničiti na okolnosti u kojima se mogu dokazati dovoljan interes ili povreda prava ⁽⁴²⁾. Stoga pristup nacionalnom sudu može biti ograničen na provedbu onih odredaba kojima ne samo da se nameću obveze javnim tijelima, nego se i dodjeljuju prava pojedincima.
45. Postupovna prava uglavnom su povezana sa sudjelovanjem javnosti. Obično se odnose na praktičnu proceduru: javno tijelo obavješćuje javnost o prijedlogu odluke, zaprima podneske, razmatra ih i javno objavljuje svoju odluku. Aarhuškom konvencijom sudjelovanje javnosti predviđa se za:
- odluke o određenim djelatnostima ⁽⁴³⁾,
 - planove, programe i politike povezane s okolišem ⁽⁴⁴⁾, i
 - provedbene propise i/ili općeprijemljive pravno obvezujuće normativne instrumente ⁽⁴⁵⁾.
46. Odredbe koje se izričito odnose na sudjelovanje javnosti prvenstveno se, iako ne isključivo, nalaze u sljedećim direktivama EU-a o okolišu: Direktivi 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktivi 2010/75/EU o industrijskim emisijama, Direktivi 2003/35/EZ o sudjelovanju javnosti i u Direktivi 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša. S druge strane, u predmetu *LZ II* Sud EU-a široko je protumačio zahtjeve o obveznom sudjelovanju javnosti iz članka 6. stavka 1. točke (b) Aarhuške konvencije te ih je protumačio u vezi s člankom 6. stavkom 3. Direktive 92/43/EEZ o staništima.
47. Nadalje, u predmetu *Kraaijeveld* Sud EU-a napomenuo je da se postupovnim pravima osigurava djelotvorna provedba prava EU-a u području okoliša: „Ako su tijela Zajednice državama članicama putem direktive nametnula obvezu poštovanja određenog tijeka postupanja, koristan učinak takvog akta oslabio bi ako se pojedinci na njega ne bi mogli pozvati pred svojim nacionalnim sudovima”. ⁽⁴⁶⁾ Konkretno tijek postupanja u tom predmetu odnosio se na izradu procjene učinka na okoliš, koja je uključivala javno savjetovanje. Isto obrazloženje vrijedi i za druge odredbe prava EU-a u području okoliša kojima se propisuje javno savjetovanje, npr. odredbe iz Direktive 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša ⁽⁴⁷⁾.

(b) *Materijalna prava*

48. Osim postupovnih prava Sud EU-a potvrdio je da se određenim sekundarnim zakonodavstvom EU-a u području okoliša pojedincima i njihovim udrugama dodjeljuju materijalna prava.
49. U predmetu *Janecek* Sud EU-a utvrdio je da, „ako bi nepoštovanje mjera propisanih direktivama koje se odnose na kvalitetu zraka i pitku vodu, i kojima je svrha zaštita ljudskog zdravlja, moglo ugroziti ljudsko zdravlje, predmetne osobe moraju se moći pozvati na obvezna pravila sadržana u tim direktivama.” ⁽⁴⁸⁾.
50. Dva su razloga zašto materijalno pravo priznato predmetom *Janecek*, tj. zaštita zdravlja putem zakonodavstva EU-a u području okoliša, ima veliku važnost.

⁽⁴²⁾ Vidjeti primjerice članak 11. stavak 1. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i članak 9. stavak 2. Aarhuške konvencije.

⁽⁴³⁾ Članak 6.

⁽⁴⁴⁾ Članak 7.

⁽⁴⁵⁾ Članak 8.

⁽⁴⁶⁾ Predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 56.

⁽⁴⁷⁾ Predmet C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, točka 42.

⁽⁴⁸⁾ Predmet C-237/07, *Janecek*, točka 38. Predmetu *Janecek* prethodio je niz presuda u kojima je Sud EU-a naglasio potrebu za pravilnim prenošenjem direktiva o zraku i pitkoj vodi kako bi se osiguralo da predmetne osobe mogu utvrditi puni opseg svih svojih prava; vidjeti predmete C-361/88, *Komisija/Njemačka*, točku 24, i C-59/89, *Komisija/Njemačka*, točku 13.

51. Prvo, sam Sud EU-a u kasnijem predmetu *Stichting Natuur en Milieu* ⁽⁴⁹⁾ na isti je način obrazložio zakonodavstvo o kvaliteti zraka koje se primjenjuje na puno široj razini nego što je lokalna razina važna u predmetu *Janecek*. Time se ukazuje na to da zaštitu ljudskog zdravlja ne treba razmatrati samo u kontekstu neposrednih, lokalnih prijetnji ⁽⁵⁰⁾.
52. Drugo, među ciljevima zakonodavstva EU-a u području okoliša često je zaštita ljudskog zdravlja, u skladu s člankom 35. Povelje o temeljnim pravima ⁽⁵¹⁾. Ljudsko zdravlje izričito se navodi u nekima od najvažnijih zakonodavnih akata EU-a u području okoliša, kao što su Okvirna direktiva 2008/98/EZ o otpadu ⁽⁵²⁾, Okvirna direktiva 2000/60/EZ o vodama ⁽⁵³⁾ i Direktiva (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija ⁽⁵⁴⁾. Obrazloženje u predmetu *Janecek* stoga bi moglo biti važno i izvan okvira zakonodavstva u području kvalitete zraka i pitke vode.
53. Zbog moguće povrede prava vlasništva i povezane novčane štete koje proizlaze iz odluke, radnje ili propusta javnog tijela koje krši pravo u području okoliša, pojedinac se može pred sudom pozvati na pravo EU-a u području okoliša.
54. U predmetu *Leth* Sud EU-a zaključio je da je „prevencija novčane štete, ako je ta šteta izravna ekonomska posljedica učinaka javnog ili privatnog projekta na okoliš, obuhvaćena ciljem o zaštiti iz Direktive 85/337 [sadašnja Direktiva 2011/92/EU]”. ⁽⁵⁵⁾ Obrazloženje u predmetu *Leth* primjenjuje se i na druge zakonodavne akte EU-a u području okoliša kao što je Direktiva 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša.
55. Pravom EU-a u području okoliša ne uspostavlja se opće pravo na zdrav i netaknut okoliš za svakog pojedinca. Međutim, fizička ili pravna osoba mogla je steći pravo da se koristi okolišem za određenu gospodarsku ili neprofitnu djelatnost. Primjer je dodjela i stjecanje prava ribolova u predmetnim vodama ⁽⁵⁶⁾. To bi moglo dovesti do potrebe za osporavanjem svake odluke, radnje ili propusta koji utječu na posebno dodijeljeno pravo na korištenje okolišem.
56. To je posebno važno za zakonodavstvo EU-a u području voda i prirode. Primjerice, u glavnom instrumentu za vode, Okvirnoj direktivi 2000/60/EZ o vodama, „onečišćenje” se definira kao unošenje tvari ili topline što „šteti vrijednostima okoliša ili drugim legitimnim oblicima korištenja okoliša ili na njih utječe”. I u Direktivi 2009/147/EZ o divljim pticama i u Direktivi 92/43/EZ o staništima navodi se širok raspon mogućih korištenja prirode, uključujući rekreativne aktivnosti (npr. lov), istraživanje i obrazovanje. Osim različitih korištenja, razumno je pretpostaviti da bi se, osim interesa, mogli pojaviti i problemi povezani s pravima.
57. S obzirom na navedeno, u preostalim odjeljcima ove Obavijesti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša razmatra se iz nekoliko različitih perspektiva:
- konkretna osnova i uvjeti na temelju kojih pojedinac i nevladine organizacije u području okoliša mogu očekivati da će dobiti aktivnu legitimaciju,
 - opseg preispitivanja, tj. razlozi preispitivanja i intenzitet kontrole koji bi se trebao primijeniti na osporavane odluke, radnje i propuste,
 - djelotvorni pravni lijekovi u pogledu odluka, radnji i propusta za koje se utvrdilo da su pravno manjkavi,
 - troškovi spora i čimbenici koje treba uzeti u obzir kako iznos troškova ne bi spriječio pokretanje postupka, te
 - pravodobnost postupaka i potreba za pružanjem praktičnih informacija javnosti.

⁽⁴⁹⁾ Spojeni predmeti od C-165 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, točka 94.

⁽⁵⁰⁾ Predmet *Janecek* odnosio se na lokalne mjere za zaštitu kvalitete zraka u gradu Münchenu, a predmet *Stichting Natuur en Milieu* odnosio se na gornje granice nacionalnih emisija u Nizozemskoj.

⁽⁵¹⁾ Prema tom članku „[p]ri utvrđivanju i provedbi svih politika i aktivnosti Unije osigurava se visok stupanj zaštite zdravlja ljudi.”.

⁽⁵²⁾ Vidjeti članak 13.

⁽⁵³⁾ Vidjeti definiciju „onečišćenja” u članku 2. stavku 33.

⁽⁵⁴⁾ Vidjeti članak 1.

⁽⁵⁵⁾ Predmet C-420/11, *Janecek*, točka 36.

⁽⁵⁶⁾ Vidjeti otvoreni predmet C-529/15, *Folk*.

2. AKTIVNA LEGITIMACIJA

2.1. Uvod

Aktivna legitimacija je pravo na pokretanje postupka pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom radi zaštite prava ili interesa tužitelja s obzirom na zakonitost odluke, radnje ili propusta javnog tijela. Aktivna legitimacija može se razlikovati ovisno o predmetu osporavane odluke, radnje ili propusta. Može se razlikovati ovisno o tome je li tužitelj pojedinac ili priznata nevladina organizacija u području okoliša.

58. Aktivna legitimacija, ponekad nazivana i *locus standi*, pravo je na pokretanje postupka pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom radi zaštite prava ili interesa tužitelja. Pravo na pokretanje postupka odnosi se na odluke, radnje i propuste javnih tijela, kojima se mogu kršiti to pravo ili interes. Odluke, radnje i propusti predstavljaju načine na koji javna tijela ispunjavaju dužnosti koje su im određene pravom EU-a u području okoliša ili načine na koji zauzimaju stajalište o tim dužnostima, npr. kako bi osigurala da objekti za obradu otpada i industrijska postrojenja imaju dozvolu za rad⁽⁵⁷⁾. Osim što se tako osigurava zaštita prava i interesa, aktivna legitimacija način je da se osigura odgovornost za takve odluke, radnje i propuste.
59. Nekoliko direktiva EU-a u području okoliša sadržava odredbe o pristupu pravosuđu u kojima se od država članica izričito zahtijeva davanje aktivne legitimacije⁽⁵⁸⁾. Međutim, u većini sekundarnog zakonodavstva EU-a u području okoliša ne postoje izričite odredbe o pristupu pravosuđu, uključujući aktivnu legitimaciju. No, usprkos tome što ne postoje izričite zakonodavne odredbe, zahtjevi koji se odnose na aktivnu legitimaciju moraju se tumačiti u kontekstu načela utvrđenih sudskom praksom Suda EU-a.
60. Osnova za aktivnu legitimaciju razlikuje se ovisno o predmetu odluke, radnje ili propusta koji se nastoji osporiti. Različiti aspekti odluka, radnji i propusta obrađuju se u zasebnim odjeljcima:
- zahtjevi za informacije o okolišu i pravo na dobivanje informacija (odjeljak C.2.2.),
 - određene djelatnosti koje podliježu zahtjevima u pogledu sudjelovanja javnosti (odjeljak C.2.3.),
 - zahtjevi za djelovanje u okviru pravila o odgovornosti za okoliš (odjeljak C.2.4.),
 - druge teme, kao što su nacionalno provedbeno zakonodavstvo, opći regulatorni akti, planovi i programi i odstupanja (odjeljak C.2.5.).
61. Kad je riječ o prvim trima kategorijama, prava na aktivnu legitimaciju izričito se navode u većem dijelu sekundarnog zakonodavstva EU-a u području okoliša⁽⁵⁹⁾. S obzirom na zadnju kategoriju, aktivna legitimacija ovisi o općim načelima kojima se uređuje aktivna legitimacija kako ih tumači Sud EU-a.
62. Opseg aktivne legitimacije razlikuje se ovisno o tome je li osoba koja pokreće postupak pojedinac, nevladina organizacija u području okoliša ili drugi subjekt. O tom se aspektu raspravlja u odjeljcima u nastavku.

2.2. Zahtjevi za informacije o okolišu i pravo na dobivanje informacija

Svaka fizička ili pravna osoba koja podnosi zahtjev za informacije ima aktivnu legitimaciju da ospori odluku, radnju ili propust javnog tijela odgovornog za obradu tog zahtjeva. Zbog prava na dobivanje informacija aktivnim širenjem pojedinci i udruge mogu steći pravo na pokretanje postupka pred sudom.

⁽⁵⁷⁾ Takve se dužnosti nalaze u Okvirnoj direktivi 2008/98/EZ o otpadu i Direktivi 2010/75/EU o industrijskim emisijama.

⁽⁵⁸⁾ Članak 6. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu; članak 13. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš; članak 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama; članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš; i članak 23. Direktive 2012/18/EU Seveso III. Vidjeti i uvodnu izjavu 27. Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija u kojoj se izričito navodi sudska praksa Suda EU-a o pristupu pravosuđu.

⁽⁵⁹⁾ Vidjeti i predmet C-243/15, LZ II. Sud EU-a određuje zahtjeve u pogledu aktivne legitimacije za predmete izvan područja primjene sekundarnog zakonodavstva EU-a na temelju članka 47. Povelje o temeljnim pravima u vezi s člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije za odluke, radnje i propuste na koje se primjenjuje odredba o sudjelovanju javnosti iz članka 6. Aarhuške konvencije.

63. Pravom EU-a u području okoliša fizičkim i pravnim osobama dodjeljuju se prava na traženje informacija o okolišu⁽⁶⁰⁾. Člankom 6. Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu izričito se predviđa postupak sudskog preispitivanja u kojem se razmatraju postupci ili propusti javnih tijela povezani sa zahtjevima za informacije o okolišu koje ulaze u područje primjene Direktive. Pravo na preispitivanje temelji se na zahtjevima iz članka 9. stavka 1. Aarhuške konvencije, a njegova je svrha zaštita prava na zahtjev za informacije⁽⁶¹⁾. Svaka fizička ili pravna osoba koja podnese zahtjev za informacije ima aktivnu legitimaciju⁽⁶²⁾.
64. Pravom EU-a u području okoliša dodjeljuju se prava fizičkim i pravnim osobama ne samo na zahtjev za informacije o okolišu, nego i na njihovo dobivanje⁽⁶³⁾. Iz odluke Suda EU-a u predmetu *East Sussex* vidljivo je da prava podnositelja zahtjeva za informacije o okolišu uključuju pravo da nadležno javno tijelo pravilno ispuni uvjete povezane s davanjem informacija⁽⁶⁴⁾. Taj se predmet odnosio na prava dobivanja informacija na zahtjev, ali javnost ima pravo i na dobivanje informacija aktivnim širenjem koje provode nadležna javna tijela⁽⁶⁵⁾. Ispunjavanje obveze javnih tijela u pogledu aktivnog širenja informacija o okolišu može, među ostalim, biti važno za zaštitu prava na zaštitu zdravlja⁽⁶⁶⁾.

2.3. Određene djelatnosti koje podliježu zahtjevima u pogledu sudjelovanja javnosti

Zahtjevima koji se odnose na sudjelovanje javnosti, a koji se primjenjuju na određene djelatnosti dodjeljuju se prava zainteresiranoj javnosti te joj se daje pravo na traženje sudskog preispitivanja predmetne odluke, radnje ili propusta.

65. Zakonodavstvo EU-a u području okoliša sadržava brojne obveze kojima se od javnih tijela zahtijevaju odluke o određenim djelatnostima koje mogu utjecati na okoliš. Primjerice, za početak izgradnje predložene autoceste potreban je pristanak javnog tijela. Slično tomu, prije pokretanja predložene industrijske djelatnosti javno tijelo mora odlučiti o izdavanju dozvole za industrijske emisije. Nadalje, brojnim aktima sekundarnog zakonodavstva EU-a u području okoliša propisuje se da postupak odlučivanja obuhvaća i javno savjetovanje⁽⁶⁷⁾. Obveznim savjetovanjem pravo sudjelovanja dodjeljuje se onom dijelu javnosti koji ima pravo na sudjelovanje.
66. Aktivna legitimacija za osporavanje odluka, radnji i propusta u pogledu određenih djelatnosti koje podliježu zahtjevima za sudjelovanje javnosti temelji se na izričitim odredbama o aktivnoj legitimaciji iz članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije i povezanom sekundarnom zakonodavstvu EU-a⁽⁶⁸⁾ kao i na temelju sudske prakse Suda EU-a. U predmetu *Kraaijeveld* Sud EU-a⁽⁶⁹⁾ potvrdio je da iz odluke, radnje ili propusta javnog tijela kojima se krše prava na sudjelovanje proizlazi pravo na traženje sudskog preispitivanja.
67. Od donošenja presude u predmetu *Kraaijeveld* u Aarhušku konvenciju ugrađeno je izričito pravo na aktivnu legitimaciju koje se temelji na pravu na sudjelovanje. Konkretno, člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije propisuje se da je za osporavanje neke odluke, radnje ili propusta potreban postupak ocjene pred sudom i/ili drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, podložno odredbama o sudjelovanju javnosti iz članka 6. Aarhuške konvencije⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁰⁾ Ta se prava navode u Direktivi 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu.

⁽⁶¹⁾ Pravo na zahtjev za informacije utvrđen je člankom 4. Aarhuške konvencije.

⁽⁶²⁾ Vidjeti Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 191.

⁽⁶³⁾ Iz Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu te iz nekih dokumenata s informacijama o okolišu iz drugih sektora.

⁽⁶⁴⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 56.

⁽⁶⁵⁾ Vidjeti primjerice članak 7. Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu i članak 11. Direktive 2007/2/EZ INSPIRE.

⁽⁶⁶⁾ Među primjerima su članak 12. stavak 1. točka (e) Direktive 2006/7/EZ o vodi za kupanje, kojim se propisuje da se javnost obavijesti kad god je kupanje zabranjeno ili se preporučuje da se kupanje izbjegava, i članak 8. stavak 3. Direktive 98/83/EEZ o pitkoj vodi, kojim se propisuje da se potrošače odmah obavijesti o zagađenju pitke vode koje može ugroziti zdravlje.

⁽⁶⁷⁾ Primjeri su članak 24. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, članak 6. stavak 4. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i članak 15. Direktive 2012/18/EU Seveso III. U članku 6. stavku 3. Direktive 92/43/EZ o staništima zahtjev za sudjelovanje javnosti manje je precizan i mora se tumačiti u vezi s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Aarhuške konvencije; vidjeti predmet C-243/15 *LZ II*, točku 45.

⁽⁶⁸⁾ Članak 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama; članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš; i članak 23. Direktive 2012/18/EU Seveso III.

⁽⁶⁹⁾ Predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 56.

⁽⁷⁰⁾ Treba smatrati da se upućivanja na nacionalne sudove iz ove Obavijesti primjenjuju *mutatis mutandis* i na druga zakonski utemeljena neovisna i nepristrana tijela.

68. Povezani akti sekundarnog zakonodavstva EU-a u području okoliša ⁽⁷¹⁾ sadržavaju odredbe koje se temelje na tekstu članka 9. stavka 2. Ipak, sekundarno zakonodavstvo ne obuhvaća sve postupke odlučivanja iz članka 6. i, u širem smislu, članka 9. stavka 2. Konvencije. Budući da se članak 9. stavak 2. odnosi na situacije u kojima se primjenjuju odredbe članka 6. Aarhuške konvencije koje se odnose na sudjelovanje javnosti, države članice obvezne su uspostaviti mehanizam sudskog preispitivanja u slučajevima za koje se člankom 6. Konvencije predviđa obveza u pogledu sudjelovanja javnosti.
69. U predmetu *LZ II* ⁽⁷²⁾ Sud EU-a presudio je da se zahtjev za sudjelovanje javnosti iz članka 6. stavka 1. točke (b) Aarhuške konvencije primjenjuje i u kontekstu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EZ o staništima u situacijama u kojima je javno tijelo na temelju nacionalnog prava obvezno utvrditi treba li provesti odgovarajuću procjenu projekta koji može imati značajne učinke na integritet zaštićenog područja Natura 2000. Budući da se u takvim situacijama primjenjuju zahtjevi iz članka 6. stavka 1. točke (b) Konvencije, presudio je da se na te situacije primjenjuju i zahtjevi iz članka 9. stavka 2.
70. U toj je presudi Sud EU-a objasnio da se zahtjevi iz članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije u vezi s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima mogu primijeniti i na ona područja prava o okolišu koja ne sadržavaju konkretne zahtjeve u pogledu pristupa pravosuđu. Iako se predmet *LZ II* odnosio na Direktivu 92/43/EEZ o staništima, obrazloženje iz tumačenja Suda EU-a prema analogiji se može primijeniti na postupke odlučivanja u drugim sektorima prava EU-a u području okoliša kao što su otpad i vode.
71. „Zainteresirana javnost” ona je na koju se odnose odredbe o sudjelovanju javnosti iz članka 6. stavka 2. Aarhuške konvencije, a time i odredbe o pristupu pravosuđu iz članka 9. stavka 2. i mjerodavno sekundarno zakonodavstvo EU-a. Definira se kao „javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana” ⁽⁷³⁾. „Javnost” je definirana kao „jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu ili praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine” ⁽⁷⁴⁾.
72. Međutim, ni člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije ni odredbama sekundarnog zakonodavstva EU-a javnosti se ne daje bezuvjetan pristup pravosuđu. Konvencijom i zakonodavstvom ugovornim strankama i državama članicama dopušta se nametanje određenih uvjeta kako bi se izbjegla opća aktivna legitimacija u pitanjima okoliša za sve (*actio popularis*) ⁽⁷⁵⁾. Osim toga, i Aarhuškom konvencijom i iz nje proizašlim sekundarnim zakonodavstvom EU-a predviđa se razlika u pravima aktivne legitimacije. Postoje razlike između pojedinaca, udruga, organizacija i skupina s jedne strane i priznatih nevladinih organizacija u području okoliša s druge strane.

2.3.1. Pojedinci

Kad je riječ o pojedinačnim građanima, preduvjet dokazivanja „povrede prava” ili dovoljnog interesa radi dobivanja aktivne legitimacije za osporavanje određene djelatnosti mora se tumačiti i primjenjivati u kontekstu obveze davanja šireg pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša. Prava koja mogu biti povrijeđena obuhvaćaju postupovna prava pojedinca koja proizlaze iz prava EU-a u području okoliša (npr. prava na sudjelovanje javnosti) kao i materijalna prava zajamčena pojedincu (npr. zaštita ljudskog zdravlja, prava vlasništva).

73. U skladu s člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije i člankom 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš te člankom 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama ugovorne stranke i države članice mogu ograničiti pristup sudovima na one pojedince koji dokažu dovoljan interes ili povredu prava. Doktrina „povrede prava” detaljnije se objašnjava u odjeljku C.2.5.3.

⁽⁷¹⁾ Vidjeti članak 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama; članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš; i članak 23. Direktive 2012/18/EU Seveso III.

⁽⁷²⁾ Predmet C-243/15 *LZ II*.

⁽⁷³⁾ Vidjeti članak 2. stavak 5. Aarhuške konvencije i članak 1. stavak 2. točke (d) i (e) Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš.

⁽⁷⁴⁾ Vidjeti članak 2. stavak 4. Aarhuške konvencije.

⁽⁷⁵⁾ Vidjeti i Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 199.

2.3.2. Nevladine organizacije u području okoliša sa zakonskom aktivnom legitimacijom

2.3.2.1. Opće načelo

Priznate nevladine organizacije u području okoliša uživaju zakonsku aktivnu legitimaciju za osporavanje odluka, radnji i propusta javnih tijela u vezi s određenim djelatnostima koje podliježu zahtjevima za sudjelovanje javnosti na temelju prava EU-a.

74. Člankom 2. stavkom 5. i člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije te povezanim zakonodavstvom EU-a o provedbi tog prava priznaje se važna uloga aktera kao što su nevladine organizacije u području okoliša tako što im se daje zakonska aktivna legitimacija uz pretpostavku da ispunjavaju odgovarajuće zahtjeve utvrđene nacionalnim pravom. Za te se nevladine organizacije smatra da su ispunile preduvjete za aktivnu legitimaciju na temelju dovoljnog interesa ili povrede prava ⁽⁷⁶⁾. Predmetna zakonska aktivna legitimacija ima posljedice ne samo na prihvatljivost tužbenog zahtjeva, nego i na opseg preispitivanja koje provodi nacionalni sudac (vidjeti odjeljak C.3.2.2.2.).
75. Sud EU-a objasnio je u kojoj se mjeri može očekivati da nevladine organizacije ispune zahtjeve iz nacionalnog prava kako bi dobile aktivnu legitimaciju. Obrazložio je da, iako države članice određuju pravila kojima se definiraju takvi zahtjevi, oni ne smiju biti formulirani tako da spriječe nevladine organizacije u ostvarivanju prava na obraćanje sudu radi zaštite općeg interesa. Nacionalnim pravilima „mora se osigurati širok pristup pravosuđu” ⁽⁷⁷⁾.
76. Sud EU-a presudio je da se nacionalnim zakonodavstvom krši članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš ako se nevladinim organizacijama u smislu članka 1. stavka 2. te Direktive ne dopušta obraćanje sudovima u postupku kojim se osporava odluka o odobravanju projekata „koji će vjerojatno imati znatne učinke na okoliš” za potrebe članka 1. stavka 1. te Direktive o kršenju pravila koje proizlazi iz zakonodavstva EU-a u području okoliša i čija je namjena zaštita okoliša, na temelju toga da se tim pravilom štite samo interesi opće javnosti, a ne interesi pojedinaca ⁽⁷⁸⁾.
77. To se obrazloženje primjenjuje na sve predmete koji se odnose na zakonsku aktivnu legitimaciju, tj. na one u okviru područja primjene članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije.

2.3.2.2. Posebni kriteriji za zakonsku aktivnu legitimaciju

Kriterije koje nevladine organizacije u području okoliša moraju ispuniti da se kvalificiraju za zakonsku aktivnu legitimaciju ne smije biti pretjerano teško ispuniti i tim bi kriterijima trebalo uzeti u obzir interese malih i lokalnih nevladinih organizacija.

78. Nacionalnim se pravilima mogu definirati zahtjevi koje nevladine organizacije moraju ispuniti kako bi se kvalificirale za zakonsku aktivnu legitimaciju. Na temelju sudske prakse Suda EU-a može se zaključiti koliko ta pravila mogu biti stroga.

(a) Aktivnost u području okoliša

79. Angažman u području okoliša jamstvo je stručnosti i korisnog znanja nevladine organizacije. U predmetu *Djurgården* Sud EU-a potvrdio je da se „nacionalnim pravom može zahtijevati da cilj takve udruge, koja sudskim postupkom namjerava osporavati projekt obuhvaćen Direktivom 85/337/EEZ [sadašnja Direktiva 2011/92], bude zaštita prirode i okoliša” ⁽⁷⁹⁾. Iz te se formulacije ne smije izvesti zaključak da je Sud EU-a odobrio zahtjev prema kojemu jedini cilj nevladine organizacije mora biti zaštita okoliša. Međutim, izgleda da država članica smije zahtijevati da zaštita okoliša bude glavni ili važan cilj nevladine organizacije.

⁽⁷⁶⁾ Vidjeti članak 11. stavak 3. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i članak 9. stavak 2. Aarhuške konvencije.

⁽⁷⁷⁾ Predmet C-263/08, *Djurgården*, točka 45.

⁽⁷⁸⁾ Predmet C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, točka 59.

⁽⁷⁹⁾ Predmet C-263/08, *Djurgården*, točka 46.

(b) *Zahtjev za članstvo*

80. Broj članova nevladine organizacije može biti važan pokazatelj njezina aktivnog statusa. U predmetu *Djurgården* Sud EU-a razmatrao je zahtjev iz nacionalnog prava prema kojem nevladina organizacija mora imati određeni broj članova. Presudio je da propisani broj članova ne smije toliki da bi bio u suprotnosti s ciljem olakšavanja pristupa pravosuđu⁽⁸⁰⁾. Usto, naglasio je da je važno pomoći lokalnim nevladinim organizacijama jer će vjerojatno upravo one osporavati projekte manjeg opsega koji nisu od nacionalne ili regionalne važnosti, ali ipak imaju velik utjecaj na okoliš⁽⁸¹⁾. Valja istaknuti da se ne temelje na članstvu sve nevladine organizacije sa zakonskom aktivnom legitimacijom u državama članicama. Neke su dobrotvorne zaklade. Rezultat tužbenih zahtjeva takvih zaklada važan je dio sudske prakse Suda EU-a.

(c) *Drugi kriteriji*

81. Pojedine države članice u praksi zahtijevaju da nevladina organizacija ispuni druge kriterije za dobivanje zakonske aktivne legitimacije. To može biti neovisnost ili neprofitna priroda nevladine organizacije ili zasebna pravna osobnost u okviru nacionalnog prava. Ili pak nevladina organizacija mora dokazati da ima čvrste financijske temelje za promicanje zaštite okoliša. Isto tako, može se propisati koliko dugo organizacija mora postojati kako bi dobila zakonsku aktivnu legitimaciju. U tom kontekstu treba uzeti u obzir obrazloženje Suda EU-a u predmetu *Djurgården* u vezi sa zahtjevima za članstvo, kako je navedeno u prethodnoj točki⁽⁸²⁾.

2.3.3. *Nediskriminacija stranih nevladinih organizacija*

Uvjeti koje strane nevladine organizacije za zaštitu okoliša moraju ispuniti za dobivanje zakonske aktivne legitimacije ne smiju biti nepovoljniji od onih za domaće nevladine organizacije.

82. Nevladine organizacije u području okoliša iz susjednih država članica mogu tražiti da sudjeluju u postupku odlučivanja za određenu djelatnost ili da su na drugi način aktivno uključene. To osobito vrijedi za određenu djelatnost koja može imati prekogranične učinke na okoliš. Člankom 3. stavkom 9. Aarhuške konvencije propisuje se sljedeće: „*javnost će imati [...] pristup pravosuđu u pitanjima okoliša bez razlike s obzirom na državljanstvo, nacionalnost ili boravište te, ako se radi o pravnoj osobi, bez razlike s obzirom na mjesto gdje je prijavljena ili radno središte njezinih djelatnosti*”. Stoga strana nevladina organizacija koja traži aktivnu legitimaciju ne smije biti u nepovoljnijem položaju od domaćih nevladinih organizacija kad je riječ o uvjetima koje treba ispuniti za zakonsku aktivnu legitimaciju.

83. Člankom 3. stavkom 9. zabranjuje se jedino diskriminacija pa država članica može tražiti da strane nevladine organizacije ispune iste uvjete kao i domaće. Međutim, ti uvjeti, a osobito postupak za dobivanje statusa nevladine organizacije sa zakonskom aktivnom legitimacijom, stranu nevladinu organizaciju ne smiju spriječiti u dobivanju tog statusa niti joj uvjeti za to smiju biti pretjerano teški⁽⁸³⁾.

2.3.4. *Druge udruge, organizacije i skupine*

Premda ne uživaju zakonsku aktivnu legitimaciju, druge udruge, organizacije i skupine mogu, podložno nacionalnom pravu, uživati aktivnu legitimaciju na istoj osnovi kao i pojedinci.

84. Kao što je već navedeno, „*javnost*” je prema Aarhuškoj konvenciji definirana „*kao jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu ili praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine*”. Dakle, čak i ako udruge, organizacije i skupine nemaju pravo na zakonsku aktivnu legitimaciju, one imaju pravo na aktivnu legitimaciju na istoj osnovi kao i pojedinci. To može olakšati objedinjavanje tužbenih zahtjeva koje bi u suprotnom pojedinačni tužitelji morali podnositi zasebno, od čega imaju koristi i zainteresirana javnost (dijeljenje troškova spora) i javno tijelo (smanjenje rizika od rješavanja višestrukih zasebnih sudskih postupaka).

⁽⁸⁰⁾ Predmet C-263/08, *Djurgården*, točka 47.

⁽⁸¹⁾ U konkretnom predmetu Sud EU-a presudio je da zahtjev za članstvo od 2 000 osoba nije u skladu s ciljevima Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš.

⁽⁸²⁾ Predmet C-263/08, *Djurgården*, točka 47.

⁽⁸³⁾ Vidjeti i točku 18. Preporuke 2013/396/EU o kolektivnoj pravnoj zaštiti u kojoj se preporučuje drukčiji mehanizam za dodjelu aktivne legitimacije nevladinim organizacijama iz druge države članice. Taj se mehanizam temelji na priznanju dodijeljene legitimacije u državi članici u kojoj nevladina organizacija ima sjedište. To bi bilo pogodnije od načela nediskriminacije, posebice za nevladine organizacije iz država članica u kojima su uvjeti za dodjelu aktivne legitimacije manje strogi nego u drugim državama. Stoga, u slučajevima koji su obuhvaćeni područjem primjene Aarhuške konvencije i Preporuke dodatna primjena mehanizma uzajamnog priznavanja iz Preporuke dodatno bi olakšala djelovanje nevladinih organizacija.

2.3.5. Prethodno sudjelovanje

Države članice ne smiju ograničiti aktivnu legitimaciju za osporavanje odluke javnog tijela na one pripadnike zainteresirane javnosti koji su sudjelovali u prethodnom upravnom postupku za donošenje te odluke.

85. Nesudjelovanje u upravnom postupku za donošenje odluke može utjecati na prihvatljivost kasnijeg sudskog osporavanja te odluke ⁽⁸⁴⁾. U sudskoj praksi Suda EU-a naglašava se uloga nacionalnih sudova u zaštiti materijalnih prava zajamčenih pojedincima i udrugama na temelju prava EU-a, ali se istodobno ističe da upravni i sudski postupci imaju različitu svrhu. Primjerice, odluka javnog tijela može dovesti do potencijalnog kršenja prava tužitelja da se njegovo zdravlje zaštiti neovisno o njegovim postupovnim pravima.
86. U tom je smislu u predmetu *Djurgården* Sud EU-a presudio da u kontekstu odluke povezane s Direktivom 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš „postupak odlučivanja u području okoliša [...] razlikuje se i ima drugačiju svrhu od sudskog preispitivanja jer se potonje, prema potrebi, može odnositi na odluku donesenu na kraju tog postupka” ⁽⁸⁵⁾. Stoga „zainteresirana javnost [...] mora imati pristup postupku preispitivanja za osporavanje odluke kojom je tijelo pripojeno sudu države članice donijelo odluku o zahtjevu za odobrenje provedbe projekta, neovisno o ulozi koju je mogla imati u razmatranju tog zahtjeva tako što je sudjelovala u postupku pred tim tijelom i izrazila svoje mišljenje”.

2.4. Zahtjevi za djelovanje u okviru pravila o odgovornosti za okoliš

87. Jedan je od ciljeva Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš potaknuti fizičke i pravne osobe da pomažu nadležnim tijelima u rješavanju situacija u kojima je došlo do štete u okolišu, a koje su obuhvaćene pravilima o odgovornosti za okoliš ⁽⁸⁶⁾. Fizičke i pravne osobe koje su pretrpjele takvu štetu ili koje imaju dovoljan interes s obzirom na štetu ili se pozivaju na povredu prava uzrokovanu štetom mogu podnijeti primjedbe i zahtjeve nadležnom nacionalnom tijelu kako bi se poduzele potrebne mjere. Direktivom se predviđa da će se smatrati da određene nevladine organizacije imaju dovoljan interes ili prava koja mogu biti povrijeđena, čime im se daje pravo da zahtijevaju djelovanje. Nadležno tijelo mora odlučiti o zahtjevu za djelovanje ⁽⁸⁷⁾.
88. Pravo na podnošenje primjedaba i zahtjeva za djelovanje formulirano je na sličan način kao i tekst članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije i drugih povezanih odredaba Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš. Oni koji imaju pravo na podnošenje primjedaba i zahtjeva za djelovanje imaju pravo i na sudsko osporavanje postupovne i materijalne zakonitosti odluke, radnje ili nedjelovanja nadležnog tijela na temelju primjedaba i zahtjeva ⁽⁸⁸⁾.
89. Sličnost formulacije, uključujući i s obzirom na privilegirano pravo nevladinih organizacija u području okoliša, znači da se sudska praksa Suda EU-a u pogledu aktivne legitimacije opisane u odjeljku C.2.3. može uzeti u obzir i pri tumačenju Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš.

2.5. Druge teme, kao što su nacionalno provedbeno zakonodavstvo, opći regulatorni akti, planovi i programi i odstupanja

2.5.1. Opća osnova za aktivnu legitimaciju

Opća osnova za aktivnu legitimaciju za osporavanje odluka, radnji i propusta država članica u područjima obuhvaćenima pravom EU-a o okolišu utvrđena je nacionalnim pravom, ali se mora tumačiti u skladu sa zahtjevima iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije, članka 19. stavka 1. UEU-a i članka 47. Povelje o temeljnim pravima.

⁽⁸⁴⁾ Vidjeti i Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 195.

⁽⁸⁵⁾ Predmet C-263/08, *Djurgården*, točka 38.

⁽⁸⁶⁾ Pravila uključuju detaljne odredbe o „mjerama otklanjanja” za štetu u okolišu koja ulazi u područje primjene Direktive, vidjeti članak 7. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš.

⁽⁸⁷⁾ Članak 12. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš.

⁽⁸⁸⁾ Članak 13. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš.

90. Člankom 19. stavkom 1. UEU-a, kojim se kodificira utvrđeno načelo djelotvorne sudske zaštite ⁽⁸⁹⁾, propisuje se da „[d]ržave članice osiguravaju pravne lijekove dostatne za osiguranje učinkovite pravne zaštite u područjima obuhvaćenima pravom Unije”. Istodobno se člankom 47. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, koju su države članice obvezne poštovati pri provedbi prava EU-a, predviđa da „[s]vatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom”.
91. Kad je riječ konkretno o domeni okoliša, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije propisuje se da su ugovorne stranke dužne osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš. Kao što je prethodno istaknuto, definicija „javnosti” obuhvaća nevladine organizacije u području okoliša.
92. Članak 9. stavak 3. širi je od članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije jer je ciljni korisnik aktivne legitimacije „javnost”, koja je prema definiciji iz Aarhuške konvencije širi pojam od „zainteresirane javnosti”. Članak 9. stavak 3. odnosi se i na činjenja i nečinjenja privatnih osoba, dok je članak 9. stavak 2. ograničen na odluke, činove i propuste javnih tijela ⁽⁹⁰⁾. S druge strane, prema članku 9. stavku 3. ugovornim strankama ostavlja se mogućnost izbora između postupka administrativne ocjene i postupka sudske ocjene. Nadalje, ne navode se kriteriji o pristupu, kao što su povreda prava ili dovoljan interes niti se za nevladine organizacije u području okoliša predviđa zakonska aktivna legitimacija.
93. Stoga je Sud EU-a u predmetu *LZ I* objasnio da članak 9. stavak 3. ne sadržava jasnu i preciznu obvezu kojom se izravno može regulirati pravni položaj pojedinaca jer on podliježe naknadnim mjerama koje donesu ugovorne stranke ⁽⁹¹⁾. Međutim, Sud EU-a zaključio je i da se odredbama članka 9. stavka 3., premda su formulirane na općenit način, nastoji osigurati djelotvorna zaštita okoliša ⁽⁹²⁾ i da je „nezamislivo da se članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije tumači tako da u praksi bude nemoguće ili pretjerano teško ostvariti prava zajamčena pravom EU-a.” ⁽⁹³⁾.
94. Na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a Aarhuška konvencija dio je pravnog poretka EU-a ⁽⁹⁴⁾. Zahtjevi pravnog poretka EU-a, koji su obvezujući za države članice pri provedbi članka 9. stavka 3. Konvencije, obuhvaćaju jedinstvenu primjenu i tumačenje prava EU-a. Ključni mehanizam kojim se to osigurava je mogućnost, a ponekad i dužnost, nacionalnih sudova da traže odluku Suda EU-a na temelju članka 267. UFEU-a o valjanosti ili tumačenju određenih zahtjeva iz prava EU-a. Za to je nužan pristup nacionalnim sudovima.
95. S obzirom na navedeno, države članice obvezne su omogućiti aktivnu legitimaciju kako bi se osigurao pristup djelotvornom pravnom lijeku za zaštitu postupovnih i materijalnih prava zajamčenih pravom EU-a u području okoliša čak i ako predmetno zakonodavstvo EU-a u području okoliša ne sadržava konkretne odredbe na tu temu.

2.5.2. Aktivna legitimacija za zaštitu postupovnih prava na temelju prava EU-a u području okoliša

Pojedincima i nevladinim organizacijama u području okoliša mora se pružiti aktivna legitimacija kako bi se osiguralo poštovanje postupovnih odredaba EU-a o okolišu, kao što su odredbe kojima se utvrđuju postupci odlučivanja uz sudjelovanje javnosti, npr. postupci koji se odnose na planove i programe.

96. Postupovna prava izrazito su važna kad je riječ o planovima i programima. Mnogim zakonodavnim aktima EU-a u području okoliša propisuje se donošenje planova i programa kako bi se osiguralo postizanje predviđenih ciljeva u pogledu okoliša. Ti dokumenti mogu poslužiti za upravljanje intervencijama tijekom vremena (npr. planovi

⁽⁸⁹⁾ Vidjeti primjerice predmet C-432/05, *Unibet*, točku 37.

⁽⁹⁰⁾ Za opseg ove Obavijesti vidjeti odjeljak A.

⁽⁹¹⁾ Predmet C-240/09, *LZ I*, točka 45.

⁽⁹²⁾ Predmet C-240/09, *LZ I*, točka 46.

⁽⁹³⁾ Predmet C-240/09, *LZ I*, točka 49.

⁽⁹⁴⁾ Predmet C-243/15, *LZ II*, točka 45.

upravljanja riječnim slivovima) ⁽⁹⁵⁾ ili za utvrđivanje mjera za odgovor na konkretne probleme (npr. planovi u pogledu kvalitete zraka za smanjenje prekomjernih razina onečišćenja zraka) ⁽⁹⁶⁾. Osim što se zakonodavstvom EU-a u području okoliša traži donošenje određenih vrsta planova i programa, utvrđuju se i zahtjevi za procjenu planova i programa na okoliš (npr. planovi o korištenju zemljišta) koji mogu imati velik utjecaj na okoliš ⁽⁹⁷⁾.

97. Mnogim se predmetnim zakonodavnim aktima u okviru postupka odlučivanja predviđa faza obveznog javnog savjetovanja. Tako se člankom 7. Aarhuške konvencije propisuje javno savjetovanje za planove i programe koji ulaze u šire područje njezine primjene. Na temelju navedenoga planovi i programi u pogledu okoliša koji su u skladu s pravom EU-a obvezni, ali za koje nisu utvrđene konkretne odredbe o javnom savjetovanju, možda ipak moraju uključivati javno savjetovanje.
98. Aktivna legitimacija za osporavanje odluka, radnji i propusta javnih tijela u pogledu planova i programa obuhvaćenih člankom 7. Konvencije može se definirati u kontekstu sudske prakse Suda EU-a o javnom savjetovanju. U skladu s obrazloženjem odluke u predmetu *Kraaijeveld* ⁽⁹⁸⁾ (koji se odnosio na projekt, a ne na plan ili program) uživatelji prava na sudjelovanje imaju pravo tražiti da sud preispita je li se poštovao tijek postupanja u postupku odlučivanja za plan ili program.
99. Sudska praksa Suda EU-a pokazuje da aktivna legitimacija nije relevantna samo za odluke, radnje ili propuste u pogledu pojedinačnih planova i programa, nego je relevantna i za nacionalno zakonodavstvo i opće regulatorne akte kojima se utvrđuju postupovni zahtjevi za takve planove i programe. U predmetu *Terre Wallonne i Inter-Environnement Wallonie* ⁽⁹⁹⁾ Sud EU-a presudio je da je za akcijski program propisan Direktivom 91/676/EEZ o nitratima u načelu potrebna i strateška procjena okoliša (koja uključuje javno savjetovanje) u skladu s Direktivom 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša. Nacionalni sud stoga je poništio dijelove nacionalne uredbe kojom se utvrđuje akcijski program o nitratima jer njome nije bila predviđena strateška procjena okoliša. U kasnijem predmetu *Inter-Environnement Wallonie* Sud EU-a potvrdio je primjerenost poništenja u predmetnim okolnostima ⁽¹⁰⁰⁾.
100. Neupitno je da se i pojedinci i nevladine organizacije u području okoliša mogu koristiti aktivnom legitimacijom za zaštitu postupovnih prava. To je moguće zato što i jedni i drugi imaju pravo ostvariti takva prava.

2.5.3. Aktivna legitimacija za zaštitu materijalnih prava

Države članice moraju osigurati aktivnu legitimaciju za osporavanje vrlo široke kategorije odluka, radnji i propusta kako bi se jamčilo ostvarivanje opsežnog niza materijalnih prava.

101. Sudska praksa Suda EU-a pokazuje da aktivnu legitimaciju treba dodijeliti pojedincima i nevladinim organizacijama u području okoliša radi zaštite ljudskog zdravlja putem zakonodavstva EU-a u području okoliša, zaštite prava vlasništva obuhvaćenih ciljevima zakonodavstva EU-a u području okoliša te, kad je riječ o nevladinim organizacijama u području okoliša, radi zaštite okoliša putem zahtjeva u okviru predmetnog zakonodavstva EU-a.
102. Bilo je poteškoća u primjeni „doktrine povrede prava” (tj. doktrine koju slijede određene države članice prema kojoj pojedinac mora pred sudom dokazati da je povrijeđeno pravo koje uživa) jer je svrha propisa o zaštiti okoliša obično zaštita općeg javnog interesa, a ne izričita dodjela prava pojedincima. Alternativni pristup prema kojem je potreban dovoljan interes čini se manje problematičan, ali slična razmatranja kao što su ona u vezi s doktrinom povrede prava trebalo bi primijeniti *mutatis mutandis*.
103. Sud EU-a potvrdio je da su za definiciju povrede prava odgovorne države članice ⁽¹⁰¹⁾. Međutim, objasnio je i da tekst članka 11. stavka 3. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i članka 9. stavka 2. drugog podstavka Aarhuške konvencije znači da je navedeni diskrecijski prostor uvjetovan potrebom da se zainteresiranoj

⁽⁹⁵⁾ Vidjeti članak 13. Okvirne direktive 2000/60/EZ o vodama.

⁽⁹⁶⁾ Vidjeti članak 23. Direktive 2008/50/EZ o kvaliteti zraka.

⁽⁹⁷⁾ Vidjeti članak 4. Direktive 2001/42/EZ o strateškoj procjeni okoliša.

⁽⁹⁸⁾ Predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 56.

⁽⁹⁹⁾ Spojeni predmeti C-105/09 i C-110/09, *Terre Wallonne i Inter-Environnement Wallonie*.

⁽¹⁰⁰⁾ Predmet C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, točka 46.

⁽¹⁰¹⁾ Predmet C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, točka 44.

javnosti osigura širok pristup pravosuđu ⁽¹⁰²⁾. Nadalje, diskreциjom država članica u vezi s tim što predstavlja povredu prava ne smije se pretjerano otežati zaštita prava zajamčenih pravom EU-a. Stoga se aktivna legitimacija pripadnika zainteresirane javnosti na koje se odnose odluke, radnje ili propusti koji ulaze u područje primjene Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš – i članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije – ne smije tumačiti restriktivno ⁽¹⁰³⁾.

104. Sud EU-a potvrdio je ta prava u kontekstu sljedećih odluka, činova i propusta javnih tijela: propusta javnog tijela u izradi zakonski propisanog plana u pogledu kvalitete zraka ⁽¹⁰⁴⁾, donesenih nacionalnih planova u pogledu smanjenja emisija ⁽¹⁰⁵⁾ i odobravanja odstupanja na temelju zakonodavstva o prirodi ⁽¹⁰⁶⁾. Dakle, u sudskoj se praksi naglašava da države članice i nacionalni sudovi moraju osigurati aktivnu legitimaciju za osporavanje vrlo široke kategorije odluka, radnji i propusta na temelju opsežnog niza materijalnih prava.

2.5.4. Kriteriji koje pojedinci i nevladine organizacije moraju ispuniti kako bi se pozvali na aktivnu legitimaciju

Države članice mogu donijeti kriterije koje pojedinci i nevladine organizacije moraju ispuniti za dobivanje aktivne legitimacije, ali tim se kriterijima ne smije spriječiti ili pretjerano otežati ostvarivanje materijalnih i postupovnih prava zajamčenih pravom EU-a.

105. Formulacijom iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije („koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom”) ugovornim se strankama dodjeljuje određeni stupanj diskrecije za utvrđivanje kriterija u pogledu legitimacije.
106. Države članice nisu obvezne dodijeliti legitimaciju svakom pripadniku javnosti (*actio popularis*) niti svakoj nevladinoj organizaciji. Međutim, prema Vodiču za provedbu Aarhuške konvencije svi predmetni kriteriji trebali bi biti u skladu s ciljevima Konvencije koji se odnose na osiguranje pristupa pravosuđu ⁽¹⁰⁷⁾. Stranke se ne smiju poslužiti formulacijom „koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom” kao izgovorom za uvođenje ili zadržavanje kriterija toliko strogih da u stvarnosti sve ili gotovo sve organizacije za zaštitu okoliša sprečavaju u osporavanju radnji ili propusta koji su u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom u području okoliša ⁽¹⁰⁸⁾. Nadalje, u skladu s načelom učinkovitosti države članice ne mogu donositi kriterije zbog kojih bi bilo nemoguće ili pretjerano teško ostvariti prava zajamčena pravom EU-a.
107. Odgovarajući kriteriji koje su države članice utvrdile u kontekstu članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije bit će odgovarajući i u kontekstu članka 9. stavka 3. Međutim, za razliku od članka 9. stavka 2., u članku 9. stavku 3. nije izričito predviđena zakonska aktivna legitimacija za nevladine organizacije u području okoliša. Stoga se postavlja pitanje imaju li države članice pravo primjenjivati doktrinu povrede prava ako pritom ne uvažavaju činjenicu da nevladina organizacija neće moći dokazati povredu na isti način kao i pojedinac. Uzme li se stoga u obzir uloga nevladinih organizacija u području okoliša u zaštiti općih interesa povezanih s okolišem kao što su kvaliteta zraka i biološka raznolikost, države članice koje primjenjuju doktrinu povrede prava trebaju to činiti tako da se osigura aktivna legitimacija nevladinih organizacija u području okoliša za osporavanje odluka, radnji i propusta povezanih s tom ulogom.

3. OPSEG SUDSKOG PREISPITIVANJA

3.1. Uvod

Opseg sudskog preispitivanja određuje kako će nacionalni suci procijeniti zakonitost osporavanih odluka, radnji ili propusta. Dva su aspekta tog opsega. Prvi se odnosi na moguće razloge sudskog preispitivanja, tj. na područja prava i potencijalne pravne argumente. Drugi se odnosi na intenzitet kontrole (ili standard preispitivanja).

⁽¹⁰²⁾ Predmet C-570/13, Gruber, točka 39. i predmet C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz, točka 44.

⁽¹⁰³⁾ Predmet C-570/13, Gruber, točka 40.

⁽¹⁰⁴⁾ Predmet C-237/07, Janeczek.

⁽¹⁰⁵⁾ Spojeni predmeti od C-165 do C-167/09, Stichting Natuur en Milieu.

⁽¹⁰⁶⁾ Predmet C-240/09, LZ I.

⁽¹⁰⁷⁾ Vidjeti Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 198.

⁽¹⁰⁸⁾ Vidjeti Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 198.

108. Opseg sudskog preispitivanja ključni je element djelotvornog sustava jer se njime određuje kako će nacionalni suci procijeniti zakonitost osporavanih odluka, radnji i propusta. Dva su glavna aspekta tog opsega. Prvi se odnosi na područja prava i potencijalne pravne argumente tijekom sudskog postupka, osobito u vezi s tim ima li tužitelj pravo pozvati se na sve relevantne odredbe prava EU-a u području okoliša kako bi pripremio predmet. Time se bavi odjeljak C.3.2. Drugi se aspekt odnosi na intenzitet kontrole koju suci primjenjuju pri procjeni zakonitosti, čime se bavi odjeljak C.3.3.
109. Niz direktiva EU-a u kojima se izričito predviđa pristup pravosuđu sadržava odredbe važne za opseg sudskog preispitivanja ⁽¹⁰⁹⁾. Međutim, u većini akata sekundarnog zakonodavstva u području okoliša takve odredbe ne postoje pa se za razumijevanje odgovarajućeg opsega potrebno pozvati na sudsku praksu Suda EU-a, što vrijedi i za aktivnu legitimaciju.

3.2. Mogući razlozi sudskog preispitivanja

110. Taj je aspekt osobito važan u jurisdikcijama koje dodjeljuju aktivnu legitimaciju jedino na temelju povrijeđenih prava tužitelja. U tim su jurisdikcijama mogući razlozi sudskog preispitivanja često tradicionalno ograničeni na one zakonske odredbe kojima se jamče prava pojedinaca, a koje su temelj za pozivanje na aktivnu legitimaciju. Taj je aspekt važan i kad je riječ o ograničenjima čija je svrha ograničiti tužitelje na argumente koje su iznijeli u prethodnom upravnom postupku (prekluzija) ili spriječiti tužitelje da podnošenjem nerelevantnih tužbenih zahtjeva zlouporabljaju sudske postupke.

3.2.1. Određene djelatnosti koje podliježu zahtjevima za javno sudjelovanje

111. Ta je kategorija obuhvaćena člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije. Kao što je već navedeno, svrha je članka 9. stavka 2. osigurati pristup pravosuđu u vezi s odlukama, činovima ili propustima u pogledu određenih djelatnosti na koje se odnose zahtjevi o sudjelovanju javnosti iz članka 6. Konvencije.
112. Već je navedeno i da u skladu s člankom 9. stavkom 2. države članice mogu ograničiti aktivnu legitimaciju na tužitelje koji su pojedinačne osobe, a koje moraju dokazati povredu prava ili dovoljan interes. U kontekstu mogućih razloga sudskog preispitivanja može postojati razlika u načinu na koji se postupa s tužbenim zahtjevima pojedinaca i nevladinih organizacija u području okoliša. To je osobito važno za odluke, radnje i propuste koji se odnose na Direktivu 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktivu 2010/75/EU o industrijskim emisijama, glavne akte sekundarnog zakonodavstva EU-a kojima se provodi članak 9. stavak 2. Međutim, u predmetu *LZ II* ⁽¹¹⁰⁾ Sud EU-a potvrdio je da je područje primjene članka 6. Aarhuške konvencije, a time i članka 9. stavka 2., šire od područja primjene direktiva EU-a.

3.2.1.1. Pojedinci

Ako dopuštenost sudskih osporavanja pojedinaca uvjetuje povredom prava pojedinca, država članica usto može propisati da za poništenje upravne odluke nacionalnog suda mora doći do povrede prava tužitelja.

113. U predmetu *Komisija/Njemačka* Sud EU-a presudio je da, ako, u skladu s odredbama o pristupu pravosuđu iz Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, država članica ograniči aktivnu legitimaciju za pojedince na slučajeve u kojima je došlo do povrede prava, „*ta država članica također može propisati da je, da bi nadležan sud mogao poništiti upravnu odluku, potrebno da je došlo do povrede subjektivnog prava podnositelja pravnog sredstva*” ⁽¹¹¹⁾. To se tumačenje može primijeniti i na druge osporavane odluke, radnje i propuste obuhvaćene člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije.
114. To znači da u okviru sustava povrede prava u zahtjevima koje podnesu pojedinci nacionalni sud može ograničiti svoje ispitivanje na odredbe kojima se pojedincu omogućuje pokretanje sudskog postupka.

⁽¹⁰⁹⁾ Članak 6. stavak 2. Direktive 2003/4/EZ o pristupu informacijama o okolišu; članak 13. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš; članak 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama; članak 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš; i članak 23. Direktive 2012/18/EU Seveso III. Vidjeti i uvodnu izjavu 27. Direktive (EU) 2016/2284 o nacionalnim gornjim granicama emisija u kojoj se izričito navodi sudska praksa Suda EU-a o pristupu pravosuđu.

⁽¹¹⁰⁾ Predmet C-243/15, *LZ II*.

⁽¹¹¹⁾ Predmet C-137/14, *Komisija/Njemačka*, točka 32.

3.2.1.2. Priznate nevladine organizacije u području okoliša

Za pravno osporavanje obuhvaćeno područjem primjene članka 9. stavka 2. Aarhuške konvencije priznate nevladine organizacije u području okoliša nisu ograničene u pogledu pravnih temelja na koje se mogu pozivati te se imaju pravo pozivati na bilo koju odredbu prava EU-a u području okoliša.

115. Ograničenje tužbenih razloga opisanih u odjeljku C.3.2.1.1. ne primjenjuje se na nevladine organizacije u području okoliša koje ispunjavaju kriterije utvrđene nacionalnim zakonodavstvom za dobivanje zakonske aktivne legitimacije.
116. U predmetu *Trianel* Sud EU-a pojasnio je da se te nevladine organizacije imaju pravo pozivati na bilo koju odredbu prava EU-a u području okoliša koja ima izravni učinak te na nacionalno pravo kojim se provodi pravo EU-a. Utvrdio je da „ako nacionalni zakonodavac može ograničiti prava, na povredu kojih se može pozvati pojedinac u okviru sudskog preispitivanja [...] samo na subjektivna javna prava, to se ograničenje kao takvo ne može primijeniti na udruge za zaštitu okoliša, a da se ne povrijede ciljevi iz članka 10.a trećeg stavka, zadnje rečenice Direktive 85/337.”⁽¹¹²⁾
117. To znači da nevladina organizacija u području okoliša koja je podnijela tužbu na temelju zakonske aktivne legitimacije ima pravo pozvati se na bilo koju odredbu prava EU-a u području okoliša za koju smatra da je prekršena.

3.2.2. Sadržaj obuhvaćen člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije

Razlozi koje treba proučiti u sudskim preispitivanjima, na koje se odnosi članak 9. stavak 3. Aarhuške konvencije, trebali bi obuhvaćati barem odredbe zakona na kojima se temelji tužiteljevo pravo na aktivnu legitimaciju.

118. Člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije propisuje se aktivna legitimacija za osporavanje činjenja i nečinjenja koja nisu obuhvaćena člankom 9. stavcima 1. ili 2. Aarhuške konvencije.

3.2.2.1. Pojedinci

119. U skladu s člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije pripadnici javnosti imaju pristup sudbenim postupcima ako ispunjavaju kriterije utvrđene nacionalnim zakonodavstvom. Stoga, u okviru pristupa povrede prava, države članice mogle bi ograničiti opseg preispitivanja na tužbene razloge povezane s pravima za koja tužitelj tvrdi da su povrijeđena.

3.2.2.2. Nevladine organizacije u području okoliša

120. Ako nevladine organizacije u području okoliša nemaju zakonsku aktivnu legitimaciju, one imaju pravo barem na sudsko preispitivanje u pogledu onih pravnih odredaba kojima su određeni prava i interesi, na temelju kojih je moguće podnijeti tužbu. Kako je očito iz odjeljaka C.1. i 2., a pogotovo iz presude Suda EU-a u predmetu *LZ II*, nevladine organizacije u području okoliša uživaju širok spektar prava za zaštitu okoliša i pozivanje na obveze u pogledu okoliša pred nacionalnim sudovima.

3.2.3. Prekluzija i druga ograničenja

Opseg preispitivanja nacionalnog suda ne može se smanjiti na prigovore koji su već podneseni u roku određenom tijekom upravnog postupka. Međutim, sudovi mogu smatrati nedopuštenima argumente iznesene uz zlouporabu prava ili u zloj vjeri.

121. U predmetu *Komisija/Njemačka* Sud EU-a presudio je da nije moguće ograničiti „opseg sudskog nadzora na prigovore koji su već izneseni u roku određenom u tijeku upravnog postupka koji je doveo do usvajanja odluke.”. Sud EU-a obrazložio je svoje stajalište upućivanjem na obvezu osiguranja da se tim nadzorom u cijelosti obuhvati zakonitost pobijane odluke kako meritorno tako i postupovno⁽¹¹³⁾. Ta je presuda relevantna za odluke, radnje i propuste obuhvaćene člankom 11. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš te člankom 25. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama te za odluke, činjenja i nečinjenja obuhvaćene člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije. Primjenjivo je i na činjenja i nečinjenja obuhvaćena člankom 9. stavkom 3. Konvencije jer pravna osporavanja povezana s njima obuhvaćaju i materijalnu i postupovnu zakonitost (vidjeti odjeljak C.3.3.3.).

⁽¹¹²⁾ Predmet C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz*, točka 45.

⁽¹¹³⁾ Predmet C-137/14, *Komisija/Njemačka*, točka 80.

122. Iako prekluzija nije dopuštena, Sud EU-a naveo je da nacionalni zakonodavac „može propisati posebna postupovna pravila, poput pravila o nedopuštenosti argumenta iznesenog uz zlouporabu prava ili u zloj vjeri, koja predstavljaju mehanizme prikladne za osiguranje učinkovitosti sudskog postupka”⁽¹¹⁴⁾. U tom smislu države članice moraju odrediti pravila koja su u skladu s općim zahtjevom za osiguranje sudskog preispitivanja materijalne i postupovne zakonitosti odluka, radnji i propusta.

3.3. Intenzitet kontrole/standard nadzora

Prema članku 9. stavcima 2. i 3. Aarhuške konvencije države članice moraju osigurati djelotvornu sudsku ocjenu mjerodavne i postupovne zakonitosti odluka, činjenja i nečinjenja obuhvaćenih područjem primjene tih odredaba, čak i ako u sekundarnom zakonodavstvu EU-a nema izričitog upućivanja na standard nadzora kojim su obuhvaćena oba navedena aspekta zakonitosti.

Kontrola bi se, prema potrebi, trebala proširiti na zakonitost zakonodavstva i regulatornih akata kad se njima smanjuju ili narušavaju postupovna i materijalna prava.

123. Intenzitetom kontrole ili standardom nadzora određuje se koliko temeljito nacionalni sud mora ocijeniti zakonitost određene odluke, činjenja ili nečinjenja. Pristupi se znatno razlikuju među državama članicama. Protežu se od naglaska na postupovnim pitanjima do neograničenog preispitivanja pobijanih odluka, činjenja ili nečinjenja, pri čemu suci mogu zaključke uprave zamijeniti vlastitom ocjenom.
124. Intenzitet kontrole ili standard nadzora nije detaljno utvrđen u Aarhuškoj konvenciji ni sekundarnom zakonodavstvu EU-a. Međutim, iz sudske prakse Suda EU-a donekle je jasnije koje minimalne zahtjeve treba ispuniti kako bi se sudski nadzor smatrao djelotvornim.

3.3.1. Zahtjevi za informacije o okolišu

Države članice moraju osigurati djelotvorni sudski nadzor prava na traženje informacija o okolišu kojim su obuhvaćena relevantna načela i pravila zakonodavstva EU-a. Potonja uključuju posebne uvjete koje javno tijelo mora ispuniti u skladu s obvezujućim odredbama EU-a o pristupu informacijama o okolišu.

125. Pravna osporavanja odluka koje se odnose na zahtjeve u pogledu informacija o okolišu obuhvaćena su područjem primjene članka 9. stavka 1. Aarhuške konvencije. Direktiva 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu sadržava odredbe o pristupu pravosuđu⁽¹¹⁵⁾ u kojima se odražavaju zahtjevi iz članka 9. stavka 1. Njima se propisuje da države članice osiguravaju da podnositelj zahtjeva u skladu s Direktivom ima pristup postupku preispitivanja pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom određenim zakonom, u kojem postupci ili propusti dotičnih tijela javne vlasti mogu biti preispitani i čije odluke mogu postati konačne. Međutim, njima se ne određuje opseg sudskog preispitivanja koje se Direktivom propisuje.
126. U predmetu *East Sussex* od Suda EU-a tražilo se da protumači opseg preispitivanja propisanog Direktivom 2003/4/EZ o javnom pristupu informacijama o okolišu. Presudio je da „u nedostatku posebnih propisa Unije u tom području, opseg sudskog nadzora treba odrediti pravni poredak država članica, pod uvjetom poštovanja načela ekvivalentnosti i učinkovitosti”⁽¹¹⁶⁾. U specifičnom kontekstu odredaba Direktive o pristupu pravosuđu Sud EU-a pojasnio je da se djelotvornim nadzorom mora ostvariti cilj predviđanja općeg sustava s namjenom osiguranja bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi u nekoj državi članici prava pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, a da ta osoba ne mora dokazati interes⁽¹¹⁷⁾. U pogledu pobijane upravne odluke da se podnositelju zahtjeva naplati odgovor na zahtjev za informacije, Sud EU-a u predmetu *East Sussex* utvrdio je da nacionalni sud mora barem ispitati jesu li ili nisu ispunjeni relevantni uvjeti iz direktive⁽¹¹⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Predmet C-137/14, Komisija/Njemačka, točka 81.

⁽¹¹⁵⁾ Članak 6. stavak 2.

⁽¹¹⁶⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 53.

⁽¹¹⁷⁾ Predmet C-279/12, *Fish Legal i Shirley*, točka 36.

⁽¹¹⁸⁾ Određeno člankom 5. stavkom 2.

3.3.2. **Druga pitanja kao što su određene djelatnosti za koje je potrebno sudjelovanje javnosti, odgovornost za okoliš, planovi i programi i odstupanja te nacionalno provedbeno zakonodavstvo i regulatorni akti**

Sudska praksa Suda EU-a nudi smjernice o tome kako treba provoditi kontrolu odluka, radnji i propusta u skladu sa zakonodavstvom EU-a u području okoliša.

3.3.2.1. *Potreba za kontrolom postupovne i materijalne zakonitosti*

127. Sudskom ocjenom predviđenom člankom 9. stavkom 2. Aarhuške konvencije – i u skladu sa sekundarnim zakonodavstvom EU-a kojim se ona prenosi – potrebno je ocijeniti materijalnu i proceduralnu zakonitost pobijanih odluka, činova i propusta. Međutim, opseg preispitivanja materijalne i postupovne zakonitosti koje treba provesti nije utvrđen ni u Aarhuškoj konvenciji ni u sekundarnom zakonodavstvu EU-a.
128. Slično tomu, člankom 9. stavkom 3. Aarhuške konvencije ne propisuje se izričita obveza uspostavljanja sustava preispitivanja u okviru kojeg se ocjenjuje materijalna i postupovna zakonitost radnje ili propusta. U kontekstu sekundarnog zakonodavstva EU-a to se trenutačno izričito predviđa samo u Direktivi 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš. Međutim, sudska praksa Suda EU-a, posebno predmeti *East Sussex* i *Janecek*, pokazuje da se načelo EU-a o djelotvornom sudskom nadzoru kojim je obuhvaćena materijalna i postupovna zakonitost primjenjuje na činjenje i nečinjenje iz članka 9. stavka 3. Aarhuške konvencije. U suprotnom se ne bi moglo osigurati da nacionalni sudovi u dovoljnoj mjeri štite ciljeve prava EU-a u području okoliša i prava koja iz njega proizlaze. Prema Vodiču za provedbu Aarhuške konvencije standard nadzora koji treba primijeniti u kontekstu članka 9. stavka 3. identičan je onome koji treba primijeniti u kontekstu članka 9. stavka 2. Konvencije, što znači da bi nacionalni sud trebao ispitati i materijalnu i postupovnu zakonitost ⁽¹¹⁹⁾.
129. Iz sudske prakse Suda EU-a jasno se vidi da nadzor ograničen na postupovnu zakonitost ne bi bio u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 9. stavka 2. i povezanog sekundarnog zakonodavstva EU-a. U predmetu *Komisija/Njemačka* Sud EU-a presudio je da „se sam cilj koji slijede članak 11. Direktive 2011/92 i članak 25. Direktive 2010/75 sastoji ne samo u tome da se osigura što širi mogući pristup stranke sudskom nadzoru, već također u tome da se omogućiti da taj nadzor u cijelosti obuhvati zakonitost pobijane odluke kako meritorno tako i postupovno.” ⁽¹²⁰⁾.
130. Općenito, u predmetu *East Sussex* ⁽¹²¹⁾ Sud EU-a utvrdio je da je sustav sudskog nadzora u skladu s načelom učinkovitosti „pod uvjetom da omogućuje sudu kojem je podnesena tužba za poništenje takve odluke da učinkovito primijeni, u okviru nadzora zakonitosti te odluke, relevantna načela i pravila prava Unije”.
131. Zaključak koji se može izvući iz predmeta *East Sussex* je da, čak i ako standard nadzora nije utvrđen u pravu EU-a, način na koji se nadzor provodi mora biti učinkovit u pogledu zaštite prava i osiguravanja ostvarivanja ciljeva relevantnog zakonodavstva EU-a.

3.3.2.2. *Postupovna zakonitost*

132. U Vodiču za provedbu Aarhuške konvencije definira se postupovna nezakonitost kao slučaj kad javno tijelo prekrši postupke propisane zakonodavstvom ⁽¹²²⁾.
133. Postupovne manjkavosti koje mogu dovesti do nezakonitosti odluke, radnje ili propusta mogu biti povezane s: 1. nadležnošću tijela da donese odgovarajuću odluku ili poduzme odgovarajuću radnju, 2. obveznim postupkom utvrđenim za postupak donošenja odluka (npr. javno savjetovanje ili provedba procjene utjecaja na okoliš) ili 3. oblikom odluke, radnje ili propusta.
134. Dok navedeno pod 1. i 3. obično određuju države članice u skladu sa svojom postupovnom autonomijom, navedeno pod 2. vjerojatnije je određeno pravom EU-a tako što su zahtjevi u pogledu obveznog sudjelovanja javnosti utvrđeni Aarhuškom konvencijom i povezanim sekundarnim zakonodavstvom EU-a. Primjerice, Direktivom 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš utvrđuju se formalni zahtjevi za javno savjetovanje koje tijelo javne vlasti mora ispuniti prilikom provođenja procjene utjecaja na okoliš. Ispunjavanje tih zahtjeva neophodno je kako bi se osiguralo učinkovito sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja. Stoga, primjenjujući

⁽¹¹⁹⁾ Vodič za provedbu Aarhuške konvencije, str. 199.

⁽¹²⁰⁾ Predmet C-137/14, *Komisija/Njemačka*, točka 80. (naknadno podcrtano).

⁽¹²¹⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 58.

⁽¹²²⁾ Vidjeti str. 196.

prethodno navedeni pristup, nacionalni sud mora imati ovlast ispitati usklađenost s tim formalnim zahtjevima te odlučiti o odgovarajućim pravnim lijekovima u slučaju manjkavosti u postupku. Javno tijelo nema diskrecijsko pravo u pogledu obveznih formalnih zahtjeva.

135. Kontrola postupovne zakonitosti može se odnositi na mogućnost reguliranja nezakonitih mjera privatne stranke ili javnog tijela. Sud EU-a dopustio je mogućnost legalizacije, ali je za njezinu upotrebu odredio određene uvjete ⁽¹²³⁾. U predmetu *Križan*, u kontekstu postupka izdavanja dozvole za odlagalište, od Suda EU-a tražilo se da razmotri mogućnost ispravljanja pogreške koju je počinilo javno tijelo (konkretno, nije osiguralo određene informacije u postupku odobravanja izgradnje odlagališta) u fazi upravne žalbe na odluku tog tijela. Sud EU-a potvrdio je da je legalizacija moguća ako su u žalbenoj fazi i dalje na raspolaganju sve potrebne mogućnosti i rješenja ⁽¹²⁴⁾. Po mišljenju Suda EU-a o tome odlučuje nacionalni sud ⁽¹²⁵⁾.

3.3.2.3. Materijalna zakonitost

136. U skladu s Vodičem za provedbu Aarhuške konvencije do materijalne nezakonitosti dolazi kada je prekršena suština prava ⁽¹²⁶⁾.

(a) Činjenično stanje

137. Prvi aspekt preispitivanja materijalne zakonitosti odnosi se na činjenično stanje. Činjenice prikuplja upravno tijelo te se one potom u postupku javnog savjetovanja mijenjaju; osnova su na temelju koje nadležno tijelo odlučuje hoće li donijeti odluku ili poduzeti radnju te odlučuje o sadržaju i obrazloženju te odluke ili radnje. Ako su činjenice nepotpune ili pogrešne, ili su pogrešno protumačene, pogreška ima izravne posljedice na kvalitetu donesene upravne odluke i može ugroziti ciljeve prava EU-a u području okoliša.

138. U predmetu *East Sussex* Sud EU-a potvrdio je da u nedostatku propisa EU-a na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava EU-a. U tom smislu ta pravila ne smiju činiti praktično nemogućim ili pretjerano teškim korištenje pravima zajamčenima pravnim poretkom Unije (načelo učinkovitosti) ⁽¹²⁷⁾.

139. Od nacionalnih se sudova u pravilu ne zahtijeva da sami prikupljaju informacije ili provode činjenične istrage. Međutim, kako bi se osiguralo učinkovito preispitivanje predmetnih odluka, radnji ili propusta, mora se primijeniti minimalni standard kako bi se osiguralo da tužitelj može ostvariti pravo da zatraži učinkovito preispitivanje, pa i u pogledu ispitivanja činjenica. Kad nacionalni sud nikad ne bi mogao preispitati činjenice na temelju kojih je upravno tijelo donijelo odluku, to bi tužitelja od samog početka moglo spriječiti da učinkovito podnese potencijalno opravdan zahtjev.

(b) Procjena utemeljenosti odluke, radnje ili propusta

140. Prilikom donošenja zaključka na temelju činjeničnog stanja i primjenjivog zakonodavstva donositelji upravnih odluka obično imaju široko diskrecijsko pravo. Sud EU-a prepoznaje da ograničeno preispitivanje utemeljenosti odluke, radnje ili propusta može biti u skladu s pravom EU-a. Kako je navedeno, Sud EU-a u predmetu *East Sussex* utvrdio je da, iako ograničeni sudski nadzor sam po sebi ne čini pretjerano otežanim ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom EU-a, njime se mora barem omogućiti sudu kojem je podnesena tužba da učinkovito primijeni relevantna načela i pravila prava EU-a ⁽¹²⁸⁾.

141. To znači da se primijenjenim standardom nadzora mora osigurati zaštita ciljeva i područja primjene predmetnog prava EU-a. Njime se također mora uzeti u obzir opseg diskrecijskog prava donositelja odluka prilikom ocjenjivanja činjenica i donošenja zaključaka na temelju njih.

142. Iz sudske prakse Suda EU-a jasnije se vidi kako bi nacionalni suci trebali pažljivo ispitati diskrecijsko pravo javnih tijela u nekoliko posebnih okvira.

⁽¹²³⁾ U predmetu C-215/06 *Komisija/Irska* Sud EU-a utvrdio je u točki 57. da „pravu Unije ne protivi se, međutim, to da nacionalne odredbe u određenim slučajevima dopuštaju legalizaciju operacija ili akata koji su u odnosu na to pravo nepropisni. Takva mogućnost, međutim, podliježe uvjetu da na temelju nje zainteresiranim osobama nije moguće zaobići pravila prava Unije ili se osloboditi obveze njihove primjene i da stoga treba ostati iznimka.”

⁽¹²⁴⁾ Predmet C-416/10, *Križan*, točke 87.–91.

⁽¹²⁵⁾ Predmet C-416/10, *Križan*, točka 91.

⁽¹²⁶⁾ Vidjeti str. 196.

⁽¹²⁷⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 52.

⁽¹²⁸⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 58.

143. U okviru Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš Sud EU-a u presudama *Mellor i Gruber* ⁽¹²⁹⁾ utvrđuje da pripadnik zainteresirane javnosti može pred nacionalnim sudom osporavati odluku upravnog tijela o neprovođenju procjene utjecaja projekta na okoliš. Posebno, učinkovitim sudskim nadzorom mora biti obuhvaćena zakonitost razloga za pobijenu odluku o preispitivanju ⁽¹³⁰⁾. To uključuje pitanje ima li projekt mogući značajan utjecaj na okoliš. Nadalje, u pogledu iste direktive Sud EU-a u predmetu *Komisija/Njemačka* potvrdio je da država članica ne može ograničiti opseg sudskog nadzora na pitanje je li odluka o neprovođenju utjecaja na okoliš bila valjana. Utvrdio je da bi isključivanje primjene sudskog nadzora lišilo odredbe Direktive same biti njihova korisnog učinka ⁽¹³¹⁾ u slučaju kada, iako je provedena, procjena utjecaja na okoliš sadržava povrede, pa čak i one teške.
144. U okviru članka 6. stavka 3. Direktive 92/43/EEZ o staništima Sud EU-a presudio je u predmetu *Waddenzee* ⁽¹³²⁾ da nadležna javna tijela mogu u zaštićenom području mreže Natura 2000 odobriti aktivnost samo ako, uzimajući u obzir zaključke odgovarajuće procjene, sa znanstvene točke gledišta ne postoji nikakva osnovana sumnja da u pogledu ciljeva očuvanja tog područja aktivnost neće štetno utjecati na cjelovitost područja. To znači da, kad se od njeza zatraži da preispita odluku kojom se odobrava takva aktivnost, nacionalni sudac mora odlučiti je li znanstvenim dokazima na koje se poziva javno tijelo otklonjena osnovana sumnja.
145. Od nacionalnog se suca može stoga zatražiti da uzme u obzir relevantne znanstvene dokaze na kojima se mjere u području okoliša obično temelje. Formulacija presude u predmetu *Waddenzee* ukazuje na to da je ispitivanje postojanja osnovane sumnje objektivno i nacionalni se sud ne može prema njemu odnositi kao da je subjektivno ispitivanje, koje je isključivo diskrecijsko pravo javnog tijela.
146. U okviru zahtjeva za pripremu planova za kvalitetu zraka na temelju zakonodavstva o kvaliteti zraka Sud EU-a u predmetu *Janecek* utvrdio je da, „iako države članice raspolažu diskrecijskim pravom, članak 7. stavak 3. Direktive 96/62 uključuje ograničenja za izvršavanje tog diskrecijskog prava na koja se može pozivati pred nacionalnim sudovima (u tom smislu vidjeti presudu od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i drugi (C-72/95, Zb. 1996. str. I-5403, t. 59.)), koja se odnose na primjerenost mjera koje moraju biti navedene u akcijskom planu s ciljem smanjenja opasnosti od prekoračenja graničnih vrijednosti i ograničenja njihova trajanja, uzimajući u obzir ravnotežu koju treba osigurati između tog cilja i raznih suprotstavljenih javnih i privatnih interesa” ⁽¹³³⁾. Stoga u toj presudi Sud EU-a predviđa da bi se kontrola koju provodi nacionalni sudac trebala proširiti na prikladnost mjera s obzirom na relevantne interese u predmetu o kojemu je riječ. Slično, u okviru zahtjeva za države članice da izrade programe za smanjenje emisija posebnih onečišćujućih tvari u skladu s graničnim vrijednostima za te emisije utvrđene Direktivom 2016/2284/EU o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari ⁽¹³⁴⁾ Sud EU-a u predmetu *Stichting Natuur en Milieu* utvrdio je da bi se sudski nadzor trebao proširiti na to sadržavaju li nacionalni programi odgovarajuće i usklađene politike i mjere kojima se emisije mogu smanjiti na razine koje su u skladu s graničnim vrijednostima za emisije ⁽¹³⁵⁾.
147. Isto tako, intenzitet sudske kontrole koju je Sud EU-a očekivao u predmetima *Janecek* i *Stichting Natuur en Milieu* relevantan je u područjima zakonodavstva EU-a o vodama i otpadu, u kojima zahtjevi za nadležna javna tijela u pogledu izrade planova i programa također imaju glavnu ulogu u postizanju ciljeva u području okoliša.
148. U predmetu *Stichting Natuur en Milieu* Sud EU-a utvrdio je da države članice imaju opću obvezu u pogledu suzdržavanja od poduzimanja bilo kakvih mjera, općih ili konkretnih, kojima bi se moglo ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanih direktivom ⁽¹³⁶⁾. To je važno u slučajevima kad se nacionalnom sucu iznosi tvrdnja da će se odlukom kojoj je cilj provedba jednog zakona EU-a u području okoliša naštetiti provedbi druge odluke.
149. Ono što povezuje navedene predmete i predmet *East Sussex* su važnost posebnosti pojedinih zakonodavnih akata EU-a i pravilno tumačenje prava EU-a tijekom postupka odlučivanja. U brojnim navedenim predmetima sudske

⁽¹²⁹⁾ Predmet C-570/13, *Gruber*, točke 42.–50.

⁽¹³⁰⁾ Predmet C-75/08, *Mellor*, točka 59.

⁽¹³¹⁾ Predmet C-137/14, *Komisija/Njemačka*, točka 48. i predmet C-72/12, *Altrip*, točka 37.

⁽¹³²⁾ Predmet C-127/02, *Waddenzee*, točka 59.

⁽¹³³⁾ Predmet C-237/07, *Janecek*, točka 46.

⁽¹³⁴⁾ Prethodno 2001/81/EZ.

⁽¹³⁵⁾ Predmeti od C-165 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*.

⁽¹³⁶⁾ Predmeti od C-165 do C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, točke 78 i 79.

prakse nacionalni sudovi podnijeli su zahtjev za prethodnu odluku kako bi provjerili je li donositelj upravne odluke primijenio pravilno tumačenje prava EU-a. U vezi s tim također treba podsjetiti da su nacionalni sudovi po službenoj dužnosti obvezni primjenjivati relevantno pravo EU-a, neovisno o tome na što se stranke u postupku pozivaju, ako na temelju nacionalnog prava moraju postaviti pravna pitanja utemeljena na obvezujućim nacionalnim propisima koja stranke nisu postavile ⁽¹³⁷⁾.

150. Načelo proporcionalnosti relevantno je i kad se u obzir uzimaju posebnosti zakonodavstva EU-a u području okoliša ⁽¹³⁸⁾.

(c) *Kontrola nacionalnog zakonodavstva i regulatornih akata*

151. Kako je navedeno u odjeljku C.1.2., zaštita javnih interesa zakonodavstvom EU-a u području okoliša, uključujući interes sudjelovanja javnosti, djelomično će ovisiti o nacionalnom provedbenom zakonodavstvu i općim regulatornim aktima. Ne može se isključiti mogućnost da će zakonodavni i regulatorni akti ponekad i sami biti manjkavi te da će biti restriktivniji u priznavanju prava iz odjeljka C.1. nego što se jamči dotičnim zakonodavstvom EU-a u području okoliša. Manjkavo nacionalno provedbeno zakonodavstvo i regulatorni akti mogu dovesti do neujednačene primjene prava EU-a u području okoliša pa je Sud EU-a stoga prepoznao potrebu da se u određenim okolnostima osigura njihov nadzor.

152. Iz područja primjene Aarhuške konvencije isključeni su zakonodavni akti ⁽¹³⁹⁾, a iz područja primjene Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš isključeni su „projekti čije su pojedinosti usvojene specifičnim nacionalnim zakonodavnim aktom.“. Međutim, u predmetima *Boxus* i *Solvay* Sud EU-a potvrdio je da nacionalni sudovi moraju biti pripravnici pažljivo pregledati nacionalne zakonodavne akte kako bi se osiguralo da ispunjavaju sve uvjete kojima bi se obrazložilo njihovo isključivanje iz zahtjeva za procjenu utjecaja na okoliš. Ti su se predmeti odnosili na nacionalno zakonodavstvo kojim se namjeravalo propisati zahtjeve u pogledu određenih elemenata infrastrukture zračnih luka i željezničke infrastrukture, neovisno o uobičajenim upravnim postupcima. Sud EU-a smatrao je da iznimka za zakonodavne akte vrijedi samo u određenim uvjetima te je utvrdio da bi relevantne odredbe Aarhuške konvencije i Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš u pogledu pristupa pravosuđu izgubile svu učinkovitost ako bi projekt, samo zato što je donesen zakonodavnim aktom, bio izuzet iz bilo kakvog postupka nadzora za osporavanje njegove materijalne i postupovne zakonitosti ⁽¹⁴⁰⁾. Nacionalni sudovi stoga imaju obvezu preispitati jesu li ispunjeni uvjeti za opravdano isključivanje ⁽¹⁴¹⁾.

153. U predmetu *Inter-Environnement Wallonie* Sud EU-a naglasio je važnost da nacionalni sudovi pažljivo pregledaju zakonodavne akte kako bi se osiguralo ispunjavanje zahtjeva prava EU-a u području okoliša u pogledu planova i programa ⁽¹⁴²⁾. U predmetu *Stadt Wiener Neustadt* Sud EU-a ukazao je na ulogu nacionalnog suda u utvrđivanju je li nacionalno zakonodavstvo u skladu s Direktivom 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš u pogledu legalizacije nezakonitih mjera ⁽¹⁴³⁾. U tom je predmetu utvrdio da je pravo EU-a protivno nacionalnom zakonodavstvu u skladu s kojim treba smatrati da je za određene projekte provedena prethodna procjena utjecaja na okoliš za koje zapravo ta procjena nije provedena. Utvrdio je da bi se takvim zakonodavstvom mogla smanjiti mogućnost ostvarivanja učinkovitog pravnog lijeka pod razumnim uvjetima ⁽¹⁴⁴⁾.

(d) *Ispitivanje valjanosti akata koje su donijeli institucije i tijela EU-a*

154. Na temelju članka 267. UFEU-a nacionalni sudovi mogu Sudu EU-a postaviti pitanja o valjanosti zakonodavstva i akata EU-a. Upotreba te mogućnosti vidljiva je u predmetu *Standley* u kojemu je, nakon što mu je nacionalni sud postavio pitanje, Sud EU-a među ostalim ispitao valjanost Direktive 91/676/EEZ o nitratima s obzirom na načelo

⁽¹³⁷⁾ Vidjeti predmet C-72/95, *Kraaijeveld*, točka 57.

⁽¹³⁸⁾ U spojenim predmetima C-293/12, *Digital Rights Ireland Ltd*, i C-594/12 o pravilima općeg zadržavanja komunikacijskih metapodataka Sud EU-a utvrdio je u točki 47. da „što se tiče sudskog nadzora poštovanja tih uvjeta, kad je riječ o miješanju u temeljna prava, širina ovlasti ocjene zakonodavca Unije može se pokazati ograničenom s obzirom na određeni broj elemenata, među kojima su posebice područje o kojem je riječ, narav predmetnog prava koje je zajamčeno Poveljom, narav i težina miješanja kao i njegova svrha“.

⁽¹³⁹⁾ To je zato što definicijom „tijela vlasti“ u članku 2. stavku 2. Aarhuške konvencije nisu obuhvaćena tijela niti ustanove koji djeluju u sudbenom ili zakonodavnom svojstvu.

⁽¹⁴⁰⁾ Spojeni predmeti od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, *Boxus*, točka 53.

⁽¹⁴¹⁾ Spojeni predmeti od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, *Boxus*.

⁽¹⁴²⁾ Predmet C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*, točke od 42. do 47.

⁽¹⁴³⁾ Predmet C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, točka 38.

⁽¹⁴⁴⁾ Predmet C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, točke 47. i 48.

iz članka 191. UFEU-a da onečišćivač plaća ⁽¹⁴⁵⁾. Slično, u predmetu *Safety Hi Tech* Sud EU-a razmotrio je valjanost Uredbe 3093/94 o ozonu [sada 2037/2000] uzimajući u obzir odredbu iz članka 191. UFEU-a da je politika EU-a u području okoliša usmjerena prema postizanju visokog stupnja zaštite ⁽¹⁴⁶⁾. Iz predmeta *Eco-Emballages SA*, koji je među ostalim sadržavao pitanje o valjanosti direktive Komisije donesene u okviru Direktive 94/62/EZ o ambalažnom otpadu, vidi se kako se članak 267. UFEU-a može upotrijebiti u odnosu na supsidijarni akt donesen na razini EU-a ⁽¹⁴⁷⁾.

4. DJELOTVORNI PRAVNI LIJEKOVI

4.1. Uvod

Postoji opći zahtjev za svako tijelo države članice da poništi nezakonite posljedice povrede prava EU-a u području okoliša. Države članice također se moraju suzdržati od poduzimanja bilo kakvih mjera kojima se može ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanog pravom EU-a u području okoliša. Države članice imaju diskrecijsko pravo u pogledu djelotvornih pravnih lijekova, uz uvjet da su u skladu s načelima ekvivalentnosti i učinkovitosti.

155. Općenito neće biti dostatno da se sudskim preispitivanjem utvrdi jesu li određena odluka, radnja ili propust bili zakoniti. Bit će potrebno i da nacionalni sud razmotri djelotvorne pravne lijekove, koji se ponekad nazivaju pravnom zaštitom, ako se zaključi da je ponašanje javnog tijela u suprotnosti s pravom EU-a. Iz načela suradnje u dobroj vjeri, koje je sad utvrđeno člankom 4. stavkom 3. UEU-a, Sud EU-a izveo je zahtjev da svako tijelo države članice mora poništiti nezakonite posljedice povrede prava EU-a ⁽¹⁴⁸⁾. Obvezom suradnje također se propisuje da se povrede trebaju spriječiti prije nego što do njih dođe, a države članice moraju se suzdržati od poduzimanja bilo kakvih mjera kojima se može ozbiljno ugroziti postizanje rezultata propisanog pravom EU-a u području okoliša ⁽¹⁴⁹⁾. Zakonskim sustavima država članica moraju se stoga osigurati djelotvorni pravni lijekovi u skladu s tim zahtjevima.
156. Na temelju načela postupovne autonomije sve države članice nadležne su za to da u svojem pravnom poretku odrede detaljna postupovna pravila koja se primjenjuju na djelotvorne pravne lijekove. Pri tome ona ne smiju biti nepovoljnija od onih kojima se uređuju slične domaće situacije (načelo ekvivalentnosti) ni praktično onemogućiti ili pretjerano otežati ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom EU-a (načelo učinkovitosti) ⁽¹⁵⁰⁾. U pogledu načela učinkovitosti Sud EU-a također se pozivao na norme koje proizlaze iz članka 47. stavka 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima kojim se propisuje pravo na djelotvoran pravni lijek ⁽¹⁵¹⁾.
157. U Aarhuškoj konvenciji također se upućuje na djelotvorne pravne lijekove. Člankom 9. stavkom 4. propisuje se da se sudbenim postupcima kojima se osporavaju odluke, činjenja i nečinjenja moraju osigurati odgovarajući i djelotvorni pravni lijekovi, uključujući *sudsku zabranu* gdje je to prikladno. To je dopuna zahtjevima iz članka 9. stavaka 1., 2. i 3. Aarhuške konvencije.

4.2. Pravni lijekovi u slučaju manjih povreda postupka

Za manje povrede postupka nisu potrebni pravni lijekovi, uz uvjet da se može utvrditi – bez prebacivanja tereta dokaza na podnositelja zahtjeva za sudsko preispitivanje – da one nisu utjecale na pobijanu odluku.

158. U predmetu *Altrip*, koji se odnosio na pitanja tumačenja koja proizlaze iz navodnih nepravilnosti u procjeni utjecaja na okoliš provedenoj za predloženi plan izgradnje bazena za zadržavanje vodnih valova, Sud EU-a utvrdio

⁽¹⁴⁵⁾ C-293/97, *Standley*, točke 51. i 52.

⁽¹⁴⁶⁾ C-284/95, *Safety Hi Tech*, točke od 33. do 61.

⁽¹⁴⁷⁾ Spojeni predmeti C-313/15 i C-530/15, *Eco-Emballages SA*.

⁽¹⁴⁸⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točke 64.–65.

⁽¹⁴⁹⁾ Predmet C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, točka 45.

⁽¹⁵⁰⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točka 67. te predmet C-420/11, *Leth*, točka 38.

⁽¹⁵¹⁾ Predmet C-71/14, *East Sussex*, točka 52.

je da „nije sporno da svaka povreda postupka nema nužno takve posljedice koje bi utjecale na sadržaj takve odluke.“⁽¹⁵²⁾ Presudio je da djelotvorni pravni lijekovi, kao što je opoziv, nisu potrebni ako pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka na koju se poziva podnositelj⁽¹⁵³⁾. Međutim, presudio je i da se od podnositelja zahtjeva za sudsko preispitivanje ne smije tražiti dokazivanje uzročne veze između povrede postupka i pobijane odluke⁽¹⁵⁴⁾. Umjesto toga, drugi moraju osigurati dokaze da povreda postupka ne bi nikako utjecala na ishod⁽¹⁵⁵⁾.

4.3. Suspenzija, opoziv ili poništenje nezakonitih odluka ili radnji, uključujući prestanak primjene zakonodavstva i regulatornih akata

Nacionalni sudovi moraju razmotriti poduzimanje općih ili posebnih mjera za uklanjanje neusklađenosti s pravom EU-a u području okoliša. One mogu uključivati suspenziju, opoziv ili poništenje nezakonitih odluka ili radnji te prestanak primjene zakonodavstva i regulatornih akata.

159. U predmetu *Wells*, koji se odnosio na davanje suglasnosti za rudarske operacije bez prethodno provedene procjene utjecaja na okoliš, Sud EU-a razmatrao je opseg obveze da se ispravi neprovođenje procjene utjecaja na okoliš. Presudio je da „nadležna tijela moraju u okviru svoje nadležnosti poduzeti sve opće ili posebne mjere za ispravljanje propusta da se provede procjena utjecaja projekta na okoliš“⁽¹⁵⁶⁾. Utvrdio je i da „nacionalni sud treba odlučiti je li moguće prema domaćem pravu opozvati ili suspendirati već danu suglasnost kako bi se provela procjena utjecaja projekta na okoliš“⁽¹⁵⁷⁾. Sud EU-a smatrao je da je suspenzija ili opoziv pobijane suglasnosti korak koji je potreban kako bi se ispunio izostavljeni zahtjev, odnosno provedba procjene utjecaja na okoliš⁽¹⁵⁸⁾.

160. U predmetima *Boxus* i *Solvay* Sud EU-a razmatrao je kako nacionalni sud treba postupati u situaciji u kojoj se u nacionalnom zakonodavstvu ne ispunjavaju kriteriji za opravdanost neprimjenjivanja zahtjeva u pogledu procjene utjecaja na okoliš. Presudio je da bi nacionalni sud trebao prema potrebi odlučiti da se manjkavo zakonodavstvo ne upotrijebi⁽¹⁵⁹⁾. U predmetu *Stadt Wiener Neustadt* Sud EU-a smatrao je da nacionalno zakonodavstvo kojim se može otežati mogućnost dobivanja djelotvornog pravnog lijeka, kao što je onaj iz predmeta *Wells*, nije u skladu sa zahtjevima Direktive o procjeni učinaka na okoliš, 2011/92/EU⁽¹⁶⁰⁾. To treba utvrditi nacionalni sud⁽¹⁶¹⁾.

Neki nacionalni sudovi imaju ovlast ograničiti učinke poništenja regulatornih akata za koje se utvrdi da su u suprotnosti s pravom EU-a u području okoliša. Međutim, ta se ovlast može izvršavati samo ako su ispunjeni strogi uvjeti.

161. Ako povreda prava EU-a u području okoliša zahtijeva poništenje regulatornih akata (u skladu s ovlastima koje sudovi imaju na temelju nacionalnog prava), nacionalni se sud može naći u nedoumici: kako ograničiti neželjene učinke na okoliš koje može prouzročiti samo poništenje, pogotovo ako treba proći neko vrijeme prije donošenja zamjenskih odredaba? Sud EU-a utvrdio je kriterije za rješenje tog problema u predmetu *Inter-Environnement Wallonie*⁽¹⁶²⁾, koji se odnosio na pravno manjkav akcijski program za nitrata, te u predmetu *Association France Nature Environnement*⁽¹⁶³⁾, koji se odnosio na pravno manjkavu uredbu o strateškoj procjeni učinaka na okoliš. Potvrdio je da nacionalni sud ima pravo ograničiti pravne učinke poništenja, pod uvjetom da se takvo ograničenje nameće zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša.

⁽¹⁵²⁾ C-72/12, *Altrip*, točka 49.

⁽¹⁵³⁾ C-72/12, *Altrip*, točka 51.

⁽¹⁵⁴⁾ C-72/12, *Altrip*, točke 52.–54.

⁽¹⁵⁵⁾ Međutim, mogućnost neuzimanja u obzir manjih povreda postupka u svrhu djelotvornih pravnih lijekova ne sprečava suca da presudi da je došlo do povrede postupka.

⁽¹⁵⁶⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točka 65.

⁽¹⁵⁷⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točka 69.

⁽¹⁵⁸⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točka 60.

⁽¹⁵⁹⁾ Spojeni predmeti od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, *Boxus*, točka 57.; te predmet C-182/10, *Solvay i drugi*, točka 52.

⁽¹⁶⁰⁾ Predmet C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, točke od 45. do 48.

⁽¹⁶¹⁾ Predmet C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, točka 31.

⁽¹⁶²⁾ Predmet C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie*.

⁽¹⁶³⁾ Predmet C-379/15, *Association France Nature Environnement*.

162. Međutim, ovlast nacionalnog suda da ograniči učinke poništenja može se izvršavati samo ako su ispunjeni određeni uvjeti ⁽¹⁶⁴⁾:
- ako pobijana odredba nacionalnog prava predstavlja mjeru kojom se pravilno prenosi pravo Unije u području zaštite okoliša,
 - ako donošenje i stupanje na snagu nove odredbe nacionalnog prava ne omogućavaju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijane odredbe nacionalnog prava,
 - ako bi poništenje te odredbe imalo za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja prava koja bi bila štetnija za okoliš, u smislu da bi to poništenje rezultiralo manjom zaštitom,
 - ako iznimno održavanje na snazi učinaka pobijane odredbe nacionalnog prava traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.

4.4. Upute kojima se propisuje donošenje izostavljenih mjera

Nadležna upravna tijela moraju razmotriti donošenje općih ili posebnih mjera za uklanjanje neusklađenosti s pravom EU-a u području okoliša. Ako to ne učine, nadležni nacionalni sud mora poduzeti sve potrebne mjere.

163. U predmetu *Janecek* ⁽¹⁶⁵⁾ Sud EU-a razmatrao je propust javnog tijela da donese zakonski propisani akcijski plan u pogledu onečišćenja zraka kako bi se riješio problem visokih razina lebdećih čestica te je potvrdio da nacionalni sud može zatražiti od javnog tijela da donese takav plan. U tom se predmetu stoga ističe uloga nacionalnih sudova da zatraže donošenje izostavljenih mjera.
164. U predmetima *Janecek* ⁽¹⁶⁶⁾, *Client Earth* ⁽¹⁶⁷⁾ i *Altrip* ⁽¹⁶⁸⁾ ide se korak dalje te se u njima navodi da uloga nacionalnih sudova uključuje i provjeru sadržaja odluka i akata kako bi se osiguralo da ispunjavaju zahtjeve prava EU-a. Iz toga proizlazi da djelotvorni pravni lijekovi moraju uključivati mjere za uklanjanje sadržajnih manjkavosti, primjerice uputu kojom se propisuje revizija već donesenog akcijskog plana u pogledu kvalitete zraka ⁽¹⁶⁹⁾.

4.5. Naknada nezakonite štete nastale zbog nezakonite odluke, radnje ili propusta

Pravni lijekovi trebali bi uključivati mjere kojima se nadoknađuje nezakonita šteta nastala zbog nezakonite odluke, radnje ili propusta. Tim se mjerama mora obuhvatiti i naknada novčane štete i naknada za nezakonitu štetu nanесenu okolišu.

165. Prije nego što se pravno ospori pobijana odluka, radnja ili propust, već je moglo doći do štete. U predmetu *Wells* Sud EU-a utvrdio je da država članica mora nadoknaditi svu štetu do koje je došlo zbog nepoštovanja prava EU-a u području okoliša ⁽¹⁷⁰⁾. U tom je predmetu Sud EU-a spomenuo financijsku naknadu za tužitelja u području okoliša. Međutim, kao što se može vidjeti iz kasnije sudske prakse, posebno u predmetu *Grüne Liga Sachsen* ⁽¹⁷¹⁾, mogućnost pravne zaštite proširuje se i na sam okoliš, posebno ako bi usklađenost s prekršenim zahtjevom podrazumijevala izbjegavanje ili naknadu štete u okolišu.

4.5.1. Naknada novčane štete

Prema načelu odgovornosti države zbog povrede zahtjeva prava EU-a u području okoliša zainteresirana javnost može dobiti pravo na naknadu novčane štete. Nacionalni sudovi trebaju utvrditi jesu li ispunjena tri uvjeta zakonodavstva EU-a u pogledu odgovornosti na koje se primjenjuje pravo na naknadu štete.

⁽¹⁶⁴⁾ Predmet C-379/15, *Association France Nature Environnement*, točka 38.

⁽¹⁶⁵⁾ Predmet C-237/07, *Janecek*, točke 39.–42.

⁽¹⁶⁶⁾ Predmet C-237/07, *Janecek*, točka 46.

⁽¹⁶⁷⁾ Predmet 404/13, *Client Earth*, točka 58. U tom predmetu, kada je bila riječ o obveznim graničnim vrijednostima za kvalitetu zraka u skladu s Direktivom 2008/50/EZ o kvaliteti zraka, Sud EU-a utvrdio je da je, „kada država članica nije poštovala zahtjeve iz članka 13. stavka 1. podstavka 2. Direktive 2008/50, bez obzira na to što nije zatražila odgodu roka pod uvjetima predviđenima člankom 22. te direktive, na nadležnom nacionalnom sudu pred kojim je eventualno pokrenut postupak da prema nacionalnom tijelu poduzme sve potrebne mjere, poput naloga, kako bi to tijelo donijelo plan koji zahtijeva navedena direktiva pod uvjetima koje ona predviđa”.

⁽¹⁶⁸⁾ Predmet C-72/12, *Altrip*.

⁽¹⁶⁹⁾ Vidjeti bilješku 163.

⁽¹⁷⁰⁾ Predmet C-201/02, *Wells*, točka 66.

⁽¹⁷¹⁾ Predmet C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*.

166. U predmetu *Leth*, koji se odnosio na zahtjev za naknadu navodne devalorizacije imovine do koje je došlo zbog proširenja zračne luke bez procjene utjecaja na okoliš, Sud EU-a razjasnio je mogućnost dobivanja novčane naknade zbog nepoštovanja zahtjeva prava EU-a u području okoliša. Potvrdio je da je sprečavanje novčane štete obuhvaćeno ciljem zaštite koji se nastoji postići Direktivom 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš te da je na domaćem pravnom poretku svake države članice da osigura detaljna postupovna pravila kojima su obuhvaćeni zahtjevi za odštetu, podložna načelima ekvivalentnosti i učinkovitosti ⁽¹⁷²⁾. Podsjetio je na ustaljenu sudsku praksu kojom se uspostavlja načelo odgovornosti države prema kojemu osobe kojima je nanesena šteta imaju pravo na odštetu ako su ispunjena tri uvjeta:

- svrha prekršenog pravila zakonodavstva Europske unije mora biti dodjeljivanje prava tim osobama,
- povreda pravila mora biti dovoljno teška, i
- mora postojati uzročna veza između te povrede i gubitka ili štete koju su pojedinci pretrpjeli ⁽¹⁷³⁾.

Naglasio je da se mora uzeti u obzir priroda prekršenog pravila, sumnjajući da bi neprovođenje procjene utjecaja na okoliš samo po sebi moglo biti uzrokom devalorizacije imovine ⁽¹⁷⁴⁾. Potvrdio je i da se pitanjem jesu li ili nisu ispunjeni uvjeti za odštetu bavi nacionalni sud.

167. Obrazloženje presude u predmetu *Leth* primjenjivo je na druge povrede prava EU-a u području okoliša kada se predmetnim zakonodavstvom nastoje zaštititi ili dodijeliti prava pojedinaca, uključujući pristup pravosuđu.

4.5.2. Otklanjanje nezakonite štete za okoliš

168. U predmetu *Grüne Liga Sachsen* Sudu EU-a podnesena su pitanja u vezi s tumačenjem Direktive 92/43/EEZ o staništima u slučaju kad je most već izgrađen na području zaštićenom u skladu s Direktivom, a da prethodno nisu donesene potrebne zaštitne mjere. Sud EU-a u biti je zatražio da se situacija riješi retroaktivno na način koji u najvećoj mogućoj mjeri odgovara načinu na koji bi se situacija rješavala s neizvedenim projektom. Slični su se uvjeti morali ispuniti *mutatis mutandis*. Stoga je trebalo na odgovarajući način procijeniti utjecaj mosta, pa čak i razmotriti mogućnost rušenja mosta kao moguće rješenje za sprečavanje štete ⁽¹⁷⁵⁾. Nadalje, iz presude se može zaključiti da treba osigurati naknadu za svu nezakonitu štetu koja je već nanesena zaštićenom području ⁽¹⁷⁶⁾.

169. Sva šteta za okoliš mora se ukloniti na učinkovit način koji je u skladu s ciljevima predmetnog zakonodavstva EU-a u području okoliša ⁽¹⁷⁷⁾.

4.6. Privremene mjere

Nacionalni sud koji odlučuje o sporu koji se regulira zakonodavstvom EU-a u području okoliša mora imati mogućnost određivanja privremenih mjera.

170. Sud s pomoću privremenih mjera, koje se u članku 9. stavku 4. Aarhuške konvencije nazivaju *sudskom zabranom*, može odrediti da se pobijana odluka ili akt ne provedu ili da se prije konačne presude suda poduzme neka pozitivna mjera. Cilj je izbjeći štetu koja proizlazi iz odluke ili akta za koje bi se u konačnici moglo pokazati da su nezakoniti.

171. U predmetu *Križan*, koji se odnosio na dozvolu za odlagalište, Sudu EU-a postavljeno je pitanje jesu li u skladu s odredbama o pristupu pravosuđu iz trenutačne Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama dopuštene privremene mjere (iako u njoj nisu izričito navedene). Sud je utvrdio da „ostvarivanje prava na pokretanje postupka predviđenog člankom 15.a [tadašnje] Direktive 96/61 ne bi omogućilo učinkovito sprečavanje tog onečišćenja ako ne bi bilo moguće spriječiti da postrojenje, kojemu je dodijeljena dozvola tako je da ta direktiva prekršena, nastavi raditi do donošenja konačne odluke o zakonitosti te dozvole. Iz toga proizlazi da se jamstvom učinkovitosti pravnog sredstva propisanog u tom

⁽¹⁷²⁾ Predmet C-420/11, *Leth*, točke 36. i 38.

⁽¹⁷³⁾ Predmet C-420/11, *Leth*, točka 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Predmet C-420/11, *Leth*, točka 46.

⁽¹⁷⁵⁾ Predmet C-399/14, *Grüne Liga Sachsen*, točka 75.

⁽¹⁷⁶⁾ To je zato što je Sud EU-a zahtijevao da se budućnost mosta razmotri u kontekstu članka 6. stavka 4. Direktive 92/43/EEZ o staništima. U skladu s tim treba donijeti kompenzacijske mjere ako se dopusti nastavak štetnog projekta zbog nepostojanja alternativnih rješenja i prevladavajućeg javnog interesa.

⁽¹⁷⁷⁾ Vidjeti i predmet C-104/15, *Komisija/Rumunjska*, točka 95., u pogledu važnosti uzimanja u obzir zahtjeva za rezultate prilikom uklanjanja neusklađenosti. Taj se predmet odnosio na članak 4. i članak 13. stavak 2. Direktive 2006/21/EZ o otpadu iz rudarstva.

članku 15.a zahtijeva da pripadnici zainteresirane javnosti trebaju imati pravo od suda ili nadležnog nezavisnog i nepristranog tijela zatražiti da odredi privremene mjere kako bi se spriječilo to onečišćenje, uključujući prema potrebi privremenom suspenzijom sporne dozvole”⁽¹⁷⁸⁾.

172. U predmetu *Križan* Sud EU-a također je podsjetio da je mogućnost privremenih mjera opći zahtjev pravnog poretka EU-a. Ako pravila EU-a ne postoje, i u skladu s načelom postupovne autonomije, države članice trebaju odrediti detaljne uvjete za odobrenje prijelaznih mjera.
173. Sam Sud EU-a utvrdio je kriterije za odlučivanje o zahtjevima za privremene mjere u slučajevima za koje je nadležan. U rješenjima koje je izdao, uključujući u vezi s pravom EU-a u području okoliša, pozivalo se na potrebu za tim da se Sudu EU-a podnese predmet s jasnim dokazima te za hitnošću predmeta i ravnotežom interesa⁽¹⁷⁹⁾.

5. TROŠKOVI

5.1. Uvod

Države članice moraju osigurati da postupci sudskog preispitivanja za osporavanje odluka, radnji i propusta koji se odnose na pravo EU-a u području okoliša ne budu toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje.

174. Troškovi postupka sudskog preispitivanja mogu imati izrazito odvrćajući učinak na pokretanje postupka pred nacionalnim sudom. To posebno vrijedi za predmete iz područja okoliša, koji se često pokreću radi zaštite općeg javnog interesa, a ne radi ostvarivanja financijske dobiti. Zapravo se zainteresirana javnost može odlučiti, nakon što odvaže potencijalne koristi od sudskog spora u odnosu na rizik u pogledu visokih troškova tog sudskog spora, da neće zahtijevati sudsko preispitivanje ni u dobro utemeljenim predmetima.
175. Kako bi se uklonio mogući odvrćajući učinak troškova, u članku 9. stavku 4. Aarhuške konvencije propisuje se da postupci ocjene pred sudom obuhvaćeni člankom 9. stavcima 1., 2. i 3. *trebaju biti ne toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje*. S obzirom na to da je odredba o troškovima iz članka 9. stavka 4. dodatni zahtjev uz odredbe članka 9. stavaka 1., 2. i 3. Aarhuške konvencije, važna je za sve različite vrste pravnih osporavanja povezanih s pravom EU-a u području okoliša koje je obuhvaćeno tim odredbama⁽¹⁸⁰⁾.
176. Određene direktive EU-a sadržavaju izričit zahtjev o troškovima koji se temelji na tekstu članka 9. stavka 4.⁽¹⁸¹⁾. Postoji sudska praksa EU-a u kojoj se tumače odredbe o troškovima iz Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama⁽¹⁸²⁾, koje se temelje na odredbama o troškovima iz članka 9. stavka 4. Aarhuške konvencije.
177. Nadalje, u predmetu *Edwards i Pallikaropoulos* Sud EU-a utvrdio je da zahtjevi da troškovi postupka ne smiju biti toliko visoki da bi se time sprečavalo njihovo provođenje „*proizlaze, u području okoliša, iz pridržavanja prava na djelotvorni pravni lijek sadržanog u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i iz načela učinkovitosti, u skladu s kojima detaljna postupovna pravila, kojima se uređuju radnje za zaštitu prava koja pojedinci imaju na temelju prava Europske unije, ne smiju u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati izvršavanje prava dodijeljenih pravom Europske unije*”⁽¹⁸³⁾. Zato treba uspostaviti takav sustav troškova kojim bi se zajamčilo da se prava koja dodjeljuje EU mogu učinkovito izvršiti.
178. U vezi s tim Sud EU-a osmislio je niz kriterija kojima se nastoji spriječiti da troškovi sudskih sporova postanu toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka.

⁽¹⁷⁸⁾ Predmet C-416/10, *Križan*, točka 109.

⁽¹⁷⁹⁾ Vidjeti primjerice predmet *Komisija/Malta*, C-76/08 R. U točki 21. navedeno je da: „U skladu s ustaljenom sudskom praksom da sudac koji odlučuje o zahtjevu za privremene mjere može odrediti privremenu pravnu zaštitu samo ako se utvrdi da je takva odluka opravdana, prima facie, činjenično i pravno te da je hitna ako se, kako bi se spriječila teška i nepopravljiva šteta u pogledu interesa podnositelja zahtjeva, mora donijeti i proizvesti učinke prije donošenja odluke u glavnom predmetu. Prema potrebi, sudac koji odlučuje o tom zahtjevu mora odvagati i postojeće interese (vidjeti među ostalim rješenje C-404/04 P-R *Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija* [2005] ECR I-3539, točka 10., te navedeni predmet)”. U točki 22. navedeno je da: „Ti su uvjeti kumulativni, tako da se zahtjev za privremenu pravnu zaštitu mora odbiti ako jedan od njih nije ispunjen (vidjeti među ostalim predmet *Technische Glaswerke Ilmenau/Komisija*, točka 11., te navedeni predmet).”

⁽¹⁸⁰⁾ Vidjeti i predmet C-268/06, *Impact*, točka 51.

⁽¹⁸¹⁾ Članak 11. stavak 4. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš; članak 25. stavak 4. Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama i članak 23. Direktive 2012/18/EU *Seveso III*.

⁽¹⁸²⁾ Predmet C-427/07, *Komisija/Irska*; C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos* i predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*.

⁽¹⁸³⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 33.

5.2. Kriteriji za procjenu jesu li troškovi toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka

Zahtjev da postupci sudskog preispitivanja ne smiju biti toliko skupi da bi se time sprečavalo njihovo provođenje tumači se na razini EU-a. Odnosi se na sve troškove sudjelovanja u postupku, uključujući financijska jamstva koja se zahtijevaju od tužitelja, te se primjenjuje na sve faze postupka. Tužitelji imaju pravo na razumnu predvidljivost u pogledu izloženosti troškovima. Ako nacionalni sud ima ovlast odrediti koje troškove treba platiti neuspješni tužitelj, može uzeti u obzir subjektivne aspekte koji se odnose na tužitelja, pri čemu osigurava da troškovi nisu objektivno nerazumni.

(a) Nacionalni sudovi i odredbe o troškovima

179. U članku 3. stavku 8. Aarhuške konvencije propisuje se da ta odredba ne utječe na ovlasti domaćih sudova u vezi s određivanjem razumnih troškova sudskih postupaka. I sudska praksa Suda EU-a potvrđuje da odredba o troškovima ne sprečava nacionalne sudove da odlučuju o troškovima ⁽¹⁸⁴⁾.
180. Međutim, troškovi u skladu s člankom 9. stavkom 4. Aarhuške konvencije ne smiju biti toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka. U vezi s tim Sud EU-a potvrdio je da se tumačenje izraza „toliko visoki troškovi da bi se time sprečavalo provođenje postupaka” ne smije temeljiti samo na nacionalnom pravu te da ga se radi ujednačene primjene prava EU-a i načela jednakosti mora tumačiti autonomno i ujednačeno diljem Europske unije ⁽¹⁸⁵⁾.
181. Sud je utvrdio da zahtjev iz Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, prema kojemu postupci ne smiju biti preskupi, znači „da osobe na koje se odnose te odredbe ne bi trebale biti spriječene u podnošenju pravnog sredstva koje ulazi u područje primjene tih članaka ili ustrajanja na njemu zbog financijskog troška koji bi im zbog toga nastao.” ⁽¹⁸⁶⁾.
182. Sud EU-a proučio je kako je odredba o troškovima uključena u nacionalno pravo. Sud EU-a utvrdio je da bi se prenošenjem ⁽¹⁸⁷⁾ tužitelju trebala osigurati razumna predvidljivost u pogledu toga mora li plaćati troškove sudskog postupka u kojem sudjeluje i u pogledu njihova iznosa ⁽¹⁸⁸⁾.
183. Sud EU-a utvrdio je da odredbu o troškovima treba tumačiti u okviru svih troškova do kojih dolazi zbog sudjelovanja u sudskom postupku ⁽¹⁸⁹⁾. Stoga treba uzeti u obzir sve troškove koje snosi predmetna stranka, kao što su troškovi pravnog zastupanja, sudske pristojbe, troškovi dokaza i troškovi za rad vještaka.
184. Nadalje, Sud je u vezi s privremenim mjerama pojasnio da se odredba o troškovima primjenjuje i na novčane troškove koji proizlaze iz mjera koje nacionalni sud može odrediti kao uvjet za određivanje privremenih mjera u okviru sporova koji proizlaze iz Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama ⁽¹⁹⁰⁾. Konkretnije, proučio je troškove povezane s financijskim jamstvima (kao što su obveznice ili uzajamne obveze u vezi sa štetom) koje tužitelj mora osigurati kako bi se nadoknadila kašnjenja prilikom izvedbe projekta do kojih je došlo zbog neuspješnog pravnog osporavanja. S jedne strane, naveo je da zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka ne treba tumačiti tako da se on *a priori* protivi primjeni financijskog jamstva kad je ono predviđeno nacionalnim pravom ⁽¹⁹¹⁾. S druge je strane naveo da je „na sudu koji o tome odlučuje da osigura da financijski rizik koji iz toga proizlazi za tužitelja bude u jednakoj mjeri prisutan u različitim troškovima koji proizlaze iz postupka, kada procjenjuje jesu li troškovi postupka previsoki.” ⁽¹⁹²⁾.
185. Još se jedan kriterij odnosi na sudske instance na koje se primjenjuje odredba o troškovima. Sud EU-a pojasnio je da se primjenjuje na sve faze postupka, odnosno ne samo u prvostupanjskom postupku, nego i u žalbenom postupku ili postupku druge žalbe ⁽¹⁹³⁾.

⁽¹⁸⁴⁾ Predmet C-427/07, *Komisija/Irska*, točka 92.

⁽¹⁸⁵⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točke 29.–30.

⁽¹⁸⁶⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 35.

⁽¹⁸⁷⁾ Sudska se praksa odnosi na odredbu o troškovima iz Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš i Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, za koje vrijedi obveza prenošenja koja se primjenjuje na direktive.

⁽¹⁸⁸⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 58.

⁽¹⁸⁹⁾ Predmet C-427/07, *Komisija/Irska*, točka 92.

⁽¹⁹⁰⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 66. To je po analogiji važno i za Direktivu 2012/18/EU Seveso III.

⁽¹⁹¹⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 67.

⁽¹⁹²⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 68.

⁽¹⁹³⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točke 45. i 48.

(b) *Primjena načela „gubitnik plaća” i drugih pristupa za raspodjelu troškova pri odlučivanju o troškovima*

186. Sud EU-a razmotrio je pitanje kako bi nacionalni sudovi trebali primjenjivati načelo „gubitnik plaća” pri odlučivanju o troškovima u pogledu neuspješnih tužitelja u predmetima povezanim s okolišem. U skladu s tim načelom nacionalni sud može odrediti da stranka koja izgubi spor preuzme sve troškove postupka, uključujući troškove suprotne stranke. Sudskom se praksom uspostavlja da su pri odlučivanju nacionalnog suda o troškovima važni subjektivni i objektivni aspekti. Osim toga, u sudskoj se praksi odbacuje pretpostavka da, zato što se tužitelj odlučio za sudsko osporavanje, troškovi za njega nisu mogli biti toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupka ⁽¹⁹⁴⁾.
187. Subjektivni elementi uključuju:
- financijsku situaciju predmetne osobe,
 - postoji li izgledna mogućnost za uspjeh tužitelja,
 - važnost predmeta za tužitelja i za zaštitu okoliša,
 - složenost primjenjivog prava i postupka, te
 - potencijalnu nepromišljenost tužbe u njezinim različitim fazama ⁽¹⁹⁵⁾.
188. Nacionalni bi sud osim razmatranja posebnog položaja tužitelja (subjektivni test) i pojedinih činjenica predmeta trebao primijeniti objektivni test kako bi se osiguralo da troškovi nisu objektivno nerazumni. Sud EU-a naglasio je to u vezi s pripadnicima javnosti i njihovim udrugama koji imaju aktivnu ulogu u zaštiti okoliša ⁽¹⁹⁶⁾. Troškovi postupka stoga ne smiju prijeći financijske mogućnosti zainteresirane strane niti se, u svakom slučaju, pokazati objektivno nerazumnima ⁽¹⁹⁷⁾.
189. Ako se primjenjuje načelo „gubitnik plaća”, pristup za raspodjelu troškova koji uključuje ograničavanje troškova mogao bi biti koristan. Tako se osigurava veća predvidljivost u pogledu izloženosti troškovima i veći nadzor nad njom. On uključuje mehanizam koji se naziva *rješenje o ograničenju troškova postupka*, pri čemu se na početku postupka utvrđuje gornja granica za troškove koje će tužitelj morati platiti ako izgubi, te uzajamno ograničenje troškova, pri čemu se utvrđuje iznos troškova koji će mu se vratiti ako dobije spor. Pri jednosmjernom ograničenju troškova na određeni se iznos ograničavaju troškovi koje tužitelj mora snositi ako tužbu izgubi, pri čemu se povećava predvidljivost financijskog rizika. Međutim, pri uzajamnom ograničenju troškova ograničava se i odgovornost javnog tijela za plaćanje uspješnom tužitelju te sve viškove tužitelj mora sam platiti.
190. Sud EU-a razmatrao je sustav ograničenja troškova u predmetu *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, pri čemu je utvrdio kako u načelu mogućnost da nadležni sud donese rješenje o ograničenju troškova postupka jamči veću predvidljivost troškova postupka i pridonosi ispunjavanju zahtjeva o previsokim troškovima ⁽¹⁹⁸⁾. Međutim, smatrao je da zbog nekoliko posebnih obilježja sustav država članica u pogledu ograničenja troškova – kao što je nepostojanje obveze da se odredi zaštita kad je trošak postupka objektivno nerazuman ili isključenje zaštite kad je prisutan samo osobni interes tužitelja – nije uspio postati metoda kojom bi se mogao ispuniti zahtjev da troškovi ne budu previsoki.
191. Obrazloženje koje je Sud EU-a u predmetu *Komisija/Ujedinjena Kraljevina* primijenio na posebni sustav ograničenja troškova po analogiji je važno za druge pristupe za raspodjelu troškova. Stoga, ako nacionalni sud ima diskrecijsko pravo odrediti da svaka stranka, uključujući uspješnog tužitelja, plati vlastite troškove (uzajamno raspoređivanje troškova), mora uzeti u obzir kriterij Suda EU-a da troškovi postupka ne smiju biti objektivno nerazumni. Moglo bi se tvrditi kako je odluka da tužitelj u predmetima povezanim s okolišem mora platiti svoje troškove čak i ako dobije spor sama po sebi nerazumna i nije u skladu sa zahtjevima članka 9. stavka 4. Aarhuške konvencije da postupci moraju biti pravični i jednakopravni.
192. „Jednosmjerno ograničenje troškova” je pristup za raspodjelu troškova pri kojem uspješan tužitelj u predmetima povezanim s okolišem može povratiti vlastite troškove (kao u skladu s načelom „gubitnik plaća”), a neuspješan je

⁽¹⁹⁴⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 43.

⁽¹⁹⁵⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 42.

⁽¹⁹⁶⁾ Predmet C-260/11, *Edwards i Pallikaropoulos*, točka 40.

⁽¹⁹⁷⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 47.

⁽¹⁹⁸⁾ C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 54.

tužitelj u cijelosti ili djelomično pošteđen od plaćanja troškova suprotne stranke. Prijenos troškova može se proširiti na državu, pri čemu ona plaća dio troškova neuspješnog tužitelja, primjerice kada se smatra da se u sudskom postupku odražava važan javni interes. Stoga, jednosmjerno ograničenje troškova može imati obilježja kojima se uklanjaju mogući nedostaci drugih pristupa za raspodjelu troškova (u smislu potrebe za tim da troškovi ne budu objektivno nerazumni i da postupci budu pravični i jednakopravni).

193. Za neke sustave prijenosa troškova vrijede određeni uvjeti kako bi se ograničila njihova uporaba, pri čemu nacionalni sud koji je nadležan za raspodjelu troškova mora primijeniti kriterije kao što su važnost predmeta, utjecaj na okoliš, ozbiljnost povrede prava ili ponašanje stranaka. Međutim, preširoko diskrecijsko pravo može ugroziti predvidljivost troškova, koja je u praksi Suda EU-a prepoznata kao važan aspekt, posebno ako sudski postupci uključuju visoke honorare odvjetnika. Osim toga, može prouzročiti da sustav ne ispuni opći kriterij da troškovi ne smiju biti objektivno nerazumni ⁽¹⁹⁹⁾.

5.3. Pravna pomoć

194. U skladu s člankom 9. stavkom 5. Aarhuške konvencije ugovorne stranke dužne su razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih mehanizama pomoći za uklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupu pravosuđu. Tom se odredbom ne zahtijeva osiguravanje sustava pravne pomoći te se to pitanje ne razmatra u sekundarnom zakonodavstvu EU-a u području okoliša. Države članice stoga mogu odlučiti hoće li imati sustav pravne pomoći kojim se doprinosi smanjenju rizika povezanog s troškovima sudskog spora u predmetima iz područja okoliša. Međutim, postojanje sustava pravne pomoći samo po sebi možda ne dokazuje da troškovi nisu toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka ako se za pristup pravnoj pomoći zahtijeva ocjena materijalnog položaja i ako je ona na raspolaganju samo pojedincima. To je zato što se zahtjev da troškovi ne smiju biti toliko visoki da bi se time sprečavalo provođenje postupaka primjenjuje na pojedince koji su platežno sposobni te na udruge.

195. Istodobno bi trebalo podsjetiti da se člankom 47. stavkom 3. Povelje o temeljnim pravima propisuje da se „pravna pomoć osigurava [...] za osobe koje nemaju dostatna sredstva, u mjeri u kojoj je takva pomoć potrebna za osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu”. Na temelju te odredbe države članice mogu slobodno odabrati sredstva kojima se strankama u sudskim sporovima jamči pravna pomoć i tako osigurava izvršenje učinkovitog prava na pristup sudu. Države članice stoga mogu slobodno uspostaviti svoje sustave pravne pomoći kako im se čini primjerenim. Neki od primjera su pristup savjetovanju prije početka parnice, pravna pomoć i zastupanje na sudu te oslobođenje od plaćanja troškova postupka ili pomoć pri plaćanju. Pravo na pravnu pomoć nije apsolutno i može podlijegati ograničenjima, što vrijedi i za pravo pristupa sudu. Države članice stoga mogu slobodno odrediti uvjete za dodjelu pravne pomoći, primjerice ovisno o mogućnosti tužitelja da dobije postupak. Međutim, tim se uvjetima pojedincima ne onemogućava „praktičan i djelotvoran” pristup sudu na koji imaju pravo ⁽²⁰⁰⁾.

6. ROKOVI, PRAVODOBNOST I UČINKOVITOST POSTUPAKA

Države članice imaju pravo zahtijevati da tužitelji u predmetima povezanim s okolišem podnesu zahtjev za sudsko preispitivanje u propisanim rokovima koji moraju biti primjereni. U skladu s člankom 9. stavkom 4. Aarhuške konvencije države članice moraju osigurati pravodobnu provedbu postupaka sudske ocjene.

196. U vezi s pristupom pravosuđu u pitanjima okoliša važan je niz vremenskih aspekata: zahtjevi da tužitelji u predmetima povezanim s okolišem moraju pokrenuti sudsko osporavanje u propisanim rokovima te zahtjevi da postupke sudskog preispitivanja treba pravodobno provesti.
197. U predmetu *Stadt Wiener Neustadt* Sud EU-a potvrdio je da je utvrđivanje primjerenih rokova za pokretanje postupka u interesu pravne sigurnosti u skladu s pravom Unije. Time se štite i predmetni pojedinac i upravno tijelo ⁽²⁰¹⁾.
198. Pravodobnost sudskih postupaka ključno je jamstvo učinkovitosti sudskog preispitivanja. U skladu s tim člankom 9. stavkom 4. Aarhuške konvencije propisuje se da postupci iz članka 9. stavaka 1., 2. i 3. moraju biti pravodobni.
199. Pravodobni postupci imaju različite svrhe. Omogućuju da se bez nepotrebnog odgađanja osigura pravna jasnoća i riješe pravna osporavanja. Dugotrajni postupci obično dovode do viših troškova spora, pri čemu se povećava financijski teret stranaka u pravnom sporu; mogu dovesti i do kašnjenja u provedbi projekata i drugih gospodarskih aktivnosti za koje se u konačnici potvrdilo da su zakoniti. Pravodobni postupci stoga nisu samo u interesu tužitelja u predmetima povezanim s okolišem, nego i svih stranaka u pravnim sporovima, uključujući gospodarske subjekte.

⁽¹⁹⁹⁾ Predmet C-530/11, *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, točka 47.

⁽²⁰⁰⁾ Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima, članak 47. stavak 3.

⁽²⁰¹⁾ Predmet C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, točka 41.

200. Zahtjev iz članka 9. stavka 4. Konvencije da postupci moraju biti pravodobni nije dovoljno jasan i bezuvjetan da bi se izravno primjenjivao te se stoga mora prenijeti u nacionalno pravo kako bi proizvodio učinke.
201. Opća obveza u pogledu osiguranja provedbe postupka u razumnom roku predviđena je i u članku 47. stavku 2. Povelje o temeljnim pravima, koji odgovara članku 6. stavku 1. Europske konvencije o ljudskim pravima u pogledu prava na pošteno suđenje.

7. PRAKTIČNE INFORMACIJE

Javnosti treba osigurati praktične informacije o pristupu postupcima sudskog preispitivanja.

202. U skladu s člankom 9. stavkom 5. Aarhuške konvencije ugovorne stranke „treba[ju] osigurati obaviještenost javnosti o pristupu postupcima [...] sudbene ocjene”. Obveza obavješćivanja javnosti o pravima u pogledu pristupa pravosuđu uzeta je u obzir u određenim aktima sekundarnog zakonodavstva EU-a kojim se prenose zahtjevi Aarhuške konvencije ⁽²⁰²⁾. Obveza o obavješćivanju javnosti primjenjuje se na postupke u skladu s člankom 9. stavcima 1., 2. i 3. Konvencije.
203. U vezi s obvezom koja je sad izražena u članku 11. stavku 5. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš ⁽²⁰³⁾, Sud EU-a u svojoj je presudi u predmetu *Komisija/Irska* naglasio da „na obvezu da se javnosti stave na raspolaganje praktične informacije o pristupu administrativnim postupcima i postupcima sudskog nadzora [...] treba gledati kao na obvezu postizanja preciznog rezultata čije postizanje moraju osigurati države članice.” ⁽²⁰⁴⁾. Utvrdio je i da, „s obzirom da nema posebne zakonske ili regulatorne odredbe koja bi se odnosila na informacije o pravima, koje su tako na raspolaganju javnosti, sam pristup pravilima u pogledu administrativnih postupaka i postupaka sudskog nadzora iz objava u tisku ili na internetu te u pogledu mogućnosti pristupa sudskim odlukama nije moguće smatrati dovoljno jasnim i preciznim osiguranjem da će zainteresirana javnost biti svjesna svojih prava o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša” ⁽²⁰⁵⁾.
204. Države članice imaju široko diskrecijsko pravo u vezi s načinom ispunjavanja zahtjeva. Međutim, u predmetu *Komisija/Irska* potvrđuje se da nije dovoljno da se države članice oslanjaju samo na objavu nacionalnih pravila o pristupu pravosuđu i dostupnost relevantnih odluka nacionalnih sudova. Upućivanje Suda EU-a na osiguranje da se zainteresirana javnost mora obavijestiti o svojim pravima u pogledu pristupa pravosuđu na dovoljno jasan i precizan način ukazuje na potrebu da države članice prvo razmotre primatelje informacija, zatim sadržaj informacija i potom način na koji će informacije predstaviti.
205. U pogledu primatelja informacija trebalo bi osigurati da informacije dođu do široke i reprezentativne javnosti. Osiguravanje praktičnih informacija samo na internetskim stranicama može biti nedovoljno, s obzirom na to da znatan dio stanovništva možda nema pristup mrežnim resursima. Iako je riječ o učinkovitom alatu, trebalo bi ga nadopuniti drugim mjerama.
206. U pogledu sadržaja, informacije o postupku preispitivanja trebale bi obuhvaćati sve relevantne aspekte kako bi pripadnik javnosti lakše odlučio hoće li pokrenuti sudski postupak.
207. Informacije bi trebale biti potpune, točne i ažurirane ⁽²⁰⁶⁾ te naglašavati relevantne promjene do kojih dolazi u vezi s postupcima sudskog preispitivanja. Upotreba zastarjelih ili obmanjujućih informacija mogla bi imati ozbiljne posljedice te bi trebalo uvesti procedure kako bi se to izbjeglo. Trebalo bi obuhvatiti sve pravne izvore koji se koriste za utvrđivanje uvjeta pristupa, uključujući nacionalnu sudsku praksu ako ima važnu ulogu.
208. U pogledu načina predstavljanja informacije bi trebale biti jasne i razumljive osobama koje nisu odvjetnici.
209. U tom je kontekstu važan i članak 3. stavak 3. Aarhuške konvencije kojim se propisuje da svaka stranka „dužna je u javnosti promicati odgoj i obrazovanje o okolišu i svijest o okolišu, osobito o tome kako dobiti pristup informacijama o okolišu, sudjelovati u odlučivanju o okolišu i dobiti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša.”

⁽²⁰²⁾ Primjerice, članak 11. stavak 5. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka na okoliš.

⁽²⁰³⁾ Prijašnji članak 10. stavak 6. Direktive 85/337/EEZ.

⁽²⁰⁴⁾ Predmet C-427/07, *Komisija/Irska*, točka 97. (naknadno podcrtano).

⁽²⁰⁵⁾ Predmet C-427/07, *Komisija/Irska*, točka 98.

⁽²⁰⁶⁾ Vidjeti i dostupne informacije o pristupu pravosuđu putem portala e-pravosuđe, koji države članice moraju redovito ažurirati: https://e-justice.europa.eu/content_access_to_justice_in_environmental_matters-300-hr.do?init=true

D. ZAKLJUČAK

210. Analiza pokazuje da, kako je to protumačio Sud EU-a, postojeći zahtjevi pravne stečevine EU-a, posebno oni koji proizlaze iz sekundarnog zakonodavstva EU-a u području okoliša i međunarodnih obveza, već osiguravaju usklađen okvir za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. Postojećim zahtjevima obuhvaćeni su svi glavni aspekti te teme, pri čemu se osigurava da pripadnici javnosti, uključujući nevladine organizacije u području okoliša, imaju pravo podnijeti tužbe nacionalnim sudovima te pravo na to da se ti predmeti pravilno ispituju i na njih primijene djelotvorni pravni lijekovi. Nadalje, uzastopne presude donesene u zadnjih deset godina pokazuju koliku važnost Sud EU-a pridaje pristupu nacionalnim sudovima kao sredstvu osiguravanja učinkovitosti zakonodavstva EU-a. Tužbe podnesene nacionalnim sudovima nisu samo sredstvo za osporavanje odluka, radnji i propusta javnih tijela država članica na temelju zakonodavstva EU-a u području okoliša. Na temelju zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a Sud EU-a može donositi presude o tumačenju i valjanosti akata EU-a.
211. Ovom Obavijesti s pojašnjenjima i tumačenjima postojećih pravnih zahtjeva olakšava se pristup nacionalnim sudovima. Tako se njome doprinosi poboljšanju primjene prava EU-a. Njezina je svrha pomoći državama članicama, nacionalnim sudovima, pravosudnom osoblju i javnosti, a Komisija će sa zanimanjem pratiti kako se ti predviđeni korisnici njome služe te kako se pristup pravosuđu u pitanjima okoliša razvija diljem EU-a.
212. Sud EU-a i dalje će imati ključnu ulogu u tumačenju prava EU-a, koje je relevantno za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, uključujući ispunjavanje zahtjeva koji proizlaze iz članka 19. stavka 1. UFEU-a o učinkovitoj pravnoj zaštiti. U tom smislu iz postojeće sudske prakse vidi se da je suradnja između Suda EU-a i nacionalnih sudova u okviru članka 267. UFEU-a plodonosna. Može se očekivati da će se taj trend nastaviti. Komisija će pomno pratiti i ocijeniti relevantnu novu sudsku praksu Suda EU-a te će razmotriti ažuriranje ove Obavijesti u budućnosti ako to bude potrebno.
-

PRILOG I.

Popis sudske prakse Suda EU-a koja je relevantna za pristup pravosuđu u pitanjima okoliša:

- Presuda od 30. svibnja 1991., *Komisija/Njemačka* C-361/88, EU:C:1991:224
- Presuda od 17. listopada 1991., *Komisija/Njemačka* C-58/89, EU:C:1991:391
- Presuda od 24. listopada 1996., *Kraaijeveld* C-72/95, EU:C:1996:404
- Presuda od 14. srpnja 1998., *Safety Hi-Tech* C-284/95, EU:C:1998:352
- Presuda od 29. travnja 1999., *Standley* C-293/97, EU:C:1999:215
- Presuda od 7. prosinca 2000., *Komisija/Francuska* C-374/98, EU:C:2000:670
- Presuda od 7. siječnja 2004., *Wells* C-201/02, EU:C:2004:12
- Presuda od 7. rujna 2004., *Waddensee* C-127/02, EU:C:2004:482
- Presuda od 13. ožujka 2007., *Unibet* C-432/05, EU:C:2007:163
- Presuda od 25. srpnja 2008., *Janecek* C-237/07, EU:C:2008:447
- Presuda od 15. travnja 2008., *Impact* C-268/06, EU:C:2008:223
- Presuda od 3. srpnja 2008., *Komisija/Irska* C-215/06, EU:C:2008:380
- Presuda od 16. srpnja 2009., *Komisija/Irska* C-427/07, EU:C:2009:457
- Presuda od 30. travnja 2009., *Mellor* C-75/08, EU:C:2009:279
- Presuda od 15. listopada 2009., *Djurgården* C-263/08, EU:C:2009:631
- Presuda od 12. svibnja 2011., *Bund für Umwelt und Naturschutz* C-115/09, EU:C:2011:289
- Presuda od 18. listopada 2011., *Boxus*, spojeni predmeti od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667
- Presuda od 8. ožujka 2011., *LZ I* C-240/09, EU:C:2011:125
- Presuda od 26. svibnja 2011., *Stichting Natuur en Milieu*, od C-165 do C-167/09, EU:C:2011:348
- Presuda od 16. veljače 2012., *Solvay i drugi*, C-182/10, EU:C:2012:82
- Presuda od 28. veljače 2012., *Inter-Environnement Wallonie*, C-41/11, EU:C:2012:103
- Presuda od 15. siječnja 2013., *Križan*, C-416/10, EU:C:2013:8
- Presuda od 14. ožujka 2013., *Leth*, C-420/11, EU:C:2013:166
- Presuda od 11. travnja 2013., *Edwards i Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221
- Presuda od 3. listopada 2013., *Inuit*, C-583/11 P, EU:C:2013:625
- Presuda od 7. studenoga 2013., *Altrip* C-72/12, EU:C:2013:712
- Presuda od 19. prosinca 2013., *Fish Legal i Shirley* C-279/12, EU:C:2013:853
- Presuda od 13. veljače 2014., *Komisija/Ujedinjena Kraljevina*, C-530/11, EU:C:2014:67
- Presuda od 19. studenoga 2014., *Client Earth*, C-404/13, EU:C:2014:2382
- Presuda od 6. listopada 2015., *East Sussex*, C-71/14, EU:C:2015:656
- Presuda od 15. listopada 2015., *Komisija/Njemačka*, C-137/14, EU:C:2015:683
- Presuda od 14. siječnja 2016., *Grüne Liga Sachsen*, C-399/14, EU:C:2016:10
- Presuda od 21. srpnja 2016., *Komisija/Rumunjska*, C-104/15, EU:C:2016:581
- Presuda od 15. listopada 2015., *Gruber*, C-570/13, EU:C:2015:683
- Presuda od 28. lipnja 2016., *Association France Nature Environnement*, C-379/15 EU:C:2016:603
- Presuda od 8. studenoga 2016., *LZ II*, C-243/15, EU:C:2016:838
- Presuda od 10. studenoga 2016., *Eco-Emballages*, C-313/15 i C-530/15, EU:C:2016:859
- Presuda od 17. studenoga 2016., *Stadt Wiener Neustadt*, C-348/15, EU:C:2016:882
- Rješenje predsjednika Suda od 24. travnja 2008., *Komisija/Malta*, C-76/08 R, EU:C:2008:252
- Mišljenje 1/09, *Creation of a Unified Patent Litigation System (Uspostava jedinstvenog sustava za rješavanje sporova u području patenata)*, EU:C:2011:123

PRILOG II.

Navedeni trenutačni instrumenti EU-a

Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore („Direktiva o staništima”) (SL L 206, 22.7.1992., str. 7.);

Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora („Direktiva o nitratima”) (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.);

Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 94/62/EZ od 20. prosinca 1994. o ambalaži i ambalažnom otpadu („Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu”) (SL L 365, 31.12.1994., str. 10.);

Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 3. studenoga 1998. o kvaliteti vode namijenjene za ljudsku potrošnju („Direktiva o vodi za piće”) (SL L 330, 5.12.1998., str. 32.). Njome se zamjenjuje Direktiva 80/778/EEZ;

Uredba (EZ) br. 2037/2000 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2000. o tvarima koje oštećuju ozonski sloj („Uredba o ozonu”) (SL L 244, 29.9.2000., str. 1.). Njome se zamjenjuje Uredba (EZ) br. 3093/94;

Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike („Okvirna direktiva o vodama”) (SL L 327, 22.12.2000., str. 1.);

Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš („Direktiva o strateškoj procjeni okoliša”) (SL L 197, 21.7.2001., str. 30.);

Direktiva 2003/4/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o javnom pristupu informacijama o okolišu i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/313/EEZ („Direktiva o javnom pristupu informacijama o okolišu”) (SL L 41, 14.2.2003., str. 26.);

Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu („Direktiva o sudjelovanju javnosti”) (SL L 156, 25.6.2003., str. 17.);

Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu („Direktiva o odgovornosti za okoliš”) (SL L 143, 30.4.2004., str. 56.);

Odluka Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. o zaključivanju, u ime Europske zajednice, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL L 124, 17.5.2005., str. 1.);

Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice („Uredba o Aarhuškoj konvenciji”) (SL L 264, 25.9.2006., str. 13.);

Direktiva 2006/7/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. veljače 2006. o upravljanju kvalitetom vode za kupanje i stavljanju izvan snage Direktive 76/160/EEZ („Direktiva o vodi za kupanje”) (SL L 64, 4.3.2006., str. 37.);

Direktiva 2006/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ („Direktiva o otpadu iz rudarstva”) (SL L 102, 11.4.2006., str. 15.);

Direktiva 2007/2/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2007. o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Europskoj zajednici (INSPIRE) („Direktiva INSPIRE”) (SL L 108, 25.4.2007., str. 1.);

Objašnjenja koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL C 303, 14.12.2007., str. 17.);

Direktiva 2008/50/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o kvaliteti zraka i čistom zraku za Europu („Direktiva o kvaliteti zraka”) (SL L 152, 11.6.2008., str. 1.);

Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva („Okvirna direktiva o otpadu”) (SL L 312, 22.11.2008., str. 3.);

Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica („Direktiva o pticama”) (SL L 20, 26.1.2010., str. 7.);

Direktiva 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) („Direktiva o industrijskim emisijama”) (SL L 334, 17.12.2010., str. 17.);

Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš („Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš”) (SL L 26, 28.1.2012., str. 1.); njome se zamjenjuje Direktiva 85/337/EEZ;

Direktiva 2012/18/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. srpnja 2012. o kontroli opasnosti od velikih nesreća koje uključuju opasne tvari, o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/82/EZ („Direktiva Seveso III” ili „Direktiva o opasnosti od velikih nesreća”) (SL L 197, 24.7.2012., str. 1.);

Preporuka Komisije 2013/396/EU od 11. lipnja 2013. o zajedničkim načelima privremenih i nadoknađujućih mehanizama kolektivne pravne zaštite u državama članicama koji se odnose na kršenje prava osiguranih pravom Unije („Preporuka Komisije o kolektivnoj pravnoj zaštiti”) (SL L 201, 26.7.2013., str. 60.);

Direktiva (EU) 2016/2284 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o smanjenju nacionalnih emisija određenih atmosferskih onečišćujućih tvari, o izmjeni Direktive 2003/35/EZ i stavljanju izvan snage Direktive 2001/81/EZ („Direktiva o nacionalnim gornjim granicama emisija”) (SL L 344, 17.12.2016., str. 1.).
