



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

16. travnja 2015.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Izgradnja trgovačkog centra – Obvezujući učinak odluke upravnog tijela o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš – Izostanak sudjelovanja javnosti“

U predmetu C-570/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Austrija), odlukom od 16. listopada 2013., koju je Sud zaprimio 6. studenoga 2013., u postupku

**Karoline Gruber**

protiv

**Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten,**

**EMA Beratungs- und Handels GmbH,**

**Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik vijeća, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (izvjestitelj) i D. Šváby, suci,  
nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. listopada 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za K. Gruber, W. List, *Rechtsanwalt*,

— za EMA Beratungs- und Handels GmbH, B. Peck, *Rechtsanwalt*,

— za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, G. Wilms i L. Pignataro-Nolin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 13. studenoga 2014.,

\* Jezik postupka: njemački

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 11. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012, L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.).
- 2 Ovaj zahtjev upućen je u okviru spora između K. Gruber i Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (u daljnjem tekstu: UVK), EMA Beratungs- und Handels GmbH (u daljnjem tekstu: EMA) i Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (ministar gospodarstva, obitelji i mladih), o odluci kojom se odobrava gradnja i uporaba trgovačkog centra na zemljištu koje graniči s nekretninom koja pripada K. Gruber.

### **Pravni okvir**

#### *Međunarodno pravo*

- 3 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) odobrena je u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.).
- 4 Članak 9. stavak 2. te konvencije propisuje:

„U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

a) koji imaju dovoljan interes;

ili, kao druga mogućnost,

b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnima u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

Odredbe ovoga stavka 2. neće isključiti mogućnost prethodnog razmatranja pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako takav uvjet u domaćem zakonodavstvu postoji.“

*Pravo Unije*

- 5 Uvodna izjava 5. Direktive 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 (SL L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.) propisuje:

„Zajednica je 25. lipnja 1998. potpisala UN/ECE Konvenciju o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija). Pravo Zajednice trebalo bi biti primjereno usklađeno s tom Konvencijom kako bi je Zajednica ratificirala.“

- 6 Članak 1. stavak 2. točke (d) i (e) Direktive 2011/92 sadrži sljedeće definicije:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

- d) ‚javnost‘ znači jedna ili nekoliko fizičkih ili pravnih osoba te, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihove udruge, organizacije ili skupine;
- e) ‚zainteresirana javnost‘ znači javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati ili ima interes u postupcima donošenja odluka iz članka 2. stavka 2. Za potrebe ove definicije, za nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoliša i koje ispunjavaju bilo koje zahtjeve u skladu s nacionalnim pravom smatra se da imaju interes.“
- 7 Članak 2. te direktive predviđa:

„1. Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije davanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu obvezi ishoda odobrenja za provedbu projekta i procjeni u pogledu njihovih učinaka. Ti su projekti utvrđeni u članku 4.

2. Procjena utjecaja na okoliš može se integrirati u postojeće postupke davanja suglasnosti za projekte u državama članicama, ili u nedostatku toga, u druge postupke ili u postupke koje treba uspostaviti radi ispunjavanja ciljeva ove Direktive.

3. Države članice mogu utvrditi jedinstveni postupak za ispunjavanje zahtjeva ove Direktive i zahtjeva Direktive 2008/1/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja [(SL L 24, str. 8.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 114.)].

[...]“

- 8 Prema članku 4. navedene direktive:

„1. U skladu s člankom 2. stavkom 4., projekti koji su navedeni u Prilogu I. podliježu procjeni u skladu s člancima od 5. do 10.

2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

- a) pojedinačnim ispitivanjem;

ili

b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

Države članice se mogu odlučiti za primjenu oba postupka iz točaka (a) i (b).

3. Kada se provodi pojedinačno ispitivanje ili se postavljaju pragovi ili kriteriji u smislu stavka 2., moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III.

4. Države članice moraju osigurati da odluka nadležnih tijela u skladu sa stavkom 2. bude dostupna javnosti.“

9 Članak 11. Direktive 2011/92 propisuje:

„1. Države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima zainteresirane javnosti:

a) koji imaju dovoljan interes ili, alternativno;

b) koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet,

omogući pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

2. Države članice određuju u kojoj je fazi moguće pobijanje odluka, radnji ili propusta.

3. Države članice utvrđuju dovoljan interes i povredu prava u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući pristup pravosuđu. U tu svrhu, interes bilo koje nevladine organizacije koja ispunjava uvjete iz članka 1. stavka 2. smatra se dovoljnim u smislu točke (a) stavka 1. ovog članka. Također se smatra da takve organizacije posjeduju prava koja je moguće narušiti u smislu točke (b) stavka 1. ovog članka.

4. Odredbe ovog članka ne isključuju mogućnost postupka prethodnog preispitivanja pred nekim upravnim tijelom i ne utječu na zahtjev da se prije upućivanja na postupak sudskog preispitivanja iscrpe mogućnosti upravnog preispitivanja ako nacionalno pravo propisuje takav uvjet.

Svi takvi postupci bit će poštteni, pravični i pravovremeni te ne smiju biti preskupi.

5. U svrhu unapređivanja učinkovitosti odredaba ovog članka, države članice osiguravaju da javnosti budu dostupne praktične informacije o pristupu postupcima upravnog i sudskog preispitivanja.“

#### *Austrijsko pravo*

10 Članak 3. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (BGBl I, 87/2009, u daljnjem tekstu: UVP-G 2000), u stavku 7. propisuje:

„Nadležno tijelo mora, na zahtjev nositelja(-ice) projekta, tijela koje sudjeluje u postupku ili pravobranitelja za okoliš [Umweltanwalt], utvrditi treba li za određeni projekt provesti procjenu utjecaja na okoliš na temelju ovog saveznog zakona [...]. Odluka mora biti donesena u roku od šest tjedana u prvom i u drugom stupnju. Nositelj(-ica) projekta, tijela koja sudjeluju u postupku,

pravobranitelj za okoliš i zainteresirana jedinica lokalne samouprave imaju položaj stranaka u postupku. [...] Nadležno tijelo mora priopćiti meritum odluka i njihove temeljne razloge na primjeren način ili ih dati na uvid javnosti. Zainteresirana jedinica lokalne samouprave može protiv te odluke podnijeti tužbu pred Verwaltungsgerichtshofom. [...].“

- 11 Sud koji je uputio zahtjev naveo je da je, nakon što je postupak pred njime već bio u tijeku, UVP-G 2000 izmijenjen zakonom (BGBl. I, 77/2012), kojim je u navedeni članak 3. unesen novi stavak 7a., kako bi se organizacijama za zaštitu okoliša dodijelilo pravo na pravni lijek protiv odluka kojima se utvrđuje da nije potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš.
- 12 Članak 74. stavak 2. zakona koji se odnosi na obrtničke, trgovačke i industrijske djelatnosti (u daljnjem tekstu: Gewerbeordnung) iz 1994. predviđa:

„2) Postrojenja industrijske ili trgovačke namjene mogu se graditi ili upotrebljavati samo na temelju odobrenja nadležnog tijela ako, zbog korištenja strojevima i aparatima, njihova načina uporabe, njihove opreme ili zbog drugih razloga, ona mogu:

  1. ugroziti život ili zdravlje [...] susjeda [...], njihovo vlasništvo ili njihova druga stvarna prava; [...]
  2. izazvati susjedima štetne imisije zbog mirisa, buke, dima, prašine, vibracija ili na drugi način [...]“.
- 13 U skladu s člankom 75. stavkom 2. Gewerbeordnung, susjedi su sve osobe koje izgradnja, postojanje ili uporaba određenog postrojenja može izložiti opasnosti, kojima može izazvati štetne imisije ili kojima može biti ugroženo vlasništvo ili druga stvarna prava.
- 14 Članak 77. stavak 1. Gewerbeordnung propisuje da će se „postrojenju izdati odobrenje ako [...] se može očekivati da će se [...] ugrožavanja u smislu članka 74. stavka 2. prve rečenice, koja se mogu predvidjeti prema okolnostima slučaja, moći izbjeći i da će se imisije, štete ili negativni utjecaji u smislu članka 74. stavka 2. točaka 2. do 5. moći ograničiti na razumnu mjeru“.
- 15 Prema članku 356. stavku 1. Gewerbeordnung, ako je predviđena usmena rasprava, nadležno tijelo mora obavijestiti susjede o predmetu, vremenu i mjestu rasprave kao i o uvjetima pod kojima mogu ostvariti položaj stranke u postupku.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 16 Dana 21. veljače 2012. UVK je na temelju Gewerbeordnung EMA-i izdao odobrenje za izgradnju i uporabu trgovačkog centra u Klagenfurtu am Wörthersee (Austrija) upotrebljive površine 11.437,58 m<sup>2</sup>, na zemljištu koje graniči s nekretninom koja pripada K. Gruber.
- 17 K. Gruber podnijela je tužbu za poništenje te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev, s obrazloženjem, osobito, da je to odobrenje trebalo uvjetovati provođenjem procjene utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: PUO), na temelju UVP-G-a 2000.
- 18 U potporu svojoj tužbi pozvala se na nezakonitost odluke vlade savezne zemlje Koruške od 21. srpnja 2010. o ocjeni potrebe provođenja PUO-a prema kojoj je ta vlada smatrala da na temelju članka 3. stavka 7. UVP-G-a 2000 nije bilo potrebno provesti postupak PUO-a u pogledu odnosnog projekta.
- 19 Prema primjedbama koje je K. Gruber istaknula 8. ožujka 2011., odluka o ocjeni potrebe provođenja PUO-a prijeporna je zbog netočnosti podataka i mjerenja koji su poslužili u svrhu izračuna nepostojanja opasnosti za zdravlje koju bi predmetni trgovački centar mogao prouzročiti. Osim toga, K. Gruber, koja kao susjed nije imala pravo na pravni lijek protiv odluke te vrste, upozorila je sud koji je uputio zahtjev da joj je primjerak te odluke dostavljen tek nakon što je donesena.

- 20 UVK tvrdi da je odluka o ocjeni potrebe provođenja PUO-a postala konačna jer je osobe koje su imale pravo na pravni lijek nisu osporavale u rokovima za njegovo podnošenje. Prema UVK-u, uzimajući u obzir obvezujući učinak te odluke, on je njome bio vezan te nije mogao ocjenjivati njezin sadržaj tijekom postupka izdavanja odobrenja za projekt.
- 21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, iako Gewerbeordnung daje susjedima mogućnost da istaknu primjedbe tijekom postupka donošenja odobrenja za gradnju i uporabu postrojenja trgovačke namjene ili da podnesu tužbu protiv konačne odluke kojom se odobrava izgradnja i uporaba, ako to postrojenje ugrožava njihov život, zdravlje ili njihovo vlasništvo, oni nemaju mogućnost izravnog podnošenja tužbe protiv prethodne odluke vlade o neprovođenju PUO-a u pogledu navedenog postrojenja.
- 22 Taj sud napominje da članak 3. stavak 7. UVP-G-a 2000 predviđa da položaj stranke u postupku mogu imati samo nositelj projekta, tijela koja sudjeluju u postupku, pravobranitelj za okoliš i zainteresirana jedinica lokalne samouprave, čime ograničava mogućnost interveniranja tijekom postupka donošenja odluke o ocjeni potrebe provođenja PUO-a i podnošenja tužbe protiv te odluke.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da su susjedi projekta, poput K. Gruber, unatoč činjenici da nemaju položaj stranaka u postupku donošenja odluke o ocjeni potrebe provođenja PUO-a, kao i nacionalna tijela i sudovi, vezani takvom odlukom kada postane konačna.
- 24 Taj sud postavlja pitanje kad je riječ o usklađenosti obvezujućeg učinka odluka o ocjeni potrebe provođenja PUO-a u kasnijim postupcima s pravom Unije.
- 25 U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. [Protivi li se] pravo Unije, osobito Direktiva 2011/92, posebno njezin članak 11., nacionalnoj pravnoj situaciji prema kojoj odluka kojom se ocjenjuje da za određeni projekt nije potrebno provesti PUO proizvodi obvezujući učinak i za susjede koji u prethodnom postupku ocjene nisu imali položaj stranke te vrijedi za njih u kasnijem postupku odobrenja, čak i kada oni mogu podnijeti primjedbe u odnosu na projekt tijekom navedenog postupka donošenja odobrenja (pri čemu se primjedbe u glavnom postupku odnose na to da će učinci projekta ugroziti njihov život, zdravlje ili vlasništvo ili da će im izazvati neprihvatljive imisije zbog mirisa, buke, dima, prašine ili vibracija)?
  2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan, zahtijeva li pravo Unije, a osobito Direktiva 2011/92, da se temeljem njegove izravne primjene utvrdi nepostojanje obvezujućeg učinka opisanog u prvom pitanju?“

### **O prethodnim pitanjima**

- 26 Uvodno, treba podsjetiti da je K. Gruber podnijela tužbu protiv odluke UVK-a od 21. veljače 2012. Na taj datum Direktiva 2011/92 već je stupila na snagu te se stoga ta direktiva primjenjuje na ovaj predmet.
- 27 Međutim, u okviru te tužbe navedena osoba osporava osnovanost odluke o ocjeni potrebe provođenja PUO-a koju je 21. srpnja 2010. donijela vlada savezne zemlje Koruške. Stoga bi se radi ocjene pravnog položaja K. Gruber na taj datum također mogle uzeti u obzir odredbe Direktive Vijeća 85/337/EEZ o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/35.



- 28 U svakom slučaju, odredbe direktiva 85/337 i 2011/92 koje su relevantne ili bi mogle biti relevantne u ovom slučaju u bitnome su istovjetne. Naime, odredbe članaka 1., 2., 4. i 11. Direktive 2011/92, navedene u točkama 6. do 9. ove presude, odgovaraju odredbama članaka 1., 2., 4. i 10a. Direktive 85/337.
- 29 Ovim dvama prethodnim pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. Direktive 2011/92 tumačiti u smislu da se protivi nacionalnom propisu poput onoga u glavnom postupku, temeljem kojega odluka upravnog tijela kojom se utvrđuje da nije potrebno provesti postupak PUO-a za određeni projekt ima obvezujući učinak u pogledu susjeda, poput K. Gruber, koji ne raspolažu pravom na pravni lijek protiv te odluke upravnog tijela.
- 30 Treba podsjetiti da prema članku 11. stavku 1. Direktive 2011/92 države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, pripadnicima „zainteresirane javnosti“ koji imaju dovoljan interes ili koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao uvjet, omogućiti preispitivanje odluka, radnji ili propusta u skladu s odredbama Direktive 2011/92 radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti.
- 31 Prema definiciji iz članka 1. stavka 2. Direktive 2011/92, „zainteresirana javnost“ znači javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati postupci provođenja PUO-a ili ima interes u tim postupcima.
- 32 Iz toga slijedi da ne moraju sve fizičke i pravne osobe ili organizacije obuhvaćene pojmom „zainteresirane javnosti“ imati pravo na pravni lijek u smislu navedenog članka 11., već samo one koje imaju dovoljan interes ili, ako je potrebno, koje tvrde da im je povrijeđeno pravo.
- 33 Članak 11. stavak 1. Direktive 2011/92 sadrži dvije pretpostavke za dopuštenost tužbe pripadnika „zainteresirane javnosti“ u smislu članka 1. stavka 2. te direktive: stoga dopuštenost tužbe može biti uvjetovana ili postojanjem „dovoljnog interesa“ ili postojanjem „povrede prava“, ovisno o tome koji je od tih uvjeta predviđen nacionalnim zakonodavstvom (vidjeti u tom smislu presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 38.).
- 34 Kako bi se Direktiva 85/337 „primjereno“ uskladila s Arhuškom konvencijom, sukladno uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/35, članak 10a. prvi podstavak Direktive 85/337, kojem odgovara članak 11. stavak 1. Direktive 2011/92, gotovo doslovno preuzima izričaj članka 9. stavka 2. prvog podstavka te konvencije te ga stoga treba tumačiti s obzirom na ciljeve navedene konvencije (vidjeti u tom smislu presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 41.).
- 35 Prema navodima iz Vodiča za primjenu Arhuške konvencije, koji Sud može uzeti u obzir za tumačenje članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 (vidjeti u tom smislu presudu Solvay i dr., C-182/10, EU:C:2012:82, t. 28.), dvije mogućnosti kad je riječ o dopuštenosti pravnih lijekova u članku 9. stavku 2. prvom podstavku te konvencije predstavljaju dva ekvivalentna sredstva, s obzirom na razlike među pravnim sustavima stranaka navedene konvencije, koja su usmjerena na postizanje istog rezultata.
- 36 Članak 11. stavak 3. Direktive 2011/92 predviđa da države članice utvrđuju što predstavlja dovoljan interes ili povredu prava u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogućiti širok pristup pravosuđu. U tom pogledu, članak 9. stavak 2. drugi podstavak Arhuške konvencije određuje da će ono što predstavlja dovoljan interes ili povredu prava biti utvrđeno „u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu“. U skladu s navedenim ciljem, provedba te pretpostavke dopuštenosti pripada nacionalnom pravu.
- 37 Jednako treba podsjetiti da je, u nedostatku propisa Unije u tom pravnom području, na unutarnjem pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati punu zaštitu prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije; ta

pravila, međutim, ne smiju davati manje prednosti od pravila koja se tiču sličnih unutarnjih postupaka (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju činiti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim korištenje pravima zajamčenima pravnim poretom Unije (načelo učinkovitosti) (presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 43.).

- 38 Stoga države članice raspolažu širokim diskrecijskim prostorom za utvrđivanje što predstavlja „dovoljan interes“ ili „povredu prava“ (vidjeti u tom smislu presude Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 55. kao i Gemeinde Altrip i dr., C-72/12, EU:C:2013:712, t. 50.).
- 39 Međutim, iz teksta članka 11. stavka 3. Direktive 2011/92 kao i članka 9. stavka 2. drugog podstavka Arhuške konvencije proizlazi da je navedeni diskrecijski prostor ograničen poštovanjem cilja koji je usmjeren na osiguranje širokog pristupa pravosuđu zainteresiranoj javnosti.
- 40 Stoga, iako nacionalni zakonodavac prava na povredu kojih se može pozvati pojedinac u okviru sudskog postupka protiv radnji, odluka ili propusta navedenih u članku 11. Direktive 2011/92 može ograničiti, osobito, samo na subjektivna javna prava, odnosno prava pojedinca koja se prema nacionalnom pravu mogu kvalificirati kao subjektivna javna prava (vidjeti u tom smislu presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, t. 36. i 45.), odredbe tog članka koje se odnose na pravo na pravni lijek pripadnika zainteresirane javnosti na koju se odnose odluke, akti ili propusti obuhvaćeni područjem primjene te direktive ne mogu se tumačiti na restriktivan način.
- 41 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je K. Gruber „susjeda“ u smislu članka 75. stavka 2. Gewerbeordnung, pojam koji obuhvaća osobe koje gradnja, postojanje ili uporaba postrojenja može izložiti opasnostima ili štetnim imisijama kao i osobe čije pravo na vlasništvo ili druga stvarna prava mogu biti narušena.
- 42 S obzirom na izričaj te odredbe, osobe obuhvaćene pojmom „susjed“ mogu biti dio „zainteresirane javnosti“ u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2011/92. Međutim, ti „susjedi“ imaju pravo na pravni lijek samo protiv odluke kojom se odobrava gradnja i uporaba određenog postrojenja. Budući da nisu stranke u postupku ocjene potrebe provođenja PUO-a, oni tu odluku ne mogu osporavati ni u okviru eventualne tužbe protiv odluke o odobrenju. Stoga, ograničavajući pravo na pravni lijek protiv odluke o ocjeni potrebe provođenja PUO-a na nositelje projekta, tijela koja sudjeluju u postupku, pravobranitelja za okoliš (Umweltanwalt) i zainteresiranu jedinicu lokalne samouprave, UVP-G 2000 uskraćuje pravo na pravni lijek velikom broju pojedinaca, uključujući osobito „susjede“ koji mogu eventualno ispunjavati uvjete predviđene člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92.
- 43 Ovo gotovo opće isključenje ograničava opseg navedenog članka 11. stavka 1. te stoga nije u skladu s Direktivom 2011/92.
- 44 Slijedi da odluka upravnog tijela o neprovođenju postupka PUO-a donesena na temelju takvog nacionalnog propisa ne može spriječiti pojedinca koji je dio „zainteresirane javnosti“ u smislu te direktive i ispunjava kriterije propisane nacionalnim pravom koji se odnose na „dovoljan interes“ ili, ako je potrebno, na „povredu prava“ da osporava tu istu odluku upravnog tijela tužbom podnesenom bilo protiv te odluke, bilo protiv kasnije odluke o odobrenju projekta.
- 45 Potrebno je primijetiti da utvrđenje nesukladnosti nacionalnog propisa u glavnom postupku s Direktivom 2011/92 ne ograničava pravo države članice da odredi što u njezinu nacionalnom pravnom poretu predstavlja „dovoljan interes“ ili „povredu prava“, također i u pogledu pojedinaca koji pripadaju u „zainteresiranu javnost“, uključujući i susjede, za koje u načelu mogućnost podnošenja pravnog lijeka mora biti otvorena.



- 46 Kako bi pravni lijek koji je pojedinac podnio bio dopušten, kriteriji predviđeni nacionalnim pravom sukladno Direktivi 2011/92 kad je riječ o „dovoljnom interesu“ ili „povredi prava“ moraju biti ispunjeni i mora ih utvrditi nacionalni sud. U takvom slučaju nepostojanje obvezujućeg učinka odluke upravnog tijela o potrebi provedbe PUO-a također mora biti utvrđeno.
- 47 Unatoč diskrecijskom prostoru kojim država članica raspolaže na temelju članka 2. stavka 2. Direktive 2011/92, prema kojem se PUO može integrirati u postojeće postupke davanja suglasnosti za projekte u državama članicama, ili, u nedostatku toga, u druge postupke koji ispunjavaju ciljeve te direktive, treba podsjetiti da postupak poput onog uređenog člankom 74. stavkom 2. i člankom 77. stavkom 1. Gewerbeordnung ne zadovoljava zahtjeve propisa Unije o PUO-u.
- 48 Odredbe Gewerbeordnung u korist susjeda predviđaju mogućnost isticanja prigovora tijekom postupka donošenja odluke kojom se odobrava gradnja postrojenja industrijske ili trgovačke namjene kada takvo postrojenje može ugroziti njihov život, zdravlje, njihovo vlasništvo ili može prouzročiti štetne imisije.
- 49 Međutim, takav je postupak u prvom redu usmjeren na zaštitu privatnih interesa pojedinaca, a ne na specifične ciljeve zaštite okoliša u interesu društva.
- 50 Iako se postupak provođenja PUO može integrirati u druge upravne postupke, važno je – kao što to ističe nezavisna odvjetnica u točkama 57. i 58. svojeg mišljenja – da se u tom postupku poštuju svi zahtjevi koji proizlaze iz članaka 5. do 10. Direktive 2011/92, što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi. U svakom slučaju, pripadnici „zainteresirane javnosti“ koji zadovoljavaju kriterije predviđene nacionalnim pravom kad je riječ o „dovoljnom interesu“ ili, ako je potrebno, „povredi prava“ moraju imati mogućnost podnošenja pravnog lijeka protiv odluke o neprovođenju PUO-a u okviru takvog postupka.
- 51 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 11. Direktive 2011/92 treba tumačiti u smislu da se protiv nacionalnog propisa poput onoga u glavnom postupku, temeljem kojeg odluka upravnog tijela kojom se utvrđuje da nije potrebno provesti PUO za određeni projekt ima obvezujući učinak na susjede koji ne raspolažu pravom na pravni lijek protiv navedene odluke upravnog tijela, pod uvjetom da ti susjedi, kao dio „zainteresirane javnosti“ u smislu članka 1. stavka 2. te direktive, zadovoljavaju kriterije predviđene nacionalnim pravom kad jer riječ o „dovoljnom interesu“ ili „povredi prava“. Na sudu koju je uputio zahtjev jest da provjeri je li taj uvjet ispunjen u predmetu koji se pred njime vodi. Ako se to potvrdi, taj sud mora utvrditi da odluka upravnog tijela o neprovođenju takve procjene nema obvezujući učinak u odnosu na navedene susjede.

### **Troškovi**

- 52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Članak 11. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš treba tumačiti u smislu da se protiv nacionalnog propisa poput onoga u glavnom postupku, temeljem kojeg odluka upravnog tijela kojom se utvrđuje da nije potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš za određeni projekt ima obvezujući učinak na susjede koji ne raspolažu pravom na pravni lijek protiv navedene odluke upravnog tijela, pod uvjetom da ti susjedi, kao dio „zainteresirane javnosti“ u smislu članka 1. stavka 2. te direktive, zadovoljavaju kriterije predviđene nacionalnim pravom**

**kad je riječ o „dovoljnom interesu“ ili „povredi prava“. Na sudu koju je uputio zahtjev jest da provjeri je li taj uvjet ispunjen u predmetu koji se pred njime vodi. Ako se to potvrdi, taj sud mora utvrditi da odluka upravnog tijela o neprovođenju takve procjene nema obvezujući učinak u odnosu na navedene susjede.**

Potpisi