



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 19. listopada 2017.¹

Predmet C-470/16

North East Pylon Pressure Campaign Limited
Maura Sheehy
protiv
An Bord Pleanála
Minister for Communications, Climate Action and Environment, Ireland
Attorney General, Irska
i
uz sudjelovanje
EirGrid Plc

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 11. stavci 2. i 4. Direktive 2011/92/EU – Odluke, radnje ili propusti – Sudski postupci ‚ne smiju biti preskupi‘ – Odbijanje zahtjeva zbog njegove preuranjenosti – Elementi sudskog postupka koji su povezani s pravom Unije i oni koji nisu – Izravna primjenjivost članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije”

I. Uvod

1. EirGrid Plc (u daljnjem tekstu: EirGrid) je operator prijenosnog sustava električne energije u vlasništvu irske države. Planira izgraditi elektroenergetsku mrežu između Sjeverne Irske i Republike Irske. North East Pylon Pressure Campaign Ltd (u daljnjem tekstu: NEPPC) i M. Sheehy (u daljnjem tekstu: tužitelji) smatraju da je postupak izdavanja odobrenja za provedbu tog projekta nepravilan. Podnijeli su zahtjev za pokretanje postupka sudskog preispitivanja, koji čini prvu fazu dvofaznog procesa sudskog preispitivanja. Nakon nekoliko dana rasprava, irski High Court (Visoki sud) odlučio je da je taj zahtjev prerano podnesen te nije dopustio pokretanje postupka sudskog preispitivanja.

2. Uspješke stranke (An Bord Pleanála, ministar za komunikacije, klimu i okoliš i državni odvjetnik) podnijele su zahtjeve za namirenje svojih troškova postupka. Neuspješke stranke (tužitelji) također su podnijele takve zahtjeve. Tužitelji su istaknuli da se primjenjuje pravilo iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92/EU² (u daljnjem tekstu: Direktiva), u skladu s kojim pokretanje određenih postupaka preispitivanja ne smije biti preskupo.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka 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.)

3. Irski High Court (Visoki sud) dvoji o tome primjenjuje li se pravilo da postupci „ne smiju biti preskupi” na postupke povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja, poput onog koji se pred njim vodi, u kojima se odluka o odobravanju tog preispitivanja donosi s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja. Traži pojašnjenje u vezi s tumačenjem članka 11. Direktive u kojem se to pravilo nalazi. Također traži pojašnjenje u vezi s primjenjivošću članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije³ (u daljnjem tekstu: Konvencija).

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Arhuška konvencija

4. U skladu s člankom 9. Konvencije:

„[...]

2. U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

[...]

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 [koji podliježu odredbama] iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

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.

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna 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.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u stavcima 1., 2. i 3. ovoga članka imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući sudsku zabranu gdje je to prikladno, trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje. [...]

³ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998.

B. Pravo Unije

1. Odluka o zaključivanju Arhuške konvencije

5. Europska zajednica je člankom 1. Odluke br. 2005/370/EZ odobrila Arhušku konvenciju⁴.

2. Direktiva 2011/92 o procjeni učinaka javnih i privatnih projekata na okoliš

6. Člankom 11. Direktive 2011/92 uređen je pristup postupcima preispitivanja:

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

[...]

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 [koji podliježu] odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

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

[...]

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.”

3. Uredba (EU) br. 347/2013

7. U skladu s njezinim člankom 1., Uredbom (EU) br. 347/2013 (u daljnjem tekstu: Uredba PCI)⁵ utvrđuju se „smjernice za pravovremeni razvoj i interoperabilnost prioriternih koridora i područja transeuropske energetske infrastrukture”.

8. Članak 8., naslovljen „Organizacija postupka izdavanja dozvola”, zahtijeva od država članica da odrede „jedno nacionalno nadležno tijelo koje je odgovorno za olakšavanje i koordinaciju postupka izdavanja dozvola za projekte od zajedničkog interesa”.

⁴ Odluka Vijeća 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 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

⁵ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o smjernicama za transeuropsku energetske infrastrukturu te stavljanju izvan snage Odluke br. 1364/2006/EZ i izmjeni uredaba (EZ) br. 713/2009, (EZ) br. 714/2009 i (EZ) br. 715/2009 (SL 2013., L 115, str. 39.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 12., svezak 5., str. 228.)

C. Irsko pravo

1. Zakon o planiranju i razvoju iz 2000. (*Planning and Development Act, 2000*)

9. U članku 50.B Zakona o planiranju i razvoju, kako je izmijenjen⁶ (u daljnjem tekstu: ZPR), predviđeno je:

„(1) Ovaj se članak primjenjuje na sljedeće postupke:

- (a) postupci sudskog preispitivanja pred High Courtom ili postupci povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja
 - (i) bilo koje odluke ili navodne odluke koja je donesena ili navodno donesena,
 - (ii) bilo koje radnje koja je poduzeta ili navodno poduzeta, ili
 - (iii) bilo kojeg propusta da se poduzme radnja, na temelju državnog propisa kojim se provodi – [među ostalim] odredba Direktive [85/337/EEZ⁷] na koju se primjenjuje članak 10.a [...]

10. U članku 50.B stavku 3. predviđeno je:

„Sud može stranci naložiti snošenje troškova postupka na koji se ovaj članak primjenjuje ako smatra da je to prikladno učiniti –

- (a) jer je zahtjev ili protuzahjev stranke neozbiljan ili zlonamjeran,
- (b) zbog načina na koji je stranka vodila postupak ili
- (c) zato što stranka nije poštovala sud.”

11. U članku 50.B stavku 4. ZPR-a predviđeno je:

„Stavak 2. ne utječe na ovlast suda da u sporu koji je od iznimne javne važnosti, te ako je s obzirom na posebne okolnosti spora to u interesu pravde, odluku o troškovima donese u korist stranke.”

⁶ Zakon o planiranju i razvoju br. 30 od 28. kolovoza 2000., kojim se stavljanjem izvan snage i izmjenom zakonâ lokalne uprave (o planiranju i razvoju) donesenih između 1963. i 1999. revidiraju i pročišćavaju pravila o planiranju i razvoju, kako bi se, u interesu zajedničkog dobra, osiguralo pravilno planiranje i održivi razvoj, uključujući rješavanje stambenih pitanja; uredilo izdavanje odobrenja za priredbe i zabavne sajmove; izmijenio Zakon o agenciji za zaštitu okoliša iz 1992., Zakon o cestama iz 1993., Zakon o zbrinjavanju otpada iz 1996. i određeni drugi propisi te kako bi se uredila s time povezana pitanja.

⁷ Direktiva Vijeća od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.). Vidjeti također točku 31.

2. Zakon o okolišu iz 2011. (razne odredbe) (Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011)

12. U članku 3. Zakona o okolišu iz 2011. (razne odredbe) (u daljnjem tekstu: Zakon o okolišu iz 2011.)⁸ predviđeno je:

„(3) Sud može stranci naložiti snošenje troškova postupka na koji se ovaj članak primjenjuje ako smatra da je to prikladno učiniti –

(a) jer je zahtjev ili protuzahtjev stranke neozbiljan ili zlonamjeran,

(b) zbog načina na koji je stranka vodila postupak ili

(c) zato što stranka nije poštovala sud.

(4) Stavak 1. ne utječe na ovlast suda da u sporu koji je od iznimne javne važnosti, te ako je s obzirom na posebne okolnosti spora to u interesu pravde, odluku o troškovima donese u korist stranke.”

13. U članku 4. Zakona o okolišu iz 2011. predviđeno je:

„(1) Članak 3. primjenjuje se na građanske postupke, osim na postupke navedene u stavku 3., pokrenute –

(a) radi osiguravanja poštovanja ili provedbe zakonskog zahtjeva ili uvjeta ili drugog zahtjeva povezanog s dozvolom, odobrenjem, dopuštenjem, najmom ili drugom suglasnošću navedenom u stavku 4. ili

(b) u pogledu povrede ili nepoštovanja takve dozvole, odobrenja, dopuštenja, najma ili suglasnosti,

te ako su propust da se osigura takvo poštovanje ili provedba takvog zakonskog zahtjeva, uvjeta ili drugog zahtjeva u skladu s točkom (a), ili povreda ili nepoštovanje u skladu s točkom (b), uzrokovali, uzrokuju ili će vjerojatno uzrokovati štetu okolišu.

[...]”

14. Članak 8. Zakona o okolišu iz 2011. zahtijeva od sudova da Konvenciju uzmu „u obzir” u postupcima.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

15. Društvo EirGrid je 2014. predložilo projekt spajanja elektroenergetskih mreža Irske i Sjeverne Irske (u daljnjem tekstu: projekt spajanja elektroenergetskih mreža). U skladu s Uredbom PCI, projekt spajanja elektroenergetskih mreža je „projekt od zajedničkog interesa”.

16. An Bord Pleanála, irski žalbeni odbor u pitanjima planiranja (u daljnjem tekstu: Odbor), tijelo je koje je u Irskoj određeno kao nadležno u smislu članka 8. Uredbe PCI. Odbor je kao takav odgovoran za olakšavanje i koordinaciju postupka izdavanja dozvole za projekt spajanja elektroenergetskih mreža.

⁸ Zakon o okolišu iz 2011. (razne odredbe): zakon o izmjeni i proširenju Zakona o zagađenju zraka iz 1987.; Zakona o agenciji za zaštitu okoliša iz 1992.; Zakona o zbrinjavanju otpada iz 1996. i Zakona o slobodi informacija iz 1997.; o pravilima snošenja troškova određenih postupaka; o provedbi određenih članaka Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu, Danskoj, 25. lipnja 1998. te uzimanju u obzir te konvencije u sudskim postupcima; o izmjeni Zakona o planiranju i razvoju iz 2000., Zakona o lokalnoj upravi iz 1998.; Zakona o lokalnoj upravi iz 2001. i Zakona o službenim jezicima iz 2003. te o uređenju povezanih pitanja.

17. On je, u svojem svojstvu irskog žalbenog odbora u pitanjima planiranja, odgovoran i za potvrđivanje odobrenja za provedbu tog projekta. Nakon što je društvo EirGrid podnijelo službeni zahtjev za izdavanje odobrenja za provedbu projekta i procjenu učinaka na okoliš, Odbor je 7. ožujka 2016. sazvaio raspravu.

A. Zahtjev za pokretanje sudskog preispitivanja: prva faza u dvofaznom postupku sudskog preispitivanja

18. NEPPC je nevladina organizacija koja promiče zaštitu okoliša. Predstavlja velik broj zainteresiranih stranaka i lokalnih vlasnika nekretnina, među kojima je M. Sheehy.

19. Dana 4. ožujka 2016., netom prije rasprave, NEPPC i M. Sheehy pokušali su zaustaviti postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekta, osobito nastojanjem da spriječe održavanje rasprave. To su pokušali podnijevši zahtjev za pokretanje sudskog preispitivanja i izdavanje privremenog sudskog naloga. Imali su 16 zahtjeva na temelju 46 razloga, među kojima su bili: nevaljanost dijelova postupka za izdavanje odobrenja za provedbu projekta, osobito zahtjeva za odobrenje podnesenog na temelju ZPR-a, i navod da je određenje Odbora kao nadležnog tijela bilo nepravilno.

20. Zahtjev za privremeni nalog je odbijen. Rasprava pred Odborom održana je 7. ožujka 2016., kako je i bilo predviđeno. Sud koji je uputio zahtjev nastavio je razmatrati zahtjev za pokretanje sudskog preispitivanja.

21. Sudac koji je razmatrao taj zahtjev dopustio je tužiteljima da kao tuženike dodaju ministra za komunikacije, energiju i prirodne resurse (sadašnji ministar za komunikaciju, klimu i okoliš) (koji je odredio Odbor kao nadležno tijelo u skladu s Uredbom PCI, u daljnjem tekstu: ministar) i državnog odvjetnika. Također im je dopušteno da dorade i izmijene svoj prigovor na određivanje Odbora kao nadležnog tijela. Društvo EirGrid interveniralo je u postupak kao „zainteresirana stranka”.

22. Sud koji je uputio zahtjev navodi da su se tuženici pozvali na preuranjenost, ali i zakašnjelost zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja.

23. Dana 12. svibnja 2016., nakon četiri dana rasprava povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja, sud koji je uputio zahtjev odbio je dopustiti pokretanje sudskog preispitivanja zato što je odnosni zahtjev bio preuranjen.

B. Zahtjevi za troškove

24. Održana su i dodatna dva dana rasprava u vezi s troškovima postupka u iznosu od 513 000 eura, u kojima su sudjelovala četiri različita odvjetnička tima. Sve uspješne stranke zahtijevaju da im tužitelji nadoknade troškove. Tužitelji pak to isto od njih zahtijevaju te ističu da bi se trebalo poštovati pravilo da postupci „ne smiju biti preskupi” iz članka 11. Direktive (u daljnjem tekstu: pravilo da postupci ne smiju biti preskupi).

25. U kontekstu zahtjeva za troškove, irski High Court (Visoki sud) odlučio je prekinuti postupak i presudom od 29. srpnja 2016. Sudu uputiti sljedećih sedam pitanja:

- i. Ako u kontekstu nacionalnog pravnog sustava zakonodavno tijelo nije izričito i konačno odredilo fazu postupka u kojoj odluka može biti pobijana i ako o tome treba odlučivati sud povodom svakog pojedinog zahtjeva s obzirom na okolnosti slučaja i u skladu s pravilima običajnog prava, primjenjuje li se pravo na postupak koji „ne smije biti preskup” predviđeno člankom 11. stavkom 4. [Direktive 2011/92] na postupak pred nacionalnim sudom u kojem se odlučuje o tome je li konkretan zahtjev u pitanju podnesen u odgovarajućoj fazi postupka?

- ii. Primjenjuje li se zahtjev da postupak „ne smije biti preskup” iz članka 11. stavka 4. [Direktive 2011/92] na sve elemente sudskog postupka kojim se preispituje zakonitost (po nacionalnom pravu ili pravu EU-a) odluke, radnje ili propusta koji podliježu odredbama direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti ili samo na elemente u takvom postupku pobijanja koji se tiču prava Unije (ili konkretnije, samo na elemente postupka pobijanja koji se tiču pitanja u vezi s odredbama direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti)?
- iii. Obuhvaća li izraz „odluke, radnje ili propusti” iz članka 11. stavka 1. [Direktive 2011/92] upravne odluke donesene tijekom ocjenjivanja zahtjeva za izdavanje odobrenja za provedbu projekta, bez obzira odlučuje li se takvim upravnim odlukama neopozivo i konačno o zakonskim pravima stranaka?
- iv. Treba li nacionalni sud, kako bi osigurao učinkovitu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije o okolišu, tumačiti svoje nacionalno pravo na način koji je, u najvećoj mogućoj mjeri, usklađen s ciljevima koji su propisani u članku 9. stavku 3. [Konvencije] (a) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta koji uključuje projekt od zajedničkog interesa određen u skladu s [Uredbom br. 347/2013] i/ili (b) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta gdje projekt utječe na europsko područje određeno u skladu s Direktivom Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore?
- v. U slučaju pozitivnog odgovora na pitanje pod iv. (a) i/ili (b), sprječava li uvjet da tužitelji moraju „udovoljavati mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom” , to da Konvencija ima izravan učinak, u okolnostima kada su tužitelji udovoljili svim mjerilima domaćeg zakonodavstva za podnošenje zahtjeva i/ili su očitovani ovlašteni podnijeti zahtjev (a) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta koji uključuje projekt od zajedničkog interesa određen u skladu s [Uredbom br. 347/2013] i/ili (b) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta gdje projekt utječe na europsko područje određeno u skladu s [Direktivom Vijeća 92/43]?
- vi. Mogu li države članice u zakonodavstvu propisati iznimke pravilu da postupci o okolišu ne smiju biti preskupi kada takva iznimka nije propisana [Direktivom 2011/92] ili [Konvencijom]?; i
- vii. Osobito, je li zahtjev nacionalnog prava o postojanju uzročne veze između navodno protupravne radnje ili odluke i štete za okoliš kao uvjeta za primjenu nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi članak 9. stavak 4. [Konvencije] radi osiguranja da postupci koji se odnose na okoliš ne budu preskupi, u skladu s Konvencijom?

26. Tužitelji, Odbor, ministar, državni odvjetnik, društvo EirGrid i Komisija podnijeli su Sudu pisana očitovanja te su na raspravi održanoj 29. lipnja 2017. iznijeli usmena očitovanja.

IV. Ocjena

27. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način: započet ću iznošenjem nekih općih zapažanja o pravilu da postupci ne smiju biti preskupi (odjeljak A.1) kako bih pokazao zašto se primjenjuje na postupak kakav se vodi pred irskim High Courtom (Visoki sud). Potom ću redom razmotriti prvo, drugo, treće, šesto i sedmo pitanje koja je sud koji je uputio zahtjev postavio u vezi s djelovanjem tog pravila na temelju Direktive 2011/92 (odjeljci A.2 do A.6). Zaključit ću, u odgovoru na četvrto i peto pitanje, komentarima o relevantnosti članka 9. stavka 3. Konvencije za analizu (odjeljak B).

A. Primjenjivost i područje primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi – prvo, drugo, treće, šesto i sedmo pitanje

1. Opća zapažanja o pravilu da postupci ne smiju biti preskupi

28. Prvo, drugo, treće, šesto i sedmo pitanje odnose se na područje primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi i uvjete njegove primjenjivosti. Stoga ću započeti iznošenjem nekih općih zapažanja o tom pravilu, koja se odnose na (i) narav tog pravila, (ii) cilj širokog pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša i (iii) predvidljivost primjene tog pravila.

i) Narav pravila da postupci ne smiju biti preskupi

29. Promatrajući strukturu Direktive 2011/92, pomalo je neobično da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nalazi u zasebnom retku, bez broja, na kraju članka 11. stavka 4. Zbog takvog položaja nije odmah jasno primjenjuje li se to pravilo na sve postupke navedene u članku 11. ili samo na pravne postupke iz članka 11. stavka 4.

30. Međutim, iz postojeće sudske prakse Suda jasno je da se ono primjenjuje na sve postupke navedene u članku 11., uključujući preispitivanje pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom (kako je predviđeno člankom 11. stavkom 1.)⁹. To potvrđuje i ekvivalentna odredba Konvencije (članak 9. stavak 4.), koja ima poseban broj te se očito odnosi na „postupke navedene u stavcima 1., 2. i 3.”, to jest i na upravne i na sudske postupke.

31. Povijest te odredbe dodatno ide u prilog tom tumačenju. Članak 11. Direktive 2011/92 izvorno je bio članak 10.a Direktive 85/337¹⁰. Za razliku od članka 11. Direktive 2011/92, nije bio podijeljen na brojčano označene stavke. Zato je bilo jasno da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na čitav članak. Budući da je bilo predviđeno da Direktiva 2011/92 bude puka kodifikacija Direktive 85/337, smatram da prilikom uvođenja brojčanog označavanja stavaka nije postojala namjera da se izmijeni područje primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi.

32. S obzirom na navedeno, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi osobito obuhvaća, u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92, postupke preispitivanja pred sudovima „radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta [koji podliježu] odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti”, odnosno „sudske postupke” u ovom području prava o okolišu.

33. Dalje, treba imati na umu da se pravilom da postupci ne smiju biti preskupi u Direktivi 2011/92 konkretizira općenitije načelo pristupa pravosuđu predviđeno pravom Unije o okolišu, kako jasno proizlazi iz sudske prakse Suda¹¹, i Konvencijom (čiji je jedan od triju stupova).

⁹ Sud je u presudi od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67), razmatrao prijenos pravila da postupci ne smiju biti preskupi, u predmetu koji se odnosio na troškove sudskog postupka – posebno u točkama 64. i 66. Također vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 27.), u kojoj se navodi da se pravilo odnosi na sve troškove koji proizlaze iz sudjelovanja u postupku.

¹⁰ Ubačen člankom 3. Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeće od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.).

¹¹ Vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 33.) kao konkretan primjer.

34. Naposljetku, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi odražava i širi zahtjev iz prava Unije da svi nacionalni postupci obuhvaćeni područjem primjene prava Unije ne smiju biti „preskupi” s obzirom na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), kojim je utvrđeno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu. Preskupo pravosuđe znači nikakvo pravosuđe¹².

35. Pravilo da postupci ne smiju biti preskupi potvrđuje zaštitu koju pruža Povelja, ali je šire: osobito, ono zahtijeva da se u obzir uzme i javni interes za osiguravanjem djelotvornog sudskog preispitivanja odluka koje mogu značajno utjecati na okoliš, dok je članak 47. Povelje usredotočen na pojedinačna prava¹³. Stoga, to pravilo pruža *dopunsku* zaštitu.

36. Smatram da je na samom početku važno opisati taj širi kontekst izvora i djelovanja pravila da postupci ne smiju biti preskupi. Relativnu, dopunsku narav tog pravila doista se mora imati na umu prilikom razmatranja (granica) njegova područja primjene, koje tada, moglo bi se reći, postaje mnogo manje „binarno”¹⁴.

ii) Širok pristup pravosuđu u pitanjima okoliša

37. Cilj pružanja širokog pristupa pravosuđu odražava želju zakonodavca Europske unije da „očuva, zaštititi i poboljša kvalitetu okoliša i da osigura da, u tu svrhu, javnost ima aktivnu ulogu”¹⁵.

38. „Širok pristup” pravosuđu znači upravo to: pristup pravosuđu mora biti opsežan, sveobuhvatan i dalekosežan. Sam cilj članka 11. upravo je osiguravanje najšireg mogućeg pristupa preispitivanju¹⁶. Obuhvaća sve njegove elemente, kao što je procesna legitimacija, ali i troškove. Primjenjuje se kada god država članica izvršava svoju diskreciju prilikom određivanja detaljnih postupovnih pravila. On u biti predstavlja *ograničenje* te diskrecije¹⁷.

39. Visoki troškovi postupka u praksi lako mogu predstavljati prepreku pristupu za one osobe koje ne raspolažu nužnim sredstvima. Moglo bi se reći da su oni također jedan od čimbenika koji u najvećoj mjeri odvrćaju ljude od pokretanja sporova, čak i one koji imaju dovoljna sredstva. Visoki troškovi postupka su stoga u suprotnosti s ciljem širokog pristupa pravosuđu.

iii) Predvidljivost primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi

40. Predvidljivost je *sastavni dio* ocjene jesu li postupci preskupi. To je u sudskoj praksi Suda već potvrđeno, i to upravo u vezi s pravilom iz Direktive da postupci ne smiju biti preskupi¹⁸. Sud je važnost predvidljivosti priznao i općenito, u vezi s troškovima sudskih postupaka (koji se ne odnose na okoliš)¹⁹.

41. Predvidljivost je osobito relevantna za dva aspekta ovog predmeta: predvidljivost „čega” i predvidljivost „u vremenskom smislu”.

12 Preskupo pravosuđe u suprotnosti je i s načelom djelotvornosti – u dijelu u kojem se razlikuje od prava na djelotvornu zaštitu iz članka 47. Povelje – s obzirom na to da, po definiciji, „onemogućuje ili pretjerano otežava” ostvarenje prava predviđenih pravom Unije (presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 33.)).

13 U tom smislu, vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 Binarno u smislu da se ili i. pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje ili ii. nebo je granica u pogledu troškova

15 Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 32.)

16 Presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka, (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 80.)

17 Presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 58.). Također vidjeti presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 39.).

18 Presuda od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 58.)

19 Presuda od 11. prosinca 2003., AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, t. 30.). Također vidjeti De Baere, G. i Nowak, J. T., „The right to ‚not prohibitively expensive’ judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos”, *Common Market Law Review*, sv. 53., 2016., str. 1735. i 1736.

42. Jedno od pitanja koje se javlja u vezi s područjem primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi jest ono u vezi s postupcima pobijanja koje obuhvaća: mogu li se ti postupci pobijanja podijeliti tako da se odrede posebni dijelovi „[koji podliježu] odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti” i oni na koje se te odredbe ne primjenjuju? Izvedivost takve podjele razmotrit ću u okviru analize drugog pitanja (odjeljak A.3). Za sada je dovoljno reći da ako pripadnost jednoj ili drugoj skupini znači razliku između malih troškova i vjerojatnog bankrota, jasno je da će *sama nepredvidljivost u tom pogledu* vjerojatno snažno odvratiti pojedince od pokretanja postupaka pobijanja²⁰. Ta činjenica naglašava i važnost relativne naravi pravila da postupci ne smiju biti preskupi, o kojoj se govorilo u gornjoj točki 36.

43. Ovaj predmet otvara i pitanja u vezi s predvidljivošću u smislu *faze* u kojoj je pobijanje moguće.

44. U članku 11. stavku 2. Direktive predviđeno je da države članice „određuju u kojoj je fazi moguće pobijanje odluka, radnji ili propusta”.

45. U Irskoj nije propisano nijedno izričito zakonsko pravilo za provedbu te odredbe. Umjesto toga, na stranke se primjenjuju opća pravila upravnog običajnog prava. Preuranjenost ili zakašnjelost postupka pobijanja odluke, radnje ili propusta ocjenjuje se s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja.

46. Želim naglasiti da prijenos obveza iz prava Unije u nacionalni pravni sustav putem sudske prakse načelno nije sporan. Fleksibilnost svojstvena sudskoj praksi nije sama po sebi problematična²¹. Međutim, jasno je i da, neovisno o izabranom načinu prijenosa, opći cilj država članica ostaje isti: osiguravanje pune primjene Direktive na način koji pruža dovoljnu jasnoću, preciznost i predvidljivost²². Mora postojati razumljiva i jasna sudska praksa, koja omogućuje jasno tumačenje pravila i zadovoljava zahtjeve pravne sigurnosti, putem ishoda koji je nepobitno obvezujući²³. Predvidljivost je ključna²⁴.

47. Međutim, u kontekstu ovog predmeta, sud koji je uputio zahtjev naglasio je određene nejasnoće u sudskoj praksi u vezi s pitanjem *kada* (u kojoj fazi) se postupak pobijanja mora pokrenuti. Sud koji je uputio zahtjev u svojim pitanjima podnesenima Sudu nije izravno otvorio pitanje dostatnosti načina na koji je Irska prenijela članak 11. stavak 2. Direktive. Unatoč tomu, sud koji je uputio zahtjev je u odluci kojom je uputio prethodno pitanje jasno istaknuo da pravila nisu sasvim jasna i da su za stranke problematična u smislu pravne sigurnosti.

48. Sud je vezan tumačenjem nacionalnog prava koje je pružio sud koji je uputio zahtjev. Uzimajući u obzir da je stupanj nesigurnosti irskih pravila sporan među strankama u postupku pred Sudom, ocjenu učinaka nacionalnog prava koju je sud koji je uputio zahtjev pružio koristiti ću kao polaznu točku. Posljedično, pitanje predvidljivosti troškova izrazito je relevantno.

49. Imajući navedeno na umu, sada se okrećem konkretnim pitanjima suda koji je uputio zahtjev.

20 I Komisija je, putem obavijesti, naglasila da troškovi sudskog preispitivanja mogu snažno ograničiti pristup, osobito u predmetima koji se odnose na okoliš, i da preširoko diskrecijsko pravo može ugroziti predvidljivost troškova, koja je osobito važna kada se odvjetnicima moraju platiti visoki honorari: Komunikacija Komisije, Obavijest Komisije o pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša od 28. travnja 2017., C(2017) 2616 *final*, str. 51. i 55.

21 Presuda od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 36.)

22 Presude od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, t. 54.), i od 13. veljače 2014., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (C-530/11, EU:C:2014:67, t. 33.).

23 Presude od 16. srpnja 2009., Komisija/Irska (C-427/07, EU:C:2009:457, t. 55.); od 11. rujna 2014., Komisija/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, t. 43.) i od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 51.).

24 Moglo bi se dodati da se izraz „propisan pravom” i u sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) tumači na način da uključuje ustaljenu sudsku praksu. Od novijih primjera, vidjeti presudu Suda za ljudska prava od 11. travnja 2013., Firoz Muneer/Belgija (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, t. 54., 59. i 60.).

2. Prvo pitanje

50. To se pitanje za potrebe analize može podijeliti na dva potpitanja. Kao prvo, primjenjuje li se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi na postupke povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja jednako kao i na same postupke sudskog preispitivanja? Kao drugo, bi li se potvrđan odgovor na prethodno potpitanje promijenio u slučaju odbijanja zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja zbog njegove preuranjenosti?

51. Po mojemu mišljenju, odgovor na prvo potpitanje je jednostavan: da, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi jednako se primjenjuje na postupke povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja.

52. Kada je sudsko preispitivanje podijeljeno na dvije faze, i prva faza predstavlja „sudski postupak” te se svakako može definirati kao „preispitivanje pred sudom”. Prilikom obrade zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja mora se, iako možda ne opširno, razmotriti sadržaj pisanih i usmenih očitovanja stranaka. To se razmatranje u ovom predmetu provodilo na raspravi koja je trajala četiri dana. Osim toga, koliko shvaćam, postoji određena mogućnost za to da se postupci povodom zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja tretiraju kao postupci sudskog preispitivanja i da se na taj način dvije faze sudskog preispitivanja obuhvate jednom raspravom.

53. Nadalje, ako bi došlo do punog sudskog preispitivanja, tada bi se predmetno pravilo svakako primjenjivalo i na postupak razmatranja zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja. U tom pogledu, Sud je već potvrdio da treba uzeti u obzir „sve troškove sudjelovanja u sudskom postupku”, odnosno da postupak treba „sagledavati kao cjelinu”²⁵. Osim toga, Sud je izričito istaknuo da ne treba razlikovati faze postupka – prvi stupanj, žalba ili druga žalba – prilikom odlučivanja je li taj postupak preskup jer: „takvo razlikovanje nije predviđeno u direktivama 85/337 i 96/61 te usto takvo tumačenje vjerojatno ne bi bilo u potpunosti sukladno cilju zakonodavca Europske unije, a to je osiguravanje širokog pristupa pravosuđu i doprinos poboljšanju zaštite okoliša”²⁶.

54. Države članice same određuju strukturu sustava sudskog preispitivanja u tom području, ali ako se prije punog sudskog preispitivanja odluke, radnje ili propusta mora provesti dodatna i obvezna sudska faza, tada se i na prvu i na sve kasnije faze mora primjenjivati pravilo da postupci ne smiju biti preskupi.

55. Metaforički rečeno, na meni je da odlučim o tome kako se može pristupiti mojoj kući. Mogu postaviti samo jedna prednja vrata. Možda ću postaviti i stražnja vrata, mrežu za komarce na vratima, trijem ili predvorje. Međutim, ulaz će, kakvu god strukturu imao, uvijek biti dio moje kuće te će se pravila o ulasku primjenjivati na čitavu strukturu.

56. To me dovodi do drugog potpitanja. Mijenja li se gornji odgovor u slučaju odbijanja zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja zbog njegove preuranjenosti?

57. Smatram da je u ovom predmetu odgovor na to pitanje očito negativan i time se ne mijenja činjenica da se primjenjuje pravilo da postupci ne smiju biti preskupi.

25 Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 27. i 28.)

26 Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 44.)

58. Članak 11. stavak 2. Direktive zahtijeva od država članica da odrede fazu u kojoj je moguće pokretanje postupaka pobijanja navedenih u članku 11. stavku 1. Kada je država članica članak 11. stavak 2. jasno i precizno prenijela, tako da je sasvim očito da je zahtjev podnositelja preuranjen, to se može uzeti u obzir²⁷. Podsjećam da nacionalni sud, kada ocjenjuje što čini „preskup” postupak u tom kontekstu, svakako može uzeti u obzir čimbenike kao što su mogućnost uspjeha podnositelja zahtjeva i možebitna neozbiljnost njegova zahtjeva²⁸.

59. Međutim, s obzirom na nejasnoće opisane u gornjoj točki 47. u vezi s fazom u kojoj postupak pobijanja treba pokrenuti, to u ovom predmetu nije slučaj.

60. Slažem se s navodom Komisije da bi temeljni cilj članka 11. bio ugrožen ako bi podnositelj zahtjeva o pravodobnosti zahtjeva i visini troškova mogao doznati tek *nakon* otvaranja predmeta i nastanka troškova, zbog činjenice da država članica nije unaprijed, jasno i nedvosmisleno odredila fazu u kojoj je postupak moguće pokrenuti. Eventualne manjkavosti u prenošenju članka 11. ne smiju se upotrijebiti na štetu podnositelja zahtjeva.

61. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev:

Ako u kontekstu nacionalnog pravnog sustava zakonodavno tijelo nije izričito i konačno odredilo fazu postupka u kojoj odluka može biti pobijana i ako o tome treba odlučivati sud povodom svakog pojedinog zahtjeva s obzirom na okolnosti slučaja i u skladu s pravilima običajnog prava, pravo na postupak koji „ne smije biti preskup” predviđeno člankom 11. stavkom 4. Direktive 2011/92 primjenjuje se na postupak pred nacionalnim sudom u kojem se odlučuje o tome je li konkretan zahtjev u pitanju podnesen u odgovarajućoj fazi postupka.

3. Drugo pitanje

62. Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem pita primjenjuje li se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi:

- (1) na *sve* „elemente” sudskog postupka u kojem se pobija zakonitost odluke, radnje ili propusta; ili
- (2) *samo* na elemente sudskog postupka koji se odnose na pravo Unije; ili
- (3) *samo* na pitanja u vezi s odredbama koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

63. Izraz „elementi postupka pobijanja” iz pitanja nacionalnog suda shvaćam na način da se odnosi na različite pojedinačne razloge, navode ili argumente u tužbi kojom se pobija odluka, radnja ili propust u smislu članka 11. Direktive 2011/92²⁹.

64. Zbog razloga navedenih u nastavku, smatram da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na sve razloge, navode ili argumente (elemente) temeljene na materijalnim ili postupovnim povredama Direktive 2011/92 ili drugih instrumenata prava Unije i istaknute u kontekstu postupka pobijanja odluke, radnje ili propusta koji podliježu odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Kada se u okviru takvog postupka pobijanja iznose razlozi, navodi ili argumenti kojima se ističu i povrede prava Unije i povrede nacionalnog prava, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi načelno će se primjenjivati na postupak pobijanja i ishod tog postupka kao cjeline.

²⁷ Vidjeti točke 44. do 48. ovog mišljenja.

²⁸ Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 42.)

²⁹ Kako je sugerirao predstavnik ministra i državnog odvjetnika na raspravi, moguće je da se odnosi i na identitet tuženika i postojanje navoda o povredi prava koja su Direktivom zajamčena protiv tog konkretnog tuženika. To moguće tumačenje razmatrat ću u točkama 96. do 98. u nastavku.

i) Postupci pobijanja u smislu članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92

65. U članku 11. stavku 1. govori se o postupcima pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta „[koji podliježu] odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti”.

66. Članak 6. i osobito članak 8. Direktive 2011/92³⁰ sadrže zahtjeve kojima se uspostavljaju prava i obveze s izričitim ciljem da se osigura sudjelovanje javnosti u uskom smislu (osobito da se osigura informiranost javnosti (informacije), da javnost ima mogućnost iznošenja primjedbi i mišljenja (doprinos) i uzimanje tih primjedbi u obzir (uzimanje u obzir)).

67. Stoga se članak 11. stavak 1. definitivno primjenjuje na postupke pobijanja odluka kojima se, primjerice, odbija pristup informacijama ili sprječava podnošenje primjedbi (scenarij 3., o kojem se govori u gornjoj točki 62.).

68. Međutim, smatram očitim da je područje primjene članka 11. stavka 1. (i pravila da postupci ne smiju biti preskupi) šire od scenarija 3. Takvo usko tumačenje doista ne bi imalo osobitog praktičnog smisla te je očito da ga postojeća sudska praksa ne podupire³¹. Primjerice, moguće je zamisliti situacije u kojima se zahtjev u pogledu sudjelovanja javnosti u postupku naizgled poštuje, ali u kojima, unatoč tomu, taj postupak i procjena učinaka na okoliš imaju manjkavosti.

69. Osim toga, pažljivija analiza teksta članka 11. stavka 1. potvrđuje da pravilno tumačenje nije usko kao scenarij 3.

70. Riječi „subject to” („[koji podliježu]”) iz članka 11. stavka 1. prevedene su na različite načine, ali općenito izražavaju ideju da relevantni postupci pobijanja ne moraju nužno biti namijenjeni zaštititi konkretnog prava na sudjelovanje u postupku, nego da se moraju odnositi na *postupak u vezi s kojim je sudjelovanje zajamčeno*. Tako su, primjerice, te riječi u drugim jezičnim verzijama prevedene kao „relevant de” (obuhvaćene); „dentro del ámbito” (unutar područja primjene); „vallend onder” i „podléhající” (na koje se primjenjuju); „gelten” (povezane) s odredbama koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

71. I sama središnja odredba koja se odnosi na sudjelovanje javnosti, članak 6. stavci 2. i 3., zahtijeva da sudjelovanje bude zajamčeno u odnosu na „postupke donošenja odluka o okolišu iz članka 2. stavka 2.”. U članku 2. stavku 2. se pak govori o (a) procjeni učinaka na okoliš i (b) nacionalnim postupcima u koje je integrirana (postupci izdavanja odobrenja za provedbu projekta ili drugi).

72. Stoga, u skladu s tim tumačenjem Direktive 2011/92, člankom 11. stavkom 1. uspostavlja se pravo pobijanja odluka, radnji ili propusta koji su dio procjene učinaka na okoliš i nacionalnog postupka u koji je ta procjena integrirana.

73. Osim toga, to tumačenje odražava tekst same Konvencije. Članak 9. stavak 2. Konvencije zahtijeva postojanje pristupa postupcima ocjene kako bi se osporilo „neku odluku, čin ili propust [koji podliježu odredbama] iz članka 6. [o sudjelovanju javnosti] [...]”. Članak 6. stavak 1. Konvencije zahtijeva od ugovornih stranaka da odredbe članka 6. primijene na „odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti [...]” (predložene djelatnosti su u biti one koje su kao takve izričito navedene ili one koje

30 To je središnja „odredba koja se odnosi na sudjelovanje javnosti” u Direktivi, iako odredbe koje se izričito odnose na sudjelovanje javnosti postoje i u nekoliko drugih članaka (primjerice, u članku 7. stavku 3. i članku 9. stavicima 1. i 2.).

31 Vidjeti, primjerice, presudu od 7. studenoga 2013., *Gemeinde Altrip i dr.* (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 37.). Također vidjeti, analogijom, Direktivu o staništima (Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.)) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), presudu od 8. studenoga 2016., *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 56.). Ta sudska praksa potvrđuje da članak 9. stavak 2. Konvencije, koji je u Direktivu prenesen u okviru članka 11. stavka 1., pokriva razna pitanja u vezi s postupkom procjene učinaka na okoliš.

značajno utječu na okoliš). Zajedničko tumačenje tih odredbi zahtijeva postojanje pristupa sudovima kako bi se pobijale odluke o dopuštanju predloženih djelatnosti koje značajno utječu na okoliš. Pravo pobijanja je stoga povezano s postupkom donošenja odluke koja može utjecati na okoliš, a ne konkretno i isključivo s navodnim povredama prava sudjelovanja.

ii) Razlikovanje pojedinih navoda

74. Slijedeći navedenu logiku, za ocjenu primjenjivosti pravila da postupci ne smiju biti preskupi odlučujući je *predmet* pojedinačnog postupka koji dovodi do pobijanja odluke, radnje ili propusta. Ako narav tog predmeta izaziva primjenu prava i obveza u pogledu sudjelovanja javnosti na temelju Direktive, tada se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na *postupak pobijanja kao cjelinu*. To se pravilo primjenjuje općenito na postupke preispitivanja o kojima se govori u članku 11., a ne na konkretne razloge istaknute u kontekstu tih postupaka.

75. Ne pravi se nikakva razlika između razloga koji se temelje na povredama prava sudjelovanja javnosti i onih kojima se navode druge nezakonitosti koje utječu na procjenu učinaka na okoliš ili kojima se pak navode druge nezakonitosti koje utječu na postupak donošenja odluka u koji je procjena učinaka na okoliš integrirana (primjerice, postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekta). Nikakva se razlika ne pravi ni između razloga koji se temelje na pravu Unije i onih koji se temelje na nacionalnom pravu. Osim toga, kako je Sud zaključio, u članku 11. „nisu ni na koji način postavljena ograničenja u pogledu razloga koji se mogu istaknuti u prilog [pravnim sredstvima predviđenima tom odredbom]”³².

76. Međutim, ministar, državni odvjetnik, Odbor i društvo EirGrid istaknuli su da članak 11. stavak 1. te stoga i pravilo da postupci ne smiju biti preskupi nije moguće tumačiti na način da se široko primjenjuje na sve elemente postupka pobijanja, neovisno o njihovoj temelju. Osobito, sve se te stranke usredotočuju na činjenicu da se to pravilo *ne može* odnositi na elemente postupka pobijanja koji se temelje samo na nacionalnom pravu.

77. Odbor izričito priznaje da su tim pravilom obuhvaćeni svi postupci pobijanja i pojedinačni razlozi utemeljeni na povredama Direktive 2011/92, čak i ako se ne odnose konkretno na odredbe o sudjelovanju javnosti. Taj se zaključak temelji na cilju članka 11. Direktive da se osigura sudjelovanje u postupku procjene učinaka na okoliš. Međutim, odbor inzistira na tome da je procjena učinaka na okoliš *samo dio* postupka koji se odnosi na projekt i odbija ideju da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje i na postupke pobijanja utemeljene na pitanjima povezanima s drugim aspektima postupka koji se odnosi na projekt.

78. Slažem se da je za tumačenje članka 11. Direktive izloženo u gornjoj točki 64. na prvi pogled moguće smatrati da stvara određene konceptualne poteškoće. To se tumačenje može činiti preširokim i suviše uključivim. Osobito, njime se implicira da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi može primjenjivati kada je zakonitost odluka o planiranju (koje u određenoj fazi zahtijevaju sudjelovanje javnosti) u teoriji moguće pobijati na temelju (a) navodne povrede prava Unije o okolišu koja nije povreda Direktive; (b) navodne povrede prava Unije koje se „ne odnosi” na okoliš, i/ili (c); navodne povrede isključivo nacionalnog prava, neovisno o tome odnosi li se na okoliš ili ne.

79. Međutim, smatram da se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi mora, barem u kontekstu okolnosti u ovom predmetu, primjenjivati na postupak kao cjelinu. Četiri su glavna razloga za to stajalište.

³² Presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, EU:C:2015:683, t. 47.) i sudska praksa o tužbama u javnom interesu. Međutim, treba istaknuti da je Sud u točkama 32. i 33. naveo da države članice mogu predvidjeti zakonodavna ograničenja razloga koji se mogu istaknuti u pravnim sredstvima pojedinaca, čak i ako se u njima mogu istaknuti bilo koji razlozi.

80. Kao prvo, rasprave radi, prihvatimo na trenutak tvrdnju da je postupak pobijanja odluke (radnje ili propusta) moguće podijeliti na različite razloge, navode ili argumente, pri čemu se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi na neke primjenjuje, a na neke ne. Troškovi moraju biti niski u vezi s onim razlozima na koje se to pravilo primjenjuje. U vezi s drugima mogu biti visoki³³. Eventualna nepredvidljivost u pogledu toga kojoj kategoriji neki razlog pripada neizbježno će odvratiti stranku od isticanja tog razloga. Kako je gore već navedeno³⁴, takav odvratajući učinak sam je po sebi suprotan pravilu da postupci ne smiju biti preskupi.

81. Kao drugo, što se tiče razlikovanja razloga utemeljenih na navodnim povredama Direktive i razloga utemeljenih na navodnim povredama drugih propisa Unije, postojeća sudska praksa već potvrđuje da se ostali Unijini propisi o okolišu i pravila o pristupu pravosuđu na nacionalnoj razini radi pobijanja sukladnosti radnji države članice s tim propisima moraju tumačiti s obzirom na članak 9. Konvencije (koji uključuje pravilo da postupci ne smiju biti preskupi)³⁵. Osim toga, taj je pristup u skladu s ciljem širokog pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša, kako je izražen u sudskoj praksi Suda³⁶.

82. Kao treće, u pogledu daljnjih razlikovanja elemenata utemeljenih na navodnim povredama prava Unije³⁷ i onih koji se temelje na navodnim povredama isključivo nacionalnog prava – aspekt koji ministar, državni odvjetnik, društvo EirGrid i Odbor osobito ističu – postoje dodatna značajna pitanja u vezi s praktičnošću i, prije svega, predvidljivošću.

83. Iz praktične perspektive, kod određivanja visine računa za troškove javnopravnog postupka već se uzima u obzir nekoliko čimbenika, među ostalim: količina vremena (koja je utrošena radi izračuna troškova) za zadaće A, B ili C; razred odvjetnika koji se bavio predmetom te, nadalje, godina u kojoj je stekao odvjetničku kvalifikaciju; je li zadatak tog odvjetnika bilo administrativno ili materijalnopravno pitanje; koliko je razborito bilo utrošiti vrijeme na neki zadatak; način na koji su stranke vodile postupak; povrativost troškova ovisno o njihovoj vrsti i osobito bilo koje obvezne tarife odvjetnika za javno pravo. Dodavanje tomu podjele na osnovi toga jesu li se razlozi temeljili na nacionalnim „elementima” ili „elementima” povezanim s Unijom nipošto nije nemoguć zadatak, ali može biti umjetno, a njegovo izvršenje može biti izrazito složeno.

84. Po mojemu mišljenju, odlučujuća je činjenica da takvo odvajanje, čak i ako ga je moguće provesti, uvodi za podnositelje zahtjeva visok stupanj *nepredvidljivosti*. Tu nepredvidljivost dodatno pojačava mogućnost da sudac koji odlučuje u predmetu ima diskreciju u pogledu određivanja elemenata koji će se koristiti za rješavanje predmeta i onih koje je moguće zanemariti.

85. Primjerice, u slučaju „mješovitih zahtjeva” (koji uključuju i navode utemeljene na nacionalnom pravu i navode utemeljene na pravu Unije), mogao bih tvrditi da će predloženi projekt smanjiti vrijednost mog zemljišta *i* da procjena učinaka na okoliš nije pravilno provedena. U svoju obranu, protivna stranka može osporavati moje vlasništvo nad zemljištem, što će vjerojatno biti isključivo pitanje nacionalnog prava. Sudac će se možda usredotočiti (i) na razlog utemeljen isključivo na nacionalnom pravu; (ii) na razlog utemeljen na pravu Unije; (iii) možda će odlučiti da prigovore u vezi s vlasništvom i postupkom procjene treba zasebno razmatrati; (iv) možda će suziti ili odbaciti neke navode ili će (v) zaključiti da pitanje vlasništva jednostavno nije moguće (činjenično ili zbog složenosti) odvojiti od procjene.

33 Međutim, kako je istaknuto u gornjoj točki 34., članku 47. Povelje i načelu djelotvornosti protivni su postupci utemeljeni na pravu Unije koji su „preskupi” u smislu da zbog troškova onemogućuju ili pretjerano otežavaju vođenje postupka.

34 Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

35 Vidjeti presudu od 8. studenoga 2016. u predmetu *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, u kojem se Konvencija primjenjivala na Direktivu o staništima.

36 Vidjeti točke 37. do 39. ovog mišljenja.

37 Uključujući one elemente koji su utvrđeni posredstvom nacionalnih pravila i ostavljajući po strani ponekad složeno pitanje odlučivanja o tome koja bi konkretna nacionalna pravila u tom smislu doista bila relevantna.

86. Sada pretpostavimo da odnosni sudac neće postupiti ni na jedan od načina navedenih u točkama (iii) do (v), što je, naravno, samo po sebi teško predvidjeti, i da će umjesto toga razmotriti moj zahtjev i njegova dva razloga: za jedan od njih se smatra da ima elemente prava Unije (neprovedba procjene učinaka na okoliš), a za drugi se smatra da ima elemente nacionalnog prava (vlasništvo nad zemljištem). Pretpostavimo da će nacionalni sudac odbiti zahtjev utemeljen na „nacionalnom” razlogu jer je sasvim jasan, zato što tužitelj jednostavno nije vlasnik navodno pogođenog zemljišta. Sudac posljedično neće ni razmotriti ijedne druge razloge.

87. Nadalje, u nekim je pravnim sustavima moguće, čak i ako „elemente” utemeljene na pravu Unije tužitelj ne ističe izričito niti ih ijedna stranka u postupku prepoznaje, da sudac koji razmatra predmet, primjerice, smatra da se zapravo ističe pitanje povezano s pravom Unije ili da sâm, po službenoj dužnosti, istakne takvo pitanje.

88. Ti i drugi scenariji ilustriraju razinu nepredvidljivosti koju podjela troškova na predloženi način podrazumijeva³⁸. Zbog tih razloga nije mi jasno na koji bi način takva praksa mogla zadovoljiti zahtjeve predvidljivosti predviđene sudskom praksom Suda³⁹.

89. Kao četvrto, moguće je da će čitav postupak napredovati i da će NEPPC u konačnici pokrenuti tri, četiri ili više zasebnih postupaka pobijanja zasebnih odluka, na neke od kojih će se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjivati, a na neke neće. Da je Irska jasnije provela članak 11. stavak 2., razlozi bi se možda prirodno odvojili u zasebna pravna sredstva, odnosno upravnoopravni, stvarnopravni ili drugi postupak nevezan za pravo okoliša na koje bi se također primjenjivali različiti materijalni i postupovni zahtjevi. To me vodi natrag izvornom problemu koji prožima čitav ovaj predmet: ako čak i sud koji je uputio zahtjev vlastiti sustav smatra nepredvidljivim u tom pogledu, tu činjenicu jednostavno nije moguće upotrijebiti na štetu tužitelja⁴⁰.

90. Zaključno, predloženu podjelu smatram konceptualno neobičnom. Ne samo da bi razmatranje zahtjeva za troškove bilo dodatno otežano nacionalnim sucima, nego bi, prije svega, strankama stvorilo nepredvidljivost, što bi ih možebitno odvratilo od podnošenja ikakvih tužbi za zaštitu okoliša. Postoji izreka (izvorno njemačka, koliko shvaćam) da je „čovjek na sudu i otvorenom moru u rukama boga”⁴¹. Međutim, pretpostavljam da je zadaća Suda, a i bilo kojeg drugog suda, opovrgnuti tu izreku, a ne potvrditi ju.

91. Naposljetku, otvoreno se priznaje da rješenje koje je ovdje predloženo, u skladu s kojim se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na postupak pobijanja kao cjelinu i njegov ishod, a ne samo na pojedine istaknute razloge, može rezultirati preširokom primjenom zaštite utemeljene na pravu Unije na troškove postupaka koji se odnose na pitanja za koja pravo Unije nije, strogo govoreći, relevantno. Međutim, uzimajući sve u obzir, načelno ne vidim koje bi se velike opasnosti javile ako određeni elementi tužbe za zaštitu okoliša „slučajno” ne bi bili preskupi. Međutim, istinske probleme uviđam u suprotnom scenariju, odnosno u zaobilaženju ili slabljenju djelovanja pravila da postupci ne smiju biti preskupi na način opisan u ovom odjeljku, imajući opet na umu cjelokupan kontekst i svrhu tog pravila: pokretanje i vođenje okolišnih sporova moralo bi biti pristupačno i jeftino, u skladu s ciljem širokog pristupa pravosuđu u tom području⁴².

38 Ako se potpuno usredotočimo na objektivno djelovanje takvog sustava i zanemarimo sve hipotetske scenarije u pogledu načina na koji je ista pravila moguće upotrijebiti u slučajevima zle namjere, zaobilaženja ili zlorabe takvih pravila od strane bilo kojeg subjekta u postupku.

39 Vidjeti točke 40. do 48. ovog mišljenja.

40 Vidjeti točke 44. do 48. i 58. do 60. ovog mišljenja.

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

42 Vidjeti točke 37. do 39. ovog mišljenja.

iii) Iznimke od široke primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi

92. Činjenica da su pravilo da postupci ne smiju biti preskupi i njegova primjena široki naravno ne znači da su neograničeni. U kontekstu ovog predmeta istaknuta su dva moguća ograničenja njegove primjene: hipotetska zloraba prednosti tog pravila i njegovo preširoko područje primjene u smislu stranaka protiv kojih bi bilo moguće istaknuti elemente tužbe utemeljene na pravu Unije.

– Potencijalne zlorabe

93. Ministar i državni odvjetnik su u svojim pisanim očitovanjima izrazili zabrinutost da široka primjena, bez razlike ovisno o vrsti razloga, pravila da postupci ne smiju biti preskupi može rezultirati zlorabom. Tužitelj bi tako mogao pobijati odluku isključivo na temelju navodnih povreda nacionalnog prava, ali pritom „ubaciti” (vjerojatno obmanjujući) zahtjev utemeljen na pravu Unije kako bi iskoristio pravilo da postupci ne smiju biti preskupi.

94. U tom bih pogledu prije svega naglasio da se takav scenarij čini hipotetskim jer izgleda da u ovom predmetu nema navoda o takvoj „zlorabi”. Međutim, čak i da se takav scenarij pojavi, svakako bi ga se moglo riješiti, primjerice, primjenom načela prava Unije o zabrani zlorabe prava, koje bi osobito zahtijevalo da se dokaže da zahtjev utemeljen na pravu Unije u stvarnosti nije istaknut kako bi se ostvarilo pravo predviđeno pravom Unije, nego kako bi se umjetno stvorili uvjeti za primjenu pravila da postupci ne smiju biti preskupi.

95. Podredno, kako i šesto pitanje suda koji je uputio zahtjev daje naslutiti, razumno je pretpostaviti da domaća pravila države članice predviđaju mogućnost nacionalnih sudova da prilikom odlučivanja o troškovima uzmu u obzir ponašanje pojedinih stranaka te svrhu s kojom su te stranke sudjelovale u postupku ili način na koji su to činile. Stoga, zlonamjerni, neozbiljni ili obmanjujući elementi tužbe svakako mogu igrati ulogu u cjelokupnoj odluci o troškovima⁴³.

– Podjela „elemenata” s obzirom na status stranaka

96. Na raspravi je istaknuto i da je postupak pobijanja odluka, radnji ili propusta moguće, za potrebe primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi, „podijeliti” i po *tuženicima*, a ne samo s obzirom na pojedine razloge. Stoga, kada postoji više tuženika te je, po definiciji, protiv jednog od njih moguće podnijeti samo zahtjeve utemeljene na nacionalnom pravu, pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ne bi se trebalo primijeniti na nastale troškove u dijelu u kojem je tužba podnesena protiv tog tuženika.

97. Po mojemu mišljenju, ta tvrdnja otvara pitanja o strukturi postupka odlučivanja i povezanog opsega preispitivanja. Koliko shvaćam, u ovom se predmetu određivanje Odbora kao nadležnog tijela moglo pobijati u okviru zasebnog postupka ili se to moglo učiniti, kao što i jest, u okviru zahtjeva za pokretanje sudskog preispitivanja. Ako je to točno, onda su mogle postojati dvije zasebne tužbe, jedna protiv Odbora, a druga protiv ministra i državnog odvjetnika.

⁴³ O čemu će se govoriti i u odjeljku A.5, točkama od 110. do 117., ovog mišljenja.

98. *Da se* potonja temeljila isključivo na nacionalnom pravu, jasno mi je zašto se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ne bi na nju primjenjivalo i zašto bi njegovo isključenje bilo osnovano. Međutim, u predmetu upućenom Sudu to jednostavno nije slučaj. Pred nacionalnim sudom se u ovom predmetu vodi samo jedan postupak pobijanja⁴⁴. U takvim okolnostima, ne vidim nijedan razlog za podjelu postupka pobijanja po tuženicima za potrebe primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi.

99. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev:

Zahtjev da postupak „ne smije biti preskup” iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 primjenjuje se na sve razloge, navode ili argumente utemeljene na materijalnim ili postupovnim povredama te direktive ili drugih instrumenata prava Unije koji su istaknuti u okviru postupka pobijanja odluke, radnje ili propusta koji podliježu odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Kada se u okviru takvog postupka pobijanja iznose razlozi, navodi ili argumenti kojima se ističu povrede i prava Unije i nacionalnog prava, zahtjev da postupak „ne smije biti preskup” iz članka 11. stavka 4. navedene direktive načelno će se primjenjivati na postupak pobijanja kao cjelinu.

4. Treće pitanje

100. Tužba u vezi s kojom se pred sudom koji je uputio zahtjev vodi postupak o troškovima podnesena je prije donošenja konačne odluke u postupku za izdavanje odobrenja za provedbu projekta. Nacionalni sud svojim trećim pitanjem u biti pita obuhvaća li pojam „odluke, radnje ili propusti” iz članka 11. stavka 1. „međukate”, „privremene akte” i „konačne” akte.

101. Članak 11. Direktive zahtijeva od država članica da pruže pristup postupcima preispitivanja. Međutim, izbor načina na koji će se taj rezultat ostvariti uvelike se ostavlja državama članicama.

102. Postupci odlučivanja se u praksi značajno razlikuju⁴⁵ između pojedinih država članica, čak i unutar jedne države članice⁴⁶. I postupci preispitivanja se također uvelike razlikuju⁴⁷.

103. Primjerice, postupke za izdavanje odobrenja za provedbu projekta i procjene učinaka na okoliš moguće je spojiti, što znači da će se donijeti jedna odluka, ili razdvojiti, što znači da će se donijeti dvije ili više zasebnih odluka. Postupovne razlike su moguće u pogledu manjih, jednostavnijih i ograničenih projekata, u suprotnosti s većim i složenijim projektima koji mogu imati značajnije učinke na okoliš⁴⁸.

44 Moglo bi se ponovno podsjetiti da bi tužitelji, da je članak 11. stavak 2. Direktive izričitiye prenesen, tako da se jasno navelo u kojoj je fazi potrebno pokrenuti postupak pobijanja, možda bili obvezni podnijeti zasebne tužbe (primjerice, ranu tužbu protiv ministra (kako bi se spriječila odluka pristranog tijela) i kasniju tužbu protiv same odluke o planiranju – sve bi ovisilo o strukturi postupka odlučivanja i preispitivanja te, ključno, o preciznom prenošenju članka 11. stavka 2. Direktive).

45 Usporediti komparativna izvješća s Dvadesetog kolokvija Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije, u Rüdiger, R., Silbermann, E. I., *Road planning in Europe - A Case Study*, Leipzig, 2006., osobito stranice 23. do 32. općeg izvješća.

46 Primjerice, belgijske pokrajine imaju vlastite propise o planiranju. Za detaljniju analizu belgijskog prava o okolišu vidjeti Delnoy, M., *Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements*, i Macrory, R., i Westaway, N., *Access to Environmental Justice – A United Kingdom Perspective*, u Pallemarts, M. (urednik), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011., str. 341. i sljedeće.

47 Vidjeti sljedeća komparativna izvješća: Rüdiger, R., Silbermann, E. I., *op cit supra*, bilješka 45, str. 34. i 35.; Sažeto izvješće o mjerama država članica Unije koje se odnose na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša, koje je za Glavnu upravu Komisije za okoliš izradilo društvo Milieu Ltd, rujan 2007., str. 4. do 6.; Darpö, J., *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union* (Europska komisija), 2013.10.11/Final, str. 11. i 12. Također vidjeti: Pallemarts, M., (urednik), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011., str. 322., 343. i 349.

48 Također vidjeti presudu od 16. veljače 2012., *Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 38.)*.

104. Razlike u strukturama postupaka odlučivanja i ishodima tada će, naravno, utjecati na mehanizme preispitivanja. Između postupaka preispitivanja postoje i druge temeljne razlike. Primjerice, države članice mogu (ali ne moraju) zahtijevati da se prije podnošenja tužbe nacionalnom sudu prvo pokrene upravni postupak. Institucionalne razlike postoje i u pogledu takvih postupaka (žalba ministru, nadležnom tijelu ili posebnom žalbenom odboru i tako dalje).

105. U Direktivi ne postoji opća obveza pokretanja postupaka pobijanja protiv odluka koje „nisu konačne” kao ni njegova opća zabrana. Ta fleksibilnost sasvim je očekivana s obzirom na potencijalno širok raspon različitih struktura postupaka odlučivanja i preispitivanja koje postoje⁴⁹.

106. Međutim, kako je gore objašnjeno⁵⁰, države članice moraju jasno odrediti *u kojoj je fazi* pobijanje moguće. To samo po sebi znači da se u nacionalnom pravu mora potencijalnim tužiteljima jasno objasniti kada određeni akt predstavlja odluku koju je moguće pobijati i može li i/ili mora podnijeti tužbu protiv odluke ili akta koji „nisu konačni”.

107. U nedostatku Unijinih pravila, detaljna pravila o tome kada je moguće podnijeti zahtjev za pokretanje sudskog preispitivanja moraju se odrediti u nacionalnom pravu, ali mora postojati mogućnost da se sve relevantne odluke, radnje ili propusti pobijaju u bilo kojem trenutku⁵¹.

108. Osim toga, *misao vodilja* ili *lajtmotiv* koji je već utvrđen⁵² prisutan je i u odgovoru na treće pitanje suda koji je uputio zahtjev: činjenica da država članica nije jasno odredila takav trenutak ne može se preokrenuti naglavce i upotrijebiti protiv potencijalnih tužitelja kao sredstvo za isključenje sudskog preispitivanja zbog toga što je postupak preskup ili zbog ozbiljnog rizika da će takav biti.

109. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na treće pitanje suda koji je uputio zahtjev:

Riječi „odluke, radnje ili propusti” iz članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 mogu obuhvaćati upravne odluke donesene tijekom ocjenjivanja zahtjeva za izdavanje odobrenja za provedbu projekta kojima se samima ne odlučuje o zakonskim pravima stranaka neopozivo i konačno.

5. Šesto pitanje

110. Sud koji je uputio zahtjev svojim šestim pitanjem pita mogu li države članice predvidjeti iznimke od pravila da postupci ne smiju biti preskupi, ako one nisu predviđene u Direktivi ili Konvenciji.

111. Koliko shvaćam iz odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, iznimka na koju se aludira odnosi se na neozbiljne ili zlonamjerne tužbe. U tom pogledu nije sasvim jasno zašto je to pitanje relevantno u kontekstu glavnog postupka. Sud koji je uputio zahtjev ne ističe da je zahtjev neozbiljan ili zlonamjeran. On navodi da je tu mogućnost iznijela zainteresirana stranka, društvo EirGrid, u postupku pred nacionalnim sudom. S druge strane, Odbor je na raspravi pred Sudom kao tuženik potvrdio da nije navodio nikakvu zloporabu od strane tužitelja.

112. Međutim, u duhu suradnje koji mora postojati u prethodnim postupcima, ističem sljedeće kako bih eventualno pomogao nacionalnom sudu.

49 U vezi sa sličnim pitanjima u drugom pravnom području – javnoj nabavi vidjeti presudu od 5. travnja 2017., Marina del Mediterráneo i dr. (C-391/15, EU:C:2017:268, t. 26. i 27.).

50 Vidjeti točke 44. do 46. ovog mišljenja.

51 Vidjeti, ponovno po analogiji, presudu od 5. travnja 2017., Marina del Mediterráneo i dr. (C-391/15, EU:C:2017:268, t. 26. do 32.).

52 Vidjeti točke 44. do 48., 58. do 60. i 89. ovog mišljenja.

113. Kako nacionalni sud ističe, ni Direktiva ni Konvencija ne sadrže konkretnu osnovu za iznimku od pravila da postupci ne smiju biti preskupi u slučajevima neozbiljnih ili zlonamjernih tužbi.

114. Međutim, Sud je već potvrdio da pravilo da postupci ne smiju biti preskupi ne zahtijeva od nacionalnih sudova da u potpunosti prestanu primjenjivati nacionalna pravila o troškovima. Osim toga, „neozbiljnu” (te stoga i „zlonamjernu”) narav tužbe moguće je uzeti u obzir prilikom određivanja troškova na koje se primjenjuje pravilo da postupci ne smiju biti preskupi⁵³. Stoga, prilagodba primjene tog pravila kako bi se uzele u obzir tužbe koje predstavljaju zlorabu ili koje su očito neosnovane kao takva ne predstavlja iznimku.

115. Stoga, umjesto da to pravilo uključuje iznimke i nužnost prestanka primjene određenih nacionalnih pravila o troškovima, njegovo djelovanje bih opisao na blaži način: unutar područja primjene pravila da postupci ne smiju biti preskupi, standardna nacionalna pravila o troškovima i dalje su primjenjiva, pri čemu sudac uzima u obzir koliko je (ne)uspješna pojedina stranka bila u svojim zahtjevima i bilo koje druge relevantne elemente postupka predviđene nacionalnim pravom.

116. Iako je u teoriji točno da se čak ni osnovna pravila o pristupu pravosuđu ne mogu primjenjivati u slučajevima zlonamjernih tužbi⁵⁴, što se može odnositi i na pravilo da postupci ne smiju biti preskupi te u praksi može dovesti do „prestanka njegove primjene”, takve su situacije doista iznimne. U skladu s informacijama koje je pružio sud koji je uputio zahtjev, tužbe poput onih u ovom predmetu nisu ni blizu te iznimne kategorije.

117. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na šesto pitanje suda koji je uputio zahtjev:

Direktivi 2011/92 nije protivno da nacionalni sudovi prilikom primjene pravila iz njezina članka 11. stavka 4., koje nalaže da postupci ne smiju biti preskupi, uzmu u obzir neozbiljnu i zlonamjernu narav postupka pobijanja na koji se to pravilo primjenjuje.

6. Sedmo pitanje

118. Sud koji je uputio zahtjev svojim sedmim pitanjem pita je li zahtjev nacionalnog prava o postojanju uzročne veze između navodno protupravne radnje ili odluke i štete za okoliš, kao uvjeta za primjenu nacionalnog zakonodavstva kojim se provodi pravilo da postupci ne smiju biti preskupi, u skladu s Konvencijom.

119. Koliko shvaćam, zahtjev o postojanju uzročne veze nalazi se u nacionalnom zakonodavstvu o troškovima postupaka pobijanja koji načelno *ne spadaju* u područje primjene članka 11. stavka 1. Direktive (članci 3. i 4. Zakona o okolišu iz 2011.). Osim toga, sud koji je uputio zahtjev je zaključio da se te odredbe nacionalnog prava *ne primjenjuju* u ovom predmetu.

120. Posljedično, nije mi baš jasno kako je pitanje nacionalnog suda relevantno u kontekstu ovog predmeta. Stoga sam mišljenja da se za sedmo pitanje suda koji je uputio zahtjev mora smatrati da ne spada u područje primjene prava Unije ili da je isključivo hipotetsko i da se zato mora odbiti kao nedopušteno.

121. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud kao nedopušteno odbije sedmo pitanje suda koji je uputio zahtjev.

⁵³ Kako je navedeno u t. 58., vidjeti presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, t. 42.)

⁵⁴ Presuda od 17. srpnja 1998., ITT Promedia/Komisija (T-111/96, EU:T:1998:183)

B. Relevantnost Arhuške konvencije – četvrto i peto pitanje

122. Sud koji je uputio zahtjev se svojim četvrtim i petim pitanjem raspituje o mogućem utjecaju članka 9. stavka 3. Konvencije na njegovo nacionalno zakonodavstvo, bilo izravnom (izravni učinak te odredbe) bilo neizravnom (preko tumačenja sukladnog toj odredbi).

123. Na raspravi se široko, ali bez pouzdanih zaključaka, raspravljalo o tome primjenjuje li se možda u ovom predmetu, s obzirom na njegovo činjenično stanje i mjerodavno irsko zakonodavstvo, stavak 3., a ne stavak 2. članka 9. Konvencije.

124. Koliko shvaćam, iz *perspektive nacionalnog prava*, odgovor na pitanje koja se od te dvije odredbe Konvencije primjenjuje čini razliku u pogledu toga koja se konkretna nacionalna pravila o troškovima primjenjuju u ovom predmetu. Međutim, nacionalni sud je taj koji mora protumačiti i ocijeniti nacionalno pravo i činjenice, na temelju čega ih se potom klasificira pod relevantnu odredbu Konvencije.

125. Čak i ako pođemo od pretpostavke da se u predmetu pred nacionalnim sudom doista primjenjuje članak 9. stavak 3. Konvencije, odgovori na pitanja suda koji je uputio zahtjev su, iz *perspektive prava Unije*, već pruženi na temelju Direktive, kojom su relevantne odredbe Arhuške konvencije prenesene u pravo Unije. Dodatna primjena članka 9. stavka 3. (bila ona samostalna ili ne) ne bi u tom pogledu puno promijenila, ako bi uopće išta promijenila.

126. Prihvaćam da je moguće naširoko raspravljati o mjeri u kojoj je pravom Unije prenesen članak 9. stavak 3. Konvencije ako uzmemo u obzir da je u Deklaraciji Unije o odobrenju Konvencije navedeno da Unija neće u potpunosti provesti članak 9. stavak 3. Konvencije⁵⁵ i činjenicu da u članku 11. Direktive ne postoji ekvivalentan tekst kojim bi se proveo članak 9. stavak 3.⁵⁶

127. Unatoč tomu, koji god bio ishod te rasprave, na postupak pobijanja se u svakom slučaju, ako spada u područje primjene članka 11. stavka 1. Direktive, primjenjuje pravilo da postupci ne smiju biti preskupi predviđeno člankom 11. stavkom 4. te direktive.

128. Zbog razloga navedenih u odgovoru na drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev, ne smatram da je postupak pobijanja moguće podijeliti na različite elemente na predloženi način. Postupak pobijanja ili spada pod članak 11. stavak 1. Direktive te se pravilo da postupci ne smiju biti preskupi na njega primjenjuje *u cijelosti*, ili ne. U zahtjevu za prethodnu odluku upućenom u glavnom postupku sve upućuje na to da predmetni postupak pobijanja spada pod tu odredbu.

129. Posljedično, na četvrto i peto pitanje suda koji je uputio zahtjev nije potrebno odgovoriti.

⁵⁵ Zbirka ugovora Ujedinjenih naroda, Deklaracije i zadržke Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša – deklaracije Europske unije nakon odobrenja (dostupno na https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ Što potom može bitno otvara dodatna pitanja, koja su zanimljiva, ali također izvan okvira ovog predmeta: ako bi se doista podnijela tužba koja spada pod članak 9. stavak 3. Konvencije i izvan onoga što je Unija mogla usvajanjem Direktive prenijeti u svoj pravni poredak, tada potencijalna primjenjivost Konvencije u pogledu pitanja povezanih s irskim pravnim poretkom ne bi bila uređena pravom Unije, nego irskim ustavnim pravilima o pravnim učincima međunarodnih ugovora u tom pravnom poretku. Ako bi to bio slučaj, Sud ni u kojem slučaju ne bi nadležan odgovoriti na dva upućena pitanja.

V. Zaključak

130. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja High Courta (Visoki sud, Irska):

1. Ako u kontekstu nacionalnog pravnog sustava zakonodavno tijelo nije izričito i konačno odredilo fazu postupka u kojoj odluka može biti pobijana i ako o tome treba odlučivati sud povodom svakog pojedinog zahtjeva s obzirom na okolnosti slučaja i u skladu s pravilima običajnog prava, pravo na postupak koji „ne smije biti preskup” predviđeno člankom 11. stavkom 4. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš primjenjuje se na postupak pred nacionalnim sudom u kojem se odlučuje o tome je li konkretan zahtjev u pitanju podnesen u odgovarajućoj fazi postupka.
2. Zahtjev da postupak „ne smije biti preskup” iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 primjenjuje se na sve razloge, navode ili argumente utemeljene na materijalnim ili postupovnim povredama te direktive ili drugih instrumenata prava Unije koji su istaknuti u okviru postupka pobijanja odluke, radnje ili propusta koji podliježu odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Kada se u okviru takvog postupka pobijanja iznose razlozi, navodi ili argumenti kojima se ističu povrede i prava Unije i nacionalnog prava, zahtjev da postupak „ne smije biti preskup” iz članka 11. stavka 4. navedene direktive načelno će se primjenjivati na postupak pobijanja kao cjelinu.
3. Riječi „odluke, radnje ili propusti” iz članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 mogu obuhvaćati upravne odluke donesene tijekom ocjenjivanja zahtjeva za izdavanje odobrenja za provedbu projekta kojima se samima ne odlučuje o zakonskim pravima stranaka neopozivo i konačno.
4. S obzirom na odgovore na prvo i drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev, na četvrto pitanje nije potrebno odgovoriti.
5. S obzirom na odgovore na prvo i drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev, na peto pitanje nije potrebno odgovoriti.
6. Direktivi 2011/92 nije protivno da nacionalni sudovi prilikom primjene pravila iz njezina članka 11. stavka 4., koje nalaže da postupci ne smiju biti preskupi, uzmu u obzir neozbiljnu i zlonamjernu narav postupka pobijanja na koji se to pravilo primjenjuje.
7. Sedmo pitanje suda koji je uputio zahtjev nije dopušteno.