



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

15. ožujka 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Procjena učinaka određenih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Pravo članova zainteresirane javnosti na pokretanje postupka preispitivanja – Preuranjeno pokretanje postupka preispitivanja – Zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi i pojam odluka, radnji ili propusta koji podliježu odredbama direktive o sudjelovanje javnosti – Primjenjivost Arhuške konvencije”

U predmetu C-470/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), odlukom od 29. srpnja 2016., koju je Sud zaprimio 22. kolovoza 2016., u postupku

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

protiv

An Bord Pleanála,

The Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ireland,

The Attorney General,

uz sudjelovanje:

EirGrid plc

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (izvjestitelj), A. Arabadžiev i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 29. lipnja 2017.,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za North East Pylon Pressure Campaign Ltd i M. Sheehy, D. Courtney i B. Sawey, *solicitors*, M. O'Donnell, *barrister*, C. Hughes, *barrister*, E. Keane, *SC*, i C. Bradley, *SC*,
- za An Bord Pleanála, A. Doyle, *solicitor*, B. Foley, *barrister*, i N. Butler, *SC*,
- za Attorney General i Minister for Communications, Climate Action and Environment (prije ministar za komunikacije, energiju i prirodne resurse), E. Creedon i E. McKenna, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. McDowella, *barrister*,
- za Irsku, R. Mulcahy, *SC*, i G. Gilmore, *barrister*,
- za EirGrid plc, D. Nagle, *solicitor*, S. Dodd, *barrister*, M. Cush, *SC*, i E. Cassidy, *solicitor*,
- za Europsku komisiju, C. Zadra, G. Gattinara i J. Tomkin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 19. listopada 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje, s jedne strane, članka 11. Direktive 2011/92/EU 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.) i, s druge strane, Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između North East Pylon Pressure Campaign Limited i M. Sheehy, s jedne strane, i An Bord Pleanála, Minister for Communications, Energy and Natural Resources (ministar za komunikacije, energiju i prirodne resurse, Irska, u daljnjem tekstu: ministar), Irske i Attorney General, s druge strane, u vezi s određivanjem troškova povezanih s odbijanjem zahtjeva za odobrenje za pokretanje sudskog postupka preispitivanja koji se odnosi na postupak prethodnog odobrenja za izgradnju elektroenergetske mreže.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

- 3 Članak 1. Aarhuške konvencije, naslovljen „Cilj”, predviđa:

„Radi doprinosa zaštiti prava svake osobe sadašnjega i budućih naraštaja na život u okolišu pogodnom za njegovo ili njezino zdravlje i dobrobit, svaka će stranka jamčiti pravo pristupa informacijama, sudjelovanja javnosti u odlučivanju o okolišu i pristupa pravosuđu u pitanjima okoliša sukladno odredbama ove Konvencije.”

- 4 Članak 3. te konvencije, naslovljen „Opće odredbe“, u stavku 8. propisuje:

„Svaka stranka dužna je osigurati da osobe koje ostvaruju svoja prava sukladno odredbama ove Konvencije ne budu ni na koji način kažnjene, gonjene ili uznemiravane zbog svoje djelatnosti. Ova odredba ne utječe na ovlasti domaćih sudova u svezi određivanjem razumnih troškova sudskih postupaka.”

- 5 Što se tiče prava javnosti na sudjelovanje u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša, članak 6. navedene konvencije detaljno određuje pravila za djelatnosti navedene u njezinu Prilogu I., dok se njezini članci 7. i 8. konkretnije odnose, kao prvo, na planove, programe i politike u vezi s okolišem i, kao drugo, na izradu provedbenih propisa i/ili općeprimjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata.
- 6 U skladu s člankom 9. iste konvencije, naslovljenim „Pristup pravosuđu“:

„[...]

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 stavicima 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 koj[a] su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

4. Pored stavka 1. i bez utjecaja na njega, postupci navedeni u stavicima 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. [...]

Pravo Unije

- 7 Članak 11. Direktive 2011/92 određuje:

„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 [obuhvaćenih] 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.

[...]”

- 8 Članak 1. Uredbe (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013. o smjernicama za transeuropsku energetska 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.) utvrđuje „smjernice za pravovremeni razvoj i interoperabilnost prioritarnih koridora i područja transeuropske energetske infrastrukture”
- 9 Članak 8. te uredbe, naslovljen „Organizacija postupka izdavanja dozvola”, propisuje da svaka država članica „određuje jedno nacionalno nadležno tijelo koje je odgovorno za olakšavanje i koordinaciju postupka izdavanja dozvola za projekte od zajedničkog interesa”.

Irsko pravo

- 10 Iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se zahtjev da „postupci ne smiju biti preskupi”, predviđen u članku 11. Direktive 2011/92, nalazi u članku 50.b Planning and Development Acta, 2000 (Zakon o prostornom planiranju i izgradnji iz 2000.), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2000.), koji određuje:

1. Ovaj članak primjenjuje se na sljedeće postupke:

- (a) postupci sudskog nadzora pred [High Courtom (Visoki sud, Irska)] ili postupci pred tim sudom povodom zahtjeva za odobrenje za pokretanje sudskog nadzora:
- i. svake odluke ili navodne odluke koja je donesena ili navodno donesena,
 - ii. svake radnje koja je poduzeta ili navodno poduzeta, ili
 - iii. svakog propusta da se poduzme radnja, na temelju državnog propisa kojim se provodi:

[među ostalim] odredba Direktive [2011/92] [...] na koju se primjenjuje članak 10.a [...]

- 11 Članak 50.b stavak 3. tog zakona određuje:

„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;

(c) zato što stranka nije poštovala sud.”

12 U skladu s člankom 50.b stavkom 4. spomenutog zakona:

„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.”

13 Članak 3. Environment (Miscellaneous Provisions) Acta 2011 (Zakon o okolišu (razne odredbe) iz 2011., u daljnjem tekstu: Zakon iz 2011.) propisuje:

„[...]

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.

[...]”

14 Članak 4. stavak 1. Zakona iz 2011. određuje:

„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.

[...]”

15 Članak 8. Zakona iz 2011. propisuje da sud mora voditi računa o Arhuškoj konvenciji, ako je potrebno po službenoj dužnosti.

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Društvo EirGrid plc, koje je javni operator prijenosnog sustava električne energije, 2015. zatražilo je odobrenja za instalaciju oko 300 piona nosača visokonaponskih kablova dužine 138 km radi povezivanja mreža Irske i Sjeverne Irske te osiguravanja pouzdanosti opskrbljivanja električnom energijom otoka.

- 17 Taj projekt, koji se ubraja u „projekte od zajedničkog interesa” koje Komisija određuje na temelju Uredbe br. 347/2013, osporava skupina za pritisak koja okuplja velik broj potencijalno zahvaćenih vlasnika zemljišta i stanovnika pod nazivom North East Pylon Pressure Campaign (u daljnjem tekstu: NEPP). Nacionalno tijelo koje je na temelju članka 8. te uredbe određeno kao odgovorno za olakšavanje i koordinaciju postupka za izdavanje dozvola za taj projekt međupovezivanja je An Bord Pleanála, irsko žalbeno tijelo u pitanjima prostornog planiranja.
- 18 An Bord Pleanála također je zadužen za izdavanje odobrenja za provedbu spomenutog projekta. Nakon službenog zahtjeva za odobrenje provedbe projekta i podnošenja procjene učinaka na okoliš, to tijelo je sazvalo raspravu za 7. ožujka 2016.
- 19 Dana 4. ožujka 2016. NEPP i M. Sheehy pokušali su osporiti postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekta, osobito nastojanjem da spriječe održavanje rasprave. U tu svrhu podnijeli su zahtjev za odobrenje za pokretanje postupka sudskog nadzora, zajedno sa zahtjevom za izdavanje privremenog sudskog naloga.
- 20 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je taj zahtjev uključivao petnaestak točaka, u prilog kojima je bilo istaknuto četrdesetak razloga koji su se temeljili, među ostalim, na tome da je društvo EirGrid izmijenilo informacije koje su se prvotno nalazile u izvješću o procjeni učinaka na okoliš koje je moralo izraditi u skladu s Direktivom 2011/92, na nedostacima povezanima s izjavama o utjecaju na okoliš i izvješću o procjeni utjecaja na mrežu Natura 2000, na nezakonitosti dijelova postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta, neusklađenosti zahtjeva za odobrenje društva EirGrid s nacionalnim pravom, povredi zahtjeva pravičnog suđenja pri organizaciji rasprave od strane An Borda Pleanála, i njegove objektivne pristranosti, s obzirom na to da ga je kao odgovorno tijelo odredio ministar.
- 21 Budući da je zahtjev za izdavanje privremenog sudskog naloga odbijen, rasprava pred An Bord Pleanála održana je na predviđeni datum.
- 22 Postupak odobrenja je nastavljen i sud pred kojim se on vodi dopustio je tužiteljima da dodaju ministra, koji je odredio An Bord Pleanála kao odgovorno tijelo, i Attorney Generala među tuženike, kao i da dopune svoje osporovanje određivanja An Borda Pleanála kao odgovornog tijela. Društvo EirGrid je interveniralo u postupak.
- 23 Dana 12. svibnja 2016., nakon četiri dana rasprave, sud koji je uputio zahtjev odbio je dodijeliti odobrenje za pokretanje postupka na temelju toga da se čini da se u skladu s irskim pravom zahtijeva da An Bord Pleanála prvo donese konačnu odluku prije nego što se pokrene postupak osporavanja i da je zato postupak preispitivanja za čije se pokretanje traži odobrenje preuranjen.
- 24 U postupku koji je doveo do predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku, stranke se spore oko tereta snošenja troškova povezanih s postupkom za odobrenje za pokretanje postupka sudskog preispitivanja, čiji iznos prelazi 500 000 eura.
- 25 U tom postupku je među ostalim iznesena tvrdnja da se NEPP i M. Sheehy ne mogu pozivati na članak 11. Direktive 2011/92 s obzirom na to da se zahtjev za odobrenje za pokretanje postupka ne ograničava na isticanje nepravilnosti u postupku procjene učinaka na okoliš kao takvom.
- 26 Sud koji je uputio zahtjev stoga postavlja pitanje usklađenosti irskog prava s odredbama Direktive 2011/92 i Arhuške konvencije kojima se utvrđuje zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi.
- 27 Taj sud u tom pogledu navodi da Irska nije usvojila odredbu kojom se prenosi članak 11. stavak 2. Direktive 2011/92. U skladu s tim, s obzirom na to da nije određena faza u kojoj se može pokrenuti postupak preispitivanja predviđen tom direktivom, irski sudovi moraju u svakom slučaju zasebno

ocijeniti je li pravno sredstvo koje razmatraju podneseno u odgovarajućoj fazi, ili je pak preuranjeno ili zakašnjelo. Isti sud navodi, osim toga, da je Zakon iz 2011. restriktivniji od Arhuške konvencije s obzirom na to da svoju primjenjivost u vezi s troškovima uvjetuje postojanjem veze između nezakonitosti na koju se poziva i štete za okoliš.

28 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „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 *common lawa*, 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 predmetni zahtjev podnesen u odgovarajućoj fazi?
2. 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 (s obzirom na nacionalno pravo ili pravo Unije) odluke, radnje ili propusta koji podliježu odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti ili samo na one elemente u takvom postupku preispitivanja koji se tiču prava Unije (ili, konkretnije, samo na elemente postupka preispitivanja koji se tiču odredbi navedene direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti)?
3. Obuhvaća li izraz ‚odluke, radnje ili propusti’ iz članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 upravne odluke donesene u okviru ocjenjivanja zahtjeva za izdavanje odobrenja za provedbu projekta, bez obzira na to odlučuje li se takvim upravnim odlukama neopozivo i konačno o zakonskim pravima stranaka?
4. Treba li nacionalni sud, kako bi osigurao djelotvornu sudsku zaštitu u područjima obuhvaćenima pravom Unije o okolišu, tumačiti svoje nacionalno pravo na način koji je, što je više moguće, usklađen s ciljevima koji su propisani u članku 9. stavku 3. [Arhuške konvencije]:
 - (a) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta od zajedničkog interesa, određenog u skladu s Uredbom (EU) [br. 347/2013], i/ili
 - (b) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta koji 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 [(SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 2.)]?
5. U slučaju pozitivnog odgovora na četvrto pitanje, pod (a) i/ili (b), sprječava li uvjet da tužitelji moraju ‚udovoljavati mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom’ izravni učinak Arhuške konvencije, u okolnostima kada su tužitelji udovoljili svim mjerilima domaćeg zakonodavstva za podnošenje zahtjeva i/ili su očito ovlašteni podnijeti zahtjev:
 - (a) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta od zajedničkog interesa, određenog u skladu s Uredbom [br. 347/2013] i/ili
 - (b) u postupku pobijanja valjanosti postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta koji utječe na europsko područje, određeno u skladu s Direktivom [92/43]?
6. 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 Arhuškom konvencijom?
7. Konkretnije, 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. [Arhuške konvencije] radi osiguranja da postupci koji se odnose na okoliš ne budu preskupi, u skladu s Konvencijom?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i treće pitanje

- 29 Svojim prvim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 11. stavak 4. Direktive 2011/92 tumačiti na način da se zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na postupak pred sudom države članice, poput onog u glavnom postupku, u okviru kojega se određuje može li se odobriti pokretanje postupka preispitivanja tijekom postupka odobrenja za provedbu projekta, uzimajući u obzir da ta država članica nije utvrdila u kojoj fazi se može pokrenuti postupak preispitivanja.
- 30 Kao što je to Sud već presudio, zahtjev iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 odnosi se na sve financijske troškove sudjelovanja u sudskom postupku. Stoga se pitanje jesu li troškovi preskupi mora ocijeniti sveobuhvatno, uzimajući u obzir sve troškove koje su nastali dotičnoj stranci (vidjeti u tom smislu presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, t. 27. i 28.).
- 31 Iz toga slijedi da kada nacionalno propisuje da se mora zatražiti odobrenje za pokretanje postupka preispitivanja obuhvaćenog zahtjevom iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92, troškovi povezani s postupkom za dobivanje tog odobrenja također moraju biti obuhvaćeni.
- 32 To je *a fortiori* slučaj kada je, kao u glavnom postupku, cilj takvog postupka ocijeniti je li postupak preispitivanja pokrenut u odgovarajućoj fazi s obzirom na to da primjenjivim nacionalnim zakonodavstvom nije određena faza u kojoj se on može pokrenuti, kao što se zahtijeva člankom 11. stavkom 2. Direktive 2011/92.
- 33 U tom je pogledu nevažna okolnost da je zahtjev za odobrenje za pokretanje postupka sudskog preispitivanja podnesen tijekom postupka koji može dovesti do izdavanja odobrenja za provedbu projekta, a ne protiv konačne odluke o okončanju tog postupka. Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 101. do 108. svojeg mišljenja, Direktiva 2011/92 ne zahtijeva ni ne zabranjuje da se postupci preispitivanja obuhvaćeni jamstvom da postupci ne smiju biti preskupi pokreću protiv konačnih odluka kojima se okončava postupak izdavanja odobrenja, uzimajući u obzir veliku raznolikost postupaka donošenja odluka u području okoliša, nego samo propisuje obvezu za države članice da odrede fazu u kojoj se može pokrenuti postupak preispitivanja.
- 34 Na prvo i treće pitanje stoga valja odgovoriti da članak 11. stavak 4. Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da se zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na postupak pred sudom države članice, poput onog u glavnom postupku, u okviru kojeg se utvrđuje može li se odobriti pokretanje postupka preispitivanja tijekom postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta, i to tim više ako država članica nije odredila u kojoj fazi se može pokrenuti postupak preispitivanja.

Drugo pitanje

- 35 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita primjenjuje li se, kada osoba koja je pokrenula postupak preispitivanja ističe razloge koji se temelje na povredi pravila o sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša i razloge koji se temelje na povredi drugih pravila, zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 na troškove povezane s cjelokupnim postupkom preispitivanja, ili samo na troškove povezane s onim dijelom postupka preispitivanja koji se odnosi na pravila o sudjelovanju javnosti.

- 36 U tom pogledu valja istaknuti da iz samog teksta članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92 proizlazi da su postupci preispitivanja koji su obuhvaćeni zahtjevom da postupci ne smiju biti preskupi oni koji su pokrenuti protiv odluka, radnji ili propusta „[obuhvaćenih] odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti”. Doslovno tumačenje te odredbe dakle upućuje na to da je njezino područje primjene ograničeno na troškove povezane samo s elementima spora koji se odnose na pravo javnosti na sudjelovanje u postupku odlučivanja sukladno detaljnim pravilima koja su u tom području utvrđena direktivom.
- 37 Taj pristup potvrđuje kontekstualno tumačenje članka 11. stavka 1. Direktive 2011/92.
- 38 Naime, ta direktiva sadržava ne samo pravila o informiranju, sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja i pristupu pravosuđu, nego i, šire, pravila o usklađivanju u području procjene učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš.
- 39 Tako treba smatrati da je zakonodavac Unije, time što je u članku 11. stavku 1. Direktive 2011/92 izričito uputio samo na njezine odredbe o sudjelovanju javnosti, namjeravao isključiti iz jamstva da postupci preispitivanja ne smiju biti preskupi one postupke preispitivanja koji se odnose na svako drugo pravilo iz te direktive i, *a fortiori*, na svako drugo zakonodavstvo, bilo Unijino ili ono država članica.
- 40 Takvo tumačenje također ne osporava cilj Direktive 2011/92, koji se osobito sastoji, kao što to proizlazi iz njezinih uvodnih izjava 19. do 21., od prenošenja odredbi članka 9. stavaka 2. i 4. Arhuške konvencije u sekundarno pravo.
- 41 Naime, same te odredbe u svrhu definiranja opsega postupaka preispitivanja koji ne smiju biti preskupi upućuju na one koji su usmjereni protiv odluka, radnji ili propusta „[koji podliježu odredbama] iz članka 6.” te konvencije, odnosno određenih pravila koja uređuju sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša, ne dovodeći u pitanje mogućnost nacionalnog prava da to drukčije uredi na način da proširi to jamstvo na druge relevantne odredbe spomenute konvencije.
- 42 Tako, s obzirom na to da je zakonodavac Unije samo namjeravao prenijeti u pravo Unije zahtjev da određeni postupci preispitivanja ne smiju biti preskupi, kako je utvrđen člankom 9. stavcima 2. i 4. Arhuške konvencije, svako tumačenje tog zahtjeva, u smislu Direktive 2011/92, kojim bi se proširila njegova primjena izvan postupaka preispitivanja odluka, radnji ili propusta koji se odnose na postupak sudjelovanja javnosti utvrđen tom direktivom premašilo bi njegovu namjeru.
- 43 Kada, kao što je to slučaj sa zahtjevom za odobrenje koji je doveo do postupka odlučivanja o troškovima iz glavnog postupka, postupak preispitivanja pokrenut protiv postupka obuhvaćenog Direktivom 2011/92 uključuje pravna pitanja koja se odnose na pravila o sudjelovanju javnosti i argumente drukčije naravi, na nacionalnom sudu je da *ex aequo et bono* i u skladu s nacionalnim postupovnim pravilima napravi razliku između troškova koji se odnose na svaku od dviju vrsta argumenata kako bi osigurao da se zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi primijeni na onaj dio postupka preispitivanja koji se odnosi na pravila o sudjelovanju javnosti.
- 44 Iz prethodno navedenoga proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da kada osoba koja je pokrenula postupak preispitivanja istodobno istakne razloge koji se temelje na povredi pravila o sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša i razloge koji se temelje na povredi drugih pravila, zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 primjenjuje se samo na troškove povezane s onim dijelom postupka preispitivanja koji se odnosi na povrede pravila o sudjelovanju javnosti.

Četvrto i peto pitanje

- 45 Svojim četvrtim i petim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li i u kojoj mjeri članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije tumačiti na način da se zahtjev, da u svrhu osiguranja djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom okoliša Unije određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi, primjenjuje na elemente spora koji ne bi bili obuhvaćeni tim zahtjevom, kako je protumačen, na temelju Direktive 2011/92, u odgovoru na drugo pitanje i, u slučaju pozitivnog odgovora, koje zaključke treba iz toga izvesti nacionalni sud u sporu poput onog u glavnom postupku.
- 46 Valja podsjetiti da je Sud nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču tumačenja Arhuške konvencije, koju je potpisala Zajednica i koja je zatim odobrena Odlukom 2005/370, a čije su odredbe stoga sastavni dio pravnog poretka Unije (presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 30.).
- 47 Dok stavak 2. članka 9. te konvencije utvrđuje pravo na postupak preispitivanja s ciljem da se osigura poštovanje prava javnosti na sudjelovanje u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša, stavak 3. tog članka odnosi se, šire, na pravo zainteresirane javnosti na osporavanje činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koja su u suprotnosti s odredbama nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na okoliš.
- 48 Stavak 4. spomenutog članka, kojim se preciziraju obilježja koja moraju imati ti postupci, a osobito ono da ne smiju biti preskupi, izričito se primjenjuje kako na postupke navedene u stavku 3. tako i na one navedene, među ostalim, u stavku 2.
- 49 Slijedom toga, treba smatrati da se zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi predviđen Arhuškom konvencijom primjenjuje na postupak poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da se u njemu osporava, na temelju nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na okoliš, postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekta.
- 50 Osim toga, kao što je to Sud u više navrata presudio, kada se odredba prava Unije može primijeniti i na situacije obuhvaćene nacionalnim pravom i na situacije obuhvaćene pravom Unije, postoji određeni interes da se, radi izbjegavanja budućih razlika u tumačenju, ta odredba tumači ujednačeno, bez obzira na okolnosti u kojima je treba primijeniti (presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 42. i navedena sudska praksa).
- 51 Iz toga slijedi da se tumačenje dano u okviru odgovora na prvo pitanje, u vezi s primjenjivosti zahtjeva da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi na postupak pred nacionalnim sudom u kojem se utvrđuje može li se odobriti pokretanje postupka preispitivanja, može primijeniti na članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije.
- 52 Što se tiče zaključaka koje nacionalni sud mora izvesti iz tog utvrđenja u sporu poput onog u glavnom postupku, treba podsjetiti da ni stavak 3. ni stavak 4. članka 9. Arhuške konvencije ne sadržavaju bezuvjetnu i dovoljno preciznu obvezu kojom se može izravno uređivati pravni položaj pojedinaca (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 45., i od 28. srpnja 2016., *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i dr., C-543/14, EU:C:2016:605, t. 50.).
- 53 Međutim, treba napomenuti da te odredbe, iako nemaju izravan učinak, imaju za cilj omogućiti djelotvornu zaštitu okoliša.

- 54 U nedostatku propisa Unije o postupovnim pravilima koja uređuju pravna sredstva za zaštitu prava koje pojedinci imaju na temelju prava Unije, ta pravila moraju se utvrditi u unutarnjem pravnom sustavu svake države članice, pri čemu potonje moraju osigurati djelotvornu zaštitu tih prava u svakom pojedinom slučaju (vidjeti osobito, po analogiji, presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 47.).
- 55 Na toj osnovi, kao što proizlazi iz ustaljene sudske prakse, postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva u nacionalnom pravu (načelo ekvivalentnosti) niti u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti osobito presudu od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 46.).
- 56 Odredbe članka 9. stavka 3. i 4. Arhuške konvencije stoga se ne mogu, a da se pritom ne ugrozi djelotvorna zaštita prava Unije o okolišu, u ovom slučaju Direktive 2011/92 i Uredbe br. 347/2013, tumačiti na način da se u praksi onemogućiti ili pretjerano oteža korištenje pravima koja priznaje pravo Unije (vidjeti analogijom presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, t. 49.).
- 57 Slijedom toga, kada je riječ o primjeni nacionalnog prava okoliša, osobito u okviru provedbe projekta od zajedničkog interesa, u smislu Uredbe br. 347/2013, nacionalni sud mora nacionalno postupovno pravo tumačiti što je više moguće u skladu s ciljevima utvrđenima u članku 9. stavcima 3. i 4. Arhuške konvencije, na način da troškovi sudskih postupaka ne budu preskupi.
- 58 Iz prethodno navedenog proizlazi da na četvrto i peto pitanje valja odgovoriti da članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije treba tumačiti na način da se, u svrhu osiguravanja djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom okoliša Unije, zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na onaj dio postupka preispitivanja koji ne bi bio obuhvaćen tim zahtjevom, kako je protumačen, na temelju Direktive 2011/92, u odgovoru na drugo pitanje, u mjeri u kojoj tužitelj u tom postupku nastoji osigurati poštovanje nacionalnog prava okoliša. Te odredbe nemaju izravan učinak, ali nacionalni sud mora nacionalno postupovno pravo tumačiti što je više moguće u skladu s njima.

Šesto i sedmo pitanje

- 59 Šestim i sedmim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li država članica odstupiti od zahtjeva da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi, koji je utvrđen Arhuškom konvencijom i Direktivom 2011/92, kada se pravno sredstvo smatra neozbiljnim ili zlonamjernim, ili u nedostatku veze između navodne povrede nacionalnog prava okoliša i štete za okoliš.
- 60 S tim u vezi treba podsjetiti da zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi predviđen u članku 11. stavku 4. Direktive 2011/92 i članku 9. stavku 4. Arhuške konvencije ni na koji način ne zabranjuje nacionalnim sudovima da tužitelju nalože snošenje troškova. To izričito proizlazi iz Arhuške konvencije s kojom zakonodavstvo Unije mora biti odgovarajuće usklađeno, s obzirom na to da je u članku 3. stavku 8. te konvencije navedeno da se ne utječe na ovlast nacionalnih sudova u vezi s određivanjem razumnih troškova sudskih postupaka (vidjeti analogijom presudu od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, t. 25. i 26.).
- 61 Nacionalni sud dakle može uzeti u obzir čimbenike kao što su, osobito, razumna vjerojatnost uspjeha pravnog sredstva ili njegova neozbiljnost ili zlonamjernost, pod uvjetom da iznos troškova čije se snošenje nalaže njegovu podnositelju nije nerazumno visok.

- 62 Što se tiče pitanja može li se nacionalnim zakonodavstvom kojim se prenosi Arhuška konvencija u području troškova postupka, poput Zakona iz 2011., uvjetovati primjena zahtjeva da trošak određenih sudskih postupaka ne smije biti preskup postojanjem dovoljne veze između istaknute nezakonitosti s obzirom na nacionalno pravo okoliša i štete prouzročene okolišu, valja uputiti na sam tekst spomenute konvencije.
- 63 Naime, taj zahtjev se primjenjuje, u skladu sa zajedničkom primjenom stavaka 3. i 4. članka 9. te konvencije, na postupke kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti „koj[a] su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš”.
- 64 Tako su ugovorne stranke spomenute konvencije nedvosmisleno namjeravale primijeniti zaštitu od preskupih postupaka na pravna sredstva s ciljem osiguravanja poštovanja prava okoliša *in abstracto*, bez uvjetovanja te zaštite dokazivanjem ikakve veze sa štetom za okoliš, postojeće ili *a fortiori* potencijalne.
- 65 Na šesto i sedmo pitanje stoga valja odgovoriti da država članica ne može odstupiti od zahtjeva da troškovi određenih postupaka ne smiju biti preskupi, utvrđenog u članku 9. stavku 4. Arhuške konvencije i članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92, kada se pravno sredstvo smatra neozbiljnim ili zlonamjernim, ili u nedostatku veze između navodne povrede nacionalnog prava okoliša i štete za okoliš.

Troškovi

- 66 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 navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 11. stavak 4. Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš treba tumačiti na način da se zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na postupak pred sudom države članice, poput onog u glavnom postupku, u okviru kojeg se utvrđuje može li se odobriti pokretanje postupka preispitivanja tijekom postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta, i to tim više ako država članica nije odredila u kojoj fazi se može pokrenuti postupak preispitivanja.**
- 2. Kada osoba koja je pokrenula postupak preispitivanja istodobno istakne razloge koji se temelje na povredi pravila o sudjelovanju javnosti u postupku odlučivanja o pitanjima okoliša i razloge koji se temelje na povredi drugih pravila, zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 primjenjuje se samo na troškove povezane s onim dijelom postupka preispitivanja koji se odnosi na povrede pravila o sudjelovanju javnosti.**
- 3. Članak 9. stavke 3. i 4. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrene u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005., treba tumačiti na način da se, u svrhu osiguravanja djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom okoliša Unije, zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje na onaj dio postupka preispitivanja koji ne bi bio obuhvaćen tim zahtjevom, kako je protumačen, na temelju Direktive 2011/92, u odgovoru iz točke 2. ove**

izreke, u mjeri u kojoj tužitelj u tom postupku nastoji osigurati poštovanje nacionalnog prava okoliša. Te odredbe nemaju izravan učinak, ali nacionalni sud mora nacionalno postupovno pravo tumačiti što je više moguće u skladu s njima.

- 4. Država članica ne može odstupiti od zahtjeva da troškovi određenih postupaka ne smiju biti preskupi, utvrđenog u članku 9. stavku 4. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša i članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92, kada se pravno sredstvo smatra neozbiljnim ili zlonamjernim, ili u nedostatku veze između navodne povrede nacionalnog prava okoliša i štete za okoliš.**

Potpisi