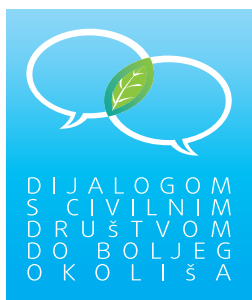
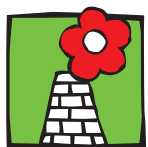




PROCIJENA UTJECAJA NA OKOLIŠ
Kako zastupati
zaštitu okoliša na sudu



Projekt financira
Europska unija



zelena istra

Projekt provodi
Zelena Istra





Procjena utjecaja na
okoliš: kako zastupati
zaštitu okoliša na sudu



IZDAVAČ

Udruga Zelena Istra

Gajeva 3, 52100 Pula, Hrvatska

Tel. i faks +385 (0)52 506 065

udruga-zelena-istra@pu.t-com.hr

www.zelena-istra.hr

GLAVNA I ODGOVORNA UREDNICA

Dušica Radojčić

AUTORI TEKSTOVA

Enes Ćerimagić, Tamara Ćapeta, Lana Ofak

LEKTURA I KOREKTURA

Anka Munić

TISAK

Tiskara Zelina, Sv. Ivan Zelina

NAKLADA

1.000 primjeraka

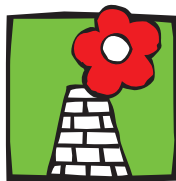
Objavljeno u lipnju 2014.



Tisak ove publikacije finansijski su podržali Europska unija i Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske u okviru projekta "Dijalogom s civilnim društvom do boljeg okoliša" (Civil Dialogue for a Better Environment). Njen sadržaj ne odražava nužno stajališta Europske unije ni Ureda za udruge Vlade RH i ne može se smatrati njihovim službenim stavom. Za sadržaj je odgovoran isključivo izdavač.

Web stranica projekta: <http://aarhus.zelena-istra>.

Nositelj projekta



zelena istra

Partneri projekta



Nobilis
zaštitarsko-ekološka organizacija

CIP ZAPIS – ISBN BROJ

SADRŽAJ

UVOD	4
RAZVOJ PRAVA OKOLIŠA NA PRIMJERU AARHUŠKE KONVENCIJE	5
ULOGA UPRAVNOG PRAVA U ZAŠTITI OKOLIŠA	6
UPRAVNI POSTUPAK	7
POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI: PROCJENA UTJECAJA ZAHVATA NA OKOLIŠ (PUO)	7
UTJECAJ KOJIH ZAHVATA SE PROCJENJUJE?	9
ŠTO SE PROCJENJUJE?	9
NA KOJI NAČIN SE PROCJENJUJU UTJECAJI NA OKOLIŠ?	9
PRAVNI LIJEKOVI	11
UPRAVNI SPOR	13
TIJEK UPRAVNOG SPORA	13
TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA	15
> ZA ONE KOJI ŽELE ZNATI VIŠE	
PRAKSA ODBORA ZA PRIDRŽAVANJE I PRAĆENJE PROVEDBE AARHUŠKE KONVENCIJE	16
ZAKLJUČCI ODBORA RELEVANTNI ZA HRVATSKU PRAKSU	17
PREGLED VAŽNIJE PRAKSE SUDA EU	24
PRAVO PRISTUPA SUDU PO AARHUŠKOJ KONVENCIJI KROZ SUDSKU PRAKSU SUDA EU	24
KAKO PRONAĆI SUDSKU PRAKSU SUDA EU VEZANU UZ AARHUŠKU KONVENCIJU I POVEZANO ZAKONODAVSTVO?	43



UVOD

Pravo okoliša je relativno novo područje prava koje se kao posebno pravno područje razvijalo usporedo s razvojem okolišnog pokreta. Okolišni pokret svoj zamah dobiva šezdesetih i sedamdesetih godina 20. stoljeća kada se počinju shvaćati globalne implikacije čovjekovog utjecaja na okoliš. Sedamdesete godine dvadesetog stoljeća često se nazivaju i "dekadom zaštite okoliša". Od tada nešto intenzivnije nego prije razvija se i područje prava okoliša. Pravo okoliša razvijalo se na različite načine, a jedan od važnijih je uspostava određenih zajedničkih standarda putem multilateralnih (mnogostranih) međunarodnih ugovora. Značajka je takvih ugovora da obvezuju svoje potpisnike/ce - subjekte međunarodnog prava, dakle države - na jamčenje određenih prava svojim građanima (najčešće i drugim osobama, nedržavljanima koji ta prava imaju ostvariti na području države potpisnice). Ovisno o uređenju pojedinih država, tako potpisani ugovori su ili direktno primjenjivi u državi potpisnici ili država potpisnica mora donijeti provedbene propise kojima uređuje način ostvarenja prava zajamčenih međunarodnim ugovorima. Moguće je i uređenje koje kombinira ova dva pristupa pa će, primjerice, načelno trebati donijeti provedbene propise, međutim pod određenim uvjetima će prava zajamčena međunarodnim ugovorima biti moguće ostvariti iako takvi propisi nisu doneseni ili ne jamče u cijelosti prava iz međunarodnog ugovora. Neki međunarodni ugovori već u svom tekstu predviđaju daljnji razvoj međunarodnim ugovorom predviđenih prava. Različiti su načini na koji se osigurava "život" međunarodnih ugovora. Najčešće se ugovara nadležnost određenih tijela za tumačenje i praćenje provedbe međunarodnih ugovora te njihovu eventualnu reviziju i/ili nadogradnju. Ta tijela mogu biti ili postojeća tijela ili tijela koja se osnivaju za potrebe konkretnog međunarodnog ugovora. Teško bi bilo dati i pregled, a kamoli iscrpnu listu svih međunarodnih ugovora koji se odnose na okoliš. To nije niti cilj ovog priručnika. Međutim, na primjeru Konvencije o pravu na pristup informacijama, sudjelovanju javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Aarhuška konvencija) možemo plastično ilustrirati razvoj prava koje jamči Aarhuška konvencija - od ideje na globalnoj razini do provedbe na lokalnoj.

RAZVOJ PRAVA OKOLIŠA NA PRIMJERU AARHUŠKE KONVENCIJE

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša usvojena je 25. lipnja 1998. u Aarhusu u Danskoj u okviru Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Europu (UNECE). Stupila je na snagu 30. listopada 2001. nakon prikupljenih 16 ratifikacija. Konvencija trenutno ima 47 stranaka. Republika Hrvatska potpisala je Aarhusku konvenciju na konferenciji kada je Konvencija i usvojena. Konvencija je u odnosu na Hrvatsku stupila na snagu 25. lipnja 2007.¹

Za Aarhusku konvenciju često se kaže da ima tri stupa - pravo na pristup informacijama o okolišu, pravo na sudjelovanje u donošenju odluka o okolišu i pravo na pristup pravosuđu radi osiguranja neovisnog nadzora nad donošenjem odluka o okolišu. Ideja instrumenata poput Aarhuske konvencije je da se među državama potpisnicama osigura barem minimum prava koji će jednako vrijediti na prostoru svih zemalja potpisnica. U tom smislu Aarhusku konvenciju uistinu treba gledati kao početnu točku u postavljanju standarda zaštite okoliša koje je poželjno unapređivati povrh Aarhuskom konvencijom dogovorenog minimuma. Radi dosljednog ostvarenja prava zajamčenih Aarhuskom konvencijom, ustanovljen je, kao tijelo predviđeno odredbama Konvencije, Odbor za pridržavanje (usklađenost) (engl. *Compliance Committee*, dalje: Odbor). Odbor djeluje kao neka vrsta nezavisnog sudskog tijela u kojem sjede stručnjaci iz područja prava okoliša i odlučuju o predstavkama ovlaštenih predlagatelja o slučajevima u kojima je možda došlo do povrede prava zajamčenih Aarhuskom konvencijom. Najčešće je riječ o situaciji u kojoj je neka država potpisnica u svom zakonodavstvu krivo prenijela odredbe Aarhuske konvencije zbog njihova krivog tumačenja. Tada Odbor, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja te pružajući strankama mogućnost da se izjasne, donosi odluku u kojoj ocjenjuje je li konkretni slučaj povreda Konvencije ili nije. Pri tome Odbor sagledava Konvenciju u cjelini, međuodnos njezinih odredbi, svrhu koja se njezinim usvajanjem željela postići te na temelju toga daje tumačenje pojedinih odredbi u kontekstu konkretnog slučaja. Na taj način razumijevanje i standardi u primjeni Aarhuske konvencije stalno se unapređuju i omogućava se da se Konvencija kao instrument prilagodi novim potrebama te da se smisleno primijeni i u novonastalim okolnostima.

1 Kofi Annan, generalni sekretar Ujedinjenih naroda u vrijeme usvajanja Aarhuske konvencije: "Iako je ona regionalna u svom doseg, važnost Aarhuske konvencije je globalna. Ona je daleko najimpresivnija razrada Načela 10. Deklaracije iz Rija, koje ističe potrebu sudjelovanja građana u pitanjima okoliša i pristupa informacijama koje posjeduju tijela vlasti. Kao takva, ona predstavlja najambiciozniji pothvat u području 'okolišne demokracije' poduzet pod okriljem Ujedinjenih naroda do sada. Povrh toga, Konvencija će biti otvorena za pristup zemljama koje nisu članice UNECE-a, što joj pruža mogućnost da posluži kao opći okvir za jačanje ekoloških prava građana."

ULOGA UPRAVNOG PRAVA U ZAŠTITI OKOLIŠA

Cilj je ovog priručnika da bude praktični alat građanima - kako pojedincima tako i onim okupljenim u inicijative ili udruge građana - koji se u svakodnevnom životu susreću s pitanjima zaštite okoliša, žele u njima sudjelovati te eventualno i sudskim putem zaštititi svoja prava za koja smatraju da su im narušena. S obzirom na to da je velik broj pitanja koja se tiču okoliša uređen kroz područje upravnog prava, u ovom priručniku koncentrirat ćemo se na okolišna pitanja iz područja upravnog prava. Pri tome će naglasak biti na najčešćim postupcima u pitanjima zaštite okoliša u koje se građani uključuju. Prije svega riječ je o postupku procjene utjecaja na okoliš. Obradit ćemo i neka pitanja upravnih sporova koji se vode u povodu odluka donesenih u upravnom postupku, primjerice u postupku procjene utjecaja na okoliš. Dakle, prvo bitno što je potrebno razlikovati je upravni postupak i upravni spor. **Upravni postupak**² vodi se pred javnopravnim tijelima - to su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima - dok se **upravni spor**³ vodi pred upravnim sudovima i u njemu se odlučuje o zakonitosti odluka donesenih u upravnom postupku odnosno zakonitosti postupanja javnopravnih tijela te o zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da donese neku odluku ili da postupi po nekom propisu.

2 Upravni postupak vodi se pred javnopravnim tijelima (tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima) i u njemu se odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka.

3 Upravni spor vodi se pred upravnim sudovima i u njemu se odlučuje o zakonitosti odluka donesenih u upravnom postupku, odnosno zakonitosti postupanja javnopravnih tijela te o zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela da donese neku odluku ili da postupi po nekom propisu.

UPRAVNI POSTUPAK

Temeljni zakon kojim je uređen upravni postupak je Zakon o općem upravnom postupku. Taj zakon postavlja temeljna načela koja moraju vrijediti za sve upravne postupke i od njih se ne može odstupati u zakonima (ili drugima propisima, npr. uredbama Vlade) koji pobliže uređuju pojedine upravne postupke (npr. postupak procjene utjecaja na okoliš, postupak izdavanja lokacijske dozvole itd.). S obzirom na specifičnosti pojedinih upravnih postupaka, oni se često podrobnije uređuju zakonima koji uređuju određeno upravno područje. Primjerice, upravno područje prostornog uređenja uređeno je Zakonom o prostornom uređenju te je tim zakonom detaljno opisan i način izdavanja npr. lokacijske dozvole. Lokacijska dozvola upravni je akt koji se izdaje u upravnom postupku. Stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole imaju pravo podnošenja pravnih lijekova protiv lokacijske dozvole za koju smatraju da je nezakonita. U onim slučajevima kada upravni akt donese tijelo poviše kojeg u hijerarhiji postoji više tijelo, pravni lijek je podnošenje žalbe tom višem tijelu. Takva će situacija biti primjerice kada je upravni odjel za prostorno uređenje nekog grada nadležan za izdavanje lokacijske dozvole. Stranke u postupku izdavanja lokacijske dozvole mogu tada podnijeti žalbu Ministarstvu graditeljstva i prostornog uređenja. Tada Ministarstvo odlučuje o žalbi protiv te lokacijske dozvole. Ako Ministarstvo ne prihvati izjavljenu žalbu, protiv takve odluke moguće je podnijeti tužbu upravnom sudu⁴. Tom tužbom pokreće se upravni spor. S obzirom na to da je neko ministarstvo najviše tijelo u hijerarhiji državne uprave, protiv odluka koje donese ministarstvo ne može se podnijeti žalba (jer nema višeg tijela kojem se može žaliti), ali se može pokrenuti upravni spor. Odluke ministarstva mogu biti donesene **u drugom stupnju** - kao u gore opisanoj situaciji gdje je upravni odjel nekog grada prvi stupanj, a ministarstvo drugi stupanj - ili **u prvom stupnju**. Primjerice, za neke vrste objekata (npr. hidroelektrane) propisano je da lokacijsku dozvolu izdaje ministarstvo (a ne npr. upravni odjel za prostorno uređenje na području jedinice lokalne samouprave gdje će se nalaziti hidroelektrana). Dakle, kada je ministarstvo prvo tijelo koje donosi odluku u nekom upravnom postupku, zato što poviše ministarstva u hijerarhiji nema višeg tijela, pravni lijek je podnošenje tužbe nadležnom upravnom sudu.

POSEBNI UPRAVNI POSTUPCI: PROCJENA UTJECAJA ZAHVATA NA OKOLIŠ (PUO)

Procjena utjecaja na okoliš jedan je od instrumenata zaštite okoliša. Taj je instrument uređen Zakonom o zaštiti okoliša te provedbenim propisima donesenim na temelju Zakona (najvažniji je Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš). Provede ga javnopravna tijela, dakle riječ je o upravnom postupku. S obzirom na to da se u tom postupku odlučuje o okolišnim pitanjima, sudionici tih postupaka imaju sva prava zajamčena Aarhuškom konvencijom. Dakle, prava u vezi s pristupom informacijama, sudjelovanjem u postupku i mogućnošću preispitivanja pred sudom odluka donesenih u postupku. Zastanimo još na trenutak da vidimo koji još propisi određuju način uređenja PUO postupka i zašto?

Uvodno smo već spomenuli Aarhušku konvenciju i izvor njezine pravne snage (odnosno zašto je obvezujuća). Podsjetimo, riječ je o multilateralnom (s više strana potpisnica) međunarodnom ugovoru kojim potpisnice preuzimaju na sebe poštivanje određenih pravnih standarda - u konkretnom slučaju u području zaštite okoliša. Međutim, postoje i druge vrste međunarodnopravnih odnosa koji mogu biti izvor određenih obveza za uključene strane. Za PUO postupak nama je prvenstveno od interesa odnos Republike Hrvatske prema Europskoj uniji te kako on utječe na primjenjivost odredbi *Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš* (EIA direktiva - od engleskog Environmental Impact Assessment). Većina odredbi EIA direktive, odnosno njezinih ranijih verzija koje su tada bile na snazi, bila je izvor prava za Republiku Hrvatsku i prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Razlog tomu je hrvatsko potpisivanje u postupku pristupanja EU jedne druge vrste međunarodnog ugovora - Ugovora o stabilizaciji i pridruživanju - kojim je, među ostalim, ugovoreno da će Hrvatska prilagoditi svoje zakonodavstvo europskom s ciljem pristupanja kao ravnopravna članica. Dok je na snazi bio Ugovor o stabilizaciji i pridruživanju, poštivanje međusobnih prava i obveza iz ugovora osiguravalo se tzv. uvjetovanjem (engl. *conditionality*) - ispunjenje uvjeta ugovora radi pristupanja u punopravno članstvo. Stupanjem na snagu *Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* Hrvatska je postala punopravna članica, za nju vrijede svi propisi na snazi u Europskoj uniji, a njihovo poštivanje osigurava se i putem institucija Europske unije. U načelu pravna stečevina Europske unije vrijedi u odnosu na Hrvatsku danom njezina pristupanja - eventualne iznimke tj. odgode, propisane su Ugovorom o pristupanju.

Kako činjenica da EIA direktiva kao dio pravne stečevine Europske unije vrijedi i u Hrvatskoj utječe na hrvatske zakone koji reguliraju istu materiju - u našem primjeru procjenu utjecaja zahvata na okoliš?

Direktive su propisi čija je svrha postizanje određenog zajedničkog cilja država članica EU, s tim da je način postizanja tog cilja u pravilu ostavljen na slobodu državama članicama. To znači da države članice vlastitim zakonodavstvom (propisima) uređuju način ostvarenja svrhe Direktive. Postavlja se pitanje svrhe EIA direktive, odnosno koji je cilj koji se želio postići njezinim usvajanjem?

4 Ako Ministarstvo usvoji žalbu, najvjerojatnije će vratiti predmet na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu. Nakon što prvostupanjsko tijelo ponovno riješi predmet, ponovno vrijede ista pravila za podnošenje žalbe. Međutim, Ministarstvo može usvojiti žalbu i samo riješiti upravnu stvar koja je bila predmet žalbe Ministarstvu. U tom slučaju, s obzirom na to da nema tijela nadređenog Ministarstvu, pravni lijek je podnošenje tužbe upravnom sudu.

Svrha EIA direktive je propisivanje mjera koje će omogućiti da se onečišćenje i smetnje spriječe na izvoru umjesto da se naknadno uklanjaju njihove posljedice (1. paragraf preambule), da se ostvare ciljevi Europske unije na području zaštite okoliša i kvalitete života (3. paragraf preambule), da se nadopune i koordiniraju postupci izdavanja dozvola za zahvate koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš (5. paragraf preambule), da se na temelju primjerenih informacija koje ima pružiti zainteresirani investitor, a mogu ih nadopuniti i tijela javne vlasti i zainteresirana javnost, osigura prethodna procjena utjecaja projekata koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš (6. paragraf preambule). Nakon uvodne naznake svrhe i smisla donošenja, EIA direktiva propisuje koji su minimalni zahtjevi koji moraju biti zadovoljeni da bi svrha Direktive bila ispunjena. Pa tako, primjerice, propisuje zahvate za koje je s obzirom na njihovu prirodu, veličinu ili lokaciju potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, propisuje koje elemente okoliša i utjecaja na ljude procjena mora obuhvatiti (čl. 3. EIA direktive⁵), propisuje minimum podataka koje je pri procjeni potrebno uzeti u obzir, način sudjelovanja javnosti i sl. Prenoseći odredbe EIA direktive u vlastito zakonodavstvo, države članice moraju osigurati da ti propisi mogu osigurati postizanje svrhe EIA direktive te da zadovoljavaju minimalne zahtjeve propisane Direktivom. Pri primjeni direktiva u državama članicama mogu se javiti problemi u vezi s usvajanjem odgovarajućih mjera u danom roku, sukladnost tih mjera direktivi i njihova ispravna primjena. U konačnici se svaki od tih problema, ako se ne riješi u ranijim stadijima, rješava pred Sudom Europske unije. Jedan od načina uklanjanja nedostataka je tzv. postupak povrede (engl. *infringement procedure*). Mada i druge države članice imaju pravo pokretanja postupka povrede, Europska komisija je ta koja pokrene većinu postupaka. Ako se u postupku povrede povreda ne uspije ukloniti predviđenim koracima i mehanizmima, moguće je pokretanje postupka pred Sudom Europske unije⁶ (koji je jedini nadležan za tumačenje europskog prava) na temelju čije će se presude ustanoviti je li do povrede došlo ili nije. U kontekstu ovog priručnika nama je zanimljiva još jedna vrsta postupaka koji se također vode pred Sudom Europske unije, a tiču se tumačenja primjene europskog prava. Naime, pod određenim uvjetima države članice izravno primjenjuju pravnu stečevinu Europske unije. Tako je i u hrvatskom Ustavu u čl. 145.⁷ propisano da javnopravna tijela izravno primjenjuju pravo Europske unije. U većini situacija u kojoj je pravna stečevina EU adekvatno prenesena u zakonodavstvo država članica za tim neće biti potrebe jer će odredbe zakonodavstva države članice jamčiti ista prava kao i odredbe europske pravne stečevine. Međutim, u onim slučajevima u kojima postoji sumnja da, zbog loše implementacije zakonodavstvom države članice, nisu osigurana sva prava predviđena europskom pravnom stečevinom, stranke u upravnom postupku mogu se pozvati direktno na pojedine odredbe europske pravne stečevine. Pritom će tijelo koje donosi odluku odlučiti hoće li prihvatiti takvu argumentaciju ili neće. Zbog toga je izuzetno bitno poznavanje pravne stečevine Europske unije kao i prakse Suda Europske unije koji je tumači i razjašnjava. Ako stranka nije zadovoljna time kako je javnopravno tijelo riješilo stvar, protiv rješenja u upravnom postupku može pokrenuti spor pred upravnim sudom - upravni spor (ako ne postoji drugostupanjsko tijelo, kada se podnosi žalba tom tijelu). Argumente o primjeni europskog prava koje javnopravno tijelo nije uvažilo ili je pogrešno primijenilo, stranka može ponovno iznijeti pred upravnim sudom. Ako i uslijed citirane prakse Suda Europske unije postoji nedoumica oko tumačenja europskog prava, sud može (u određenim slučajevima i mora)⁸, samostalno ili na zahtjev stranke, uputiti tzv. prethodno pitanje (engl. *preliminary ruling procedure*) Sudu Europske unije i pričekati s rješavanjem slučaja dok Sud Europske unije ne riješi prethodno pitanje. Pri tome je važno naglasiti da Sud Europske unije ne utvrđuje činjenice u podnesenom slučaju, već interpretira (razjašnjava) pravnu normu koja se ima primijeniti na činjenično stanje koje je utvrdio sud države članice. Ta interpretacija je najčešće takve prirode da sudu države članice ne ostavlja izbora nego da predmet riješi prema shvaćanju Suda Europske unije. Poznavanje nadležnosti Suda Europske unije i njegova odnosa prema sudovima država članica omogućava nam da se pravilno pozovemo na postojeću sudsku praksu.

5 Članak 3. EIA direktive: "Procjena utjecaja zahvata na okoliš će prepoznati, opisati i ocijeniti na odgovarajući način, u skladu s okolnostima svakog pojedinačnog slučaja i u skladu sa zahtjevima članka 4 do 12 ove Direktive, izravne i neizravne učinke zahvata na sljedeće elemente:

- a) ljudska bića, biljni i životinjski svijet
- b) tlo, vodu, zrak, klimu i krajolik
- c) materijalnu imovinu i kulturnu baštinu
- d) međudnose elementa navedenih pod a), b) i c)."

6 Engl. European Court of Justice u nas se prevodi i kao Europski sud pravde. Točan prijevod je Sud Europske unije.

7 Ustav Republike Hrvatske, članak 145.: "Ostvarenje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom. Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u Republici Hrvatskoj u skladu s pravnom stečevinom Europske unije. Hrvatski sudovi štite subjektivna prava utemeljena na pravnoj stečevini Europske unije. Državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima izravno primjenjuju pravo Europske unije."

8 Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (bivši članak 234. UEZ-a): "Sud Europske unije je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

- (a) tumačenja Ugovora;
- (b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije;

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.

Ako se to pitanje postavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice u pogledu osobe kojoj je oduzeta sloboda, Sud Europske unije djeluje u najkraćem mogućem roku. "

U poglavlju "Pregled važnije prakse Suda europske unije" donosimo najvažnije slučajeve iz prakse Suda Europske unije koji se odnose na pravo pristupa sudovima radi zaštite okoliša.

UTJECAJ KOJIH ZAHVATA SE PROCJENJUJE?

Procjenom utjecaja zahvata na okoliš nastoji se procijeniti jesu li utjecaji planiranog zahvata prihvatljivi za okoliš ili nisu. Pri tome je propisano za koju vrstu zahvata se uvijek provodi PUO postupak te za koju vrstu zahvata je potrebno provesti ocjenu o potrebi provedbe PUO postupka. Ako ta ocjena - koja se provodi prema propisanim kriterijima - pokaže da je potrebno provoditi PUO postupak, PUO postupak se provodi na isti način kao i za projekte za koje se on uvijek provodi. EIA direktiva u svom Aneksu I. sadrži popis projekata za koje se uvijek provodi PUO postupak. Obveza je država članica EU da sukladno zahtjevima EIA direktive osiguraju adekvatnu procjenu utjecaja na okoliš najmanje za tamo propisane zahvate. U Hrvatskoj su zahtjevi za koje se uvijek provodi procjena utjecaja na okoliš propisani Prilogom I. Uredbe o procjeni utjecaja zahvata na okoliš (NN 61/2014; PUO Uredba). Zahtjevi za koji se provodi Ocjena o potrebi PUO postupka propisani su u Prilogu II. i Prilogu III. PUO Uredbe, ovisno o tome je li za provedbu postupka nadležno Ministarstvo ili upravno tijelo u županiji odnosno Gradu Zagrebu. Kriteriji na temelju kojih se za te zahvate procjenjuje mogu li imati takav utjecaj na okoliš zbog kojeg bi trebalo provesti PUO postupak propisani su u Prilogu V. PUO Uredbe.

ŠTO SE PROCJENJUJE?

U PUO postupku procjenjuju se utjecaji planiranog zahvata na propisane sastavnice okoliša. EIA direktiva propisuje koje su to sastavnice, a sukladno tome i naš Zakon⁹. Pri tome se procjenjuju izravni i neizravni utjecaji na te sastavnice, kao i međusobni odnosi samih sastavnica.

Procjena se radi na temelju stručne podloge koja se naziva Studija utjecaja na okoliš (SUO). PUO uredbom je u Prilogu IV. propisan obvezni sadržaj studije utjecaja na okoliš. Studija je sastavni dio zahtjeva za procjenu utjecaja na okoliš koji podnosi zainteresirani investitor ako se planirani zahvat nalazi na Prilogu I. PUO Uredbe. Zakonom o zaštiti okoliša (Čl. 80.st. 2.) propisan je obvezni sadržaj tog zahtjeva. Studija je jedan od obveznih elemenata. Kada Ministarstvo ustanovi da podneseni zahtjev sadrži sve što je Zakonom propisano, o tome obavještava javnost na svojim internetskim stranicama te formira stručno savjetodavno povjerenstvo.

NA KOJI NAČIN SE PROCJENJUJU UTJECAJI NA OKOLIŠ?

Utjecaje projekta na okoliš procjenjuje stručno savjetodavno povjerenstvo koje za potrebe pojedinog projekta imenuje Ministarstvo¹⁰. U povjerenstvo Ministarstvo imenuje osobe s popisa osoba koje mogu biti imenovane u Povjerenstvo. Riječ je o osobama iz reda znanstvenih i stručnih djelatnika. Također, imenuje se i predstavnik jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području planira zahvat, predstavnik Ministarstva te eventualno i predstavnik tijela i/ili osobe čije je sudjelovanje propisano nekim posebnim propisom.

Povjerenstvo odlučuje većinom glasova, a može zasjedati ako je prisutna većina od svih članova povjerenstva. U povjerenstvu ne može biti manje od 5 osoba, a često je taj broj i veći ovisno o kompleksnosti zahvata koji se procjenjuje. Povjerenstvo radi na sjednicama koje su javne. Javnost se isključuje jedino kada se glasa o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Bez obzira na javnost rada povjerenstva dosadašnja je praksa Ministarstva da ne objavljuje vrijeme i mjesto održavanja sjednica povjerenstva. Dok se ta praksa ne promijeni, što bi svakako bilo poželjno, onima koji žele aktivno sudjelovati u nekom postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš preporučuje se da se obrate Ministarstvu sa zahtjevom da ih obavijesti o mjestu i vremenu održavanja sjednice povjerenstva. To je moguće učiniti odmah nakon što Ministarstvo objavi na svojim internetskim stranicama *Informaciju o zahtjevu za provedbu postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš*. Ministarstvo donosi odluku o upućivanju studije utjecaja na okoliš na javnu raspravu nakon što ustanovi da je zahtjev za provedbu PUO postupka potpun. U praksi, Ministarstvo će najčešće pričekati da se sastane povjerenstvo koje na svojoj prvoj sjednici ocjenjuje cjelovitost studije utjecaja na okoliš. Dakle, povjerenstvo utvrđuje sadrži li studija sva poglavlja koja su za svaku studiju propisana Prilogom IV. PUO Uredbe. Nakon što utvrdi da studija sadrži sve propisane dijelove, studija se upućuje na javnu raspravu u trajanju od najmanje 30 dana. Javna rasprava je period unutar kojeg je studija dostupna na uvid te unutar kojeg se na propisani način mogu podnijeti sva mišljenja, prijedlozi i primjedbe na studiju utjecaja na okoliš. Tijekom javne rasprave mora se održati najmanje jedno javno izlaganje na kojem je dužan sudjelovati izrađivač studije kako bi odgovorio na pitanja u vezi sadržaja studije. Na javnom izlaganju prisutni mogu postavljati pitanja usmeno ili pismeno na zapisnik (upisom u knjigu primjedbi). Mimo javnog uvida svatko može poslati svoje primjedbe na studiju unutar roka u kojem se

9 Članak 76. stavak 2. Zakona o zaštiti okoliša (NN 80/2013): "Procjenom utjecaja zahvata na okoliš prepoznaje se, opisuje i ocjenjuje, na prikladan način, utjecaj zahvata iz stavka 1. ovoga članka na okoliš, tako da se utvrđuje mogući izravni i neizravni utjecaj zahvata na: tlo, vodu, more, zrak, šumu, klimu, ljude, biljni i životinjski svijet, prirodne vrijednosti, krajobraz, materijalnu imovinu, kulturnu baštinu, uzimajući u obzir njihove međudnose."

10 Ako se predviđa veći broj zahvata iste vrste, može se imenovati stalno povjerenstvo za tu vrstu zahvata.

provodi javna rasprava. Pri tome vrijede opća pravila upravnog postupka - primjedbe bi trebalo poslati preporučenom poštom. Dan predaje preporučene pošiljke pritom se računa kao dan primitka. Dakle, ako je zadnji dan javne rasprave npr. 14. srpnja, ako su primjedbe predane na pošti 14. srpnja preporučeno (do 24:00 sata), smatra se da ih je nadležno tijelo taj dan i zaprimilo, bez obzira na to što će ih, ustvari, zaprimiti nekoliko dana poslije. Nakon zaprimanja primjedbi na njih se mora očitovati izrađivač studije. Sve zaprimljene primjedbe i očitovanja izrađivača studije na zaprimljene primjedbe voditelj postupka dostavlja povjerenstvu. Bitno je napomenuti da je voditelj postupka uvijek Ministarstvo ili nadležno tijelo u županiji/Gradu Zagrebu, a ne samo povjerenstvo. Povjerenstvo se mora očitovati o primljenim primjedbama. Primjedbe koje smatra utemeljenim će usvojiti. Za ostale primjedbe će obrazložiti zbog čega se ne prihvaćaju. Nakon toga povjerenstvo donosi mišljenje je li zahvat prihvatljiv za okoliš ili nije. Rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš donosi tijelo koje vodi postupak (Ministarstvo ili nadležno tijelo u županiji/Gradu Zagrebu) na temelju mišljenja povjerenstva i mišljenja, prijedloga i primjedbi zainteresirane javnosti. U većini slučajeva rješenje o prihvatljivosti istovjetno je mišljenju povjerenstva, međutim ne postoji zakonska obveza da tijelo koje vodi postupak uvaži mišljenje povjerenstva. U slučaju da je rješenje o prihvatljivosti za okoliš suprotno mišljenju povjerenstva, potrebno je detaljno obrazložiti razloge za takvu odluku.

Pitanje koje se uvijek postavlja je gdje se nalazi granica između prihvatljivosti nekog zahvata za okoliš i njegove neprihvatljivosti? Svaki zahvat ima određene utjecaje na okoliš i zadaća je povjerenstva da na temelju studije utjecaja na okoliš i primjedbi javnosti točno utvrdi očekivane utjecaje planiranog zahvata te da svoje mišljenje o njihovoj prihvatljivosti, odnosno neprihvatljivosti.

Upravo je ovo mišljenje povjerenstva najosjetljiviji dio postupka i tu je sudjelovanje javnosti ključno iz dva glavna razloga.

Prvo, zakonska je obveza, potvrđena i praksom Suda Europske unije (npr. C-50/09), da se ishod sudjelovanja javnosti uzme u obzir prilikom donošenja odluke u PUO postupku. To, naravno, ne znači da se tijelo koje vodi postupak mora složiti u mišljenju s mišljenjima javnosti i zainteresirane javnosti iznesenim u postupku javne rasprave. To prije svega znači da ona mišljenja s kojima se ne slaže ne smije paušalno odbaciti, već mora argumentirano objasniti zbog čega je zauzet drugačiji stav. S obzirom na iskustva iz prakse gdje se često mogu čuti prigovori da je javna rasprava provedena formalno, bez suštinske rasprave i uz ignoriranje argumenata javnosti i zainteresirane javnosti, teško je zagovarati važnost sudjelovanja javnosti u PUO postupku kroz javnu raspravu. Međutim, treba imati na umu da unatoč činjenici da se mišljenje javnosti u rješenju o prihvatljivosti zahvata za okoliš često grubo ignorira, stav voditelja postupka izražen u tom rješenju ipak nije nužno konačni stav o tom pitanju. Naime, **zahvaljujući trećem stupu Aarhuške konvencije javnosti i zainteresiranoj javnosti jamči se pristup pravosuđu radi osporavanja materijalne i proceduralne zakonitosti neke odluke, čina ili propusta koji se tiču odlučivanja o okolišu**. Drugim riječima, tko je nezadovoljan načinom na koji su odbijeni mišljenja i prijedlozi upućeni tijekom javne rasprave - odnosno tko smatra da argumenti za zauzimanje stava na temelju kojeg je donijeto mišljenje o prihvatljivosti/neprihvatljivosti nekog zahvata za okoliš nisu utemeljeni - može pred sudom osporavati valjanost tih argumenata. Praksa hrvatskih sudova u ovim pitanjima je još uvijek relativno mala, međutim njezino razvijanje i standardiziranje može se očekivati tek kroz korištenje ovog pravnog puta u svim onim situacijama kada postoji sumnja u opravdanost neke odluke o prihvatljivosti/neprihvatljivosti konkretnog zahvata na okoliš.

Drugi izuzetno važan razlog za sudjelovanje javnosti u PUO postupku je sama priroda tog postupka. Naime, EIA direktiva, kao ni zakoni i drugi propisi doneseni radi provedbe EIA direktive, ne propisuju pravila po kojima se odlučuje prilikom uspoređivanja i vrednovanja utjecaja na okoliš i drugih čimbenika projekta o kojemu se odlučuje. Također, niti ne zabranjuje eventualnu realizaciju projekata isključivo zbog činjenice da mogu imati negativne utjecaje na okoliš (vidi npr. C-420/11, paragraf 46) - na stranici 46 ovog Priručnika. Riječ je prvenstveno o tzv. proceduralnom pravnom propisu koji propisuje koji se postupak i na koji način mora poštovati kada se procjenjuje utjecaj na okoliš nekog projekta. Sam sadržaj tom postupku dat će sudionici postupka, a jedan od sudionika PUO postupka jest i javnost i zainteresirana javnost (zbog proceduralnih pravila koja im to omogućavaju). Međutim, što to u praksi znači?

To svakako ne znači da su članovi povjerenstva, a poslije i tijelo koje vodi postupak, nevezani pozitivnim propisima koji uređuju pojedino područje koje je predmet odlučivanja. Svakako je jedna od prednosti stručnih članova povjerenstva što postupku pridonose donoseći svoje stručno znanje i znanje o propisima koji uređuju pojedino područje¹¹.

Međutim, pri primjeni propisa često se javlja i potreba tumačenja neodređenih pojmova i pravnih standarda na čije je tumačenje također moguće utjecati argumentima. Također, za određena pitanja nekad je propisano samo dosta načelno određenje o primjeni pravila struke, standarda, smjernica itd. U praksi se pokazalo da članovi povjerenstva koji nisu skloni primjeni strožih standarda često mijenjaju mišljenje kada su izloženi argumentiranim primjedbama i primjedbama uvaženih članova svoje struke. Tada se, pod pritiskom argumenata kolega iz struke te pod paskom javnosti, pitanje primjene strogih standarda struke u konkretnom slučaju često prometne u pitanje obrane integriteta same struke i vlastitog stručnog integriteta članova povjerenstva.

11 Jedan od preporučljivih budućih koraka u razvoju PUO postupka svakako bi bio sveobuhvatni pregled primjenjivih važećih zakona i drugih propisa s obzirom na područja koja obrađuje konkretna studija utjecaja na okoliš koji bi bio dostupan na jednom mjestu prije upućivanja studije na javnu raspravu.

PRAVNI LIJEKOVI

Kao što je već spomenuto, o tome koje je tijelo donijelo odluku - prvostupanjsko ili drugostupanjsko - ovise i pravni lijekovi koji nam stoje na raspolaganju.

Protiv prvostupanjskog rješenja¹² može se podnijeti **žalba drugostupanjskom tijelu**. Također smo već spomenuli da se moguće žaliti i kada javnopravno tijelo ne donese odluku u propisanom roku (30 odnosno 60 dana). Tada se radi o tzv. šutnji administracije i žalbu je moguće podnijeti nakon isteka 8 dana od dana kada je istekao rok za donošenje rješenja (dakle 39. ili 69. dana).

U žalbenom postupku odlučuje se o zakonitosti rješenja koje je donijelo prvostupanjsko tijelo (kad je rješenje doneseno po slobodnoj ocjeni, u žalbenom postupku ocjenjuje se i njegova svrhovitost).

Bitni sastojci žalbe su rješenje na koje se žalite određeno poslovnim brojem (uputno je priložiti preslik/ispis rješenja), naziv javnopravnog tijela koje je donijelo rješenje protiv kojeg se žalite, te, naravno, razlozi zbog kojih se žalite (vaši argumenti). U žalbi nije zabranjeno iznositi nove činjenice i dokaze, ali ako se to čini, potrebno je objasniti zbog čega nisu izneseni u postupku pred prvostupanjskim tijelom. Rok za podnošenje žalbe je 15 dana i on je prekluzivan. To znači da **ako u propisanom roku ne iskoristite pravo na žalbu, nakon isteka roka gubite pravo na žalbu**. Dakle, ako se nitko ne žali na rješenje unutar propisanog roka, ono postaje pravomoćno i moguće ga je preispitivati samo u vrlo ograničenom broju slučajeva uz ispunjenje zakonom točno propisanih pretpostavki. Kada podnesete žalbu, rješenje protiv kojeg se žalite "suspendira" se i ne proizvodi pravne učinke dok se žalba ne riješi (to nije slučaj s tužbom protiv rješenja).

Bez obzira na to što o žalbi odlučuje drugostupanjsko tijelo, žalba se podnosi tijelu koje ga je i donijelo, prvostupanjskom tijelu. Nakon što prvostupanjsko tijelo ispita formalne preduvjete za podnošenje žalbe (jeste li vi ovlašteni podnijeti žalbu - dakle jeste li stranka u postupku ili ovlaštenik na žalbu po nekoj drugoj osnovi; je li žalba podnesena u roku; ima li sve što je potrebno da bi se po njoj moglo postupati itd.) ima dva izbora - prihvati vaš tužbeni zahtjev i izmijeniti svoje rješenje ili vašu žalbu proslijediti drugostupanjskom tijelu. Drugostupanjsko tijelo mora vašu žalbu riješiti u roku 60 dana. Uz žalbu se odmah plaćaju i troškovi žalbenog postupka putem taksenih maraka. Točan iznos taksenih maraka, tijelo kojem se žalba podnosi i rok u kojem se može podnijeti žalba trebaju biti propisani u pouci o pravnom lijeku na kraju rješenja.

Protiv drugostupanjskih rješenja¹³ nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. **Upravni spor pokreće se tužbom**. Tužba je nešto formalniji pravni instrument pa je potrebno dodatno paziti da sadrži sve propisane elemente. Također, tužba mora biti potpisana i mora joj biti priložen preslik/ispis rješenja protiv kojeg ustajete tužbom. Tužba se uvijek predaje u više primjeraka - najmanje dva, a po potrebi i više. Jedan primjerak namijenjen je sudu, jedan tuženiku, a ostali primjerci zainteresiranoj osobi, ako je ima. U PUO postupku uvijek postoji najmanje jedna zainteresirana osoba - investitor na čiji je zahtjev postupak i pokrenut¹⁴. Dakle, tužba protiv rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš predaje se u najmanje tri primjerka.

Uz navedene ovo su obvezni sastojci tužbe:

1. naziv suda kojem se tužba podnosi (npr. Upravni sud u Rijeci + adresa)
2. osobno ime, odnosno naziv i adresu tužitelja
3. naziv tuženika (npr. Ministarstvo zaštite okoliša i prirode + adresa)
4. oznaku osporavane pojedinačne odluke (poslovni broj rješenja) ili upravnog ugovora, odnosno opis postupanja ili obveze izvršenje kojih se zahtijeva
5. tužbeni zahtjev (npr. "tužitelj traži da sud poništi osporeno rješenje i samostalno riješi predmetnu upravnu stvar")
6. opseg osporavanja pojedinačne odluke, postupanja ili upravnog ugovora (npr. "u cijelosti", "u dijelu" + precizirati koji dio se osporava, "točka II. izreke rješenja" itd.)
7. razloge za pokretanje spora glede glavne stvari i sporednih traženja (npr. "spor se pokreće zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja", "spor se pokreće zbog povrede odredbi Zakona o zaštiti okoliša, članci xy i yz" itd.)
8. činjenice i dokaze na kojima tužitelj temelji tužbeni zahtjev (npr. "predloženi zahvat u suprotnosti je s dokumentima prostornog uređenja, DOKAZ: uvid u prostorni plan xy županije", "u postupku koji je prethodio donošenju osporenog rješenja povrijeđene su odredbe Zakona o zaštiti okoliša jer nije održano javno izlaganje o studiji utjecaja na okoliš, DOKAZ: saslušanje predsjednika stručnog savjetodavnog povjerenstva, uvid u zapisnik o radu povjerenstva, po potrebi izvesti i druge dokaze" itd.)
9. potpis tužitelja.

12 Najčešće se odluka u upravnom postupku naziva rješenje, ali prema zakonu može imati i drugi naziv

13 Rješenje koje je donijelo tijelo poviše kojeg nema nadređenog tijela u hijerarhiji, bilo da je samostalno rješavalo neku upravnu stvar ili da je postupalo po žalbi protiv rješenja prvostupanjskog tijela

14 Tužba se uvijek pokreće protiv rješenja javnopravnog tijela (ministarstva). Dakle, tuženik je uvijek javnopravno tijelo, a ne investitor na čiji je zahtjev i u čiju je korist doneseno rješenje.

Tužba se predaje izravno nadležnom sudu, a troškovi postupka plaćaju se po njegovu okončanju. Tužbu je moguće predati neposredno na pisarnicu suda (u uređovno vrijeme) ili preporučenom poštom¹⁵. Nakon što primi tužbu sud će provjeriti je li nadležan, ako je nadležan je li tužba uredna te ako je tužba uredna, postoje li pretpostavke za vođenje upravnog spora (npr. je li tužba podnesena na vrijeme ili prije vremena kada se podiže zbog šutnje administracije, je li podnesena od ovlaštenog tužitelja, da ne postoji mogućnost zaštite izvan upravnog spora itd.). S obzirom na to da ćemo se postupanjem suda po primitku tužbe detaljnije baviti u drugom dijelu, u ovom dijelu ćemo opisati tzv. aktivnu i pasivnu legitimaciju. Aktivna legitimacija je, pojednostavljeno rečeno, pravo biti tužiteljem u sporu. Suprotno tome, pasivna legitimacija je mogućnost biti tuženikom. Na primjeru PUO postupka pasivno je legitimirano Ministarstvo zaštite okoliša i prirode kao javnopravno tijelo koje je donijelo rješenje o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Investitor kao stranka u postupku na čiji je zahtjev PUO postupak pokrenut nije pasivno legitimiran. Laički rečeno, radi osporavanja rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš tuženik je Ministarstvo, a ne investitor. Pravo na podnošenje tužbe radi pokretanja upravnog spora (aktivna legitimacija) uvijek imaju stranke u postupku. U upravnom postupku najčešće je riječ o samoj jednoj stranci na čiji je zahtjev postupak pokrenut (javnopravno tijelo nije stranka, već iz pozicije autoriteta u skladu sa zakonom odlučuje o zahtjevu stranke). Zakon o općem upravnom postupku propisuje da stranke u upravnom postupku mogu biti i druge osobe koje imaju interes zaštititi svoja prava ili pravne interese. To je opća odredba na koju se moguće pozvati u svakom upravnom postupku pri čemu treba dokazati da imate prava ili pravne interese zbog kojih imate pravo sudjelovati u konkretnom upravnom postupku. Neki zakoni za pojedine upravne postupke unaprijed propisuju koje su to osobe. Tako je, primjerice, Zakonom o prostornom uređenju propisano da neposredni susjedi imaju pravo biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole. Moguće je da će i drugi susjedi (koji nisu neposredni) imati to isto pravo, ali onda moraju dokazati radi zaštite kojeg svog na zakonu utemeljenog prava ili pravnog interesa imaju to pravo, dok će neposredni susjedi morati dokazati samo činjenicu da su neposredni susjedi. Zbog čega je to važno za PUO postupak? Zbog toga što je slično propisano i za sudjelovanje javnosti i zainteresirane javnosti u PUO postupku te za kasnije pravo na podnošenje pravnih lijekova. Kao što je već spomenuto, PUO postupak uređen je Zakonom o zaštiti okoliša.

Aarhuška konvencija zahtijeva od država potpisnica da pripadnicima javnosti i zainteresirane javnosti osiguraju pravo na pristup informacijama, mogućnost sudjelovanja u odlučivanju i pristup pravosuđu kod donošenja odluka koje se odnose na okoliš. Zbog toga Zakon o zaštiti okoliša i predviđa institut javne rasprave u kojoj i oni koji nisu stranke u PUO postupku mogu izreći svoje mišljenje o zahvatu o kojem se donosi odluka. Prema Zakonu o zaštiti okoliša osobe koje se na taj način uključe u postupak nisu stranke¹⁶ u PUO postupku (Aarhuška konvencija niti ne traži da im se osigura pravo biti stranka u postupku). Postavlja se pitanje imaju li onda te osobe pravo na podnošenje tužbe protiv rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, ako smo rekli da je to uvijek pravo stranaka? Kao što je rečeno, Aarhuška konvencija jamči i pravo pristupa pravosuđu pripadnicima javnosti i zainteresirane javnosti pa sukladno tome Zakon o zaštiti okoliša sadrži odredbe¹⁷ po kojima pravo na tužbu protiv rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, uz ispunjenje određenih uvjeta, imaju i osobe koje nisu stranke PUO postupka. Prema Zakonu, uz uvjet da ste se uključili u javnu raspravu u PUO postupku na način da ste poslali svoje prijedloge, mišljenja i/ili primjedbe¹⁸, možete podnijeti tužbu upravnom sudu protiv rješenja Ministarstva o prihvatljivosti zahvata za okoliš ako se ne slažete s takvim rješenjem. U praksi se pojavio problem s onim pripadnicima javnosti i/ili zainteresirane javnosti koji se nisu uključili u javnu raspravu u PUO postupku, ali svejedno žele podnijeti tužbu protiv rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš. Imaju li oni na to pravo?

Prema Zakonu o zaštiti okoliša, nemaju. Prema Aarhuškoj konvenciji, imaju - pravo na tužbu nije ograničeno samo za one pripadnike javnosti i zainteresirane javnosti koji su sudjelovali u postupku.

S obzirom na Ustavom propisanu primjenjivost međunarodnih ugovora¹⁹ u ovom slučaju trebalo bi primijeniti Aarhušku konvenciju, a ne zakon. **I prema europskom pravu trebalo bi pravo na tužbu priznati i onima koji nisu sudjelovali u PUO postupku.** Naime, s obzirom na to da je EU također potpisnica Aarhuške konvencije ona također ima obvezu u svom zakonodavstvu osigurati ostvarenje prava iz Aarhuške konvencije. To je učinjeno, među ostalim, i EIA direktivom²⁰. Isto pitanje koje smo si mi gore postavili postavljeno je i pred Europskim sudom pravde u slučaju C- 263/08 u vezi tumačenja članka 10.a EIA direktive²¹ kojim se prenose odredbe Aarhuške konvencije o pravu na pristup pravosuđu. **Prema mišljenju Suda Europske unije sudjelovanje u donošenju odluke nema učinka na uvjete za pristup postupku preispitivanja.**

15 Moguće je i usmeno na zapisnik i elektroničkom poštom. Predaja elektroničkom poštom još nije zaživjela na hrvatskim sudovima. Preporučljivo je tužbu poslati i s povratnicom (narančasti komad kartona). I kada se šalje s povratnicom, poštu svejedno treba poslati preporučeno (bijeli papirić).

16 Neke od tih osoba mogle bi biti stranka u postupku ako ispunjavaju gore navedene uvjete iz Zakona o općem upravnom postupku te ako podnesu zahtjev da budu stranke kojem nadležno tijelo udovolji.

17 Članak 168. st. 1. Zakona o zaštiti okoliša NN 80/13: "Osobe iz članka 167. stavaka 1. i 2. ovoga Zakona koje su u svojstvu zainteresirane javnosti sudjelovale u postupcima uređenim ovim Zakonom imaju pravo osporavati odgovarajući upravni akt tijela javne vlasti, za koji je ovim Zakonom, odnosno posebnim zakonom predviđena mogućnost podnošenja žalbe odnosno tužbe, te izjaviti žalbu Ministarstvu, odnosno podnijeti tužbu nadležnom sudu u skladu s ovim Zakonom i posebnim zakonom, a radi osporavanja zakonitosti akata, radnji ili propusta."

18 Ako je riječ o udruzi za zaštitu okoliša, moraju biti ispunjeni i neki dodatni uvjeti (postojanje udruge najmanje dvije godine te statutom propisana svrha osnivanja u području zaštite okoliša)

19 I njihovu nadzakonsku pravnu snagu

20 EIA Direktiva izmijenjena je Direktivom 2003/35/EC radi usklađenja s obvezama iz Aarhuške konvencije

21 U kodificiranoj verziji Direktive 2011/92/EU po novoj numeraciji riječ je o članku 11.

UPRAVNI SPOR

Sudska kontrola uprave u Republici Hrvatskoj provodi se u upravnom sporu. Upravni spor vodi se pred upravnim sudovima²². Upravni sudovi su jedna vrsta specijaliziranih sudova u Republici Hrvatskoj. Sudsku vlast u Republici Hrvatskoj obavljaju redovni sudovi - općinski i županijski - i specijalizirani sudovi - upravni sudovi, Visoki upravni sud, trgovački sudovi, Visoki trgovački sud, prekršajni sudovi i Visoki prekršajni sud - te Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Trenutno su ustanovljena četiri upravna suda - u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu te Visoki upravni sud Republike Hrvatske sa sjedištem u Zagrebu.

Upravni sudovi imaju svoju stvarnu i mjesnu nadležnost. Mjesna nadležnost propisuje koji je od ustanovljenih upravnih sudova nadležan u konkretnom slučaju. Za PUO postupke nadležan će biti onaj sud na čijem se području²³ nalazi zahvat koji je predmet PUO postupka. U svakom slučaju u pouci o pravnom lijeku, koja bi trebala biti sastavni dio rješenja o prihvatljivosti zahvata za okoliš, treba pisati koji je sud nadležan za pokretanje upravnog spora protiv tog akta (jednako vrijedi i za prvostupanjsko rješenje - tada će u pouci o pravnom lijeku pisati koje drugostupanjsko tijelo je nadležno za žalbu protiv tog akta). Stvarna nadležnost propisuje za koje vrste predmeta je nadležan upravni sud. Stvarna nadležnost upravnih sudova propisana je dvojako - pozitivno, propisivanjem što jest predmet upravnog spora i negativno, propisivanjem iznimki od vođenja upravnog spora.

Pojednostavljeno rečeno, upravni spor može se pokrenuti protiv pojedinačne odluke javnopravnog tijela (upravnog akta), protiv javnopravnog tijela koje nije donijelo odluku koju je po zakonu trebalo donijeti (tzv. šutnja uprave)²⁴, protiv javnopravnog tijela u slučajevima kada ono ne donosi rješenje, ali osoba smatra da joj je konkretnim postupanjem javnopravnog tijela povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes te u postupcima u vezi s upravnim ugovorom. Naravno, sve u slučajevima kada nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek (npr. žalbu protiv prvostupanjskog rješenja).

Upravni spor ne može se voditi (negativno određenje) kada je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora (zbog nadležnosti nekog drugog suda), protiv postupovne odluke (takve odluke preispituju se jedino putem tužbe protiv odluke kojom je okončan upravni postupak, tzv. odluka o glavnoj stvari) te o pravilnosti slobodne (diskrecijske) odluke²⁵.

TIJEK UPRAVNOG SPORA

Po primitku tužbe sud prvo provjerava je li nadležan, ako je nadležan je li tužba uredna te, ako je tužba uredna, postoje li pretpostavke za vođenje upravnog spora. Nakon što utvrdi da se po tužbi može postupati, sud tužbu šalje tuženiku i zainteresiranoj osobi da se očituju o navodima iz tužbe i ostavlja im rok da to učine. Tuženik se očituje u odgovoru na tužbu. U odgovoru na tužbu tuženik navodi svoje argumente i predlaže dokaze kojima ih potkrepljuje. Po primitku tuženikovog odgovora na tužbu sud ga prosljeđuje svim drugim strankama u upravnom sporu. U principu, sud sve podneske koje zaprimi prosljeđuje svim drugim strankama u sporu (odgovor na tužbu može podnijeti i zainteresirana osoba).

Upravni spor u pravilu se vodi kao raspravni, kontradiktorni postupak. To znači da se o onome što je predmet upravnog spora raspravlja, u načelu usmeno na ročištu, pred sućem gdje svaka stranka ima priliku očitovati se o činjenicama i dokazima na temelju kojih se odlučuje u upravnom sporu. Sudac saziva ročište za raspravu. Rasprava je naziv za dio upravnog spora u kojem stranke iznose svoje argumente i dokaze za njih. Ona se odvija na ročištima. U praksi sudac saziva ročište za raspravu nakon što se kroz tužbu i odgovor na tužbu, te eventualne naknadne podneske u kojima je tražio dodatna

22 Članak 22. Zakona o sudovima (NN 28/13): "Upravni sudovi:
1. odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela,
2. odlučuju o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela,
3. odlučuju o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku,
4. odlučuju o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora,
5. odlučuju u drugim zakonom propisanim slučajevima."

23 Čl. 6. Zakona o područjima i sjedištima sudova (NN 144/10, 84/11)
Sjedište i područje nadležnosti upravnih sudova je:
I. UPRAVNI SUD U ZAGREBU za područja: Koprivničko-križevačke, Krapinsko-zagorske, Međimurske, Varaždinske, Sisačko-moslavačke, Bjelovarsko-bilogorske, Zagrebačke županije i Grada Zagreba.
II. UPRAVNI SUD U SPLITU za područja: Dubrovačko-neretvanske, Šibensko-kninske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske županije.
III. UPRAVNI SUD U RIJECI za područja: Istarske, Primorsko-goranske, Ličko-senjske i Karlovačke županije.
IV. UPRAVNI SUD U OSIJEKU za područja: Brodsko-posavske, Osječko-baranjske, Požeško-slavonske, Virovitičko-podravске i Vukovarsko-srijemske županije.

24 Javnopravno tijelo ima zakonom propisan rok da na temelju zahtjeva stranke donese rješenje u roku 30 dana od podnošenja urednog zahtjeva ako je riječ o neposrednom rješavanju, odnosno 60 dana ako se provodi ispitni postupak. Drugostupanjsko tijelo koje rješava po žalbi protiv odluke prvostupanjskog tijela mora to učiniti u roku 60 dana od predaje uredne žalbe.

25 U upravnom sporu dozvoljeno je tek preispitivanje zakonitosti ovlaštenja na diskrecijsko odlučivanje (zakonitost odluke, svrha ovlasti i i granice ovlasti).

pojašnjenja od pojedinih ili svih stranaka, upoznao s predmetom upravnog spora. Broj ročišta nije propisan i ovisi o sučevoj ocjeni. Kada sudac ocijeni da je predmet raspravljanja dovoljno raspravljen za donošenje odluke, zaključit će raspravu. Nakon zaključenja rasprave sudac donosi presudu. Najmanje osam dana prije održavanja ročišta strankama se mora dostaviti poziv na ročište. Ako stranka nije opravdala svoj izostanak, a poziv na ročište joj je bio uredno dostavljen, ročište se može održati i bez nje.

Sama rasprava je javna što znači da joj mogu prisustvovati svi zainteresirani. Oni koji u svojstvu javnosti sudjeluju na raspravi nemaju pravo ni na koji način sudjelovati u postupku.

Rasprava se odvija pod vodstvom suca. Rasprava počinje na način da sudac uvodno naznači (objavljuje) predmet raspravljanja. Nakon toga utvrđuje jesu li ispunjene pretpostavke za održavanje ročišta (Jesu li sve stranke uredno pozvane. Ako jesu, jesu li se odazvale pozivu. Ako se nisu odazvale pozivu, jesu li opravdale svoj izostanak. O raspravi se vodi zapisnik koji na kraju ročišta potpisuju prisutne stranke. Rasprava se odvija na način da sudac postavlja pitanja i daje riječ strankama. Nakon razjašnjenja nekog pitanja sudac osobi koja vodi zapisnik (zapisničar/ka) diktira što će unijeti u zapisnik. Sudac najčešće diktira u zapisnik na način da "prepričava" ono o čemu je pitao stranku (ili drugu osobu s kojom komunicira na ročištu - svjedoka, vještaka). Ako stranka smatra da je pri tome došlo do krivog prenošenja, može tražiti riječ s namjerom da intervenira i traži ispravak. Ako smatra da je u konkretnoj situaciji to bitno, stranka može tražiti da se njezine riječi citiraju u zapisnik. Dakle, da se unesu točno onako kako ih je izrekla. Pri sastavljanju zapisnika bitno je imati na umu da, ako dođe do preispitivanja presude pred višim sudom, viši sud odlučuje o predmetu na temelju spisa, odnosno na temelju dokumenata i onoga što piše u zapisniku. Zbog toga je bitno paziti na koji se način sastavlja zapisnik te prenosi li on vjerno ono o čemu se raspravljalo.

Pred zakazivanje rasprave, sud na temelju razmjene dopisa sa strankama može odlučiti koje predložene dokaze će izvesti. U tom slučaju, ako je predloženo izvođenje dokaza svjedočenjem, sudac na ročište može pozvati i svjedoke. O toj odluci će svakako obavijestiti stranke kako bi se mogle pripremiti za raspravu. Međutim, u praksi će sudac često sazvati tzv. pripremno ročište na kojem će stranke usmeno po potrebi nadopuniti svoje tvrdnje iz tužbe odnosno odgovora na tužbu te će sudac tražiti dodatna razjašnjenja ako su mu potrebna. Na tom ročištu može se odlučiti i o izvođenju predloženih dokaza.

Stranke predlažu koje činjenice treba utvrditi radi rješenja spora te koje bi dokaze trebalo izvesti radi utvrđenja tih činjenica. Sud nije vezan prijedlozima stranaka - prijedloge stranaka sud može i ne mora prihvatiti. Kao što smo rekli, činjenice se dokazuju dokazima. Najuobičajenija dokazna sredstva propisana su zakonom, međutim lista dokaznih sredstava nije zatvorena i u konačnici je sud taj koji odlučuje može li se neka činjenica dokazati predloženim dokazom ili ne. Zakonom propisana dokazna sredstva su isprave, saslušanje stranaka, iskaz svjedoka, mišljenje i nalaz vještaka, očevid i druga dokazna sredstva. Način na koji se izvode dokazi propisan je u Zakonu o parničnom postupku. Ovdje je možda uputno tek upozoriti na razliku u dokaznim sredstvima koja u praksi često dovodi do zabune stranaka koje ne zastupaju odvjetnici - razliku između svjedoka i vještaka. Kada se izvodi dokaz svjedočenjem, onda se nastoji saznati nešto o onome što svjedok kojeg se ispituje neposredno zna. Dakle, svjedok se ispituje o nečemu što je čuo, vidio, doživio, jednostavno rečeno, o onome čemu je svjedočio. Vještak se pak ispituje o nečemu o čemu ima posebno stručno znanje koje nema sud. Zbog čega je to bitno kod vođenja upravnog spora protiv rješenja donesenog u PUO postupku?

Često se u upravnom sporu u povodu rješenja iz PUO postupka kao svjedoke predlaže članove stručnog savjetodavnog povjerenstva koji su odlučivali u slučaju koji se pred sudom preispituje. Bez obzira na eventualnu stručnost tih osoba - dakle, bez obzira na to što oni eventualno imaju stručna znanja o predmetu raspravljanja kojima sud ne raspolaže - kada ih sud ispituje u svojstvu svjedoka, oni svjedoče samo o onome što se dogodilo u PUO postupku, a ne daju svoju stručnu ocjenu o tim događajima. To znači da ih ispituje o okolnostima vođenja PUO postupka, činjenicama koje su bile bitne za donošenje odluke i tome slično. Ako se pojavi neko stručno pitanje za koje sud smatra da ga je potrebno razriješiti, ono se može razriješiti vještačenjem. Razliku ćemo pokušati ilustrirati na hipotetskom primjeru. Tužitelj tvrdi da u PUO postupku nije napravljeno određeno ispitivanje koje bi, da je bilo napravljeno, moglo bitno utjecati na predmet odlučivanja. Ovo je lako zamislivo s obzirom na to da je najčešće propisano da će se ispitati utjecaji na propisane sastavnice okoliša, ali zbog posebnosti svakog slučaja nije moguće unaprijed propisati koji je najbolji način za ispitivanje utjecaja u konkretnom slučaju. Dakle, propisana je dosta generalna obveza da se napravi određeno ispitivanje. Moguće je da je nekakvo ispitivanje, nazovimo ga "ispitivanje A", uistinu i napravljeno, međutim, tužitelj može smatrati da to nije bilo dovoljno jer je trebalo napraviti i "ispitivanje B". Prilikom ispitivanja svjedoka (npr. predsjednika povjerenstva) utvrdi se da je napravljeno "ispitivanje A", ali da nije napravljeno "ispitivanje B". Međutim, o tome je li "ispitivanje B" zaista i bilo potrebno u ovom slučaju ne možemo saznati od svjedoka koji su sudjelovali u PUO postupku. Oni su o tome već odlučivali tijekom PUO postupka i preispitivanje njihove odluke nema smisla ako o njezinoj opravdanosti pitamo njih same. Dakle, potreban nam je neovisni stručnjak koji će reći je li u konkretnom slučaju bilo potrebno provesti i "ispitivanje B" da bi se adekvatno procijenili utjecaji na okoliš²⁶. Funkciju tog stručnjaka za sud obavlja vještak. Nakon što ispitivanjem svjedoka ustanovimo da nije napravljeno "ispitivanje B", na temelju mišljenja vještaka utvrđuje se je li trebalo provesti i to ispitivanje da bi se stvarno procijenio utjecaj predmetnog zahvata na okoliš.

Tijekom upravnog spora sud mora dati svakoj stranci mogućnost da se izjasni o činjenicama i dokazima na kojima se temelji presuda. To ne znači da presuda nije valjana ako oni to ne učine, a imali su mogućnost za to (npr. ako nisu bili prisutni na ročištu, poziv im je bio uredno dostavljen, a izostanak nisu opravdali).

26 Osim ako je obveza provedbe "ispitivanja B" točno propisana zakonom. S obzirom na to da sud mora poznavati pravo, sud je tada u poziciji da samostalno donese odluku da je došlo do povrede zakona i ne treba mu vještak koji bi za njega protumačio tu zakonsku obvezu.

TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA

U upravnom sporu svaka stranka snosi svoje troškove. To znači da obveza snošenja troškova protivne stranke ne ovisi o uspjehu u sporu (npr. u drugim sudskim postupcima troškove vještačenja, dolaska svjedoka na sud, odvjetničke troškove protivne stranke i druge troškove u pravilu snosi ona stranka koja izgubi parnicu). Koje onda troškove snosi tužitelj u upravnom sporu?

Tužitelj će snositi troškove odvjetnika ako ga je imao (može se i sam zastupati), troškove vještačenja provedenih na njegov zahtjev, troškove svjedoka koje je predložio, ako su svjedoci tražili povrat troškova te troškove sudskih pristojbi za odbačaj ili odbijanje tužbe.

Odvjetničke nagrade izračunavaju se prema *Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika* (odvjetnička tarifa). Radi izračuna po kojoj tarifi se zaračunava odvjetnička nagrada, bitno je utvrditi vrijednost predmeta spora, tzv. VPS. Zakonom o parničnom postupku propisano je kako se utvrđuje vrijednost predmeta spora. S obzirom na specifičnost upravnog spora - predmet spora nije određeno potraživanje, već kontrola rada uprave - najčešće će vrijednost predmeta spora u povodu rješenja u PUO postupcima biti označena kao "neprocjenjivo". Inače je procjenjiv samo onaj upravni spor čiju se vrijednost može nesumnjivo utvrditi, što će u pravilu biti teško učiniti.

Prema odvjetničkoj tarifi koje je trenutno na snazi (NN 142/12) trošak podneska u neprocjenjivim sporovima iznosi 250 bodova, pri čemu jedan bod iznosi 10 kuna. Isti je i trošak za zastupanje na raspravi. Za postupanje po pravnim lijekovima u upravnom sporu ta tarifa uvećava se za 25%.

Razjasnimo na primjeru. U upravnom sporu u kojem je VPS označen kao "neprocjenjivo" u kojem vas je odvjetnik zastupao kao jedinu stranku te je za vas sastavio tužbu upravnom sudu i sudjelovao na dvije rasprave ukupni trošak će biti 7.500,00 kuna + PDV. Do toga smo došli na sljedeći način: 250 bodova za sastav tužbe, 250 bodova za zastupanje na svakoj raspravi = 750 bodova x 10 kuna bod = 7.500,00 kuna + PDV. Odvjetnik može tražiti i naknadu za čekanje na raspravu ili za vrijeme vijećanja suda, za izbivanje iz pisarnice za vrijeme putovanja i sl. u iznosu od 25 bodova po satu, ali najviše do 7 sati dnevno. Odvjetnik može tražiti i naknadu stvarnih troškova kao što su npr. izdaci za poštanske, telefonske i bankarske usluge, putni troškovi za obavljanje poslova izvan sjedišta svog ureda itd.

Svjedok ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište te na naknadu izmakle zarade. Te troškove, po upozorenju suda, može tražiti odmah po saslušanju inače gubi pravo na njih. U pogledu prava na traženje naknade troškova isto vrijedi i za vještaka.

Vještak ima pravo na naknadu putnih troškova i troškova za prehranu i prenoćište, na naknadu izmakle zarade i troškova vještačenja te pravo na nagradu za obavljeno vještačenje. Vještačenje može obavljati pravna ili fizička osoba. Stalne sudske vještake imenuje i razrješava predsjednik županijskog ili trgovačkog suda za svoje područje. Popisi imenovanih sudskih vještaka dostavljaju se Ministarstvu pravosuđa koje objavljuje na svojim internetskim stranicama objedinjeni popis za sve sudove. Visinu naknade troškova i nagrade za obavljeno vještačenje sud određuje prema *Pravilniku o stalnim sudskim vještacima*. Pravilnik sadrži i *Cjenik naknada i nagrada stalnih sudskih vještaka*. Pojedine radnje se i kod vještaka boduju ovisno o vrsti radnje ili troška, međutim bodovanje nije povezano s vrijednošću predmeta spora. Primjerice, pristup na raspravu u trajanju do dva sata iznosi 100 bodova te 70 bodova za svaki sljedeći sat, procjena vrijednosti vozila nosi 100 bodova itd. Prema trenutno važećem Pravilniku o stalnim sudskim vještacima (NN 38/2014) vrijednost boda iznosi 2 kune + PDV. Prema jednoj presudi Visokog trgovačkog suda, sud ne može visinu nagrade za obavljeno vještačenje koje je povjereno trgovačkom društvu kao stručnoj ustanovi odmjeriti prema tržišnoj satnici koju to trgovačko društvo obračunava za poslove i usluge savjetnika.

U slučaju da upravni sud meritorno odlučuje o vašoj tužbi pa ne prihvati tužbeni zahtjev (tj. odbije tužbeni zahtjev) ili da sud zbog formalnih razloga²⁷ odbaci vašu tužbu, dužni ste platiti sudsku pristojbu. U slučaju da sud usvoji vaš tužbeni zahtjev tj. ako uspijete u upravnom sporu, ne snosite troškove sudske pristojbe.

Sudska pristojba plaća se prema propisanoj tarifi kada je vrijednost predmeta spora (VPS) procjenjiva. U slučaju "neprocjenjivog VPS-a" plaća se po tarifi br. 30. za tužbu iznos od 500,00 kuna te po tarifi br. 30.a. za prvostupanjsku presudu ili rješenje dodatnih 500,00 kuna²⁸. Dakle, s obzirom na to da će upravni sporovi u povodu rješenja u PUO postupku najvjerojatnije biti označeni kao "neprocjenjivi", izgledno je očekivati trošak od 1.000,00 kuna za sudske pristojbe u slučaju da sud odbije vaš tužbeni zahtjev ili odbaci vašu tužbu.

Dakle, u postupku pred upravnim sudom u kojem vas nije zastupao odvjetnik, u kojem nisu izvođena dodatna vještačenja na vaš zahtjev i u kojem svjedoci koje ste vi predložili nisu tražili trošak (što je često slučaj) u slučaju gubitka spora izlažete se trošku od oko 1.000,00 kuna za plaćanje sudskih pristojbi. U drugim slučajevima troškovi ovisno o radnjama rastu, ali je bitno znati da su potencijalni troškovi bar okvirno predvidivi. Naravno, s obzirom na to da u tom slučaju konačni troškovi ovise o cijelom nizu uvjeta na koje tužitelj nema ili ima ograničeni utjecaj, takve je troškove nemoguće točno unaprijed predvidjeti.

27 Protok rokova, promašena pasivna legitimacija, nedostatak aktivne legitimacije, neuredna tužba po kojoj se ne može postupiti, a koja nije nadopunjena nakon traženja suda itd.

28 Prema Zakonu o sudskim pristojbama NN 74/95, 57/96, 137/02, (26/03), 125/11, 112/12, 157/13

PRAKSA ODBORA ZA PRIDRŽAVANJE I PRAĆENJE PROVEDBE AARHUŠKE KONVENCIJE

Lana Ofak

Aarhuška konvencija, u svom članku 15., otvorila je mogućnost za uspostavu mehanizma nadzora za ocjenjivanje pridržavanja njezinih odredbi koji je dostupan ne samo državama već i pripadnicima javnosti. Na prvom Sastanku stranaka Konvencije u listopadu 2002. usvojena je Odluka I/7 o nadzoru nad pridržavanjem Konvencije²⁹ koji provodi Odbor za pridržavanje (usklađenost) (engl. *Compliance Committee*, dalje: Odbor).

Postupak pred Odborom može se pokrenuti na pet načina.

- (1) Stranka može podnijeti predstavku (engl. *submission*) u odnosu na drugu stranku (dosad je zabilježen jedan takav slučaj – predstavka Rumunjske u odnosu na Ukrajinu (ACCC/S/2004/1)).
- (2) Stranka može podnijeti predstavku koja se odnosi na njezino vlastito pridržavanje (nijedan slučaj dosad).
- (3) Tajništvo može uputiti predmet Odboru (engl. *referral*) (nijedan slučaj dosad).
- (4) Pripadnici javnosti mogu podnijeti priopćenje (engl. *communication*) u odnosu na stranku Konvencije (do 22. travnja 2014. podnijeto je 96 takvih priopćenja³⁰).
- (5) Odbor može razmotriti pitanja pridržavanja na vlastitu inicijativu i dati preporuke ako je to prikladno.

Ovlasti Odbora ograničene su činjenicom da je Sastanak stranaka Konvencije (engl. *Meeting of the Parties*) glavno tijelo koje donosi odluke u pogledu nepridržavanja. Odbor, u pravilu, održava sastanke četiri puta godišnje, a Sastanci stranaka održavaju se svake tri godine. Budući da su tri godine relativno dugo razdoblje, Odbor može, u svrhu rješavanja predmeta bez odlaganja, poduzimati određene mjere ako utvrdi nepridržavanje Konvencije u razdobljima između Sastanaka stranaka. Te su mjere podložne naknadnom razmatranju Sastanka stranaka, a uključuju:

- a) pružiti stranci savjete i pomoć u provedbi Konvencije, u dogovoru sa strankom;
- b) dati stranci preporuke;
- c) zahtijevati od stranke da podnese strategiju, uključujući i rokove, za postizanje usklađenosti s Konvencijom te da podnese izvješće o provedbi takve strategije;
- d) u slučaju priopćenja koje podnese pripadnik javnosti, dati stranci preporuke o konkretnim mjerama za rješavanje pitanja na koja je ukazao podnositelj priopćenja.

Mjere pod b) do d) mogu se poduzeti jedino ako stranka o kojoj je riječ na to pristane. Ako stranka pristane na preporuke Odbora i ako pokaže određeni napredak u pridržavanju, Odbor neće podnijeti zasebnu odluku o njezinu nepridržavanju na sljedećem Sastanku stranaka, već će predmet samo spomenuti u svom izvješću.

U slučaju da utvrdi nepridržavanje, osim mjera koje može poduzimati između zasjedanja Sastanaka stranaka, Odbor može Sastanku stranaka predložiti da poduzme jednu ili više sljedećih mjera:

- e) donijeti izjave o nepridržavanju (neusklađenosti);
- f) izdati upozorenja;
- g) obustaviti posebna prava i povlastice za stranku temeljem Konvencije, u skladu s važećim pravilima međunarodnog prava u vezi suspenzije primjene ugovora;
- h) poduzeti druge nekonfrontacijske, izvansudske i savjetodavne mjere koje bi bile prikladne.³¹

Budući da su ovlasti Odbora samo savjetodavne naravi, Sastanak stranaka ne mora usvojiti njegove preporuke. Međutim, dosad su na Sastancima stranaka potvrđene odluke Odbora o nepridržavanju Konvencije, a usvojena je i većina njegovih preporuka.

Bitno je istaknuti da ovo nije sudski postupak. Kada Sastanak stranaka utvrdi da neka stranka Konvencije ne poštuje njezine odredbe, zapravo se postupak dalje nastavlja kao mehanizam pomoći gdje dotična stranka (država) dobrovoljno surađuje s tijelima Konvencije kako bi ispravila utvrđene neusklađenosti.

29 Decision I/7 on Review of Compliance adopted at the first Meeting of the Parties held in Lucca, Italy, on 21-23 October 2002, <http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>

30 <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.html>

31 UNECE, Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism, http://www.unece.org/env/pp/compliance/CC_GuidanceDocument.pdf

ZAKLJUČCI ODBORA RELEVANTNI ZA HRVATSKU PRAKSU

Razmatranje prakse Odbora izuzetno je važno za razumijevanje odredbi Aarhuške konvencije koje su ponekad oblikovane izrazima koji predstavljaju pravne standarde (primjerice djelotvornost, pravodobnost, pravičnost, pravednost i sl.). Poznavanjem prakse Odbora koja se odnosi na druge stranke Konvencije može se izbjeći njezina pogrešna primjena u domaćoj praksi. Osim toga, loša iskustva primjene Konvencije iz drugih država mogu poslužiti u formuliranju prijedloga za izmjene domaćih propisa i/ili prakse koja se odnosi na provedbu Konvencije.

U nastavku donosimo neke zaključke Odbora koji se odnose na slučajeve vrlo slične hrvatskoj praksi.

SUDJELOVANJE JAVNOSTI MORA BITI OMOGUĆENO U SVIM FAZAMA POSTUPKA U KOJIMA SE ODLUČUJE O ZAHVATU KOJI MOŽE IMATI ZNAČAJAN UTJECAJ NA OKOLIŠ

Predmet ACCC/C/2010/50 u odnosu na Češku Republiku³²

ČINJENICE PREDMETA

Udruga Ekološki pravni servis iz Češke podnijela je Odboru priopćenje u kojem je, između ostalog, tvrdila da u češkom zakonodavstvu i praksi postoji restriktivna definicija stranaka kojima se ograničava sudjelovanje pojedinaca u postupcima izdavanja dozvola koje se odnose na prostorno planiranje i gradnju. Zakon o gradnji (Zakon č. 183/2006 Sb.) definira stranke kao osobe na čije pravo vlasništva ili druga stvarna prava na susjednim nekretninama može izravno utjecati dozvola koja se izdaje. Drugi pojedinci, pripadnici zainteresirane javnosti, ne mogu sudjelovati u tim postupcima. Time se odstupa od opće odredbe Zakona o upravnom postupku (zakon č. 500/2004 Sb.) prema kojoj je stranka u upravnom postupku: (1) u postupcima koji se pokreću na zahtjev osobe - podnositelj zahtjeva, (2) u postupcima koji se pokreću po službenoj dužnosti - osoba kojoj će upravni akt dodijeliti, ukinuti ili izmijeniti prava i obveze, (3) svaka osoba na čija prava i obveze može utjecati upravni akt te (4) svaka osoba koja je posebnim zakonom određena kao stranka u postupku (v. čl. 27. Zakona o upravnom postupku).

Postupci koji potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije često zahtijevaju provođenje nekoliko upravnih postupaka koji slijede jedan iza drugog, a koji uključuju postupak procjene utjecaja na okoliš, postupak izdavanja dozvole za korištenje zemljišta te građevinske dozvole. Prema češkom zakonodavstvu i praksi, pripadnici javnosti koji su sudjelovali u postupku procjene utjecaja na okoliš ne mogu sudjelovati u kasnijim postupcima koji će se odnositi na isti zahvat za koji se prethodno provela procjena utjecaja.

ZAKLJUČCI ODBORA

U svojim zaključcima i preporukama (dalje: odluka) Odbor je objasnio da pojam zainteresirane javnosti prema Aarhuškoj konvenciji obuhvaća javnost koja je zainteresirana za odlučivanje o okolišu. Taj interes može se sastojati u pravu vlasništva, drugim stvarnim pravima, socijalnim pravima ili drugim pravima ili interesima koji se odnose na okoliš i koji mogu biti negativno pogođeni predloženim zahvatom (točka 66. odluke). Nakon što završi postupak procjene utjecaja na okoliš, pripadnici zainteresirane javnosti nemaju pravo sudjelovati u daljnjim upravnim postupcima na koje se odnosi čl. 6. Konvencije. Razlog tome jest što je prema češkom zakonodavstvu pojam stranaka ograničen samo na osobe na čije se pravo vlasništva i druga stvarna prava može utjecati u tim upravnim postupcima.

Članak 6. st. 3. Aarhuške konvencije jamči razumne vremenske rokove za različite stadije u odlučivanju o okolišu, koji će osigurati dovoljno vremena kako bi se javnost pripremila i djelotvorno sudjelovala prilikom odlučivanja o okolišu. Odbor je utvrdio da taj zahtjev "razumnih vremenskih rokova" za djelotvorno sudjelovanje u različitim stadijima odlučivanja o okolišu podrazumijeva da, kada je riječ o više faza postupka, kao što je to u češkom slučaju, mogućnosti za sudjelovanje javnosti moraju se osigurati u svakoj fazi postupka odlučivanja (točka 69. odluke). Iako češko pravo omogućava široko sudjelovanje javnosti u stadiju procjene utjecaja zahvata na okoliš, ono ograničava mogućnosti za sudjelovanje javnosti u postupcima koji slijede nakon okončanja tog postupka. Odbor je istaknuo da odlučivanje o okolišu nije samo ograničeno na postupak procjene utjecaja na okoliš već se proširuje i na sve naknadne faze odlučivanja, kao što su to postupci koji se odnose na izdavanje dozvola vezanih za prostorno planiranje i gradnju, pod uvjetom da planirani zahvat (djelatnost) ima utjecaj na okoliš (točka 70. odluke). Češko zakonodavstvo uopće ne dozvoljava udrugama da sudjeluju u tim postupcima,

32 Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2010/50 concerning compliance by the Czech Republic, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, 2 October 2012, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-50/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_11_eng.pdf

a pojedinci mogu sudjelovati samo ako se izravno utječe na njihovo pravo vlasništva.

Pripadnici javnosti moraju imati mogućnost da podnose komentare i na dozvole koje se donose u postupcima prostornog planiranja i gradnje. Štoviše, Aarhuška konvencija ne ograničava sudjelovanje javnosti samo na ekološke aspekte predloženog zahvata odnosno djelatnosti na koju se odnosi čl. 6. Konvencije već se proteže na sve aspekte te djelatnosti. Čak i u situacijama da se u češkoj praksi dozvoljava sudjelovanje osoba koji imaju pravo vlasništva na najudaljenijim nekretninama u odnosu na onu na kojoj će se obavljati predložena djelatnost, pojedinci koji imaju druga prava i interese, izuzev prava vlasništva, isključeni su iz takvih postupaka odlučivanja. Iz tog razloga Odbor je zaključio da zbog restriktivnog tumačenja "zainteresirane javnosti" u stadijima odlučivanja o tome treba li dopustiti određene djelatnosti koje potpadaju pod čl. 6. Konvencije, a koji dolaze nakon postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš, češki pravni sustav ne omogućava djelotvorno sudjelovanje javnosti u cjelokupnom postupku odlučivanja. Stoga, Češka Republika nije usklađena s čl. 6. st. 3. Aarhuške konvencije (točke 70. i 89. (a) odluke).

VAŽNOST PREDMETA

Značaj prikazane odluke Odbora koja se odnosila na Češku Republiku je u tome što je jasno naznačeno da se u upravnim postupcima u kojima se odlučuje o tome treba li dopustiti određenu djelatnost koja može imati značajne učinke na okoliš mora dopustiti sudjelovanje javnosti u svim stadijima odlučivanja o toj djelatnosti, a ne samo u postupku procjene utjecaja zahvata na okoliš. Ako zakonodavstvo taksativno navodi tko može biti stranka u postupku izdavanja lokacijske dozvole, građevinske dozvole, dozvole za gospodarenje otpadom i sl., a da se istovremeno ne onemogućava sudjelovanje javnosti u tim postupcima kada je riječ o djelatnostima koje potpadaju pod čl. 6. Aarhuške konvencije, takve odredbe zakona nisu u skladu s Aarhuškom konvencijom.

Zanimljivo je primijetiti da jednaka situacija zakonskog ograničavanja položaja stranke u upravnim postupcima postoji i u hrvatskim zakonima (primjerice, Zakonu o prostornom planiranju, Zakonu o gradnji, Zakonu o održivom gospodarenju otpadom te Zakonu o rudarstvu).³³ Ako te odredbe u praksi dovode do toga da se pripadnicima javnosti i zainteresirane javnosti ne dopušta sudjelovanje u upravnim postupcima kada se odlučuje o zahvatima koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš, takvo postupanje bilo bi protivno Konvenciji.

OSPORAVANJE POLITIČKIH ODLUKA DONESENIH PRIJE PROVOĐENJA PRAVNO UREĐENIH POSTUPAKA

Predmet ACCC/C/2008/26 u odnosu na Austriju³⁴

ČINJENICE PREDMETA

Ovo priopćenje, koje je podnijela udruga NETT (Nein Ennstal Transit-Trasse), odnosilo se na projekt izgradnje autoceste koji je predmet političkih rasprava već gotovo 40 godina. Planirana autocesta prolazila bi dolinom Ennstal u Alpama. Javnost se od samog početka protivi tom projektu. Projekt je 70-ih napušten zbog političkih otpora. U postupcima iz 90-ih, u kojima se odlučivalo o odobrenju tog projekta, studije su pokazale da bi njegova izgradnja dovela do ozbiljnih utjecaja na okoliš, osobito na vodotoke i alpsku regiju. Međutim, u austrijskoj saveznoj državi Štajerskoj (Steiermark) posljednjih se godina ponovno pokušavao realizirati taj projekt te su bile pokrenute različite procedure. Uspostavljeno je Vijeće za planiranje, u okviru čijeg rada javnost nije mogla sudjelovati. Štajerska vlada (Steiermärkischen Landesregierung), temeljem preporuke tog Vijeća, odlučila je u travnju 2008. da će autocesta kroz dolinu imati četiri trake, čime su isključene druge opcije (primjerice dvije trake ili unapređenje postojećih prometnica). Podnositelj priopćenja tvrdi da je Austrija ovime povrijedila odredbe koje se odnose na sudjelovanje javnosti u odlučivanju te odredbe o pristupu pravosuđu, budući da se protiv rečene odluke Vlade ne može podnijeti tužba.

Sve se činjenice ovog slučaja odnose na razdoblje prije formalnog početka provođenja pravnih postupaka. Za izgradnju autoceste morat će se provesti postupak procjene utjecaja na okoliš. Osim toga, također se morati provesti i strateška procjena utjecaja na okoliš temeljem Saveznog zakona o strateškoj procjeni u prometu. Odluka Štajerske vlade ima samo politički značaj, ali ne i obvezujuću pravnu snagu. Međutim, podnositelj je tvrdio da ta odluka svejedno predodređuje daljnji proces planiranja provedbe projekta izgradnje autoceste.

33 Stranka u postupku građevinske dozvole je investitor, vlasnik nekretnine za koju se izdaje građevinska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje građevinska dozvola (čl. 115. st. 1. Zakona o gradnji (NN br. 153/13)). Stranka u postupku lokacijske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola (čl. 141. st. 1. Zakona o prostornom uređenju (NN br. 153/13))...

34 Findings adopted by the Compliance Committee on 25 September 2009 with regard to compliance by Austria with its obligations under the Convention (communication ACCC/C/2008/26, ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1, 8 February 2011, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-25/ece_mp_pp_c1_2009_6_add.1_e.pdf

ZAKLJUČCI ODBORA

Budući da preporuka Vijeća za planiranje, koju je Vlada prihvatila, da autocesta ima četiri trake, ne predstavlja odobrenje za izgradnju autoceste, Odbor je zaključio da ovaj predmet ne potpada pod čl. 6. Konvencije koji se odnosi na sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima. Postupak procjene utjecaja na okoliš i strateške procjene tek će se provesti.

Odbor je, dakle, utvrdio da je proces odlučivanja još uvijek u tijeku. Važno je u tom pogledu da Austrija tijekom strateške procjene, koja će se tek provesti, osigura da su sve opcije otvorene i razmotrene te da se sudjelovanje javnosti provede u skladu s Konvencijom. U tom kontekstu, Odbor je izrazio zabrinutost u pogledu prijedloga Štajerske vlade od 21. travnja 2008. u kojem je izražena snažna podrška opciji s četiri trake, što ustvari može suziti dostupne opcije i na taj način spriječiti sudjelovanje javnosti u ranom stadiju, kada su sve mogućnosti još uvijek otvorene i kada se može uzeti u obzir ishod sudjelovanja javnosti. Slično tome, Odbor izražava zabrinutost s obzirom na izjave člana Vlade na javnoj televiziji i u novinama da će biti izgrađena autocesta s četiri trake, bez razmatranja drugih opcija (točka 57. odluke).

VAŽNOST PREDMETA

Ovaj slučaj ilustrira kako je teško osporavati odluke i postupke koji su od političkog značaja, ali koji su doneseni izvan okvira formalnih postupaka uređenih zakonom. Tvrdnje podnositelja bile su ozbiljne i moguće je da su određene mogućnosti za izgradnju autoceste već odabrane političkom odlukom prije nego što je formalni postupak planiranja i izdavanja dozvola započeo. Međutim, budući da je ovo politička odluka koja nije donesena u obliku pravnoobvezujućeg akta, Odbor nije mogao utvrditi da se Austrija ne pridržava Konvencije. Naime, Austrija je istaknula snažan argument da će se pravni postupci tek pokrenuti te da će javnost moći sudjelovati u njima te da će nakon donošenja odluka u tim postupcima imati pristup pravosuđu. Odbor je svejedno izrazio zabrinutost da ti postupci mogu samo zadovoljavati puku formu odnosno da je odluka o tome na koji način će se izgraditi autocesta već prije donesena, što znači da sve opcije nisu više otvorene. To će se vidjeti tek nakon što se postupci počnu provoditi te će javnost moći prigovarati da se Austrija ne pridržava Konvencije ako će uistinu jedina opcija koja će se razmatrati biti ona o četiri trake koju je Vlada usvojila u travnju 2008.

SUDSKA KONTROLA (NE)UČINKOVITOSTI RADA INSPEKCIJA

Predmet ACCC/C/2004/06 u odnosu na Kazahstan³⁵

ČINJENICE PREDMETA

Ovo priopćenje u odnosu na Kazahstan podnijeli su gđa Gatina, g. Gatin i gđa Konjuškova. Priopćenje se ticalo industrijskog postrojenja za skladištenje cementa i ugljena i za proizvodnju građevinskog materijala koje je ponovno pušteno u pogon 1998., nakon sedam godina neaktivnosti. Postrojenje je smješteno u neposrednoj blizini naselja gdje žive podnositelji priopćenja, a neki dijelovi postrojenja nalaze se 50 metara od stambenih kuća. Od 1998. podnositelji su se u više navrata obraćali nadležnim tijelima javne vlasti - Gradskom sanitarno-epidemiološkom uredu te Teritorijalnom uredu za zaštitu okoliša Grada Almatija upozoravajući na činjenicu da postrojenje djeluje protivno propisima koji se odnose na zaštitu okoliša, što je rezultiralo bukom i onečišćenjem zraka. Međutim, prema mišljenju podnositelja, navedena tijela nisu poduzela potrebne radnje za provedbu zakona. Stoga su protiv njih pokrenuli sudski postupak zbog propusta djelovanja te naknade nematerijalne štete. Tužbenim zahtjevom podnositelji su, u bitnome, zahtijevali od suda da:

- 1) naredi tuženima da izrade ispravan plan upravljanja okolišem za postrojenje koji će uzeti u obzir sve relevantne zahtjeve propisane okolišnim zakonodavstvom;
- 2) opozove zaključke vladine procjene utjecaja na okoliš (tzv. ekspertize) i okolišnu dozvolu izdanu tom postrojenju iz razloga što ne udovoljava propisima koji se odnose na zaštitu okoliša, sanitarne uvjete i gradnju;
- 3) naredi tuženima da isplate naknadu za nanesenu bol i patnju zbog svojeg propuštanja djelovanja.

Podnositelji tvrde da je njihovo pravo na pristup pravosuđu prema čl. 9. st. 3. povrijeđeno time što je sud u više navrata propustio razmatrati dio njihove tužbe koji se odnosio na propust tijela javne vlasti da poduzmu mjere kojima bi se zaustavile povrede okolišnih propisa, već je samo rješavao zahtjev za naknadu štete. Tužba je naposljetku odbačena iz razloga što se ni tužitelj ni tuženi nisu pojavili na zakazanoj usmenoj raspravi. Međutim, podnositelji su tvrdili da nisu primili poziv

35 Findings and recommendations with regard to compliance by Kazakhstan with the obligations under the Aarhus Convention in the case of access to justice in the court of Medeuski region of Almaty (Communication ACCC/C/2004/06 by Ms. Gatina, Mr. Gatin and Ms. Konyushkova (Kazakhstan)), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.1, 28 July 2006, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2004-06/ece.mp.pp.c.1.2006.4.add.1.e.pdf>

na raspravu te da iz tog razloga nisu ni mogli prisustvovati. Također, sud im nije dostavio odluku o odbacivanju tužbe done-senu na raspravi koja je održana bez njihova prisustva. Stoga smatraju da je nekoliko radnji i propusta koje su se dogodile tijekom sudskog postupka (osobito zakazivanje usmene rasprave bez obavještanja tužitelja o tome te neobavještanje tužitelja o donesenoj odluci) predstavljalo povredu čl. 9. st. 4. koji propisuje da postupci moraju biti pravični, pravedni i pravovremeni te osiguravati odgovarajuća i djelotvorna pravna sredstva.

U veljači 2003. tijela nadležna za zaštitu okoliša poduzela su novu procjenu utjecaja postrojenja na okoliš. Utvrđene su višestruke povrede okolišnog zakonodavstva (primjerice, razina cementne prašine u zraku prelazila je maksimalno dopuštenu koncentraciju 114 puta, pozadinsko onečišćenje zraka bilo je iznad dopuštene razine te su obiteljske kuće bile smještene u tzv. tampon-zoni). Unatoč tome, rad postrojenja odobren je pod uvjetom učinkovite primjene mjera predviđenih u predloženom Planu upravljanja okolišem. Postrojenje još uvijek nije uspjelo ishoditi okolišnu dozvolu. U svibnju 2004. podnositelji su od Ministarstva zaštite okoliša zahtijevali da se poduzmu koraci da se zaustavi zagađenje koje uzrokuje postrojenje.

U srpnju 2004. podnositelji su podnijeli drugu tužbu kojom su zahtijevali od suda da naredi Gradskom sanitarno-epide-miološkom uredu te Teritorijalnom uredu za zaštitu okoliša Grada Almatija da podnesu tužbu protiv postrojenja te zatraže sudsku obustavu njegovu rada. Podnositelji tvrde kako oni nisu bili u mogućnosti izravno tužiti postrojenje i sami zatražiti privremenu mjeru zabrane rada zbog straha od skupih protutužbi vlasnika postrojenja.

Sud je odbio tužbeni zahtjev podnositelja, ističući da, iako čl. 77. Zakona o zaštiti okoliša dodjeljuje ovlast tijelu javne vlasti da podnese tužbu za ograničenje ili obustavu djelatnosti, tom odredbom nije utvrđena obveza da tijelo to mora učiniti. Sud je smatrao da tijela javne vlasti mogu ispunjavati svoje dužnosti na alternativan način tj. izricanjem administrativnih novčanih kazni postrojenju. Podnositeljeva žalba na presudu također je bila bezuspješna.

ZAKLJUČCI ODBORA

Kazaška Vlada, u svom odgovoru na priopćenje podnositelja, tvrdila je da:

- kupnjom stambenih nekretnina u neposrednoj blizini postrojenja 1996., podnositelji su pristali živjeti u industrijskoj zoni;
- inspekcija zaštite okoliša redovito je obavljala nadzor nad postrojenjem kao odgovor na podnositeljeve predstavke;
- postrojenje je kažnjeno novčanim kaznama zbog povrede propisa koji se odnose na zaštitu okoliša;
- u sudskoj odluci od 27. lipnja 2002. navodi se da su podnositelji bili upoznati s datumom i vremenom održavanja usmene rasprave;
- sudski postupci i obavljanje sudskih funkcija ne spadaju u nadležnost Ministarstva zaštite okoliša.

Odbor za pridržavanje obrazložio je zašto ove navode Vlade smatra neutemeljenima. Procesna legitimacija podno-sitelja nije se pokazala spornom u pokrenutim sudskim postupcima. Prema mišljenju Odbora, to je dovoljno da se utvrdi da su podnositelji ispunjavali kriterije, temeljem kazaškog prava, za pristup pravosuđu prema čl. 9. st. 3. Konvencije. Tvrdnja Vlade da su podnositelji pristali živjeti u industrijskoj zoni nije relevantna. Ostavljajući po strani činjenicu da su podnositelji kupili nekretnine u vrijeme kada postrojenje nije bilo u pogonu, Odbor je istaknuo da podnositelji nisu ospo-ravali legitimnu djelatnost postrojenja, već propust tijela javne vlasti da osiguraju usklađenost te djelatnosti s okolišnim propisima i nemogućnost da ostvare pristup pravosuđu u kontekstu Konvencije (točka 22. odluke Odbora).

U odnosu na tvrdnju Vlade da nema ovlasti nad sudovima, Odbor primjećuje da je neovisnost sudova, kako indi-vidualna, tako i institucionalna, jedan od preduvjeta za osiguravanje pravednosti u okviru pristupa pravosuđu. Takva neovisnost, međutim, može djelovati samo unutar granica zakona. Kada stranka Konvencije preuzima obveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora, sve tri grane vlasti nužno su uključene u provedbu tih obveza. Nadalje, sustav kočnica i ravnoteža između grana vlasti nužni je dio diobe vlasti. U tom smislu, Odbor želi naglasiti da svaka od tri grane vlasti mora učiniti napor kako bi osigurala pridržavanje međunarodnih sporazuma. Tako, primjerice, osiguranje pridržavanja obveza u području pristupa pravosuđu može podrazumijevati analize i moguće izmjene i dopune zakona koji uređuju upravni, upravno-sudski ili parnični postupak, što obično potpada u nadležnost ministarstva pravosuđa. Na isti način sudovi moraju pažljivo analizirati svoje standarde u kontekstu međunarodnih obveza države i primjenjivati ih u skladu s time (točka 24. odluke).

U pogledu propusta koji su se dogodili u prvom sudskom postupku, Odbor je primijetio da je riječ o propustima u okviru provođenja sudskog postupka, a ne o manjkavostima zakonodavstva. Naime, kazaški Zakon o parničnom postupku propisuje da sud mora razmotriti sve zahtjeve navedene u tužbi. Stoga, propust suda da to učini ne proizlazi iz samog zakona, već predstavlja nepridržavanje zakona i Konvencije suda. Odbor također smatra da se postupak u kojem se usmena rasprava održala bez pravilne obavijesti stranaka o tome (uključujući i potvrdu da su obavijesti doista primili) ne može sma-trati pravičnim u smislu čl. 9. st. 4. Iako se u sudskoj odluci od 27. lipnja 2002. upućuje da su obavijesti poslone tužiteljima, kazaška Vlada nije dostavila dokaz u prilog tome. U nedostatku takvog dokaza Odbor smatra da tvrdnja podnositelja da nisu bili uredno obaviješteni o usmenoj raspravi nije osporena. Ponovno, ovo nepridržavanje Konvencije Odbor pripisuje sudu, a ne nedostacima u procesnom zakonodavstvu. Osim toga, pravični i pravovremeni postupak zahtijeva da se odluka dostavi strankama u što kraćem roku kako bi im se omogućilo da poduzmu daljnje akcije, uključujući i izjavljivanje žalbe. Propust obavještanja stranke o donesenoj sudskoj odluci predstavlja nepridržavanje uvjeta da postupci moraju biti pravični i pravovremeni (točke 27-29. odluke).

Drugi sudski postupak podnositelji su pokrenuli s ciljem osporavanja nečinjenja tijela javne vlasti kojim su propustili osigurati poštivanje nacionalnog prava okoliša. U tom smislu, važno je razlikovati tri pitanja.

1. Jesu li podnositelji imali pristup postupku nadzora u kojem su mogli osporavati navodni propust tijela javne vlasti da provode propise za zaštitu okoliša? Konvencija se jasno primjenjuje i ovdje te se čini da su podnositelji imali takav pristup, čak i ako sudske odluke nisu išle u njihovu korist.
2. Jesu li tijela javne vlasti zakonski bila obvezna (za razliku od samo ovlaštena) provoditi relevantne zakone i propise? Odbor nije u poziciji da tumači odredbe domaćeg prava okoliša i upravnog prava koje se nalaze izvan opsega Konvencije, niti je u poziciji da osporava stajalište suda da tijelo javne vlasti ima pravo odlučiti koje su radnje koje mu stoje na raspolaganju najprikladnije za postizanje učinkovite provedbe zakona. Odbor, općenito govoreći, nerado raspravlja o tumačenju materijalnih odredbi okolišnih ili drugih propisa domaćeg zakonodavstva. Međutim, opći neuspjeh tijela javne vlasti da provodi pravo okoliša predstavljao bi propust u smislu čl. 9. st. 3. Konvencije, čak iako specifično sredstvo koje je predložio tužitelj za ispravljanje tog propusta možda nije jedino ili najučinkovitije sredstvo.
3. Jesu li tijela javne vlasti doista učinkovito provodila mjerodavne zakone i propise? Prema mišljenju Odbora, tijela javne vlasti zasigurno su slobodna odabrati one mjere provedbe zakona koje su najprikladnije sve dok postižu učinkovite rezultate koje zahtijeva zakon. Tijela javne vlasti često imaju na raspolaganju različita sredstva za provedbu standarda i zahtjeva propisanih zakonom, među kojima je i pokretanje sudskog spora protiv navodnih prekršitelja. Odbor, međutim, primjećuje da radnje koje su tijela javne vlasti poduzimala u odnosu na postrojenje u proteklih sedam godina (npr. izricanje novčanih kazni) konzistentno nisu osigurale učinkovite rezultate (točka 30. odluke).

Odbor smatra da ti postupci spadaju pod čl. 9. st. 3. Konvencije, što također povlači za sobom primjenu čl. 9. st. 4. Nadalje, čini se da je bilo značajnih problema s provođenjem nacionalnog prava okoliša. Iako su podnositelji imali pristup upravnim i sudskim postupcima nadzora temeljem postojećeg nacionalnog zakonodavstva, u praksi nije bilo osigurano odgovarajuće i učinkovito pravno sredstvo i stoga je došlo do nepridržavanja čl. 9. st. 4 u vezi s čl. 9. st. 3. Odbor primjećuje da bi izravniji put sudske zaštite za podnositelje bilo podnošenje tužbe izravno protiv onečišćivača. Međutim, podnositelji su se bojali mogućeg financijskog rizika i zbog toga su se odlučili za podnošenje tužbe protiv nadležnih tijela javne vlasti. Ova bojazan od "strateških sporova protiv sudjelovanja javnosti" također upućuje na prepreke u pristupu pravosuđu. Premda je tužitelj potaknuo inicijativu za učinkovitije provođenje zakona i propisa koji se odnose na okoliš, odlukama koje su sudovi donijeli, gledajući u cjelini, nije se osigurala učinkovita provedba zakona i propisa (točka 31-33. odluke).

Odbor je na kraju ustanovio da se Kazahstan nije pridržavao čl. 9. st. 4. u vezi s čl. 9. st. 3. Konvencije time što nije osigurao djelotvorna pravna sredstva u postupku nadzora koji se odnosio na propust tijela javne vlasti da provedu okolišno zakonodavstvo i time što je propustio osigurati da sudovi pravilno obavijeste stranke o vremenu i mjestu održavanja usmene rasprave i o donesenoj odluci (točka 35. odluke).

VAŽNOST PREDMETA

Činjenice na kojima se temelji priopćenje ACCC/C/2004/06 upućuju na probleme s kojima se susreću ljudi koji žive u blizini onečišćivača, ne samo u Kazahstanu već i u drugim zemljama, pa tako i u Hrvatskoj. Stoga razmatranje ovog priopćenja koje se odnosi na neučinkovitost nadležnih inspekcija i značajnih nedostataka u pružanju sudske zaštite prema čl. 9. st. 3. i 4. Konvencije zaslužuje osobitu pozornost.

Nadležna tijela često imaju na raspolaganju različita sredstva za provedbu okolišnog zakonodavstva. Tijela javne vlasti (inspekcije) zasigurno su slobodna odabrati one mjere provedbe zakona koje su najprikladnije sve dok postižu učinkovite rezultate koje zahtijeva zakon. Međutim, ako mjere koje tijela javne vlasti poduzimaju u odnosu na prekršitelja (onečišćivača) ne osiguravaju učinkovite rezultate, Aarhuška konvencija u čl. 9. st. 3. jamči pripadnicima javnosti da sami putem sudova zahtijevaju učinkovitu provedbu zakona i propisa koji se odnose na okoliš. Sredstva su učinkovita ako se njima postiže uklanjanje povreda okolišnih propisa. Ako država ne osigura djelotvorna pravna sredstva u postupku nadzora koji se odnosi na propuste tijela javne vlasti da provedu okolišno zakonodavstvo, time čini povredu čl. 9. st. 4. Konvencije.

MOGUĆNOST OSTVARIVANJA SUDSKE ZABRANE

Predmet ACCC/C/2008/24 u odnosu na Španjolsku³⁶

ČINJENICE PREDMETA

Španjolska udruga za okolišnu pravdu (Asociación para la Justicia Ambiental) podnijela je priopćenje u kojem je tvrdila da se Španjolska ne pridržava nekoliko odredaba Konvencije (čl. 4., čl. 6. te čl. 9.). Pritužbe su se ticale projekta urbanizacije u vidu izgradnje kuća u gradu Murciji. Priopćenje se, između ostalog, ticalo i problema nemogućnosti ishođenja privremene sudske zabrane izvođenja projekta do okončanja upravnog spora. Kako se realizacija spornog projekta urbanizacije ostvarivala putem donošenja nekoliko sukcesivnih akata, udruga je pokrenula tri paralelna upravna spora:

- (1) protiv odluke o izmjeni br. 50 Generalnog urbanističkog plana (Plan General de Ordenación Urbana de Murcia) kojim se zemljište prenamijenilo u "stambeno" te kojom je omogućena veća gustoća izgradnje;
- (2) protiv odluke o usvajanju Detaljnog urbanističkog plana (Plan Parcial);
- (3) protiv odluke o odobrenju projekta urbanizacije.

Udruga je u svim sporovima zahtijevala odgodu primjene (izvršenja) akta protiv kojeg je tužba podnesena. Sud je u sva tri spora odbio takav zahtjev.

U pogledu zahtjeva za obustavu primjene odluke o izmjeni br. 50 Generalnog urbanističkog plana i o usvajanju Detaljnog urbanističkog plana, španjolski sud je smatrao da su zahtjevi preuranjeni te da ne bi bilo nikakvih nepovratnih utjecaja na okoliš jer gradnja ionako ne može početi bez donošenja daljnjih odluka. Međutim, kada je urbanizacijski projekt odobren i kada je udruga zatražila odgodu izvršenja projekta do okončanja spora, sud je utvrdio da je zahtjev podnijet prekasno jer su se pitanja okoliša razmatrala u prethodnim odlukama temeljem kojih je projekt odobren tj. u odluci o izmjeni br. 50 Generalnog urbanističkog plana te o usvajanju Detaljnog urbanističkog plana. Budući da nije bila odgođena primjena tih prethodnih odluka, sud je smatrao da projekt ne može biti prekinut. Udruga se žalila, ali drugostupanjski sud potvrdio je odluku prvostupanjskog suda.

ZAKLJUČCI ODBORA

Konvencija propisuje da mora postojati mogućnost ishođenja sudske zabrane. Odgoda primjene (izvršenja) akta u upravnom sporu, sukladno Konvenciji, treba se smatrati jednom od vrsta sudskih zabrana.

Odbor je utvrdio da je španjolski sud svojim odlukama stvorio sustav u kojem građani zapravo ne mogu ishoditi sudsku zabranu. Iako sudska zabrana teoretski stoji na raspolaganju, ona u praksi nije dostupna. Stoga je Odbor ustanovio da se Španjolska ne pridržava čl. 9. st. 4. Konvencije koji zahtijeva da stranke osiguraju odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove, uključujući i sudsku zabranu (točke 104-105. odluke Odbora).

U pogledu uvjeta iz čl. 9. st. 4. prema kojem postupci moraju biti pravodobni, Odbor je zaključio da se odluka o odgodi izvršenja (primjene) akta mora donijeti prije nego što se sporna odluka izvrši. U konkretnom slučaju, sudu je trebalo osam mjeseci da donese odluku o tome hoće li odobriti odgodu izvršenja odluke o odobrenju projekta urbanizacije. Čak i da ju je odobrio, odgoda bi bila besmislena jer su građevinski radovi već bili u tijeku. Ako ne postoje mogućnosti za pristup pravosuđu u odnosu na odluke kojima se odobravaju određene djelatnosti sve dok izgradnja ne započne, to je zasigurno protivno čl. 9. st. 2. Konvencije. Pristup pravosuđu mora biti osiguran kad je djelotvorno moguće osporiti odluku kojom se dopušta određena djelatnost. U konkretnom slučaju, budući da nisu bila dostupna pravovremena, odgovarajuća i djelotvorna pravna sredstva, Španjolska se nije pridržavala čl. 9. st. 4. (točka 112. odluke).

VAŽNOST PREDMETA

Ova odluka Odbora ukazuje da prava zajamčena Konvencijom ne smiju biti samo teorijska ili iluzorna već praktična i djelotvorna. Jednako tako, mogućnost odgode izvršenja akta protiv kojeg se vodi upravni spor (sudska zabrana u smislu čl. 9. st. 4. Aarhuške konvencije) ne smije biti samo teorijsko već i dostupno u praksi. Osim toga, o zahtjevu za odgodu izvršenja sud mora odlučiti hitno, prije početka izvođenja građevinskih radova. U protivnom bi mogla nastati nepovratna šteta za okoliš, a odgoda izvršenja postala bi besmislena.

36 Findings and recommendations with regard to Communication ACCC/C/2008/24 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, 8 February 2011, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-26/ece_mp_pp_c.1_2009_8_add.1_e.pdf

BESPLATNA PRAVNA POMOĆ ZA UDRUGE

Predmet ACCC/C/2008/36 u odnosu na Španjolsku³⁷

ČINJENICE PREDMETA

Priopćenje ACCC/C/2008/36, u dijelu koji se odnosio na povrede čl. 9. Konvencije, povezano je s dužnošću stranke da, sukladno st. 5. tog članka, razmotri mogućnost uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih i drugih prepreka pristupu pravosuđu. Iako je pohvalno da je Španjolska uvela sustav besplatne pravne pomoći koji je dostupan i udrugama, a ne samo fizičkim osobama, način na koji je takav sustav uspostavljen je vrlo kontradiktoran.

Sukladno španjolskom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, za dobivanje financijske pomoći, neprofitna tijela moraju biti uspostavljena kao udruge koje djeluju za opće dobro. Uvjeti za dobivanje financijske potpore su, između ostalog, sljedeći: njihov statutarni cilj mora biti promicanje javnog interesa, moraju imati odgovarajuće osoblje, opremu i organizaciju kako bi se osiguralo djelovanje u skladu s ciljevima statuta te moraju obavljati djelatnosti najmanje dvije godine. Osim toga, u skladu s Kraljevskim dekretom o postupku proglašenja udruga koje djeluju za opće dobro, zainteresirani subjekti moraju dati podatke o njihovim ljudskim i financijskim resursima.

Španjolska udruga Plataforma Contra la Contaminación del Almendralejo podnijela je priopćenje protiv Španjolske navodeći, između ostalog, da je španjolski sustav besplatne pomoći protivan čl. 9. st. 5. Konvencije.

ZAKLJUČCI ODBORA

Odbor za pridržavanje utvrdio je da je sustav besplatne pravne pomoći vrlo restriktivan za male nevladine organizacije. Postavljanjem visokih financijskih zahtjeva da bi se pojedini subjekt mogao kvalificirati kao udruga koja djeluje za opće dobro i primiti besplatnu pravnu pomoć, protivan je svrsi i cilju sustava besplatne pravne pomoći, a to je olakšati pristup pravosuđu onima koji su financijski slabiji. Prema mišljenju Odbora, uspostavljanje sustava besplatne pravne pomoći koji isključuje mogućnost da male udruge ostvare tu pomoć pruža dovoljno dokaza za zaključak da Španjolska nije ispunila dužnost razmatranja mogućnosti uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih prepreka pristupu pravosuđu. Time je Odbor utvrdio nepridržavanje čl. 9. st. 5. te čl. 9. st. 4. koji zahtijeva osiguranje pravičnih i pravednih pravnih sredstava (točka 66. odluke).

VAŽNOST PREDMETA

Ovaj predmet je važan za Hrvatsku, osobito zbog činjenice što pravne osobe, prema hrvatskom Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, ne mogu biti korisnici besplatne pravne pomoći. Udruge koje se bave zaštitom okoliša trebale bi moći ravnopravno sudjelovati u sudskim i drugim postupcima. Zakonodavac bi morao uspostaviti pravedne kriterije prema kojima bi i pravne osobe, a osobito neprofitne organizacije, mogle postati korisnici besplatne pravne pomoći. Kriteriji bi morali biti postavljeni u skladu sa svrhom sustava besplatne pravne pomoći, a to je olakšati pristup pravosuđu onima koji su financijski slabiji. U protivnom bi država mogla odgovarati za povredu čl. 9. st. 4. Konvencije koji zahtijeva osiguranje pravične i pravedne pravne zaštite te čl. 9. st. 5. prema kojem je stranka Konvencije dužna razmotriti mogućnost uspostavljanja odgovarajućih pomoćnih mehanizama za uklanjanje ili smanjivanje novčanih prepreka pristupu pravosuđu

37 Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2009/36 concerning compliance by Spain, ECE/MP.PP/C.1/2010/4/Add.2, 8 February 2011, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-28/ece_mp_pp_c.1_2010_4_add.2_eng.pdf

PREGLED VAŽNIJE PRAKSE SUDA EU³⁸

PRAVO PRISTUPA SUDU PO AARHUŠKOJ KONVENCIJI KROZ SUDSKU PRAKSU SUDA EU

Tamara Čapeta

Uz pravo na informacije i pravo na sudjelovanje u odlukama koje se tiču okoliša, Aarhuška konvencija za građane i njihove organizacije predviđa i pravo pristupa sudu radi zaštite navedenih prava, ali i radi zaštite bilo kojeg drugog prava povezanog s okolišem. Ovo pravo pristupa sudu, koje je samo jedan od konkretnih izraza općeg, temeljnog prava na pristup Sudu, predviđenog većinom današnjih nacionalnih ustava europskih država, Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljenih sloboda te Poveljom EU o temeljnim pravima, u Aarhuškoj je konvenciji uređeno u članku 9.

Države koje su, kao Hrvatska, članice Europske unije, u Aarhuškoj konvenciji sudjeluju na dva načina – kao izravne potpisnice te konvencije te kao članice Unije, koja je i sama potpisnica Aarhuške konvencije (Odluka Vijeća 2005/370/EC). U svrhu provedbe Aarhuške konvencije, Unija je usvojila određeni broj zakonodavnih akata (u obliku direktiva ili uredbi). Stoga, države članice EU obvezu provedbe Aarhuške konvencije imaju i izravno i temeljem provedbenih akata Unije. Anticipirajući ratifikaciju Aarhuške konvencije, EU zakonodavstvo predvidjelo je pravo na pristup sudu u slučaju povrede prava na informacije o okolišu (Direktiva 2003/4/EC, članak 6.), što predstavlja provedbu članka 9.1 Aarhuške konvencije te u slučaju povrede prava na sudjelovanje (Direktiva 2003/35/EC, članak 15a), što predstavlja provedbu članka 9.2 Aarhuške konvencije. Pravo na pristup sudu u slučaju povrede bilo koje odredbe koja se tiče zaštite okoliša, predviđeno člankom 9.3 Aarhuške konvencije nije, međutim, još provedeno EU zakonodavstvom, iako Komisija ozbiljno razmatra opcije za izradu direktive koja bi uredila i to pitanje i koju bi predložila na usvajanje Europskom parlamentu i Vijeću. U međuvremenu, međutim, provedba članka 9.3 ovisi isključivo o zakonodavstvu i sudskoj praksi država članica, iako, kako će biti prikazano, Sud EU svojom praksom stvara dodatni pritisak da države članice doista omoguće provedbu ovog prava. Navedene dvije direktive zahtijevaju od država da omoguće pristup nacionalnim sudovima kako bi se zaštitila prava iz prva dva stupa Konvencije - prava na informacije ili prava na sudjelovanje u odlukama o okolišu - koja je povrijedilo neko nacionalno tijelo u provedbi odredbi o okolišu usvojenih na razini EU.

Ako, pak, neko od tih prava ili pak neko drugo okolišno pravo povrijedi neka od institucija ili tijela EU, relevantno zakonodavstvo EU jest uredba 1367/2005, usvojena u cilju provedbe Aarhuške konvencije. Uz to, brojne direktive kojima se garantiraju određena okolišna prava, primjerice, Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš, također u sebi sadrže neke elemente provedbe Aarhuške konvencije. Stoga i njihovom provedbom države članice posredno provode i odredbe Aarhuške konvencije.

Osim što zahtijeva da se u okolišnim predmetima omogući pristup sudovima, Aarhuška konvencija dodatno traži i da takav pristup bude djelotvoran (članak 9.4 Konvencije), u smislu da sudska zaštita koja se zainteresiranim subjektima pruža bude adekvatna i da postupak ne bude pretjerano skup te stoga, iako pristup sudu postoji formalno, u praksi zapravo ne dolazi do takvih sporova. I konačno, Konvencija zahtijeva i da do zainteresiranih za pokretanje sudskih postupaka dopre informacija o tome da oni postoje i kako ih pokrenuti (članak 9.5). I ovi zahtjevi preuzeti su u nekim EU direktivama.

Prava toliko poopćene prirode, kao što je pravo na pristup sudu, u svojoj praktičnoj provedbi zahtijevaju dodatna razjašnjenja. Interpretaciju, pa stoga i detaljniju razradu, takvih prava daju sudovi koji su pozvani primijeniti Konvenciju ili zakonodavstvo EU na konkretne situacije. U tom smislu, za primjenu Aarhuške konvencije bitno je upoznati se sa sudskom praksom koja je pojasnila neke njezine aspekte. U pitanjima primjene Konvencije u državama EU, prvenstveno je u tom smislu relevantna praksa Suda EU, čija tumačenja kako Konvencije, tako i provedbenog zakonodavstva EU obvezuju sve države članice EU.

Uz to, važnu ulogu u tumačenju Konvencije ima i Odbor za usklađenost Aarhuške konvencije (ACCC – Aarhus Convention Compliance Committee), čija tumačenja sama po sebi nisu obvezujuća, ali, kako ćemo prikazati, ipak mogu steći pravnu snagu time što ih sudovi, uključujući Sud EU, uzimaju u obzir kao relevantna (ako već ne i obvezujuća) stajališta o pravima iz Konvencije. I konačno, primjeni Konvencije, iako posredno, može pridonijeti i praksa Europskog suda za ljudska prava iz Strasbourga.

Cilj je ovog priloga prikazati najvažnije slučajeve iz prakse Suda Europske unije koji se odnose na pravo pristupa sudovima radi zaštite okoliša. Sudovi odlučuju samo o onim pitanjima koja im se pojave u konkretnim slučajevima. Stoga sva moguća pitanja primjene prava na pristup sudu još nisu riješena jer se do sada nisu pojavila u sudskoj praksi.

Sudska praksa o kojoj će biti riječi u ovom prilogu u velikom dijelu još ne postoji na hrvatskom jeziku. Dijelove presuda koji nisu prevedeni na hrvatski, prevela je autorica ovog priloga i stoga je svaka pogreška u prijevodu isključivo njezina. Presude Suda EU donesene nakon 1. srpnja 2013. u velikom su broju prevedene na hrvatski jezik i objavljene bilo na stranicama Suda EU (www.curia.europa.eu), bilo na glavnom pretraživaču prava EU (www.eur-lex.europa.eu). U takvim slučajevima, autorica se koristila službenim tekstom na hrvatskom te uputila da je tekst cjelokupne presude dostupan na hrvatskom jeziku.

Prikazana sudska praksa ne slijedi kronološki redoslijed donošenja presuda, već je grupirana po pojedinim pitanjima interpretacije Aarhuške konvencije i provedbenih direktiva.

38 Engl. European Court of Justice u nas se prevodi i kao Europski sud pravde. Točan prijevod je Sud Europske unije

MOGUĆNOST PRISTUPA SUDU I KAD TO NIJE UNAPRIJED PREDVIĐENO NACIONALNIM PRAVOM

Predmet C-237/07 Janecek (presuda od 25. srpnja 2008.)

ČINJENICE PREDMETA

Gospodin Janecek živio je u Münchenu, na glavnoj obilaznici (ringu) oko grada, na udaljenosti manjoj od 1 km od mjerne stanice za kvalitetu zraka. Tijekom 2005. i 2006. mjerenja koja je zabilježila ta stanica pokazala su da je vrijednost određene čestice u zraku (PM 10) bila u više od 35 navrata veća od gornje dozvoljene granice. Njemački federalni zakon odredio je da maksimalni broj mjerenja u kojima onečišćenje zraka prelazi granice ne smije biti veći od 35 puta.

Iako je obvezujući akcijski plan za postizanje kvalitete zraka u gradu Münchenu bio usvojen u prosincu 2004., gospodin Janecek podnio je tužbu Upravnom sudu u Münchenu, zahtijevajući da naloži državi Bavarskoj da, u kratkom roku, usvoji akcijski plan za područje njegova stanovanja kojim bi osigurala da broj nedozvoljenih čestica PM 10 u zraku ne prelazi više od 35 puta godišnje granične vrijednosti. Upravni sud odbio je tužbu g. Janeceka kao neutemeljenu. Viši upravni sud usvojio je žalbu koju je podnio g. Janecek, ali je presudio da se od Bavarske ne može zahtijevati donošenje konkretnog plana (smanjivanja broja nedozvoljenih čestica u kratkom roku), već da država ima diskreciju kako će, u skladu s mogućnostima, ostvariti zadane ciljeve. Na drugostupanjsku presudu žalili su se i g. Janecek i država Bavarska. Federalni upravni sud zauzeo je treće stajalište. Smatrao je da niti njemački Federalni zakon niti Direktiva EU 96/62 o procjeni i upravljanju kvalitetom ambijentalnog zraka ne dodjeljuju pojedincima, kao što je g. Janecek, nikakva subjektivna prava da traže usvajanje akcijskog plana. Stoga mu njemačko pravo ne priznaje mogućnost da se obrati sudu tražeći usvajanje akcijskog plana. Međutim, isti je sud smatrao da su postojali drugi načini kojim se g. Janecek mogao obratiti nacionalnim vlastima tražeći da ispune već predviđeni akcijski plan te da mu stoga nije bila uskraćena djelotvorna zaštita. No, istovremeno njemački Federalni upravni sud nije bio siguran ne proizlazi li možda iz europskog prava drugačiji zaključak te se, stoga, obratio Europskom sudu tražeći interpretaciju prava EU u prethodnom postupku.

ODLUKA SUDA EU

Europski je sud, suprotno zaključku njemačkog Federalnog upravnog suda, smatrao da direktiva koja traži od država da izrade akcijske planove radi zaštite zdravlja istovremeno dodjeljuje pojedincima čije zdravlje može biti ugroženo zbog nedostatka takvog plana subjektivno pravo da traže njegovo donošenje i u tom smislu podnesu sudu tužbu protiv države. Tome je tako i ako nacionalno pravo ne priznaje takvu mogućnost obraćanja sudu. Stoga se pojedincu mora osigurati da se obrati sudu čak i ako postoje drugačiji putovi postizanja istog cilja.

Iz direktive koja nameće obvezu državama da izrade akcijski plan ne može se, međutim, izvesti pravo pojedinca da traži donošenje konkretnih mjera. Naime, države imaju diskreciju odlučiti na koji će način, uzimajući u obzir razne suprotstavljene javne i privatne interese, osigurati dozvoljenu razinu čestica u zraku. No, kako je jasno koji cilj države moraju postići, njihove odluke u tom pogledu podložne su sudskom nadzoru. Države, dakle, imaju obvezu, ostvarivu na sudu, da postignu cilj zadan zakonodavstvom, ali imaju diskreciju, također podložnu sudskom nadzoru, kako da taj cilj postignu.

Stoga se g. Janecek imao pravo obratiti nadležnom njemačkom sudu sa zahtjevom prema državi da sastavi odgovarajući akcijski plan kojim bi vrijednosti čestice PM 10 bile manje od dozvoljene granične vrijednosti tijekom godine, ali nije imao pravo tražiti donošenje određene konkretne mjere.

VAŽNOST PREDMETA

Iako ovaj predmet ne spominje izravno Aarhušku konvenciju, važan je jer je pomaknuo granice prava na pristup sudovima država članica EU. Time je taj predmet izravno relevantan za provedbu članka 9.3 Aarhuške konvencije. Sud EU priznao je pravo pojedincima da pred nacionalnim sudovima zahtijevaju donošenje akcijskih planova koje zakonodavstvo zahtijeva da države donesu. Pristup sudu mora se omogućiti čak i ako, po važećim pravilima nacionalnog prava, pojedinac ne bi imao takvu mogućnost. Važan argument u zaključku do kojeg je došao Sud bila je činjenica da je direktiva EU koja je zahtijevala donošenje akcijskog plana bila jedna od direktiva kojom se, kroz zahtjev za postizanje određenog standarda okoliša, štiti ljudsko zdravlje. Pojedinci čije je zdravlje ugroženo zbog nedonošenja adekvatnog akcijskog plana moraju imati osiguran pristup sudu. Ono što mogu tražiti jest da sud državi naloži donošenje adekvatnog plana, ali ne i da se naloži usvajanje konkretnih mjera koje pojedinac čije je zdravlje ugroženo smatra adekvatnima. Naime, državama je ostavljeno da, važući različite interese, i javne i privatne, donesu mjeru koja će osigurati postizanje cilja – u ovom konkretnom predmetu, smanjivanje određenog tipa čestica u zraku. Pojedinac, stoga, ne može zahtijevati donošenje konkretne mjere. No, s druge strane, odluka o tome koje mjere su po odluci države adekvatne, također je podložna sudskom nadzoru radi ocjene njezine usklađenosti s načelom proporcionalnosti.

OSTVARIVANJE PRISTUPA SUDU KROZ REINTERPRETACIJU NACIONALNOG PRAVA U SVJETLU KONVENCIJE

Predmet C-240/09 Slovački smeđi medvjedi (presuda od 8. ožujka 2011.)

ČINJENICE PREDMETA

Za razliku od prethodno opisanog predmeta, koji se nije izravno ticao tumačenja Aarhuške konvencije, predmet koji ćemo opisati direktno je tražio od Europskog suda određena tumačenja članka 9.3 Konvencije.

Predmet je započeo pred slovačkim sudom temeljem tužbe jedne slovačke udruge za zaštitu okoliša (Lesoochránaske zoskupenie VLK – dalje: LZ) protiv slovačkog Ministarstva zaštite okoliša. Navedena udruga tražila je da sud potvrdi njezino pravo sudjelovanja u upravnom postupku u kojem se odobravaju iznimke od sustava zaštite životinjskih vrsta, u konkretnom slučaju smeđeg medvjeda.

Udruga je, pošto je saznala da određene lovačke udruge zahtijevaju da im Ministarstvo odobri izlov smeđeg medvjeda, kao iznimku Habitat direktivi (92/43/EEC), zatražila da im se odobri status stranke u upravnom postupku za izdavanje takve dozvole. Ministarstvo je odbilo njihov zahtjev i u prvom stupnju i u žalbenom postupku. Kako joj nije bio odobren položaj stranke u prethodnom upravnom postupku, LZ također nije imao ni mogućnost podnijeti tužbu za poništenje odluke kojom je taj postupak završio, a kojom je Ministarstvo odobrilo lov na smeđeg medvjeda.

Na dvije sudske instance slovački su sudovi potvrdili ovakvo stajalište. Smatrali su da Aarhuška konvencija ne daje pojedincima (ni nevladinim udrugama) subjektivno pravo da sudjeluju u upravnim postupcima pa stoga ni da podnose tužbe nacionalnim sudovima. Provedba te konvencije ovisi o državama potpisnicama i sve dok države nisu predvidjele takva prava, ona ne mogu nastati izravno temeljem Konvencije. Na drugostupanjsku odluku LZ se žalio Vrhovnom sudu koji je pojašnjenje tražio od Europskog suda. Zanimljivo je da je pred Europskim sudom, osim slovačke vlade, interveniralo još sedam država (Njemačka, Grčka, Poljska, Francuska, Finska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo). Vlade država uglavnom su pokušavale osporiti nadležnost Europskog suda za interpretaciju u ovom slučaju, pokušavajući time za sebe zadržati široke ovlasti u pitanjima uređivanja pristupa sudovima.

ODLUKA SUDA EU

Kao prvo, Europski je sud odbacio argumente o vlastitoj nenadležnosti da tumači članak 9.3 Aarhuške konvencije iz razloga što EU nije donijela provedbene mjere u odnosu na tu odredbu koje bi stvarale obveze za nacionalna tijela. Sud je smatrao da činjenica da članak 9.3 može doći u primjenu u svrhu provedbe prava EU pred nacionalnim tijelima, u konkretnom slučaju u svrhu provedbe Habitat direktive, tom sudu daje i pravo da ga tumači, iako su, do donošenja mjera njegove provedbe na razini EU, za njegovu provedbu odgovorne isključivo države članice.

Sud je nadalje smatrao da članak 9.3 nema izravni učinak. To znači da se pojedinci, uključujući nevladine udruge, na njega ne mogu oslanjati pred sudovima da bi stekli pravo podnošenja tužbe. Razlog tome jest što taj članak zahtijeva da se pristup sudu omogući određenim dijelovima javnosti, no ne određuje kojim dijelovima javnosti, već taj izbor prepušta državama. On, stoga, zahtijeva političku odluku zakonodavca (bilo nacionalnog ili europskog prije nego što postane funkcionalan u smislu da određenom konkretnom pojedincu dodijeli pravo obraćanja sudu).

Međutim, iako izravno ne stvara pravo obraćanja sudu za nevladinu udrugu poput LZ, ta odredba ima svrhu osigurati djelotvornu zaštitu okoliša, što ne treba zanemariti. U tom smislu, Sud je podsjetio da su nacionalni pravni sustavi, autonomni u organizaciji sustava pružanja pravne zaštite ako određeno pitanje nije uređeno na europskoj razini. Međutim, kad je riječ o sudskoj zaštiti prava koja proizlaze iz europskih normi, nacionalna prava imaju obvezu osigurati njihovu djelotvornu zaštitu, odgovarajući time na zahtjeve tzv. načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Kako je cilj osiguravanja djelotvorne sudske zaštite ugrađen u članak 9.3 Aarhuške konvencije, treba ga čitati kao odredbu koja traži od nacionalnog suda da omogući pristup pravosuđu, ako bi u suprotnom odredbe Habitat direktive ostale sudske neprovedive. Iako nacionalni sud ne može izravno primijeniti članak 9.3 u nedostatku njegova izravnog učinka, ipak mora usvojiti najširu moguću interpretaciju nacionalnog prava kako bi omogućio zaštitu vrste zaštićene europskim pravom.

RIJEČIMA SUDA:

- “50. Slijedi da, kad je riječ o vrsti zaštićenoj pravom EU, posebice Habitat direktivom, na nacionalnom je sudu da, kako bi osigurao djelotvornu sudsku zaštitu u područjima na koja se odnosi pravo EU zaštite okoliša, tumači svoje nacionalno pravo tako da bude u najvećoj mogućoj mjeri u skladu s ciljevima predviđenim člankom 9.3 Aarhuške konvencije.
51. Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da u najvećoj mogućoj mjeri postupovne odredbe koje se odnose na uvjete pokretanja upravnog ili sudske postupka protumači u skladu s ciljevima članka 9.3 Aarhuške konvencije i u skladu s ciljem djelotvorne sudske zaštite prava dodijeljenih pravom EU, kako bi omogućio udrugama za zaštitu okoliša, kao što je LZ, da pred sudom osporavaju odluku donesenu u upravnom postupku koja je možebitno suprotna pravu EU o zaštiti okoliša. (...)”

VAŽNOST PREDMETA

U ovom je predmetu Europski sud, iako nije priznao mogućnost izravnog pozivanja na članak 9.3 Aarhuške konvencije kako bi se omogućio pristup sudu, ipak stvorio dodatni pritisak na nacionalne sudove da internim procesnim odredbama daju što je moguće šire tumačenje koje omogućuje pristup sudu kad god je moguće da su odredbe koje štite okoliš povrijeđene. Zapravo ovakvo inzistiranje Suda EU nije novo, već je po prvi put istaknuto u kombinaciji s Aarhuškom konvencijom. Naime, načelo koje zahtijeva od nacionalnog suda da rastegne tumačenje nacionalnog prava u svrhu pružanja djelotvorne sudske zaštite prava utemeljenih u europskim normama razvija se u sudskoj praksi tog Suda još od sedamdesetih godina. U ovom je predmetu ovo načelo Europski sud povezao s člankom 9.3 Aarhuške konvencije, kako bi pojačao zahtjev upućen nacionalnom sudu da pri tumačenju nacionalnog prava uzme u obzir ciljeve djelotvorne sudske zaštite u svrhu zaštite okoliša.

Inzistiranje Europskog suda nije, međutim, dovoljno ako ga ne provedu nacionalni sudovi. Ono što je, stoga, dodatno relevantno jest kako su na ovu odluku reagirali nacionalni sudovi, Vrhovni slovački sud iz konkretnog predmeta te ostali nacionalni sudovi. U konkretnom predmetu Vrhovni je slovački sud proveo odluku Europskog suda tako što je poništio odluku Ministarstva koja LV odriče svojstvo stranke te vratio predmet na ponovno odlučivanje u upravnom postupku, u kojem su, pak, nacionalna tijela bila obvezana ovakvom odlukom suda. Stoga je odluka Europskog suda utjecala na promjenu sudske prakse u Slovačkoj jer je do tada Vrhovni sud redovito podržavao stajalište upravnih tijela koje je udrugama za zaštitu okoliša odricalo svojstvo stranke u upravnom postupku i posljedično, pravo pristupa sudu radi osporavanja odluke donesene u tom upravnom postupku. Stoga je ovo primjer kako je, kroz suradnju sudova, napravljen velik korak naprijed u provedbi Aarhuške konvencije. Slovačko je zakonodavstvo naknadno također prihvatilo rješenje pronađeno u sudskoj praksi.

UVJETI PRISTUPA SUDU ZA NEVLADINE UDRUGE ZA ZAŠTITU OKOLIŠA

Predmet C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (presuda od 15. listopada 2009.)

ČINJENICE PREDMETA

Predmet se odvijao pred švedskim sudovima. Jedna udruga za zaštitu okoliša (Miljöskyddsförening), osporavala je odluku švedskog suda kojom je, u skladu sa švedskim pravom, potvrđena odluka grada Stockholma koja odobrava projekt koji je, po nalazu upravnog tijela, imao bitan utjecaj na okoliš. Radilo se o izgradnji tunela radi polaganja električnih kabela. Gradnja tunela je, međutim, imala bitan utjecaj na podzemne vode. Prema švedskom pravu, takav je projekt morao potvrditi nadležni sud. Protiv takve potvrdne odluke, spomenuta okolišna udruga, koja je sudjelovala i u prethodnom postupku, podnijela je tužbu sudu. Njezina je tužba odbijena jer je riječ bila o udruzi s manje od 2000 članova, a takve udruge, iako su imale pravo sudjelovanja u upravnom postupku, nisu, prema švedskom pravu, imale pristup sudu radi osporavanja usvojenih odluka. Švedski je sud uputio zahtjev Europskom sudu za interpretaciju je li takva švedska odredba u skladu s Direktivom o procjeni utjecaja na okoliš. Iako se pitanje nije odnosilo izravno na Aarhušku konvenciju, vrlo je relevantno za njezinu provedbu, jer Direktiva vjerno prenosi njezin tekst u pitanju prava na pristup sudu.

ODLUKA SUDA EU

Europski je sud, kao prvo, potvrdio da je pravo na pristup sudu kako bi se osporavao upravni akt (dozvola) koji može utjecati na okoliš odvojeno od prava na sudjelovanje u postupku donošenja te odluke. Pravo na pristup sudu upravo služi tome da član zainteresirane javnosti ospori konačnu odluku donesenu u prethodnom upravnom postupku. Uloga koju je član zainteresirane javnosti imao u upravnom postupku nije ni na koji način odlučujuća za postojanje prava na pristup sudu.

Također, činjenica da odluku u upravnom postupku potvrđuje sud, kao što je to u švedskom pravu, ne mijenja ništa.

Prema EIA direktivi, a i prema Aarhuškoj konvenciji, zainteresirana javnost može osporavati odluku ako joj je njome bilo "povrijeđeno pravo" ili ako ima "dovoljan interes", ovisno o tome kako to pitanje uredi nacionalno pravo. No, nevladine udruge, i prema Direktivi i prema Aarhuškoj konvenciji uvijek zadovoljavaju taj uvjet, bilo da nacionalno pravo traži povredu prava kao uvjet za procesnu legitimaciju ili samo postojanje određenog interesa.

Na pitanje mogu li države uvjetovati pristup sudu brojem članova neke udruge, Sud je potvrdio da države imaju pravo odrediti uvjete pod kojima se neka organizacija smatra udrugom za zaštitu okoliša, ali takvi uvjeti ne smiju onemogućiti postizanje ciljeva Direktive (i Aarhuške konvencije) da se udrugama prizna široka mogućnost pristupa sudovima radi zaštite okoliša. Riječima Suda:

"46. (...) nacionalno pravo može zahtijevati da takva udruga, koja, u sudskom postupku, namjerava osporavati projekt na koji se odnosi Direktiva 85/337, ima za cilj zaštitu prirode i okoliša.

47. Također, moguće je da uvjet da udruga za zaštitu okoliša ima određeni minimalni broj članova bude relevantan kao dokaz da ista doista postoji i da je aktivna. Međutim, broj potrebnih članova ne može se nacionalnim pravom uvjetovati u takvom broju da je to suprotno ciljevima Direktive 85/337 i, posebice, cilju olakšavanja sudskog nadzora projekta na koje se odnosi."

VAŽNOST PRESUDE

Ovom je presudom Europski sud potvrdio važnu ulogu nevladinih udruga u zaštiti okoliša i stoga ih je pozicionirao kao bitne ovlaštenike Direktive, a time i Aarhuške konvencije. Uz to je onemogućio države da uvođenjem raznih dodatnih uvjeta, koji se ne mogu opravdati, osujete cilj konvencije da udrugama dozvoli najširi mogući pristup pravosuđu. Takvo pravo moguće je, međutim, ograničiti samo na "prave" udruge za zaštitu okoliša. U tom smislu države mogu postaviti uvjete temeljem kojih je razvidno da je riječ o udruzi koja doista postoji i koja je aktivna u području zaštite okoliša. Države, međutim, ne mogu nametati nikakve dodatne uvjete.

PRISTUP SUDU RADI KONTROLE ZAKONODAVNIH AKATA

Predmet C-128/09 Boxus (presuda od 11. listopada 2011.) i **predmet C-182/10 Solvay** (presuda od 16. veljače 2012.)

ČINJENICE PREDMETA

Predmet C-128/09 Boxus došao je na Sud EU kao prethodno pitanje iz šest različitih predmeta u kojima je više tužitelja pred belgijskim državnim vijećem (Conseil d'Etat), najvišim upravnim sudom, osporavalo dozvole nadležnih tijela koje su se ticale radova u okolici aerodroma Liège-Bierset i Bruxelles-Charleroi. Nakon što su ti postupci bili pokrenuti pred Conseil d'Etat, valonski je parlament usvojio odluku koju je potvrdila i valonska vlada, kojom su potvrdili navedena upravna odobrenja smatrajući da su od "važnog općeg interesa". Odluka valonskog parlamenta imala je snagu zakonodavnog akta. Posljedica toga bila je da je Conseil d'Etat izgubio nadležnost da odlučuje o valjanosti osporavanih odobrenja jer mu belgijsko pravo odriče ovlast kontrole nad zakonodavnim aktima. Takvu ovlast ima isključivo Ustavni sud pred kojim je, doista, bilo pokrenuto nekoliko postupaka protiv navedene zakonodavne odluke.

Za razliku od upravnog suda, nadležnost Ustavnog suda ograničena je, međutim, na ispitivanje usklađenosti zakonodavnih akata s ustavom zagarantiranim ljudskim pravima. Taj sud stoga ne može, kao što to može upravni sud, ispitivati usklađenost odluke s odredbama propisa o zaštiti okoliša.

Drugi predmet – 182/10 Solvay, rezultat je prethodnih pitanja koja je postavio upravo Ustavni sud Belgije iz predmeta pokrenutih određenih brojem tužbi u sklopu identičnih činjenica.

I belgijski Conseil d'Etat i Conseil constitutionnel u prethodnim postupcima pokrenutim pred Europskim sudom, pitajući u biti je li opisani belgijski sustav koji isključuje mogućnost djelotvornog sudskog nadzora projekta koji je usvojen zakonom u skladu s Aarhuškom konvencijom (uključujući njezin članak 9.) te relevantnim odredbama Direktive o ocjeni utjecaja na okoliš koji je prenose.

ODLUKE SUDA EU

Iako Aarhuška konvencija i Direktiva o procjeni utjecaja zahvata na okoliš predviđaju mogućnost da se projekti usvojeni zakonodavnim aktom isključe iz postupka sudskog nadzora, Sud je podsjetio da je to moguće samo u slučaju kad je projekt doista usvojen kroz zakonodavni postupak i potvrđen zakonodavnim aktom koji uzima u obzir sve različite interese koji su iskazani i ispitani u postupku ocjene. U tom smislu, da bi bio isključen iz sudskog nadzora, zakonodavni akt mora sadržavati sve detalje projekta, a, kao drugo, jedna od funkcija postupka utvrđenog Direktivom – da se informacije vezane uz projekt učine dostupnima zainteresiranim – mora se ostvarivati kroz zakonodavni postupak (pri tome se Sud pozvao na prijašnju praksu razvijenu u predmetu C-435/97 WWF i drugi). Puka "ratifikacija" odluke usvojene u upravnom postupku, koja samo tvrdi da je riječ o projektu u važnom općem interesu, ne može se smatrati projektom usvojenim zakonodavnim aktom i stoga se ne može isključiti iz sudskog nadzora.

Stoga je Sud smatrao neprihvatljivim nacionalno pravilo koje iz domene sudskog nadzora isključuje odobrenje projekta samo zato što je ono dano zakonodavnim aktom. Naime, kako je rekao u predmetu Boxus:

"53. (...), članak 9. Aarhuške konvencije i članak 10a Direktive 85/337 izgubili bi svu djelotvornost kad bi puka činjenica da je projekt usvojen zakonodavnim aktom koji ne zadovoljava uvjete iznesene u točki 37. ove presude učinila taj akt imunim od bilo kakvog postupka nadzora u kojem se može osporavati njegova materijalna ili postupovna valjanost, u skladu s navedenim odredbama."

I pitanje zadovoljava li zakonodavni akt uvjete da ga se smatra aktom kojim je usvojio projekt i stoga isključi iz sudskog nadzora, samo po sebi mora se moći podvrgnuti sudskom nadzoru. Stoga je na belgijskom Conseil d'Etat da utvrdi zadovoljava li zakonodavni akt uvjete pod kojim ga se, temeljem Aarhuške konvencije i Direktive, može isključiti iz sudskog nadzora. Ako ustanovi da tome nije tako, taj belgijski sud mora isključiti iz primjene nacionalno pravilo koje ga onemogućava da prihvati tužbu usmjerenu na kontrolu takvog akta iz puke činjenice što je riječ o zakonodavnom aktu.

Jednako stajalište, Sud je potvrdio i u predmetu Solvay:

"43. Odgovor na drugo pitanje je stoga da članak 2. stavak 2. Aarhuške konvencije i članak 1. stavak 5. Direktive 85/337 treba tumačiti tako da znače da su samo projekti čiji su detalji usvojeni detaljnim posebnim zakonodavnim aktom, na takav način da su ciljevi Konvencije i Direktive bili ostvareni u zakonodavnom postupku, isključeni iz tih instrumenata [onih nad kojima se mora osigurati sudski nadzor]. Na nacionalnom je sudu da provjeri da su ta dva uvjeta ostvarena, uzimajući u obzir kako sadržaj usvojenog zakonodavnog akta tako i ukupni zakonodavni postupak koji je doveo do njegova usvajanja, posebice pripremne dokumente i parlamentarne rasprave. U tom smislu, zakonodavni akt koji samo 'ratificira' već postojeći upravni akt, tako da se samo poziva na važne razloge u općem interesu, bez da je prethodno pokrenut zakonodavni postupak koji bi omogućio da se ostvare ti uvjeti, ne može se smatrati posebnim zakonodavnim aktom u smislu potonje odredbe i stoga nije dovoljan da isključi projekt iz doseg Konvencije i Direktive.

(...)

52. Odgovor na treće pitanje je stoga da članak 9. stavak 2. Aarhuške konvencije i članak 10.a Direktive 85/337 treba tumačiti tako da znače da:

- kad je projekt koji potpada pod njihov doseg usvojen zakonodavnim aktom, pitanje zadovoljava li taj zakonodavni akt uvjete iz članka 1. stavak 5. Direktive, mora se, temeljem nacionalnih postupovnih pravila, moći postaviti sudu ili drugom neovisnom tijelu uspostavljenom zakonom i
- ako nad takvim aktom nije dostupan postupak nadzora spomenute prirode i doseg, svaki nacionalni sud pred kojim se otvori postupak koji je u njegovoj nadležnosti ima zadatak da provede sudski nadzor opisan u prethodnoj alineji i, ako je potrebno, da iz njega izvede nužne zaključke stavljajući taj zakonodavni akt izvan primjene."

VAŽNOST PREDMETA

Ovim predmetom Sud je još jednom potvrdio svoju teleološku analizu sustava uspostavljenog Aarhuškom konvencijom. Njezina svrha – široka mogućnost kontrole projekata koji mogu utjecati na okoliš, ne može se zaobići formalnim potezima država. Opravdanje za to što Konvencija omogućuje isključivanja projekata usvojenih u zakonodavnom postupku iz sustava sudskog nadzora jest u tome što zakonodavni postupak, koji je više uključiv od sudskog postupka, omogućava dovoljnu razinu kontrole i uzimanja u obzir različitih interesa. No, ako takav zakonodavni postupak nije proveden i zainteresirana javnost nije kroz njega imala mogućnost dobiti informacije i izraziti svoje sumnje, tada činjenica da je projekt na koncu usvojen aktom koji je po svojoj formi zakonodavan, ne može dovesti do isključenja sudskog nadzora.

Stoga je nacionalni sud temeljem Konvencije (i Direktiva) ovlašten, kao prvo, provjeriti o kakvom je tipu zakonodavnog akta riječ te, kao drugo, ako zaključi da to nije bio tip akta usvojen nakon zakonodavnog postupka koji bi isključio projekt iz doseg Konvencije, provesti kontrolu takvog zakonodavnog akta i utvrditi, ako je potrebno, njegovu neprimjenjivost.

OBUHVAAT SUDSKOG NADZORA ODLUKE O OKOLIŠU – ODLUKA SE MOŽE PREISPITATI NA SUDU I ZBOG TVRDNJE DA JE OCJENA UTJECAJA NA OKOLIŠ NEDOSTATNA, A NE SAMO AKO NIJE UOPĆE PROVEDENA

Predmet C-72/12 Altrip (presuda od 7. studenog 2013.)

ČINJENICE PREDMETA

Predmet je na Europski sud došao iz spora koji se vodio pred njemačkim upravnim sudovima u kojima su općina Altrip te društvo Gebrüder Hört GbR i g. W. Scheider tužili saveznu zemlju Porajnje-Falačku tražeći da sud poništi njezinu odluku kojom se daje suglasnost za plan izgradnje bazena za zadržavanje vodnih valova na starom poplavnom području Rajne, površine veće od 320 hektara. Tužitelji su bili bilo vlasnici bilo korisnici zemlje koja je bila obuhvaćena navedenim projektom. Glavna tvrdnja za poništenje odobrenja bila je da je procjena utjecaja na okoliš bila nedostatna.

U prvostupanjskom postupku tužba je odbijena, da bi drugostupanjski sud po žalbi smatrao da tužitelji nisu ni imali pravo podnošenja tužbe. Razlog tome je što njemačko upravno pravo predviđa mogućnost tužbe u situaciji kad procjena utjecaja na okoliš nije uopće provedena, a ne i kad tužitelji smatraju da je provedena nedostatno ili nepravilno. U reviziji pred Saveznim upravnim sudom, taj se sud zapitao je li takvo pravilo nacionalnog prava prihvatljivo s gledišta Aarhuške konvencije i relevantnih direktiva koji je provode te je stoga, od Europskog suda tražio tumačenje.

ODLUKA SUDA EU

Sud je smatrao da Direktiva o sudjelovanju javnosti ne predviđa nikakva ograničenja u pogledu razloga iz kojih se može tražiti preispitivanje dozvole o provedbi projekta koji može utjecati na okoliš:

“37. Nacionalne odredbe kojima se ta odredba prenosi stoga ne mogu ograničiti svoju primjenu samo na slučaj kada se osporavanje zakonitosti temelji na razlogu izostanka provođenja procjene utjecaja na okoliš. Isključivanje te primjene u slučaju kada, iako je provedena, procjena utjecaja na okoliš sadržava povrede, pa čak i teške povrede, lišilo bi odredbe Direktive 85/337 o sudjelovanju javnosti same biti njihova korisnog učinka. Takvo bi isključivanje stoga bilo protivno cilju kojim se teži osigurati širok pristup sudovima, kao što je to predviđeno u članku 10.a navedene direktive.”

VAŽNOST ODLUKE

Sud EU u ovom je predmetu ponovno potvrdio da je supstancijalna analiza Konvencije i provedbenih direktiva vodilja za njihovo tumačenje. Kad bi se, kako je to predviđalo njemačko pravo, mogućnost osporavanja dozvole ograničila samo na situacije u kojima analiza utjecaja na okoliš uopće nije provedena, navedeni bi propisi postali velikim dijelom nepotrebni. Svrha je Aarhuške konvencije upravo omogućiti da se nedostatak u postupku ili sadržajni nedostatak procjene utjecaja na okoliš može preispitati i u sudskom postupku.

POVREDA PRAVA KAO UVJET PODNOŠENJA TUŽBE

Predmet C-115/09 Bund für Umwelt (presuda od 12. svibnja 2011.)

ČINJENICE PREDMETA

Okružni ured Arnsberga izdao je dozvolu poduzeću Trianel za izgradnju termoelektrane u okrugu Arnsber u Njemačkoj. Elektrana je trebala započeti s radom u 2012., a u 8 kilometara obuhvaćenih projektom, bilo je pet područja označenih posebnim područjima zaštite u skladu s Habitat direktivom. U tijeku postupka za ocjenu utjecaja na okoliš, okružni je ured 2008. izdao Trianelu privremenu dozvolu. Udruga Bund für Umwelt und Naturschutz podnijela je nadležnom upravnom sudu tužbu radi poništenja te odluke, tvrdeći da ocjena utjecaja na okoliš nije ispitala utjecaj projekta na 5 područja zaštićenih Habitat direktivom.

U izboru ostavljenom Aarhuškom konvencijom i provedbenim direktivama, između inzistiranja na povredi prava ili, pak, na povredi interesa, Njemačka se odlučila za prvu opciju. Prema njemačkom pravu pravo podnošenja tužbe imala je samo osoba čija su prava možebitno povrijeđena odobrenim projektom. Navedeno je pretpostavljalo da postoji zakonodavstvo koje tužitelju dodjeljuje subjektivno pravo. U tom su smislu njemački sudovi ispitali u kojoj mjeri neka norma specificira i razgraničuje priznati interes ili pravo, predviđa situacije kad se to pravo može smatrati ugroženim te određuje kategoriju zaštićenih osoba. Kako prema takvom shvaćanju odredbe Habitat direktive nisu dodjeljivale prava, već su štatile opće interese zaštite prirode, udruga ne bi imala pravo podnošenja navedene tužbe. Njemački se sud, međutim, ipak upitao je li takav ishod u skladu s onime što zahtijeva Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš u vezi s pravom pristupa sudu te je stoga pokrenuo prethodni postupak pred Sudom EU.

ODLUKA SUDA EU

Direktiva koju je, kako je naglasio Sud, potrebno interpretirati u duhu Aarhuške konvencije, ima cilj osigurati širok pristup sudovima te u svom tekstu predviđa da udruge za zaštitu okoliša treba promatrati kao subjekte koji imaju dovoljan interes ili pravo koje može biti povrijeđeno, ovisno o tome za koju se opciju pojedina država opredijelila.

“42. Iz toga slijedi da, koju god opciju za dopustivost tužbe da je država članica odabrala, udruge za zaštitu okoliša imaju pravo, temeljem članka 10.a Direktive 85/337 pristupiti postupcima nadzora pred sudom ili drugim neovisnim i nepristranim tijelom uspostavljenim pravom, da bi osporavale materijalnu ili postupovnu zakonitost odluka, postupaka ili propusta obuhvaćenih tim člankom.”

Kako bi pojačao svoje stajalište, i u ovoj se presudi Sud EU pozvao na načelo djelotvorne sudske zaštite, koje postoji u pravu EU kao opće načelo prava, a koje ograničava načelu procesnu autonomiju zahtjevom da nacionalna postupovna pravila ne budu manje povoljna u slučaju zaštite prava europskog porijekla i onog nacionalnog porijekla te da ne budu takva da dobivanje sudske zaštite čine praktično nemogućim ili pretjerano teškim.

Sud je potom zaključio:

“47. Slijedi, kao prvo, da koncept ‘povrede prava’ ne može ovisiti o uvjetima koje mogu ispuniti samo fizičke i druge pravne osobe, kao što je zahtjev da je riječ o više ili manje bliskom susjedu postrojenja ili zahtjevu da tužitelj na neki način trpi učinke aktivnosti nekog postrojenja.

48. Još općenitije, slijedi da zadnju rečenicu trećeg stavka članka 10.a Direktive 85/337 treba čitati tako da znači da 'prava koja mogu biti povrijeđena' koja moraju uživati udruge za zaštitu okoliša nužno moraju obuhvaćati pravila nacionalnog prava koja provode okolišno pravo EU i njegova pravila koja imaju izravni učinak."

I konačno, Sud je jasno dao do znanja njemačkom sudu da mora prihvatiti odlučivati o tužbi udruge u pitanju.

VAŽNOST PRESUDE

Ovom je presudom Sud EU omogućio zaštitu prirode i okoliša, koji se ne mogu sami braniti pred sudom, udrugama koje građani osnuju u tu svrhu. Iako se zahtjev da tužbu može podnijeti samo osoba kojoj je možebitno povrijeđeno pravo, što pretpostavlja da joj je takvo pravo bilo priznato, može postaviti u odnosu na pojedince – fizičke i pravne osobe, inzistiranje na takvom kriteriju u odnosu na udruge za zaštitu okoliša zapravo bi, suprotno intenciji Konvencije, onemogućilo udrugama da svoj cilj ostvaruju i pred sudovima. Udruge stoga mogu podnijeti tužbu kad god tvrde da je došlo do povrede odredbi koje služe zaštiti prirode i okoliša. Stoga im je, na neki način, priznat položaj pravobranitelja okoliša koji nastupa u općem interesu.

Time što se pozvao na načelo djelotvorne sudske zaštite, Sud je jasno dao do znanja nacionalnom sudu da odobrenje pristupa sudu udrugama za zaštitu okoliša zahtijeva ne samo Aarhuška konvencija i pravo EU koje je specifično za područje zaštite okoliša, već i opći zahtjev upućen načelno svim sudovima u EU. Uz to, taj opći zahtjev, prema praksi Suda EU, ovlašćuje nacionalne sudove da mijenjaju primjenjiva postupovna pravila kako bi mu udovoljili. Time je, na neki način, Sud dao do znanja da zahtjev koji nameće Aarhuška konvencija, nije nešto strano sustavu prava kakav poznaje Europska unija. Njegova je posljedica da njemački sud mora kreirati vlastitu ovlast da odlučuje o tužbi udruge, iako bi je, prema klasičnom tumačenju koje se do tada primjenjivalo u njemačkom upravnom pravu, morao odbaciti.

Predmet C- 72/12 Altrip

ČINJENICE PREDMETA I ODLUKA SUDA

Činjenice ovog predmeta objašnjene su pod prethodnim naslovom. Uz to što je njemačko pravo predviđalo da se upravno odobrenje nekog projekta može osporavati samo ako ocjena utjecaja na okoliš nije uopće provedena, ono je također uvjetovalo pristup sudu povredom prava tužitelja. Države, i prema Aarhuškoj konvenciji i prema provedbenom europskom zakonodavstvu, imaju ostavljen izbor hoće li pristup sudovima uvjetovati povredom prava ili ga postaviti šire i omogućiti pristup kad god je nekom povrijeđen neki interes. Stoga, kao što je sud objasnio u prethodno analiziranom predmetu, Bund für Umwelt und Naturschutz, države koje se odluče uvjetovati pristup povredom prava imaju i široku diskreciju odrediti što se podrazumijeva povredom prava:

"50. U tom smislu, treba podsjetiti da članak 10.a spomenute direktive ostavlja državama članicama znatan diskrecijski prostor kako bi utvrdile što predstavlja povredu prava (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband NordrheinWestfalen, točku 55)."

No, osim što zahtijeva povredu prava kao uvjet pristupa sudu, njemačka je sudska praksa tumačila da je do nje došlo jedino ako je moguće dokazati da bi odluka koju se osporava bila drugačija da nije došlo do povrede koju navode tužitelji. Uz to, dokaz da bi rezultat provedenog postupka bez njegove povrede bio drugačiji, leži na onome tko podnosi tužbu radi poništenja konačne odluke. To znači da zapravo pristup sudu već ovisi u velikoj mjeri o mogućnosti uspjeha u tužbi. Kako jasno proizlazi iz sljedećih točaka presude, iako države imaju diskreciju odrediti kad postoji povreda prava nužna za pokretanje postupka, ta diskrecija nije neograničena i u svakom slučaju ne može dovesti do toga da u praksi bude gotovo nemoguće pristupiti sudu:

"51. U tim okolnostima, moglo bi se smatrati dopuštenim da nacionalno pravo ne priznaje povredu prava u smislu članka 10.a točke (b) navedene direktive ako se utvrdi da je prema okolnostima slučaja moguće da pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka na koju se poziva podnositelj.

52. Međutim, što se tiče nacionalnog prava koje se primjenjuje u glavnom predmetu, čini se da je općenito na podnositelju pravnog sredstva da u svrhu utvrđivanja povrede prava dokaže da je prema okolnostima slučaja moguće da bi pobijana odluka bila drukčija bez istaknute povrede postupka. Ipak, takvo stavljanje tereta dokaza u vezi s primjenom mjerila uzročnosti na podnositelja prekomjerno otežava ostvarivanje pravâ koja mu dodjeljuje Direktiva 85/337, osobito uzimajući u obzir složenost postupaka o kojima je riječ i tehničku narav procjena učinaka na okoliš.

53. Shodno tome, novi zahtjevi koji proizlaze iz članka 10.a te direktive podrazumijevaju da se povreda prava može isključiti samo u slučaju kada sud ili tijelo iz tog članka u pogledu mjerila uzročnosti mogu utvrditi, a da teret dokaza u vezi s tim ne prebace na bilo koji način na podnositelja pravnog sredstva, nego, prema potrebi, na temelju dokaza koje su podnijeli investitor ili nadležna tijela i, općenito, iz svih elemenata u spisu koji im je podnesen, da pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka na koju se pozvao podnositelj pravnog sredstva.

54. Predmetni sud ili tijelo moraju pri toj ocjeni osobito uzeti u obzir stupanj težine istaknute povrede i u vezi s tim posebice ispitati je li ta povreda zainteresiranu javnost lišila kojeg od jamstava koja su uspostavljena kako bi joj se, u skladu s ciljevima Direktive 85/337, omogućio pristup informacijama i sudjelovanje u postupku odlučivanja.

DJELOTVORNA SUDSKA ZAŠTITA**Predmet C-201/02 Wells (presuda od 1. srpnja 2004.)****ČINJENICE PREDMETA**

Gospođa Wells živi u kući koja se nalazi na cesti između dva dijela jednog rudnika u Ujedinjenom Kraljevstvu. Rudnik je iskorištavan 40-ih godina, no u vrijeme kad je gospođa Wells kupila kuću (1984.) nije radio već dulje vrijeme. Godine 1991. vlasnici rudnika odlučili su obnoviti njegovo iskorištavanje i obratili su se nadležnim tijelima – Ministarstvu i Upravi za planiranje iskorištavanja minerala – sa zahtjevom za obnovu dozvole iz 1943. u skladu s novim zakonodavstvom. Navedena su tijela dodala nove uvjete koje je trebalo poštovati prilikom iskorištavanja rudnika, ali u postupku za izdavanje dozvole nisu uopće razmatrali potrebu provođenja postupka ocjene utjecaja na okoliš. U lipnju 1999. gospođa Wells pismom je zahtijevala od nadležnih tijela da se provede postupak ocjene utjecaja na okoliš. Kako nije dobila odgovor, pokrenula je postupak pred upravnim odjelom Visokog suda Engleske i Walesa (High Court of Justice of England and Wales). Tijekom tog postupka, Ministarstvo je odgovorilo na inicijalno pismo gospođe Wells tako što je odbilo modificirati svoju odluku kojom odobrava iskorištavanje rudnika. Stoga je gospođa Wells svojoj tužbi dodala i tužbeni zahtjev kojim traži poništenje takve odluke Ministarstva. Nacionalni sud smatrao je da rješenje spora ovisi o tumačenju Direktive o procjeni utjecaja zahvata na okoliš te je stoga zastao s postupkom i uputio Sudu EU navedena pitanja.

ODLUKA SUDA EU

Sud EU najprije je pojasnio da doista situacija o kakvoj je riječ, iako su vlasti samo potvrdile već postojeću dozvolu uz dodavanje novih uvjeta, također, prema Direktivi, zahtijeva provođenje postupka ocjene utjecaja na okoliš. Ono što je, međutim, bilo sporno jest može li se gđa Wells uopće pozvati na Direktivu jer u pravu EU direktive nemaju pune pravne učinke bez nacionalnih provedbenih mjera. Naime, po sudskoj praksi na direktivu se pojedinac može pozvati protiv države u tzv. vertikalnoj situaciji u kojoj, temeljem direktive, pravo pripada pojedincu, a obveza državi. No, na direktivu se pred sudom ne može pozvati ako se time nameće obveza drugom pojedincu. Britanska je vlada u postupku pred Sudom EU tvrdila upravo potonje. Naime, tvrdila je da, ako se gospođi Wells dozvoli da se pozove na direktivu protiv Ministarstva, to ima posljedicu da indirektno opterećuje drugog pojedinca – vlasnika rudnika jer će oni morati odgoditi početak iskorištavanja rudnika do trenutka dok se ne provede ocjena utjecaja na okoliš. Sud je, međutim, smatrao da se ne može svaka negativna posljedica po prava trećih, koja nastaje zbog nametanja obveze državi, smatrati inverznim izravnim učinkom, koji nije dozvoljen u pravu EU. Stoga se gospođa Wells mogla pozvati na direktivu protiv Ministarstva da bi tražila provedbu postupka ocjene utjecaja na okoliš.

Najvažniji dio ovog predmeta odnosio se, međutim, na pitanje koja je posljedica činjenice da nije provedena procjena utjecaja na okoliš. Može li gospođa Wells od suda tražiti da naloži ukidanje ili suspenziju dozvole dok se ne obavi procjena utjecaja na okoliš? Sud EU odgovorio je na ovo pitanje u skladu s doktrinom o nacionalnoj procesnoj autonomiji koja je, međutim, ograničena europskim zahtjevom da se osigura djelotvorna sudska zaštita:

“(64) (...) iz ustaljene sudske prakse jasno je da su, u skladu s načelom suradnje u dobroj vjeri propisanim u članku 10 EZ, države članice obvezne ukinuti nezakonite posljedice povrede prava Zajednice (...)

(70) Odgovor na treće pitanje je, stoga, da su temeljem članka 10 EZ nadležne vlasti obvezne, u okviru svojih ovlasti, poduzeti sve opće ili pojedinačne mjere da isprave propust da se provede procjena utjecaja na okoliš kako je predviđeno člankom 2. prvim stavkom Direktive 85/337.

Detaljna procesna pravila primjenjiva u tom kontekstu stvar su domaćeg pravnog poretka države članice, u skladu s načelom procesne autonomije država članica, pod uvjetom da ta pravila nisu manje povoljna od onih koja se primjenjuju u sličnim domaćim situacijama (načelo ekvivalentnosti) te da nisu takva da čine provedbu prava koja dodjeljuje EU nemogućom u praksi ili pretjerano teškom (načelo djelotvornosti).

U tom smislu, na nacionalnom je sudu da odredi je li, u nacionalnom pravu, moguće tražiti da se već danas dozvola povuče ili suspendira kako bi se projekt podvrgnuo procjeni utjecaja na okoliš, u skladu s Direktivom 85/337, ili, alternativno, ako se pojedinac s time slaže, je li moguće da zahtijeva naknadu pretrpljene štete.”

VAŽNOST PREDMETA

Predmet je važan, jer je Sud EU primijenio načela ekvivalentnosti i djelotvornosti u kontekstu zaštite okoliša. Naime, pravo EU vrlo često ne rješava pitanje posljedica povrede nekog prava koje dodjeljuje. Tako je ovaj predmet potvrdio da Direktiva o procjeni utjecaja zahvata na okoliš doista dodjeljuje subjektivno pravo pojedincima da od države zahtijevaju provedbu takve procjene prije nego što odobre projekte koji mogu utjecati na okoliš. Međutim, pravo EU nije riješilo pitanje kakva prava ima pojedinac ako država ne provede procjenu. Može li u tom slučaju tražiti ukidanje već izdane dozvole, njezinu suspenziju do provedbe procjene ili se, pak, ne može dirati u već izdanu dozvolu te oštećenom pojedincu preostaje isključivo tražiti naknadu štete. Potonje rješenje, iako možda zadovoljavajuće za određenog pojedinca, nije zadovoljavajuće

s aspekta zaštite okoliša. Sud EU prepustio je nacionalnom sudu da odluči što može tražiti gđa Wells. No, inzistiranje Suda EU da rješenje koje izabere nacionalni sud mora zadovoljiti standard djelotvorne sudske zaštite, bez obzira na nacionalnu procesnu autonomiju, šalje snažnu poruku u korist pronalazjenja x mogućnosti ukidanja ili barem suspenzije izdane dozvole u nacionalnom pravu. Iako presuda ne spominje Aarhušku konvenciju, moguće ju je čitati u duhu te Konvencije koja, osim što zahtijeva omogućavanje pristupa sudovima, također traži takav pristup ne bude samo formalne prirode već i da služi tome da se omogući djelotvorna sudska zaštita.

Predmet C-416/10 Križan (presuda od 15. siječnja 2013.)

ČINJENICE PREDMETA

Okolišna inspekcija Slovačke izdala je poduzeću Ekologická skládka integriranu dozvolu za projekt odlaganja otpada u jami kod mjesta Pezinok u Slovačkoj. G. Križan i još 43 tužitelja, stanovnici tog mjesta, sudjelovali su u javnoj raspravi koja je prethodila usvajanju integrirane dozvole u kojem su ukazali da u projektnoj dokumentaciji nedostaje odluka o točnoj lokaciji odlagališta otpada. Inspektorat je zatražio navedeni dokument koji mu je i dostavljen, međutim, uz napomenu da je riječ o poslovnoj tajni. Stoga inspektorat nije javno objavio taj dokument i izdao je navedenu integriranu dozvolu.

G. Križan i još 43 stanovnika Pezinoka podnijeli su stoga tužbu regionalnom upravnom sudu koji je odbio njihov zahtjev za poništenje dozvole. Tužitelji su se na takvu odluku žalili Vrhovnom sudu Slovačke, koji je ukinuo presudu nižeg suda te sam odlučio u predmetu, tako što je poništio izdanu dozvolu smatrajući kako nadležna tijela nisu u dovoljnoj mjeri omogućila sudjelovanje javnosti u integriranom postupku izdavanja dozvole te nisu u dovoljnoj mjeri provela procjenu utjecaja na okoliš. Na ovu odluku podnesena je ustavna tužba pred Ustavnim sudom Slovačke. Taj je sud ukinuo odluku Vrhovnog suda, smatrajući da je povrijeđeno nekoliko temeljnih prava zagarantiranih slovačkim Ustavom, te vratio predmet na ponovno odlučivanje Vrhovnom sudu. Iako je Vrhovni sud vezan odlukama Ustavnog suda, kako je smatrao da je provedeni integrirani postupak bio u suprotnosti s pravom EU, odlučio je pokrenuti prethodni postupak pred Sudom EU, tražeći interpretaciju prava EU, uključujući Aarhušku konvenciju.

PRESUDA SUDA EU

Iako ne direktno vezano uz interpretaciju Aarhuške konvencije, predmet Križan u prvom je redu bitan zbog objašnjenja ovlasti i obveza nacionalnih sudova u pravu EU. Naime, u ovoj je presudi Sud EU potvrdio ustaljenu praksu da nacionalni sudovi imaju ovlast pokrenuti prethodni postupak pred Europskim sudom čak i kad se pitanje postavlja iz predmeta koji im je vraćen na ponovno odlučivanje i u kojem su, prema nacionalnom pravu, obvezani pravnim stajalištem višeg suda. To je primjenjivo i kad je riječ o odluci kojom Ustavni sud ukida presudu Vrhovnog suda i vraća je tom sudu na ponovno odlučivanje. Iako je Vrhovni sud vezan stajalištem Ustavnog suda, to ga ne može spriječiti da postavi pitanje Sudu EU iz kojeg će zaključiti koja je ispravna interpretacija prava EU, čak i kad bi takva interpretacija dovela do rezultata suprotnog zaključcima Ustavnog suda. Uz to, Sud EU u ovom je predmetu po prvi put objasnio i da se ustavna tužba ne može smatrati takvim tipom pravnog lijeka koji navodi na zaključak da Vrhovni sud nije sud zadnje instance koji, po članku 267 UFEU, ima obvezu pokrenuti prethodni postupak ako rješenje spora ovisi o tumačenju prava EU. Dakle, iako se na odluku Vrhovnog suda može podnijeti ustavna tužba, kako je takva tužba ograničena samo na ispitivanje usklađenosti odluke s temeljnim pravima, Vrhovni sud ipak ostaje "sud protiv čije odluke nije moguće podnijeti pravno sredstvo" u smislu članka 267 UFEU. Stoga, kao sud zadnje instance ima ne samo ovlast već i obvezu pokrenuti prethodni postupak.

Najvažnije pitanje za pitanje tumačenja Aarhuške konvencije koje se postavilo u predmetu Križan jest ima li nacionalni sud mogućnost izdati privremenu mjeru kojom suspendira učinke dozvole nekog projekta do donošenja konačne odluke o njezinoj valjanosti. Priznajući postojanje nacionalne procesne autonomije, kao i u prethodno opisanom predmetu Wells, Sud je na koncu ipak zaključio da nacionalni sud mora imati mogućnost suspendirati dozvolu:

"106. Na temelju procesne autonomije, države članice imaju diskreciju u provedbi članka 9. Aarhuške konvencije i članka 15.a Direktive 96/61, pod uvjetom da poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Na državama je, posebice, da odrede, pod uvjetom da se time poštuju gore navedene odredbe, koji je sud ili drugo neovisno i nepristrano tijelo uspostavljeno pravom nadležno za postupke nadzora o kojima govore navedene odredbe kao i koja su procesna pravila primjenjiva (...).

107. Uz to, iz ustaljene sudske prakse jasno je da nacionalni sud koji odlučuje u sporu na koji su primjenjiva pravila prava EU mora biti u mogućnosti dosuditi privremenu zaštitu kako bi osigurao punu učinkovitost presude koju će donijeti u vezi s postojanjem prava na temelju prava EU (...)

108. Potrebno je dodati i da pravo pokretanja postupka predviđeno člankom 15.a Direktive 96/61 treba tumačiti u svjetlu svrhe te direktive. Sud je već držao da je njezina svrha, kako je objašnjena u članku 1. Direktive, postići integriranu prevenciju i kontrolu zagađenja donošenjem mjera kojima je namjera spriječiti ili smanjiti emisije uzrokovane aktivnostima iz Annexa I u zrak, vodu i zemlju kako bi se osigurao visok stupanj zaštite okoliša (...)

109. Provedba prava na pokretanje postupka predviđenog člankom 15.a Direktive 96/61 ne bi omogućila učinkovitu prevenciju zagađenja kad ne bi bilo moguće spriječiti da postrojenje koje se koristi dozvolom koja je možda

izdana uz povredu Direktive, nastavi djelovati dok se ne donese konačna ocjena o pravnoj valjanosti dozvole. Slijedi da zahtjev za djelotvornošću prava pokretanja postupka predviđenog člankom 15.a zahtijeva da članovi zainteresirane javnosti imaju pravo tražiti od suda ili drugog nadležnog nezavisnog i nepristranog tijela da dosudi privremene mjere kako bi spriječio zagađenje, uključujući, kad je to potrebno, suspenziju osporavane dozvole.“

VAŽNOST PRESUDE

Ova je presuda, kao prvo, potvrdila da nacionalnim pravom uspostavljena sudska hijerarhija u kojoj su niži sudovi obvezani pravnim stajalištima viših sudova ne sprečava niže sudove da provjere je li pravno stajalište višeg suda u skladu s pravom EU, tako da od Suda EU traže tumačenje relevantnog pravila prava EU, te da, ako iz odgovora Suda EU slijedi da je stajalište višeg suda suprotno pravu EU, ostave takvo stajalište neprimijenjeno.

U pogledu Aarhuške konvencije i pratećeg EU zakonodavstva, predmet je važan jer je potvrdio da pravo EU čitano u svjetlu Aarhuške konvencije zahtijeva da postoji mogućnost da se od nacionalnog suda traži privremena mjera suspenzije dozvole do donošenja konačne odluke o njezinoj pravnoj valjanosti. Suprotno bi, kako je jasno objasnio Sud EU, ugrozilo svrhu kako Aarhuške konvencije tako i pratećeg EU zakonodavstva.

Predmet C-420/11 Leth (presuda od 14. ožujka 2013.)

ČINJENICE PREDMETA

Gospođa Leth vlasnica je kuće u blizini bečkog aerodroma Schwechat. Nakon članstva Austrije u EU ostvarenog 2005. godine donesena je odluka o razvoju i proširenju aerodroma. Tu su odluku vlasti savezne države Donje Austrije donijele bez provedbe procjene utjecaja na okoliš. Stoga je 2009. gospođa Leth podnijela tužbu protiv savezne države Donje Austrije i austrijske države Regionalnom građanskom sudu u Beču, tražeći naknadu štete u iznosu od 120.000 eura, koja joj je, kako je tvrdila, nastala zbog smanjenja vrijednosti njezinih nekretnina, uglavnom zbog buke koju proizvode zrakoplovi. Uz to, tražila je od suda i deklaraciju da su tužitelji dužni naknaditi joj i svaku buduću štetu, uključujući eventualno pogoršanje njezina zdravlja. Tvrdila je da na to ima pravo temeljem direktiva EU koje zahtijevaju provedbu procjene utjecaja na okoliš. Prvostupanjski sud odbacio je njezinu tužbu kao nepravovremenu. Žalbeni sud – Visoki regionalni sud u Beču, potvrdio je takvu presudu u dijelu koji se odnosio na zahtjev za već pretrpljenu štetu, ali je ukinuo dio presude koji se odnosio na deklaraciju o odgovornosti za buduću štetu i vratio je predmet na ponovno odlučivanje prvostupanjskom sudu. Na ovu su odluku pravni lijek uložile obje strane te je predmet tako završio pred Vrhovnim sudom Austrije. Taj je sud smatrao da rješenje predmeta ovisi o tome štiti li obveza nametnuta državama da provedu procjenu utjecaja na okoliš pojedince od štete koja im može nastati u situaciji kad takva procjena nije provedena. U tom smislu, austrijski je Vrhovni sud postavio Sudu EU pitanja interpretacije relevantnih direktiva.

PRESUDA SUDA EU

Pošto je utvrdio da procjena utjecaja na okoliš ne uključuje procjenu učinaka koje projekt ima na vrijednost materijalnih dobara, u ovom slučaju nekretnina, Sud je nastavio:

“31. Taj zaključak, međutim, ne implicira nužno da članak 3. Direktive 85/337 treba interpretirati tako da znači da činjenica da procjena utjecaja na okoliš nije bila provedena, suprotno zahtjevima te direktive, posebice procjena učinaka na jedan ili više elemenata različitih od materijalnih dobara, ne ovlašćuje pojedinca na nikakvu naknadu novčane štete koja proizlazi iz smanjenja vrijednosti njegovih materijalnih dobara.

(...)

35. U okolnostima u kojima je izloženost buci koja je rezultat projekta koji potpada pod primjenu članka 4. Direktive 85/773 ima bitan utjecaj na pojedinca, u smislu da je njihov dom koji je pogođen takvom bukom postao manje prikladan za ispunjenje svojih funkcija i okoliš pojedinca, kvaliteta njegova života i, moguće, zdravlje su pod utjecajem, smanjenje novčane vrijednosti kuće može doista biti izravna ekonomska posljedica takvog utjecaja na okoliš, što sud mora ocijeniti od slučaja do slučaja.
36. Stoga valja zaključiti da prevencija novčane štete, ako je šteta izravna ekonomska posljedica utjecaja na okoliš nekog javnog ili privatnog projekta, potpada među ciljeve zaštite koje nastoji ostvariti Direktiva 85/337. Ekonomsku štetu koja je izravna posljedica takvih učinaka treba razlikovati od ekonomske štete koja nema kao svoj izravni izvor učinak na okoliš i koja stoga ne potpada pod ciljeve zaštite koje nastoji ostvariti Direktiva, kao što su, između ostalog, neki konkurentski nedostaci.
37. Što se tiče prava na naknadu takve novčane štete, iz ustaljene sudske prakse slijedi da, na temelju načela iskrene suradnje predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU, države članice imaju obvezu poništiti nezakonite posljedice povrede prava Europske unije. (...)

38. Detaljna primjenjiva postupovna pravila stvar su, na temelju načela procesne autonomije država članica, domaćeg pravnog poretka svake države članice, pod uvjetom da nisu manje povoljna od pravila koja uređuju slične domaće situacije (načelo ekvivalentnosti) i da čine provedbu prava dodijeljenih pravom Europske unije nemogućom u praksi ili pretjerano teškom (načelo djelotvornosti) (vidi Wells, točka 67.).
39. Stoga države članice moraju, na temelju nacionalnog prava o odgovornosti, popraviti posljedice uzrokovano gubitka ili štete, a uvjeti naknade gubitka ili štete predviđeni nacionalnim pravom moraju biti u skladu s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti, koje je Sud spomenuo u prethodnoj točki. (...)”

Sud je potom podsjetio da, osim mogućnosti naknade štete po nacionalnom pravu, postoji i europski institut odgovornosti države za štetu. Prema tom institutu tri su uvjeta pod kojima država postaje odgovorna za štetu: povrijeđena europska norma mora imati svrhu da dodijeli pravo pojedincu; povreda te norme od strane države mora biti dovoljno ozbiljna; i, konačno, između takve povrede i nastale štete mora postojati izravna uzročna veza. Sud je nadalje ponovio kako Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš doista dodjeljuje subjektivno pravo pojedincu da zahtjevu provedbu takve procjene i da mu se posljedično nadoknadi šteta koja proizlazi iz njezine neprovedbe. Međutim, Sud je ipak smatrao, prepuštajući nacionalnom sudu konačnu ocjenu o tome, da uvjet izravne uzročne veze nije ostvaren, jer:

“46. U tu svrhu, u obzir treba uzeti prirodu prekršenog pravila. U ovom predmetu, to pravilo propisuje procjenu utjecaja javnog ili privatnog projekta na okoliš, ali ne propisuje materijalna pravila u vezi balansiranja između utjecaja na okoliš i ostalih faktora, kao što niti ne zabranjuje ostvarenje projekata koji bi mogli imati negativnih utjecaja na okoliš. Te značajke sugeriraju da povreda članka 3. Direktive 85/337, to jest, u ovom slučaju propust da se provede procjena predviđena tim člankom, ne predstavlja sama po sebi razlog za smanjenje vrijednosti nekretnine.”

VAŽNOST PRESUDE

Ova je presuda, kao i prethodno opisana presuda Wells, važna u kontekstu prava na djelotvornu sudsku zaštitu kakvu zahtijeva članak 9.4 Aarhuške konvencije. Kao prvo, predmet je potvrdio da zahtjev za procjenu utjecaja na okoliš stvara za pojedince subjektivno pravo koje sudovi moraju djelotvorno zaštititi. Dok se u predmetu Wells takva djelotvorna zaštita sastojala u suspenziji dozvole do donošenja konačne sudske odluke, Sud je u ovom predmetu smatrao da takva zaštita, barem načelno, može obuhvaćati i pravo pojedinca da traži naknadu štete koja mu je nastala zbog toga što nije provedena procjena utjecaja na okoliš. Šteta koja nastane mora, međutim, biti uzrokovana učincima koje projekt ima na okoliš da bi se mogla zahtijevati temeljem povrede prava na procjenu takvog utjecaja. Naknadu štete pojedinci mogu tražiti na dva temelja – bilo temeljem primjenjivih nacionalnih pravila o odgovornosti za štetu (u kojem slučaju, nacionalni sud mora, međutim, voditi računa o europskim načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti); bilo temeljem europskog instituta odgovornosti države za štetu, u kojem će slučaju država biti odgovorna ako se ispune europskim pravom predviđene pretpostavke: namjera povrijeđene pravne norme da dodijeli pravo, dovoljne ozbiljnosti povrede i uzročne veze između propusta da se povede procjena utjecaja na okoliš i nastale štete.

Kako je Sud na kraju obrazloženja zaključio kako se čini da u slučaju kad se šteta sastoji od umanjenja vrijednosti imovine ne postoji izravna uzročna veza između propusta provedbe procjene i štete, time je bitno umanjio šansu da pojedinci u ovakvim slučajevima doista i ostvare naknadu štete i to ne samo primjenom europskog instituta odgovornosti za štete već i primjenom postojećih instituta nacionalnih prava. No, bez obzira na to, naknada štete nije u načelu isključena, upravo suprotno. Za neke druge vrste štete, koje se ne sastoje samo u umanjenju vrijednosti nekretnina, Sud će moguće doći do drugačijeg zaključka o uzroku i posljedici.

TROŠKOVI SUDSKOG POSTUPKA**Predmet C-427/07 Komisija protiv Irske (presuda od 16. srpnja 2009.)****ČINJENICE PREDMETA**

Komisija je protiv Irske pokrenula infrakcijski postupak jer je smatrala da je Irska pogrešno provela Direktivu 85/337 o procjeni utjecaja na okoliš. Razlozi su bili sljedeći: Irska nije uključila u obvezu procjene utjecaja na okoliš privatne projekte izgradnje cesta, smatrajući da takve projekte ne treba ocjenjivati zasebno, jer su oni uobičajeno dio nekog drugog projekta te da nije provela određeni broj odredbi te Direktive, uključujući i članak koji zahtijeva da sudski postupci ne budu pretjerano skupi. Iako se ovaj posljednji prigovor Komisije odnosi na neprovedbu direktive, jednako bi se mogao primijeniti i na neprovedbu Aarhuške konvencije, konkretnije njezina članka 9. stavka 4.

PRESUDA SUDA EU

Prigovor Komisije koji se ticao pretjerano visokih troškova postupka sudskog nadzora proizašao je iz činjenice da irskim pravom nije bila propisana gornja granica troškova, iako su u praksi sudovi razvili različite metode kojima ograničavaju troškove stranke koja izgubi postupak. Sud je, međutim, smatrao da time nije zadovoljena obveza provedbe zabrane previsokih sudskih troškova:

- “93. Iako je priznato da irski sudovi mogu odbiti naložiti stranci koja izgubi spor da snosi troškovi i mogu, također, naložiti da troškove koje je imala neuspješna stranka snosi druga stranka, riječ je samo o diskrecijskoj praksi koju provode sudovi.
94. Samo praksa ne može, po definiciji, biti sigurna, u svjetlu zahtjeva koji proizlaze iz ustaljene prakse Suda, citirane u točkama 54. i 55. ove presude te je se stoga ne može smatrati valjanom provedbom Direktive 85/337 (...)”

Točke na koje se Sud pozvao glase:

- “54. Treba podsjetiti da, na temelju ustaljene sudske prakse, provedba Direktive u domaće pravo ne zahtijeva nužno da se odredbe Direktive prenesu potpuno istim riječima u specifičnoj, izričitoj odredbi nacionalnog prava i opći pravni kontekst može biti dovoljan ako doista osigurava punu provedbu Direktive na dovoljno jasan i precizan način (...)”
55. Iz jednako dosljedne prakse Suda slijedi da je odredbu Direktive potrebno provesti tako da stekne neupitnu obvezujuću snagu te specifičnošću, preciznošću i jasnoćom potrebnom da se zadovolji zahtjev pravne sigurnosti, koji traži da, u slučaju kad je Direktiva namijenjena dodijeli prava pojedincima, da osobe u pitanju moraju biti u stanju utvrditi puni opseg svojih prava (...)”

VAŽNOST PRESUDE

Presuda je, u kontekstu Aarhuške konvencije, prvenstveno važna stoga što je sudsku praksu koja omogućava ograničavanje troškova sudskog postupka, ali bez da pri tome postoji prateće zakonodavstvo koje sudovima daje takvu mogućnost, smatrala nepravilnom provedbom zahtjeva da troškovi sudskih postupka u području zaštite okoliša ne budu pretjerano skupi. Stoga je takvu obvezu, koja između ostalog proizlazi i iz članka 9. stavka 4. Aarhuške konvencije, potrebno provesti jasnim zakonodavnim odredbama.

Predmet C-260/11 Edwards i Pallikaropoulos (presuda od 11. travnja 2013.)**ČINJENICE PREDMETA**

Gospodin Edwards osporavao je pred engleskim sudovima dozvolu Agencije za okoliš kojom je dozvoljen rad cementare, uključujući i spalionicu otpada, u Rugbyju, u Ujedinjenom Kraljevstvu. Tvrdio je da projekt nije podvrgnut procjeni utjecaja na okoliš. U sudskom mu je postupku odobrena besplatna pravna pomoć. Njegova je tužba odbijena, te je g. Edwards podnio žalbu višem sudu, no u zadnji tren ju je odlučio povući. Gospođa Pallikaropoulos zatražila je da ona preuzme žalbeni postupak, što joj je sud dopustio. No, kako ona osobno nije zadovoljavala uvjete, nije joj odobrena besplatna pravna pomoć, ali je sud, u skladu s pravom UK, unaprijed odredio maksimalnu vrijednost troškova koje ona može snositi na 2.000 funti. Pošto je Žalbeni sud odbio žalbu gospođe Pallikaropoulos naložio joj je snošenje vlastitih i troškova pobjedničke strane do visine iznosa na koji je ograničio njezinu odgovornost za troškove. Gospođa Pallikaropoulos žalila se protiv odluke Žalbenog suda Domu lordova, koji je u međuvremenu preimenovan u Vrhovni sud. I u tom je postupku zatražila da se unaprijed ograniči njezina odgovornost za troškove. No, njezin je zahtjev odbijen. Pošto je i Vrhovni sud odbio žalbu, naložio je gospođi Pallikaropoulos da plati i svoje i troškove druge strane u sporu, koji su se, prema računima

koje je priložila druga strana popeli na više od 80.000 funti. U skladu s pravilima Vrhovnog suda, točnu odluku o iznosu troškova trebali su, u postupku za određivanje troškova, donijeti dva službenika za troškove koje odredi predsjednik Vrhovnog suda. Pošto su se oni oglasili nadležnima, gospođa Pallikaropoulos u tom postupku, koji se ticao isključivo visine troškova, osporavala je njihovu visinu kao nedopustivo visoku i stoga suprotnu relevantnim direktivama EU kojima se, između ostalog, provodio članak 9. stavak 4. Aarhuške konvencije. Istovremeno, Agencija za okoliš, koja je uspjela u sporu, tražila je da se odluka o troškovima povjeri peteročlanom sudskom vijeću Vrhovnog suda, što je konačno i odobreno. To je vijeće odlučilo da službenici za troškove doista nisu bili nadležni odlučiti jesu li troškovi postupka pretjerano visoki, već je njihova nadležnost bila ograničena isključivo na određivanje njihove visine. O tome jesu li troškovi pretjerano visoki mora odlučiti sud koji odlučuje i o meritumu spora, bilo na početku postupka, bilo zajedno s odlukom o zahtjevu za ograničenje troškova ili uz odluku o meritumu. Kako Vrhovni sud o tome nije odlučivao prilikom donošenja odluke o zahtjevu gospođe Pallikaropoulos o ograničenju troškova, a nije izvjesno je li visina troškova u skladu s direktivama EU, Vrhovni je sud odlučio zastati s postupkom i zatražiti tumačenje od Suda EU. Sud je, posebice, zanimalo što se podrazumijeva pod izrazom "pretjerano visoki troškovi" i je li državama prepušteno da izaberu metodu kojom će se ispitati jesu li troškovi pretjerano visoki ili direktive zahtijevaju da se na to pitanje odgovori određenom metodom. Dodatno, Vrhovni je sud želio znati treba li u obzir uzeti objektivnu, opću mogućnost snošenja troškova od strane javnosti ili treba uzeti u obzir konkretnu situaciju pojedinog tužitelja ili je, pak, potrebno kombinirati obje metode. Također je pitao je li za ocjenu važno je li tužitelj i u kojoj mjeri bio odvrćen od vođenja postupka te razlikuju li se kriteriji ovisno o stupnju u kojem se postupak nalazi (tj. je li tek u prvom stupnju odlučivanja, ili, kao u situaciji o kojoj se radilo, završnom, koji je uslijedio tek nakon žalbe na dvije više instance).

ODLUKA SUDA EU

Sud je prvo, referirajući se na gore opisani predmet Komisija/Irska, objasnio kako sama činjenica da su sudovi ti koji određuju troškove nije suprotna zahtjevu za onemogućavanje da oni budu previsoki. Pri tome se Sud pozvao na Aarhušku konvenciju, koja u članku 3. stavku 8. predviđa da se ne dovode u pitanje ovlasti nacionalnih sudova da odrede snošenje razumnih troškova u sudskom postupku.

Nadalje, Sud je objasnio da zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova traži da se u obzir uzmu svi mogući troškovi koji su nastali u postupku. U obzir je, dakle, potrebno uzeti ukupne troškove koje će jedna stranka morati platiti.

Iako ni Aarhuška konvencija ni direktive ne uređuju pobliže značenje zahtjeva za onemogućavanje previsokih troškova postupka, taj se izraz ipak ne može tumačiti u skladu sa svakim pojedinačnim nacionalnim pravnim poretom jer bi to ugrozilo ujednačenost europskog prava. Stoga njegovo značenje treba utvrditi u kontekstu svrhe koja se propisima u kojem se taj zahtjev nalazi želi postići. Sud je potom zaključio da je cilj relevantnih odredbi EU da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup sudovima te da taj cilj proizlazi iz nastojanja da se poboljša kvaliteta okoliša i da se u tom nastojanju omogući aktivna uloga javnosti. Šire gledano, zahtjev sprečavanja previsokih troškova postupka jedan je od aspekata ostvarenja temeljnog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, koje garantira Povelja temeljenih prava EU i načelo djelotvornosti kakvo je razvijeno u sudskoj praksi. I konačno, s ovim u vezi, Sud je u točki 34. presude smatrao:

"34. Konačno, iako dokument koji je 2000. objavila Ekonomska komisija za Europu Ujedinjenih naroda, pod nazivom 'Aarhuška konvencija, Vodič za primjenu' ne može nuditi obvezujuće tumačenje te konvencije, treba napomenuti da, prema tom dokumentu, troškovi zahtjeva kojim se osporava neki akt temeljem Konvencije ili troškovi sudske provedbe nacionalnog prava zaštite okoliša ne smiju biti tako visoki da spriječe javnost da u odgovarajućim slučajevima zatraži sudski nadzor."

Stoga, zaključio je Sud, zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova koji postavljaju i Aarhuška konvencija i provedbene direktive "znači da osobe na koje se te odredbe odnose ne smiju biti spriječene da traže sudsku zaštitu ili sudski nadzor koji je u polju primjene tih odredbi iz razloga mogućeg financijskog tereta koji može proizaći kao rezultat."

Kada sud odlučuje o raspodjeli troškova ili, kad, što je moguće u Ujedinjenom Kraljevstvu, odlučuje o prethodnom zahtjevu za ograničavanje troškova, taj sud mora uzeti u obzir i interes osobe koja želi braniti svoja prava i opći interes vezan za zaštitu okoliša.

U pogledu kriterija koje pri odluci jesu li troškovi pretjerano visoki nacionalni sud treba uzeti u obzir, Sud EU je zaključio:

"46. Stoga valja zaključiti da, kad nacionalni sud treba odlučiti (...) o tome jesu li troškovi sudske postupka o stvari koja se tiče zaštite okoliša pretjerano visoki za tužitelja, taj se sud ne može voditi isključivo financijskom situacijom tužitelja, već također mora provesti objektivnu analizu iznosa troškova. Također može uzeti u obzir situaciju uključenih stranaka, ima li tužitelj razumnu šansu da uspije sa zahtjevom, važnost zahtjeva za tužitelja i za zaštitu okoliša, složenost primjenjivog prava i postupka, potencijalnu zlouporabu postupka u različitim instancama i postojanje nacionalne sheme besplatne pravne pomoći ili sustava ograničavanja troškova.

47. Međutim, činjenica da tužitelj nije, u praksi, bio odvrćen od podnošenja svog zahtjeva nije sama po sebi dovoljna da se zaključi da troškovi postupka nisu za njega previsoki."

VAŽNOST PRESUDE

Ova je presuda važna, jer je naglasila da nije dovoljno formalno omogućiti pristup javnosti sudovima radi zaštite njihovih prava koja proizlaze iz propisa o zaštiti okoliša. Ta mogućnost mora i u stvarnosti biti provediva, a ako su troškovi postupka pretjerano visoki, to može i pojedince i udruge za zaštitu okoliša odvratiti od upuštanja u postupak. Zahtjev Aarhuške konvencije i provedbenog europskog zakonodavstva da države ograniče troškove sudskih postupaka na razumnu visinu odraz je želje da se širokoj javnosti omogući da, braneći vlastite interese, istovremeno "zastupa okoliš". Zahtjevu za kontrolu nad troškovima postupka Sud je dao dodatnu težinu, interpretirajući ga kao izraz temeljenog prava na djelotvornu sudsku zaštitu, koji danas u EU garantira i Povelja temeljnih prava EU.

Sud je dao i smjernice nacionalnim sudovima kako da u svakom pojedinačnom slučaju odluče jesu li troškovi postupka previsoki. Pri tome je pokušao pronaći određenu ravnotežu između privatnih interesa osobe koja se upustila u spor i izgubila ga, općeg interesa zaštite okoliša, kao i interesa da se ne dopusti zloupotreba postupka.

Predmet je, smatram, važan iz još jednog razloga. Naime, u interpretaciji Aarhuške konvencije, Sud je, iako je naglasio da nije riječ o pravnoobvezujućem stajalištu, uzeo u obzir Vodič za primjenu Konvencije. Ovo pokazuje spremnost Suda da pri tumačenju Konvencije uzme u obzir stajališta tijela koja su uspostavljena radi ostvarenja prava predviđenih tom Konvencijom. U tom smislu, iako do sada Sud još nije citirao mišljenje Compliance Committeea, za očekivati je da će odlukama tog tijela u svrhu interpretacije Konvencije (a i provedbenog europskog prava) dati visoku važnost. U tom smislu, praksa tog tijela, iako sama po sebi nije pravno obvezujuća, posredno dobiva takve učinke.

Predmet C-530/11 Komisija protiv Ujedinjenog Kraljevstva (presuda od 13. veljače 2014.)

ČINJENICE PREDMETA

U ovom predmetu riječ je o istom problemu koji se pojavio i u predmetu *Edwards*, tj. o moguće pretjerano visokim troškovima postupka u Ujedinjenom Kraljevstvu. Razlika je u tome što je ovaj postupak pred Sud EU došao temeljem izravne tužbe Komisije protiv Ujedinjenog Kraljevstva, kojom Komisija traži da Sud EU utvrdi da je nepreciziranjem obveze sudova u svrhu ograničavanja troškova postupaka, ta država članica povrijedila obvezu provedbe direktiva koje zapravo u pravo EU prenose obvezu iz članka 9. stavka 4. Aarhuške konvencije. Kako se u ovom postupku ocjenjuje adekvatnost određenog pravnog sustava gledanog kao cjelina da odgovori na zahtjeve provedbe direktive, obuhvat ispitivanja pravnog sustava kakav postoji u EU bio je širi nego u predmetu *Edwards*. Komisija je u svojoj tužbi tvrdila da nedostatak pisanih pravila i sudska praksa na koju se poziva Ujedinjeno Kraljevstvo ne poštuje zahtjev za onemogućavanje previsokih troškova postupka. Osim toga, utemeljenje mogućeg ograničenja sudskih troškova u neizvjesnoj sudskoj praksi ne zadovoljava, prema Komisiji ni obveze koje proizlaze iz članka 9. stavka 5. Aarhuške konvencije, da se javnost informira o putovima koji joj stoje na raspolaganju za ostvarenje njihovih prava zajamčenih konvencijom. U potporu Ujedinjenog Kraljevstva u postupak su intervenirale i vlade Danske i Irske.

ODLUKA SUDA EU

Sud je, kao prvo, pojasnio svoju presudu iz gore prepričanog predmeta *Komisija/Irska* u kojem je zaključio da je sudska praksa u okviru koje sudovi imaju samo mogućnost odbiti određivanje snošenja troškova stranci koja izgubi spor po samoj svojoj prirodi neizvjesna i nije dovoljno jasna i precizna da bi predstavljala valjano izvršenje obveza koje proizlaze iz provedbenih direktiva. No, Sud je potom objasnio da, iako je irsku praksu smatrao neadekvatnom:

"36. Ne treba međutim smatrati da je sva sudska praksa nesigurna i u bitnome nesposobna odgovoriti na te zahtjeve."

Stoga se upustio u detaljno ispitivanje sustava troškova koji postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu kako bi mogao odlučiti treba li prihvatiti ili odbiti zahtjev Komisije. Pošto je ponovio utvrđenja iz gore opisanog predmeta *Edwards* i *Pallikaropoulos* o tome da sudovi kod odlučivanja u pitanju troškova moraju voditi računa kako o interesima tužiteljima, tako i o interesima zaštite okoliša, Sud je nastavio razmatrati konkretni britanski poredak:

"52. Kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu te rasprave tijekom ročišta, u Engleskoj i Walesu članak 51. *Senior Courts Act* iz 1981. predviđa da nadležni sud odredi stranku koja će snositi troškove postupka i mjeru u kojoj će ih morati snositi. Ta nadležnost provodi se u skladu s pravilima predviđenima u članku 44. stavku 3. Pravila o građanskom postupku. Stoga odluku o troškovima u pravilu donosi nadležni sud nakon postupka, ali tužitelj također može zahtijevati donošenje "rješenja o ograničenju troškova postupka" u njegovu korist koje mu omogućuje da u kasnijem stadiju postupka ograniči iznos troškova koje eventualno duguje.

53. Uvjeti donošenja takvog rješenja pobliže su navedeni u gore navedenoj presudi *Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry*, iz koje proizlazi da sudac u svakom stadiju postupka može donijeti rješenje o ograničenju troškova postupka pod uvjetom da je uvjeren u postojanje važnosti istaknutih pitanja, potrebnog općeg pravnog interesa za rješavanje tih pitanja, odsutnosti privatnog interesa tužitelja za ishod spora, njegova i tuženikovog financijskog stanja, iznosa mogućih troškova i toga hoće li tužitelj nastaviti s

postupkom ako se ne odobri takvo rješenje u njegovu korist. Slična pravila također se primjenjuju na Gibraltar, u Škotskoj i Sjevernoj Irskoj.

54. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, najprije valja istaknuti da se margina prosudbe kojim raspolaže sudac prilikom implementacije nacionalnog sustava troškova u određenom slučaju ne može sama po sebi smatrati nespojivom sa zahtjevom za onemogućavanje previsokih troškova postupka. Nadalje, valja ustvrditi da mogućnost da nadležni sudac donese rješenje o ograničenju troškova postupka jamči veću predvidljivost troškova postupka i pridonosi udovoljavanju tom zahtjevu.
55. Međutim, iz različitih čimbenika koje ističe Ujedinjeno Kraljevstvo i o kojima je osobito bilo riječi na raspravi ne proizlazi da neko pravno pravilo obvezuje nacionalnog suca da osigura da postupak ne bude preskup za tužitelja, što bi jedino nametalo zaključak da je Direktiva 2003/35 ispravno prenesena."

Osim nepostojanja jasnog pravnog pravila koje bi sudove obvezivalo da osiguraju da postupak ne bude preskup, Sud je britanskom sustavu posebno zamjerio i činjenicu da on ne omogućava tužitelju da unaprijed s određenom sigurnošću predvidi troškove postupka:

- "58. Iz prethodno navedenog također proizlazi da taj pravni sustav tužitelju ne osigurava razumnu predvidljivost ni načela ni iznosa troškova sudskog postupka u kojem sudjeluje, iako je ta predvidljivost osobito potrebna o obzirom na to da sudski postupci u Ujedinjenom Kraljevstvu, kao što to priznaje i sama ta država članica, podrazumijevaju visoke odvjetničke pristojbe."

Dodatno, u postupku se pojavilo i pitanje je li diskrecija ostavljena sucu da odluči o tome hoće li zahtijevati mjere osiguranja prije nego što odredi privremene mjere koje smatra potrebnim također suprotna zahtjevu jasne provedbe direktiva koje traže da se spriječe previsoki troškovi postupka. Sud je, kao prvo, pojasnio da su i ovakvi troškovi dio ukupnih troškova koje treba uzeti u obzir kad se razmatra jesu li troškovi postupka neprimjereno visoki. U tom smislu, iako se pravo EU ne protivi u načelu zahtjevu da se kao preduvjet dodjele privremene mjere traži financijsko osiguranje od stranke u čiju se korist dodjeljuje privremena mjera, ono što nije u skladu s ispravnom provedbom direktive jest to što u Ujedinjenom Kraljevstvu ne postoji jasno propisana obveza suca da takav trošak uzme u obzir kad razmatra potrebu ograničenja snošenja troškova jednoj strani.

VAŽNOST PRESUDE

Presuda je bitna jer potvrđuje, kao prvo, da se odluka o troškovima postupka doista može prepustiti konačnoj odluci sudova, ali pod uvjetom da ih se jasnom nacionalnom normom obveže da pri donošenju takve odluke vode računa o tome da ukupni troškovi postupka ne smiju biti pretjerano skupi. Pri tome se u obzir moraju uzeti svi troškovi koje će stranka snositi tijekom cijelog postupka, uključujući i financijska osiguranja koja se moraju položiti kod suda kao uvjet za dodjelu privremenih mjera.

Presuda također ilustrira razlike koje postoje od jednog do drugog pravnog sustava država članica EU. Svaki pravni sustav sadrži i neke elemente koje je vrijedno razmotriti i možda poželjno uklopiti u neki drugi sustav. Sustav kakav postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu sadrži razrađena pravila (iako sudski razrađena) o mogućem ograničenju visine troškova koje će jedna od stranaka biti obvezna snositi ako izgubi spor. Iako je ukupni britanski sustav Sud EU ocijenio nedovoljno jasnim da bi se smatrao zadovoljavajućim prenošenjem direktiva, ipak je smatrao da mogućnost apriornog dogovora o visini troškova u bitnom pridonosi spremnosti stranaka da se upuste u spor. Stoga je vrijedno razmisliti o uvođenju sličnih mehanizama i u pravne sustave koji ga, poput hrvatskog, ne poznaju.

PRAVO NA PRISTUP PODACIMA O OKOLIŠU**Predmet C-279/12 Fish Legal i E. Shirley (presuda od 19. prosinca 2013.)****ČINJENICE PREDMETA**

Fish Legal je pravni zastupnik engleskog udruženja ribara. U 2009. zatražio je od dvaju vodnogospodarskih društava u Ujedinjenom Kraljevstvu (United Utilities Water plc i Yorkshire Water Services Ltd) informacije o ispuštanju, sanacijama i prelijevanju u hitnim slučajevima. Emily Shirley se iste godine pisanim putem obratila drugom vodnogospodarskom društvu (Southern Water Services Ltd), tražeći informacije o kapacitetu sustava odvodnje za razvojni projekt u svom selu u okrugu Kent. Niti jedan niti drugi nisu u predviđenim rokovima dobili tražene informacije te su stoga podnijeli pritužbe nadležnom tijelu – Povjerenik u za informiranje (engl. Information Commissioner). To im je tijelo odgovorilo da navedena društva nisu tijela javne vlasti te stoga nemaju, temeljem primjenjivog zakonodavstva, obvezu dati tražene informacije.

Nakon nekoliko sudskih instanci, sud pred kojim se vodio postupak odlučio je od Suda EU zatražiti tumačenje relevantne direktive EU.

PRESUDA SUDA EU

U uvodnim napomenama u presudu, Sud EU dao je nekoliko vrlo bitnih pojašnjenja, pozivajući se i na vlastitu sudsku praksu:

- “35. Na početku treba napomenuti da se, time što je postala stranka Aarhuške konvencije, Europska unija obvezala načelno osigurati na području primjene prava Unije pristup informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. prosinca 2010., Ville de Lyon, C-524/09, Recueil, str. I-14115, t. 36. i presudu od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau, C 204/09, t. 30.).
36. Kao što je potvrđeno u uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/4, usvajanjem te direktive zakonodavac Unije želio je osigurati usklađenost prava Unije s tom konvencijom, kako bi je Zajednica mogla zaključiti, predviđevši opći sustav s namjenom osiguranja bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi u nekoj državi članici prava pristupa informacijama o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti, a da ta osoba ne mora dokazati interes (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 31.).
37. Iz toga proizlazi da prilikom tumačenja Direktive 2003/4 treba voditi računa o tekstu i predmetu Aarhuške konvencije, koja se tom direktivom namjerava provesti u pravo Unije (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Flachglas Torgau, t. 40.).
38. Osim toga, Sud je već utvrdio da, ako se vodič za provedbu Aarhuške konvencije može smatrati objašnjavajućim dokumentom koji se može, u slučaju potrebe, uzeti u obzir među ostalim relevantnim čimbenicima za potrebe tumačenja te konvencije, analize koje on sadrži nemaju obvezujuću snagu ni normativni učinak koji imaju odredbe Aarhuške konvencije (presuda od 16. veljače 2012., Solvay i dr., C 182/10, t. 27.).
39. Na kraju treba također istaknuti da se pravo na pristup zajamčeno Direktivom 2003/4 primjenjuje samo u mjeri u kojoj zatražena informacija ispunjava zahtjeve iz te direktive koji se odnose na javni pristup, što osobito pretpostavlja da te informacije moraju biti “informacije o okolišu” u smislu članka 2. stavka 1. Direktive, a što sud koji je uputio zahtjev mora utvrditi u glavnom postupku (gore navedena presuda Flachglas Torgau, t. 32.).”

U vezi pitanja prema kojim kriterijima je potrebno odlučiti obavlja li neko tijelo “javne upravne funkcije”, Sud je odgovorio:

- “56. S obzirom na navedeno, odgovor na prva dva pitanja jest da je, kako bi se utvrdilo mogu li se subjekti poput predmetnih vodnogospodarskih društava klasificirati kao pravne osobe koje na temelju nacionalnog prava obavljaju “javne upravne funkcije” u smislu članka 2. stavka 2.(b) Direktive 2003/4, potrebno ispitati jesu li tim subjektima na temelju mjerodavnog nacionalnog prava dane ovlasti koje nadilaze ovlasti koje proizlaze iz pravila primjenjivih na odnose među osobama privatnog prava.”

Sud je nadalje zaključio da primjenom navedenih kriterija vodnogospodarska društva iz konkretnih predmeta predstavlja tijela javne vlasti:

- “73. S obzirom na naprijed navedeno, odgovor na treće i četvrto pitanje jest da se poduzeća kao što su predmetna vodnogospodarska društva, koja pružaju javne usluge u svezi s okolišem, nalaze pod nadzorom tijela ili osobe iz članka 2. točke 2.(a) ili (b) Direktive 2003/4 te bi stoga trebala biti klasificirana kao ‘tijela javne vlasti’ na temelju članka 2. točke 2.(c) te direktive ako ta poduzeća ne određuju stvarno neovisno način na koji pružaju te usluge jer tijelo javne vlasti iz članka 2. točke 2.(a) ili (b) navedene direktive može presudno utjecati na djelovanje navedenih poduzeća u području okoliša.”

Konačno, pitanje koje se postavilo pred Sudom EU bilo je jesu li društva koja se zbog toga što su podvrgnuta kontroli države trebaju smatrati tijelima javne vlasti, obvezna omogućiti pristup svim informacijama koje imaju ili samo onim informacijama koje drže u obavljanju svojih javnih funkcija (tzv. hibridni pristup). Uz vrlo nejasno i, po meni, kontradiktorno obrazloženje, Sud je, čini se, prihvatio hibridni pristup, tj. zaključak da takva društva imaju obvezu omogućiti pristup samo onim informacijama koje drže u obavljanju svojih javnih funkcija. Relevantni dio presude prenosim u cijelosti:

- “74. Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnome pita treba li članak 2. točku 2.(b) i (c) Direktive 2003/4 tumačiti tako da, kada je neka osoba obuhvaćena tom odredbom na temelju neke od svojih funkcija, odgovornosti ili usluga, ta osoba predstavlja tijelo javne vlasti samo glede informacija o okolišu koje posjeduje u okviru tih funkcija, odgovornosti i usluga.
75. Mogućnost takvog ‘hibridnog’ tumačenja pojma tijela javne vlasti posebno je napredovala u okviru postupka pred nacionalnim sudom u kojem je donesena presuda Smartsource. U okviru toga posebno se tvrdilo da se, ako vodnogospodarska društva moraju biti obuhvaćena člankom 2. točkom 2.(b) Direktive 2003/4 jer obavljaju određene javne upravne funkcije, ta odredba može tumačiti u smislu da navedena društva moraju dostaviti samo informacije o okolišu koje posjeduju u obavljanju tih funkcija.
76. U tom smislu treba napomenuti da, osim činjenice da ‘hibridno’ tumačenje pojma tijela javne vlasti može prouzročiti nesigurnost i značajne praktične probleme u učinkovitoj provedbi Direktive 2003/4, ovaj pristup kao takav nema podršku u tekstu ili u shemi te direktive ili Aarhuške konvencije.
77. Naprotiv, takav pristup u suprotnosti je s temeljima i navedene direktive i Aarhuške konvencije glede oblikovanja opsega režima pristupa koji one predviđaju, a čiji je cilj ostvariti najširu moguću sustavnu dostupnost i širenje javnosti informacija o okolišu koje su pohranjene kod ili za tijela javne vlasti.
78. Dakle, kao što proizlazi iz članka 3. stavka 1. Direktive 2003/4, središnje odredbe te direktive, koja je u bitnome jednaka članku 4. stavku 1. Aarhuške konvencije, ako je neki subjekt određen kao tijelo javne vlasti u smislu jedne od triju kategorija iz članka 2. točke 2. navedene direktive, on svakom podnositelju zahtjeva mora učiniti dostupnima sve informacije o okolišu koje ulaze u jednu od šest vrsta informacija iz članka 2. točke 1., a koje su pohranjene kod ili za njega, osim ako zahtjev potpada pod jedno od izuzeća iz članka 4. iste direktive.
79. Stoga se osobe iz članka 2. točke 2.(b) Direktive 2003/4, kao što je neovisni odvjetnik naveo u točkama 116. i 118. svog mišljenja, trebaju smatrati, za potrebe ove direktive, kao tijela javne vlasti glede svih informacija o okolišu koje su kod njih pohranjene.
80. Osim toga, kao što proizlazi iz točke 73. ove presude, posebice na temelju članka 2. stavka 2.(c) Direktive 2003/4, trgovačka društva poput predmetnih vodnogospodarskih društava mogu se smatrati tijelima javne vlasti na temelju te odredbe samo ako su prilikom pružanja javnih usluga u području okoliša pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz članka 2. točke 2.(a) ili (b) Direktive 2003/4.
81. Iz toga proizlazi da su takva društva obvezna učiniti dostupnima samo informacije o okolišu koje su kod njih pohranjene u sklopu obavljanja tih javnih usluga.
82. Međutim, kao što je neovisni odvjetnik naveo u točki 121. svog mišljenja, ta društva nisu obvezna učiniti dostupnima informacije o okolišu ako je nesporno da se ne odnose na pružanje takvih javnih usluga. Ako ostane neizvjesno je li to slučaj, informacije o kojima je riječ moraju se učiniti dostupnima.
83. U tim okolnostima odgovor na peto pitanje jest da članak 2. točku 2.(b) Direktive 2003/4 treba tumačiti tako da osoba obuhvaćena tom odredbom predstavlja tijelo javne vlasti glede svih informacija o okolišu koje su kod nje pohranjene. Trgovačka društva poput predmetnih vodnogospodarskih društava, koja se mogu smatrati tijelom javne vlasti iz članka 2. točke 2.(c) navedene direktive samo ako su prilikom pružanja javnih usluga u području okoliša pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz članka 2. točke 2.(a) ili (b) iste direktive, nisu obvezna učiniti dostupnima informacije o okolišu ako je nesporno da se ne odnose na pružanje takvih usluga.”

PRAVO NA PRISTUP PODACIMA O OKOLIŠU KOJE DRŽE INSTITUCIJE EU**Predmet Client Earth (presuda od 13. rujna 2013.)****ČINJENICE PREDMETA**

Riječ je o predmetu koji za sada rezultirao odlukom Općeg suda, no protiv kojeg je podnesena žalba Sudu EU, koji u trenutku dovršetka ovog priloga još nije odlučio u povodu žalbe. Predmet je zanimljiv jer se odnosi na primjenu Aarhuške konvencije na institucije Europske unije.

Client Earth je društvo registrirano u Ujedinjenom Kraljevstvu sa svrhom zaštite okoliša. To je društvo od Europske komisije zatražilo određeni broj dokumenata koje je Komisija spomenula u dokumentu naziva "Management Plan 2010' of DG Environment" koji je bio objavljen na webu. Komisija je početno odbila dostaviti veći dio traženih dokumenata, iako ne izričito, već prešutno, protiv čega je Client Earth podnio tužbu za poništenje koju je Opći sud smatrao nepravodobnom (temeljem rješenja T-278/11, objavljenog samo na francuskom). Naknadno, Komisija je odlučila dostaviti društvu u pitanju dio dokumenata. Podijelila ih je u dvije skupine. Prva se skupina sastojala od 22 studije i 8 akcijskih planova, koje je Komisija isporučila, ali bez otkrivanja autora. Druga se skupina sastojala od 41 studije koje je Komisija naručila od raznih vanjskih izvršitelja, koje su se ticale ocjene usklađenosti nacionalnih prava različitih država članica s pravom Unije koje se tiče zaštite okoliša. Komisija je dozvolila samo djelomičan pristup tim studijama.

Kao osnovno opravdanje odbijanja punog pristupa ovim dokumentima, Komisija je navela iznimku koju uredba koja provodi Aarhušku konvenciju u odnosu na Uniju dopušta, a koja se posebice odnosi na zaštitu istraga koje provodi Komisija. Naime, dokumenti u pitanju bili su bitni u bilo odluci Komisije treba li pokrenuti infrakcijski postupak protiv države članice, ili, pak, u vođenju već pokrenutih infrakcijskih postupaka.

Protiv ove odluke kojom Komisija djelomično odbija pristup dokumentima u pitanju Client Earth pokrenuo je postupak za poništenje pred Općim sudom. Iako je tužitelj iznio više razloga za poništenje, za ovaj pregled bitni su samo oni koji se tiču povrede odredbi Aarhuške konvencije. Client Earth tako tvrdi da je Komisija povrijedila članak 4 (1), (2) i (4) konvencije koji se odnosi na pravo na pristup informacijama i dozvoljene iznimke, tvrdeći da taj članak ne predviđa iznimku kad je riječ o potrebi zaštite istrage, osim u kaznenim stvarima. Kao drugo, tužitelj smatra i da je odluka Komisije protivna članku 5(3-7) Aarhuške konvencije koji zahtijeva od potpisnica diseminaciju informacija koje se tiču okoliša.

PRESUDA OPĆEG SUDA

Opći je sud smatrao da niti članak 4. niti članak 5. Aarhuške konvencije nemaju u pravu Unije izravni učinak. Posljedica je toga da se valjanost akata Unije ne može ocjenjivati u odnosu na te odredbe Konvencije.

Uz to, Sud je ocijenio da je članak 4. napisan imajući na umu države članice, a ne regionalne organizacije, kakva je EU, te da stoga nije izričito omogućio iznimku u slučaju istraga koje u okviru infrakcijskog postupka provodi Komisija. No, to ne dovodi do zaključka da takva iznimka temeljem Aarhuške konvencije nije moguća.

Kako se informacije o okolišu mogu i odbiti, nije moguće zaključiti niti da odbijanje Komisije da omogući pristup nekoj informaciji samo po sebi krši zahtjev iz članka 5. za diseminacijom informacija o okolišu.

Opći je sud odbio i ostale zahtjeve Komisije te je stoga tužba u cijelosti odbijena.

VAŽNOST PRESUDE

Client Earth podnio je žalbu na ovu presudu Općeg suda (vidi predmet C-612/13 P) u kojoj osporava kako ocjenu Općeg suda da članak 4. Aarhuške konvencije nema izravni učinak, tako i tumačenje tog članka. Odluka Suda EU imat će bitnih posljedica na ovlasti Komisije tijekom infrakcijskog postupka.

KAKO PRONAĆI SUDSKU PRAKSU SUDA EU VEZANU UZ AARHUŠKU KONVENCIJU I POVEZANO ZAKONODAVSTVO?

Priredila Tamara Čapeta

Svrha je ovog kratkog priloga dati osnovne upute o tome kako na webu pronaći europsku sudsku praksu koja je relevantna za interpretaciju i razvoj prava koja dodjeljuje Aarhuška konvencija i prateće zakonodavstvo. Sva sudska praksa Suda EU objavljuje se na pretraživaču sudske prakse koju vodi ta institucija: curia.europa.eu

Međutim, na toj stranici moguće je pronaći samo presude čiji naziv ili broj poznajete. Ono što na toj stranici nije moguće jest tražiti, bez da unaprijed znate relevantne predmete, sudsku praksu vezanu uz neki konkretni zakonodavni akt. To je, međutim, moguće na glavnom zakonodavnom pretraživaču Europske unije: eur-lexu. Glavni web pretraživač zakonodavstva i sudske prakse u EU, dakle, naziva se Eur-lex i nalazi se na sljedećoj adresi: eur-lex.europa.eu

Prije nego što objasnimo kako koristiti navedeni pretraživač, potrebno je dati dva uvodna upozorenja.

Kao prvo, Eur-lex je polovinom 2014. godine obučen u novo ruho. U tom su se procesu pojavili neki problemi koji još nisu do kraja odstranjeni. Stoga je moguće da rezultati pretraživanja neće uvijek dati cjelovite rezultate.

Drugo, iako Eur-lex postoji na svim službenim jezicima EU, hrvatski je postao službeni jezik prije manje od godinu dana. Iz tog razloga mnoge informacije još nisu dostupne na hrvatskom, bilo stoga što traženi dokumenti još nisu službeno prevedeni na hrvatski i objavljeni u Službenom listu EU, bilo stoga što sam Eur-lex još nije uveo sve potrebne poveznice na dokumente na hrvatskom jeziku. Stoga je preporučljivo uključiti pretraživanje i na nekom od "starijih" jezika EU – npr. francuskom ili engleskom. Iz istog će razloga i primjeri koje ćemo niže navesti tražiti dokumente na engleskom jeziku.

PRIMJER 1 – tražimo sudsku praksu vezanu uz Aarhušku konvenciju

Pošto u web pregledniku otvorite adresu eur-lex.europa.eu, otvorit će se ovakav prozor:

The screenshot shows the EUR-Lex website interface. At the top, there is a navigation bar with the EUR-Lex logo and various links. Below that, there is a search bar and a search filter section. A red arrow points to the 'Traži' button in the search filter section. The search filter section includes options for 'Jednostavno' (Simple) and 'Napredno pretraživanje' (Advanced search). The search filter section also includes fields for 'Godina' (Year) and 'Broj' (Number), and a 'Vrsta' (Type) dropdown menu with radio button options for 'Sve' (All), 'Uredba' (Regulation), 'Direktiva' (Directive), 'Odluka' (Decision), 'Sudski predmet EU-a' (EU case), 'Dokument COM' (COM document), and 'Dokument SEC ili SWD' (SEC or SWD document). The search filter section also includes a 'Traži' button and a 'Napredno pretraživanje' link. The page also displays a 'Nedavno objavljeno' (Recently published) section with a list of documents and a 'Moj EUR-Lex' (My EUR-Lex) section with a list of documents.

Kada ne znamo referentni broj dokumenta putem kojeg bismo mogli pretraživati sadržaj, potrebno je odabrati funkciju **Jednostavno** čime otvaramo stranicu pretraživača koja nudi tekstualno pretraživanje. Otvorit će nam se sljedeći prozor:

The screenshot shows the EUR-Lex search interface. The search criteria are set to 'Jednostavno' (Simple) and the search text is 'Aarhus Convention'. The page shows navigation menus, a search bar, and a list of recent publications.

U polje **Pretraživanje teksta** upisali smo *Aarhus Convention* i dobili svega 17 rezultata s dokumentima na hrvatskom jeziku. Stoga je potrebno odabrati poveznicu **Napredno pretraživanje** te potom na izborniku odabrati **engleski** jezik. Sada će pretraga rezultirati velikim popisom rezultata (u trenutku pisanja ovog priloga njih 603). Nas, međutim, zanima jedino sudska praksa, a ne i ostali dokumenti u kojima se spominje Aarhuška konvencija. Stoga ćemo u lijevoj koloni nazvanoj **Preciziraj upit** suziti pretraživanje samo na sudsku praksu izborom opcije **Sudska praksa EU-a**.

The screenshot shows the EUR-Lex search results page. The search criteria are refined to 'Sudska praksa EU-a' (Case law of the EU). The results list shows two entries, with the first one selected. A red arrow points to the 'Sudska praksa EU-a' filter option in the left sidebar.

I ovakvim pretraživanjem također će nam se još uvijek nuditi velik broj dokumenata (u vrijeme pisanja ovog priloga, njih 121). Razlog tome je što se sudska praksa Suda EU objavljuje na više načina i u više faza. Kao prvo, kad predmet bude zaprimljen na Sudu i dobije svoj broj, ta se informacija objavljuje u Službenom listu EU te prenosi bilo prethodno pitanje nacionalnog suda ili izravnu tužbu, ovisno o tome u kojem je postupku predmet stigao pred Sud EU. Zatim, objavljuje se mišljenje neovisnog odvjetnika, ako je odlučeno da ga se uključi u predmet. Potom, po završetku postupka objavljuje se puni tekst presude Suda EU najprije u html formatu, a pošto se presuda objavi i u Zborniku sudske prakse, i u pdf formatu. U tom trenutku najčešće će uz presudu biti objavljen i njezin sažetak, koji je također ponekad na eur-lexu moguće pronaći kao izdvojeni dokument. I, konačno, objavljuje se i skraćena informacija o presudi (zapravo samo njezina izreka) u Službenom listu EU. Da bismo iz više informacija o istom predmetu dobili samo informaciju o presudama koje se tiču Aarhuske konvencije, potrebno je dodatno suziti pretraživanje izborom poveznice **Presuda**. Sad se izbor suzio na pretraživih 22 dokumenta:

The screenshot shows the EUR-Lex search results page. The search criteria are: Područje: Svi dokumenti, Podpodručje: Sudska praksa EU-a, Isključi ispravke: Točno, Traži jezik: engleski, Pretraživanje teksta: Aarhus Convention, U: Naslov i tekst. Under 'Po vrsti akta', 'Presuda (22)' is highlighted with a red arrow. Other options include 'Advocate General's Opinion (18)' and 'Rješenje (3)'. The results list shows a document titled '62010CJ0182: Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 16 February 2012. Marie-Noëlle Solvay and Others v Région wallonne. Reference for a preliminary ruling: Cour constitutionnelle – Belgium. Assessment of the effects of projects on the environment – Concept of legislative act – Force and effect of the guidance in the Aarhus Convention Implementation Guide – Consent for a project given without an appropriate assessment of its effects on the environment – Access to justice in environmental matters – Extent of the right to a review procedure – Habitats Directive – Plan or project affecting the integrity of the site – Imperative reason of overriding public interest.'

Unutar svake presude, pristup je moguć bilo direktno, kroz poveznicu **Izravan pristup tekstu** koja omogućava da se izabere bilo html bilo pdf dokument, ako postoji. Klikom na tekst (naziv) presude, pojavit će se višejezični izbornik. On vam omogućuje da uđete u tekst presude na bilo kojem jeziku koji najlakše čitate, uključujući hrvatski, ako prijevod postoji (što neće biti slučaj ako je riječ o presudama koje prethode datuma članstva – 1. srpnja 2013.).

The screenshot shows the EUR-Lex document page for '62010CJ0182 - HR'. The document title is 'Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 16 February 2012. Marie-Noëlle Solvay and Others v Région wallonne. Reference for a preliminary ruling: Cour constitutionnelle – Belgium. Assessment of the effects of projects on the environment – Concept of legislative act – Force and effect of the guidance in the Aarhus Convention Implementation Guide – Consent for a project given without an appropriate assessment of its effects on the environment – Access to justice in environmental matters – Extent of the right to a review procedure – Habitats Directive – Plan or project affecting the integrity of the site – Imperative reason of overriding public interest. Case C-182/10.' Under 'Raspoloživi jezici i formati', there are buttons for HTML and PDF in various languages (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV). The 'Višejezični prikaz' section shows a language selection interface with 'Jezik 1' set to 'bugarski (bg)', 'Jezik 2' and 'Jezik 3' set to 'Odaberite', and a 'Prikaži' button. The document text is displayed in the 'Tekst' section, showing 'Case C-182/10' and 'Marie-Noëlle Solvay and Others'.

PRIMJER 2 – zanima nas je li bilo sudske prakse vezane uz Direktivu 2003/4 o javnom pristupu informacijama o okolišu

Kako ovaj put znamo broj dokumenta koji nas zanima, upisat ćemo ga u odgovarajuće mjesto u tražilici – pod **Godina: 2003**; pod **Broj: 4**; a pod **Vrsta** ćemo izabrati *Direktiva*. *Napomena: odabirom poveznice Napredno pretraživanje odabiremo pretraživanje engleskih dokumenata.*

The screenshot shows the EUR-Lex search interface. The search form is filled with 'Godina: 2003', 'Broj: 4', and 'Vrsta: Direktiva'. A red arrow points to the 'Traži' button. The page shows search results for '03/06/2014: Provedbena odluka Komisije od 3. lipnja 2014. o priznavanju „ustava KZR INiG“ za dokazivanje sukladnosti s'.

Mogućnost ulaska u tekst ovog akta pojavit će se na jednak način kao i kod sudske prakse – bilo direktno na tekst na jeziku kojim pretražujemo, bilo pritiskom na naziv akta, što će nas odvesti na višezječni izbornik. Izaberite ovu drugu varijantu. Ovaj put, dokument u pitanju dostupan je i na hrvatskom jeziku. Nas, međutim, ne zanima tekst direktive, već je li bilo ikakve sudske prakse koja je direktivu dodatno objasnila. Kako bismo to utvrdili, potrebno je na gornjem izborniku odabrati poveznicu **Sve**:

The screenshot shows the EUR-Lex document page for Directive 2003/4/EEZ. The 'Sve' link in the navigation bar is highlighted with a red arrow. The page displays the title and reference information for the directive.

Kad se spustite niže na stranici na koju ste tako ušli, pronaći ćete naslov **Odnos između dokumenata**. Pod ovim naslovom često se nudi već obrađeni popis sudske prakse koja se odnosi na akt od kojeg je kretno pretraživanje. Taj popis istovremeno upućuje i na članak čija interpretacija se nudi u pojedinom predmetu:

The screenshot shows a browser window with the URL `eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/7uri=CELEX:32003L0004&qid=1402067848171`. The page title is "Odnos između dokumenata". The content is organized into several sections:

- Ugovor:** TEC_1992
- Pravna osnova:** 31997E175 - P1, 11997E251
- Odabir svih dokumenata koji se temelje na ovom dokumentu**
- Izmjene:** 31990L0313 stavljanje izvan snage, 52000PC0402 donošenje
- Izmijenjeno:** ispravljeno 32003L0004R(01)
- Zadnja pročišćenja verzija:** 02003L0004-20030214
- Odabir svih dokumenata u kojima se spominje ovaj dokument**
- Affected by case [hr]:**
 - Proceedings concerning failure by Member States 62006CJ0340
 - Proceedings concerning failure by Member States 62006CJ0391
 - 62009CA0266
 - A02PT2L2 Interpreted by 62009CJ0204
 - A04P2L1LA Interpreted by 62009CJ0204
 - A04 Interpreted by 62009CJ0266
 - A04P2 Interpreted by 62009CJ0266
 - A02 Interpreted by 62009CJ0266
 - 62009CN0266
 - A04P2 Interpreted by 62010CJ0071
 - A02PT2L2 Interpreted by 62011CJ0515 (highlighted with a red arrow)
 - A02PT2LB Interpreted by 62012CJ0279
 - A02PT2LC Interpreted by 62012CJ0279
 - Interpreted by 62013CO0329
 - Declared valid 62013CO0329
- Prikaz nacionalnih provedbenih mjera:** NIM
- Citirani instrumenti:** 31995L0046
- Prikaži Službeni list u kojem se dokument nalazi**

Below this list, the "Tekst" section shows the document identifier "32003L0004" and the title "Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC".

Kratica A02PT2L2, npr. znači da se presuda odnosi na članak 2. stavak 2. treću rečenicu.

Međutim, ovakav popis neće uvijek biti ponuđen u eur-lexu. To, međutim, ne znači da o navedenom aktu nema sudske prakse. Kako pronaći takvu praksu, pokazat ćemo na sljedećem primjeru.

PRIMJER 3 - Tražimo sudsku praksu vezanu uz Direktivu o procjeni utjecaja zahvata na okoliš

Ova direktiva, poznata pod engleskom kraticom EIA direktiva, prvi je put donesena 1985. godine pod brojem 85/337. Na žalost, pretraživanjem te, starije, direktive, nova verzija eur-lexa ne daje nikakve korisne rezultate, osim njezina teksta i informacije da je ta direktiva u potpunosti ukinuta i zamijenjena novom pod brojem 2011/92.

Upišimo, stoga broj nove direktive u pretraživač te uđimo u višejezični prikaz (pritiskom na naziv akta), nakon čega ćemo (na vrhu stranice) izabrati poveznicu **Sve**. Kao prvo, primijetit ćete da u ovom slučaju nema poveznice na tekst direktive na hrvatskom jeziku. To ne znači nužno da službeni prijevod na hrvatski nije napravljen i objavljen u Službenom listu (iako je to jedno od mogućih objašnjenja), već je moguće i da eur-lex nije uvrstio poveznicu na posebno izdanje Službenog lista na hrvatskom jeziku u kojem je ova direktiva objavljena. Na žalost, jedini način da se to provjeri jest da se prelistaju sva posebna izdanja.

U prethodnom primjeru, popis sudske prakse vezan uz direktivu nalazio se pod naslovom **Odnos između dokumenata**. U ovom pretraživanju, međutim, primijetit ćete da pod istim naslovom nije nabrojena nikakva sudska praksa. Nemojte iz toga zaključiti da ista i ne postoji. Potrebno je provjeriti na drugi način koji nudi eur-lex. Pod istim naslovom nalazi se i poveznica **Odabir svih dokumenata u kojima se spominje ovaj dokument**.

The screenshot shows a web browser window with the URL eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32011L0092&qid=1402066898546. The page title is "Odnos između dokumenata". The main content area lists various documents related to the directive, including the original agreement (TFEU_2008), legal basis (12010E192 - P1, 12010E294), amendments (31985L0337, 31997L0011, 32003L0035, 32009L0031, 52011PC0189), and a specific link highlighted with a red arrow: "Odabir svih dokumenata u kojima se spominje ovaj dokument". Below this, the "Tekst" section shows the title of the directive: "DIRECTIVE 2011/92/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (codification) (Text with EEA relevance)".

Odabirom te poveznice, pojavit će se svi dokumenti koji na neki način imaju veze s direktivom koju pretražujemo, bilo da je riječ o amandmanima ili o nekom provedbenom aktu, ili, pak, što nas zanima, o sudskoj praksi. U našem će se slučaju pojaviti lista od 17 dokumenata. Da bismo izolirali sudsku praksu, potrebno je, kao u prvom primjeru, na lijevom izborniku izabrati poveznicu **Sudska praksa EU-a** i potom je, pomoću funkcije **Presuda** suziti samo na presude. Pretraživač doista pokazuje da do sada postoje dvije presude vezane uz ovu novu direktivu.

Na isti način možete pretraživati i ostale informacije vezane uz ovu ili bilo koju drugu direktivu.

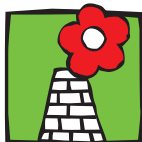
Želimo vam uspješan rad!



Projekt financira Europska unija
Europsku uniju čini 28 zemalja članica koje su odlučile postupno povezivati svoja znanja, resurse i sudbine. Zajednički su, tijekom razdoblja proširenja u trajanju od 50 godina, izgradile zonu stabilnosti, demokracije i održivog razvoja, zadržavajući pritom kulturalnu raznolikost, toleranciju i osobne slobode. Europska unija posvećena je dijeljenju svojih postignuća i svojih vrijednosti sa zemljama i narodima izvan svojih granica.

Predstavništvo Europske komisije u Hrvatskoj
Ulica Augusta Cesarca 4
HR-10000 Zagreb
Tel: +385 (0) 1 4861 300
Fax: +322 (0) 2 985 796
E-mail: comm-rep-zag@ec.europa.eu
Web: http://ec.europa.eu/croatia/index_hr.htm

Projekt provodi:



zelena istra