Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

7. studenoga 2013.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Procjena učinaka na okoliš – Aarhuška konvencija – Direktiva 2003/35/EZ – Pravo na pravno sredstvo protiv odluke o suglasnosti – Vremenska primjena – Postupak davanja suglasnosti pokrenut prije dana isteka roka za prijenos Direktive 2003/35/EZ – Odluka donesena nakon tog dana – Pretpostavke dopuštenosti žalbe – Povreda prava – Priroda povrede postupka na koju se može pozvati – Opseg nadzora“

U predmetu C-72/12,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je podnio Bundesverwaltungsgericht (Njemačka), odlukom od 10. siječnja 2012., koju je Sud zaprimio 13. veljače 2012., u postupku

Gemeinde Altrip,

Gebrüder Hört GbR,

Willi Schneider

protiv

Land Rheinland-Pfalz,

uz sudjelovanje:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (drugo vijeće)

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednik vijeća, J. L. da Cruz Vilaça G. Arestis, J.-C. Bonichot (izvjestitelj) i A. Arabadjiev, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Cruz Villalón,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. siječnja 2013.,

uzimajući u obzir podnesena očitovanja:

— za Gemeinde Altrip, Gebrüder Hört GbR i W. Schneider, S. Lesch, F. Heß, W. Baumann i C. Heitsch, *Rechtsanwälte*,

* Jezik postupka: njemački

— za Land Rheinland-Pfalz, M. Schanzenbächer, H. Seiberth i U. Klein, u svojstvu agenata,

— za njemačku vladu, T. Henze i A. Wiedmann, u svojstvu agenata,

— za Irsku, E. Creedon, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Gilmore, *BL*,

— za Europsku komisiju, P. Oliver i G. Wilms, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. lipnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, str. 17.) kao i na tumačenje članka 10.a Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/35 (u daljnjem tekstu: Direktiva 85/337).

2 Ovaj zahtjev podnesen je u okviru spora između Gemeinde Altrip (općina Altrip), društva građanskog prava Gebrüder Hört GbR, W. Schneidera i savezne zemlje Porajnja-Falačke o odluci kojom se daje suglasnost za plan izgradnje bazena za zadržavanje vodnih valova na starom poplavnom području Rajne površine veće od 320 hektara.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša od 25. lipnja 1998., koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL L 124, str. 1., u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija), u članku 9. predviđa:

„[...]

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

a) koji imaju dovoljan interes

ili, kao druga mogućnost,

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

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

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

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

3. Osim i bez obzira na postupke ocjene navedene u stavcima 1. i 2. ovoga članka, svaka je stranka dužna osigurati pripadnicima javnosti, koji udovoljavaju mjerilima, ako ih ima, utvrđenima domaćim zakonodavstvom, pristup administrativnim ili sudbenim postupcima kojima se osporavaju činjenja i nečinjenja privatnih osoba i tijela vlasti koji su u suprotnosti s odredbama domaćega zakonodavstva koje se odnose na okoliš.

[...]“

Pravo Unije

Direktiva 2003/35

4 Članak 1. Direktive 2003/35 glasi kako slijedi:

„Cilj je ove Direktive pridonijeti provedbi obveza proizišlih iz Aarhuške konvencije, a posebno:

[…]

b) unapređenju sudjelovanja javnosti i propisivanju odredaba o pristupu pravosuđu u okviru direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ.“ [neslužbeni prijevod]

5 Članak 3. stavak 7. Direktive 2003/35 predviđa da se članak 10.a doda u Direktivu 85/337.

6 Članak 6. Direktive 2003/35/EZ određuje:

„Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije do 25. lipnja 2005. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.

[...]“ [neslužbeni prijevod]

Direktiva 85/337

7 Članak 10.a Direktive 85/337 propisuje:

„Države članice osiguravaju da, u skladu s odgovarajućim nacionalnim pravnim sustavom, pripadnici zainteresirane javnosti:

a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,

b) koji dokažu povredu prava, ako se prema zakonu o upravnom postupku države članice to zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku revizije pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno zakonom kako bi osporili materijalnu ili postupovnu zakonitost odluka, radnji ili propusta, podložno odredbama ove Direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

Države članice utvrđuju u kojoj je fazi moguće osporavanje odluka, radnji ili propusta.

Države članice utvrđuju što se smatra dovoljnim interesom i povredom prava, u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup pravosuđu […]“ [neslužbeni prijevod]

Njemačko pravo

VwGO

8 Članak 61. Zakona o upravnom sporu (Verwaltungsgerichtsordnung, u daljnjem tekstu: VwGO) glasi kako slijedi:

„Stranke u postupku mogu biti:

1. fizičke i pravne osobe,

2. udruženja, ako su sposobna biti nositelji prava

[…]“

UVPG

9 U članku 2. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o procjeni učinaka na okoliš (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, u daljnjem tekstu: UVPG) predviđa se:

„Procjena utjecaja na okoliš sastavni je dio upravnih postupaka koji služe donošenju odluke o dopuštenosti projekata.“

10 U članku 2. stavku 3. UVPG-a propisuje se da „[je odluka], u smislu stavka 1. prve rečenice, 1. […] odluka o izdavanju suglasnosti za plan […]“

UmwRG

11 Zakon o dodatnim odredbama o pravnim sredstvima u pitanjima okoliša predviđenima Direktivom 2003/35 (Gesetz über Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, u daljnjem tekstu: UmwRG) prenosi članak 10.a Direktive 85/337.

12 U članku 1. stavku 1. prvoj rečenici UmwRG-a navodi se:

„Ovaj zakon primjenjuje se na pravna sredstva protiv

1. odluka u smislu članka 2. stavka 3. [UVPG-a] o dopuštenosti projekata u pogledu kojih može postojati,

a) na temelju UVPG-a,

[…] obveza provođenja procjene utjecaja na okoliš.“

13 Člankom 4. stavkom 1. prvom rečenicom UmwRG-a propisuje se:

„Poništenje odluke o dopuštenosti projekta u smislu gore navedenog članka 1. stavka 1. prve rečenice točke 1. može se tražiti kada

1. procjena utjecaja na okoliš ili

2. prethodno ispitivanje pojedinačnog slučaja o potrebi izrade procjene utjecaja na okoliš,

koje je nužno na temelju odredaba [UVPG-a] […], nije provedeno niti je naknadno provedeno.“

14 Članak 4. stavak 3. UmwRG-a glasi kako slijedi:

„Gore navedeni stavci 1. i 2. primjenjuju se na odgovarajući način na pravna sredstva stranaka u smislu članka 61. točaka 1. i 2. [VwGO-a].“

15 Članak 5. stavak 1. UmwRG-a sadržava sljedeću odredbu:

„Ovaj zakon primjenjuje se na postupke predviđene prvom rečenicom članka 1. stavka 1. koji su pokrenuti ili su morali biti pokrenuti nakon 25. lipnja 2005.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Tužitelji u glavnom postupku na koje se projekt odnosi, bilo kao na vlasnike, bilo kao na korisnike zemljištâ koja se nalaze na području obuhvaćenim objektom o kojem je riječ, podnijeli su Verwaltungsgericht (upravnom sudu) tužbu za poništenje odluke kojom je regionalno tijelo odobrilo plan za izgradnju tog objekta. Tužitelji su osporili tu odluku navodeći da je procjena utjecaja na okoliš koja je prethodila odluci bila nedostatna. Budući da je njihova tužba odbijena, podnijeli su žalbu Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (visokom upravnom sudu savezne zemlje Porajnja-Falačke).

17 Taj je sud žalbu odbio, pri čemu je smatrao da, među ostalim, tužitelji u glavnom postupku nisu imali aktivnu procesnu legitimaciju, s obzirom na to da se, prema članku 5. stavku 1. UmwRG-a, nisu mogli pozvati na nepravilnosti u vezi s procjenom utjecaja na okoliš u upravnom postupku koji je pokrenut prije 25. lipnja 2005. U svakom slučaju, Oberverwaltungsgericht je izrazio dvojbe u pogledu dopuštenosti tužbe jer članak 4. stavak 3. UmwRG-a predviđa pravo na pravno sredstvo samo u slučaju izostanka procjene utjecaja na okoliš koji zbog toga ne bi bio primjenjiv u slučaju kada postoje samo nepravilnosti u toj procjeni.

18 Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su stoga reviziju Bundesverwaltungsgericht (saveznom upravnom sudu). Taj sud postavlja pitanje je li tumačenje članka 5. stavka 1. UmwRG-a, u tome što isključuje primjenu UmwRG-a na upravne postupke koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. čak i u slučajevima kada su odluke u takvim postupcima donesene, kao u predmetnom slučaju, nakon tog dana, u skladu s Direktivom 2003/35, s obzirom na to da je u članku 6. te direktive 25. lipnja 2005. predviđen samo kao dan isteka roka za njezin prijenos.

19 Sud koji je uputio zahtjev također postavlja pitanje prenosi li članak 4. stavak 3. UmwRG-a, kojim se pravo na pravno sredstvo ograničava jedino na slučaj u kojem procjena utjecaja na okoliš nije provedena, pravilno članak 10.a Direktive 85/337, kojim se zahtijeva postojanje prava na pravno sredstvo za osporavanje zakonitosti odluka koje sadržavaju povrede postupka. Konačno, taj sud postavlja pitanje je li s tim pravom spojiva ustaljena nacionalna sudska praksa prema kojoj povreda prava osobe zainteresirane za projekt za koji se provodi procjena utjecaja na okoliš može postojati samo ako postoji uzročna veza između povrede postupka i konačnog rezultata odobravanja plana koji na nju negativno utječe.

20 U tim okolnostima, Bundesverwaltungsgericht je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 6. stavak 1. [Direktive 2003/35] tumačiti na način da su države članice bile dužne predvidjeti da se odredbe nacionalnog prava donesene radi prenošenja članka 10.a [Direktive 85/337] primjenjuju također i na upravne postupke davanja suglasnosti pokrenute prije 25. lipnja 2005., ali u kojima su suglasnosti izdane tek nakon tog dana?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrdan:

Treba li članak 10.a [Direktive 85/337] tumačiti na način da su države članice u pogledu osporavanja postupovne zakonitosti odluke bile dužne proširiti primjenu odredaba nacionalnog prava donesenih radi prenošenja te iste odredbe Direktive 85/337 i na slučaj u kojem je procjena utjecaja na okoliš provedena, međutim sadržava nepravilnosti?

3. Ako je odgovor na drugo pitanje potvrdan:

Treba li članak 10.a [Direktive 85/337], u slučajevima kada upravnopostupovno pravo države članice uspostavlja, kao što to dopušta članak 10.a prvi stavak točka (b) te iste direktive, načelo u skladu s kojim pripadnici zainteresirane javnosti imaju pristup postupku revizije pred sudom samo pod uvjetom da se pozovu na povredu prava, tumačiti na način:

a) da sudsko osporavanje postupovne zakonitosti odluka na koje se primjenjuju odredbe te direktive o sudjelovanju javnosti može biti uspješno i dovesti do poništenja odluke samo onda kada, s obzirom na okolnosti slučaja, postoji konkretna mogućnost da bi osporavana odluka bila drukčija bez povrede postupka i da usto ta povreda postupka utječe na materijalnopravni položaj tužitelja, ili
b) da se povrede postupka u okviru sudskog osporavanja postupovne zakonitosti odluka na koje se primjenjuju odredbe te direktive o sudjelovanju javnosti moraju uzeti u obzir u širem opsegu?

Ako na to pitanje treba odgovoriti u smislu točke (b):

Koje sadržajne uvjete moraju ispuniti povrede postupka da bi se mogle prihvatiti u korist tužitelja u okviru sudskog osporavanja postupovne zakonitosti odluke?“

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

21 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti pita treba li se Direktiva 2003/35, koja kao krajnji rok za prijenos predviđa 25. lipnja 2005. i kojom je Direktivi 85/337 dodan članak 10.a, tumačiti na način da se odredbe nacionalnog prava donesene radi prenošenja potonje odredbe moraju također primjenjivati i na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005., ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana.

22 Treba podsjetiti da se novo pravno pravilo u načelu primjenjuje od dana stupanja na snagu akta u kojem je sadržano. Iako se ne primjenjuje na pravne situacije koje su nastale i u cijelosti okončane u skladu sa starim propisom, novo pravno pravilo ipak se primjenjuje na buduće učinke navedenih situacija kao i na nove pravne situacije (u tom smislu vidjeti presudu od 6. srpnja 2010., Monsanto Technology, C-428/08, Zb., str. I-6765, točku 66.). Drukčije vrijedi, poštujući načelo zabrane retroaktivnosti pravnih akata, samo u slučaju kada se uz novo pravilo donesu posebne odredbe kojima se izričito određuju uvjeti njegove vremenske primjene (presuda od 16. prosinca 2010., Stichting Natuur en Milieu i dr., C-266/09, Zb., str. I-13119., točka 32.).

23 Direktiva 2003/35 ne sadržava ni jednu posebnu odredbu u pogledu uvjeta vremenske primjene novog članka 10.a Direktive 85/337.

24 Nadalje, valja podsjetiti da su, u skladu s člankom 6. Direktive 2003/35, države članice morale donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s tom direktivom najkasnije do 25. lipnja 2005. U mjere koje su se morale prenijeti do navedenog dana ubraja se i članak 10.a Direktive 85/337 kojim je prošireno pravo na pravno sredstvo pripadnika zainteresirane javnosti za odluke, akte ili propuste obuhvaćene tom direktivom, a koje se odnose na procjenu učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš.

25 Sud je već presudio da načelo da se za projekte koji mogu imati znatne učinke na okoliš mora provesti procjena utjecaja na okoliš nije primjenjivo u slučajevima kada dan formalnog podnošenja zahtjeva za suglasnost za projekt prethodi danu isteka roka za prijenos Direktive 85/337 (presude od 11. kolovoza 1995., Komisija/Njemačka, C-431/92, Zb., str. I-2189., točke 29. i 32., od 18. lipnja 1998., Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Zb., str. I-3923., točka 23. kao i od 15. siječnja 2013., Križan i dr., C-416/10, točka 94.).

26 Naime, ta se direktiva u velikoj mjeri odnosi na opsežne projekte čija se izvedba vrlo često proteže na dugo razdoblje. Shodno tome, ne bi bilo prikladno da se postupci, koji su već na nacionalnoj razini složeni, dodatno otežavaju i usporavaju zbog posebnih zahtjeva koje propisuje navedena direktiva kao ni da se njome obuhvaćaju postojeće situacije (gore navedene presude Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, točka 24. kao i Križan i dr., točka 95.)

27 Međutim, nove zahtjeve, koji proizlaze iz članka 10.a navedene direktive, ne može se tumačiti u smislu da sami po sebi otežavaju i usporavaju upravne postupke, na jednak način kao ni obveza podvrgavanja određenih projekata procjeni utjecaja na okoliš. Naime, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 59. svojeg mišljenja, propisi o kojima je riječ u glavnom postupku ne stvaraju zahtjeve takve vrste, nego imaju za cilj poboljšati pristup pravnom sredstvu. Osim toga, čak i ako proširenje prava zainteresirane javnosti na pravno sredstvo protiv radnji ili propusta koji se odnose na takve projekte može dodatno povećati rizik da ti projekti budu predmetom sudskih postupaka, ne može se smatrati da takvo povećanje postojećeg rizika utječe na već nastalu situaciju.

28 Iako se ne može isključiti da takvo proširenje u praksi ima učinak usporavanja izvedbe projekata na koje se odnosi, takva teškoća svojstvena je nadzoru zakonitosti odluka, akata ili propusta obuhvaćenih odredbama Direktive 85/337 u koju je zakonodavac Europske unije htio, sukladno ciljevima Aarhuške konvencije, uključiti pripadnike zainteresirane javnosti koji imaju dovoljan interes ili koji tvrde da je povrijeđeno pravo, s ciljem da doprinese očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša te zaštiti ljudskog zdravlja.

29 Uzimajući u obzir te ciljeve, teškoća navedena u prethodnoj točki ne može služiti kao opravdanje da se odredbe članka 10.a, proizišlog iz Direktive 2003/35, liše svakog korisnog učinka na situacije koje su bile u tijeku na dan kada je ta direktiva trebala biti prenesena ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana.

30 U tim uvjetima, iako na temelju svoje procesne autonomije i podložno poštovanju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti države članice raspolažu određenim diskrecijskim prostorom kada je riječ o provedbi članka 10.a Direktive 85/337 (presuda od 16. veljače 2012., Solvay i dr., C-182/10, točka 47.), one ipak ne mogu ograničiti njegovu primjenu samo na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti nakon 25. lipnja 2005.

31 Iz prethodnih razmatranja slijedi da na prvo pitanje treba odgovoriti da Direktivu 2003/35, koja predviđa da je krajnji rok za prijenos 25. lipnja 2005. i koja je dodala članak 10.a Direktivi 85/337, treba tumačiti na način da se odredbe nacionalnog prava donesene radi prijenosa tog članka moraju primjenjivati također i na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana.

Drugo pitanje

32 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, valja ispitati drugo pitanje kojim sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se članak 10.a Direktive 85/337 tumačiti na način da je istome protivno da države članice ograniče primjenu odredaba za prijenos navedenog članka samo na slučaj u kojem se zakonitost odluke osporava jer procjena utjecaja na okoliš nije provedena, a da tu primjenu ne prošire na slučaj kada je takva procjena provedena, međutim sadržava nepravilnosti.

Dopuštenost drugog pitanja

33 Irska smatra da to pitanje nije dopušteno zbog hipotetske naravi postavljenog problema, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio o kojim je nepravilnostima u procjeni učinaka na okoliš riječ u predmetnom slučaju.

34 Međutim, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 45. svojeg mišljenja, nacionalno pravo o kojem je riječ, prema sudu koji je uputio zahtjev, ne priznaje nikakvo pravo na poništenje odluke poput onih predviđenih Direktivom 85/337 u slučaju kada je procjena učinaka na okoliš provedena, bez obzira na vrstu istaknute povrede postupka. U isto vrijeme sud koji je uputio zahtjev ističe da, ako je tumačenje članka 10.a te direktive takvo da povrede postupka mogu biti predmetom nadzora u okviru primjene te direktive, taj sud mora ukinuti presudu prizivnog suda i vratiti mu glavni predmet na ponovno odlučivanje, s obzirom na to da tužitelji u glavnom postupku tvrde da su u upravnom postupku počinjene upravo takve povrede.

35 Stoga valja zaključiti da je odgovor na drugo pitanje koristan za rješavanje spora pred sudom koji je uputio zahtjev i da je, slijedom toga, to pitanje dopušteno.

O meritumu

36 Time što je u članku 10.a prvom stavku Direktive 85/337 propisano da se odluke, radnje ili propusti predviđeni navedenim člankom moraju moći podvrgnuti postupku revizije pred sudom radi osporavanja njihove materijalne ili postupovne zakonitosti nisu ni na koji način postavljena ograničenja u pogledu razloga koji se mogu istaknuti u prilog odgovarajućem pravnom sredstvu (presuda od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, Zb., str. I-3673, točka 37.).

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 njihovog 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.

38 U tim okolnostima, na drugo pitanje valja odgovoriti da članak 10.a Direktive 85/337 treba tumačiti na način da je istome protivno da države članice ograniče primjenu odredaba kojima se taj članak prenosi na slučaj u kojem se zakonitost odluke osporava jer procjena utjecaja na okoliš nije provedena, a da tu primjenu ne prošire na slučaj kada je takva procjena provedena, međutim sadržava nepravilnosti.

Treće pitanje

39 Uzimajući u obzir odgovor na drugo pitanje, valja ispitati treće pitanje kojim sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li se članak 10.a Direktive 85/337 tumačiti na način da je istome protivna nacionalna sudska praksa koja dopuštenost pravnog sredstva čini ovisnim o ispunjenju kumulativnih pretpostavaka u skladu s kojima podnositelj pravnog sredstva mora, kako bi se utvrdila povreda prava u smislu tog članka, dokazati da je povreda postupka na koju se poziva takva da je moguće da bi, s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osporavana odluka bila drukčija da takva povreda nije postojala kao i da navedena povreda utječe na materijalnopravni položaj.

Dopuštenost trećeg pitanja

40 Iz istog razloga kao i onog navedenog u točki 33. ove presude, Irska smatra da je treće pitanje hipotetsko i stoga nije dopušteno.

41 Međutim, iz pojašnjenja koje je dao Bundesverwaltungsgericht proizlazi da taj sud prilikom vraćanja predmeta nacionalnom prizivnom sudu istome mora pružiti obvezujuće upute o tome treba li se pridržavati pretpostavaka dopuštenosti pravnog sredstva kako su one izložene u trećem pitanju. Zato je odgovor koji se očekuje od Suda i koji će imati učinak na ishod spora pred sudom koji je uputio zahtjev koristan. Stoga je ovo pitanje dopušteno.

O meritumu

42 Kako bi se odgovorilo na pitanje jesu li kumulativni kriteriji dopuštenosti pravnog sredstva, kako ih se primjenjuje u okviru nacionalne sudske prakse, u skladu s novim zahtjevima koji proizlaze iz članka 10.a Direktive 85/337, valja podsjetiti da navedeni članak u odnosu na pretpostavke te dopuštenosti navodi dvije mogućnosti; ona ovisi ili o postojanju „dovoljnog interesa“ ili o tome da tužitelj dokaže „povredu prava“, ovisno o tome koja je od tih pretpostavaka predviđena nacionalnim zakonodavstvom (u tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točku 38.).

43 Nadalje, članak 10.a treći stavak prva rečenica Direktive 85/337 određuje da su države članice dužne utvrditi što se smatra povredom prava, u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup pravosuđu (gore navedena presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 39.).

44 Pitanje usklađenosti prava Unije s mjerilima koja je naveo sud koji je uputio zahtjev, a koja omogućavaju da se u skladu s predmetnim nacionalnim pravom utvrdi postojanje povrede prava koja predstavlja pretpostavku dopuštenosti pravnog sredstva, mora se stoga razmotriti uzimajući u obzir taj cilj.

45 Kada, zbog nedostatka utvrđenih pravila prava Unije u tom području, svaka država članica mora u svom pravnom poretku donijeti postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti pravâ koja pojedincima dodjeljuje pravo Unije, takva pravila, kao što je to bilo navedeno u točki 30. ove presude, ne smiju, sukladno načelu ekvivalentnosti, biti manje povoljna od pravila o sličnim pravnim sredstvima nacionalnog prava i ne smiju, sukladno načelu djelotvornosti, učiniti praktično nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije (gore navedena presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, točka 43.).

46 Slijedom toga, na državama je članicama da u okvirima propisanima člankom 10.a Direktive 85/337 odrede, ako je takav, kao u predmetnom slučaju, njihov pravni sustav, prava čija povreda može dovesti do podnošenja pravnog sredstva u pitanjima okoliša, pri čemu mjerila koja se u tu svrhu određuju ne

smiju učiniti praktički nemogućim ili pretjerano teškim ostvarivanje prava dodijeljena tom direktivom, čiji je cilj da zainteresiranoj javnosti osiguraju širok pristup pravosuđu kako bi se doprinijelo očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša te zaštiti ljudskog zdravlja.

47 U predmetnom slučaju, u odnosu na mjerilo uzročne veze koja mora postojati između istaknute povrede postupka i sadržaja osporavane konačne odluke (u daljnjem tekstu: mjerilo uzročnosti), prvenstveno treba navesti da zakonodavac Unije, time što zahtijeva da države članice pripadnicima zainteresirane javnosti osiguravaju pristup postupku revizije kako bi mogli osporiti materijalnu ili postupovnu zakonitost odluka, radnji ili propusta obuhvaćenih odredbama Direktive 85/337, ni na koji način nije ograničio razloge koji se mogu istaknuti u prilog pravnom sredstvu, kao što je navedeno u točki 36. ove presude. U svakom slučaju, on nije namjeravao mogućnost da se pozove na povredu postupka uvjetovati postojanjem utjecaja na sadržaj osporavane konačne odluke.

48 Osim toga, budući da ta direktiva ima osobito za cilj utvrditi postupovna jamstva koja omogućavaju prvenstveno bolju informiranost i sudjelovanje javnosti u procjeni učinaka na okoliš javnih i privatnih projekata koji mogu imati bitan utjecaj na okoliš, nadzor poštovanja postupovnih pravila u tom području ima posebnu važnost. Stoga, u skladu s ciljem da joj se osigura širok pristup pravosuđu, zainteresirana javnost načelno mora biti u mogućnosti pozvati se na sve povrede postupka u prilog pravnom sredstvu za osporavanje zakonitosti odluka obuhvaćenih navedenom direktivom.

49 Međutim, nije sporno da svaka povreda postupka nema nužno takve posljedice koje bi utjecale na sadržaj takve odluke i da se posljedično u tom slučaju ne može smatrati da takva povreda krši prava onoga koji se na nju poziva. U takvom slučaju, ne čini se da bi cilj Direktive 85/337 da se zainteresiranoj javnosti omogući širok pristup pravosuđu bio ugrožen ako bi se u skladu s pravom neke države članice smatralo da podnositelju pravnog sredstva koji se poziva na takvu vrstu povrede prava nisu bila povrijeđena i da zato nije dopušteno pobijati takvu odluku.

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 Nordrhein-Westfalen, točku 55.).

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.

55 Na drugom mjestu, u vezi s mjerilom povrede materijalnopravnog položaja podnositelja pravnog sredstva, valja ustvrditi da sud koji je uputio zahtjev nije pružio nikakva objašnjenja o njegovim sastavnim dijelovima i da obrazloženje iz zahtjeva za prethodnu odluku ne omogućava Sudu da utvrdi može li ispitivanje tog mjerila biti korisno za rješavanje glavnog predmeta.

56 U tim okolnostima, Sud ne treba odlučiti protivi li se pravo Unije takvom mjerilu.

57 Slijedom toga, na treće pitanje treba odgovoriti da članak 10.a točku (b) Direktive 85/337 treba tumačiti na način da istome nije protivna nacionalna sudska praksa koja ne priznaje postojanje povrede prava u smislu tog članka ako se utvrdi da je moguće, s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, da pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka na koju se poziva podnositelj. Međutim, navedeno vrijedi samo pod uvjetom da sud ili tijelo kojima je podneseno pravno sredstvo teret dokaza u vezi s tim ne prebace na bilo koji način na podnositelja pravnog sredstva te da odluku donesu, prema potrebi, na temelju dokaza koje su podnijeli investitor ili nadležna tijela i, općenito, iz svih elemenata u spisu koji im je podnesen, pri čemu moraju osobito uzeti u obzir stupanj težine istaknute povrede i u vezi s tim posebice ispitati je li ta povreda zainteresiranu javnost lišila nekog od jamstava koja su uspostavljena kako bi se toj javnosti, u skladu s ciljevima Direktive 85/337, omogućio pristup informacijama i sudjelovanje u postupku odlučivanja.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu 2003/35 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu, koja predviđa da je krajnji rok za prijenos 25. lipnja 2005. i koja je dodala članak 10.a Direktivi 85/337 od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, treba tumačiti na način da se odredbe nacionalnog prava donesene radi prijenosa tog članka moraju primjenjivati također i na upravne postupke davanja suglasnosti koji su pokrenuti prije 25. lipnja 2005. ako su u navedenim postupcima suglasnosti izdane nakon tog dana.**

2. **Članak 10.a Direktive 85/337, kako je izmijenjena Direktivom 2003/35, treba tumačiti na način da je istome protivno da države članice ograniče primjenu odredaba kojima se taj članak prenosi na slučaj u kojem se zakonitost odluke osporava jer procjena utjecaja na okoliš nije provedena, a da tu primjenu ne prošire na slučaj kada je takva procjena provedena, međutim sadržava nepravilnosti.**

3. **Članak 10.a točku (b) Direktive 85/337, kako je izmijenjena Direktivom 2003/35, treba tumačiti na način da istome nije protivna nacionalna sudska praksa koja ne priznaje postojanje povrede prava u smislu tog članka ako se utvrdi da je moguće, s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, da pobijana odluka ne bi bila drukčija bez povrede postupka na koju se poziva podnositelj. Međutim, navedeno vrijedi samo pod uvjetom da sud ili tijelo kojima je podneseno pravno sredstvo teret dokaza u vezi s tim ne prebace na bilo koji način na podnositelja pravnog sredstva te da odluku donesu, prema potrebi, na temelju dokaza koje su podnijeli investitor ili nadležna tijela i, općenito, iz svih elemenata u spisu koji im je podnesen, pri čemu moraju osobito uzeti u obzir stupanj težine istaknute povrede i u vezi s**

tim posebice ispitati je li ta povreda zainteresiranu javnost lišila nekog od jamstava koja su uspostavljena kako bi se toj javnosti, u skladu s ciljevima Direktive 85/337, omogućio pristup informacijama i sudjelovanje u postupku odlučivanja.

Potpisi