Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 13. studenoga 2014.[1]

Predmet C-570/13

Karoline GruberprotivUnabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Austrija))

„Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Izgradnja specijaliziranog trgovačkog centra – Obvezujući učinak odluke o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš – Izostanak sudjelovanja javnosti“

I – **Uvod**

1. U skladu s austrijskim pravom susjedi na koje projekt ima utjecaj ne mogu se protiviti službenom utvrđenju prema kojem za projekt nije potrebna procjena utjecaja na okoliš, a ne mogu ni protiv odobrenja projekta podnijeti prigovor da se za projekt trebala provesti takva procjena. Sada se Sudu postavlja pitanje je li navedena pravna situacija u skladu s Direktivom o PUO-u[2].

2. U tim je okolnostima potrebno podsjetiti da je u Direktivi o PUO-u utvrđeno pravo pojedinca da pod određenim okolnostima zahtijeva provedbu procjene utjecaja na okoliš. Potrebno je stoga ispitati je li austrijski pravni propis u skladu s tim pravom.

II – **Pravni okvir**

A – *Direktiva o PUO-u*

3. U uvodnim izjavama 4. i 14. Direktive o PUO-u navedeni su ciljevi procjene utjecaja na okoliš u pogledu interesa pojedinaca:

„(4) Povrh toga, potrebno je postići jedan od ciljeva Unije u području zaštite okoliša i kvalitete života.

[...]

(14) Učinci projekta na okoliš moraju se procijeniti kako bi se vodilo računa o brizi za zaštitu zdravlja ljudi, kako bi se boljim okolišem doprinijelo kvaliteti života, kako bi se osiguralo održavanje raznolikosti vrsta i održao reproduktivni kapacitet ekosustava kao temeljnoga resursa za život.“

1 — Izvorni jezik: njemački

2 — Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.). Ta je direktiva nedavno izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL L 124, str. 1.), koja se ipak još ne može primijeniti na glavni predmet.

4. U članku 1. stavku 2. točkama (d) i (e) Direktive o PUO-u definiran je pojam zainteresirane javnosti:

„(d) ‚javnost': znači jedna ili nekoliko fizičkih ili pravnih osoba te, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihove udruge, organizacije ili skupine;

(e) ‚zainteresirana javnost': javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati ili ima interes u postupcima donošenja odluka iz članka 2. stavka 2. Za potrebe ove definicije, za nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoliša i koje ispunjavaju bilo koje zahtjeve u skladu s nacionalnim pravom smatra se da imaju interes."

5. Te su definicije u svrhu prenošenja članka 2. stavaka 4. i 5. Arhuške konvencije[3] Direktivom 2003/35[4] unesene u stariju verziju Direktive o PUO-u.

6. Članak 2. Direktive o PUO-u sadrži određene temeljne odredbe:

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

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

3. [...]

4. [...] države članice u izuzetnim slučajevima mogu u cijelosti ili djelomično izuzeti određeni projekt od odredaba utvrđenih ovom Direktivom.

U tom slučaju, države članice:

(a) ocjenjuju da li bi neki drugi oblik procjene bio primjeren;

(b) stavljaju na raspolaganje zainteresiranoj javnosti informacije koje proizlaze iz drugih oblika procjene iz točke (a), informacije koje se odnose na odluku o izuzeću i razloge za to izuzeće;

(c) obavješćuju Komisiju, prije davanja odobrenja, o razlozima koji opravdavaju dano izuzeće, te joj dostavljaju informacije koje su prema potrebi dali na raspolaganje svojim državljanima.

[...]"

3 — Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL 2005., L 124, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.)

4 — Direktiva 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

7. U skladu s člankom 4. Direktive o PUO-u potrebno je odrediti podliježe li projekt procjeni utjecaja na okoliš. U ovom je slučaju relevantno pravilo iz stavaka 2. i 3., kojim se državama članicama daje diskrecijsko pravo:

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

(a) pojedinačnim ispitivanjem

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

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

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

8. Članak 11. Direktive o PUO-u sadrži pravilo o pristupu pravosuđu koje u velikoj mjeri odgovara članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije i koje je uvedeno i Direktivom 2003/35:

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

(a) koji imaju dovoljan interes ili alternativno;

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

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

[...]

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

[...]“

B – *Austrijsko pravo*

9. Odluka o potrebi procjene učinaka na okoliš uređena je člankom 3. stavkom 7. Zakona o procjeni učinaka na okoliš iz 2000. (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) [5], u verziji koja je primjenjiva na ovaj slučaj [6] (UVP-G 2000):

„Nadležno tijelo na zahtjev nositelja(ice) projekta, tijela koje sudjeluje u postupku ili pravobranitelja za okoliš (Umweltanwalt) mora utvrditi je li potrebno u skladu s tim saveznim zakonom za određeni projekt provesti procjenu utjecaja na okoliš [...]. Odluku je u prvom odnosno drugom stupnju potrebno donijeti u obliku odluke u roku od šest tjedana. Nositelj(ica) projekta, tijela koja sudjeluju u postupku, pravobranitelj za okoliš i zainteresirana jedinica lokalne samouprave imaju položaj stranke. [...] Meritum odluka, uključujući temeljne razloge za odluku, nadležno tijelo mora priopćiti u odgovarajućem obliku ili ih dati na uvid javnosti. Zainteresirana jedinica lokalne samouprave može podnijeti žalbu protiv te odluke Verwaltungsgerichtshofu [...]“

III – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

10. K. Gruber pred nacionalnim je sudovima osporavala Opće odobrenje od 21. veljače 2012. izdano društvu EMA Beratungs- und Handels GmbH (u daljnjem tekstu: EMA) za izgradnju i rad kompleksa za trgovinu i usluge („specijalizirani trgovački centar“) ukupne površine 11.437,58 m^2. Ona među ostalim tvrdi da nije provedena procjena utjecaja na okoliš.

11. Međutim, savezna zemlja Koruška već je 21. srpnja 2010. odlučila da takva procjena nije potrebna. O navedenoj odluci, koja je pravomoćna, K. Gruber tek je naknadno obaviještena.

12. Verwaltungsgerichtshof sada upućuje Sudu sljedeća pitanja:

1. Je li u suprotnosti s pravom Unije, osobito s Direktivom o PUO-u te njezinim člankom 11., nacionalni pravni propis prema kojem rješenje kojim se utvrđuje da se za određeni projekt ne mora provesti procjena utjecaja na okoliš proizvodi obvezujući učinak i za susjede koji u prethodnom postupku ocjene nisu imali položaj stranke te vrijedi za njih u sljedećem postupku odobrenja, čak i kada oni mogu podnijeti prigovore protiv projekta u tim postupcima odobrenja (u glavnom postupku to znači da posljedice projekta ugrožavaju njihov život, njihovo zdravlje ili njihovu imovinu ili da su neprihvatljivo ometani mirisom, bukom, dimom, prašinom, vibracijama ili na drugi način)?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: zahtijeva li pravo Unije, a osobito Direktiva 2011/92 svojom izravnom primjenom, negiranje obvezujućeg učinka prikazanog u prvom pitanju?

13. U pisanom postupku sudjelovali su K. Gruber, EMA, Republika Austrija i Europska komisija. Osim EMA-e, sve su stranke podnijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 9. listopada 2014.

5 — BGBL br. 697/1993

6 — BGBL I br. 87/2009

IV – **Pravna ocjena**

A – *Primjenjiva verzija Direktive o PUO-u*

14. EMA smatra da u glavnom postupku umjesto verzije Direktive o PUO-u navedene u prethodnom postupku, odnosno Direktive 2011/92, treba upotrijebiti verziju koja je bila na snazi 21. lipnja 2010., odnosno u trenutku donošenja odluke prema kojoj nije potrebna procjena.

15. Međutim, EMA ne priznaje da zahtjev za prethodnu odluku proizlazi iz tužbe protiv odobrenja njezina projekta od 21. veljače 2012. Suprotno argumentu koji je Komisija istaknula na usmenoj raspravi, u to je vrijeme već bila na snazi Direktiva 2011/92. Naime, u skladu s njezinim člancima 14. i 15. Direktiva je stupila na snagu 20 dana nakon njezine objave 28. siječnja 2012., odnosno 17. veljače 2012. Osim toga, ona nije sadržavala poseban rok za prijenos jer se njome nije sadržajno mijenjala prethodno važeća verzija, već su isključivo konsolidirane prethodne izmjene te je poboljšan prikaz odredbi.

16. Suprotno tvrdnjama EMA-e navedeno se primjenjuje i na članak 2. stavak 3. i članak 10.a starije verzije kojima odgovaraju članak 2. stavak 4. i članak 11. novije verzije. U skladu s tim, članak 14. stavak 2. Direktive 2011/92 propisuje da se upućivanja na direktivu stavljenu izvan snage smatraju upućivanjima na Direktivu 2011/92 te se tumače u skladu s korelacijskom tablicom iz Priloga VI.

17. *Budući da* nova verzija nije donijela sadržajne izmjene, može se bez problema primijeniti i na postupak koji je u tijeku u pogledu davanja odobrenja od 21. veljače 2012. Nadalje, u skladu s ustaljenom sudskom praksom u pogledu postupovnih odredaba treba pretpostaviti da se one primjenjuju na sve pravne sporove koji su u tijeku u trenutku njihova stupanja na snagu.[7] Samo bi bitne izmjene pravila postupka[8] ili posebne prijelazne odredbe[9] mogle opravdati ponovno razmatranje navedene pretpostavke.

18. Stoga nije opravdano dovoditi u pitanje odluku Verwaltungsgerichtshofa da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku o Direktivi 2011/92.

B – *Prvo pitanje*

19. Bit ovog predmeta sadržana je u prvom pitanju. To je pitanje potrebno pojasniti (odjeljak 1.). Nadalje, potrebno je podsjetiti na pravo na provođenje procjene utjecaja na okoliš (odjeljak 2.), koje prati pravo na djelotvornu sudsku zaštitu (odjeljak 3.), koje je dostupno samo osobama na koje taj projekt može imati utjecaj (odjeljak 4.). Samo je podredno potrebno ispitati mehanizme pravnih lijekova predviđene člankom 11. Direktive o PUO-u (odjeljak 5.) te moguću naknadu za neprovedenu procjenu utjecaja na okoliš primjenom posebnih propisa (odjeljak 6.) i, konačno, odnosi li se argument EMA-e u ovom slučaju na izuzeće od Direktive o PUO-u (odjeljak 7.).

7 — Presude Meridionale Industria Salumi i dr. (212/80 do 217/80, EU:C:1981:270, t. 9.), CT Control (Rotterdam) i JCT Benelux/Komisija (C-121/91 i C-122/91, EU:C:1993:285, t. 22.) i Toshiba Corporation i dr. (C-17/10, EU:C:2012:72, t. 47.)

8 — Vidjeti presude Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, t. 23.) i Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 94.).

9 — Vidjeti članak 3. stavak 2. Direktive 97/11/EZ (SL 1997., L 73, str. 5.) i članak 3. stavak 2. Direktive 2014/52/EU (SL 2014., L 124, str. 1.), kojima je izmijenjena Direktiva o PUO-u.

1. Tumačenje prethodnog pitanja

20. Pitanje Verwaltungsgerichtshofa odnosi se na to jesu li uvjeti, prema kojima utvrđenje da za projekt nije potrebna procjena utjecaja na okoliš ima obvezujući učinak, protivni pravu Unije. Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev mogao dati koristan odgovor, potrebno je shvatiti pitanje u smislu da se odnosi i na to može li se obvezujući učinak primijeniti i na susjede koji utvrđenje ne mogu osporavati sudskim putem.

21. Verwaltungsgerichtshof, naime, navodi da je u skladu s člankom 3. stavkom 7. Zakona o procjeni utjecaja na okoliš iz 2000. za ispitivanje pitanja je li u pogledu projekta potrebno provesti procjenu učinaka na okoliš predviđen poseban postupak. U tom postupku samo bi nositelj(ica) projekta, tijela koja sudjeluju u postupku, pravobranitelj za okoliš i zainteresirana jedinica lokalne samouprave te, prema najnovijim izmjenama zakona, i određene nevladine organizacije imali položaj stranaka, dok susjedi projekta ne bi imali takav položaj. To znači da bi susjedi (kao ovdje K. Gruber) tek u kasnijem postupku odobrenja bili upoznati s činjenicom da je provedba procjene utjecaja na okoliš odbijena. U tom bi trenutku odluka o odbijanju već bila pravomoćna i obvezujuća za sve sudionike.

22. Iz toga jasno proizlazi da se susjedi mogu protiviti odobrenju projekta ako je protivan određenim standardima okolišnog prava, na primjer graničnim vrijednostima, ali ipak ne mogu tvrditi da, povredom Direktive o PUO-u. nije provedena procjena utjecaja na okoliš. Isto tako, čini se da ne mogu ni pobijati odluku o neprovođenju procjene [10].

23. Nadalje, potrebno je pojasniti je li u skladu s Direktivom o PUO-u da utvrđenje, prema kojem za projekt nije potrebna procjena učinaka na okoliš, ima obvezujući učinak prema susjedima koji to utvrđenje ne mogu osporavati sudskim putem.

24. U tu svrhu, u daljnjem tekstu potrebno je najprije ispitati temelje moguće obveze procjene, zatim pravni lijek protiv odluke o neprovođenju procjene i, konačno, krug osoba koje imaju pravo na podnošenje pravnog lijeka.

2. Temelji moguće obveze procjene

25. U glavnom predmetu obveza procjene utjecaja na okoliš može proizići iz članka 2. stavka 1. te članka 4. stavaka 2. i 3. Direktive o PUO-u jer se projekt koji provodi EMA u smislu točke 10. podtočke (b) Priloga II. treba smatrati projektom urbanističkog razvoja, uključujući izgradnju trgovačkih centara i parkirališta za automobile.

26. U skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o PUO-u za projekte koji su navedeni u Prilogu II., koji mogu imati značajne štetne učinke na okoliš, države članice, pojedinačnim ispitivanjem ili pragovima ili kriterijima koje one utvrđuju, određuju podliježe li takav projekt procjeni utjecaja na okoliš.

27. U pogledu utvrđivanja pragova ili kriterija kako bi se odredilo podliježe li takav projekt procjeni učinaka na okoliš, članak 4. stavak 2. točka (b) Direktive o PUO-u ipak državama članicama ostavlja određeni diskrecijski prostor. Međutim, taj je prostor ograničen obvezom utvrđenom u članku 2. stavku 1., u okviru koje se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, moraju podvrgnuti procjeni u pogledu njihovih učinaka [11].

10 — To potvrđuje članak Wolfganga Bergera, „UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch ‚Mellor'?", *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67), koji je EMA dostavila kao Prilog 3.

11 — Presude Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 50.), WWF i dr. (C-435/97, EU:C:1999:418, t. 36.) i Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 29.)

28. Stoga potreba za procjenom utjecaja na okoliš može neposredno proizići iz članka 2. stavka 1., članka 4. stavaka 2. i 3. te Priloga II. Direktivi o PUO-u ako je projekt obuhvaćen tim prilogom i može imati značajne učinke [12]. Osim toga, nadležna tijela države članice prema potrebi moraju posebno ispitati je li s obzirom na kriterije iz Priloga III. Direktivi [13] potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš [14]. To je takozvana ocjena o potrebi procjene.

3. Pravni lijek protiv odluke donesene na temelju ocjene o potrebi procjene

29. U pogledu pravnog lijeka Sud je već utvrdio da se pojedinac može pozvati na obvezu provođenja procjene utjecaja na okoliš u skladu s člankom 2. stavkom 1. u vezi s člankom 4. Direktive o PUO-u [15].

30. Sud je, također, već presudio da „treće osobe kao i zainteresirana upravna tijela“ moraju imati mogućnost uvjeriti se jesu li nadležna tijela u skladu s odredbama predviđenima u nacionalnom pravu ispitala je li potrebna procjena utjecaja na okoliš. Nadalje, u skladu s tom sudskom praksom pojedinci na koje projekt ima utjecaj moraju biti u mogućnosti zatražiti ispitivanje poštovanja obveze procjene sudskim putem. Taj zahtjev može značiti da se protiv odluke o neprovođenju procjene neposredno može podnijeti pravni lijek [16].

31. Austrija i EMA tvrde da je Sud samo utvrdio da sudski nadzor nad obvezom procjene *može* značiti da se protiv odluke o neprovođenju procjene neposredno može podnijeti tužba [17]. Prema njihovu mišljenju, međutim, ne postoji obveza da se omogući takva tužba.

32. U tom se argumentu međutim ne prepoznaje da je Sud u rečenici, koja prethodi izjavi koju su Austrija i EMA navele, pojasnio da osobe na koje projekt ima utjecaj *moraju* imati mogućnost zatražiti ispitivanje poštovanja obveze procjene sudskim putem [18].

33. To je utvrđenje i logično jer u skladu s pravom Unije osoba na koju projekt ima utjecaj ima pravo na procjenu utjecaja na okoliš ako su ispunjeni uvjeti u skladu s člankom 2. stavkom 1. u vezi s člankom 4. Direktive o PUO-u [19]. Stoga načelo učinkovitog pravnog lijeka, koje je utvrđeno u članku 47. stavku 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, osobama na koje projekt ima utjecaj otvara mogućnost provođenja sudskog nadzora nad odlukom o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš sudskim putem.

34. Takav sudski nadzor može se provesti na primjer u okviru tužbe protiv odluke o ocjeni o potrebi procjene ili osporavanja kasnije odluke o odobrenju. Međutim, ako se protiv odluke o ocjeni o potrebi procjene ne može podnijeti izravna tužba, tada se neprovođenje procjene utjecaja na okoliš mora moći osporiti najkasnije u okviru pobijanja odobrenja. Nadalje, obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene za osobe koje se mogu pozvati na članak 2. stavak 1. te članak 4. stavke 2. i 3. Direktive o PUO-u, a ne mogu odluku o ocjeni o potrebi procjene osporavati sudskim putem, ne bi bio u skladu s tim odredbama i člankom 47. Povelje o temeljnim pravima.

12 — Presude Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 61.), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 65.) i Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 41. do 43.)

13 — Vidjeti presudu Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 32.)

14 — Presuda Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 51.)

15 — Presude Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 61.) i Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 32.)

16 — Presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 57. i 58.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 57. i 58.)

17 — Presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 58.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 58.)

18 — Presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 58.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 58.)

19 — Osim presuda navedenih u bilješki 15., vidjeti i presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 59.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 59.).

4. Krug osoba koje imaju pravo na podnošenje pravnog lijeka

35. U pogledu pitanja tko se može pozvati na obvezu provođenja procjene učinaka na okoliš, sudska praksa ipak je djelomično pogrešno shvaćena. Tako Sud često govori o „zainteresiranim osobama“ [20], ali često i samo o „osobama“ [21] ili posve općenito o „trećim osobama“ [22], dakle o mogućem vrlo širokom krugu osoba koje imaju pravo na podnošenje pravnog lijeka. Stoga nije iznenađujuće da je tijekom usmenog dijela postupka izražena zabrinutost da se pozivanjem na tu obvezu omogućuje *actio popularis*.

36. Međutim, nema razloga za takvu zabrinutost.

37. Iz Direktive o PUO-u može se vidjeti da to doista mogu biti samo osobe na koje projekt ima utjecaj. Točnije, u skladu s člankom 6. stavcima 3. i 4. ne mogu svi sudjelovati u procjeni utjecaja na okoliš, nego samo „zainteresirana javnost“. U članku 1. stavku 2. točki (e) definirana je kao javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati ili ima interes u postupcima donošenja odluka. Pritom javnost u skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (d) Direktive o PUO-u obuhvaća fizičke ili pravne osobe.

38. Osobe na koje projekt ima utjecaj u tom smislu ne mogu stoga biti samo osobe koje u skladu s austrijskim pravom u postupku ocjene o potrebi procjene imaju položaj stanke, odnosno nositelj(ica) projekta, tijela koja sudjeluju u postupku, pravobranitelj za okoliš i zainteresirana jedinica lokalne samouprave te određene nevladine organizacije.

39. Naprotiv, članovi su zainteresirane javnosti i susjedi koji se stoga mogu pozvati na obvezu provođenja procjene utjecaja na okoliš ako na njih utječe ili će barem vjerojatno utjecati postupak donošenja odluke.

40. Međutim, EMA tvrdi da se K. Gruber ne može smatrati susjedom na koju projekt ima utjecaj jer živi nekoliko kilometara od projekta i samo je vlasnica iznajmljene nekretnine u njegovoj blizini. K. Gruber je nasuprot tomu na usmenoj raspravi iznijela argument da ona također živi u toj nekretnini.

41. Međutim, čak i ako je argument EMA-e točan, mogao bi biti dovoljan ako mogući učinci projekta na okoliš ne bi utjecali na osobu, nego samo na imovinu K. Gruber. Sud je već utvrdio da je imovinska šteta, koja izravno proizlazi iz učinaka projekta na okoliš, obuhvaćena ciljem zaštite Direktive o PUO-u [23]. Ako bi K. Gruber pretrpjela ili bi barem vjerojatno pretrpjela takvu štetu, na nju bi stoga utjecao postupak donošenja odluka u smislu članka 1. stavka 2. točke (e) Direktive o PUO-u. Ipak, u konačnici nadležna nacionalna tijela moraju na temelju svih relevantnih okolnosti pojedinačnog slučaja ispitati mogu li se očekivati takvi utjecaji.

42. Čak ni prigovor Austrije, da se u trenutku ocjene o potrebi procjene nije moglo predvidjeti na koje će osobe projekt konkretno utjecati, nije uvjerljiv. Kao što i K. Gruber tvrdi, to dovodi do toga da u tom trenutku još nisu postojale dostatne informacije o učincima projekta na okoliš kako bi se donijela odluka o ocjeni o potrebi procjene. U tom se slučaju odluka o ocjeni o potrebi procjene u tom trenutku još uopće nije trebala donijeti.

20 — Presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 58.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 58.)

21 — Presude Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 61.) i Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 32.)

22 — Presude Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 57.) i Solvay i dr. (C-182/10, EU:C:2012:82, t. 57.)

23 — Presuda Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 35. i 36.)

5. Pravni lijek prema članku 11. Direktive o PUO-u

43. Ocjena obvezujućeg učinka odluke o provođenju procjene utjecaja na okoliš ne ovisi o uvjetima iz zahtjeva za prethodnu odluku koji su navedeni u članku 11. Direktive o PUO-u.

44. U ovom slučaju nije riječ o sveobuhvatnom postupku preispitivanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka koje ta odredba omogućuje. Naprotiv, samo je potrebno odlučiti može li se obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene isticati u pogledu susjeda u postupku protiv odluke o odobrenju.

45. Ako bi Sud unatoč tome članak 11. Direktive o PUO-u smatrao relevantnim, tada bi postojali i uvjeti iz te odredbe.

46. Točno je da EMA zastupa primjereno stajalište da za odluku o provedbi procjene utjecaja na okoliš nije potrebno sudjelovanje javnosti [24] te iz toga zaključuje da se članak 11. Direktive o PUO-u ne primjenjuje. Naime, članak 11. odnosi se samo na mjere na koje se primjenjuju odredbe te direktive o sudjelovanju javnosti. Međutim, pitanje je li uopće potrebno sudjelovanje javnosti od temeljne je važnosti za ovaj stadij postupka. Odredbe o tom pitanju predstavljaju stoga i pravila o sudjelovanju javnosti. Poštovanje obveze u pogledu sudjelovanja javnosti mora stoga biti obuhvaćeno područjem primjene članka 11. Direktive o PUO-u barem kao prethodno pitanje.

47. To potvrđuje izvor upućivanja na odredbe o sudjelovanju javnosti. Tom se karakteristikom naime provode minimalni zahtjevi iz članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije, prema kojem se pravo na podnošenje tužbe minimalno može primijeniti na sve mjere za koje vrijedi članak 6. Konvencije. Međutim, zadnje navedena odredba vrijedi za sve odluke, radnje ili propuste koji se odnose na projekte koji podliježu procjeni utjecaja na okoliš. Čak bi i pogrešna odluka da se utjecaj projekta ne ocjenjuje bila takva mjera.

48. Pri primjeni članka 11. Direktive o PUO-u trebalo bi osim toga pojasniti koja prava u skladu s tim pojedinac može koristiti. Sud je utvrdio da u načelu nacionalni zakonodavac može slobodno odlučiti ograničiti ih na subjektivna javna prava [25]. Točno je da je pravo zainteresirane javnosti na provođenje procjene utjecaja na okoliš takvo subjektivno javno pravo kojem države članice ne mogu oduzeti učinak tako da osobama koje na to imaju pravo uskrati njegovu provedbu sudskim putem.

49. Naime, Direktivom o PUO-u osobama na koje projekt ima utjecaj daju se određena prava ako projekt podliježe procjeni utjecaja na okoliš. One, prije svega, imaju pravo u okviru postupka koji je utvrđen Direktivom dobiti informacije o učincima predmetnog projekta na okoliš (osobito članci 5. i 6.) i u tom pogledu podnijeti očitovanja (članci 6. i 7.). Osim toga, ishodi sudjelovanja javnosti moraju se uzeti u obzir pri donošenju odluke o projektu (članak 8.) te se javnosti daju na uvid najvažnije informacije o odluci o projektu (članak 9.).

50. Ta prava nisu sama sebi svrha. S jedne strane, služe poboljšanju odluke o projektu jer mogu poboljšati temelje za donošenje odluke i njezino obrazloženje. S druge strane, informacije dobivene i objavljene u tom postupku pomažu zainteresiranim osobama u ostvarivanju daljnjih prava koja su utvrđena u materijalnim odredbama o zaštiti okoliša, kao na primjer određene granične vrijednosti kakvoće zraka u okolišu. Tim se informacijama u svakom slučaju zainteresiranim osobama omogućava da se prilagode učincima projekta na okoliš tako da, na primjer, poboljšaju zaštitu od buke na svojim nekretninama [26].

24 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2012:218, t. 133. do 136.).

25 — Presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ((Trianel]), C-115/09, EU:C:2011:289, t. 45.)

26 — Vidjeti moje mišljenje Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, t. 50. i 51.).

51. To potvrđuju ciljevi procjene utjecaja na okoliš. Iz uvodnih izjava 4. i 14. Direktive o PUO-u u tom pogledu proizlazi da je njome potrebno postići jedan od ciljeva Unije u području zaštite okoliša i kvalitete života. Osim toga, učinci projekta na okoliš moraju se procijeniti kako bi se vodilo računa o brizi za zaštitu zdravlja ljudi, kako bi se boljim okolišem doprinijelo kvaliteti života [...] i održao reproduktivni kapacitet ekosustava kao temeljnoga resursa za život[27]. Sud je upravo zaštitu zdravlja ljudi od nepovoljnih učinaka na okoliš ponovio kao (dodatan)[28] razlog da se pojedincima omogući pozivanje na izravno primjenjive odredbe prava Unije u području zaštite okoliša[29].

52. Osim toga, potrebno je uzeti u obzir da je Direktiva o PUO-u, od njezine dopune Direktivom 2003/35, pridonijela usklađivanju prava Unije s Arhuškom konvencijom. Stoga je Direktivu o PUO-u, a osobito odredbe kao što su članak 1. stavak 2. točke (d) i (e) unesene Direktivom 2003/35, potrebno tumačiti s obzirom na i uzimajući u obzir ciljeve Konvencije[30].

53. U skladu s uvodnom izjavom 7. uvodnog dijela Konvencije svaka osoba ima pravo živjeti u okolišu pogodnom za njezino zdravlje i dobrobit te je dužna, pojedinačno i zajedno s drugima, štititi i unapređivati okoliš na dobrobit sadašnjih i budućih naraštaja. U skladu s uvodnom izjavom 8. građani [...] moraju imati pristup informacijama o okolišu, pravo sudjelovanja u odlučivanju o okolišu i pristup pravosuđu u pitanjima okoliša [...][31].

54. Stoga se Direktiva o PUO-u ne smije tumačiti na način da obveza provođenja procjene utjecaja na okoliš nije usklađena s pravom zainteresirane javnosti, uključujući zainteresirane susjede, u pogledu njegova ostvarenja sudskim putem.

6. *De facto* procjena utjecaja na okoliš na temelju naknadnih prigovora

55. Austrija se konačno poziva na mogućnost *de facto* procjene utjecaja na okoliš koja je navedena u zahtjevu za prethodnu odluku, a koja, prema njezinu mišljenju, omogućuje da se u odgovarajućoj mjeri uzmu u obzir prigovori u pogledu okoliša. Prema Verwaltungsgerichtshofu, susjedi gospodarske građevine mogu, naime, na temelju nacionalnog prava, tvrditi da je zbog utjecaja projekta ugrožen njihov život, zdravlje ili imovina te da im miris, buka, dim, prašina, vibracije ili drugo predstavlja štetne imisije.

56. Na pitanje postavljeno tijekom usmene rasprave Austrija je taj argument detaljno pojasnila rekavši da su relevantni učinci projekta na okoliš utvrđeni u okviru sektorskih zakona te da je u tom pogledu javnost bila uključena.

57. Sud je doista utvrdio da se zahtjevi u pogledu procjene utjecaja na okoliš načelno mogu ispuniti i u drugom postupku[32]. Stoga nije nužno tu procjenu označiti kao procjenu utjecaja na okoliš ako su *svi* zahtjevi Direktive ispunjeni u tom ili drugom postupku.

58. To prije svega osobito znači da su sve informacije u skladu s člankom 5. Direktive o PUO-u morale biti prikupljene i da su sva prava na sudjelovanje, posebno ukupne zainteresirane javnosti, ali i drugih nadležnih tijela u skladu s člancima 6. i 7. morala biti osigurana *bez ograničenja*. Na temelju toga, u skladu s člankom 3. sve izravne i neizravne učinke projekta na različite čimbenike u okolišu i njihov

27 — Vidjeti presudu Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 28., 29. i 34.).

28 — Vidjeti u tom pogledu Kokott/Sobotta, „Rechtsschutz im Umweltrecht – Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union“, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, 132.

29 — Vidjeti na primjer presude Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37.) i Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 94.).

30 — Presuda Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ((Trianel), C-115/09, EU:C:2011:289, t. 41.)

31 — Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:422, t. 96. i 98.) i Kokott/Sobotta, prethodno navedeno u bilješki 28., str. 136.

32 — Presuda Komisija/Njemačka ((Großkrotzenburg), C-431/92, EU:C:1995:260, t. 43. do 45.)

međusoban učinak moralo bi se utvrditi i procijeniti [33]. Osim toga, u skladu s člankom 8. ishodi savjetovanja i informacije o učincima na okoliš moraju se uzeti u obzir pri donošenju odluke o projektu. Konačno, protiv tog odobrenja, koje se izdaje bez službene procjene utjecaja na okoliš, morao bi se omogućiti pravni lijek u skladu s člankom 11.

59. U glavnom postupku nadležni sud mora prema potrebi ocijeniti jesu li u okviru primjene relevantnih zakona u pogledu odobrenja doista ispunjeni svi ti zahtjevi. Takav bi ishod, međutim, bio iznenađujući jer tada ne bi bilo jasno zašto su u austrijskom pravu istodobno predviđeni službeni i tako određeni postupak procjene utjecaja na okoliš te zašto su ga austrijska nadležna tijela odbila primijeniti u glavnom predmetu.

7. Pretpostavka o izuzeću od Direktive o PUO-u

60. Konačno, iako EMA u austrijskim propisima za određene projekte prepoznaje izuzeće od Direktive o PUO-u u smislu članka 2. stavka 4., potrebno je uputiti na činjenicu da uvjeti za takvo izuzeće nisu ispunjeni. Ono se može zahtijevati samo iznimno za pojedine projekte, ali ne i za velik broj projekata koji se određuju na temelju pragova. Osim toga, ne može se utvrditi je li Austrija u skladu s člankom 2. stavkom 4. točkom (a) ocijenila je li neki drugi oblik procjene primjeren i je li obavijestila javnost i Komisiju u skladu s člankom 2. stavkom 4. točkama (b) i (c) [34]. Konačno, ni Austrija nije zahtijevala to izuzeće u svojoj argumentaciji.

8. Privremeni zaključak

61. Stoga nije u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima te člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive o PUO-u da se protiv članova zainteresirane javnosti, koji podnose tužbu protiv odobrenja projekta uz obrazloženje da se procjena učinaka na okoliš morala provesti, ističe obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene, prema kojoj procjena utjecaja na okoliš nije potrebna ako oni tu odluku o ocjeni o potrebi procjene ranije nisu mogli pobijati.

C – *Drugo pitanje*

62. Drugim pitanjem Verwaltungsgerichtshof želi saznati zahtijeva li pravo Unije, a osobito Direktiva 2011/92 svojom izravnom primjenom negativan odgovor na obvezujući učinak prikazan u prvom pitanju.

63. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u svim se slučajevima u kojima su odredbe neke direktive u pogledu svojeg sadržaja bezuvjetne i dovoljno precizne pojedinci mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudom protiv države članice [35].

64. Razlog protiv izravne primjene može biti činjenica da države članice u načelu mogu slobodno odlučiti žele li omogućiti izravni pravni lijek protiv odluke o ocjeni o potrebi procjene ili će pravni lijek ograničiti na mogućnost sporednog prigovora u vezi s tužbom protiv odobrenja. Čini se da su oba načina u skladu s pravom Unije te se postojanje drugih mogućnosti ne može jednostavno isključiti.

65. To se diskrecijsko pravo ipak odnosi samo na oblik kojim se omogućuje pravni lijek, ali ne i na zahtijevani ishod, odnosno sudski nadzor nad odlukom o ocjeni o potrebi procjene.

33 — Vidjeti u tom pogledu presudu Komisija/Irska (C-50/09, EU:C:2011:109, t. 37.).

34 — U pogledu nužnosti toga koraka vidjeti presudu Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, t. 84. do 87.).

35 — Vidjeti npr. presude Foster i dr. (C-188/89, EU:C:1990:313, t. 16.) i Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, t. 46.).

66. Stoga je riječ o uobičajenom slučaju postupovne autonomije država članica koja je ograničena načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti [36]. Nadalje, bilo bi u suprotnosti s načelom djelotvornosti zainteresiranoj javnosti odbiti *svaku* mogućnost pokretanja postupka pred sudom protiv odluke o ocjeni o potrebi procjene [37]. Naime, u ovom bi slučaju bilo praktički nemoguće ostvariti pravo na provođenje procjene utjecaja na okoliš.

67. Stoga su članak 2. stavak 1. te članak 4. stavci 2. i 3. Direktive o PUO-u neposredno primjenjivi s obzirom na to da se protiv članova zainteresirane javnosti u okviru sudskog nadzora nad odobrenjem projekta ne može isticati obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene ako nisu imali mogućnost osporavanja te odluke.

V – **Zaključak**

68. Predlažem Sudu da na prethodno pitanje odgovori kako slijedi:

1. Nije u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima te člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavcima 2. i 3. Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš da se protiv članova zainteresirane javnosti, koji podnose tužbu protiv odobrenja projekta uz obrazloženje da se procjena utjecaja na okoliš morala provesti, ističe obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene, prema kojoj procjena utjecaja na okoliš nije potrebna ako oni tu odluku o ocjeni o potrebi procjene ranije nisu mogli pobijati.

2. Stoga su članak 2. stavak 1. te članak 4. stavci 2. i 3. Direktive 2011/92/EU izravno primjenjivi s obzirom na to da se protiv članova zainteresirane javnosti u okviru sudskog preispitivanja odobrenja projekta ne može isticati obvezujući učinak odluke o ocjeni o potrebi procjene ako nisu imali mogućnost osporavati tu odluku.

36 — Presude Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 67.), Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 45.) i Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 38.)

37 — To vjerojatno proizlazi i iz Bergerova članka, koji je predložila EMA, navedenoga u bilješki 10., str. 70. i sljedeće).