Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 30. lipnja 2016.[1]

Predmet C-243/15

Lesoochranárske zoskupenie VLK
protiv
Obvodný úrad Trenčín

(zahtjev za prethodnu odluku koji je sastavio Najvyšší súd Slovenskej republiky (Vrhovni sud Slovačke Republike))

„Okoliš – Arhuška konvencija – Upravni postupak izdavanja odobrenja projekta – Zahtjev udruge za zaštitu okoliša da joj se prizna status stranke u postupku – Okončanje postupka izdavanja odobrenja prije donošenja odluke o zahtjevu – Pravni lijek protiv odluke – Djelotvorna sudska zaštita“

I – **Uvod**

1. Glavni postupak, koji je doveo do ovog zahtjeva za prethodnu odluku, podsjeća, ovisno o stajalištu, ili na djela Franza Kafke inspirirana pravom, posebno na priču „Pred Zakonom”, ili pak na Don Quijotea.

2. Kod Kafke čovjeku koji traži pravdu onemogućen je pristup sudu bez vidljivog razloga sve dok iscrpljen ne umre. S druge strane, Don Quijote ustraje u borbi protiv vjetrenjača umjesto da se posveti pametnijim stvarima.

3. I nevladina organizacija Lesoochranárske zoskupenie VLK (Udruga za zaštitu šuma VLK, u daljnjem tekstu: LZ) nastoji, za sada bezuspješno, dobiti sudsku zaštitu pred slovačkim sudovima. Umjesto toga, LZ je upućen na drugi pravni lijek za koji je, međutim, u međuvremenu nastupila zastara. Ipak, pogreška možda nije u slovačkom sustavu pravnih lijekova, nego u činjenici da LZ unatoč odgovarajućim uputama i dalje slijedi isti put, umjesto da na vrijeme promijeni smjer.

4. Sud treba pojasniti jesu li postupovna pravila kojima se uređuje tužba udruge u slovačkom upravnopostupovnom pravu usklađena s načelom djelotvorne sudske zaštite u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima. Točno je da se predmetni slovački propisi u načelu ne mogu kritizirati. Međutim, posebnu pažnju potrebno je posvetiti njihovoj primjeni na glavni postupak kako bi se, s jedne strane, izbjegao Kafkin paradoks, ali i kako se, s druge strane, ne bi poticala nerazumnost opisana kod Cervantesa. U ovoj situaciji Sud nacionalnim sudovima može samo dati upute u pogledu primjenjivih temeljnih načela, no na kraju oni sami moraju pronaći rješenje.

5. Međutim, članak 47. Povelje odnosi se samo na provedbu prava ili sloboda zajamčenih pravom Unije. Stoga je prvo potrebno ispitati može li se ekološka udruga kao što je LZ u glavnom postupku pozivati na takva prava ili slobode.

1 — Izvorni jezik: njemački

6. Točno je da je u vezi s određenim postupcima sudjelovanja javnosti već provedbom Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša [2] (u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija) u Europskoj uniji uvedena tužba udruge ograničena na određene postupke izdavanja odobrenja [3]. Ipak, tim pravilima nije obuhvaćen glavni postupak.

7. Međutim, s obzirom na Arhušku konvenciju i opća načela pozivanja na pravo Unije ekološke udruge mogu i izvan izričito uređene tužbe udruge provoditi pravo okoliša Unije. Osim toga, osobito se u glavnom postupku odgovarajući pravni položaj izravno može izvesti i iz Arhuške konvencije.

II – **Pravni okvir**

A – *Međunarodno pravo*

8. Polazište statusa ekoloških udruga u pravu Unije jest Arhuška konvencija. Članak 1. Arhuške konvencije sadrži njezine ciljeve:

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

9. Na ekološke udruge upućuje se u definiciji javnosti i zainteresirane javnosti u članku 2. točkama 4. i 5. Konvencije. U skladu s njima

„4. ‚javnost' znači jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba te, sukladno domaćem zakonodavstvu odnosno praksi, njihove udruge, organizacije ili skupine;

5. ‚zainteresirana javnost' znači javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu, ili koja je za to zainteresirana; za potrebe ove definicije, nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima domaćeg zakonodavstva smatrat će se zainteresiranima."

10. Članak 6. Arhuške konvencije zahtijeva sudjelovanje javnosti u odlučivanju o određenim djelatnostima. To uključuje elemente procjene okoliša. Članak 6. stavak 1. uređuje područje primjene tog postupka:

„Svaka je stranka:

(a) dužna primjenjivati odredbe ovoga članka koje se odnose na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u dodatku I.,

(b) sukladno svojem domaćem zakonodavstvu, dužna također primjenjivati ovaj članak na odluke o predloženim djelatnostima izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. U tu svrhu, stranke su dužne utvrditi podliježe li takva predložena djelatnost ovim odredbama."

2 — SL 2005., L 124, str. 4. donesena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.).

3 — 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 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.). S tim u vezi vidjeti presudu od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289).

11. Članak 9. Arhuške konvencije sadržava pravila o pravnim lijekovima u okolišnim predmetima. Članak 9. stavak 2. odnosi se na postupke u kojima je osigurano sudjelovanje javnosti, stavak 3. primjenjuje se na sve ostale odluke u području prava okoliša, a stavak 4. sadrži određena postupovna načela:

„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 dovoljnima 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.

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

[…]”

B – *Pravo Unije*

1. Procjena utjecaja na okoliš

12. Dio odredaba Arhuške konvencije prenesen je u pravo Unije Direktivom o procjeni učinaka na okoliš [4].

4 — 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.), posljednji put izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.).

13. U članku 1. stavku 2. točkama (d) i (e) Direktive o procjeni učinaka na okoliš 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' znači 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."

14. Članak 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš sadrži odredbu o pristupu pravosuđu koje u velikoj mjeri odgovara članku 9. stavku 2. Arhuške konvencije i koja je također uvedena Direktivom 2003/35:

„1. 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.

2. […]

3. 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.

4. […]"

2. Zaštita prirode

15. U Direktivi o staništima [5] predviđeno je utvrđivanje područja očuvanja, takozvanih područja od značaja za Zajednicu. Članak 6. stavak 3. zahtijeva *ex-ante* ocjenu projekata koji bi mogli imati značajan utjecaj na ta područja:

„Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na ta područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti."

16. Ta odredba, u skladu s člankom 7. Direktive o staništima, vrijedi i za područja očuvanja ptica koja su utvrđena u skladu s Direktivom o pticama [6].

C – *Pravo Slovačke Republike*

17. Članak 14. Zakonika br. 71/1967 o upravnom postupku (Správny poriadok) u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak određuje sljedeće:

„1. Stranka u postupku osoba je čija prava, zakonom zaštićeni interesi ili obveze trebaju biti predmet službenog postupanja ili na čija prava, zakonom zaštićene interese ili obveze odluka izravno može utjecati; stranka u postupku također je osoba koja tvrdi da se odlukom može izravno utjecati na njezina prava, zakonom zaštićene interese ili obveze, i to dok se ne dokaže suprotno.

2. Stranka u postupku također je osoba kojoj je takav status dodijeljen posebnim zakonom."

18. Članak 250.b stavci 2. i 3. Zakona o parničnom postupku (Občiansky súdny poriadok) u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: OSP), među ostalim, sadrži sljedeće propise koji se odnose na sadržaj postavljenog prethodnog pitanja:

„2. Ako tužbu podnosi osoba koja tvrdi da joj nije dostavljena odluka upravnog tijela iako mora biti stranka u postupku, sud preispituje točnost te tvrdnje, zahtijeva od upravnog tijela da toj stranci dostavi službenu odluku i, ako je potrebno, nalaže obustavu njezina izvršenja. Taj stav suda obvezujući je za upravno tijelo. Ako se u okviru upravnog postupka nakon izvršenja sudskog naloga u pogledu dostavljanja odluke pokrene žalbeni postupak, upravno tijelo o tome obavješćuje sud bez odgode.

3. Sud postupa u skladu sa stavkom 2. samo ako nije istekao rok od tri godine od donošenja odluke koja tužitelju nije dostavljena."

5 — Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), posljednji put izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.).

6 — Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.), posljednji put izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.).

III – **Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku**

19. Obaviješću od 18. studenoga 2008. LZ je obaviješten o pokretanju upravnog postupka u kojem je trebalo odlučiti može li se dioničkom društvu Biely potok a.s. (u daljnjem tekstu: BPAS) izdati odobrenje za podizanje ograde oko zemljišta koje se nalazi izvan izgrađenog područja općine. Taj projekt bio je povezan s planiranim proširenjem uzgajališta u kojem BPAS uzgaja jelene, i to na zemljištima koja se nalaze na području očuvanja krajolika koje je Slovačka uključila u mrežu NATURA 2000 kao područje očuvanja u skladu s Direktivom o pticama i kao područje od značaja za Zajednicu u smislu Direktive o staništima.

20. LZ je podnio zahtjev da se obustavi postupak izdavanja odobrenja i da nadležno Ministarstvo okoliša odgovori na prethodno pitanje o dodjeli izuzeća od zaštite zaštićenih vrsta, pri čemu je uputio na negativne aspekte navedene u očitovanju državnog tijela za zaštitu prirode koje upravlja područjem zaštićenog krajolika, koji su po svojoj prirodi toliko važni da su dovoljni za odbijanje izdavanja odobrenja.

21. U prvom dijelu postupka izdavanja odobrenja najprije su u travnju i lipnju 2009. nadležna tijela odlučila da se LZ-u ne može priznati status stranke; to je predmet sadašnjeg sudskog preispitivanja u glavnom postupku. Zbog toga je LZ podnio tužbu pred Krajský súd v Trenčíne (Regionalni sud u Trenčínu) te se u pogledu priznavanja svojeg statusa stranke u postupku izdavanja odobrenja osobito pozvao na Arhušku konvenciju.

22. Potom je postupak izdavanja odobrenja u odnosu na BPAS okončan odobrenjem koje je neodgodivo doneseno 10. lipnja 2009., a istodobno je, u skladu s navodima Vrhovnog suda, prethodno navedena pobijana odluka o nepriznavanju statusa stranke postala „konačna”.

23. Nakon što je Regionalni sud utvrdio da se pred Sudom Europske unije vodio prethodni postupak u predmetu C-240/09 koji bi mogao utjecati na njegovo vlastito odlučivanje, odgodio je odlučivanje u postupku koji se vodio pred njime do odluke o tom drugom postupku te je, uzevši u obzir tada donesenu presudu [7] i s njome povezanu presudu Vrhovnog suda Slovačke Republike u sličnom slučaju, presudom od 23. kolovoza 2011. poništio dvije pobijane odluke zbog pogrešne materijalne ocjene i vratio predmet upravnim tijelima na daljnje postupanje.

24. U toj je odluci Regionalni sud, jednako kao i LZ, zastupao stav da LZ uživa pravo na sudsku zaštitu u pogledu prava na zaštitu okoliša odnosno prava na povoljne uvjete okoliša. Regionalni sud izravno je uputio na članak 9. stavak 3. Arhuške konvencije u vezi s člankom 44. stavkom 1. Ustava Slovačke Republike.

25. U žalbenom je postupku Vrhovni sud 26. siječnja 2012. ukinuo prvu odluku Regionalnog suda, vratio mu predmet na daljnje postupanje te mu priopćio svoje obvezujuće pravno mišljenje da je postupak o statusu stranke postao bespredmetan. Zasebno preispitivanje odluke o nepriznavanju statusa stranke u upravnom postupku dopušteno je samo tijekom trajanja upravnog postupka.

26. Potom je Regionalni sud svojom drugom odlukom od 12. rujna 2012. ponovno ukinuo odluke dvaju upravnih tijela o nepriznavanju statusa stranke te im vratio predmet na daljnje postupanje. Međutim, Vrhovni sud ukinuo je 28. veljače 2013. i tu odluku.

27. Na temelju toga Regionalni sud svojom je trećom odlukom iz travnja 2013. obustavio sudsko preispitivanje, ali nije pozvao LZ da podnese zahtjev za naknadnu dostavu konačne odluke o odobrenju jer je od izdavanja odobrenja uslijed sudskih postupaka koji su bili u tijeku već bio istekao trogodišnji rok za podnošenje tužbe.

7 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125).

28. Zatim je Vrhovni sud u okviru žalbenog postupka koji je tada pokrenuo LZ postavio Sudu Europske unije sljedeće pitanje:

Mogu li se dostatno osigurati pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje, utvrđeno člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u slučaju navodne povrede prava na visoku razinu zaštite okoliša, koje je uspostavljeno pod uvjetima koje je odredila Europska unija u najvećoj mjeri Direktivom o staništima, a osobito da se pomogne steći mišljenje javnosti o projektu koji bi mogao imati značajan utjecaj na posebna područja očuvanja obuhvaćena europskom ekološkom mrežom nazvanom Natura 2000, kao i prava koja tužitelj, kao neprofitna udruga u području zaštite okoliša koja je osnovana na nacionalnoj razini, ističe na temelju članka 9. Arhuške konvencije i u granicama navedenim u presudi Suda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), i kada nacionalni sud okonča sudski nadzor u sporu koji se odnosi na preispitivanje odluke kojom se negira status stranke u upravnom postupku za izdavanje odobrenja, kao što se dogodilo u ovom slučaju, i poziva zainteresiranu stranu da podnese tužbu kao osoba koja je u navedenom upravnom postupku izostavljena?

29. Udruga Lesoochranárske zoskupenie VLK, Slovačka Republika i Europska Komisija podnijele su pisana očitovanja te su sudjelovale u usmenoj raspravi održanoj 18. travnja 2016. Osim toga, prije rasprave te su tri stranke i društvo Biely potok a.s. na više pitanja Suda dostavili svoje pisane odgovore.

IV – **Ocjena**

30. Svojim zahtjevom za prethodnu odluku Vrhovni sud želi saznati jesu li pravila za ostvarivanje prava ekoloških udruga predviđena slovačkim pravom u skladu s pravom Unije, a osobito sa zahtjevom prava na djelotvornu sudsku zaštitu u skladu s člankom 47. Povelje o temeljnim pravima.

31. Vrhovni sud s pravom polazi od toga da se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju samo na situacije uređene pravom Unije [8]. Osim toga, članak 47. Povelje odnosi se samo na prava i slobode zajamčene pravom Unije. Stoga ću najprije ispitati postojanje pravnih statusa udruga koji su uređeni pravom Unije (odjeljak A), a tek zatim razmotriti zahtjeve djelotvorne sudske zaštite propisane pravom Unije (odjeljak B).

A – *Pravni statusi ekoloških udruga koji su uređeni pravom Unije*

32. Vrhovni sud smatra otvorenim područje primjene prava Unije jer se glavni postupak odnosi na obveze države članice koje proizlaze iz Direktive o staništima. Osim toga, navodi Arhušku konvenciju.

33. Na prvi pogled čini se da tužba u glavnom postupku ima za cilj sudjelovanje u postupku izdavanja odobrenja za podizanje ograde unutar područja očuvanja. Međutim, to sudjelovanje nije izričito i izvravno uređeno pravom Unije. Štoviše, radi se o konceptu slovačkog prava. Međutim, taj koncept obuhvaća elemente koji su možda zajamčeni pravom Unije. U pogledu tih elemenata može postati značajno to što se djelotvorna sudska zaštita jamči pravom Unije.

34. Međutim, nije potrebno dalje produbljivati očigledno pitanje postoji li pravo na sudjelovanje javnosti u postupku izdavanja odobrenja koje se jamči pravom Unije. Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je LZ obaviješten o postupku izdavanja odobrenja i da se mogao očitovati o njemu. Slijedom toga odobren mu je minimalni standard prava na sudjelovanje.

8 — Vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. i navedenu sudsku praksu) i presudu od 17. prosinca 2015., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, t. 66.).

35. U stvarnosti LZ-u nije prvenstveno stalo do mogućnosti da se očituje o projektu, nego do prava da sudski pobija odobrenje projekta. Iz podneska stranke proizlazi da je, u skladu sa slovačkim pravom, priznavanje statusa stranke u postupku preduvjet za pobijanje odluke kojom je okončan postupak (članak 53. slovačkog Zakona o upravnom postupku i članak 250. stavak 2. slovačkog Zakona o parničnom postupku).

36. Pravom Unije stvarno su zasnovana prava ekoloških udruga na tužbu. S jedne strane, odgovarajuća prava na tužbu mogu se izravno izvesti iz prava Unije, u ovom slučaju iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima (odjeljak 1.). S druge strane, člankom 9. stavkom 2. i člankom 6. Arhuške konvencije izričito su predviđena određena prava na tužbu u pogledu postupaka sudjelovanja javnosti (odjeljak 2.).

1. Članak 6. stavak 3. Direktive o staništima

37. Pravo na tužbu proizlazi izravno iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

38. U tom okviru Slovačka i BPAS ističu prigovor da primjena te odredbe više nije predmet glavnog postupka zato što je o tome već donesena konačna odluka. Nakon toga više nisu potrebna utvrđenja Suda o članku 6 stavku 3. Direktive o staništima.

39. Međutim, na usmenoj je raspravi unatoč raznim pitanjima radi pojašnjenja ostalo nejasno radi li se stvarno o odluci koju je bilo moguće pobijati zasebno ili samo o očitovanju u postupku izdavanja odobrenja. Osim toga, Vrhovni sud u svojem zahtjevu za prethodnu odluku očito polazi od toga da je primjena Direktive o staništima itekako predmet glavnog postupka. Stoga u okviru predmetnog prethodnog postupka treba poći od te pretpostavke.

40. U skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, svaki plan ili projekt koji bi mogao imati značajan utjecaj na područje očuvanja u smislu Direktive o staništima ili Direktive o pticama, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na to područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

41. Direktiva o staništima ne sadrži naznaku o tome je li pravo ekološke udruge da zbog povrede te odredbe podnese tužbu utemeljeno na članku 6. stavku 3. U tom pogledu zastupala sam stav da se *pojedinci* mogu pozivati na tu odredbu samo u mjeri u kojoj su im u skladu s *nacionalnim* pravom otvorene mogućnosti sudske zaštite protiv mjera kojima se povređuju navedene odredbe [9].

42. Međutim, bilo bi nespojivo s obvezujućim učinkom koji se člankom 288. UFEU-a priznaje direktivi načelno onemogućiti zainteresiranim pojedincima da se pozivaju na obvezu propisanu direktivom [10]. Stoga se barem fizičkim i pravnim osobama na koje se povreda odredbi direktive izravno odnosi mora pružiti mogućnost da od nadležnih upravnih tijela, po potrebi uz obraćanje nadležnim sudovima, zahtijevaju pridržavanje odgovarajućih obveza [11].

9 — Mišljenje u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 138. do 144.).

10 — Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 66.) i od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 37. i navedena sudska praksa).

11 — Vidjeti u tom smislu presude od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 39.) i od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 100.).

43. Sud je već utvrdio i to da je članak 6. stavak 3. Direktive o staništima izravno primjenjiv u mjeri u kojoj nacionalna upravna tijela u skladu s tom odredbom ne smiju odobriti djelatnost kad je neizvjesno postoje li negativni utjecaji na predmetno područje [12]. Naravno, to vrijedi tim više ako se takvi utjecaji utvrde. U oba se slučaja odobrenje može u najboljem slučaju izdati iznimno u skladu s člankom 6. stavkom 4. Direktive o staništima [13].

44. Međutim, upitno je bi li se moguća povreda članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izravno odnosila na LZ.

45. Ona se u svakom slučaju izravno odnosi na osobe koje se pozivaju na povredu vlastitih *prava*, no za to u ovom slučaju nema naznaka.

46. Međutim, Sud je već priznao, i to čak u odnosu na LZ i Direktivu o staništima, da organizacije za zaštitu okoliša moraju imati mogućnost pobijati pred sudom upravnu odluku koja je možda protivna pravu okoliša Unije [14].

47. U istom smjeru ide to što Sud naglašava ovlaštenje fizičkih *ili* pravnih osoba da postupaju protiv opasnosti od prekoračenja graničnih vrijednosti koje služe zaštiti zdravlja [15]. Dok izravan utjecaj na fizičke osobe može proizaći iz utjecaja na njihovo zdravlje, to se ne može tvrditi za pravne osobe.

48. Međutim, povreda propisa o zaštiti zdravlja može se odnositi na pravne osobe, primjerice na ekološke udruge, u mjeri u kojoj je pravno priznat njihov interes za zaštitu zdravlja. Točno je da se u ovom slučaju ne radi o zaštiti zdravlja, ali se za zaštitu okoliša može još jasnije pokazati pravno priznavanje interesa udruga. Naime, u smislu prava Unije priznavanje interesa određenih udruga za zaštitu okoliša predviđeno je člankom 1. stavkom 2. točkom (e) drugom rečenicom Direktive o procjeni učinaka na okoliš, a još dalekosežnije u članku 2. točki 5. Arhuške konvencije. Države članice moraju priznati udruge koje promoviraju zaštitu okoliša i koje ispunjavaju sve ostale zahtjeve u skladu s nacionalnim pravom. Pritom valja osigurati „širok pristup pravosuđu” i koristan učinak tužbe udruge u skladu s Direktivom o procjeni učinaka na okoliš [16].

49. Iz tako pravno priznatog interesa tih udruga za zaštitu okoliša slijedi da se povreda izravno primjenjivih odredbi prava okoliša Unije odnosi na njih u dovoljnoj mjeri da se pred nacionalnim sudovima mogu pozivati na te odredbe. To vrijedi osobito ako se pozivaju na povredu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

50. Priznavanje da se povreda članka 6. stavka 3. Direktive o staništima izravno odnosi na ekološke udruge proizlazi i iz članka 9. stavka 3. Arhuške konvencije. Točno je da ta odredba nije izravno primjenjiva [17], ali nacionalni je sud u slučaju kada postoji opasnost povrede Direktive o staništima obvezan svoje nacionalno pravo u pogledu osiguravanja djelotvorne sudske zaštite u područjima obuhvaćenima pravom okoliša Unije tumačiti na način da, koliko je god to moguće, bude u skladu s ciljevima utvrđenima člankom 9. stavkom 3. Arhuške konvencije [18]. Ti se ciljevi sastoje od omogućavanja zajamčenosti djelotvorne zaštite okoliša [19]. Budući da je Arhuška konvencija sastavni dio prava Unije, istu obvezu ima i Sud.

12 — Presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 68. i 69.).

13 — Vidjeti presudu od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 60.).

14 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 51.).

15 — Presuda od 25. srpnja 2008., Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, t. 38. i 39.).

16 — Presuda od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Zb., EU:C:2009:631, t. 45.).

17 — Presude od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 45.), od 13. siječnja 2015, Vijeće i dr./Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P do C-403/12 P, EU:C:2015:4, t. 55.) i Vijeće i Komisija/Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P i C-405/12 P, EU:C:2015:5, t. 47.).

18 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 50.).

19 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 46.).

51. Cilju učinkovite provedbe prava okoliša pridonosi se time što priznate ekološke udruge imaju pravo izravno provoditi primjenjive odredbe prava okoliša Unije, dakle osobito članak 6. stavak 3. Direktive o staništima.

52. Uostalom, taj rezultat nije stran pravu Unije jer se priznate ekološke udruge mogu pozivati na članak 6. Direktive o staništima i u okviru tužbe u skladu s člankom 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš odnosno članka 9. stavka 2. Arhuške konvencije [20].

53. Stoga valja utvrditi da se ekološkim udrugama koje su priznate u smislu članka 1. stavka 2. točke (e) druge rečenice Direktive o procjeni učinaka na okoliš mora pružiti mogućnost da pokrenu sudski postupak protiv povrede članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

2. Arhuška konvencija

54. Usto se pravo na tužbu u glavnom postupku može potkrijepiti i izravno Arhuškom konvencijom.

55. U skladu s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije, države ugovornice moraju pripadnicima zainteresirane javnosti otvoriti pristup postupku ocjene pred sudom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta u ovisnosti od odredbi iz članka 6. Odobrenje podizanja ograde, zbog kojeg je pokrenut glavni postupak, moglo bi podlijegati članku 6. stavku 1. točki (b).

a) Pravni učinci Arhuške konvencije

56. Tadašnja Europska zajednica potpisala je Arhušku konvenciju te ju je zatim odobrila Odlukom 2005/370. Stoga su prema ustaljenoj sudskoj praksi odredbe Konvencije otada, u skladu s člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, sastavni dio pravnog poretka Unije [21].

57. Točno je da je da su Konvenciju Zajednica i sve njezine članice sklopile na temelju podijeljene nadležnosti, ali je Sud, ako se pred njim vodi postupak u skladu s člankom 267. UFEU-a, nadležan razgraničiti obveze koje je preuzela Unija od obveza za koje su i dalje odgovorne samo države članice te (u tu svrhu) tumačiti odredbe Arhuške konvencije [22]. Ako zaključi da se predmetna odredba ubraja u obveze koje je preuzela Unija, nadležan je i za njezino tumačenje.

58. Člankom 6. Arhuške konvencije za odobrenje određenih djelatnosti predviđa se sudjelovanje javnosti s procjenom utjecaja na okoliš. Člankom 9. stavkom 2. uređeno je odgovarajuće pravo na tužbu. Te su odredbe najvećim dijelom provedene Direktivom o procjeni učinaka na okoliš tako da se odnose na područje koje je u velikoj mjeri obuhvaćeno pravom Unije. Zato je Sud neograničeno nadležan za tumačenje članka 6. i članka 9. stavka 2. Konvencije [23].

59. Na tim se odredbama prava i slobode zajamčene u smislu članka 47. Povelje mogu temeljiti ili izravno ili neizravno, to jest određivanjem sadržaja propisa sekundarnog prava Unije odnosno prava država članica. Ne postoje naznake da se potonji slučaj odnosi na glavni postupak. Prema tome, područje primjene članka 47. Povelje može se otvoriti člankom 6. i člankom 9. stavkom 2. Konvencije samo ako oni imaju izravan učinak kojim se u glavnom postupku daju prednosti udruzi kao što je LZ.

20 — Presuda od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 49.).

21 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 30. i navedena sudska praksa).

22 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 31. i navedena sudska praksa).

23 — Vidjeti presude od 19. ožujka 2002., Komisija/Irska (C-13/00, EU:C:2002:184, t. 20.), od 7. listopada 2004., Komisija/Francuska, C-239/03, EU:C:2004:598, t. 29. do 31.), od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 36.) i presudu od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće (C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 102.).

60. Odredbe Konvencije koju su sklopile Unija i njezine države članice imaju izvravan učinak ako, uvažavajući tekst tih odredbi te imajući u vidu svrhu i prirodu odnosno „vrstu i strukturu" te Konvencije, sadrže jasne i precizne obveze čije ispunjavanje i učinci ne ovise o donošenju daljnjih pravnih akata [24].

61. U tom smislu potrebno je najprije uputiti na to da Arhuška konvencija, kako proizlazi iz njezina članka 1., prema svojoj svrsi i prirodi, za razliku od, primjerice, prava WTO-a [25], ima za cilj uspostaviti prava pojedinaca i udruga u području zaštite okoliša. Sud je istaknuo upravo taj cilj odnosno njegovo nepostojanje kad je u presudi u predmetu Intertanko ispitivao vrstu i strukturu Konvencije o pravu mora [26].

62. Osim toga, Sud je za članak 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš već utvrdio da je izravno primjenjiv u pogledu prava ekoloških udruga [27]. To mora vrijediti i za članak 9. stavak 2. Konvencije jer ta odredba, u mjeri u kojoj je bitna, odgovara članku 11. Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

63. Prema tome, još je potrebno ispitati sadrži li i članak 6. stavak 1. točka (b) Konvencije jasnu i preciznu obvezu čije ispunjenje i učinci ne ovise o donošenju daljnjeg pravnog akta [28].

b) Članak 6. stavak 1. točka (b) Arhuške konvencije

64. U skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Arhuške konvencije, svaka je stranka, sukladno svojem domaćem zakonodavstvu, dužna primjenjivati odredbe o sudjelovanju javnosti sadržane u tom članku na odluke o predloženim djelatnostima izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. U tu svrhu, stranke su dužne utvrditi podliježe li takva predložena djelatnost članku 6.

65. Dodatak I. Konvenciji odnosi se na članak 6. stavak 1. točku (a), kojim je za odobrenje djelatnosti navedenih u tom Dodatku predviđeno obvezno sudjelovanje javnosti. Međutim, u njemu nije navedeno podizanje ograde oko određenih površina radi proširenja uzgajališta divljači.

66. To što se člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Konvencije upućuje na nacionalno pravo i na dužnost stranaka da određuju primjenjivost članka 6. znači da provedba sudjelovanja javnosti na temelju članka 6. stavka 1. točke (b) dolazi u obzir isključivo u skladu s pravom stranaka. Tako bi se mogao shvatiti i Odbor za nadzor poštovanja Arhuške konvencije [29]. U tom bi slučaju bila isključena izravna primjena te Konvencije.

67. Međutim, ako se pogleda detaljnije, tekstom članka 6. stavka 1. točke (b) ne može se opravdati zaključak da je primjena te odredbe uvjetovana time da je provode Unija ili države članice.

24 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 44. i navedena sudska praksa).

25 — Vidjeti presude od 12. prosinca 1972., International Fruit Company i dr. (21/72 do 24/72, EU:C:1972:115), od 1. ožujka 2005., Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, t. 39. i 42. te prateće točke) i od 16. srpnja 2015., Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, t. 38. i 39.).

26 — Presuda od 3. lipnja 2008., The International Association of Independent Tanker Owners i dr. (C-308/06, EU:C:2008:312, t. 64. i 65.). U tom pogledu vidjeti J. Kokott, „International Law – A Neglected ‚Integral' Part of the EU Legal Order?', u: *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins - Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles 2013., str. 61. i str. 76. nadalje.

27 — Presuda od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, t. 57.).

28 — Vidjeti presudu od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

29 — Utvrđenja i preporuke od 24. rujna 2010., Cultra Residents' Association/Ujedinjena Kraljevina (ACCC/C/2008/27, t. 44. i 45.). O tom Odboru vidjeti moje mišljenje u predmetu Edwards (C-260/11, EU:C:2012:645, t. 8.).

68. Naime, u obvezujućoj francuskoj verziji članka 6. stavka 1. točke (b) druge rečenice Konvencije izričito se utvrđuje da stranke *u svakom slučaju* odlučuju o primjeni sudjelovanja javnosti [30]. Verzije na engleskom [31] i ruskom [32] jeziku, koje su također obvezujuće, barem naginju u istom smjeru. Točno je da se njima ne zahtijeva izričito ispitivanje u pojedinačnom slučaju, no u skladu s njima valja odrediti podliježe li predložena djelatnost članku 6.

69. Prema tome, članak 6. stavak 1. točka (b) druga rečenica Konvencije bezuvjetna je barem u mjeri u kojoj stranke u svakom slučaju moraju načelno odlučiti podliježe li određena djelatnost sudjelovanju javnosti u skladu s člankom 6. Hoće li provesti to ispitivanje, nije obuhvaćeno njihovom diskrecijskom ovlasti.

70. Izravna primjenjivost te obveze nije u suprotnosti ni s tim što je u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) prvom rečenicom Konvencije propisano da se članak 6. primjenjuje „sukladno domaćem zakonodavstvu”. To se upućivanje osobito ne može shvatiti na način da ispitivanje u pojedinačnom slučaju mora biti predviđeno nacionalnim pravom. Naime, u tom bi slučaju bio suvišan članak 6. stavak 1. točka (b) druga rečenica.

71. Štoviše, članak 6. Konvencije kao dio prava Unije nužno je već dio prava država članica i zato načelno predstavlja dovoljnu pravnu osnovu za ispitivanje nužnosti sudjelovanja javnosti.

72. Prema tome, upućivanje na nacionalno pravo prije svega znači da je iz tog prava potrebno uzeti one elemente koji još nisu dovoljno precizno utvrđeni člankom 6. Konvencije. Ispitivanje nužnosti sudjelovanja javnosti uvjetovano je osobito time da za predmetnu djelatnost uopće postoji postupak izdavanja odobrenja u čijem se okviru to pitanje može ispitati. Određivanjem postupka izdavanja odobrenja ograničavaju se djelatnosti koje uopće dolaze u obzir za primjenu članka 6. i omogućuje se određivanje upravnog tijela koje mora ispitati nužnost sudjelovanja javnosti.

73. U glavnom postupku taj je uvjet zadovoljen jer je za predmetno podizanje ograde potrebno odobrenje. Čini se da je propisana čak i minimalna mjera sudjelovanja javnosti jer je LZ obaviješten te se mogao očitovati o postupku izdavanja odobrenja.

74. Obvezi da se ispita nužnost sudjelovanja javnosti odgovara pravo na to ispitivanje jer Konvencija u skladu s njezinim člankom 1. ima za cilj uspostavljanje takvih prava. Međutim, kad takvo pravo postoji, osobe kojima pripada to pravo moraju imati i mogućnost da ga ostvare pred sudom.

75. Osim toga, Arhuškom konvencijom se, u kombinaciji s njezinom provedbom Direktivom o procjeni učinaka na okoliš te odgovarajućim pravom država članica, dovoljno jasno određuje i skupina osoba kojima pripada to pravo. Naime, članak 6. Konvencije ima za cilj sudjelovanje „zainteresirane javnosti” koja je definirana u članku 2. točki 5. Konvencije i u skladu s time obuhvaća i nevladine organizacije koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim zahtjevima u skladu s nacionalnim pravom. Države članice moraju priznati takve organizacije u okviru provedbe Direktive o procjeni učinaka na okoliš, pri čemu moraju osigurati „širok pristup pravosuđu” i ne smiju umanjiti koristan učinak propisa o tužbi udruge [33]. Ako udruga LZ ulazi u tu skupinu, mora imati i mogućnost da ostvari svoje pravo na ispitivanje primjene članka 6. Konvencije [34].

30 — „Les parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions”.

31 — „To this end, Parties shall determine whether such a proposed activity is subject to these provisions”.

32 — „С этой целью Стороны определяют, охватывается ли такой планируемый вид деятельности этими положениями”.

33 — Vidjeti presudu od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, EU:C:2009:631, t. 45.).

34 — U pogledu Direktive o procjeni učinaka na okoliš vidjeti presudu od 30. travnja 2009., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 58.).

76. Što se tiče mjerila za odluku o primjeni članka 6. Konvencije u pojedinačnom slučaju, potrebno je uzeti u obzir svrhu te odluke. Ona služi, barem u skladu s engleskom i ruskom verzijom članka 6. stavka 1. točke (b) druge rečenice Konvencije, izričito ostvarivanju prve rečenice, to jest da se članak 6. primijeni i na predložene djelatnosti izvan opsega Dodatka I., a koje mogu imati značajne utjecaje na okoliš. Točno je da francuska verzija ne navodi izričito tu svrhu, ali se ni u toj verziji ne može prepoznati nikakva druga svrha koju bi mogla imati odluka o primjeni članka 6.

77. Kao što je Sud već odlučio u pogledu Direktive o procjeni učinaka na okoliš [35] i Direktive o SPO-u [36], koje sadrže sasvim slične odredbe, s tom je svrhom povezano izvršavanje diskrecijske ovlasti koja je strankama dodijeljena u okviru članka 6. stavka 1. točke (b) Konvencije. Prema tome, kad predložene djelatnosti mogu imati značajne utjecaje na okoliš, odluka stranaka posljedično mora biti usmjerena prema primjeni članka 6. Na temelju te povezanosti sa svrhom obveza sudjelovanja javnosti u slučaju mogućih značajnih utjecaja na okoliš primjenjiva je i izravno [37].

78. Konvencija ne sadrži definiciju značajnih utjecaja na okoliš. Stoga države članice načelno imaju izvjesnu marginu prosudbe. Međutim, u Direktivi o staništima konkretizirani su zahtjevi koje treba postaviti za značajnost utjecaja na okoliš u području europske zaštite prirode. Tako zbog rizika od negativnog utjecaja na strogo zaštićene vrste može postati nužna ocjena utjecaja na okoliš određenih projekata [38]. U okviru procjene u skladu s Direktivom o procjeni učinaka na okoliš potrebno je istražiti i utjecaje projekta na ciljeve očuvanja zaštićenih područja [39]. Prema tome, može se pretpostaviti da negativne utjecaje na ciljeve očuvanja europskih područja očuvanja valja smatrati značajnima u smislu članka 6. stavka 1. točke (b) Konvencije. Stoga iz mogućnosti takvih utjecaja predloženih djelatnosti u pravilu proizlazi obveza primjene članka 6. Arhuške konvencije.

79. Točno je da se to tumačenje ne zastupa izričito u Vodiču za primjenu Konvencije, ali se i u tom dokumentu utvrđuje da mogućnošću značajnih utjecaja na okoliš nastaje obveza odlučivanja o primjeni članka 6. U skladu s Vodičem ta se odluka može temeljiti na procjeni u pojedinačnom slučaju, ali i na graničnim vrijednostima ili kriterijima. U njemu se spominje i mogućnost da se obveza provedbe sudjelovanja javnosti u skladu s člankom 6. ostvari sudskim putem [40].

80. U skladu s njime iz članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije proizlazi pravo priznatih ekoloških udruga da tijela koja su u skladu s nacionalnim pravom nadležna u pojedinačnom slučaju ispitaju mogu li predložene djelatnosti imati značajne utjecaje na okoliš i mora li se stoga na te djelatnosti primijeniti članak 6.

c) Granice obveze sudjelovanja javnosti

81. Međutim, prethodno izrađeno rješenje moglo bi biti u suprotnosti s potencijalnom neograničenošću članka 6. stavka 1. točke (b) Arhuške konvencije. Naime, moglo bi se pretpostaviti da članak 6. stavak 1. točka (b) obuhvaća svaku moguću djelatnost te da stoga zahtijeva sveobuhvatan nadzor.

35 — Vidjeti primjerice presude od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 50. i 61.) i od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 29. i 41. do 43.).

36 — Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.) (SPO označava stratešku procjenu okoliša). Vidjeti u tom pogledu presudu od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, EU:C:2011:608, t. 46.) i od 10. rujna 2015., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, t. 46. i 47.).

37 — U pogledu Direktive o procjeni učinaka na okoliš vidjeti primjerice presudu od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, t. 41. i 42.).

38 — U pogledu zaštite vrsta vidjeti presudu od 11. siječnja 2007., Komisija/Irska (C-183/05, EU:C:2007:14, t. 34. do 37.) i moje mišljenje u predmetu Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, t. 54.).

39 — Presuda od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska (C-404/09, EU:C:2011:768, t. 84. do 92.).

40 — Ebbesson/Gaugitsch/Miklau/Jendrośka/Stec/Marshall, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2. izdanje 2014., str. 132.

82. Međutim, sudska praksa Suda o odgovarajućim odredbama Direktive o procjeni učinaka na okoliš i Direktive o SPO-u [41] odnosi se samo na određene slučajeve, naime na tipove projekata navedene u Prilogu II. Direktivi o procjeni učinaka [42] i na donošenje planova i programa čije je donošenje uređeno nacionalnim pravnim i upravnim propisima kojima se utvrđuju nadležna tijela u tom pogledu i postupak izrade [43]. Slijedom toga je u oba slučaja dotični zakonodavac prethodno odabrao djelatnosti koje dolaze u obzir za procjenu okoliša.

83. Međutim, i područje primjene članka 6. stavka 1. točke (b) Konvencije ograničeno je barem s obzirom na to da se sudjelovanje javnosti mora provesti u skladu s nacionalnim pravom. Kao što je već izloženo, to znači da za predmetnu djelatnost mora postojati postupak izdavanja odobrenja u čijem je okviru moguće provesti ispitivanje nužnosti sudjelovanja javnosti te, ako je to potrebno, i sâmo to sudjelovanje [44]. Utvrđivanje takvih postupaka izdavanja odobrenja od strane dotičnog zakonodavca u pravilu se temelji i na očekivanim utjecajima predmetnih djelatnosti.

84. Preostali „rizik" od sudjelovanja javnosti odgovara cilju Konvencije da se djelatnosti koje bi mogle imati značajne utjecaje na okoliš podvrgnu članku 6. Naime, taj postupak može doprinijeti tome da se negativni utjecaji takvih djelatnosti na okoliš spriječe ili barem svedu na najmanju mjeru.

d) Međuzaključak

85. Stoga se na članku 6. stavku 1. točki (b) Arhuške konvencije temelji pravo ekoloških udruga da tijela koja su u skladu s nacionalnim pravom nadležna u pojedinačnom slučaju ispitaju mogu li predložene djelatnosti imati značajne utjecaje na okoliš i mora li se stoga na te djelatnosti primijeniti članak 6. Ako je to slučaj, čemu u prilog govori to da se glavni postupak odnosi na europsko područje očuvanja, odluka o toj djelatnosti može se pobijati u skladu s člankom 9. stavkom 2. Ako se pak sudjelovanje javnosti odbije, onda se barem ta odluka o odbijanju može sudski pobijati.

3. Stav Komisije

86. Samo radi potpunosti zaključno upućujem na to da nije uvjerljiv stav Komisije prema kojem se člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima provodi članak 6. stavak 1. točka (b) Arhuške konvencije i time uspostavlja obveza sudjelovanja javnosti.

87. Točno je da se u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima spominje mogućnost sudjelovanja javnosti u pogledu ocjene koju je potrebno provesti u skladu s tom odredbom. Međutim, u skladu s njime javnost sudjeluje samo *ako je to potrebno*. Prema tome, obveza sudjelovanja javnosti mora proizlaziti iz drugih propisa, primjerice iz Direktive o procjeni učinaka na okoliš ili Direktive o SPO-u ili upravo iz članka 6. stavka 1. točke (b) Konvencije.

B – *Djelotvorna sudska zaštita*

88. Vrhovni sud želi saznati je li u skladu sa zahtjevima djelotvorne sudske zaštite da se sudski postupak o priznavanju ekološke udruge kao stranke u upravnom postupku završi nakon okončanja potonjeg postupka i da se ekološka udruga u tom pogledu uputi na daljnju tužbu.

41 — Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

42 — U tom smislu vidjeti rješenje od 10. srpnja 2008., Aiello i dr. (C-156/07, EU:C:2008:398, t. 34.).

43 — Presuda od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2012:159, t. 28. do 31.). Još je detaljnije moje mišljenje u tom predmetu (EU:C:2011:755, t. 14. do 30.). Vidjeti i kritiku Vrhovnog suda (Supreme Court) Ujedinjene Kraljevine, HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, točke 175. – 189.

44 — Vidjeti točku 72. ovog mišljenja.

1. Pravni lijekovi u slovačkom pravu

89. U tom pogledu slovačko pravo u skladu s navodima Vrhovnog suda omogućuje dva pravna lijeka koja se međusobno nadopunjuju.

90. Prvi pravni lijek može se podnijeti protiv postupovne odluke kojom je tužitelju odbijen status stranke u postupku. Ako je ta tužba uspješna, tužitelju se mora dopustiti sudjelovanje u postupku te on može nakon okončanja postupka pobijati eventualnu materijalnu odluku. Međutim, ta tužba postaje bespredmetna ako se u međuvremenu predmetni upravni postupak okonča odlukom. Naime, u tom slučaju prestaje postojati predmet tog sudskog postupka jer se više ne mogu izvršavati prava u statusu stranke u postupku. To je dosadašnji zaključak sudskih postupaka u glavnom predmetu.

91. U toj se situaciji može podnijeti drugi pravni lijek u skladu s člankom 250.b stavkom 2. slovačkog Zakona o parničnom postupku. U skladu s njim osoba koja nije sudjelovala u okončanom upravnom postupku može podnijeti tužbu s ciljem da joj se dostavi zaključna odluka upravnog tijela. Uspjeh te tužbe uvjetovan je time da je tužitelju moralo biti dopušteno sudjelovanje u postupku. U slučaju uspjeha upravna se odluka mora dostaviti tužitelju te on slijedom toga može podnijeti pravni lijek protiv te odluke. To je načelno put kojim je LZ morao krenuti u glavnom postupku.

92. Međutim, drugi pravni lijek podliježe u skladu s člankom 250.b stavkom 3. slovačkog Zakona o parničnom postupku roku zastare od tri godine nakon donošenja upravne odluke. Taj je rok u glavnom postupku već istekao.

2. Primjenjiva mjerila prava Unije

93. Budući da je pravom Unije, kako člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima tako i člankom 6. stavkom 1. točkom (b) i člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije, uspostavljeno pravo priznatih ekoloških udruga na sudski nadzor odluka koje bi mogle imati značajan utjecaj na europska područja očuvanja u smislu Direktive o staništima ili Direktive o pticama, u odnosu na ostvarivanje tog prava primjenjiva su temeljna prava zajamčena pravom Unije.

94. U tom je pogledu od posebnog interesa članak 47. stavak 1. Povelje o temeljnim pravima koji je naveo Vrhovni sud. U skladu s njim svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom. Tom se odredbom potkrepljuje načelo djelotvorne sudske zaštite, opće načelo prava Unije koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama i utvrđeno je u člancima 6. i 13. EKLJP-a [45].

95. Uz to je potrebno uzeti u obzir članak 9. stavak 4. Arhuške konvencije [46]. U skladu s tom odredbom, osobito postupci navedeni u članku 9. stavcima 2. i 3. imaju osigurati odgovarajuće i djelotvorne pravne lijekove. Trebaju biti pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi se time sprječavalo njihovo provođenje.

96. Članak 9. stavak 4. te Konvencije očito je primjenjiv u mjeri u kojoj se pravo na tužbu temelji na članku 6. stavku 1. točki (b) u vezi s člankom 9. stavkom 2. Međutim, i pravo na tužbu na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima obuhvaćeno je područjem primjene članka 9. stavka 4. Konvencije jer se to drugo pravo na tužbu može pripisati provedbi općenitijeg, ali ne izravno primjenjivog prava na tužbu u skladu s člankom 9. stavkom 3. Konvencije.

45 — Presude od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37.), od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 335.), od 17. ožujka 2011., AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, t. 45.).

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

97. Međutim, u nedostatku relevantnog propisa Unije na unutarnjem je pravnom poretku svake države članice da uredi postupovna pravila za tužbe kojima se treba osigurati zaštita prava koja proizlaze iz prava Unije, u ovom slučaju iz Arhuške konvencije i Direktive o staništima, pri čemu su države članice odgovorne za djelotvornu zaštitu tih prava u svakom pojedinačnom slučaju [47].

98. Pritom postupovna pravila za tužbe kojima se trebaju zajamčiti prava koja proizlaze iz prava Unije ne smiju davati manje prednosti od pravila za slične unutarnje tužbe (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju činiti gotovo nemogućim ili pretjerano teškim korištenje pravima zajamčenima pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti) [48].

99. U predmetnom slučaju nema vidljivih naznaka za povredu načela ekvivalentnosti. Stoga je u daljnjem izlaganju prije svega važno načelo djelotvornosti kao odraz članka 47. Povelje i eventualno njegova konkretizacija člankom 9. stavkom 4. Arhuške konvencije.

3. Zajamčenost pravnih lijekova u glavnom postupku

100. Kako bih ispitala zajamčenost pravnih lijekova u glavnom postupku, najprije ću apstraktno razmotriti uređenje pravnih lijekova u slovačkom pravu, zatim rok zastare od tri godine te naposljetku praktičnu primjenu tih odredbi.

a) Uređenje pravnih lijekova u glavnom postupku

101. Najprije ću ispitati jesu li pravni lijekovi u slovačkom pravu uređeni tako da čine gotovo nemogućim ili pretjerano teškim korištenje pravima zajamčenima pravnim poretkom Unije.

102. Pristup pravnim lijekovima u slovačkom pravu uređen je u dva stupnja, a nerijetko pretpostavlja čak tri sudska postupka. Zainteresirane osobe najprije moraju ishoditi priznavanje svojeg statusa stranke te u tu svrhu podnijeti jedan ili čak dva pravna lijeka. Tek nakon toga mogu pobijati meritum predmetne upravne odluke.

103. Točno je da se taj sustav na prvi pogled čini složenim, ali ne može se bez daljnjega tvrditi da je neučinkovit ili da pretjerano otežava pravne lijekove. Štoviše, na pravna pitanja povezana s različitim stupnjevima sustava mora se u pravilu dati odgovor i u okviru jedinstvenog tužbenog postupka.

104. Međutim, kao što proizlazi iz članka 9. stavka 4. Arhuške konvencije, uređenje pravnih lijekova ne smije uzrokovati ni neprimjereno odugovlačenje postupka ni pretjerane troškove. Slično je odlučio Sud na temelju načela djelotvornosti u slučaju razdvajanja jednog na dva pravna lijeka koje je trebalo podnijeti istodobno [49]. Postoje li u praksi takvi rizici, moraju ispitati nacionalni sudovi.

105. Ako postoje takvi rizici, na nacionalnom je sudu da – u okviru margine prosudbe koju mu priznaje nacionalno pravo – tumači i primijeni nacionalnu odredbu u skladu sa zahtjeva prava Unije i, kada nije moguća takva usklađena primjena, ne primijeni propise nacionalnog prava protivne tim zahtjevima. [50] U tom dijelu se nameće pitanje treba li rok od tri godine zaista spriječiti drugu tužbu ako je tijekom toga razdoblja već vođen intenzivan spor o istom pitanju, dakle ako u tom dijelu nisu

47 — Presuda od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 47.).

48 — Presude od 8. ožujka 2011., Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, t. 48.), od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 37), i od 6. listopada 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656).

49 — Vidjeti presudu od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 51.).

50 — Vidjeti presude od 11. siječnja 2007., ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, t. 70.) i od 8. svibnja 2013., Marinov (C-142/12, EU:C:2013:292, t. 39.).

mogla nastati legitimna očekivanja. Slovački sudovi mogu u interesu ekonomičnosti vođenja postupka razmisliti o tome da prvu tužbu nakon međuzavršetka upravnog postupka po službenoj dužnosti preinače u drugu tužbu. Međutim, je li moguć jedan od tih puteva prema nacionalnom pravu, mogu odlučiti jedino slovački sudovi.

106. Time se članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 9. stavak 4. Arhuške konvencije ne protive sustavu pravnih lijekova koji je uređen kako je navedeno u točkama 89. do 91. i čija primjena neće uzrokovati neprimjereno odugovlačenje postupka ni pretjerane troškove.

b) Rok zastare od tri godine

107. Utvrđivanje primjerenih rokova zastare za podnošenje tužbi u interesu pravne sigurnosti, čiju zaštitu istodobno uživa i pojedinac i upravno tijelo, u skladu je s pravom Unije. Naime, takvi rokovi nisu takve naravi da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju korištenje prava koja priznaje pravni poredak Unije [51].

108. Ako su zainteresirane osobe, kao u glavnom postupku, znale ili morale znati za predmetnu upravnu odluku, rok od tri godine vrlo je velikodušan.

109. Možda se to može ocijeniti drukčije ako zainteresirane osobe nisu mogle znati za upravnu odluku prije isteka roka. No, Sud u ovom slučaju ne mora odlučivati o tom pitanju.

110. Prema tome, članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 9. stavak 4. Arhuške konvencije ne protive se roku zastare od tri godine za podnošenje pravnog lijeka protiv upravne odluke koja je poznata zainteresiranim osobama.

c) Tijek glavnog postupka

111. Međutim, upitno je je li opravdana primjena roka zastare u glavnom postupku.

112. Slovačka Republika i LZ spore se oko toga može li se drugi pravni lijek, tužba radi dostave upravne odluke zainteresiranoj osobi koja je izostavljena u predmetnom upravnom postupku [52], podnijeti nakon što je upravno tijelo već izričito odbilo sudjelovanje u upravnom postupku.

113. ESLJP u sličnim predmetima povezanima s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a zastupa stav da je o sumnjama u djelotvornost pravnog lijeka u pravilu potrebno odlučiti tako da se taj pravni lijek stvarno podnese [53].

114. Osim toga, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Vrhovni sud u glavnom postupku već u odluci od 26. siječnja 2012., to jest nekoliko mjeseci prije isteka roka za drugi pravni lijek, uputio na to da je prvi pravni lijek postao bespredmetan i da još jedino drugi pravni lijek dolazi u obzir [54].

115. Prema tome, LZ je znao za pravno stanje pravodobno prije isteka roka zastare te je u skladu s postojećim informacijama mogao podnijeti drugi pravni lijek.

51 — Presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, t. 5.), od 17. studenoga 1998., Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, t. 19.), od 30. lipnja 2011., Meilicke i dr. (C-262/09, EU:C:2011:438, t. 56.) i od 29. listopada 2015., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, t. 28.).

52 — Vidjeti točku 91. ovog mišljenja.

53 — Presuda EKLJP-a od 23. svibnja 2016., Avotiņš protiv Latvije (žalba br. 17502/07, članak 122. i navedena sudska praksa).

54 — T. 25. zahtjeva za prethodnu odluku.

116. S druge strane, Vrhovni sud u svojem zahtjevu za prethodnu odluku navodi da je upravna odluka kojom je LZ-u odbijeno sudjelovanje u upravnom postupku postala *konačna* u trenutku kad je izdano odobrenje za projekt podizanja ograde[55]. Ako bi ta konačnost obuhvaćala sadržaj odluke, odnosno utvrđenje da se LZ-u nije moralo dopustiti sudjelovanje u postupku, bio bi točan i argument LZ-a da je time isključen i uspjeh drugog pravnog lijeka te da je u praksi onemogućeno ostvarivanje njegovih prava. Naime, takav uspjeh pretpostavljao bi da je LZ-u stvarno moralo biti dopušteno sudjelovanje u postupku.

117. Osim toga, ostvarivanje prava LZ-a bilo bi u praksi onemogućeno i u slučaju ako bi postupak povezan s prvim pravnim lijekom, koji je još bio u tijeku, sprečavao pravovaljano podnošenje drugog pravnog lijeka ili u slučaju kad taj drugi postupak ne bi prekinuo tijek roka zastare od tri godine pa se zbog toga ne bi mogla očekivati odluka o pravnom statusu LZ-a.

118. Neovisno o tim pitanjima, koja mogu konačno ocijeniti samo nacionalni sudovi, postoje i naznake za to da je LZ-u ostvarivanje prava pretjerano otežano. Naime, i u skladu s izjavama Vrhovnog suda o bespredmetnosti prvog pravnog lijeka LZ-a čini se da su bila otvorena još brojna pitanja, tako da isprva ni Vrhovni sud ni Regionalni sud nisu utvrdili bespredmetnost. Štoviše, Regionalni sud tužbu je proglasio bespredmetnom tek u travnju 2013., nakon što je Vrhovni sud u toj stvari odlučio drugi put, odnosno jednu godinu nakon isteka roka zastare za drugi pravni lijek. S druge strane, u međuvremenu je Regionalni sud drugi put prihvatio tužbu LZ-a.

119. To je važan pokazatelj za to da je LZ i poslije prve odluke Vrhovnog suda mogao i dalje pretpostaviti uspjeh prvog pravnog lijeka. Zahtjev da LZ u takvoj situaciji ipak preventivno već podnese drugi pravni lijek bio bi opravdan samo kad bi druga odluka, kojom Regionalni sud prihvaća tužbu LZ-a, sadržavala očite teške pogreške koje se tiču prava.

120. Međutim, o tome konačno mogu odlučiti samo nacionalni sudovi, koji pritom moraju, osim slovačkog prava, uzeti u obzir i sve praktične okolnosti predmeta, dakle osobito dodatne troškove, odugovlačenja i ostale postupovne nepogodnosti koje su LZ-u nastale tim tijekom postupka.

121. Prema tome, valja utvrditi da se u okolnostima glavnog postupka članak 47. Povelje o temeljnim pravima i članak 9. stavak 4. Arhuške konvencije ne protive upućivanju ekološke udruge na podnošenje drugog pravnog lijeka ako joj on ne bi u praksi onemogućio ili pretjerano otežao korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije.

V – **Zaključak**

122. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

Članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članak 9. stavak 4. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, koja je potpisana 25. lipnja 1998. i odobrena Odlukom 2005/370/EZ Vijeća od 17. veljače 2005. u ime Europske zajednice, ne protive se:

— ni sustavu pravnih lijekova koji je uređen kako je navedeno u točkama 89. do 91. i čija primjena ne uzrokuje neprimjereno odugovlačenje postupka ni pretjerane troškove,

— ni roku zastare od tri godine za podnošenje pravnog lijeka protiv upravne odluke koja je poznata zainteresiranim osobama,

55 — T. 23. zahtjeva za prethodnu odluku.

— ni, u okolnostima glavnog postupka, upućivanju ekološke udruge na podnošenje drugog pravnog lijeka koji joj ne bi u praksi onemogućio ili pretjerano otežao korištenje pravima koja priznaje pravni poredak Unije.