

# Pristup pravosuđa Europske unije u pitanjima okoliša

---

**Matišić, Lovro**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:674711>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-03-11**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU  
INTEGRIRANI PREDDIPLOMSKI I DIPLOMSKI PRAVNI STUDIJ  
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Lovro Matišić

**PRISTUP PRAVOSUĐU EUROPSKE UNIJE U PITANJIMA  
OKOLIŠA**

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Lana Ofak

Zagreb, srpanj 2022.

## Izjava o izvornosti

Ja, Lovro Matišić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lovro Matišić, v.r.

## Sažetak

Cilj ovog rada je ispitati način na koji je Europska unija provela u svoje zakonodavstvo odredbe o pristupu pravosuđu iz Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu u pitanjima okoliša (tzv. Aarhuške konvencije). U tom cilju analizirat će se Uredba br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Unije (tzv. Aarhuška uredba). Navedena uredba uz Ugovor o funkcioniranju Europske unije pruža pojedincima pristup sudu u pitanjima okoliša. Prikazat će se nedostaci navedene Uredbe koji su doveli do podnošenja pritužbe Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom. Nakon toga prikazat će se koraci koje je Unija poduzela kako bi ispravila nedostatke na koje ju je Odbor upozorio i uskladila svoje zakonodavstvo s međunarodnim obvezama koje proizlaze iz Aarhuške konvencije. Uz to istražiti će se i shvaćanja i stajališta institucija i Suda Europske unije u pogledu pristupa pojedinaca i nevladinih organizacija sudovima Unije. Na posljertku prikazat će se odredbe Uredbe br. 2021/1767 kojom je izmijenjena Aarhuška uredba, razlozi usvojenih izmjena te ispitati hoće li nove izmjene pojedincima omogućiti lakši pristup Sudu Europske unije.

Ključne riječi: Aarhuška konvencija, Uredba br. 2021/1767 (Aarhuška uredba), pravo okoliša, pristup pravosuđu, Sud Europske unije, Odbor za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom.

## Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. UVODNO O AARHUŠKOJ KONVENCIJI</b> .....	4
<b>3. STUPOVI AARHUŠKE KONVENCIJE</b> .....	8
<b>3.1. Prvi stup</b> .....	8
<b>3.2. Drugi stup</b> .....	11
<b>3.3. Treći stup uz poseban osvrt na uređenje u Europskoj uniji</b> .....	13
<b>4. PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U EUROPSKOJ UNIJI</b> .....	18
<b>4.1. Europska unija kao stranka Aarhuške konvencije</b> .....	18
<b>4.2. Pritužba ClientEarth Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom</b> .....	21
<b>4.3. Nalaz i preporuka Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom</b> .....	25
<b>4.4 Aktivnosti Europske unije nakon primitka nalaza i preporuka Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom</b> .....	27
<b>5. NOVOSTI KOJE DONOSI IZMIJENJENA AARHUŠKA UREDBA</b> .....	28
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	32
<b>7. LITERATURA</b> .....	34

## 1. UVOD

Godine 1972. u Stockholmu je održana Prva konferencija Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: UN) o čovjekovu okolišu. To je bio važan iskorak<sup>1</sup> u ovom području prava jer je među državama jačala svijest<sup>2</sup> kako je okoliš povezan sustav i da sve države zajedno moraju surađivati i poduzimati koordinirane mjere kako bi se on zaštitio od negativnog utjecaja čovjeka i njegovih aktivnosti<sup>3</sup>. Na toj konferenciji donesena su dva dokumenta: Deklaracija o čovjekovu okolišu i Akcijski program, te se od tada počinje razvijati pravo okoliša<sup>4</sup> kao posebna grana prava na međunarodnoj razini. Na navedenoj konferenciji usvojen je i pojam „održivi razvoj“ koji se sve više počinje koristiti i razvijati. Održivi razvoj predstavlja cilj, odnosno zadatak kojemu sve države svijeta trebaju težiti bez obzira pripadaju li one u krug razvijenih ili nerazvijenih država. Mnogo je definicija<sup>5</sup> tog pojma, ali najjednostavnije rečeno, on predstavlja ideju da se iz prirode treba uzimati samo resurse koji su potrebni trenutnim generacijama kako bi zadovoljile svoje potrebe. Te resurse se treba učinkovito koristiti u proizvodnji i unaprjeđivati proizvodne procese kako bi se smanjio njihov utrošak te, na posljetku, potrebno je odgovorno gospodarenje

---

<sup>1</sup> „Stockholmska je konferencija dramatično upozorila međunarodnu zajednicu na velike opasnosti i nepopravljive štete koje neki prirodni događaji i neke ljudske djelatnosti nanose okolišu (prirodi). Već i prije te konferencije, a posebno nakon njezina održavanja, usvojeni su brojni međunarodni dokumenti (ugovori, deklaracije i dr.) kojima se nastoji utjecati na različite čovjekove djelatnosti, kako bi one što je moguće manje negativno utjecale na okoliš.“. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Seršić Maja, Vukas, Budislav, Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, Zagreb, 2010., str. 185.

<sup>2</sup> Neki od razloga za jačanje svijesti i zabrinutosti država su: „prvi od njih jest pojava zagonetne bolesti koja se sredinom pedesetih godina javila u Japanu, u priobalnom području zaljeva Minamata... Indikacija da je uzrok bolesti akutno trovanje živom i to organski vezanom živom (metil-živom), koja je u osnovi potjecala iz elektrolitičkih postrojenja za proizvodnju klor-alkalija... Nagli porast prijevoza nafte morem skrenuo je pažnju na zagađenje mora naftom i naftnim prerađevinama... Procjene su bile da je u to doba oko 1-3% ukupne proizvedene nafte (6-8 Mt/g) završavao u morima... Tek je katastrofa tankera Torrey Canyon od 118.000 tona 1967. godine uz jugozapadnu obalu engleske dovela do međunarodne akcije velikih razmjera... Nuklearni pokusi u atmosferi od 1944. do 1963. godine... doveli su do spoznaje o štetnom utjecaju padalina (fallout) na sva živa bića, a time, naravno, i na čovjeka... Uzbuna zbog sve veće nestašice pitkih voda u SAD-u te prvi pokazatelji o razmjerima industrijskog zagađivanja u toj zemlji doveli su u kratkom roku potkraj šezdesetih godina, točnije 1969., do prvog suvremenog zakona o zaštiti okoliša.“ Pravdić, Velimir, Morskim putem od Stockholma do Rio de Janeira, Socijalna ekologija, Vol. 1 No. 3, 1992., str. 388.

<sup>3</sup> To stajalište je proklamirano i u preambuli Deklaracije o čovjekovu okolišu koja je usvojena na toj Konferenciji „Zaštita i unaprjeđenje čovjekova okoliša jedan je od velikih problema koji utječe na dobrobit pojedinaca i ekonomski razvoj u svim državama svijeta. Zaštita i unaprjeđenje okoliša su nužna potreba ljudi cijeloga svijeta i zadaća svih Vlada.“ Declaration on the human environment, adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16. June 1972.

<sup>4</sup> „Važnost te materije i brojnost međunarodnih dokumenata u tome području doveli su do osnivanja jedne nove grane međunarodnog prava - prava zaštite okoliša.“. Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Seršić Maja, Vukas, Budislav *loc. cit.*

<sup>5</sup> Jedna od definicija se nalazi i u dokumentu „Our Common Future“. U njemu je navedeno sljedeće „Čovječanstvo ima sposobnost da svoj razvoj učini održivim tako da osigura da se zadovolje sve potrebe sadašnjih generacija bez ugrožavanja mogućnosti budućih generacija da zadovolje svoje potrebe... održivi razvoj nije statičan i harmoničan proces nego zahtjeva promjene koje se tiču: eksploatacije resursa, usmjerenja investicija, orijentacije na tehnološke izmjene i izmjene u proizvodnim procesima i institucionalne izmjene. Sve navedene promjene su potrebne kako bi se zadovoljile potrebe sadašnjih i budućih naraštaja.“ World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford: Oxford University Press, 1987. Definiciju tog pojma daje i Zakon o zaštiti okoliša vidi više Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.

otpadom i recikliranje svega što je moguće. Sve to je posljedica ideje kako Zemlja mora i budućim generacijama pružiti resurse potrebne za zadovoljenje njihovih potreba i ambijent pogodan za život i daljnji razvoj. Također, na Konferenciji u Stockholmu počinje jačati svijest država kako je pravo na zdrav okoliš jedno od temeljnih ljudskih prava<sup>6</sup> i da je zadaća svih država, ali i pojedinaca i njihovih udruga, da učine sve u svojoj moći da zaštite to pravo i okoliš. To sve se može iščitati iz Načela 1. Deklaracije o čovjekovu okolišu:

„Čovjekova temeljna prava su pravo na slobodu, jednakost i adekvatne životne uvjete u okolišu čija kvaliteta dopušta život u dostojanstvu i dobrobiti. Najvažnija čovjekova dužnost je zaštita i unaprjeđenje okoliša za sadašnje i buduće generacije. Vezano na sve prije navedeno osuđuju se i zabranjuju sve politike koje promiču ili zagovaraju ponavljanje apartheida, rasne segregacije, diskriminacije, kolonijalne ili druge vrste strane dominacije i opresije.“<sup>7</sup>

Dvadeset godina nakon Stockholma 1992. u Rio de Janeiru je održana Druga konferencija UN-a o okolišu i razvoju. Na njoj je doneseno 27 Načela<sup>8</sup> koje će države pokušati usvojiti i implementirati<sup>9</sup> u svoje nacionalno zakonodavstvo ili međunarodne konvencije. Jedno od tih načela je i načelo broj 10. koje glasi:

„Poželjno je i potrebno da se svi problemi vezani uz okoliš rješavaju uz sudjelovanje svih zainteresiranih građana na relevantnim razinama. Na nacionalnoj razini svaki pojedinac treba

---

<sup>6</sup> Kao potvrda ovoj tezi može se navesti kako je već Ustav SFRJ koji je donesen 1974. godine dakle samo dvije godine nakon Stockholmske konferencije sadržavao odredbe o čovjekovu okolišu i to u Drugom dijelu, Glavi trećoj. Članak 192. tog Ustava glasi „Čovek ima pravo na zdravu životnu sredinu. društvena zajednica obezbeđuje uslove za ostvarivanje tog prava“, a Članak 193. „Svako ko iskorišćava zemljište, vodu ili druga prirodna dobra dužan je da to čini na način kojim se obezbeđuju uslovi za rad i život čoveka u zdravoj sredini. Svako je dužan da čuva prirodu i njena dobra, prirodne znamenitosti i retkosti i spomenike kulture.“ Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, proglašen na sjednici Vijeća naroda Savezne Skupštine 21. veljače 1974. kada je i stupio na snagu. Uz to Ustav Republike Hrvatske u svom članku 3. navodi kako su „očuvanje čovjekova okoliša i prirode“ jedne od temeljnih vrednota ustavnog poretka i temelj za tumačenje Ustava. Odredbe o čovjekovu okolišu se nalaze i u drugim člancima Ustava npr. čl.50., čl.70., čl. 129a., Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14. Slične odredbe se nalaze i u Ustavima Republike Slovenije i Republike Srbije vidi više Ustav Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 -I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik br. 98/2006-3, 115/2021-3 16/2022-3.

<sup>7</sup> Declaration on the human environment, *loc.cit.*

<sup>8</sup> Osim navedenih načela na toj Konferenciji usvojeni su i drugi značajni dokumenti npr. Agenda 21 (dokument koji predstavlja akcijski plan država na ulasku u 21. stoljeće), Okvirna Konvencija o klimatskim promjenama, Konvencija o biološkoj raznolikosti i Deklaracija o šumama.

<sup>9</sup> To je normalna procedura prilikom kodifikacije nekog područja prava na međunarodnoj razini. Prvo se usvajaju deklaracije i opća načela koje države postepeno implementiraju u svoje zakonodavstvo, a nakon nekog vremena kad sazru okolnosti pristupa se sklapanju međunarodnih konvencija ili načela navedena u deklaracijama postaju međunarodni običaji i samim tim izvor međunarodnog prava koji obvezuju cijelu međunarodnu zajednicu. V. United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Second edition, 2014., str. 22., dostupno: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), pristup: 13.7. 2022.

imati prikladan pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a koje se tiču okoliša. Navedene informacije uključuju i one o opasnim materijalima i opasnim aktivnostima koje se poduzimaju u njihovim zajednicama. Pojedincima se uz to treba omogućiti da sudjeluju u donošenju odluka. Čineći informacije široko dostupnima zainteresiranoj javnosti države će poticati i razvijati javnu svijest i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka. Također je potrebno omogućiti sudsku i administrativnu zaštitu u obliku pravnog lijeka ili pravične naknade za kršenje zajamčenih prava.“<sup>10</sup>

Načelo broj 10. iz Ria odraz je novijeg shvaćanja kako okoliš pripada svima nama i kako svaki pojedinac ima pravo na zdrav okoliš koji je pogodan za njegov život i daljnji razvoj. Samim tim pojedinci imaju pravo znati što se događa u okolišu na državnoj, ali i lokalnoj razini (npr. koje su odluke donesene, koji su planovi i politike vezani uz okoliš, kakvo je stanje okoliša, koji se potencijalno opasni materijali odlažu u okoliš itd.) i sudjelovati u donošenju odluka vezanih uz okoliš jer se te odluke izravno tiču njih i mogu utjecati na njihovo zdravlje i dobrobit. Na taj način odlučivanje više nije rezervirano za usku skupinu pojedinaca koji su na vlasti nego se treba uključiti što šira populacija (pogotovo znanstvena zajednica i nevladine organizacije koje štite okoliš i educiraju ljude) kako bi se donijele optimalne odluke koje će biti znanstveno utemeljene i s kojima će široki krug građana biti zadovoljan i koje će prihvatiti bez većeg otpora. Uz sve to važno je da države potiču i educiraju ljude o tom njihovom pravu i da ih ne sputavaju u njegovu korištenju te da im sustav pruži zaštitu u slučaju da upravna tijela ili sudovi povrijede ta prava.

Navedene dvije Konferencije UN-a tj. načela usvojena na njima uz još neke sastanke državnika i odluke i dokumente usvojene na njima<sup>11</sup> mogu se smatrati začecima ideje o potrebi uključivanja što šire javnosti u sva pitanja vezana uz okoliš. Sve to je nagnalo zemlje Europe i Središnje Azije da donesu međunarodni ugovor koji će pojedincima i njihovim udrugama jamčiti pravo na pristup informacijama vezanima uz okoliš i sudjelovanju u donošenju odluka

---

<sup>10</sup> Rio Declaration on Environment and Development, 14. June 1992, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992).

<sup>11</sup> Preambula Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Aarhuška konvencija) navodi npr. odluku Opće skupštine 37/7 o Svjetskoj povelji o prirodi, odluku 45/94 o potrebi zdravog okoliša na dobrobit pojedinca, Europsku povelju o okolišu i zdravlju usvojenu na Prvoj europskoj konferenciji o okolišu i zdravlju Svjetske zdravstvene organizacije, Smjernice ECE-a o pristupu informacijama o okolišu i o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu, prihvaćene u Ministarskoj deklaraciji usvojenoj na Trećoj ministarskoj konferenciji „Okoliš za Europu“ u Sofiji, Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš u prekograničnom kontekstu ili Espoo Konvencija itd. Više o razvoju ideje kako je potrebno zaključiti konvenciju koja će pojedincima jamčiti određena prava u pitanju okoliša vidi u Preambuli Aarhuške konvencije, Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Aarhuška konvencija, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 1/07



koje se tiču okoliša te pristup pravosuđu u slučaju povrede tih prava. To je konačno i ostvareno 1998. godine kada je zaključena Aarhuška konvencija koja se bavi navedenom tematikom.

U ovom radu ukratko će se analizirati temeljne postavke i odredbe navedene Konvencije, prava koja ona jamči uz detaljniju obradu prava na pristup pravosuđu pogotovo na području Europske Unije, proces njezina prihvaćanja u pravo Europske unije i problemi koji su se javili nakon njezina prijenosa u pravo Unije. Obradit će se i pritužba nevladine organizacije ClientEarth Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom, nalazi i preporuke Odbora te koraci koje je Europska unija poduzela kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s odredbama Konvencije.

## 2. UVODNO O AARHUŠKOJ KONVENCIJI

Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša ili jednostavnije Aarhuška konvencija<sup>12</sup> (u danjem tekstu: Konvencija) primjer je međunarodnog ugovora koji pojedincima jamči pravo sudjelovanja i informiranja u pitanjima okoliša<sup>13</sup>. Konvencija je sklopljena pod okriljem UNECE-a<sup>14</sup> čija je glavna zadaća poticanje gospodarske suradnje među državama Europe, Središnje Azije i Sjeverne Amerike. Ova konvencija je izrazito bitna u pravu okoliša jer pojedince (fizičke i pravne osobe, nevladine organizacije i sl.) uključuje u procese donošenja odluka u pitanjima okoliša i jamči zaštitu tih njihovih prava<sup>15</sup>. Ona predstavlja važan iskorak jer su države pokazale volju obvezati se da će u procese odlučivanja vezane za okoliš uključiti što širu populaciju i da će svima koji su zainteresirani dati informacije koje posjeduju tijela vlasti, a koje su bitne za okoliš, što prije nije

---

<sup>12</sup> Skraćeno ime je dobila po gradu Aarhusu u Danskoj u kojemu je Konvencija sklopljena 1998. godine.

<sup>13</sup> „Aarhuška konvencija nije jedini međunarodni ugovor koji sadržava odredbe o sudjelovanju javnosti u odlučivanju o okolišu. Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica ili Espoo konvencija (Espoo 1991.) propisuje da se u postupcima procjene planirane aktivnosti na okoliš, a koja može izazvati znatne negativne utjecaje izvan državnih granica, treba omogućiti sudjelovanje javnosti na područjima koja bi mogla biti zahvaćena. Određene odredbe o sudjelovanju javnosti također sadrži i Konvencija o prekograničnim učincima industrijskih nesreća (Helsinki 1992.) i Okvirna konvencija UN-a o promjeni klime UNFCCC (1992.).“ Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, Javnost i okoliš tri stupa Aarhuške konvencije, Hum: časopis Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Vol. No. 9, 2012., str. 363.

<sup>14</sup> Puni naziv ove organizacije je Gospodarska komisija Ujedinjenih naroda za Europu. Zemlje koje su članice UNEC-a : „...suraduju na području gospodarstva, energije, okoliša, ljudskih naselja, populacije, statistike, drvne industrije, transporta itd. Aktivnosti komisije uključuju analizu opće politike, razvoj konvencija, propisa i standarda kao i tehničku pomoć.“ Mrežna stranica Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/un-ece-gospodarska-komisija-ujedinjenih-naroda-za-europu/1114>, pristup: 2. 6. 2022.

<sup>15</sup> „Prava vezana za okoliš ovom su konvencijom definirana kao temeljna ljudska prava, a posebno je naglašena važnost dostupnosti informacija, pravne zaštite i sudjelovanja javnosti kao temeljnih uvjeta za održivi razvoj. Konvencija omogućuje pojedincima i skupinama aktivno sudjelovanje u zaštiti okoliša i održivom razvoju.“ Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, *loc.cit.*

bio slučaj. Kako i samo ime otkriva Konvencija se sastoji od tri stupa<sup>16</sup> (tj. tri prava koja jamči javnosti). Sva tri stupa predstavljaju procesna prava vezana uz zaštitu okoliša jer omogućavaju pojedincima mehanizme kojima mogu ostvariti svoja materijalna prava. Da bi pojedinac mogao ostvariti svoje pravo na život u zdravom okolišu pogodnom za njegov život i daljnji razvoj mora imati pristup informacijama, pravo sudjelovati u donošenju odluka koje mogu imati utjecaj na okoliš i mora moći sudski ili na drugi način zaštititi ta svoja prava. Upravo sve to ova Konvencija i pruža.

U ovom radu ukratko će se analizirati prva dva stupa dok će o trećem biti puno više govora jer je on najproblematičniji<sup>17</sup> pogotovo u pravu Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) jer postoji samo provizorno pravo na pristup pravosuđu dok se u stvarnosti ono dosta restriktivno tumači i faktički uskraćuje. Iako je najproblematičniji stup i oko njega postoje razni prijevori i drugačija shvaćanja stranaka Konvencije, on je ujedno i najbitniji jer predstavlja mehanizam zaštite za prva dva stupa i samim tim provodi Konvenciju u život.

Konvencija je odraz ideje o „okolišnoj demokraciji“. Navedeni pojam ima dvije sastavnice. „Okolišna“ sastavnica se temelji na shvaćanju da je za zaštitu i očuvanje okoliša potrebna transparentnost, otvorenost, elastičnost postupaka i sudjelovanje što većeg broja aktera<sup>18</sup> u društvu. Kao što svi znamo sve važne državne odluke se donose politički, ali s druge strane ne bave se svi pojedinci aktivno politikom. U svakom društvu ima pojedinaca koji su vrhunski stručnjaci u svom zanimanju, a ne bave se politikom ili zato što ih ona ne zanima ili zato što nemaju toliko vremena. Cilj je Konvencije omogućiti i takvim pojedincima da daju svoj obol zaštiti okoliša i da se i njihov glas čuje te da što lakše dođu do potrebnih informacija kako bi se mogli pripremiti za sudjelovanje u donošenju važnih odluka vezanih za okoliš. Također je važno napomenuti kako će ljudi lakše prihvatiti odluke u čijem su donošenju mogli sudjelovati

---

<sup>16</sup> Kako sama preambula Uredbe 1367/2006 otkriva EU smatra da se ta tri stupa trebaju urediti jednim zakonodavnim dokumentom: „... i utvrditi zajedničke odredbe u pogledu ciljeva i definicija. Time se doprinosi racionalizaciji zakonodavstva i povećava transparentnost provedbenih mjera koje se poduzimaju u odnosu na institucije i tijela Zajednice.“ Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, SL L 264, 25.9.2006, str. 13. – 19., Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 15., sv.020., str. 29. – 35.

<sup>17</sup> „Zajamčena prava pristupa pravosuđu građani u praksi mogu ostvariti samo ukoliko svi potencijalni sudionici mogu jednostavno doći do informacija o svojim pravima i postupcima u kojima ih mogu ostvariti, ako su sami postupci jednostavni, ako postupci ne traju predugo te ako je pravna zaštita učinkovita i cijenom pristupačna.“ Radojčić, Dušica, Uvod, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 7.

<sup>18</sup> „Konvencija teži ukidanju državnog monopola u području okoliša tako što javnosti omogućuje pristup informacijama i aktivno sudjelovanje zainteresirane javnosti u različitim procedurama koje su važne za okoliš. Time ih dovodi u poziciju partnera u ovim procesima te obvezuje stranke potpisnice da u javnosti promiču odgoj i obrazovanje o okolišu i svijest o okolišu...“ Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, *op.cit.* (bilj. 13), str. 384.

i izraziti svoje mišljenje. Poznata je činjenica kako kritika, otvoreni dijalog i konstruktivna rasprava većeg broja ljudi mogu dovesti do optimalnijih i boljih rješenja od onih koja su inicijalno predložena. Druga sastavnica je „demokracija“<sup>19</sup>. Ona svoj temelj vuče iz ideje da svaki pojedinac ima pravo izraziti svoje mišljenje, informirati se i sudjelovati u donošenju odluka koje ga se tiču. U modernom svijetu ovo se smatra jednim od temeljnih i neotuđivih prava svakog čovjeka. Navedena ideja je rezultat jačanja demokracije i njezinih temeljnih načela u svijetu nakon prestanka Hladnog rata. Te dvije sastavnice „... razlozi su zbog kojih se Aarhuška konvencija smatra instrumentom na dodirnoj točki između zaštite okoliša i ljudskih prava.“<sup>20</sup>.

Prava koja su zajamčena Konvencijom su minimalna prava<sup>21</sup> koje države potpisnice moraju osigurati svojim građanima i njihovim udrugama. Ništa ne sprječava države da one osiguraju i više prava: „Odredbe ove konvencije neće utjecati na pravo stranke da zadrži ili uvede mjere kojima se osigurava širi pristup informacijama, opsežnije sudjelovanje javnosti u odlučivanju i širi pristup pravosuđu u pitanjima okoliša nego što se to traži ovom konvencijom.“<sup>22</sup> Međutim, Europska zajednica prilikom implementacije Konvencije u svoj pravni poredak nije u potpunosti poštivala ovo načelo jer je na neki način zaobišla članak 9. Konvencije koji jamči sudsku zaštitu u pitanjima okoliša, što će biti prikazano u ovom radu.

Sama Konvencija u svom članku 1. koji je naslovljen „CILJ“ otkriva da je donesena kako bi svakom čovjeku omogućila i zaštitila pravo na život u zdravom okolišu koji je pogodan za njegovo zdravlje i dobrobit. Ovo temeljno ljudsko pravo pripada ne samo sadašnjim nego i budućim generacijama što Konvencija jasno navodi. Dakle, cilj konvencije je da osigura procesna prava pojedinca u pitanjima okoliša kao što su: pravo na pristup informacijama, sudjelovanje u odlučivanju i pristup pravosuđu; i tako pomogne svakomu u ostvarivanju njegovog materijalnog prava na zdrav okoliš.

Jedna od najbitnijih obveza koju su stranke preuzele potpisujući Konvenciju je ta da su dužne raditi na edukaciji. Ta edukacija obuhvaća kako državna tijela tako i civilno društvo. Tijela tj.

---

<sup>19</sup> „Vrsta demokracije koju promiče Aarhuška konvencija naziva se sudioničkom demokracijom... temelji se na stalnom sudjelovanju građana u procesu odlučivanja.“. Wates, Jeremy, Uvod u Aarhušku konvenciju, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011.,str.9

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Prilikom zaključivanja međunarodnih ugovora uobičajena je praksa da se jamče određena minimalna prava, ali da se potpisnicama ostavlja pravo da jamče i šira prava od onih navedenih u samom ugovoru. Razlog tomu je taj što međunarodne ugovore zaključuje jako veliki broj stranaka i svaka od njih ima drugačije uvjete u svojoj državi i drugačije shvaća određene probleme. Kao rezultat kompromisa konvencije obično jamče minimalna prava kao skup prava koja su prihvatljiva svim strankama koje sudjeluju u pregovorima.

<sup>22</sup> Čl. 3. st. 5. Aarhuške konvencije

zaposlenici u njima, moraju se upoznati sa svim pravima (npr. u kojim slučajevima imaju pravo odbiti zahtjev za informacijom) i dužnostima (npr. dužnosti davanja informacija osobi koja je podnijela zahtjev, omogućiti javnosti da sudjeluje u donošenju odluka itd.) koja im pripadaju prema ovoj Konvenciji. Edukacija državnih tijela je potrebna kako bi se Konvencija pravilno provodila i kako bi uistinu postala instrument zaštite svakog pojedinca. S druge strane država mora educirati i civilno društvo kako bi ono znalo koja mu prava pripadaju i kako bi se moglo učinkovito koristiti njima. Za informiranje tijela i civilnog društva „... može se koristiti širok raspon informacijskih kanala, poput publikacija, internetskih stranica, konferencija i medijske pokrivenosti. Neke mjere mogu se poduzeti na međunarodnoj razini, no većinu posla podizanja razine svijesti treba poduzeti na nacionalnoj i lokalnoj razini.“<sup>23</sup>.

Jedan od pokazatelja koliko je Konvencija inspirirana idejom „okolišne demokracije“ i potrebi suradnje i otvorenosti između tijela vlasti i civilnog društva te koliko teži uključivanju što većeg broja ljudi u procese odlučivanja na svim razinama je i taj što su stranke konvencije prilikom usvajanja nacionalnih izvješća o stanju okoliša dužne konzultirati civilno društvo. Dužnost konzultiranja javnosti prilikom izrade nacionalnih izvješća „... nije samo omogućilo javnosti (obično u obliku nevladinih organizacija za zaštitu okoliša) da utječu na sadržaj izvješća. Imalo je i neizravan učinak na povisivanje razine izvješćivanja, jer dužnosnike odgovorne za pripremu izvješća na tu odgovornost podsjeća zainteresirana javnost... Razina javnih konzultacija razlikovala se od zemlje do zemlje, a mjera u kojoj su stavovi javnosti ugrađeni u izvješća također je varirala, no to je slučaj u svakom postupku sudjelovanja javnosti.“<sup>24</sup>. Nacionalna izvješća stranaka jedan su od oblika kontrole pridržavaju li se stranke odredaba Konvencije. Izvješća se podnose na svakom sastanku stranaka Konvencije<sup>25</sup>. Na temelju njih stranke ocjenjuju usvojene mjere u nacionalnim zakonodavstvima, kako se te mjere provode, mogu li se one poboljšati, može li se sama Konvencija izmijeniti, dopuniti ili možda usvojiti neki protokol uz nju, također ocjenjuju može li se u nacionalnim zakonodavstvima ili samoj Konvenciji usvojiti dodatne mjere koje će dovesti do bržeg ostvarenja njezina cilja i sl. Osim toga, izvješća mogu poslužiti i kao oblik razmjene dobre prakse te na temelju njih može doći do „transplantacije“ instituta iz jednog pravnog poretka u drugi ako se utvrdi da je on dobar i

---

<sup>23</sup> Wates, J. *op. cit.* (bilj. 19), str. 16

<sup>24</sup> *Ibid.*, str. 15.

<sup>25</sup> Prema Konvenciji prvi sastanak stranaka se trebao održati najkasnije godinu dana od dana stupanja na snagu Konvencije (konvencija stupa na snagu 90 dana od polaganja šesnaeste isprave o ratifikaciji, prihvatu, odobrenju ili pristupu). Nakon toga redoviti sastanci stranaka se održavaju najmanje svake dvije godine ako stranke ne odluče drugačije ili ako tako pisano zahtjeva jedna stranka uz uvjet da ju u roku od 6 mjeseci nakon što izvršni tajnik Gospodarskog povjerenstva za Europu proslijedi zahtjev svim strankama u tom zahtjevu podrži trećina stranaka.

da najbolje i najlakše ostvaruje cilj koji zadaje Konvencija uz uvjet da odgovara pravnoj tradiciji države koja ga želi preuzeti.

### 3. STUPOVI AARHUŠKE KONVENCIJE

#### 3.1. Prvi stup

Prvi stup jamči javnosti pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti<sup>26</sup> „Stup... pokriva i pasivni ili reaktivni aspekt pristupa informacijama tj. obvezu tijela vlasti da odgovore na zahtjeve za informacijama... i aktivni aspekt koji se odnosi na ostale obveze... kao što su prikupljanje, ažuriranje i javna razdioba informacija o okolišu.“<sup>27</sup>.

Kod reaktivnog aspekta informacije se daju na zahtjev i u obliku kako su zatražene<sup>28</sup> te podnositelj zahtjeva ne mora navoditi interes zbog kojeg traži informacije. Zatražene informacije treba učiniti dostupnima što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva. Taj rok se u iznimnim situacijama<sup>29</sup> može produljiti za još mjesec dana, ali tijelo mora navesti razloge produljenja i obavijestiti podnositelja zahtjeva o produljenju i njegovim razlozima. Razlozi za odbijanje davanja informacija taksativno su navedeni u Konvenciji jer: „Pristup je pravilo, a odbijanje pristupa je iznimka.“<sup>30</sup>. Neki od razloga koji se odnose na tijela ili samu informaciju su: tijelo kojemu je zahtjev upućen ne raspolaže tom informacijom, zahtjev je nerazuman ili suviše općenit, zahtjev se odnosi na materijal koji je pred dovršenjem ili se odnosi na unutarnju komunikaciju među tijelima<sup>31</sup>. U drugu skupinu razloga za odbijanje spadaju situacije u kojima bi otkrivanje informacije negativno utjecalo na: međunarodne odnose, državnu obranu ili javnu sigurnost, pravo intelektualnog vlasništva, povjerljivost osobnih podataka i/ili dosjea koji se odnose na neku fizičku osobu ako ta osoba nije dopustila

---

<sup>26</sup> Sama Konvencija u svom članku 3. definira koja su to tijela: „(a) tijela državne, regionalne i druge uprave, (b) fizičke ili pravne osobe koje obnašaju javne administrativne dužnosti prema nacionalnom zakonodavstvu, uključujući posebne dužnosti, djelatnosti ili usluge u vezi s okolišem, (c) sve ostale fizičke ili pravne osobe koje imaju javne odgovornosti ili dužnosti, ili koje pružaju javne usluge u svezi s okolišem, a pod nadzorom nekog tijela ili osobe iz gornjih podstavaka (a) ili (b) ovog stavka, (d) ustanove bilo koje organizacije regionalnih gospodarskih integracija navedene u članku 17. koja je stranka Konvencije. Ove definicije ne obuhvaćaju tijela niti ustanove koje djeluju u sudbenom i zakonodavnom svojstvu.“

<sup>27</sup> Wates, J. *op. cit.* (bilj. 19), str. 11.

<sup>28</sup> Osim ako je informacija već dostupna u nekom drugom obliku ili ako tijelo smatra da je razumno staviti ju na raspolaganje u nekom drugom obliku. U potonjem slučaju tijelo mora navesti razloga zašto smatra da je bolje informaciju učiniti dostupnom u drugom obliku. Aarhuška konvencija

<sup>29</sup> Konvencija kao primjer razloga za produljenje navodi: „...obujam i složenost informacije...“ koja se traži.

<sup>30</sup> Wates, J. *loc. cit.*

<sup>31</sup> Zadnje navedeni razlog se primjenjuje samo uz uvjet ako je takvo odbijanje predviđeno domaćim zakonima ili praksom i uzimajući u obzir javni interes kojemu otkrivanje informacije služi.

da se ta informacija otkrije<sup>32</sup>. Razlozi za odbijanje moraju biti obrazloženi i u pisanom obliku ako je zahtjev podnesen u pisanom obliku ili ako podnositelj zahtjeva tako zatraži. Uz to, podnositelja zahtjeva se treba obavijestiti i poučiti o pravima koja mu pripadaju po Konvenciji, a koja se tiču sudske ili upravne kontrole donošenja odluke o odbijanju zahtjeva. Odluku o odbijanju zahtjeva treba donijeti u roku od mjesec dana od podnošenja zahtjeva, a ako je taj rok produljen iz prije navedenih razloga, onda u roku od dva mjeseca od podnošenja zahtjeva.

Ako tijelo kojemu je upućen zahtjev ne posjeduje traženu informaciju ono treba u najkraćem roku obavijestiti podnositelja zahtjeva o tijelu za koje smatra da ima traženu informaciju ili zahtjev proslijediti tom tijelu i o tome obavijestiti podnositelja zahtjeva<sup>33</sup>. Ako postoje razlozi za odbijanje zahtjeva ipak bi se ostatak informacije trebao učiniti dostupan tako da se iz informacije izbace dijelovi za koje postoje razlozi za odbijanje zahtjeva. Stranke Konvencije mogu ostaviti svojim tijelima mogućnost da određuju naknadu za pružanje traženih informacija, ali takva naknada ne smije prelaziti razuman iznos<sup>34</sup>.

Prvi stup također obuhvaća dužnost stranaka na prikupljanje i razdiobu informacija tzv. aktivni aspekt. Države su dužne u ostvarenju ove svoje obveze koristiti sva dostupna sredstva komuniciranja poput npr. internetski dostupnih baza podataka kako bi se što šira javnost mogla uključiti, a i kako bi se pojedincima olakšao dolazak do željene informacije. Tijela su dužna posjedovati i dopunjavati informacije o okolišu koje su bitne za njihov rad, a to osobito obuhvaća sljedeće: uspostaviti obvezni sustav koji će osigurati dotok informacija tijelima u vezi s predloženim i postojećim djelatnostima koje mogu znatno utjecati na okoliš; u slučaju bilo kakve neposredne prijetnje ljudskom zdravlju ili okolišu<sup>35</sup> sve informacije koje tijela posjeduju, a koje mogu pomoći pri poduzimanju odgovarajućih koraka za sprječavanje ili ublažavanje štete koja proizlazi iz te opasnosti trebaju odmah biti upućeni svim dijelovima javnosti koji mogu biti pogođeni<sup>36</sup>. Uz to, tijela su dužna omogućiti progresivan pristup informacijama koje

---

<sup>32</sup> Za ostale razloge vidi više članak 4. stavak 4. Aarhuške konvencije.

<sup>33</sup> Sličnu odredbu sadrži Članak 18. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku koji glasi: „Kad javnopravno tijelo nije nadležno za primitak podneska koji je podnositelj osobno predao odnosno koji se primi na zapisnik, službena osoba upozoriti će na to podnositelja i uputiti ga na nadležno tijelo. Ako podnositelj i dalje zahtjeva da se njegov podnesak primi, službena osoba dužna je primiti takav podnesak i bez odgode uputiti ga nadležnom tijelu te o tome obavijestiti stranku.“. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21, (u daljnjem tekstu: ZUP).

<sup>34</sup> Uz to u drugom dijelu Članka 4. stavka 8. Konvencija navodi da: „Tijelo vlasti koje namjerava zatražiti naknadu za pružanje informacije treba podnositelju zahtjeva staviti na raspolaganje popis pristojbi koje može zahtijevati, navodeći okolnosti u kojima ih može zahtijevati ili ih se može odreći te slučajeve u kojima se pružanje informacije uvjetuje plaćanjem takve pristojbe unaprijed.“

<sup>35</sup> Nije bitno je li prijetnja uzrokovana ljudskom radnjom ili prirodnim događajem.

<sup>36</sup> Vjerojatan razlog ovakve odredbe je sprječavanje ponavljanja situacija poput černobilske nesreće. Naime u navedenom slučaju vođe SSSR-a prešućivali su činjenicu da je došlo do havarije nuklearne elektrane i na taj način vjerojatno povećali razine katastrofe na okoliš i okolno stanovništvo. Nesreća je u konačnici otkrivena javnosti

posjeduju kroz elektroničke baze podataka<sup>37</sup> koje će javnosti biti lako dostupne putem javnih telekomunikacijskih mreža. Svaka stranka je dužna u redovitim vremenskim razmacima ne dužim od tri ili četiri godine objavljivati nacionalno izvješće o stanju okoliša. Ono treba obuhvatiti informacije o kakvoći okoliša i o svim pritiscima na okoliš. Stranke se obvezuju da će izrađivati nacionalne popise i katastrofe onečišćenja na temelju javno dostupne baze podataka putem standardnih oblika izvještavanja. Također će objavljivati dokumente koji su važni za okoliš poput npr. planova, politika, programa, konvencija i ostalih međunarodnih dokumenata koji su na snazi, a tiču se okoliša. Jedna od važnih zadaća kod aktivnog aspekta je i poticanje aktera koji zagađuju okoliš da javnost izvještavaju o utjecaju njihovih djelatnosti i proizvoda na okoliš. Zanimljiva je i odredba koja nalaže uspostavu mehanizma koji će potrošačima davati dovoljnu količinu informacija kako bi oni mogli donijeti informirani odabir proizvoda s obzirom na okoliš. I kod aktivnog pristupa vrijede ista izuzeća kao i kod reaktivnog otkrivanja informacija.

Iz svega navedenog vidljivo je kako je Konvencija posebnu pažnju posvetila tome da se spriječi uskrata informacija<sup>38</sup> pojedincima i to na način da državna tijela imaju obvezu u određenom roku odgovoriti na zahtjev i ne smiju zahtijevati preveliku naknadu za davanje informacije i na taj način obeshrabriti pojedince u ostvarivanju tog svog prava. Također, jedan od načina zaštite pojedinaca je i taj da svaka odluka tijela koja nije u njegovu korist npr. odbijanje zahtjeva iz razloga navedenih u Konvenciji ili produljenje roka za odgovor moraju biti obrazloženi. Razlog zašto je obrazloženje obavezno<sup>39</sup> je taj što ono omogućava pojedincima da se žale na odluke

---

nakon što su radnici u nuklearnoj elektrani u Forsmarku u Švedskoj 28. travnja 1986. godine otkrili povećane razine zračenja. Zaposlenici elektrane u Forsmarku su proveli sve testove jer su mislili da je problem u njihovoj elektrani, ali ispostavilo se da je sve u redu. U konačnici su uspjeli utvrditi da su čestice koje uzrokuju zračenje specifične za Sovjetske nuklearne elektrane i da je zadnjih dana vjetar puhao iz smjera jugoistoka i tako prenio radioaktivni oblak iz Sovjetskog saveza u Europu. U konačnici vođama Sovjetskog saveza nije preostalo ništa drugo nego da svijetu otkriju da je došlo do katastrofalne nesreće na jednom od reaktora u nuklearnoj elektrani Černobil. V. European parlament, News, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20140514STO47018/forsmark-how-sweden-alerted-the-world-about-the-danger-of-chernobyl-disaster>, pristup: 8.7.2022.

<sup>37</sup> Konvencija primjerice navodi koji bi se podatci trebali nalaziti u takvim bazama: izvješća o stanju okoliša, zakonske tekstove o okolišu ili u vezi s okolišem, politike, planove i programe o okolišu i slični podatci koji bi mogli olakšati primjenu domaćeg zakonodavstva u primjeni Konvencije ako budu dostupni na takav način.

<sup>38</sup> „Najčešći oblik kršenja prava na pristup informacijama u državama naše regije jest šutnja administracije i pozivanje na tajnost podataka. Usto česti su slučajevi kada se zahtjev za informacijom odbija bez obrazloženja iako Konvencija izričito nalaže da tijelo javne vlasti mora navesti razlog odbijanja.“ Herceg, N., Tomić, Z. *op. cit.* (bilj. 13), str. 366.

<sup>39</sup> Navedeno pravo na obrazloženje jedno je od temeljnih ljudskih i procesnih prava. Odredbe o potrebi obrazloženja sadrže brojni hrvatski procesni zakoni poput npr. Zakon o parničnom postupku, Službeni list SFRJ br. 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, Narodne novine br. 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/23, 89/14, 70/19 (čl. 338.); Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19 (čl. 459.); ZUP (čl.98.); Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 (čl.60.). Više o potrebi odnosno dužnosti obrazlaganja odluka v.

tijela tj. da može dobro pripremiti svoju žalbu jer vidi razloge kojima se tijelo vodilo prilikom donošenja odluke. Također kod aktivnog objavljivanja informacija je vidljivo kako se određeno težište stavlja na potrošača jer se smatra da će obaviješteni i osviješteni potrošač birati suplementaran proizvod, a ne onaj koji zagađuje okoliš svojom proizvodnjom. Na taj način svaka osoba može utjecati na praksu i proizvodne procese velikih kompanija<sup>40</sup>. Uz to zadaća je država da potiču poduzetnike i druge zagađivače da sami informiraju javnost o tome koliko njihove djelatnosti utječu na okoliš. Tako bi oni mogli pridonositi otvorenosti i transparentnosti te na neki način bili nekakav oblik putokaza državnim tijelima na koji način se treba komunicirati i surađivati s civilnim društvom na zaštiti okoliša.

### 3.2. Drugi stup

Drugi stup jamči javnosti pravo na sudjelovanje u donošenju odluka koje se tiču okoliša tj. koje su važne za okoliš „U užem smislu pravo na sudjelovanje podrazumijeva skup prava koja omogućuju da se, na osnovi već pribavljenih informacija, zainteresirana javnost aktivno uključi u proces odlučivanja od njegovih najranijih faza.“<sup>41</sup>. Prava koja su zajamčena ovim stupom odnose se na zainteresiranu javnost<sup>42</sup>, a prema definiciji iz Konvencije to je javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati odlučivanje o okolišu ili koja je za to zainteresirana. U navedenu kategoriju svakako spadaju i nevladine organizacije (u daljnjem tekstu: NVO-i) koje rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju zahtjevima domaćeg zakonodavstva.

Prvi oblik sudjelovanja javnosti je u slučaju odlučivanja o određenim djelatnostima. Djelatnosti o kojima je ovdje riječ nabrojane su u Aneksu I. uz Konvenciju<sup>43</sup>, ali se odredbe ovog dijela

---

Staničić, Frane, Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti, Informator, br. 6564, (2019), str. 18-20. u navedenom radu autor navodi neke relevantne presude Ustavnog suda Republike Hrvatske kao npr. U-I-206/1992 od 8. prosinca 1993., U-I-248/1994 od 13. studenog 1996., U-III-2086/2016 od 13. ožujka 2018.

<sup>40</sup> Npr. Coca cola je 2021. godine objavila kako u nekim američkim državama pokreće projekt u kojem će kupci moći Coca colu kupiti u bocama koje su u potpunosti izrađene od reciklirane plastike i tako smanjiti unos nove plastike na sjevernoameričkom tržištu za 20%. Samim time je vjerojatnije da će ljudi kupovati njihov proizvod a ne proizvod konkurenata. Vidi više na mrežnoj stranici Coca-cole: <https://www.coca-colacompany.com/news/packaging-sustainability-in-united-states>, pristup: 15. 6. 2022.

<sup>41</sup> Herceg, N., Tomić, Z. *loc. cit.*

<sup>42</sup> To je jedna bitna razlika između prvog i drugog stupa konvencije „Dok se pristup informacijama odnosi na sve pripadnike javnosti, javnost koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju može u pojedinim postupcima biti ograničen na užu krug pripadnika javnosti (tzv. Zainteresirana javnost). Ograničenje javnosti koja ima pravo sudjelovati u odlučivanju određuje se posebnim propisima.“ *Ibid.*, str. 371.

<sup>43</sup> Te djelatnosti obuhvaćaju područja: energetike, proizvodnje i prerade metala, industriju minerala, kemijsku industriju, upravljanjem otpadom i sl. Za puni popis djelatnosti vidi više Dodatak I. uz Aarhušku konvenciju.



Konvencije odnose i na druge djelatnosti<sup>44</sup> koje tamo nisu nabrojane. U potonji slučaj spadaju npr. djelatnosti kod kojih postoji mogućnost značajnog utjecaja na okoliš ili kod donošenja odluka o tome treba li dopustiti namjerno oslobađanje genetski modificiranih organizama u okoliš.

Sudjelovanje se mora omogućiti dovoljno rano kada su sve mogućnosti još otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti. Dakle, bitno je da javnost ima mogućnost utjecati na donošenje odluke, a ne da je odluka već donesena na političkom planu i čeka se zadnji čas da se pita pripadnike javnosti za njihovo mišljenje. Samim tim se smanjuje mogućnost njihova utjecaja pogotovo zbog toga što se javnost konzultira „na prepad“ bez dovoljno vremena da prikupi sve informacije potrebne za zauzimanje nekog stava o određenoj temi. Takav način sudjelovanja javnosti bio bi samo *pro forma* i ne bi ispunio svoju istinsku zadaću. Uz to još jedno bitno proceduralno pravo koje Konvencija jamči je pravo javnosti da na vrijeme bude obaviještena i da ima primjeren rok za pripremu kako bi mogla suvislo sudjelovati u raspravi koja će se voditi i iznositi argumente za stajalište koje je zauzela. Prilikom donošenja odluke tijelo mora uzeti u obzir ishode sudjelovanja javnosti i odluke moraju biti dostupne javnosti čim ih tijelo donese. Uz same odluke moraju biti dostupni i razlozi i promišljanja za donošenje takvih odluka kako bi se povećala pravna sigurnost i omogućila žalba javnosti te društvu pokazala kojim se kriterijima tijela vode kod donošenja odluka.

Drugi oblik sudjelovanja javnosti u odlučivanju je prilikom izrade planova, programa i politika za okoliš. Države se i ovdje obvezuju poštivati pravo javnosti da dovoljno rano bude obaviještena i ima rok za pripremu te da rezultati konzultacija s javnošću budu uzete u obzir prilikom donošenja odluke. Postoji jedna razlika kod sudjelovanja u izradi politika vezanih u okoliš, a to je da Konvencija ne jamči točno određena prava „... jer su politike, u pravilu, manje konkretne od planova i programa. Glede sudjelovanja javnosti u izradbi politika ne postavljaju se konkretne obveze, nego su stranke obvezne nastojati pružiti tu mogućnost u mjeri u kojoj je to prikladno.“<sup>45</sup>

Posljednje pravo koje pripada javnosti u ovom stupu je pravo sudjelovanja prilikom izrade provedbenih propisa i/ili opće primjenjivih pravno obvezujućih normativnih instrumenata koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš. Najčešće se to provodi u obliku savjetovanja sa

---

<sup>44</sup> Djelatnosti iz Aneksa I. ili druge navedene djelatnosti koje bi potpadale pod polje primjene konvencije, a koje se odnose za potrebe obrane mogu biti izuzete od sudjelovanja javnosti, ako država smatra da bi sudjelovanje ugrozilo obranu države.

<sup>45</sup> Herceg, N., Tomić, Z. *op. cit.* (bilj. 13), str. 373.

zainteresiranom javnošću. U tu svrhu potrebno je da tijela<sup>46</sup> odrede vremenske okvire koji su dovoljni za djelotvorno sudjelovanje javnosti, objave nacрте pravila ili ih učine dostupnima javnosti te da pruže mogućnost da javnost stavi svoje primjedbe<sup>47</sup>. I ovdje tijela prilikom donošenja odluke moraju uzeti u obzir rezultate savjetovanja.

### **3.3. Treći stup uz poseban osvrt na uređenje u Europskoj uniji**

Treći stup jamči pojedincima i njihovim organizacijama pristup pravosuđu. To podrazumijeva zaštitu u slučaju da su tijela vlasti povrijedila neka prava iz prva dva stupa, ali i zaštitu u slučaju kršenja okolišnog prava općenito. Ovaj stup je najvažniji jer jamči oživotvorenje i zaštitu prva dva stupa, ali i zato što svi imamo pravo skrbiti se o okolišu i njegova zaštita je dužnost svih nas. Kao što znamo okoliš nema pravnu ili poslovnu sposobnost, on nema svoju volju niti je vlasništvo točno određene osobe nego služi svima nama te, zbog navedenih razloga, okoliš ne može sam uputiti tužbu sudu kako bi se zaštitio. Upravo zbog toga svi pojedinci i njihove udruge trebale bi imati pravo na pristup sudu u pitanjima vezanim uz okoliš i njegovu zaštitu.

Konvencija predviđa pravo na pristup sudu u slučaju da je zahtjev određene osobe za informacijom zanemaren, nepravilno odbijen, kada na njega nije odgovoreno na odgovarajući način ili se s njim nije postupalo u skladu s odredbama Konvencije koje štite prvi stup. U EU je navedeno pravo uređeno Uredbom 1049/2001 o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (u daljnjem tekstu: Uredba o pristupu informacijama). Pošto je navedena Uredba donesena prije nego li je EU postala strankom Konvencije postojala je potreba da se njene odredbe izmijene i prilagode<sup>48</sup> odredbama Konvencije i zato je donesena Uredba br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice (u daljnjem tekstu: Aarhuška uredba). Uredbom o pristupu informacijama su kao oblici zaštite pojedinca određeni „... pokretanje sudskog postupka protiv institucije pred Općim sudom i/ili podnošenje pritužbe Europskom ombudsmanu (čl.8. Uredbe 1049/2001).“<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup>„Odredbe Konvencije odnose se na tijela izvršne vlasti, a ne na tijela zakonodavne vlasti kada djeluju u okviru svoje zakonodavne uloge. Ipak, to ne sprječava parlamente i druga zakonodavna tijela da primjenjuju pravila Konvencije u svojim postupcima.“ Ibid. Str. 374

<sup>47</sup> Izravno npr. prilikom javne rasprave ili uspostavom internetskog sustava; ili putem svojih predstavničkih tijela.

<sup>48</sup> Razlozi izmjena i dopuna Aarhuškom Uredbom su ti što se: „Ta uredba nije se odnosila na sve institucije i tijela EU, te nije bila u skladu sa svim zahtjevima Konvencije“. Ofak, Lana, Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša u Europskoj uniji, Znanstveno-istraživački projekt: Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2019., str. 3.

<sup>49</sup> Ibid. str. 4.

Pojedinac se navedenim pravima može koristiti nakon što je podnesao ponovni zahtjev za pristup informacijama koje je tijelo odbilo ili na njega nije odgovorilo u propisanom roku. U slučaju odbijanja ponovnog zahtjeva tijelo navodi razloge odbijanja i upućuje podnositelja na navedena prava koja mu pripadaju (postupak pred sudom ili Europskim ombudsmanom). Ponovni zahtjev se podnosi u roku od 15 radnih dana od kada je tijelo odbilo prvotni zahtjev<sup>50</sup> u potpunosti ili djelomično ili kada na njega nije uopće odgovoreno. U slučaju odbijanja prvotnog zahtjeva tijelo navodi razloge i poučava podnositelja da može podnijeti ponovni zahtjev u roku 15 radnih dana od primitka odgovora institucije. Postoje slučajevi u kojima se informacije mogu uskratiti<sup>51</sup> i oni su nabrojani u Uredbi o pristupu informacijama. Jako je bitno da tijela koja rješavaju zahtjev restriktivno tumače razloge za odbijanje odavanja informacije navedene u Uredbi o pristupu informacijama te da pokušaju naći ravnotežu između uskrate informacije i javnog interesa kojemu otkrivanje informacije služi.

Konvencija jamči i zaštitu pred sudom i /ili drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom u slučaju osporavanja materijalne i proceduralne valjanosti odluke, čina ili propusta u slučajevima u kojima javnost ima pravo sudjelovati u odlučivanju o određenim djelatnostima. To pravo javnosti na sudjelovanje uređeno je člankom 6. Konvencije. Sama Konvencija pravo na pristup pravosuđu dodjeljuje svim pripadnicima zainteresirane javnosti uz uvjet: da dokažu da imaju dovoljan interes ili da dokažu povrjedu prava tamo gdje upravno postupovno pravo države stranke zahtjeva kao preduvjet. Dovoljan interes se određuje u skladu s domaćim zakonodavstvom, ali države moraju imati na umu da je cilj osigurati što široj javnosti pristup pravosuđu u pitanjima okoliša. NVO-i koji rade na promicanju zaštite okoliša i udovoljavaju svim odredbama nacionalnog zakonodavstva prema Konvenciji imaju: dovoljan interes koji je potreban za pokretanje sudskog postupka i smatra se da imaju prava koja tijela mogu povrijediti, a koja su prema domaćem zakonodavstvu preduvjet za pokretanje postupka. Ofak navodi kako je EU zauzela stajalište da se ovaj dio Konvencije ne odnosi na nju jer njezine

---

<sup>50</sup> Prema Uredbi tijela su dužna na svaki zahtjev odgovoriti u roku od 15 radnih dana od upisa zahtjeva. Taj rok se može produžiti za najviše još 15 radnih dana ako se traži npr. veliki broj informacija ili opsežan dokument (isti razlozi za produljenje roka propisani su i Konvencijom). Uvjet za produženje roka je obavijest podnositelja zahtjeva uz navođenje detaljnih razloga produženja. Usporedbe radi u Konvenciji su propisani rokovi od 30 dana za davanje informacije kako je već u ovom radu navedeno uz mogućnost produljenja za još 30 dana. Vidljivo je dakle da je EU postavila kraće rokove kako bi primorala svoja tijela da u što kraćem roku (što je također jedan od zahtjeva Konvencije) pružile podnositelju zahtjeva tražene informacije. Navedeno skraćivanje rokova nije suprotno Konvenciji jer ona jamči samo minimalna prava o tome više *supra*.

<sup>51</sup> O navedenoj temi vidi više Krämer, Ludwig, Aarhuška konvencija u europskoj praksi, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 25. – 31.

institucije, agencije i tijela ne donose odluke koje se tiču djelatnosti koje su navedene u Konvenciji i njezinom Aneksu I<sup>52</sup>.

U svom članku 9. stavku 3. Konvencija jamči administrativno ili sudsko ispitivanje činjenja ili propusta privatnih osoba ili tijela vlasti koja su u suprotnosti s domaćim zakonodavstvom o zaštiti okoliša. To pravo jamči se onim pripadnicima javnosti koji udovoljavaju određenim zahtjevima koje postavlja domaće zakonodavstvo ako su takvi zahtjevi njime predviđeni. Ovaj stavak je najproblematičniji na razini EU. Naime, da bi se uskladila s odredbama Konvencije, EU je morala predvidjeti način kako će javnosti osigurati mogućnost preispitivanja odluka ili propusta svojih tijela i institucija. Aarhuškom uredbom to je uređeno institutom internog preispitivanja upravnih akata i propusta<sup>53</sup> kao oblik administrativnog preispitivanja. Uz to EU se poslužila mogućnošću ograničenja ovog prava koje Konvencija nudi te ga je dodijelila određenoj uskoj skupini javnosti.

Zahtjev za internim preispitivanjem podnosi se instituciji ili tijelu Zajednice koje je donijelo upravni akt u području zaštite okoliša ili u slučaju propusta koje ga je propustilo donijeti. Kao što je već navedeno EU se poslužila ograničenjem koje joj Konvencija pruža te je ovo pravo rezervirala samo za NVO-e koji ispunjavaju određene uvjete<sup>54</sup> propisane Aarhuškom uredbom. U zahtjevu se moraju navesti razlozi zašto se traži preispitivanje te činjenice na kojima podnositelj temelji svoj zahtjev i dokaze koji potkrepljuju te činjenice. Rok za podnošenje zahtjeva je šest tjedana od donošenja, notifikacije ili objave upravnog akta ovisno o tome što je od toga najkasnije, odnosno u slučaju propusta šest tjedana od kada je akt trebao biti donesen. Institucija ili tijelo kojemu je zahtjev podnesen moraju razmotriti svaki zahtjev, osim ako je on očito neosnovan. Zahtjev se mora razmotriti i na njega se treba odgovoriti pisanim obrazloženjem u najkraćem roku, a maksimalno 12 tjedana od primitka zahtjeva. U slučaju kada unatoč dužnoj pažnji tijela i institucije ne mogu postupiti po zahtjevu u navedenom roku, moraju obavijestiti podnositelja zahtjeva o razlozima ne postupanja, te u svakom slučaju moraju odgovoriti zahtjevu u roku od 18 tjedana od primitka zahtjeva.

---

<sup>52</sup> O navedenoj temi vidi više Ofak, L. *op.cit.* (bilj. 48).

<sup>53</sup> Prema definicijama koje pruža Aarhuška uredba upravni akt je „... svaka pojedinačna mjera u okviru prava zaštite okoliša koju je poduzela institucija ili tijelo Zajednice i koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke“, a upravni propust je „... propust institucije ili tijela Zajednice u donošenju upravnog akta...“. Što se ne smatra upravnim aktom i upravnim propustom vidi više čl.3. st.2. Aarhuške uredbe.

<sup>54</sup> Uvjeti su sljedeći: mora se raditi o neovisnoj ili neprofitnoj pravnoj osobi prema pravu ili običajima države članice, primarni deklarirani cilj mora joj biti promicanje zaštite okoliša u kontekstu prava zaštite okoliša, mora postojati minimalno dvije godine i u to vrijeme mora aktivno raditi na ostvarenju zaštite okoliša i posljednji je da je predmet na koji se zahtjev odnosi obuhvaćen njezinim ciljevima i djelovanjem.

Postavljanja rokova za odgovor institucijama i tijelima EU štite se pojedinci od mogućnosti da tijela na njihove zahtjeve uopće ne odgovore ili odgovore nakon neprimjereno dugog vremena. U slučaju odgovora nakon neprimjereno dugog vremena može se dogoditi da odgovor za pojedinca ne znači mnogo jer su akti ili propusti tijela već počeli proizvoditi učinke i nanijeli mu teško popravljivu štetu. Vidljivo je da je kao oblik zaštite prava pojedinca uvedena dužnost da tijelo mora navesti razloge zašto ne može postupiti u roku i zašto mu je potrebno produženje roka.

Dodavanjem postupka internog preispitivanja upravnog akta ili propusta kao oblika upravne kontrole zakonitosti tih odluka Unija je dopunila svoj sustav preispitivanja upravnih akata i propusta. Prije su pojedinci odnosno pripadnici javnosti prema Ugovoru o Europskoj zajednici točnije njegovom članku 230. stavku 4.<sup>55</sup> imali pravo izravno se obratiti Sudu EU da preispita navedene akte ili propuste uz pomoć mehanizma tužbe za poništenje. Međutim, uvjeti za podnošenje zahtjeva su bili preusko postavljeni i uz to sud je razvio test „individualnog interesa“ koji je dosta usko i rigidno tumačio (v. infra.). Na nacionalnoj razini imali su pravo posredno pokrenuti postupak preispitivanja akata ili propusta sukladno članku 267. UFEU-a na način da nacionalni sud<sup>56</sup> zatraži od Suda EU da o tome odluči kao o prethodnom pitanju<sup>57</sup>. Međutim u potonjem slučaju države članice moraju osigurati pristup pravosuđu na nacionalnoj razini<sup>58</sup> kako bi slučaj mogao doći do Suda EU.

Nakon što NVO podnese zahtjev za internim preispitivanjem može pokrenuti postupak pred Sudom EU u skladu s odredbama UFEU. Prema čl. 263. UFEU-a Sud EU nadležan je preispitivati zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća s pravnim

---

<sup>55</sup> Danas članak 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

<sup>56</sup> „U skladu s člankom 267. UFEU-a, kako ga tumači Sud EU-a, nacionalni sudovi država članica sastavni su dio sustavne sudske zaštite Unije kao redovni sudovi u okviru prava EU-a.“ Uredba (EU) 2021/1767 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, SL L 356, 8.10.2021, str. 1-7.

<sup>57</sup> Međutim kako navodi Knol Radoja odluka o prethodnom pitanju upućena je nacionalnom sudu kao putokaz na koji način bi trebao primijeniti zakonodavstvo EU. Uz to Sud EU prilikom odlučivanja o prethodnom pitanju može ispitivati i zakonitost odluka tijela i institucija EU. Odlučivanje o prethodnom pitanju je zapravo oblik komunikacije i suradnje između nacionalnih sudova i Suda EU, a ne oblik ostvarivanja prava pojedinca na pristup Sudu EU. Knol, Radoja, Katarina, Pravo na pristup Sudu Europske unije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37 NO. 1., 2016, str. 512.

<sup>58</sup> „Učinkovitost postupka prethodnog odlučivanja... koji se tiču valjanosti akata institucija i tijela EU-a ovisi o zakonodavstvu država članica koje pojedincima i NVO-ima dozvoljava pravo „stajanja pred nacionalnim sudom“. “ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Improving access to justice in environmental matters in the EU and its Member States, Document 52020DC0643, COM/2020/643 final. str. 6.

učincima prema trećima. Uz to ispituje i zakonitost akata, tijela ili agencija Unije s pravnim učincima prema trećima. Sud EU ispituje jesu li navedena tijela i institucije EU povrijedile pravila o nadležnosti, bitno povrijedile postupak, povrijedili Ugovor ili bilo koje pravno pravilo vezano uz njihovu primjenu te jesu li zloupotrijebili svoje ovlasti. Uvjeti koje fizička ili pravna osoba mora zadovoljiti kako bi mogla pokrenuti postupak pred Sudom EU su idući: akt mora biti upućen njoj izravno ili se izravno i osobno odnositi na nju ili se mora raditi o regulatornom aktu koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere. Pravo na pokretanje postupka pred Sudom EU pripada NVO-ima i u slučaju kada institucije i tijela EU ne postupe po zahtjevu za internim preispitivanjem na način kako to predviđa Aarhuška uredba.

Prema navedenim odredbama je vidljivo da su prema Aarhuškoj uredbi fizičke osobe isključene od mogućnosti pokretanja postupka pred Sudom EU kojim bi tražile preispitivanja akata tijela i institucija EU. To pravo je prema zakonodavnom okviru EU strogo rezervirano za NVO-e što nije protivno samoj Konvenciji jer je u njoj predviđeno da nacionalno zakonodavstvo<sup>59</sup> može postaviti određena ograničenja odnosno uvjete za ostvarivanje prava iz članka 9. stavka 3. Međutim zbog prakse Suda EU nastali su određeni problemi i ovo pravo se dodatno ograničavalo i NVO-ima o čemu će u daljnjem tijeku rada biti više riječi.

Konvencija je posebnu pažnju posvetila objašnjenju što znači pravni lijek i kojim odlikama on mora udovoljavati. Pristup pravosuđu ne znači samo puko proklamiranje tog prava nego ono mora biti efektivno. Kako sama Konvencija navodi pravni lijekovi koje domaći poreci jamče moraju biti djelotvorni, pravični, jednakopravni, pravodobni i ne toliko skupi da bi ta skupoća uzrokovala sprječavanje njihova provođenja. Odluke koje budu donesene u povodu pravnog lijeka trebaju biti u pisanom obliku ili pisano zabilježene. Uz to odluke sudova, a gdje je to moguće i odluke drugih tijela bi trebale biti dostupne javnosti<sup>60</sup>. Stranke konvencije se obvezuju da će informirati javnost o postupcima administrativne ili sudske ocijene koji im stoje na raspolaganju kako bi se mogli aktivno i djelotvorno koristiti svojim pravima. Jedna od najvažnijih obveza je uspostava pomoćnih mehanizama koji će spriječiti ili smanjiti novčane i druge prepreke pristupu pravosuđu. Ako je neki postupak skup ili je za njegovo pokretanje potrebno zadovoljiti puno uvjeta vjerojatnije je da osobe neće pokretati navedene postupke jer

---

<sup>59</sup> „U pogledu Unije, ta se odredba tumači na način da se određeni kriteriji za pristup pravosuđu mogu predvidjeti pravom EU.“ Ofak, L., *op. cit.* (bilj. 48), str. 8.

<sup>60</sup> Time se postiže transparentnost rada sudova, olakšava proučavanje prakse i podiže razina pravne sigurnosti jer svatko može vidjeti kako bi sud mogao presuditi u konkretnom slučaju uspoređujući svoj slučaj s nekim sličnim.

će ih smatrati gubitkom vremena i novaca. Postavljajući novčane i druge prepreke države bi mogle izigrati pravo na pristup pravosuđu kao jedno od najbitnijih prava koje Konvencija jamči.

Iz svega do sada navedenog vidljivo je da u EU postoji problem, a to je taj što pojedinci imaju pristup sudu na nacionalnoj razini, ali im Sud EU sa svojim stajalištima i praksom te sekundarno zakonodavstvo (Aarhuška uredba) onemogućavaju da osporavaju odluke ili propuste tijela i institucija EU. Glavni problem je što pitanja okoliša i njegove zaštite spadaju i u nadležnost Unije, a ne samo u nacionalnu nadležnost jer je u tom području prava nadležnost podijeljena. Samim tim tijela EU donose akte vezane za okoliš koje pojedinac ne može osporiti niti se protiviti njihovoj provedbi nakon što oni budu usvojeni.

## **4. PROVEDBA AARHUŠKE KONVENCIJE U EUROPSKOJ UNIJI**

### **4.1. Europska unija kao stranka Aarhuške konvencije**

Europska unija<sup>61</sup> je stranka<sup>62</sup> Konvencije<sup>63</sup>. Ona je postala strankom na temelju članka 17. Konvencije koji omogućava organizacijama regionalnih gospodarskih integracija ustanovljenih od suverenih država članica Gospodarskog povjerenstva za Europu na koju su njezine države članice prenijele nadležnost u pitanjima koje uređuje ova Konvencija, uključujući ovlaštenje za sklapanje ugovora u svezi s tim pitanjima potpisivanje Konvencije<sup>64</sup>. Tijela Zajednice odobrila su Konvenciju svojom Odlukom 17. veljače 2005. godine<sup>65</sup>. Nakon odobravanja konvencije EU je donijela Aarhušku uredbu. Iako je već prije EU imala određene uredbe koje su se odnosile na materiju koju uređuje Konvencija postojala je potreba njihove izmjene i usklađivanja s pravilima konvencije te je zato donesena Aarhuška uredba. Njome je u zakonodavstvo EU prenesena Konvencija i postala je obavezna za sva tijela i institucije Zajednice te za Sud EU tj.

---

<sup>61</sup> Konvenciju je potpisala Europska zajednica jer je u tom momentu ona imala pravnu osobnost no nakon stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora 1. 12. 2009. godine Europska unija je dobila pravnu osobnost i sljednica je svih ugovora koje je potpisala Europska zajednica.

<sup>62</sup> Puni popis stranaka vidi na mrežnoj stranici United Nations Treaty collection: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#1), pristup: 13.6. 2022. Uz to važno je napomenuti da osim članica UNECE-a strankom konvencije mogu postati i druge države koje su članice UN-a uz uvjet da dobiju suglasnost na Sastanku stranaka (Članak 19. st. 3. Konvencije) Aarhuška konvencija.

<sup>63</sup> „Postavši strankom ovog međunarodnog ugovora 2005. godine, Europska unija je prepoznala da je pristup sudu ključna komponenta zaštite ljudskog prava na zdrav okoliš.“ Knol, Radoja, N., *op.cit.* (bilj.58), str. 513.

<sup>64</sup> EU je konvenciju potpisala 25. lipnja. 1998. Preambula Aarhuške uredbe *loc cit.* (bilj. 17).

<sup>65</sup> Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation i decision – making and access to justice in environmental matters (2005/370/EC), OJ L 124, 17.5.2005, p. 1-3

postala je dio pravne stečevine EU (aquis communautaire)<sup>66</sup>. Prema definiciji koju daje u svom članku 2. Aarhuška uredba odnosi se na sve javne institucije i tijela, urede i agencije EU koji su uspostavljeni Ugovorom ili na temelju Ugovora osim ako djeluju u pravosudnom ili zakonodavnom svojstvu<sup>67</sup>.

Međutim prilikom pristupanja Konvenciji EU je odlučila implementirati je u svoje zakonodavstvo na način koji je kompatibilan s temeljnim načelima prava Zajednice i njezinim sustavom sudskog preispitivanja odnosno koliko joj to budu dopuštali Ugovori o osnivanju. Dakle prilikom primjene Konvencije tijela i institucije EU će gledati dotadašnje zakonodavstvo koje se odnosi na materiju koju uređuje Konvencija. Uz to na svaki slučaj koji proizađe iz primjene Aarhuške uredbe primjenjivat će se dosadašnja praksa i mišljenja Suda EU koji će biti relevantni za konkretan slučaj. Tu je u konačnici nastao problem jer Aarhuška uredba ne odgovara u potpunosti Konvenciji i ostavlja određene praznine koje stvaraju problem jer EU ne ispunjava svoje međunarodno preuzete obveze. Navedene praznine i podnormiranost te presude Suda EU koje su za navedeno pravno područje (pravo okoliša) suviše rigidne dovele su do toga da se NVO ClientEarth žalio Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom<sup>68</sup> (u daljnjem tekstu: Odbor) jer se pojedincima i NVO-ima na neki način uskraćivala sudska zaštita<sup>69</sup>.

Kao što svi znamo prava pojedinca ostaju samo puko slovo na papiru ako ne postoje učinkoviti mehanizmi njihove zaštite<sup>70</sup>. Osiguranje učinkovitog pravnog lijeka je važno jer predstavlja temelj pravne države kojoj moderna društva (pa tako i EU) teže. „Načelo učinkovite sudske zaštite, kao i općenito učinkovitost prava Europske unije nalaze se među najznačajnijim

---

<sup>66</sup> „To znači da se automatski primjenjuje u EU-u, odnosno države članice dužne su Konvenciju provesti u svoje zakonodavstvo i primjenjivati je.“ Herceg, N., Tomić, Z., *op.cit.* (bilj. 13), str. 370.

<sup>67</sup> Navedeni izuzetak koji se tiče zakonodavnih i pravosudnih tijela ne vrijedi za Glavu II. Aarhuške uredbe. Glava II. uređuje Pravo na pristup informacijama o okolišu odnosno prvi stup.

<sup>68</sup> Člankom 15. Konvencije određeno je kako će: „na svom sastanku stranke konsenzusom uspostaviti fakultativna rješenja, nesuprotstavljena, izvansudske i savjetodavne naravi za ocjenjivanje pridržavanja odredbi ove Konvencije. Ova rješenja omogućit će odgovarajuću uključenost javnosti, a mogu obuhvatiti i mogućnost razmatranja priopćenja pripadnika javnosti o pitanjima koja se odnose na ovu Konvenciju.“. Godine 2002. na sastanku Stranaka Donesena je Odluka I/7 kojom se osniva poseban Odbor koji će pratiti poštuju li stranke odredbe Konvencije i je li njihovo zakonodavstvo usklađeno s njezinim odredbama uz tu odluku donesen je i aneks kojim se određuje struktura, organizacija odbora te pravila postupka po kojemu on djeluje. Zadaća Odbora je „... pravi reviziju usklađivanja propisa članica Aarhuške konvencije, daje upozorenja, mišljenja i preporuke, ali ne donosi obvezujuće odluke.“ Herceg, N., Tomić, Z., *op.cit.* (bilj. 13), str. 370.

<sup>69</sup> „Unija je, međutim, uvijek pokazivala nesklonost dopuštanja izravnog osporavanja svojih akata od strane privatnih pojedinaca i nevladinih organizacija...“ Knol, Radoja, N., *loc. cit.*

<sup>70</sup> „Puna i smisljena implementacija Aarhuške konvencije ne može se očekivati prije nego li svaka zemlja potpisnica uspostavi jasni i dosljedni okvir za implementaciju Konvencije, i to ne samo zakonodavni, već i mehanizme i procedure koji će osigurati provođenje propisa u praksi. Pravilne implementacije neće biti sve dok suci, tužiteljstva i drugi pravni praktičari ne budu u potpunosti upoznati sa svim pravima koja proizlaze iz nje i spremni su, u skladu sa svojim nadležnostima, osigurati njihovu primjenu.“ Radojčić, D., *loc. cit.*



pojmovima u sudskoj praksi Europskog suda. Sud ih vidi kao temelj pravnog sustava Unije i često ih koristi pri obrazlaganju, odnosno kao argument u svojim presudama... Načelo učinkovite sudske zaštite trebale bi poštivati institucije država članica i Unije.“<sup>71</sup>. Ako nam država svojim zakonima ili međunarodnim ugovorima čija je stranka jamči neko pravo onda unutar svog pravosudnog ili upravnog sustava mora osigurati postupak i tijela koja će nam omogućiti ostvarenje i zaštitu tog prava od možebitnih povreda.

Načelo učinkovitog pravnog sredstva obvezuje kako EU tako i njezine države članice<sup>72</sup> i to ne samo prilikom implementacije europskog zakonodavstva nego i kod donošenja autonomnih nacionalnih pravnih normi. Navedeno načelo je proklamirano<sup>73</sup> i u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>74</sup> (u daljnjem tekstu: EKLJP) koja je donesena 1950. godine i obvezuje sve države članice EU. Za države koje su stranke EKLJP obvezujuće su i presude Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) koje su brojne i u njima ESLJP tumači odredbe EKLJP i njezinih protokola.

Međutim i pojedinci te njihove udruge mogu informirati nadležna tijela poput npr. ustavnih sudova ili odbora za praćenje usklađenosti s određenim konvencijama o nepravilnostima ili nepostojanju mehanizama zaštite određenih zajamčenih prava. Navedena tijela će u povodu pritužbe svojim autoritetom i u skladu sa svojim ovlastima utjecati na države da se počnu pridržavati svojih obveza koje su preuzele. Zbog toga se kaže kako treći stup Konvencije „... ne samo da podupire prva dva stupa već i ukazuje na način za osnaživanje građana i nevladinih organizacija kako bi pomogli provođenju zakona.“<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> Knol, Radoja, N. *op. cit.* (bilj. 57), str. 514.

<sup>72</sup> „ES je taj koji kontrolira da institucije Unije provode prava pojedinca, a također i da kontrolira način na koji države članice ispunjavaju obveze koje su im nametnute ugovorima. S druge strane, nacionalni sudovi su uglavnom ti na kojima je da osiguraju učinkovitu sudsku zaštitu prava privatnih pojedinaca jer se oni mogu izravno obraćati ES-u.“ *Ibid.*

<sup>73</sup> Učinkovito pravno sredstvo jamče Članak 6. (naslovljen: pravo na pošteno suđenje) i Članak 13. (naslovljen: pravo na djelotvoran pravni lijek) EKLJP. Dakle učinkovito pravno sredstvo ne samo da jamči pravo na pristup pravosuđu već i pravo na preispitivanje odluka tijela državne vlasti. Vidi više Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

<sup>74</sup> Točnije u njezinu članku 6. stavku 1. koji jamči da svatko ima pravo da zakonom ustanovljen, neovisan i nepristran sud, pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Sve navedeno su elementi učinkovitog pravnog sredstva i svaki od njih je jednako važan.

<sup>75</sup> Wates, J. *op. cit.* (bilj. 19), str. 13.

#### 4.2. Pritužba ClientEarthu Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom

NVO ClientEarth<sup>76</sup> je 2008. godine podnijela Odboru „communication“<sup>77</sup> (u daljnjem tekstu: pritužba) jer na razini EU i njezinih članica ne postoji niti jedan drugi mehanizam uz koji bi se moglo zaštititi prava koja jamči Konvencija. Točnije rečeno ne postoji niti jedno drugo tijelo koje bi ispitalo pridržava li se EU odredaba Konvencije. U pritužbi je navedeno kako se tijela, institucije i Sud EU ne pridržavaju odredaba Konvencije iako je EU njezina stranka<sup>78</sup>.

NVO smatra kako sudovi EU (Sud EU-a i Opći sud) u pitanjima okoliša krivo tj. suviše usko tumače Ugovore o osnivanju EU i tako onemogućavaju fizičkim i pravnim osobama pristup pravosuđu u pitanju okoliša tj. na razini EU ne provodi se treći stup Konvencije. U pritužbi navode kako se Uredba 1367/2006 kojom EU implementira Konvenciju u svoj pravni poredak poziva na Ugovore o osnivanju EU<sup>79</sup> koji u svojim odredbama navode kako se pravne osobe i pojedinci mogu žaliti na odluke tijela i institucija EU samo ako je ispunjen kriterij „individualnog interesa“. Također smatraju kako sudovi EU suviše usko tumače pojam „individualni interes“ i na taj način onemogućavaju bilo kakvo kritičko preispitivanje odluka EU, a s druge strane postoji mogućnost<sup>80</sup> šireg tumačenja. Zapravo je problem što sudovi tumače taj pojam kao u svim drugim slučajevima koji nisu bili povezani s pitanjima okoliša iako je materija zaštite okoliša drugačija i zahtjeva poseban pristup.

Sve navedeno dovodi do toga da pojedinci i NVO-i po Aarhuškoj uredbi imaju samo prividno pravo preispitivati odluke i propuste tijela i institucija EU dok ih u ostvarivanju tog njihovog prava koče Osnivački ugovori i dosadašnja praksa Suda EU<sup>81</sup>. Ono što je sporno u cijeloj

---

<sup>76</sup> ClientEarth je nevladina organizacija koja se bavi zaštitom okoliša i održivim razvojem kako bi se spasila Zemlja od klimatskih promjena i zagađenja koje uzrokuje čovjek i industrija, a sve u cilju da se osigura da i budući naraštaji mogu uživati Zemljina dobra i ostvariti svoje potrebe. Rad im se bazira na informiranju javnosti, obrazovanju stručnjaka, utjecaju na donositelje politika u državama i korištenju dopuštenih pravnih sredstava kako bi ostvarili svoj cilj. Neka od područja interesa su: fosilna goriva, plastika, zaštita šuma, zaštita prirode i prirodnih staništa i slično. V. ClientEarth, <https://www.clientearth.org/what-we-do/>, pristup: 12.6.2022.

<sup>77</sup> To je jedan od mogućih načina pokretanja revizije usklađivanja propisa. Ostali načini su: jedna stranka prijavi drugu stranku Odboru, stranka prijavi samu sebe za reviziju, Tajništvo tj. glavni tajnik daje uputu za potrebu revizije.

<sup>78</sup> Samim time što je postala stranka Konvencije Unija je preuzela određena prava i obveze i mora svoje unutarnje zakonodavstvo prilagoditi njima inače može odgovarati za kršenje međunarodnopravnih obveza.

<sup>79</sup> Točnije rečeno Čl.12. st.2. Aarhuške uredbe navodi da ako institucija odnosno tijelo Zajednice ne postupi u skladu s člankom 10. stavkom 2. ili 3., nevladina organizacija može pokrenuti postupak pred Sudom EZ-a u skladu s odgovarajućim odredbama Ugovora.

<sup>80</sup> Također i obveza pošto je EU stranka Konvencije i mora svoje zakonodavstvo, a samim time i sudsku praksu uskladiti s njezinim odredbama.

<sup>81</sup> „Sada su Aarhuška konvencija i Aarhuška uredba dio pravnog poretka Europske unije i promijenile su se okolnosti. Zato i postoji potreba da sudovi EU-a shvate kako ne mogu u pitanjima koja su vezana uz okoliš primjenjivati praksu koju su ranije razvili, a koja se tiče prava „stajanja pred sudom“. Sudovi EU-a dužni su omogućiti pristup pravosuđu NVO-ima i pojedincima. Ne postupe li tako prekršiti će članak 9. stavke 2.-5. Aarhuške konvencije.“ ClientEarth Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee, ACCC/C/2008/30.

situaciji je to što su prema Osnivačkim ugovorima međunarodni ugovori čija je EU stranka iznad prava EU. Kao što navodi Krämer međunarodni ugovori koje sklopi Europska unija obvezujući su i za institucije EU-a i za države članice, te su u zakonskoj hijerarhiji EU-a na višem položaju od uredba ili direktiva<sup>82</sup>. Kad postoji sukob između odredaba Aarhuške konvencije i prava EU-a, Aarhuška konvencija ima prvenstvo, a institucije i tijela EU-a obavezni su tumačiti postojeće odredbe EU-a u skladu s obvezama iz Aarhuške konvencije<sup>83</sup>. Iz navedenog proistječe da bi obveze iz trećeg stupa Konvencije trebale biti iznad Osnivačkih ugovora tj. da se Aarhuška uredba ne može pozivati na te Ugovore ako oni nisu usklađeni s ciljevima i odredbama Konvencije. Uz to trebala bi se razviti autonomna praksa Suda EU što se tiče pitanja okoliša umjesto da se rigidno ostaje na dosad zauzetom stajalištu<sup>84</sup>.

Iz dosadašnje prakse je vidljivo kako sudovi EU-a puno više štite privatne ekonomske interese korporacija i trgovačkih društava i u puno većem broju slučajevima im dopuštaju pristup sudu u slučaju kada se žale na akte tijela i institucija EU. S druge strane NVO-ima i pojedincima se odbija pravo „stajanja pred sudom“ jer štite javni, a ne privatni interes. Kao što je već ranije navedeno Sud EU je prilikom ocijene ima li neka NVO pravo „stajanja pred sudom“ koristio test „individualnog interesa“ i na taj način NVO-ima stavljao veće prepreke za pristup sudu u slučaju osporavanja akata tijela i institucija EU. Ne samo to, nego je evidentno da NVO-i ne mogu dokazati taj interes odnosno jako ga teško mogu dokazati i udovoljiti testu jer je zaštita okoliša javni interes.

Još jedan problem koji se javlja je taj što Aarhuška uredba dopušta isključivo NVO-ima pravo na sudsku i administrativnu kontrolu i zaštitu u slučaju odluka tijela i institucija EU. ClientEarth smatra kako je EU iskoristila pravo koje joj daje Konvencija samo kako bi što užem krugu javnosti dopustila pristup pravosuđu u slučaju ispitivanja zakonitosti akata i propusta njezinih tijela. Kao što je već ranije navedeno Konvencija dopušta da se nacionalnim zakonodavstvom odrede uvjeti koje osobe moraju zadovoljavati kako bi imale pravo na sudsku zaštitu u navedenim slučajevima. Uvjeti koje je EU postavila u Aarhuškoj uredbi su dosta strogi i zapravo samo mali dio javnosti (u odnosu na ukupan broj subjekata koji postoje na teritoriju EU) ima pravo tražiti postupak internog preispitivanja i nakon toga pokrenuti postupak pred

---

<sup>82</sup> Krämer, Ludwig, Provedba Aarhuške konvencije – primjeri iz prakse, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 31.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Stajalište suda je razvijeno u slučajevima koji nisu bili povezani s okolišem i za pitanja koja se tiču okoliša je suviše usko i samim time ne ispunjava cilj Konvencije odnosno na neki način ignorira i izigrava njezino postojanje, svrhu i važnost. Više o svemu infra.

Sudom EU. Kada se tome doda dosadašnja praksa Suda EU koji dodatno otežava pristup pravosuđu svojim testom privatnog interesa postavlja se pitanje je li EU sve to učinila u cilju onemogućavanja preispitivanja i poništavanja svojih odluka.

Također problem koji se navodi je i nesigurnost koja se tiče visine troškova koju će osoba koja pokreće postupak pred Sudom EU morati platiti. Ti troškovi mogu biti dosta visoki pogotovo ako tijela EU postupaju na način da ih gomilaju<sup>85</sup> i tako odvrate pojedince od pokretanja postupaka pred Sudom EU. Navedena neizvjesnost je protivna odredbama Konvencije koje se tiču pristupa pravosuđu jer je obveza država da postupak učine što jeftinijim i dostupnijim te da troškovi ne postanu odvratajući faktor.

Kako bi potkrijepio svoje navode ClientEarth je naveo brojne presude Općeg suda (bivšeg prvostupanjskog suda EU-a)<sup>86</sup>. Iako je većina presuda donesena prije stupanja na snagu Konvencije i Aarhuške uredbe, ClientEarth smatra kako one predstavljaju dokaz da Sud EU prijeći NVO-ima pristup sudu i da će to nastaviti činiti u budućnosti.

Prva presuda u kojoj je Sud EU protumačio „individualni interes“ je slučaj Plaumann<sup>87</sup>. Zbog toga se dokazivanje individualnog interesa naziva „Plaumannov test“. Kako sam članak 230. stavak 4. Ugovora o Europskoj zajednici koji je relevantan za ovaj slučaj navodi „Svaka fizička i pravna osoba može pod istim uvjetima pokrenuti postupak protiv akta koji je upućen izravno njoj ili protiv akta koji je upućen drugoj osobi, ali pod uvjetom da takav akt direktno i individualno utječe na nju.“. Dakle postoje dvije situacije u kojima pojedinac može tražiti poništenje odluka tijela zajednice. Prva je ako je odluka upućena direktno toj osobi. Druga i puno spornija situacija je ako je odluka upućena drugoj osobi, ali u isto vrijeme ona utječe na pravnu situaciju i individualne interese osobe koja traži poništenje. Po navedenom testu je potrebno da osoba dokaže kako ju akt čije poništenje traži pogađa zbog određenih osobina koje su svojstvene samo njoj ili zbog okolnosti koje ju razlikuju od svih drugih osoba. Kako navodi

---

<sup>85</sup> Npr. tražeći skupa vještačenja, davanju punomoći odvjetnicima koji nisu zaposleni u sustavu EU (njezinim tijelima i institucijama) i sl.

<sup>86</sup> Vidi npr. Case T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v Council of the European Union, Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 23 November 1999., ECLI:EU:T:1999:296; Case T-236/04, European Environmental Bureau (EEB) and Stichting Natuur en Milieu v Commission of the European Communities, Order of the Court of First Instance (Second Chamber) of 28 November 2005., ECLI:EU:T:2005:426; Case T-91/07, WWF-UK Ltd v Council of the European Union, Order of the Court of First Instance (Eighth Chamber) of 2 June 2008.

<sup>87</sup> Case C-25/62, Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community, Judgment of the Court of 15 July 1963., ECLI:EU:C:1963:17

Knol Radoja test se nastavio primjenjivati i u kasnijim odlukama Suda EU iako je vrlo restriktivan i uvjete koje postavlja je teško zadovoljiti<sup>88</sup>.

Iako je kasnije Lisabonski ugovor izmijenio navedeni članak i odredio kako svaka osoba može izravno pokrenuti postupak pred Sudom EU u slučaju da je akt upućen njoj ili koji se na nju izravno i osobno odnosi te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere, i dalje je zadržan kriterij individualnog interesa<sup>89</sup> za pokretanje postupka protiv akta koji je upućen drugima. Dakle mogao bi se izvući zaključak kako se zapravo ništa bitnije nije izmijenilo. Jedina iznimka od kriterija individualnog interesa je slučaj traženja poništenja regulatornog akta, ali tu se mora zadovoljiti uvjet da se ne radi o aktu koji sadrži provedbene mjere<sup>90</sup>.

Kasnije se pojavio slučaj *Greenpeace v. Commission*<sup>91</sup>. U njemu je NVO koji se bavio zaštitom okoliša zahtijevao da se poništi odluka Komisije kojom je Španjolskoj dodijeljena određena količina novaca putem europskih fondova kako bi na Kanarskom otočju izgradila dvije elektrane. Problem je bio što su navedena sredstva bila dodijeljena bez procjene utjecaja na okoliš. Sud EU je zauzeo stajalište kako se Plaumannov test primjenjuje bez obzira na to jesu li ugroženi ekonomski ili neki drugi interesi osobe koja podnosi zahtjev i odbio NVO-u pravo „stajanja pred sudom“.

Najveći propust u praksi i u obrazloženjima presuda Suda EU je taj što je zaštita okoliša javni odnosno kolektivni interes i NVO-i samim time ne mogu dokazati individualni interes i udovoljiti „plaumannovu testu“ kojeg je sud uspostavio i kojega se u pitanjima okoliša slijepo drži. Svima je jasno kako za NVO-e koji se bave zaštitom okoliša postoji individualni interes u svakom slučaju u kojemu je ugrožen okoliš jer je jedina svrha njihova postojanja zaštita okoliša. Međutim Sud EU ostaje kod tumačenja koje je zauzeo u slučaju koji nema veze sa zaštitom okoliša i time dovodi u pitanje provođenje Konvencije.

ClientEarth je od Odbora zatražio da primora EU da uskladi svoje zakonodavstvo s obvezama koje proizlaze iz Konvencije. Točnije da Komisija usvoji smjernice o tome kako bi se odredbe Aarhuške uredbe trebale tumačiti, a sve u cilju omogućavanja NVO-ima pristup pravosuđu. Uz

---

<sup>88</sup> Knol, Radoja, N. *op.cit.* (bilj. 57), str. 517.

<sup>89</sup> „Dakle, njihov jedini put za osporavanje akata Europske unije često će i dalje biti postupak prethodnog odlučivanja.“ *Ibid.* str. 519.

<sup>90</sup> Više o navedenoj problematici vidi *Ibid.* 520-521

<sup>91</sup> Case T-585/93, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v Commission of the European Communities*, Order of the Court of First Instance (First Chamber) of 9 August 1995., ECLI:EU:T:1995:147.

to sudovi EU bi trebali izmijeniti svoju dosadašnju praksu koja se tiče osporavanja akata i propusta tijela EU tako da šire tumače pojam „individualnog interesa“ i na taj način pruže NVO-ima pristup sudovima barem u pitanjima koja su povezana s okolišem. Uz to Sud EU i Opći sud trebali bi tumačiti odredbe Aarhuške uredbe tako da dopuste NVO-ima da preispituju odluke tijela EU kojima je odbijeno/ zanemareno pravo javnosti da sudjeluje u izradi planova i programa vezanih za okoliš. Bitno je i da se pozovu tijela i institucije EU da se prestanu protiviti i opirati pravu<sup>92</sup> NVO-a da ispituju njihove odluke nego da im priznaju to pravo i podržavaju ih u njemu. Najvažnija stvar koja se traži je da EU počne promicati prava zajamčena Konvencijom i da radi na edukaciji sudova EU. Potonje se najviše odnosi na to da sudovi EU izmjene svoje stajalište i prihvate to da pojedincima i NVO-ima pripada pravo na sudsku zaštitu i pristup sudu u pitanjima vezanim uz okoliš iako možda ne udovoljavaju kriteriju „individualnog interesa“.

#### **4.3. Nalaz i preporuke Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom**

Nakon pritužbe ClientEarth-a Odbor je proveo istragu i donio nalaz i preporuke<sup>93</sup> koje je dostavio Vijeću Europske unije. U svom nalazu Odbor je zaključio kako zakonodavstvo i praksa Suda EU nije u skladu s odredbama Konvencije i kako se NVO-ima priječi pristup pravosuđu. Slijedom svega navedenog Odbor je preporučio svim nadležnim tijelima i institucijama EU da razmotre načine kako da se otklone navedeni nedostaci i da EU počne u potpunosti poštivati odredbe Konvencije.

Konkretno Odbor je naveo kako su kriteriji koje postavlja Aarhuška uredba i članak 230. UEZ-a te praksa Suda EU koji tumači i primjenjuje navedene odredbe preuski. Sud je svojim uskim tumačenjem kriterija individualnog interesa sprječavao NVO-ima pristup sudu koji im jamči Konvencija. Također ni postup prethodnog pitanja koje upućuje nacionalni sud Sudu EU ne može nadoknaditi nedostatke koji postoje kod individualnog zahtjeva za poništenjem odluka.

Prilikom donošenja prvog nalaza i preporuka Odbor nije utvrdio da se EU ne pridržava Konvencije jer su presude koje je ClientEarth koristio kao primjere loše prakse Suda EU

---

<sup>92</sup> Vjerojatan razlog takvog opiranja i sabotiranja tog prava je taj što u NVO-ima rade brojni stručnjaci i to ne samo u području prava nego i u drugim granama znanosti kao npr. ekologije, biologije, kemije i sl. Navedeni stručnjaci mogu argumentirano napadati odluke tijela i institucije EU te obrazložena za njihovo donošenje. Uz to NVO-i imaju više novčanih sredstava od pojedinaca pa je veća vjerojatnost da će se upustiti u spor čak i ako on zahtjeva značajne novčane izdatke koje nametnu države.

<sup>93</sup> Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011.

donesene prije nego li su Konvencija i Aarhuška uredba bile na snazi EU. Međutim Odbor je dao opasku kako su tumačenja individualnog interesa kroz „Plaumannov test“ previše uska i kako bi sud trebao promijeniti svoju praksu u protivnom će doći do kršenja odredaba Konvencije jer će se javnosti uskratiti pristup pravosuđu.

Nakon donošenja prvog nalaza i preporuka pred Sudom EU pojavio se slučaj *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe*<sup>94</sup>. U njemu su tužitelji tražili preispitivanje Direktive EU što je Komisija odbila jer navedeni akt ne spada pod definiciju upravnog akta koji daje Aarhuška uredba. Opći sud je prihvatio tužbu<sup>95</sup> jer je smatrao kako je odredba Aarhuške uredbe koja jamči preispitivanje samo upravnih akata preuska i samim time nije u skladu s Konvencijom. Vidljivo je kako je Opći sud poslušao preporuke Odbora i tražio način kako da od Suda EU zatraži preispitivanje zakonitosti Aarhuške uredbe. Međutim Sud EU je u žalbenom postupku poništio odluku Općeg suda navodeći kako je počinio povredu pogrešno tumačeći pravo EU. Sud EU je naveo kako se stranka može pozivati na poništavanje akta sekundarnog prava EU koji nije u skladu s odredbama međunarodnih ugovora kojima je EU stranka samo uz ispunjenje dvaju uvjeta. Prvi je da takav zahtjev nije protivan strukturi i naravi samog sporazuma, a drugi je da su odredbe sporazuma dovoljno precizne i bezuvjetne odnosno da dodjeljuju točno određena prava pojedincima. Kao što znamo Konvencija u članku 9. stavku 3. ne jamči takva prava nego ostavlja strankama da same nađu način kako će se ostvariti navedeno pravo što je EU i učinila usvojivši Aarhušku uredbu.

Odbor je u svojem drugom nalazu i preporukama<sup>96</sup> ustvrdio sljedeće: Aarhuška uredba bi trebala omogućiti preispitivanje odluka koje su općeg područja primjene, a ne samo onih koje se tiču individualnog područja primjene; pravo preispitivanja treba se odnositi na sve akte koji krše pravo zaštite okoliša, a ne samo one koji su doneseni u okviru zaštite okoliša tj. u okviru europske okolišne politike; i drugi pripadnici javnosti, a ne samo NVO-i trebaju imati pristup postupku upravnog preispitivanja akata tj. postupku internog preispitivanja; te preispitivanju trebaju biti podložni i akti koji nemaju vanjske i obvezujuće učinke.

---

<sup>94</sup> Case C-404/12 P, Council of the European Union and European Commission v Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 January 2015, ECLI:EU:C:2015:5

<sup>95</sup> Case T-338/08, Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe v European Commission, Judgment of the General Court (Seventh Chamber), 14 June 2012, ECLI:EU:T:2012:300.

<sup>96</sup> Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017.

#### **4.4 Aktivnosti Europske unije nakon primitka nalaza i preporuka Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom**

Nakon primitka nalaza i preporuka Odbora Vijeće EU je od Komisije zatražilo da izradi studiju o provedbi Konvencije i predloži eventualne izmjene i dopune Aarhuške uredbe koje su potrebne da bi se ona uskladila s nalazom i preporukama Odbora<sup>97</sup>. Samom izmjenom Aarhuške uredbe EU bi počela poštivati svoje međunarodno preuzete obveze. Komisiji je određen rok u kojem treba podnijeti zatraženu studiju i drugi rok za podnošenje prijedloga za navedene izmjene i dopune ako studija pokaže da su one neophodne.

Europski parlament je također u brojnim svojim rezolucijama<sup>98</sup> zatražio od Komisije da izradi zakonodavni prijedlog za izmjenu Aarhuške uredbe kako bi se zakonodavstvo Unije uskladilo s preporukama Odbora. U jednoj od rezolucija Europski parlament navodi razloge njezina donošenja „... Budući da EU ima snažno zakonodavstvo u području okoliša, ali je njegova slaba i manjkava provedba dugotrajan problem; budući da ti nedostaci u provedbi prijete održivom razvoju... budući da nedostaci u provedbi dovode u pitanje vjerodostojnost EU-a... budući da su pregled aktivnosti u području okoliša u EU (Environmental Implementation Review - EIR) i 28 izvješća po zemljama još jednom pokazali da provedba zakonodavstva o okolišu u EU-u nije ujednačena, nego se znatno razlikuje među državama članicama kao i u različitim okolišnim područjima; primjećuje, međutim, da postoje zajednička problematična područja u kojima je provedba na slaboj razini u cijelom EU-u i da se ta područja često odnose na najveće ekološke prijete zdravlju...“<sup>99</sup>. Može se iščitati kako je EU svjesna da ispada neozbiljno jer s jedne strane donosi odredbe koje se tiču prava okoliša, a s druge strane one se ne provode ili se provode na pogrešan način. Ispada da se odredbe donose kako bi se zadovoljilo pojedince i njihove udruge koje se bave zaštitom okoliša bez prave namjere da se te iste odredbe provode i ostvare svoj cilj.

---

<sup>97</sup> Vidi više Council Decision (EU) 2018/881 of 18 June 2018 requesting the Commission to submit a study on the Union's options for addressing the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2008/32 and, if appropriate in view of the outcomes of the study, a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1367/2006, SL L 155, 19.6.2018, str. 6-7.

<sup>98</sup> Vidi npr. Rezoluciju Europskog parlamenta od 15. studenog 2017. o Akcijskom planu za prirodu, ljude i gospodarstvo, SL C 356, 4.10.2018., str. 38.; Rezolucija Europskog parlamenta od 16. studenog 2017. o pregledu aktivnosti u području okoliša u EU-a, SL C 356, 4.10.2018., str. 84.; Rezolucija Europskog parlamenta od 15. siječnja 2020. o europskom zelenom planu, SL C 270, 7.7.2021., str. 2.

<sup>99</sup> Rezolucija Europskog parlamenta od 16. studenog 2017. o pregledu aktivnosti u području okoliša u EU-a, SL C 356, 4.10.2018.



2020. godine Komisija EU je izradila nacrt izmjena Aarhuške uredbe i u njemu dala obrazloženje svojih stavova vezanih za razloge koji dovode do potrebe za izmjenom<sup>100</sup>. Glavni cilj izmjena je usklađivanje zakonodavstva EU, a samim time i prakse Suda EU s obvezama koje proizlaze iz Konvencije. Kako navodi Ofak studija koju je Komisija podnijela bila je jasna kako je jedina opcija koja će u potpunosti uskladiti zakonodavstvo EU s Konvencijom izmjena Aarhuške uredbe iako su u studiji razrađene i druge opcije<sup>101</sup>. Komisija je prihvatila stavove Odbora kako NVO-i moraju imati pravo pristupa sudu i preispitivanja odluka i postupaka (odnosno propuštanja) tijela i institucija EU, a sve u svrhu ostvarenja Europskog zelenog plana. Glavna razlika je u tome što će NVO-i moći tražiti upravno preispitivanje akata i propusta u puno širem području što će im svakako olakšati pravo na pristup pravosuđu koje je zajamčeno Konvencijom kao jedan od njezinih stupova. Uz to pravo na podnošenje zahtjeva za internim preispitivanjem proširit će se na neke kategorije javnosti koje ga do sada nisu imale.

## **5. NOVOSTI KOJE DONOSI IZMIJENJENA AARHUŠKA UREDBA**

6. listopada 2021. godine Europski parlament i Vijeće usvojili su Uredbu 2021/1767 (u daljnjem tekstu: izmijenjena Aarhuška uredba) kojom je izmijenjena Aarhuška uredba. Ona je donesena kako bi EU uskladila svoje zakonodavstvo s odredbama Konvencije i kako bi uvažila i poštivala nalaz i preporuke Odbora u predmetu ACCC/C/2008/32.

Kako sama preambula izmijenjene Aarhuške uredbe navodi jedan od najvažnijih razloga njezina donošenja je usklađivanje zakonodavstva EU s novim europskim zelenim planom. Kako bi navedeni plan uspio u svojim ciljevima EU, civilno društvo<sup>102</sup> i države članice moraju surađivati. U sklopu zelenog plana Komisija se obvezala da će razmotriti mogućnosti izmjene Aarhuške uredbe kako bi NVO-i i pojedinci imali bolji pristup upravnom i sudskom preispitivanju zakonitosti odluka EU. Uz to Komisija namjerava poduzeti mjere kako bi navedenim skupinama javnosti poboljšao pristup pravosuđu na nacionalnoj razini. Dakle

---

<sup>100</sup> Vidi više Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, Document 52020PC0642, COM/2020/642 final

<sup>101</sup> Više na tu temu vidi Ofak, L., *op. cit.* (bilj. 48), str. 20.

<sup>102</sup> „Javnost jest i treba biti pokretač zelene tranzicije. U tom smislu javnost bi trebala imati više sredstava i načina za aktivno sudjelovanje u razvoju i implementaciji novih politika. Kako bi se povećalo povjerenje ne samo u nacionalnu nego i u Europsku administraciju prijeko je potrebno uvesti sustave „kočnica i provjera“. Tako bi se osigurala usklađenost i provjera akata i odluka s okolišnim zakonodavstvom... Pojedinci i NVO-i podnoseći pritužbe administraciji ili tužbe sudovima EU igraju ključnu ulogu u prepoznavanju potencijalnih kršenja Europskog okolišnog zakonodavstva.“ Communication from the commission, *op. cit.* (bilj. 59 ), str.1.

pristup pravosuđu kako na razini Unije, tako i na razini njezinih država članica<sup>103</sup> je krucijalan kako bi se uspješno implementirale nove politike vezane uz okoliš.

U nastavku će se prikazati novosti koje donosi izmijenjena Aarhuška uredba, a one su sljedeće:

1. izmjena definicije upravnog akta i upravnog propusta
2. izmjena instituta internog preispitivanja
3. promjena uvjeta koje moraju zadovoljavati osobe koje mogu pokrenuti postupak internog preispitivanja tako da se široj javnosti omogućava pokretanje navedenog postupka
4. uvođenje obveze tijelima i institucijama da objavljuju sve zahtjeve i konačne odluke te uspostava internetskog sustava za primanje zahtjeva
5. širenje mogućnosti pokretanja postupka pred sudom EU u slučaju da tijela ne postupe po odredbama Aarhuške uredbe u dijelu koji se tiče zahtjeva za internim preispitivanjem.

Definicije upravnog akta i upravnog propusta izmijenjene su kako bi se proširilo polje primjene Aarhuške uredbe. Naime prema Aarhuškoj uredbi upravni akt znači svaka pojedinačna mjera u okviru prava zaštite okoliša koju je poduzelo tijelo ili institucija Zajednice te koja je pravno obvezujuća i ima vanjske učinke. Ta definicija je preuska i ne odgovara čl.9. st.3. Konvencije. Konvencija zahtijeva da države uspostave mehanizam zaštite u slučaju donošenja akata koji su suprotni odredbama o zaštiti okoliša općenito. Znači odredba koja vrijeđa zakonodavstvo zaštite okoliša može biti donesena u nekoj grani prava koja nije izravno povezana s okolišnim zakonodavstvom. Na razini EU do sada je vladalo takvo uređenje da se mogu osporavati samo odluke koje su donesene u okviru zaštite okoliša. Znači samo odluke koje imaju veze s okolišnim zakonodavstvom, ali ne i one koje su donesene u okviru drugih grana zakonodavstva koje mogu utjecati na okoliš. Također navedena odredba jamči zaštitu samo u slučaju pojedinačnih mjera u okviru prava zaštite okoliša, a sve ostale mjere isključene su od instituta zahtjeva za internim preispitivanjem. Samim tim NVO-ima je uskraćivano pravo stajanja pred sudom jer ne mogu dokazati svoj „individualni interes“. Zbog toga se područje primjene širi na nezakonodavne akte općeg područja primjene. Nova definicija upravnog akta kaže da je to svaki

---

<sup>103</sup> Komisija navodi koji su potrebni koraci: države članice moraju pravilno implementirati sekundarno zakonodavstvo u svoje nacionalne propise, Europski parlament i Vijeće moraju podržati Komisiju kada predloži izmjenu ili donošenje novih zakonodavnih akata koji se tiču okoliša i koji će omogućiti pristup sudu, države članice moraju izmijeniti nacionalne zakone koji priječe javnosti pristup sudu u pitanjima okoliša, nacionalni sudovi moraju jamčiti pristup sudu u okviru Eu zakonodavstva. Vidi više Communication from the Commission *op. cit.* (bilj. 59), str. 7.-9.

nezakonodavni akt koji je donijela institucija ili tijelo Unije, koji ima pravne i vanjske učinke te sadržava odredbe koje mogu biti u suprotnosti s pravom zaštite okoliša u smislu članka 2. stavka 1. točke (f)<sup>104</sup>. S druge strane upravni propust je propust navedenih tijela da donesu takav nezakonodavni akt. Nezakonodavni akt je svaki akt koji nije donesen u zakonodavnom postupku<sup>105</sup> kako ga predviđa UFEU nego u nekom drugom postupku.

Institut internog preispitivanja izmijenjen je na nekoliko načina i to u smislu subjekata koji su ovlaštteni pokrenuti taj postupak i produženja rokova koji su ostavljeni tijelima EU da riješe pojedini zahtjev. Po novom uređenju svaki NVO ili drugi pripadnik javnosti koji udovoljava zahtjevima koje propisuje izmijenjena Aarhuška uredba ima pravo podnijeti zahtjev za internim preispitivanjem. Zahtjev se podnosi tijelu ili instituciji koje je donijelo upravni akt odnosno u slučaju propusta koje ga je propustilo donijeti, a sve na osnovi toga da su akt ili propust u suprotnosti s pravom zaštite okoliša. Zahtjev se i dalje podnosi u pisanom obliku i u njemu moraju biti navedene osnove podnošenja. Tijelo ili institucija EU dužni su razmotriti svaki zahtjev osim ako je on očito neutemeljen ili neosnovan. Novost je da je uvedena mogućnost da tijelo ili institucija spoji zahtjeve i razmotri ih kao jedan<sup>106</sup> ako primi više zahtjeva za preispitivanjem istog akta ili propusta. Ratio takve odredbe je kako bi se tijela i institucije rasteretila nepotrebnog posla da odgovaraju na svaki zahtjev ako su oni isti. Na taj način tijela i institucije će se moći posvetiti ostalim zahtjevima na odgovarajući način i imat će više vremena za druge poslove koji su u njihovoj nadležnosti. Međutim u slučaju spajanja postupka na svaki zahtjev je potrebno u odgovoru razmotriti zasebno. To naročito zbog toga što odbijanje zahtjeva u pogledu glavne stvari ili ako se zahtjev smatra nedopuštenim iz postupovnih razloga ne bi smjelo dovesti u pitanje ispitivanje ostalih zahtjeva koji se rješavaju u istom postupku. Rok za podnošenje zahtjeva je produžen na 8 tjedana. Razlog tomu je kako bi se NVO-ima i pojedincima pružilo više vremena za pripremu njihovog zahtjeva i prikupljanje pravne argumentacije. Produženi su i rokovi koji tijelima stoje na raspolaganju za rješavanje zahtjeva.

---

<sup>104</sup> Preambula izmijenjene Aarhuške uredbe u svojoj točki 10. nam govori kako „ Pri ocjeni sadržava li upravni akt odredbe koje bi bile u suprotnosti s pravom zaštite okoliša, potrebno je razmotriti mogu li takve odredbe imati negativan učinak na postizanje ciljeva i politike Unije u području okoliša utvrđene u članku 191. UFEU-a. Ako je to slučaj postupak internog preispitivanja trebao bi obuhvaćati i akte koji su doneseni u provedbi onih politika koje nisu politike Unije u području okoliša.“. Navedeni članak 191. UFEU nam otkriva koji su ciljevi politike Unije u pitanjima okoliša i načini njihova postizanja. Ciljevi su zaštita ljudskog zdravlja, učinkovito korištenje resursa, očuvanje i zaštita okoliša te promicanje i suradnja na njegovoj zaštiti na lokalnoj i globalnoj razini. Prilikom izrade politike vezane za okoliš Unija uzima u obzir dostupne znanstvene i stručne spoznaje i pazi da razvoj svih regija bude ujednačen.

<sup>105</sup> Vidi više čl. 289 i 294 UFEU

<sup>106</sup> Odredbu o spajanju postupaka sadrži i ZUP u svom članku 44. Uvjeti za spajanje postupka su da se prava i obveze stranaka temelje na istoj pravnoj osnovi i na istom ili sličnom činjeničnom stanju, a javnopravno tijelo koje vodi postupak stvarno je i mjesno nadležno za sve te postupke.

Tijela moraju odgovoriti na zahtjev u roku od 16 tjedana od isteka roka od 8 tjedana za podnošenje zahtjeva. U slučaju da i uz dužnu pažnju tijelo ne može odgovoriti u navedenom roku krajnji rok za odgovor iznosi 22 tjedna od isteka roka za podnošenje zahtjeva. Rokovi su produženi kako bi se povećala kvaliteta samog postupka internog preispitivanja.

Uvjeti koje je prije morala zadovoljavati osoba koja želi pokrenuti postupak internog preispitivanja bili su dosta rigidno i usko postavljeni. Novim odredbama oni su liberalizirani u određenom stupnju. Uvjeti koji su prije vrijedili za NVO-e vrijede i dalje u slučaju da oni podnose zahtjev. Jedina novost koja se tiče NVO-a je ta da je dodana odredba koja navodi kako u slučaju da postupak internog preispitivanja pokreće NVO, smatra se da on ili odvjetnik ovlašten za zastupanje pred sudom države članice zastupaju zainteresiranu javnost. NVO ili odvjetnik dužni su surađivati s tijelom ili institucijom Unije i na njihov zahtjev podnijeti dokaz kako bi se utvrdilo ispunjava li NVO uvjet koji zahtjeva da mu primarni deklarirani cilj bude promicanje zaštite okoliša u kontekstu prava zaštite okoliša. Ostali pripadnici javnosti u slučaju podnošenja zahtjeva za internim preispitivanjem moraju dokazati da su zbog navodnog kršenja prava zaštite okoliša Unije povrijeđena njihova prava te da su u usporedbi sa širom javnosti izravno pogođeni navedenom povredom. Uz to moraju dokazati i dostatan javni interes<sup>107</sup> te da zahtjev podržava<sup>108</sup> najmanje 4000 pripadnika javnosti koji borave ili imaju poslovni nastan u najmanje 5 država članica, a uz to iz svake iz tih država članica mora biti najmanje 250 pripadnika javnosti. Kao što je vidljivo pojedinci više ne moraju dokazivati da se akt Unije izravno odnosi na njih kako su prije morali u skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a. Međutim moraju dokazati da su tim aktom izravno pogođeni u usporedbi sa širom javnošću (npr. postoji izravna opasnost za njihovo zdravlje ili da su im povrijeđena prava koja im jamči EU u svojim odredbama o pravu zaštite okoliša).

Izmijenjenom Aarhuškom uredbom dodan je članak 11.a kojim je stvorena dodatna obveza institucija i tijela EU. Prva dužnost koja im se nameće je ta da moraju objaviti zahtjeve za internim preispitivanjem čim je prije moguće nakon njihova primitka, a uz to moraju objaviti i sve konačne odluke o tim zahtjevima što je prije moguće nakon njihova donošenja. Ova odredba zasigurno će povećati transparentnost ovog oblika kontrole rada tijela i institucija EU jer niti jedan predmet neće moći ostati „u ladici“ jer će podnositelj zahtjeva moći vidjeti jesu li tijela objavile njegov zahtjev. Uz to objava konačnih odluka pomoći će prilikom proučavanja prakse

---

<sup>107</sup> Prema preambuli izmijenjene Aarhuške uredbe trebali bi dokazati i postojanje javnog interesa za očuvanje, zaštitu i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštitu ljudskog zdravlja, razboritu i racionalnu upotrebu prirodnih resursa itd.

<sup>108</sup> Također preambula navodi da ovo mogu dokazivati fizičkim ili digitalnim prikupljanjem njihovih potpisa.

rada tijela i institucija i povećat će pravnu sigurnost. Druga obveza tijela je ta da uspostave internetske sustave za primanje zahtjeva. Ratio ove odredbe je približavanje institucija građanima i olakšavanje podnošenja predstavki građana tijelima i institucijama EU. Sve u svemu moglo bi se zaključiti kako je dodavanje ovog članka učinjeno radi poštivanja članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja EU). Članak 41.<sup>109</sup> jamči svakom pojedincu pravo na dobru upravu, a navedena odredba svakako je korak u pravom smjeru što se tiče promicanja i razvijanja navedenog prava.

Novost je i to što se izmjenama jamči pravo na pokretanje postupka pred Sudom EU u slučaju da tijela i institucije ne postupe po zahtjevu za internim preispitivanjem ne samo NVO-ima nego i drugim pripadnicima javnosti. Na ovaj način EU je omogućila većem broju ljudi da ispituje akte njezinih tijela što bi trebalo pridonijeti tome da se ta tijela pridržavaju pravnog poretka EU i da ne zloupotrebljavaju svoje ovlasti. Uz to ove odredbe bi trebale služiti Sudu EU kao smjernice prilikom procjene hoće li određenim fizičkim/pravnim osobama i njihovim udrugama dopustiti pravo „stajanja pred sudom“ i tako prekinuti svoju praksu kojom je uskraćivao to pravo i na taj način onemogućavao preispitivanje odluka koje donose tijela EU. Uskraćivanjem tog prava Sud EU navedenim skupinama uskraćivao je i pravo na djelotvoran pravni lijek<sup>110</sup> koje jamči Povelja EU.

## 6. ZAKLJUČAK

Nedvojbeno je kako je Aarhuška konvencija jedan od najvažnijih međunarodnih ugovora u pitanju zaštite okoliša. Ona svim pojedincima jamči sva proceduralna prava koja su im potreban kako bi ostvarili svoje materijalno pravo na zdrav okoliš pogodan za njihov život i daljnji razvoj. Na razini EU Aarhuška uredba detaljno razrađuje sva prava koja jamči Konvencija, ali je morala proći proces određene preobrazbe zbog potrebe usklađivanja zakonodavstva EU s

---

<sup>109</sup> Navedeni članak 41. Povelje glasi: „Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. To pravo uključuje: (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati; (b) pravo svake osobe na pristup svome spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; (c) obvezu uprave da obrazlaže svoje odluke. Svaka osoba ima pravo da joj Unija naknadi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovora i mora dobiti odgovor na istom jeziku.“ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 303, 14. 12. 2007, str. 1.-16., Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlja 01., sv. 007., str. 104. – 119.

<sup>110</sup> Navedeno pravo se nalazi u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima koji glasi: „Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom u skladu s uvjetima utvrđenim ovim člankom. Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan...“ *Ibid.*

međunarodno preuzetim obvezama. Također jedan od problema bila je i praksa Suda EU koja je bila previše rigidna i neadekvatna za pitanja zaštite okoliša. Sud EU nije prilagođavao svoja stajališta konkretnom predmetu i problemu nego je ostajao kod prije zauzetih shvaćanja koja su za ovo područje prava previše zastarjela. Naime Sud EU nije uzimao u obzir kako je EU stranka Konvencije i kako su njezine odredbe iznad prava Unije i kako se zakonodavstvo EU u pitanjima okoliša u tom smislu izmijenilo.

Poticaj za promijene Aarhuške uredbe bile su pritužba NVO-a ClientEarth Odboru za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom i nalaz i preporuke koje je navedeni Odbor donio i uputio tijelima EU. Također izmjene su bile potrebne radi ostvarivanja novog Europskog zelenog plana koji postavlja ambiciozne ciljeve koje EU pokušava postići u pravu okoliša.

Ostaje samo da vrijeme pokaže koliko će promjene Aarhuške uredbe prikazane u ovom radu uistinu postići svoj cilj i pojedincima olakšati pristup pravosuđu u pitanjima okoliša na razini EU. Još zanimljivije bit će pratiti praksu Suda EU nakon izmjena te hoće li ga one potaknuti da izmjeni svoja stajališta i olakša pojedincima utjecaj na zaštitu okoliša.

## 7. LITERATURA

Andrassy, Juraj, Bakotić, Božidar, Seršić Maja, Vukas, Budislav Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, Zagreb, 2010.

Declaration on the human environment, adopted by the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 16. June 1972.

Herceg, Nevenko, Tomić, Zoran, Javnost i okoliš tri stupa Aarhuške konvencije, Hum: časopis Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Vol. No. 9, 2012., str. 361. – 387.

Knol, Radoja, Katarina, Pravo na pristup Sudu Europske unije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 37 No. 1., 2016, str. 511. – 529.

Krämer, Ludwig, Aarhuška konvencija u europskoj praksi, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 25. – 31.

Krämer, Ludwig, Provedba Aarhuške konvencije – primjeri iz prakse, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 31. – 39.

Ovak, Lana, Pravo na pristup pravosuđu u pitanjima okoliša u Europskoj uniji, Znanstveno-istraživački projekt: Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2019., str.

Pravdić, Velimir, Morskim putem od Stockholma do Rio de Janeira, Socijalna ekologija, Vol. 1 No. 3, 1992., str. 387. – 397.

Radojčić, Dušica, Uvod, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 7.

Rio Declaration on Environment and Development, 14. June 1992, UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874 (1992)

Staničić, Frane, Važnost obrazlaganja rješenja u upravnom postupku s posebnim osvrtom na podatke s oznakom tajnosti, Informator, br. 6564, (2019), str. 18-20.

United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide, Second edition, 2014., str. 22., dostupno: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), pristup: 13.7. 2022.

Wates, Jeremy, Uvod u Aarhušku konvenciju, u Zborniku radova: Provedba Aarhuške konvencije u zemljama Jadrana, Udruga Zelena Istra, 2011., str. 9. – 16.

World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford: Oxford University Press, 1987, dostupno: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>, pristup: 17.6. 2022.

## MREŽNI IZVORI

ClientEarth, <https://www.clientearth.org/what-we-do/>, pristup: 12.6.2022.

ClientEarth Communication to the Aarhus Convention's Compliance Committee, ACCC/C/2008/30, [https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32\\_european-union](https://unece.org/env/pp/cc/accc.c.2008.32_european-union), pristup: 12.6.2022.

Coca-Cola Company, <https://www.coca-colacompany.com/news/packaging-sustainability-in-united-states>, pristup: 15. 6. 2022.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja <https://mingor.gov.hr/o-ministarstvu-1065/djelokrug-4925/medjunarodna-suradnja/un-ece-gospodarska-komisija-ujedinjenih-naroda-za-europu/1114>, pristup: 2. 6. 2022.

Europski parlament, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20140514STO47018/forsmark-how-sweden-alerted-the-world-about-the-danger-of-chernobyl-disaster>, pristup: 8.7.2022.

United Nations Treaty Collection, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27#1](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27#1), pristup: 13.6. 2022.

## PRAVNI IZVORI

### PRAVNI IZVORI REPUBLIKE HRVATSKE

Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.



Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 1/07.

Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine br. 47/09, 110/21.

Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18, 118/18.

## PRAVNI IZVORI I DRUGI DOKUMENTI EUROPSKE UNIJE

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Improving access to justice in environmental matters in the EU and its Member States, Document 52020DC0643, COM/2020/643 final. str. 6.

Council Decision (EU) 2018/881 of 18 June 2018 requesting the Commission to submit a study on the Union's options for addressing the findings of the Aarhus Convention Compliance Committee in case ACCC/C/2008/32 and, if appropriate in view of the outcomes of the study, a proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1367/2006, SL L 155, 19.6.2018, str. 6-7.

Council Decision of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters (2005/370/EC), OJ L 124, 17.5.2005, p. 1-3

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 303, 14. 12. 2007, str. 1.-16., Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlja 01., sv. 007., str. 104. – 119.

Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on amending Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, Document 52020PC0642, COM/2020/642 final

Rezolucija Europskog parlamenta od 15. studenog 2017. o Akcijskom planu za prirodu, ljude i gospodarstvo, SL C 356, 4.10.2018., str. 38.

Rezolucija Europskog parlamenta od 16. studenog 2017. o pregledu aktivnosti u području okoliša u EU-a, SL C 356, 4.10.2018., str. 84.

Rezolucija Europskog parlamenta od 15. siječnja 2020. o europskom zelenom planu, SL C 270, 7.7.2021., str. 2.

Uredba (EZ) br. 1367/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. rujna 2006. o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, SL L 264, 25.9.2006, str. 13. – 19., Posebno izdanje na hrvatskom jeziku: Poglavlje 15., sv.020., str. 29. – 35.

Uredba (EU) 2021/1767 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2021. o izmjeni Uredbe (EZ) br.1367/2006 o primjeni odredaba Aarhuške konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša na institucije i tijela Zajednice, SL L 356, 8.10.2021, str. 1-7.

## OSTALI PRAVNI IZVORI

Ustav Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91 -I, 42/97 – UZS68 , 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ90, 97, 99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a.

Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik br. 98/2006-3, 115/2021-3, 16/2022-3.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Službeni list Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, broj 9., godina XXX, 21. veljače 1974.

## SUDSKA PRAKSA I PRAKSA MEĐUNARODNIH TIJELA

### PRAKSA SUDA EUROPSKE UNIJE

Case C-25/62, Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community, Judgment of the Court of 15 July 1963., ECLI:EU:C:1963:17.

Case C-404/12 P, Council of the European Union and European Commission v Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 13 January 2015, ECLI:EU:C:2015:5.

Case T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v Council of the European Union, Order of the Court of First Instance (Third Chamber) of 23 November 1999., ECLI:EU:T:1999:296.

Case T-236/04, European Environmental Bureau (EEB) and Stichting Natuur en Milieu v Commission of the European Communities, Order of the Court of First Instance (Second Chamber) of 28 November 2005., ECLI:EU:T:2005:426.

Case T-338/08, Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe v European Commission, Judgment of the General Court (Seventh Chamber), 14 June 2012, ECLI:EU:T:2012:300.

Case T-585/93, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) and others v Commission of the European Communities, Order of the Court of First Instance (First Chamber) of 9 August 1995., ECLI:EU:T:1995:147.

Case T-91/07, WWF-UK Ltd v Council of the European Union, Order of the Court of First Instance (Eighth Chamber) of 2 June 2008.

#### ODLUKE ODBORA ZA PRAĆENJE USKLAĐENOSTI S AARHUŠKOM KONVENCIJOM

Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2008/32 (Part I) concerning compliance by the European Union, adopted on 14 April 2011.

Findings and recommendations of the Compliance Committee with regard to communication ACCC/C/2008/32 (part II) concerning compliance by the European Union, adopted on 17 March 2017.

#### ODLUKE I RJEŠENJA USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE

U-I-206/1992 od 8. prosinca 1993.

U-I-248/1994 od 13. studenog 1996.

U-III-2086/2016 od 13. ožujka 2018.