

© Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Sva prava pridržana. Dopuštenje za ponovno objavljivanje ovog sažetka dano je isključivo u svrhu uključivanja u HUDOC bazu podataka Suda.

© Office of the Representative of the Republic of Croatia before the European Court of Human Rights. All rights reserved. Permission to re-publish this summary has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Bureau de l'Agent de la République de Croatie devant la Cour européenne des droits de l'homme. Tous droits réservés. L'autorisation de republier ce résumé a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.

SAŽETAK PRESUDE

LOCASCIA I DRUGI PROTIV ITALIJE PRESUDA VIJEĆA OD 19. LISTOPADA 2023. ZAHTJEV BR. 35648/10

Loše gospodarenje otpadom i propust saniranja odlagališta otpada – uzrok povrede članka 8. Konvencije

ČINJENICE

Podnositelji zahtjeva su 19 stanovnika pokrajine Kampanije u kojoj je zbog krize gospodarenja otpadom bilo proglašeno izvanredno stanje koje trajalo 15 godina. Kriza je dosegla vrhunac kada je gomilanje otpada na ulicama uzrokovalo javnozdravstvenu krizu te privremeno zatvaranje obrazovnih institucija. Nakon što su donesene žurne mjere za rješavanje krize gospodarenja otpadom proglašen je kraj izvanrednog stanja. Predmetne mjere uključivale su izgradnju nove energane, novih postrojenja za obradu i zbrinjavanje otpada te niz drugih mjera vezanih uz sigurnost hrane i plan hitnog djelovanja. Jedan od ključnih problema gospodarenja otpadom predstavljalo je odlagalište otpada „*Lo Uttaro*“, za koje je inspekcijskim nadzorom utvrđeno da je apsolutno neprikladno za daljnje odlaganje otpada te da su kapaciteti odlagališta višestruko premašeni a odlagalište zatvoreno. Međutim, ogromne količine otpada koje su ostale nezbrinite, ili zbrinite na privremena odlagališta i skladišta, bile su uzrok štetnih emisija te ozbiljnog onečišćenja okoliša. U brojnim domaćim sudskim i upravnim postupcima koji su pokrenuli stanovnici područja u blizini spornog odlagališta, utvrđeno je da je područje *Lo Uttaro* predstavljalo rizik za javno zdravlje, posebno zbog podzemnih voda. Zbog koncentracije brojnih otrovnih tvari u podzemnim vodama pravosudna i upravna tijela više puta su zabranila korištenje podzemnih voda u poljoprivredi na tom području. Od 2020. nikakvi radovi na osiguranju i čišćenju područja *Lo Uttaro* još nisu bili započeli niti je postavljen jasan vremenski okvir za te radove.

PRIGOVORI

Pozivajući se na članak 8. Konvencije podnositelji su prigovorili zbog propusta talijanskih vlasti da poduzmu potrebne mjere za uspostavljanje pravilnog funkcioniranja usluge prikupljanja, obrade i odlaganja komunalnog otpada te smanjenja ili uklanjanja štetnih učinaka koje je po njihove živote i zdravlje stvaralo nefunkcionalno i nesansirano odlagalište otpada „*Lo Uttaro*“ u blizini kojeg su živjeli.

OCJENA ESLJP-a

Dopuštenost

ESLJP je naveo da Konvencija pojedincima ne daje pravo na *actio popularis*. Da bi članak 8. Konvencije bio primjenjiv podnositelji moraju dokazati da su osporavani propusti i/ili mjere talijanskih vlasti imale štetan učinak na njihov privatni život, a ne općenito na okoliš (*Di Sarno i drugi protiv Italije*, br. 30765/08, članak 80., 10. siječnja 2012.). Budući da 8 od ukupno 19 podnositelja zahtjeva nisu dostavili dokaze da stvarno žive na pogođenim područjima, ESLJP je njihove zahtjeve odbacio kao *ratione personae* nespojive s Konvencijom.

Nadalje, u pogledu prigovora talijanske vlade da podnositelji nisu iskoristili raspoloživa nacionalna pravna sredstva, ESLJP je utvrdio da ona (obveznopravna – kompenzatorna, stvarnopravna – zabrana štetnih emisija, te upravna – radi sprječavanja okolišne štete) nisu bila primjerena za rješavanje problema zbog kojeg su podnositelji prigovorili ESLJP-u i za ishođenje potpunog obeštećenja. Također je napomenuo da je izvanredno stanje zbog gospodarenja otpadom u regiji Kampaniji trajalo više od 15 godina te da su radovi na sanaciji odlagališta otpada „*Lo Uttaro*“ započeli u ranim 2000-im te su još uvijek u tijeku, bez jasne naznake kada bi mogli završiti.

Slijedom svega navedenog ESLJP je utvrdio da talijanska vlada nije uspjela dokazati da su podnositelji imali na raspolaganju učinkovito pravno sredstvo koje bi moglo ponuditi razumne izgleda za uspjeh, te je zahtjev u odnosu na 11 preostalih podnositelja proglasio dopuštenim.

Osnovanost

Onečišćenje okoliša koje je doseglo potrebnu razinu ozbiljnosti da bi moglo utjecati na dobrobit pojedinaca i spriječiti ih u uživanju u svojim domovima na takav način da negativno utječe na njihov privatni i obiteljski život, za države članice stvara pozitivne obveze - kako materijalne tako i postupovne (*López Ostra protiv Španjolske*, 9. prosinca 1994., stavak 51., Serija A br. 303-C). U kontekstu materijalnih obveza, države su dužne donijeti propise prilagođene posebnim značajkama opasne aktivnosti. Navedeno uključuje: regulaciju ishođenja dozvole za rad, postavljanje okvira kojim je uređena sigurnost i nadzor opasne aktivnosti te obvezivanje svih zainteresiranih dionika na poduzimanje mjera kako bi se osigurala učinkovita zaštita građana čiji bi životi mogli biti izloženi riziku koji je svojstven predmetnoj opasnoj aktivnosti

(*Öneryıldız protiv Turske [VV]*, br. 48939/99, stavak 106., ECHR 2004-XII). Što se tiče postupovnih obveza prema članku 8. Konvencije, posebna važnost pridaje se pristupu javnim informacijama koje omogućuju procjenu rizika koja proizlazi iz opasne aktivnosti (*Guerra i drugi protiv Italije*, 19. veljače 1998., stavak 60., Izvještaji o presudama i odlukama 1998-I) te je u tom smislu ESLJP spreman uzeti u obzir i obveze koje za države proizlaze sukladno Aarhuškoj konvenciji¹, koja je gotovo univerzalno prihvaćena i ratificirana u zemljama Vijeća Europe i koja je primjenjiva u Italiji.

Istaknuta opća načela ESLJP je primijenio na predmet podnositelja razlikujući pitanje gospodarenja komunalnim otpadom od odgovornosti nacionalnih vlasti za uređenje „*Lo Uttaro*“ odlagališta otpadom.

(i) Gospodarenje komunalnim otpadom

U kontekstu gospodarenja komunalnim otpadom, ESLJP je odvojeno analizirao razdoblje izvanrednog stanja koje je trajalo 15 godina od razdoblja nakon prestanka izvanrednog stanja. Utvrdio je da su talijanske vlasti samo u prvom razdoblju propustile ispuniti svoje obveze temeljem članka 8. Konvencije. Naime, u tom razdoblju postojala je uzročna veza između lošeg gospodarenja otpadom i povećanog rizika od razvoja patoloških bolesti poput raka ili kongenitalnih malformacija². Ponovio je da ozbiljno onečišćenje okoliša može utjecati na dobrobit pojedinca i njegov privatni život čak i ako ozbiljno ne ugrožava njegovo zdravlje (*López Ostra protiv Španjolske*, 9. prosinca 1994., stavak 51., Serija A br. 303-C). Činjenica da su podnositelji zahtjeva nekoliko mjeseci bili prisiljeni živjeti u otpadom zagađenom okolišu koji se gomilao na ulicama i bio odložen u privremena skladišta, što je dovelo do zatvaranja obrazovnih institucija, bila je dostatna ESLJP-u da utvrdi povredu članka 8. Konvencije jer su opisani uvjeti nedvojbeno nepovoljno utjecali na privatni život podnositelja, a bili su posljedica kršenja važećih sigurnosnih standarda pri gospodarenju otpadom.

S druge strane, analizirajući razdoblje nakon završetka izvanrednog stanja ESLJP je istaknuo da činjenica da i dalje postoje određeni nedostaci u gospodarenju komunalnim otpadom u Kampaniji³ ne znači ujedno da oni negativno utječu na privatni život podnositelja zahtjeva. S obzirom da podnositelji zahtjeva nisu dokazali jesu li i u kojoj mjeri nedostaci u gospodarenju komunalnim otpadom nakon završetka izvanrednog stanja negativno utjecali na njihova prava koja se jamče člankom 8. Konvencije, ESLJP nije utvrdio da je došlo do povrede tog članka u navedenom razdoblju.

¹ UNECE Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (tzv. Aarhuška konvencija) usvojena je na 4. Ministarskoj konferenciji „Okoliš za Europu“ 25. lipnja 1998. u Danskom gradu Aarhusu. Konvencija je stupila na snagu 30. listopada 2001. nakon što ju je ratificiralo 16 država te predstavlja međunarodni pravni okvir u području zaštite okoliša. Hrvatska je postala stranka Aarhuške konvencije u lipnju 2007. godine (NN-MU 7/08)

² Istog stava bio je i Sud Europske unije koji je u svojoj presudi C-297/08 utvrdio da postoji rizik za ljudsko zdravlje kao posljedica kriza gospodarenja otpadom, smatrajući da akumulacija velikih količina otpada uz javne ceste i u privremenim skladištima izlaže zdravlje lokalnog stanovništva opasnosti.

³ Presudom Suda Europske unije (C-653/13) utvrđeno je da talijanske vlasti moraju ispitati i zbrinuti 6 milijuna tona „eko-bala“ za što će biti potrebno petnaestak godina od dana izgradnje potrebne infrastrukture.

(ii) Sanacija odlagališta otpadom „Lo Uttaro“

ESLJP je istaknuo da je na odlagalištu „Lo Uttaro“ otpad nezakonito skladišten preko 20 godina te se njime upravljalo mimo mjerodavnih zakonskih i administrativnih ovlaštenja. I nakon što je odlagalište zatvoreno, inspekcija je pokazala da ono nanosi štetu podzemnim vodama i atmosferi zbog čega predstavlja rizik za javno zdravlje. Unatoč pokušajima vlasti da osiguraju dotično područje projekti sanacije još nisu bili u potpunosti provedeni niti je postojao jasan vremenski okvir kada će biti provedeni.

U svjetlu navedenog, ESLJP je utvrdio da su nacionalne vlasti propustile poduzeti sve potrebne mjere za osiguranje učinkovite zaštite prava podnositelja na poštovanje njihovog privatnog života. Stoga je došlo do povrede članka 8. Konvencije u njegovom materijalnom aspektu.

Što se tiče postupovnog aspekta članka 8. Konvencije ESLJP je smatrao da su talijanske vlasti izvršile svoju dužnost obavješćavanja i dale pristup informacijama o mogućim rizicima kojima su bili izloženi podnositelji zahtjeva budući da su nadležna tijela objavila studije o utjecaju otpada na zdravlje za pogođene općine. Stoga nije došlo do povrede postupovnog aspekta članka 8. Konvencije.

Ostali prigovori

Prigovore podnositelja istaknute zbog povrede članaka 6. i 13. te članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju ESLJP ih je proglasio nedopuštenim *ratione materiae*. Naime, podnositelji su smatrali da imaju pravo na povrat poreza kojeg su platili za zbrinjavanje komunalnog otpada u cijelosti. No ESLJP je istaknuo da sporovi oko plaćanja poreza ne predstavljaju spor o pravu „građanske naravi“ zbog čega je članak 6. stavak 1. Konvencije neprimjenjiv (*Ferrazzini protiv Italije [VV]*, br. 44759/98, stavak 29., ECHR 2001 – VII).

ESLJP je istaknuo da države uživaju široku slobodu procjene u području porezne politike i da talijanskim zakonodavstvom nije bila predviđena pravna osnova temeljem koje su mogli zahtijevati povrat poreza koji su uplatili u proračun u cijelosti (*Zhigalev protiv Rusije*, br. 54891/00, stavak 131., 6. srpnja 2006.). Stoga je i ovaj prigovor podnositelja odbačen kao *ratione materiae* nespojiv s člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Konačno, s obzirom da podnositelji nisu iznijeli dokazivu tvrdnju u kontekstu članaka 6. te članka 1. Protokola br. 1, ni članak 13. Konvencije nije bio primjenjiv u njihovom predmetu.

PRAVEDNA NAKNADA

5.000,00 EUR na ime troškova i izdataka.