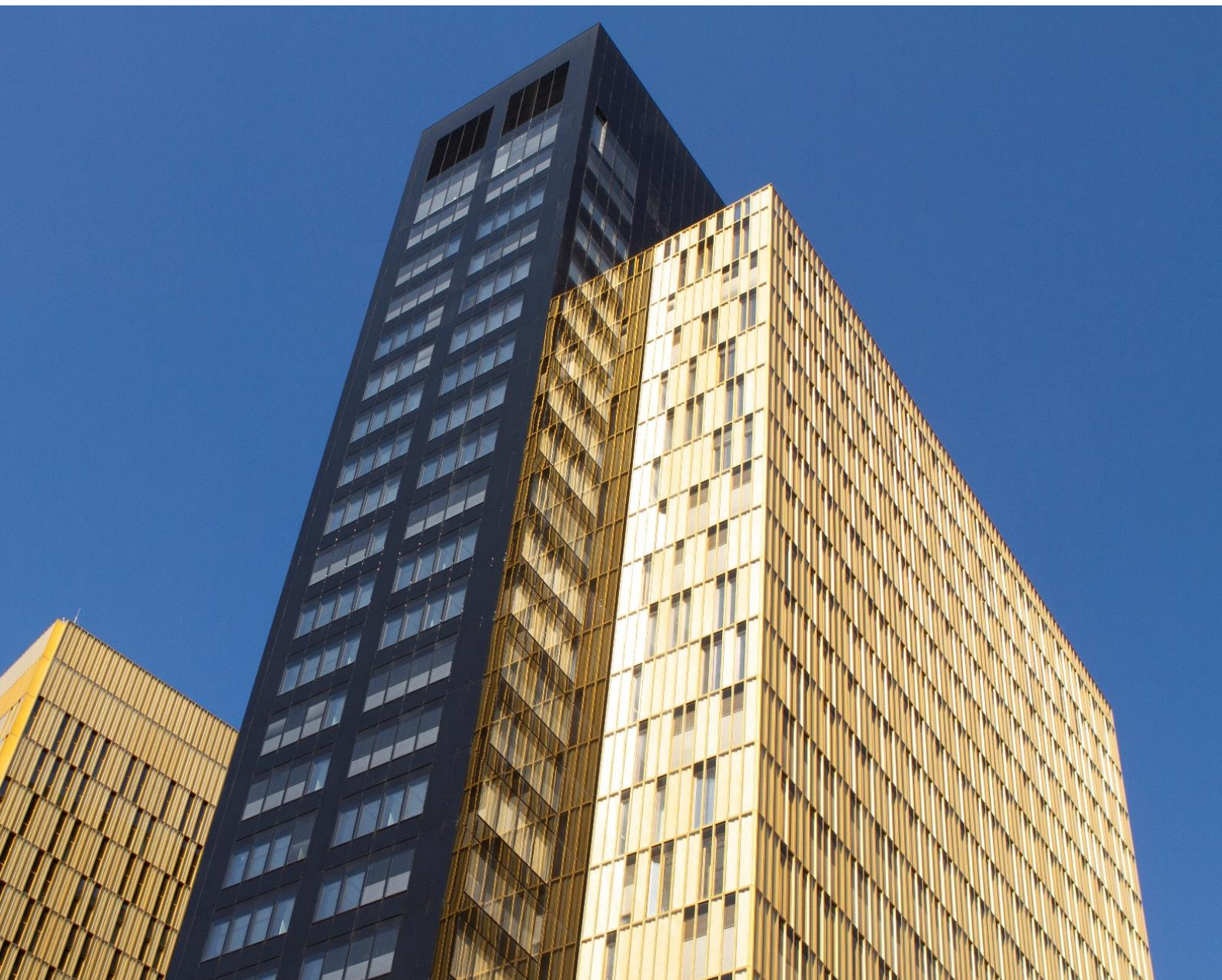




Tematski prikaz Procjena utjecaja na okoliš

Predgovor

Budući da se smatra da najbolja politika zaštite okoliša uključuje izbjegavanje stvaranja onečišćenja ili štetnih djelovanja od samog početka, umjesto da se naknadno suzbijaju njihove posljedice, zakonodavac Unije uspostavio je sustav preventivne zaštite okoliša koji se temelji na obvezi država članica da, prije donošenja određenih odluka koje mogu imati negativan utjecaj na okoliš, provedu procjene okoliša.

Kao prvo, Vijeće je donijelo Direktivu 85/337 o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš¹, koja je stavljena izvan snage, kodificirana i zamijenjena Direktivom 2011/92 o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš². U skladu s navedenim direktivama, za projekte iz njihovih priloga I. i II. koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš potrebno je, prije nego što ih se odobri, provesti procjenu utjecaja na okoliš. U tom pogledu, u Prilogu I. navode se projekti koji po svojoj prirodi uključuju rizik od značajnih utjecaja na okoliš i za koje je u načelu nužno provesti procjenu utjecaja na okoliš. Suprotno tomu, u Prilogu II. navode se projekti koji bi mogli predstavljati rizik od značajnih utjecaja na okoliš i za koje se procjena provodi samo ako države članice smatraju, u skladu sa zahtjevima iz navedenih direktiva, da je to nužno zbog njihovih značajki.

Kao drugo, Europski parlament i Vijeće donijeli su Direktivu 2001/42 o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš³, kojom se predviđa da za planove i programe navedene u toj direktivi treba provesti procjenu utjecaja na okoliš ako predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš. Budući da planovi i programi na koje se odnosi Direktiva 2001/42 uključuju one kojima se u određenim sektorima utvrđuje okvir za odobravanje provedbe projekata obuhvaćenih direktivama 85/337 i 2011/92, Direktivom 2001/42 stoga je uveden mehanizam procjene okoliša koji prethodi mehanizmu uspostavljenom direktivama 85/337 i 2011/92 u područjima o kojima je riječ.

S metodološkog gledišta, u Direktivi 2001/42 pravi se razlika, kao i u okviru pristupa koji se primjenjuje u direktivama 85/337 i 2011/92, između, s jedne strane, planova i programa za koje se u načelu uvijek provodi procjena okoliša i, s druge strane, planova i programa za koje se takva procjena provodi samo ako države članice utvrde da bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš.

Tri prethodno navedene direktive razmatrale su se u prilično opširnoj sudskoj praksi, čiji se glavni smjerovi razvoja predstavljaju u ovom prikazu.

¹ Direktiva Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.)

² Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

³ Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.)

Sadržaj

PREDGOVOR	3
I. PROCJENA UTJECAJA JAVNIH I PRIVATNIH PROJEKATA NA TEMELJU DIREKTIVA 85/337 I 2011/92	6
1. Područje primjene direktiva 85/337 i 2011/92.....	6
a) Pojam „projekt”	6
b) Projekti isključeni iz područja primjene direktiva 85/337 i 2011/92	8
2. Obveza procjene utjecaja u slučaju rizika od značajnih utjecaja na okoliš.....	9
a) Projekti koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog I.).....	9
b) Projekti koji bi mogli predstavljati rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog II.)	10
i. Utvrđivanje nužnosti procjene utjecaja na okoliš	10
ii. Obrazloženje odluke o neprovođenju procjene za projekt.....	12
c) Izuzeća od obveze procjene utjecaja.....	13
3. Doseg procjene utjecaja	14
4. Postupci izdavanja odobrenja u više faza	17
a) Trenutak u kojem treba provesti procjenu utjecaja	17
b) Utvrđivanje postupovnih uvjeta u kojima se provodi procjena utjecaja	18
5. Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka i pristup pravosuđu	19
a) Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka	19
i. Načini informiranja javnosti.....	19
ii. Sudjelovanje javnosti tijekom postupka donošenja odluka u više faza	21
b) Pristup pravosuđu	22
i. Obveze država članica.....	22
ii. Dopuštenost pravnih sredstava koja su podnijeli pojedinci.....	24
iii. Dopuštenost pravnih sredstava koja su podnijele udruge za zaštitu okoliša	25
iv. Zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi	29
a. Doseg.....	29
b. Kriteriji za ocjenu	30
6. Izravan učinak i usklađeno tumačenje.....	32
a) Izravan vertikalni učinak direktiva i negativne posljedice na prava trećih strana.....	32

b) Usklađeno tumačenje nacionalnog prava	33
II. PROCJENA UTJECAJA PLANOVA I PROGRAMA NA TEMELJU DIREKTIVE 2001/42	35
1. Područje primjene Direktive 2001/42	35
a) Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42.....	35
b) Ukidanje planova i programa.....	38
2. Obveza procjene utjecaja u slučaju značajnih rizika za okoliš.....	39
a) Planovi i programi koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš. 39	
i. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42	39
ii. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2001/42	41
b) Planovi i programi koji mogu predstavljati rizik od značajnih utjecaja na okoliš.....	42
i. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 3. Direktive 2001/42	42
ii. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42	45
3. Savjetovanje	46
III. PRIVREMENO ODRŽAVANJE NA SNAZI UČINAKA NACIONALNIH AKATA DONESENIH PROTIVNO OBVEZI PROVOĐENJA PROCJENE UTJECAJA	48
1. Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2011/92	48
2. Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2001/42	49
IV. KUMULATIVNA PRIMJENA DIREKTIVA KOJIMA SE NALAŽE PROCJENA UTJECAJA.....	52

I. Procjena utjecaja javnih i privatnih projekata na temelju direktiva 85/337 i 2011/92

1. Područje primjene direktiva 85/337 i 2011/92

a) Pojam „projekt“

Presuda od 29. srpnja 2019. (veliko vijeće), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))⁴

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Konvencija iz Espooa – Arhuška konvencija – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Pojam „projekt“ – Procjena utjecaja na dotično područje – Članak 6. stavak 4. – Pojam „imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa“ – Očuvanje divljih ptica – Direktiva 2009/147/EZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Članak 1. stavak 2. točka (a) – Pojam „projekt“ – Članak 2. stavak 1. – Članak 4. stavak 1. – Procjena utjecaja na okoliš – Članak 2. stavak 4. – Izuzeće od procjene – Postupno napuštanje nuklearne energije – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, s jedne strane, ponovno pokretanje industrijske proizvodnje električne energije u neaktivnoj nuklearnoj elektrani na razdoblje od gotovo deset godina, čime se datum njezina deaktiviranja i prestanka obavljanja njezine djelatnosti koji je prvotno utvrdio nacionalni zakonodavac odgađa za deset godina, i, s druge strane, odgoda roka, također za deset godina, koji je taj isti zakonodavac prvotno predvidio za deaktiviranje i prestanak industrijske proizvodnje električne energije u aktivnoj elektrani – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš“

Presudom Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, donesenom 29. srpnja 2019., Sud je, u velikom vijeću, odlučio o tumačenju pojma „projekt“ u smislu Direktive 2011/92 te Direktive 92/43 o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore⁵.

Ta je presuda donesena u okviru spora između dviju udruga, Inter-Environnement Wallonie ASBL i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, čiji je predmet djelovanja zaštita okoliša i životnog okruženja, s jedne strane, i Conseila des ministres (Vijeće ministara, Belgija), s druge strane, u pogledu zakona kojim je Kraljevina Belgija, s jedne strane, predvidjela ponovno pokretanje djelatnosti industrijske proizvodnje električne energije u neaktivnoj nuklearnoj elektrani na razdoblje od gotovo deset godina i, s druge strane, za deset godina odgodila prvotno predviđen rok za deaktiviranje i prestanak industrijske proizvodnje električne energije u aktivnoj nuklearnoj elektrani. Te udruge u

⁴ Ta je presuda prikazana i u dijelovima I. 2. (a) „Projekti koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog I.)“, I. 2. (c) „Izuzeća od obveze procjene utjecaja“ te III. 1. „Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2011/92“.

⁵ Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.)

biti prigovaraju belgijskim tijelima da su donijela taj zakon a da se pritom nisu poštovali zahtjevi za prethodnu procjenu koji se propisuju navedenim direktivama.

U tom je kontekstu Sud presudio da sporne mjere koje se odnose na produljenje industrijske proizvodnje električne energije u nuklearnoj elektrani predstavljaju „projekt” u smislu direktiva 2011/92 i 92/43 jer nužno podrazumijevaju opsežne radove kojima se mijenja materijalno stanje lokacija o kojima je riječ. Za taj projekt u načelu treba provesti procjenu utjecaja na okoliš i zaštićena područja o kojima je riječ, prije donošenja tih mjera. U tom pogledu nije odlučujuća okolnost da provedba tih mjera podrazumijeva donošenje naknadnih akata, poput izdavanja novog pojedinačnog odobrenja za proizvodnju električne energije za industrijske svrhe u pogledu jedne od dviju elektrana o kojima je riječ. Za radove koji su neodvojivo povezani s navedenim mjerama također se mora provesti takva procjena prije donošenja tih mjera ako se njihova priroda i njihovi mogući utjecaji na okoliš i zaštićena područja u toj fazi mogu dovoljno utvrditi.

Presuda od 24. listopada 1996. (puni sastav Suda), Kraaijeveld i dr. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))⁶

„Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata”

U predmetu Kraaijeveld Sud je, okupljen u punom sastavu, istaknuo da je zakonodavac Unije namjeravao zadržati široko shvaćanje područja primjene Direktive 85/337.

Nederlandse Raadu van State (Državno vijeće, Nizozemska) podnesena je tužba za poništenje odluke o odobrenju prostornog plana koja se odnosi na „djelomičnu reviziju prostornih planova u okviru pojačavanja nasipa”. Cilj tog prostornog plana bio je omogućiti radove za pojačavanje nasipa uzduž rijeke Merwede na području nizozemske općine. Nije provedena nikakva procjena utjecaja navedenih radova na okoliš.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev odlučio je uputiti prethodno pitanje kako bi doznao jesu li radovi na nasipima uzduž unutarnjih plovni putova obuhvaćeni pojmom „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava” iz točke 10. podtočke (e) Priloga II. Direktivi 85/337. U skladu s člankom 4. stavkom 2. navedene direktive, za projekte koji pripadaju nekom od razreda navedenih u tom Prilogu II. provodi se procjena ako države članice smatraju da je to nužno zbog njihovih značajki.

U tom pogledu Sud ističe da se, iako iz ispitivanja različitih jezičnih verzija Priloga II. Direktivi 85/337 ne proizlazi jasan odgovor na postavljeno pitanje, iz teksta te direktive može zaključiti da je njezino područje primjene prošireno i da je njezin cilj vrlo širok. Iz toga slijedi da, iako to pojašnjenje ne proizlazi iz svih jezičnih verzija, točku 10. podtočku (e) Priloga II. Direktivi treba tumačiti na način da su njome obuhvaćeni radovi na nasipima, to više što takvi radovi mogu imati značajan utjecaj na okoliš u smislu Direktive.

⁶ Ta je presuda prikazana i u dijelu I. 2. (b) i. „Utvrđivanje nužnosti procjene utjecaja na okoliš”.

Isto tako, na temelju same činjenice da se u Direktivi izričito ne navode izmjene projekata iz Priloga II. ne može se zaključiti da one nisu obuhvaćene područjem primjene Direktive 85/337. Naime, vrlo širok cilj Direktive bio bi ugrožen kad bi kvalifikacija kao „izmjene projekta” omogućila izuzimanje određenih radova ili poslova od obveze da se provede procjena utjecaja, premda bi ti radovi ili poslovi zbog svoje prirode, veličine ili lokacije mogli imati značajne utjecaje na okoliš.

Slijedom toga, izraz „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava”, koji se nalazi u točki 10. podtočki (e) Priloga II. Direktivi 85/337, treba tumačiti na način da ne obuhvaća samo izgradnju novog nasipa, nego i izmjenu postojećeg nasipa koja uključuje njegovo premještanje, pojačavanje ili proširenje, zamjenu nasipa izgradnjom novog nasipa na istom mjestu, neovisno o tome je li on čvršći ili širi od starog, ili pak kombinaciju više takvih radova.

b) Projekti isključeni iz područja primjene direktiva 85/337 i 2011/92

Presuda od 16. rujna 1999., WWF i dr. (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))

„Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata”

U odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Upravni sud, Samostalni odjel za provinciju Bolzano, Italija) Sud pojašnjava doseg iznimke predviđene člankom 1. stavkom 4. Direktive 85/337, kojim se iz područja primjene Direktive isključuju projekti koji služe u svrhe nacionalne obrane.

U glavnom predmetu pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut je postupak povodom tužbe za poništenje podnesene protiv upravnog odobrenja za provedbu projekta restrukturiranja zračne luke Bolzano-St. Jakob. Cilj tog projekta bio je pretvoriti zračnu luku, koja se od 1925./1926. upotrebljava u vojne svrhe i za sportsko zrakoplovstvo te koja se tijekom određenog razdoblja i u ograničenoj mjeri upotrebljavala i u civilne svrhe, u zračnu luku koja se može komercijalno upotrebljavati za obavljanje redovnih letova, čarterskih letova i letova za prijevoz tereta.

U potporu svojoj tužbi za poništenje tužitelji iz glavnog postupka istaknuli su da bi taj projekt restrukturiranja mogao imati značajne utjecaje na okoliš i da je stoga za njega potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš u smislu Direktive 85/337.

U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev osobito je uputio prethodno pitanje kako bi doznao treba li članak 1. stavak 4. Direktive 85/337 tumačiti na način da je zračna luka koja istodobno može služiti u civilne i vojne svrhe, ali čija je glavna upotreba komercijalne prirode, obuhvaćena područjem primjene te direktive.

U tom pogledu Sud ističe da se člankom 1. stavkom 4. Direktive 85/337 uvodi iznimka od općeg pravila o prethodnoj procjeni utjecaja na okoliš u slučaju projekata koji služe u svrhe nacionalne obrane. Takvo isključenje, kojim se stoga uvodi iznimka od općeg pravila, treba usko tumačiti. Slijedom toga, iz obveze procjene mogu se isključiti samo projekti koji prije svega služe u svrhe nacionalne obrane.

Stoga Sud zaključuje da su područjem primjene Direktive obuhvaćeni projekti kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, čiji je glavni cilj restrukturiranje zračne luke kako bi se ona mogla upotrebljavati komercijalno, čak i ako se ta zračna luka može upotrebljavati i u vojne svrhe.

2. Obveza procjene utjecaja u slučaju rizika od značajnih utjecaja na okoliš

a) Projekti koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog I.)

Presuda od 29. srpnja 2019. (veliko vijeće), *Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Konvencija iz Espooa – Arhuška konvencija – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Pojam ‚projekt‘ – Procjena utjecaja na dotično područje – Članak 6. stavak 4. – Pojam ‚imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa‘ – Očuvanje divljih ptica – Direktiva 2009/147/EZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Članak 1. stavak 2. točka (a) – Pojam ‚projekt‘ – Članak 2. stavak 1. – Članak 4. stavak 1. – Procjena utjecaja na okoliš – Članak 2. stavak 4. – Izuzeće od procjene – Postupno napuštanje nuklearne energije – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, s jedne strane, ponovno pokretanje industrijske proizvodnje električne energije u neaktivnoj nuklearnoj elektrani na razdoblje od gotovo deset godina, čime se datum njezina deaktiviranja i prestanka obavljanja njezine djelatnosti koji je prvotno utvrdio nacionalni zakonodavac odgađa za deset godina, i, s druge strane, odgoda roka, također za deset godina, koji je taj isti zakonodavac prvotno predvidio za deaktiviranje i prestanak industrijske proizvodnje električne energije u aktivnoj elektrani – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš“

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden⁷, Sud podsjeća na to da za projekte u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 2011/92, prije nego što ih se odobri, treba provesti procjenu utjecaja na okoliš na temelju članka 2. stavka 1. te direktive, kada bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš, među ostalim, zbog svoje prirode, veličine ili lokacije.

⁷ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 1. (a) „Pojam ‚projekt‘“. Ta se presuda navodi i u dijelovima I. 2. (c) „Izuzeća od obveze procjene utjecaja“ te III. 1. „Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2011/92“.

Međutim, člankom 2. stavkom 1. Direktive 2011/92 ne zahtijeva se da se postupak procjene koji je predviđen tom direktivom primijeni na svaki projekt koji bi mogao imati značajan utjecaj na okoliš, nego samo na one koji su navedeni u članku 4. te direktive, kojim se upućuje na projekte navedene u njezinim prilogima I. i II.

U tom pogledu, iz zajedničkog tumačenja članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 1. Direktive 2011/92 proizlazi da projekti koji su obuhvaćeni Prilogom I. toj direktivi sami po sebi predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš te za njih nužno treba provesti procjenu utjecaja na okoliš.

b) Projekti koji bi mogli predstavljati rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog II.)

i. Utvrđivanje nužnosti procjene utjecaja na okoliš

Presuda od 24. listopada 1996. (puni sastav Suda), Kraaijeveld i dr. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

„Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata”

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden⁸, od Suda se također tražilo tumačenje članka 4. stavka 2. Direktive 85/337. U skladu s tom odredbom, za projekte koji pripadaju nekom od razreda navedenih u Prilogu II. Direktivi provodi se procjena ako države članice smatraju da je to nužno zbog njihovih značajki.

Sud u tom pogledu pojašnjava da je, iako se člankom 4. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 85/337 državama članicama dopušta da odrede određene vrste projekata za koje se provodi procjena te da utvrde kriterije i/ili pragove koje treba uzeti u obzir kako bi se odredilo za koje projekte treba provesti procjenu, ta margina prosudbe ograničena obvezom, navedenom u članku 2. stavku 1. Direktive, da se procjena utjecaja provodi za projekte koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš, među ostalim, zbog svoje prirode, veličine ili lokacije.

Stoga bi država članica koja bi kriterije i/ili pragove za određivanje projekata za koje treba provesti procjenu utvrdila na takvoj razini da u praksi svi projekti iz nekog razreda navedenog u Prilogu II. budu unaprijed izuzeti od obveze provođenja procjene utjecaja prekoračila marginu prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. Direktive, osim ako bi se za sve isključene projekte na temelju ukupne ocjene moglo smatrati da ne mogu imati značajne utjecaje na okoliš.

⁸ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 1. (a) „Pojam „projekt”.

Presuda od 21. ožujka 2013., Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))

„Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Članak 2. stavak 1. i članak 4. stavak 2. – Projekti obuhvaćeni Prilogom II. – Radovi na proširenju infrastrukture zračne luke – Ispitivanje na temelju pragova ili kriterija – Članak 4. stavak 3. – Kriteriji odabira – Prilog III. točka 2. podtočka (g) – Gusto naseljena područja“

Zaključci iz presude Kraaijeveld i dr.⁹ u pogledu tumačenja članka 4. stavka 2. Direktive 85/337 potvrđeni su i razrađeni u presudi Salzburger Flughafen, koja se odnosi na pitanje treba li za projekt kao što je projekt proširenja infrastrukture zračne luke u Salzburgu (Austrija) o kojem je riječ u tom predmetu provesti procjenu utjecaja na okoliš u smislu Direktive 85/337¹⁰.

U tom pogledu, austrijskim zakonodavstvom o prenošenju Direktive 85/337 predviđalo se da procjenu okoliša treba provesti, osim određenih izmjena povezanih s uzletno-sletnim stazama, samo za izmjene zračnih luka kojima se broj letova može povećati za najmanje 20 000 godišnje.

Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), kojem je upravitelj zračne luke u Salzburgu podnio tužbu protiv odluke nadležnog upravnog tijela u skladu s kojom je za projekt proširenja infrastrukture zračne luke koji je podnio taj upravitelj potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš, odlučio je pitati Sud protivi li se Direktivi 85/337 navedeno austrijsko zakonodavstvo o prenošenju.

Sud potvrdno odgovara na to pitanje i pritom podsjeća na to da je – iako se člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive 85/337 državama članicama dodjeljuje margina prosudbe za utvrđivanje pragova ili kriterija za određivanje treba li za projekt kao što je onaj o kojem je riječ, koji pripada razredima navedenima u Prilogu II. Direktivi, provesti procjenu utjecaja na okoliš – Austrija prekoračila tu marginu prosudbe jer je prag koji je utvrđen na najmanje 20 000 letova godišnje doveo do toga da za izmjene infrastrukture malih ili srednje velikih zračnih luka u praksi nikada nije moguće provesti procjenu utjecaja na okoliš, unatoč tomu što se nikako ne može isključiti da takvi radovi imaju značajne utjecaje na okoliš.

Usto, utvrđivanjem takvog praga za odlučivanje o nužnosti provođenja procjene okoliša za projekte kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku, u austrijskom zakonodavstvu o prenošenju, unatoč obvezi koja se državama članicama nalaže člankom 4. stavkom 3. Direktive 85/337, uzima se u obzir samo kvantitativni aspekt posljedica projekta, pri čemu se ne vodi računa o drugim kriterijima odabira iz Priloga III. tog direktivi, među ostalim, o kriteriju utvrđenom u točki 2. podtočki (g) tog priloga, odnosno gustoći naseljenosti područja na koje se projekt odnosi.

⁹ Presuda od 24. listopada 1996., Kraaijeveld i dr. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))

¹⁰ Kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 97/11/EZ od 3. ožujka 1997. (SL 1997., L 73, str. 5.)

ii. Obrazloženje odluke o neprovođenju procjene za projekt

Presuda od 30. travnja 2009., Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))

„Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja projekata na okoliš – Obveza objavljivanja obrazloženja odluke o neprovođenju procjene za projekt“

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Žalbeni sud, Engleska i Wales, Građanski odjel, Ujedinjena Kraljevina), Sud pojašnjava na koji način treba obrazložiti odluku nadležnog upravnog tijela o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš za projekt obuhvaćen Prilogom II. Direktivi 85/337.

U listopadu 2006. društvo Partnerships in Care podnijelo je zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za bolničku jedinicu srednje razine sigurnosti na zemljištu koje se nalazi u ruralnom kraju unutar područja s izvanrednim krajolikom Nidderdale („Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty“).

Dopisom od 4. prosinca 2006. Secretary of State for Communities and Local Government (ministar za zajednice i lokalnu samoupravu, u daljnjem tekstu: ministar) objavio je odluku u skladu s kojom procjena utjecaja na okoliš nije bila potrebna. Tu je odluku obrazložio činjenicom da je projekt o kojem je riječ „projekt iz Priloga II.“ koji ne bi mogao imati značajne utjecaje na okoliš zbog čimbenika kao što su njegova priroda, veličina ili lokacija. Nije naveo konkretnije razloge.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, Ujedinjena Kraljevina) odbio je tužbu koju je C. Mellor podnio protiv te ministrove odluke. Sud koji je uputio zahtjev, pred kojim je pokrenut žalbeni postupak, odlučio je uputiti prethodna pitanja o tome treba li i, ovisno o slučaju, na koji način, odluka o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš na temelju Direktive 85/337¹¹ biti obrazložena.

U tom pogledu Sud navodi da članak 4. Direktive 85/337 treba tumačiti na način da se njime ne zahtijeva da sama odluka u kojoj se zaključuje da nije potrebno da se za projekt obuhvaćen Prilogom II. navedenoj direktivi provede procjena utjecaja na okoliš sadržava razloge zbog kojih je nadležno tijelo odlučilo da takva procjena nije potrebna. Međutim, u slučaju da zainteresirana osoba to zatraži, nadležno upravno tijelo ima obvezu obavijestiti je o razlozima zbog kojih je ta odluka donesena ili joj dostaviti relevantne informacije i dokumente kao odgovor na podneseni zahtjev. To naknadno obavješćivanje ili dostavljanje ne mora biti samo u obliku izričitog navođenja razloga,

¹¹ Kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o osiguravanju sudjelovanja javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš i o izmjeni direktiva Vijeća 85/337/EEZ i 96/61/EZ s obzirom na sudjelovanje javnosti i pristup pravosuđu (SL 2003., L 156., str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

nego može biti i u obliku stavljanja na raspolaganje relevantnih informacija i dokumenata kao odgovor na podneseni zahtjev.

Sud usto pojašnjava da je, u slučaju da se u odluci države članice o tome da se za projekt iz Priloga II. Direktivi 85/337 ne provede procjena utjecaja na okoliš u skladu s člancima 5. do 10. te direktive navode razlozi na kojima se ona temelji, navedena odluka dovoljno obrazložena ako na temelju razloga koje sadržava, zajedno s elementima o kojima su zainteresirane osobe već obaviještene i koji su eventualno dopunjeni potrebnim dodatnim informacijama koje im je nadležna nacionalna uprava dužna pružiti na njihov zahtjev, te osobe mogu ocijeniti je li prikladno podnijeti pravno sredstvo protiv te odluke.

c) Izuzeća od obveze procjene utjecaja

Presuda od 29. srpnja 2019. (veliko vijeće), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Konvencija iz Espooa – Arhuška konvencija – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Pojam ‚projekt‘ – Procjena utjecaja na dotično područje – Članak 6. stavak 4. – Pojam ‚imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa‘ – Očuvanje divljih ptica – Direktiva 2009/147/EZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Članak 1. stavak 2. točka (a) – Pojam ‚projekt‘ – Članak 2. stavak 1. – Članak 4. stavak 1. – Procjena utjecaja na okoliš – Članak 2. stavak 4. – Izuzeće od procjene – Postupno napuštanje nuklearne energije – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, s jedne strane, ponovno pokretanje industrijske proizvodnje električne energije u neaktivnoj nuklearnoj elektrani na razdoblje od gotovo deset godina, čime se datum njezina deaktiviranja i prestanka obavljanja njezine djelatnosti koji je prvotno utvrdio nacionalni zakonodavac odgađa za deset godina, i, s druge strane, odgoda roka, također za deset godina, koji je taj isti zakonodavac prvotno predvidio za deaktiviranje i prestanak industrijske proizvodnje električne energije u aktivnoj elektrani – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš“

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden¹², Sud tumači i članak 2. stavak 4. Direktive 2011/92, kojim se državama članicama dopušta da u iznimnim slučajevima u cijelosti ili djelomično izuzmu određeni projekt od odredbi predviđenih tom direktivom.

U tom pogledu Sud pojašnjava da je država članica na temelju te odredbe ovlaštena izuzeti projekt koji se odnosi na produljenje industrijske proizvodnje električne energije u nuklearnoj elektrani od procjene utjecaja na okoliš kako bi osigurala sigurnost svoje opskrbe električnom energijom samo u slučaju kada dokaže, među ostalim, da je

¹² Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 1. (a) „Pojam ‚projekt‘“. Ta je presuda prikazana i u dijelovima I. 2. (a) „Projekti koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog I.)“ te III. 1. „Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2011/92“.

opasnost za sigurnost te opskrbe razumno vjerojatna i da žurnost predmetnog projekta može opravdati nepostojanje takve procjene. Međutim, takvom mogućnosti izuzeća ne dovodi se u pitanje obveza procjene okoliša povezana s projektima koji, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, imaju prekogranični utjecaj.

3. Doseg procjene utjecaja

Presuda od 14. ožujka 2013., Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))

„Okoliš – Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Odobrenje takvog projekta bez odgovarajuće procjene – Ciljevi te procjene – Uvjeti pod kojima postoji pravo na naknadu štete – Uključivanje ili neuključivanje zaštite pojedinaca od imovinske štete”

U odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud, Austrija) Sud pojašnjava doseg procjene utjecaja na temelju Direktive 85/337¹³ kada projekt o kojem je riječ dovodi i do neuobičajenih problema u susjedstvu.

Tužiteljica iz glavnog postupka, J. Leth, vlasnica je kuće koja se nalazi na štíćenom području zračne luke Beč-Schwechat u Austriji. Tijekom razdoblja valjanosti Direktive 85/337, u uzastopnim verzijama, ta je zračna luka prenamijenjena u okviru različitih mjera proširenja a da pritom nije provedena procjena utjecaja tih mjera na okoliš u skladu s tom direktivom.

J. Leth pred austrijskim sudovima od austrijske države i Landa Niederösterreich (Savezna zemlja Donja Austrija, Austrija) traži naknadu štete zbog smanjenja vrijednosti svojeg vlasništva zbog buke te u prilog tom zahtjevu tvrdi da je u pogledu utjecaja projekata proširenja na okoliš trebalo provesti procjenu u skladu s Direktivom 85/337.

Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud), pred kojim je pokrenut taj postupak, osobito želi doznati treba li članak 3. Direktive 85/337 tumačiti na način da procjena utjecaja na okoliš, kako je predviđena tim člankom, uključuje procjenu utjecaja predmetnog projekta na vrijednost materijalne imovine.

U tom pogledu Sud utvrđuje da u skladu s člankom 3. Direktive 85/337 valja ispitati izravne i neizravne učinke projekta, među ostalim, na ljude i materijalnu imovinu te, u skladu s četvrtom alinejom tog članka, također treba ispitati takve učinke na međudjelovanje tih dvaju čimbenika. Stoga osobito treba procijeniti utjecaj projekta na ljudsku upotrebu materijalne imovine.

¹³ Kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 97/11/EZ od 3. ožujka 1997. (SL 1997., L 73, str. 5.) i Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

Iz toga slijedi da prilikom procjene projekata kao što su oni o kojima je riječ u glavnom postupku, koji mogu dovesti do povećane buke zrakoplova, valja ispitati učinke tih projekata na ljudsku upotrebu zgrada. Međutim, proširenje procjene okoliša na imovinsku vrijednost materijalne imovine ne može se izvesti iz teksta navedenog članka 3. niti je u skladu s ciljem Direktive 85/337.

Stoga Sud zaključuje da u okviru procjene utjecaja na okoliš predviđene člankom 3. navedene direktive treba utvrditi, opisati i procijeniti izravne i neizravne učinke buke na ljude u slučaju upotrebe nekretnine na koju utječe projekt kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku. Suprotno tomu, ta procjena ne obuhvaća utjecaje takvog projekta na vrijednost materijalne imovine.

Presuda od 24. veljače 2022., *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))¹⁴

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa – Odnos postupka procjene i odobrenja iz članka 2. Direktive 2011/92/EU i nacionalnog postupka odstupanja od mjera zaštite vrsta predviđenih Direktivom 92/43/EEZ – Pojam ‚odobrenje za provedbu projekta‘ – Složeni postupak donošenja odluka – Obveza procjene – Materijalni doseg – Faza postupka u kojoj se mora osigurati sudjelovanje javnosti u donošenju odluka”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Belgija), Sud pojašnjava doseg procjene utjecaja na temelju Direktive 2011/92 kada projekt o kojem je riječ podrazumijeva da je nositelju projekta odobreno odstupanje od mjera zaštite životinjskih i biljnih vrsta predviđenih Direktivom 92/43.

Društvo Sagrex SA podnijelo je 4. studenoga 2008. nadležnom tijelu Région wallonne (Valonska regija, Belgija) zahtjev za jedinstvenu dozvolu za projekt kojim se predviđa ponovno puštanje u rad kamenoloma površine veće od 50 hektara smještenog u Bossiméu (Belgija) i s tim povezana izgradnja instalacija i uređenje, među ostalim, na obalama rijeke Meuse.

To je tijelo 1. rujna 2010. pozvalo Sagrex da mu dostavi izmijenjene planove i dodatnu procjenu utjecaja na okoliš projekta o kojem je riječ.

Sagrex je 15. travnja 2016. glavnom inspektoru départementa de la nature et des forêts de la Région wallonne (Odjel za prirodu i šume Valonske regije, Belgija) podnio zahtjev za odstupanje od mjera zaštite životinjskih i biljnih vrsta predviđenih belgijskim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 92/43, u vezi s tim projektom. Odlukom o odstupanju od 27. lipnja 2016. glavni inspektor prihvatio je taj zahtjev, pod uvjetom da Sagrex provede niz mjera ublažavanja.

¹⁴ Ta je presuda prikazana i u dijelovima I. 4. (b) „Utvrdjivanje postupovnih uvjeta u kojima se provodi procjena utjecaja” te I. 5. (a) ii. „Sudjelovanje javnosti tijekom postupka donošenja odluka u više faza”.

Sagrex je tri mjeseca kasnije podnio nadležnom tijelu Valonske regije izmijenjene planove i dodatnu procjenu projekta koji su od njega zatraženi 1. rujna 2010. Odlukom od 25. rujna 2017. ministre de la Région wallonne en charge de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (ministar Valonske regije za okoliš i prostorno uređenje, Belgija) odbio je dodijeliti jedinstvenu dozvolu koju je zatražio Sagrex.

U međuvremenu je udruga Namur-Est Environnement Conseil d'État (Državno vijeće) podnijela tužbu za poništenje odluke glavnog inspektora o odstupanju od 27. lipnja 2016. U prilog svojoj tužbi udruga osobito tvrdi da je ta odluka o odstupanju obuhvaćena odobrenjem za provedbu projekta u smislu članka 1. stavka 2. Direktive 2011/92, tako da joj je trebala prethoditi procjena utjecaja na okoliš i s njom povezano savjetovanje s javnosti, što nije bio slučaj.

U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio uputiti Sudu nekoliko prethodnih pitanja koja se odnose, među ostalim, na obvezu procjene i odobrenja predviđenu člankom 2. stavkom 1. Direktive 2011/92 za projekte koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš.

U tom pogledu Sud ističe da iz svih odredbi Direktive 2011/92 proizlazi da se odluka o odobrenju za provedbu projekata koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš mora donijeti na kraju cjelokupnog postupka procjene navedenih projekata. Nadležno tijelo na temelju tog postupka donošenja odluka, čiju konačnu točku predstavlja odobrenje za provedbu projekta, mora u potpunosti uzeti u obzir utjecaje koje bi projekti na koje se primjenjuje dvostruka obveza procjene i odobrenja predviđena člankom 2. stavkom 1. Direktive 2011/92 mogli imati na okoliš.

Iz toga proizlazi da se u posebnom slučaju u kojem provedba projekta na koji se primjenjuje ta dvostruka obveza procjene i odobrenja podrazumijeva da nositelj projekta zatraži i dobije odobrenje za odstupanje od mjera zaštite životinjskih i biljnih vrsta predviđenih odredbama nacionalnog prava kojima se osigurava prenošenje Direktive 92/43, i u kojem bi stoga taj projekt mogao imati utjecaje na te vrste, procjena navedenog projekta mora odnositi osobito na te utjecaje.

4. Postupci izdavanja odobrenja u više faza

a) Trenutak u kojem treba provesti procjenu utjecaja

*Presuda od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*¹⁵

„Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Nacionalna mjera kojom se izdaje odobrenje za vađenje ruda a da pritom nije provedena procjena utjecaja na okoliš – Izravan učinak direktiva – Trostrana situacija”

Sud u presudi Wells pojašnjava, među ostalim, u kojem trenutku treba provesti procjenu utjecaja na temelju Direktive 85/337 ako se postupak izdavanja odobrenja odvija u više faza.

High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen’s Bench*, Upravni sud, Ujedinjena Kraljevina) uputio je Sudu zahtjev za prethodnu odluku u okviru spora između D. Wells i tijela Ujedinjene Kraljevine u pogledu nastavka iskorištavanja Conygar Quarryja, kamenoloma za vađenje građevinskog materijala koji se nalazi u blizini njezine stambene kuće.

Taj kamenolom, čije je iskorištavanje odobreno 1947., kada je D. Wells 1984. stekla svoju kuću već nekoliko godina nije bio aktivan. Međutim, na zahtjev vlasnikâ kamenoloma, Mineral Planning Authority (tijelo nadležno za prostorno planiranje u sektoru vađenja minerala, u daljnjem tekstu: MPA) registrirao je odlukom od 24. kolovoza 1992. prijašnje odobrenje za iskorištavanje kamenoloma, pri čemu je izjavio da se taj kamenolom zakonski može koristiti samo ako se podnese zahtjev za utvrđivanje novih uvjeta i pod uvjetom da se taj zahtjev konačno odobri.

Nakon što su mu vlasnici kamenoloma podnijeli zahtjev za utvrđivanje novih uvjeta iskorištavanja, MPA je odlukom od 22. prosinca 1994. naložio strože uvjete od onih koje su predložili vlasnici. Stoga su vlasnici ostvarili svoje pravo na podnošenje pravnog sredstva pred Secretaryjem of State for Transport, Local Government and the Regions (ministar prometa, lokalne samouprave i regija, Ujedinjena Kraljevina, u daljnjem tekstu: ministar).

Odlukom od 25. lipnja 1997. ministar je naložio 54 uvjeta za iskorištavanje, pri čemu je MPA-u prepustio da ocijeni nekoliko pitanja. MPA je potvrdio ta pitanja odlukom od 8. srpnja 1999.

Ni ministar ni MPA nisu ispitali je li potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš u skladu s Direktivom 85/337.

¹⁵ Ta je presuda prikazana i u dijelu I. 6. (a) „Izravan vertikalni učinak direktiva i negativne posljedice na prava trećih strana”.

S obzirom na navedeno, D. Wells zatražila je od ministra da poduzme odgovarajuće mjere, odnosno da povuče ili izmijeni odobrenje za iskorištavanje, kako bi se ispravilo nepostojanje procjene utjecaja na okoliš u postupku izdavanja odobrenja. Budući da nije dobila odgovor na svoj zahtjev, podnijela je tužbu High Courtu of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud, Engleska i Wales, Odjel *Queen's Bench*, Upravni sud), koji je Sudu uputio nekoliko prethodnih pitanja.

U tim okolnostima Sud osobito pojašnjava u kojem se trenutku procjena utjecaja na okoliš treba provesti u okviru postupka izdavanja odobrenja u više faza, kao što je onaj o kojem je riječ u tom predmetu.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da se, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 85/337, procjena utjecaja na okoliš treba provesti „prije davanja odobrenja”. U skladu s prvom uvodnom izjavom navedene direktive, usto se predviđa da u postupku donošenja odluka nadležno tijelo „u najranijoj mogućoj fazi” uzima u obzir utjecaj projekta o kojem je riječ na okoliš.

Stoga, kada se nacionalnim pravom predviđa postupak izdavanja odobrenja u više faza, od kojih je jedna faza načelna odluka, a druga provedbena odluka, kojom se ne smiju prekoračiti granice utvrđene načelnom odlukom, moguće utjecaje tog projekta na okoliš treba utvrditi i procijeniti tijekom postupka donošenja načelne odluke. Procjenu treba provesti tijekom postupka koji se odnosi na provedbenu odluku samo ako se ti utjecaji mogu utvrditi jedino tijekom tog postupka.

b) Utvrđivanje postupovnih uvjeta u kojima se provodi procjena utjecaja

Presuda od 24. veljače 2022., Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa – Odnos postupka procjene i odobrenja iz članka 2. Direktive 2011/92/EU i nacionalnog postupka odstupanja od mjera zaštite vrsta predviđenih Direktivom 92/43/EEZ – Pojam ‚odobrenje za provedbu projekta’ – Složeni postupak donošenja odluka – Obveza procjene – Materijalni doseg – Faza postupka u kojoj se mora osigurati sudjelovanje javnosti u donošenju odluka”

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden¹⁶, Sud odlučuje i o margini prosudbe kojom države članice raspolazu za utvrđivanje postupovnih uvjeta u kojima se provodi procjena utjecaja na okoliš na temelju Direktive 2011/92 kada se postupak donošenja odluka odvija u više faza.

¹⁶ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 3. „Doseg procjene utjecaja”. Ta je presuda prikazana i u dijelu I. 5. (a) ii. „Sudjelovanje javnosti tijekom postupka donošenja odluka u više faza”.

U tom pogledu Sud ističe da se člankom 2. stavkom 2. Direktive 2011/92 izričito predviđa da se procjena utjecaja na okoliš može integrirati u postojeće nacionalne postupke izdavanja odobrenja. Iz toga proizlazi, s jedne strane, da se navedena procjena ne mora nužno provesti u okviru posebno za to određenog postupka i, s druge strane, da se ne mora nužno provesti ni u okviru jedinstvenog postupka.

Iako države članice stoga raspolažu marginom prosudbe koja im omogućuje da odrede postupovne uvjete u kojima se provodi procjena utjecaja na okoliš i da podijele različite s tim povezane ovlasti između više tijela, osobito dodjeljujući svakom ovlast donošenja odluka u tom području, izvršavanje te margine prosudbe mora ispunjavati zahtjeve koji se postavljaju Direktivom 2011/92 i osigurati puno poštovanje ciljeva koji se njome nastoje postići. Stoga procjena utjecaja projekta na okoliš u svakom slučaju mora, s jedne strane, biti potpuna i, s druge strane, biti provedena prije donošenja odluke o odobrenju za provedbu tog projekta.

Kad je riječ o posebnostima glavnog predmeta, Sud usto pojašnjava da, u slučaju da država članica povjeri ovlast procjene dijela utjecaja projekta na okoliš i donošenja odluke po završetku te djelomične procjene tijelu koje je različito od tijela kojem je povjerila ovlast za odobravanje provedbe tog projekta, ta se odluka mora nužno donijeti prije odobrenja za provedbu tog projekta. Osim toga, ni djelomična procjena ni prethodna odluka ne mogu prejudicirati, kao prvo, cjelovitu procjenu koju tijelo nadležno za odobravanje provedbe projekta u svakom slučaju mora provesti i, kao drugo, odluku donesenu po završetku te cjelovite procjene.

5. Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka i pristup pravosuđu

a) Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka

i. Načini informiranja javnosti

Presuda od 7. studenoga 2019., Flausch i dr. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Sudjelovanje javnosti u postupku odlučivanja i pristup pravosuđu – Dan od kojega počinju teći rokovi za podnošenje tužbe”

U odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Symvoulis tis Epikrateias (Državno vijeće, Grčka) Sud pruža pojašnjenja u pogledu načinâ informiranja javnosti i njezina sudjelovanja u postupku donošenja odluka u području zaštite okoliša na temelju Direktive 2011/92.

Spor u glavnom postupku razvio se oko projekta izgradnje turističkog kompleksa na grčkom otoku Ios. U skladu s nacionalnim zakonodavstvom, poziv svim zainteresiranim

osobama da sudjeluju u postupku procjene utjecaja tog projekta na okoliš objavljen je u lokalnim novinama na otoku Siroso (arhipelag Cikladi, Grčka) i u uredima uprave regije Južni Egej na istom otoku, koji se nalazi na udaljenosti od 55 nautičkih milja od otoka losa te čija veza s tim otokom nije svakodnevna.

Jednu godinu kasnije ministar zaštite okoliša i energetike i ministar turizma donijeli su odluku o odobrenju za provedbu projekta izgradnje turističkog kompleksa. Ta je odluka objavljena na vladinu portalu *Diavgeia* i na internetskoj stranici ministarstva zaštite okoliša.

Nekoliko vlasnika nekretnina na otoku losu i tri udruge za zaštitu okoliša podnijeli su tužbu za poništenje protiv te odluke o odobrenju više od 18 mjeseci nakon njezina donošenja. Tvrde da su za nju saznali tek nakon početka radova građenja na lokaciji.

U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom kojim se prenosi Direktiva 2011/92, sve dok se ne uvede elektronički registar o okolišu, postupak sudjelovanja javnosti koji se zahtijeva tom direktivom pokreće lijepljenjem oglasa o pojedinostima projekta u sjedištu nadležne regije i objavom u lokalnim novinama te pozivanjem svih zainteresiranih osoba da se upoznaju s procjenom utjecaja na okoliš i da o tome izraze svoje mišljenje.

Grčkim propisom usto se predviđa rok od 60 dana za podnošenje tužbe za poništenje odluka kao što je ona o odobrenju za provedbu projekta izgradnje turističkog kompleksa na otoku losu, koji počinje teći od objave te odluke na internetu.

S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev odlučio je Sudu uputiti prethodna pitanja kako bi doznao ispunjava li postupak sudjelovanja javnosti, s obzirom na to da je prethodio donošenju osporavane odluke, zahtjeve iz Direktive 2011/92 te može li rok za podnošenje tužbe za poništenje te odluke početi teći od trenutka njezine objave na internetskoj stranici.

Sud u presudi najprije utvrđuje da se Direktivom 2011/92 državama članicama pridržava utvrđivanje detaljnih načina informiranja javnosti i njezina sudjelovanja u postupku donošenja odluka u području zaštite okoliša, ali pod uvjetom da ne budu nepovoljniji od onih kojima se uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja se dodjeljuju pravnim poretom Unije (načelo djelotvornosti).

Kad je riječ o načelu djelotvornosti, Sud podsjeća na to da nadležna tijela trebaju osigurati da se korištenim informacijskim kanalima može doprijeti do zainteresiranih građana, kako bi im se pružila odgovarajuća mogućnost da budu obaviješteni o planiranim aktivnostima, postupku donošenja odluka i njihovim mogućnostima pravodobnog sudjelovanja u tom postupku.

U tom pogledu Sud smatra kako se čini da lijepljenje oglasa u prostorijama sjedišta regionalne uprave, koja se nalazi na otoku Siroso, čak i uz objavu u lokalnim novinama tog otoka, ne pridonosi na odgovarajući način informiranju javnosti na koju utječe

građevinski projekt čija je provedba predviđena na drugom otoku koji se nalazi na udaljenosti od 55 nautičkih milja.

Sud nadalje napominje da uvjeti pristupa dokumentaciji o postupku sudjelovanja moraju omogućiti zainteresiranoj javnosti da djelotvorno ostvari svoja prava, što uključuje dostupnost navedene dokumentacije u olakšanim uvjetima. Na sudu koji je uputio zahtjev je da odredi jesu li se takvi zahtjevi poštovali u glavnom predmetu, uzimajući u obzir, među ostalim, napor koji zainteresirana javnost treba uložiti kako bi prešla put između otoka losa i otoka Siroso te mogućnosti koje su nadležna tijela imala kako bi uz ulaganje proporcionalnog napora stavila dokumentaciju na raspolaganje na otoku losu.

Naposljetku, Sud smatra da se Direktivi 2011/92 protivi nacionalni propis koji dovodi do toga da se članovima zainteresirane javnosti nalaže rok za podnošenje tužbe koji počinje teći od objave odobrenja za provedbu projekta na internetu, ako ti članovi prethodno nisu imali odgovarajuću mogućnost da se informiraju o postupku izdavanja odobrenja u skladu sa zahtjevima iz te direktive.

ii. Sudjelovanje javnosti tijekom postupka donošenja odluka u više faza

Presuda od 24. veljače 2022., *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa – Odnos postupka procjene i odobrenja iz članka 2. Direktive 2011/92/EU i nacionalnog postupka odstupanja od mjera zaštite vrsta predviđenih Direktivom 92/43/EEZ – Pojam ‚odobrenje za provedbu projekta‘ – Složeni postupak donošenja odluka – Obveza procjene – Materijalni doseg – Faza postupka u kojoj se mora osigurati sudjelovanje javnosti u donošenju odluka”

U tom predmetu, čiji je činjenični okvir prethodno naveden¹⁷, sud koji je uputio zahtjev također je pitao Sud o sudjelovanju javnosti, na temelju Direktive 2011/92, u složenom postupku donošenja odluka koji obilježava činjenica da određeno tijelo mora procijeniti, u prethodnoj fazi ili međufazi navedenog postupka, samo dio utjecaja projekta o kojem je riječ na okoliš.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da se člancima 6. i 8. Direktive 2011/92 države članice obvezuje da donesu potrebne mjere kako bi se u okviru postupka procjene i odobrenja za provedbu projekata na koje se primjenjuje ta direktiva osiguralo sudjelovanje javnosti koje ispunjava sve zahtjeve. U tom se pogledu navedenim člancima zahtijeva da do sudjelovanja javnosti u postupku donošenja odluka mora doći u ranoj fazi, da ono mora

¹⁷ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 3. „Doseg procjene utjecaja”. Ta je presuda prikazana i u dijelu I. 4. (b) „Utvrdjivanje postupovnih uvjeta u kojima se provodi procjena utjecaja”.

biti učinkovito i da nadležno tijelo mora uzeti u obzir ishod tog sudjelovanja prilikom svoje odluke o odobrenju za provedbu projekta o kojem je riječ.

Međutim, usklađivanje tih različitih zahtjeva može se pokazati težim u okviru složenog postupka donošenja odluka, osobito u slučaju da određeno tijelo mora procijeniti, u prethodnoj fazi ili međufazi, samo dio utjecaja predmetnog projekta na okoliš.

Stoga Sud ističe da u tom slučaju zahtjev za sudjelovanje javnosti u ranoj fazi postupka donošenja odluka treba tumačiti i primijeniti na način da je u skladu s jednako tako važnim zahtjevom za učinkovito sudjelovanje te javnosti u tom postupku.

Iz toga slijedi da se, u kontekstu složenog postupka donošenja odluka kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, zahtjevom za sudjelovanje javnosti u ranoj fazi postupka donošenja odluka, predviđenim člankom 6. Direktive 2011/92, ne nalaže da donošenju prethodne odluke koja se odnosi na dio utjecaja na okoliš projekta o kojem je riječ prethodi takvo sudjelovanje, pod uvjetom da je sudjelovanje javnosti tijekom postupka osigurano na učinkovit način. Taj zahtjev učinkovitosti podrazumijeva, kao prvo, da do sudjelovanja dođe prije donošenja odluke koju mora donijeti tijelo nadležno za odobravanje provedbe tog projekta, kao drugo, da se javnosti omogući da se korisno i potpuno izjasni o svim utjecajima navedenog projekta na okoliš i, kao treće, da tijelo nadležno za odobravanje provedbe tog projekta može u potpunosti uzeti u obzir navedeno sudjelovanje.

b) Pristup pravosuđu

i. Obveze država članica

Presuda od 15. listopada 2015., Komisija/Njemačka (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))

„Povreda obveze države članice – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Članak 11. – Direktiva 2010/75/EU – Industrijske emisije (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) – Članak 25. – Pristup pravosuđu – Nacionalno postupovno zakonodavstvo koje ne udovoljava uvjetima”

Europska komisija podnijela je 2014. tužbu zbog povrede obveze protiv Njemačke zbog njezine povrede, među ostalim, obveza koje ima na temelju članka 11. Direktive 2011/92¹⁸.

U skladu sa stavkom 1. te odredbe, države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima zainteresirane javnosti koji

¹⁸ Komisija se u toj tužbi zbog povrede obveze pozvala i na povredu članka 25. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.).

imaju dovoljan interes ili koji tvrde da im je povrijeđeno pravo, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet, omogućiti pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama Direktive 2011/92 koje se odnose na sudjelovanje javnosti.

Komisija je u tom pogledu prigovorila Njemačkoj, među ostalim, da je povrijedila obveze koje proizlaze iz te odredbe ograničenjem:

- 1) situacija u kojima se može tražiti poništenje upravne odluke donesene u skladu s Direktivom 2011/92 na temelju povrede postupka te
- 2) aktivne procesne legitimacije i opsega sudskog nadzora na prigovore iznesene tijekom upravnog postupka.

Sud je prihvatio te prigovore i istaknuo, kao prvo, da se članku 11. Direktive 2011/92 protivi to da države članice ograniče primjenu odredbi kojima se navedeni članak prenosi na slučaj u kojem se zakonitost odluke osporava jer procjena okoliša nije provedena a da tu primjenu ne prošire na slučaj kada je takva procjena provedena, ali u postupku s nepravilnostima.

Usto, Njemačka je povrijedila i obveze koje ima na temelju tog članka time što je poništenje odluka zbog povrede postupka ograničila na slučajeve neprovođenja procjene ili prethodnog ispitivanja utjecaja na okoliš i na slučajeve u kojima je podnositelj pravnog sredstva dokazao da postoji uzročna veza između povrede postupka i rezultata odluke. Naime, takvo ograničenje čini pretjerano otežanim ostvarivanje prava na podnošenje pravnog sredstva iz članka 11. Direktive 2011/92 i nanosi štetu ostvarenju cilja te direktive koji je usmjeren na osiguravanje širokog pristupa pravosuđu članovima zainteresirane javnosti.

Kao drugo, Sud utvrđuje da se članku 11. Direktive 2011/92 protivi ograničenje, na temelju nacionalne odredbe, aktivne procesne legitimacije i opsega sudskog nadzora na prigovore koji su već izneseni u roku određenom u tijeku upravnog postupka koji je doveo do donošenja odluke protiv koje se podnosi pravno sredstvo.

U tom pogledu Sud pojašnjava da, iako se člankom 11. stavkom 4. Direktive 2011/92 ne isključuje to da pravno sredstvo pred upravnim tijelom prethodi sudskom preispitivanju i ne sprečava da se nacionalnim pravom propiše obveza za podnositelja pravnog sredstva da iscrpi sva upravna pravna sredstva prije pokretanja postupka sudskog preispitivanja, ta odredba prava Unije ne dopušta ograničavanje razloga na koje se može pozvati taj podnositelj u prilog zahtjevu za sudsko preispitivanje.

Usto, takvo ograničenje nametnuto podnositelju pravnog sredstva u pogledu vrste razloga koje smije iznijeti pred sudom zaduženim za nadzor zakonitosti upravne odluke koja se na njega odnosi ne može se opravdati razmatranjima koja se temelje na

poštovanju načela pravne sigurnosti. Nije dokazano da bi potpuni sudski nadzor osnovanosti te odluke bio takav da bi povrijedio navedeno načelo.

Osim toga, kad je riječ o učinkovitosti upravnih postupaka, iako je točno da to što su razlozi prvi put izneseni u postupku sudskog preispitivanja u određenim slučajevima može predstavljati prepreku urednom odvijanju tog postupka, sam cilj koji se nastoji postići člankom 11. Direktive 2011/92 sastoji se ne samo u tome da se osigura što širi mogući pristup stranke sudskom nadzoru nego i u tome da se omogući da taj nadzor u cijelosti obuhvati zakonitost pobijane odluke, kako meritorno tako i postupovno.

U tim okolnostima Sud naglašava da nacionalni zakonodavac ipak može propisati posebna postupovna pravila, poput pravila o nedopuštenosti argumenta iznesenog uz zlouporabu prava ili u zloj vjeri, koja predstavljaju mehanizme prikladne za osiguranje učinkovitosti sudskog postupka.

ii. Dopuštenost pravnih sredstava koja su podnijeli pojedinci

Presuda od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Izgradnja trgovačkog centra – Obvezujući učinak odluke upravnog tijela o neprovođenju procjene utjecaja na okoliš – Izostanak sudjelovanja javnosti”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija), Sud utvrđuje da se Direktivi 2011/92 protivi nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg se susjedi na koje utječe projekt izgradnje i upotrebe trgovačkog centra ne mogu protiviti odluci da za taj projekt ne treba provesti procjenu utjecaja na okoliš ni prigovoriti odobrenju za provedbu projekta za koji je trebalo provesti takvu procjenu.

U veljači 2012. Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (Neovisno upravno vijeće savezne zemlje Koruške, Austrija) izdao je odobrenje za izgradnju i upotrebu trgovačkog centra u Klagenfurtu am Wörthersee (Austrija) na zemljištu koje graniči s nekretninom koja pripada K. Gruber. U skladu s odlukom vlade savezne zemlje Koruške od 21. srpnja 2010., tom odobrenju nije prethodila procjena utjecaja na okoliš.

K. Gruber podnijela je tužbu za poništenje odluke o odobrenju Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud), s obrazloženjem, osobito, da je to odobrenje trebalo uvjetovati provedbom procjene utjecaja na okoliš. U potporu toj tužbi pozvala se na nezakonitost odluke vlade savezne zemlje Koruške, u skladu s kojom je ta vlada smatrala da nije bilo potrebno provesti postupak procjene utjecaja na okoliš u pogledu projekta o kojem je riječ.

U tom pogledu Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud) pojašnjava da, na temelju austrijskog zakonodavstva, susjedi kao što je K. Gruber nemaju mogućnost izravnog podnošenja tužbe protiv odluke o potrebi za provedbom procjene utjecaja predmetnog projekta izgradnje i upotrebe na okoliš, kao ni aktivnu procesnu legitimaciju za osporavanje te odluke u okviru eventualne tužbe protiv odluke o odobrenju za provedbu navedenog projekta.

U tim je okolnostima taj sud odlučio Sudu postaviti pitanje je li takav nacionalni propis u skladu s Direktivom 2011/92.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da, s jedne strane, u skladu s člankom 11. stavkom 1. te direktive, države članice osiguravaju da se, sukladno odgovarajućem nacionalnom pravnom sustavu, članovima „zainteresirane javnosti” u smislu članka 1. stavka 2. koji imaju „dovoljan interes” ili koji tvrde da im je „povrijeđeno pravo”, ako upravno postupovno pravo države članice to propisuje kao preduvjet, omogući preispitivanje odluka, radnji ili propusta u skladu s odredbama Direktive 2011/92 radi pobijanja njihove materijalne ili postupovne zakonitosti.

S druge strane, Sud ističe da je, iako države članice raspolazu širokom marginom prosudbe za utvrđivanje što predstavlja „dovoljan interes” ili „povredu prava”, navedena margina prosudbe ograničena poštovanjem cilja kojim se nastoji osigurati širok pristup pravosuđu zainteresiranoj javnosti. U tom pogledu, iako nacionalni zakonodavac prava na čiju se povredu pojedinac može pozvati protiv radnji, odluka ili propusta navedenih u članku 11. Direktive 2011/92 može ograničiti samo na subjektivna javna prava, odredbe tog članka koje se odnose na pravo na podnošenje pravnog sredstva članova zainteresirane javnosti na koju se odnose odluke, akti ili propusti obuhvaćeni područjem primjene te direktive ne mogu se usko tumačiti.

Iz toga slijedi da nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku – kojim se velikom broju pojedinaca, uključujući osobito susjede koji eventualno mogu ispunjavati uvjete predviđene navedenim člankom 11. stavkom 1. Direktive 2011/92, uskraćuje pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluka o utvrđivanju potrebe za provedbom procjene utjecaja projekta na okoliš – nije u skladu s tom direktivom.

iii. Dopuštenost pravnih sredstava koja su podnijele udruge za zaštitu okoliša

Presuda od 15. listopada 2009., Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))

„Direktiva 85/337/EEZ – Sudjelovanje javnosti u postupku donošenja odluka u području zaštite okoliša – Pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluka o odobrenju za provedbu projekata koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš”

Sud u presudi Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening utvrđuje da se članku 10.a Direktive 85/337¹⁹ protivi nacionalni propis u skladu s kojim pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluka koje se odnose na djelatnosti obuhvaćene područjem primjene te direktive imaju samo udruge za zaštitu okoliša koje imaju najmanje 2000 članova.

U glavnom predmetu općina Stockholm (Švedska) sklopila je ugovor o izgradnji tunela dužine oko 1 km kroz stijene kako bi se ondje ukopali električni vodovi i tako zamijenili visokonaponski nadzemni vodovi.

Na temelju procjene utjecaja na okoliš provedene za taj projekt, prefektura okruga Stockholm zaključila je da bi on mogao imati značajne utjecaje na okoliš.

Budući da je nadležno tijelo ipak izdalo odobrenje za izvođenje radova, udruga za zaštitu okoliša podnijela je žalbu protiv te odluke o odobrenju. Međutim, ta je žalba proglašena nedopuštenom jer udruga žaliteljica nije ispunjavala uvjet propisan nacionalnim zakonodavstvom da mora imati najmanje 2000 članova.

Högsta domstolen (Vrhovni sud, Švedska), kojem je podnesena žalba protiv te odluke o nedopuštenosti, odlučio je uputiti Sudu nekoliko prethodnih pitanja, među kojima i pitanje dopušta li se Direktivom 85/337 državama članicama da predvide da male udruge za zaštitu okoliša nemaju pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluke koja se odnosi na djelatnost obuhvaćenu područjem primjene te direktive.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da iz Direktive 85/337 proizlazi da se u njoj pravi razlika između, s jedne strane, javnosti na koju utječe jedna od djelatnosti koja je općenito obuhvaćena njezinim područjem primjene i, s druge strane, unutar te zainteresirane javnosti, potkategorije fizičkih ili pravnih osoba kojima se, s obzirom na njihov poseban položaj u odnosu na predmetnu djelatnost na temelju članka 10.a navedene direktive, mora priznati pravo na osporavanje odluke o odobrenju te djelatnosti.

Iako je točno da se tim člankom nacionalnim zakonodavcima prepušta da utvrde uvjete koji se mogu zahtijevati kako bi nevladina organizacija koja promovira zaštitu okoliša kao što je udruga mogla imati pravo na podnošenje pravnog sredstva, tako utvrđenim nacionalnim pravilima treba, s jedne strane, osigurati „široki pristup pravosuđu” i, s druge strane, odredbama Direktive 85/337 o pravu na podnošenje pravnog sredstva dodijeliti koristan učinak. Slijedom toga, ta nacionalna pravila ne smiju dovesti do toga da se oduzme svaki značaj odredbama prava Unije u skladu s kojima osobe koje imaju dovoljan interes za osporavanje projekta i osobe kojima je tim projektom nanесena šteta, među kojima su udruge za zaštitu okoliša, trebaju moći podnijeti pravno sredstvo nadležnim sudovima.

¹⁹ Kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

Sud ističe da je švedska vlada priznala da samo dvije udruge za zaštitu okoliša imaju najmanje 2000 članova te zaključuje da se članku 10.a Direktive 85/337 protivi odredba švedskog zakonodavstva u skladu s kojom pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluke koja se odnosi na djelatnost obuhvaćenu područjem primjene te direktive imaju samo udruge za zaštitu okoliša koje imaju najmanje 2000 članova.

Presuda od 12. svibnja 2011., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))

„Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja na okoliš – Arhuška konvencija – Direktiva 2003/35/EZ – Pristup pravosuđu – Nevladine organizacije za zaštitu okoliša”

Sud, kojem je upućeno prethodno pitanje, dodatno pojašnjava okvir prava na podnošenje pravnog sredstva koje udruge za zaštitu okoliša imaju na temelju Direktive 85/337²⁰.

Glavni predmet temelji se na projektu izgradnje i korištenja elektrane na ugljen u Lünenu (Njemačka), za koji je provedena procjena utjecaja na okoliš. U okviru tog postupka nadležno tijelo izdalo je prethodnu obavijest i djelomično odobrenje te je utvrdilo da u pogledu projekta nije podnesen nikakav pravni prigovor.

U lipnju 2008. nevladina organizacija za zaštitu okoliša pod nazivom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (u daljnjem tekstu: BUND) podnijela je Oberverwaltungsgerichtu für das Land Nordrhein-Westfalen (Visoki upravni sud savezne zemlje Sjeverne Rajne-Vestfalije, Njemačka) tužbu za poništenje prethodne obavijesti i djelomičnog odobrenja za provedbu predmetnog projekta. Osobito se poziva na povredu odredbi kojima se prenosi Direktiva 92/43.

Prema mišljenju tog suda, BUND nije ovlašten podnijeti tu tužbu za poništenje jer se ne poziva na povredu pojedinačnog materijalnog prava, kao što se to zahtijeva njemačkim pravom u svrhu raspolaganja pravom na podnošenje pravnog sredstva. Međutim, navedeni sud želi doznati je li sam njemački zahtjev prema kojem se nevladina organizacija za zaštitu okoliša mora pozvati na takvu povredu prava u skladu s pravom Unije, osobito s člankom 10.a Direktive 85/337.

Sud u odgovoru na ta pitanja podsjeća na to da se člankom 10.a prvim stavkom Direktive 85/337 predviđa da se protiv odluka, radnji ili propusta obuhvaćenih odredbama te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti mora moći podnijeti pravno sredstvo „radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti” a da se pritom ni na koji način ne ograniče razlozi na koje se može pozvati u prilog takvom pravnom sredstvu.

²⁰ Kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

Kad je riječ o uvjetima dopuštenosti pravnih sredstava, tom se odredbom utvrđuju dvije pretpostavke: dopuštenost pravnog sredstva može biti uvjetovana „dovoljnim interesom” ili time da se podnositelj pravnog sredstva pozove na „povredu prava”, ovisno o tome koji je od tih uvjeta propisan nacionalnim zakonodavstvom. Člankom 10.a trećim stavkom prvom rečenicom Direktive 85/337 nadalje se predviđa da su države članice dužne utvrditi što predstavlja povredu prava, u skladu s ciljem da se zainteresiranoj javnosti omogući „široki pristup pravosuđu”.

Kad je riječ o pravnim sredstvima koje podnose udruge za zaštitu okoliša, člankom 10.a trećim stavkom drugom i trećom rečenicom Direktive 85/337 dodaje se da u tu svrhu treba smatrati da te udruge imaju dovoljan interes ili prava koja se mogu povrijediti, ovisno o tome koji je od tih uvjeta dopuštenosti propisan nacionalnim zakonodavstvom.

Sud u pogledu tog pravnog okvira ističe da, iako nacionalni zakonodavac može ograničiti prava na čiju se povredu pojedinac može pozvati u okviru sudskog preispitivanja jedne od odluka, propusta ili radnji iz članka 10.a Direktive 85/337 samo na subjektivna javna prava, takvo se ograničenje u tom obliku može primijeniti na udruge za zaštitu okoliša samo uz povredu ciljeva iz članka 10.a trećeg stavka zadnje rečenice Direktive 85/337.

Naime, ako bi se, kao što to proizlazi iz te odredbe, te udruge trebale moći pozvati na ista prava kao i pojedinci, bilo bi protivno, s jedne strane, cilju da se zainteresiranoj javnosti osigura širok pristup pravosuđu, kao i, s druge strane, načelu djelotvornosti da se navedene udruge ne mogu pozvati i na povredu pravila koje proizlaze iz prava Unije o zaštiti okoliša samo zbog toga što se njima štite zajednički interesi. Naime, kao što se to potvrđuje u glavnom postupku, time bi im se uvelike uskratila mogućnost nadzora nad poštovanjem pravila koja proizlaze iz tog prava i koja su najčešće usmjerena prema općem interesu, a ne samo prema zaštiti interesa pojedinaca promatranih zasebno.

Slijedom toga, Sud zaključuje da se članku 10.a Direktive 85/337 protivi zakonodavstvo kojim se nevladinoj organizaciji koja promovira zaštitu okoliša na koju se odnosi članak 1. stavak 2. te direktive ne priznaje mogućnost da se u okviru pravnog sredstva protiv odluke o odobrenju za provedbu projekata „koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš” u smislu članka 1. stavka 1. Direktive 85/337 pred sudom pozovu na povredu pravila koje proizlaze iz prava Unije i čiji je cilj zaštita okoliša jer se tim pravilom štite samo interesi zajednice, a ne interesi pojedinaca.

iv. Zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi

a. Doseg

Presuda od 15. ožujka 2018., North East Pylon Pressure Campaign i Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Pravo članova zainteresirane javnosti na pokretanje postupka preispitivanja – Preuranjeno pokretanje postupka preispitivanja – Zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi i pojam odluka, radnji ili propusta koji podliježu odredbama Direktive o sudjelovanje javnosti – Primjenjivost Arhuške konvencije”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je upućen, Sud odlučuje o području primjene zahtjeva da sudski postupci u području zaštite okoliša, poput onog koji se propisuje Direktivom 2011/92 i Arhuškom konvencijom²¹, „ne smiju biti preskupi”.

Društvo EirGrid plc, koje je irski javni operator prijenosnog sustava električne energije, zatražilo je 2015. odobrenje za instalaciju oko 300 pilona nosača visokonaponskih kabela radi povezivanja mreža Irske i Sjeverne Irske te osiguravanja pouzdanosti opskrbe otoka električnom energijom. Nakon službenog zahtjeva za odobrenje provedbe projekta i podnošenja procjene utjecaja na okoliš, An Bord Pleanála, irsko žalbeno tijelo u pitanjima prostornog planiranja, sazvalo je raspravu za 7. ožujka 2016.

Vlasnik zemljišta i skupina za pritisak zatražili su 4. ožujka 2016. odobrenje za pokretanje postupka sudskog preispitivanja kako bi osporavali postupak izdavanja odobrenja za provedbu projekta. Međutim, High Court (Visoki sud, Irska) odbio je izdati zatraženo odobrenje jer je postupak bio preuranjen.

U okviru postupka odlučivanja o troškovima stranke se spore oko tereta snošenja troškova povezanih s postupkom za odobrenje za pokretanje postupka sudskog preispitivanja, čiji iznos prelazi 500 000 eura. U tom je kontekstu High Court (Visoki sud) odlučio postaviti Sudu pitanje o usklađenosti irskog prava s odredbama Direktive 2011/92 i Arhuške konvencije kojima se utvrđuje zahtjev da određeni sudski postupci ne smiju biti preskupi.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da se zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi iz članka 11. stavka 4. Direktive 2011/92 odnosi na sve financijske troškove sudjelovanja u sudskom postupku. Iz toga slijedi da taj zahtjev treba tumačiti na način da se primjenjuje na postupak pred sudom države članice, poput onog u glavnom postupku, u okviru kojeg se utvrđuje može li se odobriti pokretanje postupka preispitivanja tijekom

²¹ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisana u Aarhusu 25. lipnja 1998. i odobrena u ime Europske zajednice Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.; u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija)

postupka izdavanja odobrenja za provedbu projekta, i to tim više ako ta država članica nije odredila u kojoj se fazi može pokrenuti postupak preispitivanja.

Sud usto ističe da se, kada osoba koja je pokrenula postupak preispitivanja istodobno istakne razloge koji se temelje na povredi pravila o sudjelovanju javnosti u postupku donošenja odluka o pitanjima okoliša i razloge koji se temelje na povredi drugih pravila, zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi primjenjuje samo na troškove povezane s onim dijelom postupka preispitivanja koji se odnosi na povrede pravila o sudjelovanju javnosti. U takvom je slučaju na nacionalnom sudu da *ex æquo et bono* i u skladu s primjenjivim nacionalnim postupovnim pravilima napravi razliku između troškova koji se odnose na svaku od dviju vrsta argumenata, kako bi osigurao da se zahtjev da postupci ne smiju biti preskupi primijeni na onaj dio postupka preispitivanja koji se odnosi na pravila o sudjelovanju javnosti.

U tom kontekstu Sud pojašnjava da članak 9. stavke 3. i 4. Arhuške konvencije treba tumačiti na način da se isti zahtjev primjenjuje na dio postupka preispitivanja koji nije obuhvaćen Direktivom 2011/92, u mjeri u kojoj osoba koja je pokrenula taj postupak nastoji osigurati poštovanje nacionalnog prava koje se odnosi na zaštitu okoliša. Iako te odredbe nemaju izravan učinak, nacionalni sud mora nacionalno postupovno pravo tumačiti što je više moguće u skladu s njima.

Sud naposljetku naglašava da država članica ne može odstupiti od zahtjeva da postupci ne smiju biti preskupi, utvrđenog u Arhuškoj konvenciji i Direktivi 2011/92, kada se pravno sredstvo smatra objesnim ili zlonamjernim, ili u nedostatku veze između navodne povrede nacionalnog prava koje se odnosi na zaštitu okoliša i štete za okoliš. Međutim, nacionalni sud može uzeti u obzir čimbenike kao što su, osobito, razumna vjerojatnost uspjeha pravnog sredstva ili njegova objesnost ili zlonamjernost, pod uvjetom da iznos troškova čije se snošenje nalaže njegovu podnositelju nije nerazumno visok.

b. Kriteriji za ocjenu

Presuda od 11. travnja 2013., Edwards i Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))

„Okoliš – Arhuška konvencija – Direktiva 85/337/EEZ – Direktiva 2003/35/EZ – Članak 10.a – Direktiva 96/61/EZ – Članak 15.a – Pristup pravosuđu u pitanjima okoliša – Pojam sudskih postupaka koji „ne smiju biti preskupi““

U odgovoru na zahtjev za prethodnu odluku koji je podnio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) Sud pojašnjava kriterije za ocjenu zahtjeva da sudski postupci u području zaštite okoliša „ne smiju biti preskupi“, koji se predviđa

člankom 10.a petim stavkom Direktive 85/337²², kao i člankom 15.a petim stavkom Direktive 96/61²³.

Nakon što je odbio žalbu podnesenu u okviru postupka u području zaštite okoliša, sud koji je uputio zahtjev pitao je Sud kako na taj slučaj treba primijeniti navedeni zahtjev da postupci „ne smiju biti preskupi“, uzimajući u obzir znatne rizike povezane s troškovima koje je žalitelj snosio u žalbenom postupku na temelju primjenjivog nacionalnog propisa.

U tom pogledu Sud ističe da zahtjev da sudski postupak ne smije biti preskup, koji se predviđa člankom 10.a petim stavkom Direktive 85/337 i člankom 15.a petim stavkom Direktive 96/61, podrazumijeva da osobe na koje se on odnosi nisu spriječene u pokretanju ili vođenju sudskog postupka koji je obuhvaćen područjem primjene tih članaka zbog financijskog troška koji bi zbog toga mogao nastati. Kada se od nacionalnog suda traži da odluči o tome da pojedinac koji u svojstvu podnositelja pravnog sredstva nije uspio u sporu o pitanjima okoliša snosi troškove ili, općenitije, kada sud, kao što to može biti slučaj sa sudovima Ujedinjene Kraljevine, u ranijoj fazi postupka mora zauzeti stajalište o eventualnom ograničenju iznosa troškova koji mogu biti stavljeni na teret stranke koja nije uspjela u sporu, on pritom mora osigurati poštovanje tog zahtjeva uzimajući u obzir interes osobe koja želi braniti svoja prava, kao i opći interes povezan sa zaštitom okoliša.

U okviru te ocjene nacionalni sud ne može se osloniti isključivo na financijsku situaciju zainteresirane osobe, nego također mora objektivno analizirati iznos troškova. Prema tome, troškovi postupka ne smiju prekoračivati financijske mogućnosti zainteresirane osobe ni, u svakom slučaju, biti objektivno nerazumni. Osim toga, on može uzeti u obzir situaciju stranaka o kojima je riječ, razumne izgleda za uspjeh podnositelja pravnog sredstva, važnost ishoda postupka za njega i za zaštitu okoliša, složenost mjerodavnog prava i postupka, moguću obijesnost pravnog sredstva u njegovim različitim fazama te postojanje nacionalnog sustava besplatne pravne pomoći ili sustava zaštite u području troškova.

Suprotno tomu, okolnost da zainteresirana osoba nije bila odvrćena od toga da u praksi podnese svoje pravno sredstvo nije sama po sebi dovoljna kako bi se zaključilo da postupak za nju nije preskup u smislu direktiva 85/337 i 96/61.

Naposljetku, zahtjev da sudski postupak ne smije biti preskup nacionalni sud ne može različito ocijeniti ovisno o tome odlučuje li u prvostupanjskom, žalbenom ili drugostupanjskom postupku.

²² Kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

²³ Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL 1996., L 257, str. 26.), kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

6. Izravan učinak i usklađeno tumačenje

a) Izravan vertikalni učinak direktiva i negativne posljedice na prava trećih strana

Presuda od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))

„Direktiva 85/337/EEZ – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Nacionalna mjera kojom se izdaje odobrenje za vađenje ruda a da pritom nije provedena procjena utjecaja na okoliš – Izravan učinak direktiva – Trostrana situacija”

U tom predmetu, čiji je činjenični okvir prethodno naveden²⁴, od Suda se također traži da odluči o tome može li se, u okolnostima kao što su one u glavnom predmetu, pojedinac poput D. Wells, prema potrebi, pozvati na članak 2. stavak 1. Direktive 85/337, u vezi s njezinim člankom 1. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 2., protiv tijelâ Ujedinjene Kraljevine.

U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 85/337, države članice donose sve potrebne mjere kako bi se prije izdavanja odobrenja osiguralo da se na projekte koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, primjenjuje obveza ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjena u pogledu njihovih utjecaja. Ti su projekti utvrđeni u članku 4. te direktive.

U tom je kontekstu vlada Ujedinjene Kraljevine tvrdila da bi priznavanje pojedincu poput D. Wells prava da se protiv tijelâ poziva na navedenu odredbu u predmetu kao što je onaj u glavnom postupku predstavljalo situaciju „inverse direct effect” u kojoj bi Ujedinjena Kraljevina imala izravnu obvezu oduzeti prava privatnim vlasnicima kamenoloma Conygar Quarry.

Sud u tom pogledu podsjeća na to da se načelu pravne sigurnosti protivi to da se direktivama mogu stvarati obveze za pojedince. Kad je riječ o pojedincima, odredbama direktive mogu se stvoriti samo prava. Slijedom toga, pojedinac se ne može pozivati na direktivu protiv države članice ako je riječ o obvezi države izravno povezanoj s izvršenjem druge obveze koju na temelju te direktive ima treća strana.

Suprotno tomu, same nepovoljne posljedice na prava trećih strana, čak i ako su nesporne, ne opravdavaju sprečavanje pojedinca da se poziva na odredbe direktive protiv dotične države članice.

Stoga Sud ističe da, kad je riječ o glavnom predmetu, obveza Ujedinjene Kraljevine da osigura da nadležna tijela provedu procjenu utjecaja iskorištavanja kamenoloma Conygar Quarry na okoliš nije izravno povezana s izvršenjem bilo kakve obveze koju na temelju Direktive 85/337 imaju vlasnici tog kamenoloma. Činjenica da se poslovi vađenja

²⁴ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 4. (a) „Trenutak u kojem treba provesti procjenu utjecaja”.

ruda moraju obustaviti do ishoda te procjene doista je posljedica toga što je navedena država kasnila s ispunjenjem obveze. Međutim, takva se posljedica ne može kvalificirati kao „inverse direct effect” odredbi navedene direktive u odnosu na navedene vlasnike.

Stoga Sud zaključuje da se pojedinac poput D. Wells može, ovisno o slučaju, pozivati na članak 2. stavak 1. Direktive 85/337, u vezi s njezinim člankom 1. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 2., protiv tijela Ujedinjene Kraljevine.

b) Usklađeno tumačenje nacionalnog prava

Presuda od 17. listopada 2018., Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Procjena utjecaja određenih projekata na okoliš – Pravo na podnošenje pravnog sredstva protiv odluke o izdavanju dozvole – Zahtjev da postupak ne smije biti preskup – Pojam – Vremenska primjena – Izravan učinak – Utjecaj na nacionalnu odluku o naknadi troškova koja je postala konačna”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska), Sud podsjeća na to da, iako pravilo da sudski postupci u području zaštite okoliša „ne smiju biti preskupi”, koje je navedeno u članku 10.a petom stavku Direktive 85/337²⁵, nema izravan učinak, nacionalni sudovi ipak su dužni osigurati, koliko god je to moguće, da se nacionalno pravo tumači u skladu s tom odredbom.

An Bord Pléanala (Agencija za prostorno uređenje, Irska, u daljnjem tekstu: Agencija) izdala je 2004. dozvolu za gradnju u Achonryju, u Countyju Sligo (grofovija Sligo, Irska), objekta za inspekciju uginulih životinja nađenih na cjelokupnom području Irske.

V. Klohn, vlasnik farme koja se nalazi u blizini lokacije navedenog objekta, podnio je sudsku tužbu protiv te građevinske dozvole, koja je odbijena presudom High Courta (Visoki sud) od 23. travnja 2008. Nakon toga, taj je sud 6. svibnja 2008. naložio V. Klohnu da snosi troškove Agencije.

Odlukom od 24. lipnja 2010. *Taxing Master* High Courta (Visoki sud) odredio je iznos troškova koje V. Klohn mora nadoknaditi Agenciji na otprilike 86 000 eura. Ta je odluka potvrđena odlukom High Courta (Visoki sud), protiv koje je V. Klohn podnio žalbu Supreme Courtu (Vrhovni sud, Irska).

S obzirom na iznos troškova o kojima je riječ, Supreme Court (Vrhovni sud) odlučio je pitati Sud, među ostalim, o tome

²⁵ Kako je izmijenjena Direktivom 2003/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. (SL 2003., L 156, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 48.)

- ima li pravilo da postupci „ne smiju biti preskupi“, kako je navedeno u članku 10.a petom stavku Direktive 85/337, izravan učinak ili u tom pogledu postoji obveza usklađenog tumačenja te
- je li *Taxing Master* ili nacionalni sud kojem je podneseno pravno sredstvo protiv njegove odluke obavezan primijeniti navedeno pravilo da postupci ne smiju biti preskupi, unatoč tomu što je odluka kojom se nalaže snošenje troškova postala konačna.

Nakon što je istaknuo da se pitanje izravnog učinka pravila da postupci ne smiju biti preskupi u glavnom postupku postavlja jer je Irska nepravodobno prenijela članak 10.a peti stavak izmijenjene Direktive 85/337, Sud utvrđuje da ta odredba nema izravan učinak. U skladu s obvezom usklađenog tumačenja nacionalnog prava, irski sudovi ipak su dužni, koliko god je to moguće, unutarne pravo tumačiti, počevši od isteka roka određenog za prenošenje članka 10.a petog stavka Direktive 85/337, na način da osobe nisu spriječene u pokretanju ili vođenju sudskog postupka obuhvaćenog područjem primjene tog članka zbog financijskog troška koji bi zbog toga mogao nastati.

U tom pogledu, Sud usto pojašnjava da su irski sudovi dužni, nakon isteka roka za prenošenje članka 10.a petog stavka Direktive 85/337, tumačiti nacionalno pravo na način da buduće učinke situacija nastalih primjenom starog zakona učine neposredno usklađenima s tom odredbom. Iz toga proizlazi da se obveza tumačenja nacionalnog prava u skladu s pravilom da postupci ne smiju biti preskupi iz te odredbe nalaže navedenim sudovima kada odlučuju o naknadi troškova u sudskim postupcima koji su bili u tijeku na dan isteka roka za prenošenje, neovisno o datumu kad su ti troškovi nastali tijekom postupka o kojem je riječ.

Sud podsjeća na to da se irski postupak o troškovima odvija u dvije faze i usto utvrđuje da načelo usklađenog tumačenja nacionalnog prava ima određene granice, među kojima su one koje proizlaze iz načela pravomoćnosti. Prema tome, u ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni pravomoćnost odluke od 6. svibnja 2008. kojom je High Court (Visoki sud) snošenje troškova postupka stavio na teret V. Klohna, pri čemu nije odredio točan iznos tih troškova, kako bi utvrdio je li i u kojoj mjeri u glavnom postupku moguće tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravilom da postupci ne smiju biti preskupi.

II. Procjena utjecaja planova i programa na temelju Direktive 2001/42

1. Područje primjene Direktive 2001/42

a) Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42

*Presuda od 25. lipnja 2020. (veliko vijeće), A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*²⁶

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja na okoliš – Građevinska dozvola u svrhu izgradnje i korištenja vjetroelektrana – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Uvjeti za izdavanje dozvole utvrđeni dekretom i okružnicom – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Nacionalni akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš – Održavanje učinaka nacionalnih akata i dozvola izdanih na njihovoj osnovi nakon što je utvrđeno da ti akti nisu u skladu s pravom Unije – Uvjeti”

U presudi A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) Sud, zasjedajući u velikom vijeću, donosi odluku o tumačenju Direktive 2001/42 navođenjem važnih pojašnjenja o mjerama za koje se provodi procjena predviđena tom direktivom.

Sudu je taj zahtjev za tumačenje podnesen u okviru spora između stanovnika područja smještenog u blizini autoceste E40 na području općina Aalter (Belgija) i Nevele (Belgija), predviđenog za izgradnju vjetroelektrana, i Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionalna služba za urbanizam pri uredu za prostorno planiranje u Flandriji, odjel za Istočnu Flandriju, Belgija), povodom građevinske dozvole koju je to tijelo izdalo u svrhu izgradnje i korištenja pet vjetroelektrana (u daljnjem tekstu: sporna dozvola). Izdavanje sporne dozvole 30. studenoga 2016. bilo je uvjetovano, među ostalim, poštovanjem određenih uvjeta propisanih odredbama dekreta flamanske vlade i okružnicom koji se odnose na izgradnju i korištenje vjetroelektrana.

U prilog tužbi kojom se traži poništenje sporne dozvole podnesenoj Raadu voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) tužitelji su se osobito pozivali na povredu Direktive 2001/42, zbog toga što u pogledu dekreta i okružnice na temelju kojih je izdana dozvola nije provedena procjena okoliša. Suprotno tomu, autor sporne dozvole smatrao je da u pogledu predmetnog dekreta i okružnice nije trebalo provesti takvu procjenu.

²⁶ Ta je presuda prikazana i u dijelovima II. 2. (a) i. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42” te III. 2. „Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2001/42”.

Sud je u presudi podsjetio na to da, u skladu s člankom 2. točkom (a) Direktive 2001/42, ta direktiva obuhvaća planove i programe, kao i njihove izmjene, koje je izradilo ili usvojilo tijelo države članice, pod uvjetom da su „propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”.

U tom pogledu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da „propisanima” u smislu i u svrhu primjene te direktive treba smatrati planove i programe čije je usvajanje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo usvajanje i njihovu izradu. Tako se mjera treba smatrati „propisanom” ako se pravna osnova ovlasti za njezino usvajanje temelji na odredbi takve prirode, iako zapravo ne postoji nikakva obveza njezina usvajanja.

Nakon što su ga sud koji je uputio zahtjev i vlada Ujedinjene Kraljevine pozvali da preispita tu sudsku praksu, Sud najprije naglašava da bi ograničenje uvjeta iz članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42 samo na one „planove i programe” čije je usvajanje obvezno moglo dovesti do toga da se tom pojmu dâ zanemariv doseg i ne bi omogućilo očuvanje korisnog učinka te odredbe. Naime, prema mišljenju Suda, s obzirom na različitost situacija i raznovrsnost praksi nadležnih tijela, usvajanje planova ili programa i njihove izmjene često nisu načelno propisani niti su u cijelosti prepušteni diskreciji nadležnih tijela. Usto, visok stupanj zaštite okoliša koji se nastoji osigurati Direktivom 2001/42 na način da se za planove i programe koji bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš provede procjena okoliša ispunjava zahtjeve iz Ugovorâ, kao i iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima u području zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša²⁷. Međutim, takvi bi ciljevi mogli biti dovedeni u pitanje uskim tumačenjem kojim bi se državi članici dopustilo da izbjegne obvezu procjene okoliša na način da ne propiše da je usvajanje planova ili programa obvezno. Naposljetku, Sud ističe da je prošireno tumačenje pojma „planovi i programi” u skladu s međunarodnim obvezama Unije²⁸.

Sud zatim razmatra ispunjavaju li dekret i okružnica o kojima je riječ uvjet iz članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42. U tom pogledu navodi da je dekret donijela flamanska vlada na temelju zakonske ovlasti, u svojstvu izvršne vlasti belgijske savezne jedinice. Usto, okružnicu, kojom se nastoji stvoriti okvir diskrecijske ovlasti nadležnih tijela, također je donijela flamanska vlada i njome se, njihovom razradom ili odstupanjem od njih, mijenjaju odredbe tog dekreta, podložno provjeri nacionalnog suda kad je riječ o njezinoj točnoj pravnoj prirodi i detaljnom sadržaju. Sud je stoga zaključio da su dekret i, podložno tim provjerama, okružnica, obuhvaćeni pojmom „planovi i programi”, s obzirom na to da ih treba smatrati „propisanima” u smislu Direktive 2001/42.

²⁷ Članak 3. stavak 3. UEU-a, članak 191. stavak 2. UFEU-a i članak 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

²⁸ Kao što to osobito proizlazi iz članka 2. stavka 7. Konvencije o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, potpisane u Espoo (Finska) 26. veljače 1991.

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))²⁹

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Akti koji su izrađeni za određene sektore i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92/EU – Članak 3. stavak 4. – Akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata – Uredba o očuvanju krajolika koju je usvojilo lokalno tijelo”

U presudi Bund Naturschutz in Bayern, koju je donijelo veliko vijeće, Sud pojašnjava pojam planova i programa za koje je potrebna procjena okoliša na temelju Direktive 2001/42.

Landkreis Rosenheim (okrug Rosenheim, Njemačka) donio je 2013. uredbu koja se odnosi na područje očuvanja krajolika (u daljnjem tekstu: Uredba Inntal Süd) a da prethodno nije proveo procjenu okoliša na temelju Direktive 2001/42. Uredbom Inntal Süd štiti se područje površine oko 4021 hektar, što je oko 650 hektara manje od površine područja koje je bilo zaštićeno prethodnim uredbama.

Bund Naturschutz in Bayern eV, udruga za zaštitu okoliša, pobijao je tu uredbu pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka). Budući da je njezin zahtjev odbačen kao nedopušten, udruga je protiv te odluke podnijela reviziju Bundesverwaltungsgerichtu (Savezni upravni sud, Njemačka).

Taj sud smatra da je Uredba Inntal Süd plan ili program u smislu Direktive 2001/42. Međutim, s obzirom na to da je imao dvojbe u pogledu obveze okruga Rosenheim da prije donošenja te uredbe provede procjenu okoliša na temelju te direktive, odlučio je uputiti to pitanje Sudu u okviru prethodnog postupka.

Uvodno, Sud podsjeća na to da Direktiva 2001/42 obuhvaća planove i programe koje su, s jedne strane, izradila ili usvojila tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini i koji su, s druge strane, propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

U pogledu drugog uvjeta, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da „propisanim” u smislu i u svrhu primjene te direktive treba smatrati planove i programe čije je usvajanje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo usvajanje i njihovu izradu. Tako mjeru treba smatrati „propisanom” ako u nacionalnom pravu postoji poseban pravni temelj koji nadležnim tijelima dopušta da je usvoje, iako to usvajanje nije obvezno.

²⁹ Ta je presuda prikazana i u dijelovima II. 2. (a) i. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42” te II. 2. (b) ii. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42”.

Prema tome, s obzirom na to da je Uredbu Inntal Süd donijelo lokalno tijelo na temelju odredbe njemačkog zakonodavstva, ona jest plan ili program u smislu Direktive 2001/42. U tom pogledu Sud ističe da se općenitost navedene uredbe, koja sadržava opće i apstraktne odredbe kojima se utvrđuju opći zahtjevi, ne protivi takvoj kvalifikaciji. Naime, činjenica da nacionalni propis ima određenu razinu apstrakcije i teži cilju transformacije zemljopisnog područja odražava njegovu plansku ili programsku dimenziju i nije prepreka njegovu uključenju u pojam „planovi i programi”.

b) Ukidanje planova i programa

Presuda od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))

„Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Pojam planova i programa ,koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama’ – Primjenjivost te direktive na postupak potpunog ili djelomičnog ukidanja plana uporabe zemljišta”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija), Sud potvrđuje da su akti o ukidanju planova ili programa u smislu Direktive 2001/42 također u načelu obuhvaćeni područjem primjene te direktive.

Nakon što je Région de Bruxelles-Capitale (Regija glavnog grada Bruxellesa, Belgija) donio rješenje o izmjeni codea bruxellois de l’aménagement du territoire (Briselski zakonik o prostornom planiranju), nekoliko neprofitnih udruga podnijelo je belgijskom Couru constitutionnelle (Ustavni sud) tužbu za poništenje određenih odredbi tog rješenja. U prilog svojoj tužbi navedene udruge osobito kritiziraju činjenicu da se osporavanim odredbama za izmjenu u svrhu ukidanja posebnih prostornih planova i donošenje planova upravljanja imovinom ne zahtijeva procjena okoliša u skladu s Direktivom 2001/42.

U tom je okviru Cour constitutionnelle (Ustavni sud) osobito želio doznati treba li za potpuno ili djelomično ukidanje plana ili programa iz Direktive 2001/42 provesti procjenu okoliša na temelju te direktive.

Sud u tom pogledu ističe da, iako se člankom 2. točkom (a) Direktive 2001/42 izričito ne upućuje na akte o ukidanju, nego samo na akte kojima se izmjenjuju planovi i programi, s obzirom na svrhu Direktive 2001/42, odredbe kojima se ograničava njezino područje primjene ipak treba široko tumačiti. Usto, s obzirom na to da akt o ukidanju nužno uključuje izmjenu referentnog pravnog okvira i slijedom toga mijenja utjecaje na okoliš koji su, prema potrebi, procijenjeni u skladu s postupkom predviđenim Direktivom 2001/42, on može proizvesti značajne utjecaje na okoliš.

Stoga Sud zaključuje da bi, uzimajući u obzir obilježja i učinke akata o ukidanju planova ili programa u smislu Direktive 2001/42, bilo protivno ciljevima koje nastoji postići

zakonodavac Unije smatrati da su ti akti isključeni iz područja primjene navedene direktive te bi se time djelomično mogao ugroziti njezin koristan učinak.

Suprotno tomu, to u načelu nije slučaj ako akt o ukidanju spada u hijerarhiju akata prostornog planiranja, pod uvjetom da se tim aktima predviđaju dovoljno detaljna pravila o uporabi zemljišta koja su sama bila predmet procjene utjecaja na okoliš i da se razumno može smatrati da su interesi koji se štite Direktivom 2001/42 u tom okviru bili u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir.

2. Obveza procjene utjecaja u slučaju značajnih rizika za okoliš

a) Planovi i programi koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš

i. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Akti koji su izrađeni za određene sektore i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92/EU – Članak 3. stavak 4. – Akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata – Uredba o očuvanju krajolika koju je usvojilo lokalno tijelo”

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden³⁰, Sud također ispituje je li nacionalna mjera poput Uredbe Inntal Süd, čiji je cilj zaštita prirode i krajolika te kojom se u tu svrhu propisuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, obuhvaćena područjem primjene članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42.

U skladu s tom odredbom, procjena okoliša mora se provesti za sve planove i programe koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta.

Kao prvo, planovi ili programi moraju se „odnositi” na jedan od sektora navedenih u tom članku³¹. Sud smatra da je u ovom slučaju taj prvi uvjet ispunjen, što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

³⁰ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 1. (a) „Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42”. Ta je presuda prikazana i u dijelu II. 2. (b) ii. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42”.

³¹ Odnosno na poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje

U tom pogledu Sud pojašnjava da činjenica da je glavni cilj plana ili programa zaštita okoliša ne isključuje to da se on također može „odnositi” na jedan od sektora navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive 2001/42. Naime, sama bit mjera opće primjene izrađenih za zaštitu okoliša upravo je urediti aktivnosti ljudi koje imaju značajne utjecaje na okoliš, uključujući one koje su obuhvaćene navedenim sektorima.

Kao drugo, planovima ili programima mora se odrediti okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92.

Taj je zahtjev ispunjen kada se planom ili programom uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92, osobito u odnosu na lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete tih projekata, ili alociranje sredstava u vezi s njima. Suprotno tomu, kada plan ili program, kao što je Uredba Inntal Süd, samo općenito određuje ciljeve očuvanja krajolika i za aktivnosti ili projekte unutar područja očuvanja predviđa obvezu pribavljanja odobrenja a da, međutim, ne utvrđuje kriterije ili uvjete za odobravanje i provedbu tih projekata, navedeni zahtjev nije ispunjen čak i ako bi navedena uredba mogla imati utjecaj na lokaciju projekata.

S obzirom na ta razmatranja, Sud zaključuje da Uredba Inntal Süd nije plan ili program za koji je potrebna procjena okoliša u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42, s obzirom na to da se njome ne predviđaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92, što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Presuda od 25. lipnja 2020. (veliko vijeće), A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja na okoliš – Građevinska dozvola u svrhu izgradnje i korištenja vjetroelektrana – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Uvjeti za izdavanje dozvole utvrđeni dekretom i okružnicom – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Nacionalni akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš – Održavanje učinaka nacionalnih akata i dozvola izdanih na njihovoj osnovi nakon što je utvrđeno da ti akti nisu u skladu s pravom Unije – Uvjeti”

U presudi A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), čiji je činjenični okvir prethodno naveden³², Sud potvrđuje da dekret i okružnica kao što su oni o kojima je riječ u tom predmetu, koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji i korištenju vjetroelektrana, među kojima su mjere o treperenju sjene, sigurnosti i standardima buke, predstavljaju planove i programe za koje je potrebno provesti procjenu okoliša na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42.

³² Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 1. (a) „Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42”. Ta je presuda prikazana i u dijelu III. 2. „Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2001/42”.

U tom pogledu Sud smatra da su zahtjevi propisani predmetnim dekretom i okružnicom u pogledu izgradnje i korištenja vjetroelektrana dovoljno važni i da imaju dovoljno značajan doseg za određivanje uvjeta pod kojima se izdaje dozvola za izgradnju i korištenje vjetroelektrana čiji su utjecaji na okoliš nesporni. Pojašnjava da takvo tumačenje ne može biti dovedeno u pitanje posebnom pravnom prirodom okružnice.

ii. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2001/42

Presuda od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Odluka – Određivanje posebnog područja očuvanja u skladu s Direktivom 92/43/EEZ – Utvrđivanje ciljeva očuvanja, kao i određenih preventivnih mjera – Pojam „planovi i programi” – Obveza provedbe procjene okoliša”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Conseil d’État (Državno vijeće, Belgija), Sud tumači članak 3. stavak 2. točku (b) Direktive 2001/42, kojim se propisuje procjena okoliša na temelju te direktive svaki put kada se procjena zahtijeva na temelju članka 6. ili 7. Direktive 92/43.

U glavnom predmetu Compagnie d’entreprises CFE SA (u daljnjem tekstu: CFE) zahtijevao je poništenje odluke vlade Région de Bruxelles-Capitale (Regija glavnog grada Bruxellesa, Belgija) kojom se „complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” određuje kao posebno područje očuvanja u smislu Direktive 92/43. U potporu toj tužbi CFE je osporavao odluku vlade Regije glavnog grada Bruxellesa da ne provede procjenu okoliša u pogledu te odluke jer ocjena prihvatljivosti utjecaja nije bila potrebna na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 92/43.

Na upit u tom pogledu suda koji je uputio zahtjev, Sud podsjeća na to da, na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 92/43, samo za planove ili projekte koji nisu izravno povezani s upravljanjem područjem ili potrebni za njegovo upravljanje treba provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s navedenom direktivom. Međutim, odluka poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom država članica neko područje određuje kao posebno područje očuvanja, po svojoj je prirodi izravno povezana s upravljanjem ili potrebna za upravljanje predmetnim područjem.

Iz toga slijedi da odluka poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku doista može biti oslobođena od ocjene prihvatljivosti na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 92/43 i stoga od procjene okoliša na temelju članka 3. stavka 2. točke (b) Direktive 2001/42.

Međutim, okolnost da procjena okoliša na osnovi zajedničke primjene članka 6. stavka 3. Direktive 92/43 i članka 3. stavka 2. točke (b) Direktive 2001/42 ne mora obvezno prethoditi takvoj odluci ne znači da je ta odluka oslobođena svake obveze u tom

području jer nije isključeno da se njome mogu propisati pravila koja bi dovela do njezina izjednačavanja s planom ili programom u smislu potonje direktive, a za koje procjena utjecaja na okoliš može biti obvezna.

b) Planovi i programi koji mogu predstavljati rizik od značajnih utjecaja na okoliš

i. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 3. Direktive 2001/42

Presuda od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Članak 3. stavak 3. – Planovi i programi za koje je potrebna procjena okoliša samo ako države članice utvrde da mogu imati značajne utjecaje na okoliš – Valjanost s obzirom na UFEU i Povelju Europske unije o temeljnim pravima – Pojam uporabe „malih površina na lokalnoj razini” – Nacionalni propis koji upućuje na veličinu predmetnih površina”

Sud, kojem je upućeno prethodno pitanje, potvrđuje valjanost članka 3. stavka 3. Direktive 2001/42 s obzirom na članak 191. UFEU-a, kojim se utvrđuju ciljevi politike Unije u području okoliša, i članak 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojim se jamči zaštita okoliša.

U skladu s člankom 3. stavkom 3. Direktive 2001/42, za planove i programe iz stavka 2. tog članka kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini i manje promjene planova i programa iz navedenog stavka 2. potrebna je procjena okoliša samo ako država članica utvrdi da bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš.

Na temelju nacionalnog zakonodavstva kojim se prenosi navedeni članak 3. stavak 3., općinsko vijeće Comune di Venezia (općina Venecija, Italija) odobrilo je projekt izgradnje na otoku smještenom u venecijanskoj laguni, za koji je provedena procjena utjecaja na okoliš na temelju Direktive 92/43, ali ne i procjena okoliša u smislu Direktive 2001/42. U potonjem pogledu nadležni regionalni odbor smatrao je, s jedne strane, da se plan o kojem je riječ odnosi samo na uporabu malih površina na lokalnoj razini i, s druge strane, da taj plan nema značajne utjecaje na okoliš.

Odlukom od 2. listopada 2014. commissario straordinario du Comune di Venezia (izvanredni komesar općine Venecija) odobrio je navedeni plan a da pritom nije unio nikakve izmjene.

Associazione Italia Nostra Onlus, čiji je cilj pridonositi zaštiti i promicanju talijanske povijesne, umjetničke i kulturne baštine, podnio je Tribunaleu amministrativo regionale per il Veneto (Okružni upravni sud za Veneto, Italija) tužbu protiv te odluke o odobrenju

kao i protiv ostalih akata, pri čemu je osobito osporavao valjanost članka 3. stavka 3. Direktive 2001/42 s obzirom na pravo Unije.

Budući da je smatrao da članak 3. stavak 3. Direktive 2001/42 nije valjan s obzirom na članak 191. UFEU-a i članak 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Okružni upravni sud za Veneto) uputio je Sudu to pitanje o valjanosti.

Sud u tom pogledu ističe da iz članka 3. stavka 3. Direktive 2001/42, u vezi s uvodnom izjavom 10. te direktive, proizlazi da za planove i programe kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini nadležna tijela države članice o kojoj je riječ moraju provesti prethodno ispitivanje kako bi se utvrdilo može li određeni plan ili program imati značajne utjecaje na okoliš i da ta tijela zatim moraju za taj plan ili program obvezno provesti procjenu okoliša na temelju te direktive ako dođu do zaključka da navedeni plan ili program može imati takve utjecaje na okoliš.

S obzirom na to da se njome iz procjene okoliša na temelju te direktive ne isključuje nijedan plan ili program koji može imati značajne utjecaje na okoliš, ta je odredba u skladu s ciljem navedene direktive da se osigura visok stupanj zaštite okoliša. U tom pogledu, na državama članicama je da u okviru svoje nadležnosti poduzmu sve potrebne mjere, bilo opće ili pojedinačne, da se za sve planove ili programe koji mogu imati značajne utjecaje na okoliš u smislu Direktive 2001/42 prije njihova donošenja provede procjena okoliša, u skladu s postupovnim pravilima i kriterijima predviđenima navedenom direktivom. U svakom slučaju, sama opasnost da bi nacionalna tijela svojim postupanjem mogla izbjeći primjenu Direktive 2001/42 ne može imati za posljedicu nevaljanost članka 3. stavka 3. te direktive.

Slijedom toga, Sud smatra da Parlament i Vijeće donošenjem članka 3. stavka 3. Direktive 2001/42 nisu počinili očitu pogrešku u ocjeni s obzirom na članak 191. UFEU-a. Stoga iz te odredbe ne proizlazi nijedan element koji bi utjecao na njezinu valjanost s obzirom na članak 191. UFEU-a. Iz toga slijedi da iz te odredbe također ne proizlazi nijedan element koji bi utjecao na njezinu valjanost s obzirom na članak 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

U odgovoru na pitanje tumačenja koje je podredno postavio sud koji je uputio zahtjev, Sud usto pojašnjava da članak 3. stavak 3. Direktive 2001/42, u vezi s uvodnom izjavom 10. te direktive, treba tumačiti na način da pojam „malih površina na lokalnoj razini” iz navedenog stavka 3. treba definirati upućivanjem na veličinu površine o kojoj je riječ, pri čemu moraju biti ispunjeni sljedeći uvjeti:

- plan ili program izradilo je i/ili usvojilo lokalno tijelo, a ne regionalno ili nacionalno tijelo, i
- ta površina unutar područja teritorijalne nadležnosti lokalnog tijela mala je u odnosu na to područje teritorijalne nadležnosti.

Presuda od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))³³

„Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Planovi kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini – Članak 3. stavak 3. – Dokumenti o prostornom planiranju na lokalnoj razini koji se odnose samo na jedan predmet gospodarske djelatnosti – Procjena na temelju Direktive 2001/42/EZ koja je isključena u nacionalnom pravu – Diskrecijska ovlast država članica – Članak 3. stavak 5. – Povezanost s Direktivom 85/337/EEZ – Članak 11. stavci 1. i 2. Direktive 2001/42/EZ”

Sud u presudi Valčiukienė i dr. pojašnjava marginu prosudbe kojom države članice raspolažu na temelju članka 3. stavka 5. Direktive 2001/42 kako bi utvrdile mogu li planovi ili programi iz stavka 3. tog članka imati značajne utjecaje na okoliš.

Odlukama od 23. ožujka i 20. travnja 2006. Pakruojo rajono savivaldybė (Vijeće okruga Pakruojas, Litva) odobrilo je detaljne planove za izgradnju dvaju građevinskih kompleksa namijenjenih intenzivnom uzgoju s kapacitetom za 4000 svinja i uporabu zemljišta na kojima će se nalaziti ti kompleksi.

Šiaulių apygardos administracinis teismas (Okružni upravni sud u Šiauliaiju, Litva) odbio je tužbe podnesene protiv tih dviju odluka. U tom kontekstu, taj je sud istaknuo da se, u skladu s nacionalnim pravom, postupak strateške procjene utjecaja na okoliš ne primjenjuje na dokumente o prostornom planiranju koji se, kao što je to slučaj s dvama osporavanim detaljnim planovima, odnose samo na jedan predmet gospodarske djelatnosti.

Vyriausiasis administracinis teismas (Vrhovni upravni sud Litve), pred kojim je pokrenut žalbeni postupak, potvrdio je da se nacionalnim propisom koji se primjenjivao u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku nije nalagala provedba strateške procjene utjecaja dvaju osporavanih planova na okoliš. Međutim, s obzirom na činjenicu da je taj propis predstavljao provedbu Direktive 2001/42, navedeni sud odlučio je uputiti Sudu prethodno pitanje kako bi doznao je li ta nacionalna mjera za prenošenje u skladu s Direktivom 2001/42.

Sud u tom pogledu utvrđuje da su planovi poput onih koji se osporavaju u glavnom predmetu jedni od onih navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive 2001/42, za koje je, podložno stavku 3. tog članka, obvezno provesti procjenu okoliša.

Prema mišljenju Suda, planovi o kojima je riječ u glavnom postupku usto mogu biti obuhvaćeni člankom 3. stavkom 3. Direktive 2001/42, u skladu s kojim je za planove iz stavka 2. kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini potrebna procjena okoliša samo ako država članica „utvrdi da bi mogli imati značajne učinke na okoliš”. U tom kontekstu, člankom 3. stavkom 5. Direktive 2001/42 državama članicama omogućuje se da utvrde bi li planovi iz stavka 3. tog članka mogli imati značajne utjecaje

³³ Ta je presuda prikazana i u dijelu IV. „Kumulativna primjena direktiva kojima se nalaže procjena utjecaja”.

na okoliš, i to preispitivanjem pojedinačnih slučajeva, određivanjem vrsta planova i programa ili kombinacijom obaju pristupa.

Margina prosudbe kojom države članice tako raspolažu na temelju članka 3. stavka 5. Direktive 2001/42 za utvrđivanje određenih vrsta planova koji mogu imati značajne utjecaje na okoliš ipak je ograničena obvezom, navedenom u članku 3. stavku 3. Direktive 2001/42, u vezi sa stavkom 2. tog članka, da se procjena okoliša provede za planove koji mogu imati značajne utjecaje na okoliš, osobito zbog njihovih svojstava, učinaka i područja koje može biti zahvaćeno.

Slijedom toga, država članica koja bi utvrdila kriterij čija je posljedica to da bi u praksi cijela kategorija planova bila unaprijed izuzeta iz procjene okoliša prekoračila bi marginu prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 3. stavka 5. Direktive 2001/42, u vezi sa stavcima 2. i 3. istog članka, osim ako se za sve isključene planove može smatrati, na temelju relevantnih kriterija kao što su, među ostalim, njihov predmet, veličina područja koja obuhvaćaju ili osjetljivost prirodnih područja na koja se odnose, da ne bi mogli imati značajne utjecaje na okoliš.

Stoga Sud zaključuje da članak 3. stavak 5. Direktive 2001/42, u vezi s njezinim člankom 3. stavkom 3., treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ, kojim se općenito i bez ispitivanja u svakom pojedinačnom slučaju predviđa da se procjena na temelju navedene direktive ne provodi ako se planovi kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini odnose samo na jedan predmet gospodarske djelatnosti. Naime, takav kriterij ne može omogućiti da se ocijeni ima li plan značajne utjecaje na okoliš.

ii. Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42

Presuda od 22. veljače 2022. (veliko vijeće), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Akti koji su izrađeni za određene sektore i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi 2011/92/EU – Članak 3. stavak 4. – Akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata – Uredba o očuvanju krajolika koju je usvojilo lokalno tijelo”

Sud u presudi Bund Naturschutz in Bayern, čiji je činjenični okvir prethodno naveden³⁴, također odlučuje da nacionalna mjera poput Uredbe Inntal Süd – čiji je cilj zaštita prirode i krajolika te kojom se u tu svrhu propisuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne predviđaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata – nije obuhvaćena člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42. U skladu s tom odredbom, na državama članicama je da utvrde bi li planovi i programi različiti od onih na koje se odnosi stavak 2. tog članka, a kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, mogli imati značajne utjecaje na okoliš, tako da je potrebno provesti procjenu okoliša.

3. Savjetovanje

Presuda od 20. listopada 2011., Seaport (NI) i dr. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Članak 6. – Određivanje, u svrhu savjetovanja, tijela koja bi mogla biti nadležna za utjecaje provedbe planova i programa na okoliš – Mogućnost da tijelo za savjetovanje osmisli planove ili programe – Obveza određivanja zasebnog tijela – Aranžmani za informiranje tijela i javnosti i savjetovanje s njima”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je uputio Court of Appeal in Northern Ireland (Žalbeni sud Sjeverne Irske, Ujedinjena Kraljevina), Sud pojašnjava pod kojim uvjetima tijelo određeno nacionalnim zakonodavstvom za potrebe postupka savjetovanja predviđenog člankom 6. stavkom 3. Direktive 2001/42 može sâmo biti zaduženo za izradu plana ili programa obuhvaćenog tim postupkom.

U skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 2001/42, države članice određuju tijela s kojima se treba savjetovati prilikom izrade izvješća o utjecajima plana ili programa na okoliš na temelju te direktive, a koja bi, zbog svojih specifičnih odgovornosti za okoliš, mogla biti nadležna za utjecaje provođenja planova i programa na okoliš.

Prilikom izvršenja te obveze, u sjevernoirskom je pravu Department of the Environment (ministarstvo okoliša, Sjeverna Irska) određen kao savjetodavno tijelo u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 2001/42. Međutim, u predmetu koji se vodio pred sudom koji je uputio zahtjev to je ministarstvo okoliša sâmo bilo zaduženo za osmišljavanje plana za koji se provodi procjena utjecaja na okoliš na temelju te direktive. U tim okolnostima, sud koji je uputio zahtjev odlučio je pitati Sud je li država članica, kada je nacionalno tijelo istodobno tijelo odgovorno za predmetni plan i tijelo koje je određeno nacionalnim zakonodavstvom u svrhu postupka savjetovanja, dužna odrediti novo savjetodavno tijelo, koje je zasebno i neovisno o prvom tijelu.

³⁴ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 1. (a) „Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42”. Ta je presuda prikazana i u dijelu II. 2. (a) i. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42”.

U tom pogledu Sud presuđuje da se, u okolnostima poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, člankom 6. stavkom 3. Direktive 2001/42 ne nalaže osnivanje ili određivanje drugog tijela za savjetovanje u smislu te odredbe, pod uvjetom da je, unutar tijela kojem je u pravilu povjerena savjetodavna nadležnost u pitanjima zaštite okoliša i koje je određeno kao takvo, funkcijska podjela uređena na način da je jedna interna upravna jedinica tog tijela stvarno samostalna, što, među ostalim, podrazumijeva da raspolaže vlastitim upravnim i ljudskim resursima, te da stoga može ispuniti zadaće koje se povjeravaju tijelima za savjetovanje u smislu članka 6. stavka 3. te direktive, a osobito dati svoje objektivno mišljenje o planu ili programu koji je predvidjelo tijelo s kojim je povezana.

Usto, sud koji je uputio zahtjev tražio je od Suda da pojasni rokove utvrđene za potrebe postupka savjetovanja. U tom pogledu, člankom 6. stavkom 2. Direktive 2001/42 zahtijeva se da se određenim tijelima i javnosti na koju utječe ili bi moglo utjecati donošenje odluka osigura „pravovremena [...] prilika u odgovarajućim vremenskim okvirima” da izraze svoje mišljenje o nacrtu plana ili programa o kojem je riječ, kao i o izvješću o utjecajima na okoliš.

Prema mišljenju Suda, tu odredbu treba tumačiti na način da se njome ne zahtijeva da rokovi u kojima određena tijela i javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati donošenje odluka u smislu stavaka 3. i 4. tog članka trebaju moći izraziti svoje mišljenje o određenom nacrtu plana ili programa, kao i o izvješću o utjecajima na okoliš, budu precizno utvrđeni u nacionalnom propisu kojim se prenosi ta direktiva. Slijedom toga, navedenom stavku 2. ne protivi se to da tijelo koje izrađuje plan ili program utvrdi takve rokove u svakom pojedinačnom slučaju. Međutim, u toj situaciji istim stavkom 2. zahtijeva se da, u svrhu savjetovanja s tim tijelima i javnosti o određenom nacrtu plana ili programa, stvarno utvrđeni rok bude dostatan i da im se na taj način pruži stvarna prilika da pravodobno izraze svoje mišljenje o tom nacrtu plana ili programa, kao i o izvješću o utjecaju navedenog plana ili programa na okoliš.

III. Privremeno održavanje na snazi učinaka nacionalnih akata donesenih protivno obvezi provođenja procjene utjecaja

1. Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2011/92

Presuda od 29. srpnja 2019. (veliko vijeće), Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Konvencija iz Espooa – Arhuška konvencija – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Pojam ‚projekt‘ – Procjena utjecaja na dotično područje – Članak 6. stavak 4. – Pojam ‚imperativni razlozi prevladavajućeg javnog interesa‘ – Očuvanje divljih ptica – Direktiva 2009/147/EZ – Procjena utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Članak 1. stavak 2. točka (a) – Pojam ‚projekt‘ – Članak 2. stavak 1. – Članak 4. stavak 1. – Procjena utjecaja na okoliš – Članak 2. stavak 4. – Izuzeće od procjene – Postupno napuštanje nuklearne energije – Nacionalno zakonodavstvo kojim se predviđa, s jedne strane, ponovno pokretanje industrijske proizvodnje električne energije u neaktivnoj nuklearnoj elektrani na razdoblje od gotovo deset godina, čime se datum njezina deaktiviranja i prestanka obavljanja njezine djelatnosti koji je prvotno utvrdio nacionalni zakonodavac odgađa za deset godina, i, s druge strane, odgoda roka, također za deset godina, koji je taj isti zakonodavac prvotno predvidio za deaktiviranje i prestanak industrijske proizvodnje električne energije u aktivnoj elektrani – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš“

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden³⁵, Sud presuđuje da nacionalni sud može, ako nacionalno pravo to dopušta, iznimno održati na snazi učinke mjera, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koje su donesene protivno obvezama koje su propisane direktivama 2011/92 i 92/43, ako je to održavanje na snazi opravdano važnim razlozima u vezi s potrebom da se otkloni stvarna i ozbiljna prijetnja od prekida opskrbe države članice o kojoj je riječ električnom energijom, na koju se ne bi moglo odgovoriti drugim sredstvima i mogućnostima, osobito u okviru unutarnjeg tržišta. Navedeno održavanje na snazi ipak može trajati samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno za ispravljanje te nezakonitosti.

³⁵ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio I. 1. (a) „Pojam ‚projekt‘“. Ta je presuda prikazana i u dijelovima I. 2. (a) „Projekti koji predstavljaju rizik od značajnih utjecaja na okoliš (Prilog I.)“ te I. 2. (c) „Izuzeća od obveze procjene utjecaja“.

2. Nacionalni akti doneseni protivno Direktivi 2001/42

Presuda od 28. veljače 2012. (veliko vijeće), Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

„Zaštita okoliša – Direktiva 2001/42/EZ – Članci 2. i 3. – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Zaštita voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora – Plan ili program – Nepostojanje prethodne procjene utjecaja na okoliš – Ukidanje plana ili programa – Mogućnost održavanja na snazi učinaka plana ili programa – Uvjeti”

Sud u presudi Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne smatra da se u iznimnim okolnostima program djelovanja za zaštitu okoliša koji je donesen protivno Direktivi 2001/42 može održati na snazi do donošenja zamjenske mjere.

U glavnom predmetu dvije belgijske nevladine organizacije, Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL, podnijele su Conseilu d'État (Državno vijeće, Belgija) tužbu za poništenje odluke valonske vlade o prenošenju određenih odredbi Direktive 91/676³⁶.

Budući da je smatrao da pobijana odluka predstavlja „plan ili program” u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, Conseil d'État (Državno vijeće) utvrdio je da bi nepostojanje prethodne procjene okoliša, kako se zahtijeva tom direktivom, u načelu trebalo dovesti do poništenja predmetne odluke.

Međutim, s obzirom na to da bi se poništenjem pobijane odluke s retroaktivnim učinkom u Régionu wallonne (Valonska regija, Belgija) belgijskom pravnom poretku oduzele sve mjere za prenošenje Direktive 91/676 do ponovnog donošenja poništenog akta, čime bi se stvorila situacija u kojoj Kraljevina Belgija povređuje obveze koje ima na temelju te direktive, Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio je pitati Sud može li se pobijana odluka održati na snazi do donošenja zamjenskog propisa.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da je, kada je nacionalnom sudu podnesena tužba za poništenje nacionalnog akta koji predstavlja „plan ili program” u smislu Direktive 2001/42 i koji je donesen protivno obvezi provođenja prethodne procjene okoliša, taj sud dužan poduzeti sve mjere predviđene svojim nacionalnim pravom kako bi ispravio propust neprovođenja takve procjene, uključujući moguću suspenziju ili ukidanje pobijanog plana ili programa.

Međutim, s obzirom na posebne okolnosti glavnog predmeta, sudu koji je uputio zahtjev iznimno se može dopustiti da primijeni nacionalnu odredbu koja mu omogućuje održavanje na snazi određenih učinaka poništenog nacionalnog akta, pod uvjetom da:

- taj nacionalni akt predstavlja mjeru kojom se pravilno prenosi Direktiva 91/676;

³⁶ Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.)

- donošenje i stupanje na snagu novog nacionalnog akta koji sadržava program djelovanja u smislu članka 5. te direktive ne omogućuju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijanog akta;
- posljedica poništenja tog pobijanog akta bila bi stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja Direktive 91/676 koja bi bila štetnija za okoliš, u smislu da bi to poništenje dovelo do slabije zaštite voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora te bi stoga bilo protivno samom osnovnom cilju te direktive, i
- iznimno održavanje na snazi učinaka takvog akta traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.

Presuda od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Nacionalni akt koji nije u skladu s pravom Unije – Pravne posljedice – Ovlast nacionalnog suda da određene učinke tog akta privremeno održi na snazi – Članak 267. stavak 3. UFEU-a – Obveza upućivanja Sudu zahtjeva za prethodnu odluku”

Povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji mu je podnio Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska), Sud potvrđuje svoju sudsku praksu u pogledu mogućnosti da nacionalni sudovi iznimno i privremeno održe na snazi učinke nacionalnih akata koji nisu u skladu s odredbama Direktive 2001/42.

Zahtjev za prethodnu odluku temelji se na tužbi podnesenoj Conseilu d'État (Državno vijeće) kojom se dovodi u pitanje usklađenost francuskog prava o prenošenju s Direktivom 2001/42. U tom je kontekstu taj sud, među ostalim, poništio odredbe Uredbe br. 1212-616 kojima se određuje tijelo nadležno za poslove zaštite okoliša s kojim se treba savjetovati u okviru procjene okoliša na temelju navedene direktive.

Conseil d'État (Državno vijeće) smatra da retroaktivno djelovanje djelomičnog poništenja te uredbe ipak predstavlja opasnost od toga da budu dovedeni u pitanje ne samo planovi i programi doneseni na temelju te uredbe nego i zakonitost svih akata donesениh na temelju tih planova i programa. Međutim, takav je slučaj štetan s gledišta poštovanja načela pravne sigurnosti i ostvarivanja ciljeva Unije u pogledu zaštite okoliša.

U tim je okolnostima Conseil d'État (Državno vijeće) zatražio od Suda da pojasni u kojim uvjetima nacionalni sud može održati na snazi određene učinke nacionalnog akta koji nije u skladu s Direktivom 2001/42 i je li nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u takvom slučaju uvijek dužan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom.

Sud podsjeća na sudsku praksu koja proizlazi iz presude Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne³⁷ i odgovara, kao prvo, da nacionalni sud može, kada nacionalno pravo to dopušta, iznimno i u svakom pojedinačnom slučaju vremenski ograničiti određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena protivno obvezama predviđenima Direktivom 2001/42, pod uvjetom da se takvo ograničenje nalaže zbog posebno važnog razloga vezanog uz zaštitu okoliša i uzimajući u obzir specifične okolnosti predmeta koji se pred njim vodi. Međutim, ta se iznimna ovlast može izvršavati samo ako su ispunjeni svi uvjeti koji proizlaze iz presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne.

Kao drugo, Sud daje potvrđan odgovor na pitanje je li nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno dužan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom prije nego što iskoristi iznimnu mogućnost da privremeno zadrži na snazi odredbe nacionalnog prava za koje je utvrđeno da su protivne pravu Unije. Prema mišljenju Suda, taj je nacionalni sud od te obveze izuzet samo ako je uvjeren, što treba detaljno dokazati, da ne postoji nikakva razumna sumnja u pogledu tumačenja i primjene uvjeta koji proizlaze iz presude Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne.

Presuda od 25. lipnja 2020. (veliko vijeće), A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja na okoliš – Građevinska dozvola u svrhu izgradnje i korištenja vjetroelektrana – Članak 2. točka (a) – Pojam „planovi i programi” – Uvjeti za izdavanje dozvole utvrđeni dekretom i okružnicom – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Nacionalni akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata – Nepostojanje procjene utjecaja na okoliš – Održavanje učinaka nacionalnih akata i dozvola izdanih na njihovoj osnovi nakon što je utvrđeno da ti akti nisu u skladu s pravom Unije – Uvjeti”

Kad je riječ o mogućnosti da nacionalni sudovi privremeno i iznimno održe na snazi učinke nacionalnih akata donesenih protivno obvezama predviđenima Direktivom 2001/42, Sud u toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden³⁸, podsjeća na to da države članice moraju ukloniti nezakonite posljedice takve povrede prava Unije. Naglašava da, s obzirom na zahtjev za ujednačenom primjenom prava Unije, on samo iznimno i zbog posebno važnih razloga u općem interesu može odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka odredbe prava Unije koja je povrijeđena, pod uvjetom da se nacionalnim propisom daje ovlast nacionalnom sudu da održi određene učinke takvih akata u okviru spora koji se vodi pred njim. Slijedom toga, Sud utvrđuje da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nacionalni sud može održati na snazi učinke dekreta i okružnice, kao i dozvole izdane na njihovoj osnovi, samo ako mu

³⁷ Presuda od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))

³⁸ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 1. a. „Planovi i programi obuhvaćeni Direktivom 2001/42”. Ta je presuda prikazana i u dijelu II. 2. (a) i. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42”.

to dopušta nacionalno pravo u okviru spora koji je pred njim pokrenut i pod pretpostavkom da bi poništenje te dozvole moglo imati značajne posljedice na opskrbu električnom energijom, u ovom slučaju u Belgiji, i to samo u vremenu koje je nužno potrebno za ispravljanje te nezakonitosti.

IV. Kumulativna primjena direktiva kojima se nalaže procjena utjecaja

Presuda od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))

„Direktiva 2001/42/EZ – Procjena utjecaja određenih planova i programa na okoliš – Planovi kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini – Članak 3. stavak 3. – Dokumenti o prostornom planiranju na lokalnoj razini koji se odnose samo na jedan predmet gospodarske djelatnosti – Procjena na temelju Direktive 2001/42/EZ koja je isključena u nacionalnom pravu – Diskrecijska ovlast država članica – Članak 3. stavak 5. – Povezanost s Direktivom 85/337/EEZ – Članak 11. stavci 1. i 2. Direktive 2001/42/EZ”

U toj presudi, čiji je činjenični okvir prethodno naveden³⁹, sud koji je uputio zahtjev također je pitao Sud oslobađa li procjena okoliša provedena na temelju Direktive 85/337 od obveze provođenja takve procjene na temelju Direktive 2001/42.

U tom pogledu Sud podsjeća na to da se, u skladu sa samim tekstom članka 11. stavka 1. Direktive 2001/42, procjenom okoliša provedenom na temelju te direktive ne dovode u pitanje zahtjevi iz Direktive 85/337. Iz toga slijedi da se procjena okoliša na temelju Direktive 85/337, kada se to zahtijeva njezinim odredbama, dodaje procjeni provedenoj na temelju Direktive 2001/42.

Isto tako, procjenom utjecaja na okoliš provedenom na temelju Direktive 85/337 ne dovode se u pitanje posebni zahtjevi iz Direktive 2001/42 i ne može se osloboditi od obveze provođenja procjene okoliša koja se zahtijeva potonjom direktivom ako je potrebna usklađenost s aspektima okoliša koji su joj svojstveni.

Stoga je zahtjeve iz direktiva 2001/42 i 85/337 potrebno primjenjivati kumulativno.

U tom pogledu Sud pojašnjava da, u slučaju da je država članica o kojoj je riječ predvidjela koordinirani ili zajednički postupak, iz članka 11. stavka 2. Direktive 2001/42 proizlazi da u okviru takvog postupka obvezno treba provjeriti je li procjena okoliša provedena u skladu sa svim odredbama sadržanima u različitim relevantnim direktivama.

³⁹ Kad je riječ o činjeničnom i pravnom okviru spora, vidjeti dio II. 2. (b) i. „Planovi i programi obuhvaćeni člankom 3. stavkom 3. Direktive 2001/42”.

U tim okolnostima, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri može li se smatrati da se procjena koja je u glavnom predmetu provedena na osnovi Direktive 85/337 temelji na koordiniranom ili zajedničkom postupku i jesu li njome već obuhvaćeni svi zahtjevi iz Direktive 2001/42. Ako bi se pokazalo da je to slučaj, tada više ne bi postojala obveza provođenja nove procjene na temelju potonje direktive.



SUD
EUROPSKE UNIJE

Uprava za istraživanje i dokumentaciju

Veljača 2024.