Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 21. ožujka 2024.[1]

Predmet C-727/22

Friends of the Irish Environment CLG
protiv
Government of Ireland i dr.

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court (Vrhovni sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Strateška procjena utjecaja na okoliš – *Project Ireland 2040* – National Planning Framework (Nacionalni okvir za prostorno planiranje) – National Development Plan (Nacionalni plan razvoja) – Financijski ili proračunski planovi i programi – Utvrđivanje, opisivanje i procjena razumnih alternativnih rješenja – Učinci na okoliš ispitanih alternativa”

I. Uvod

1. Direktivom o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš[2] uređuje se procjena utjecaja na okoliš u okviru postupka donošenja planova i programa. Iako ju je Sud već često razmatrao, još uvijek postoje vrlo važna neriješena pitanja. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na dva takva pitanja, odnosno, s jedne strane, na važnost izuzimanja financijskih ili proračunskih planova i programa iz područja primjene Direktive te, s druge strane, na procjenu učinaka alternativa konačno usvojenom planu ili programu na okoliš. Konkretno, pitanje ocjene alternativnih rješenja također je važno u kontekstu drugih odredbi prava Unije u području okoliša, kojima se isto tako predviđa uzimanje u obzir alternativnih rješenja.

2. Ta su pitanja postavljena u okviru postupka koji je pokrenula udruga za zaštitu okoliša protiv dviju državnih mjera za planiranje razvoja Irske. Sporno je pitanje je li jedna od tih dviju mjera obuhvaćena navedenim izuzećem i jesu li prilikom procjene utjecaja druge mjere na okoliš u dovoljnoj mjeri razmotreni učinci alternativnih rješenja na okoliš.

[1] Izvorni jezik: njemački

[2] 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.)

II. Pravni okvir

3. Točno je da je Unija prije završetka pregovora o Protokolu iz Kijeva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš iz 2003.[3] već donijela Direktivu o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Ipak, Direktivom se prema izjavi Unije provodi Protokol u slučaju njegova odobravanja, a uvodnom izjavom 7. Direktive on se već predviđa.

4. Konkretno, ciljevi Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš proizlaze iz članka 1.:

„Cilj ove Direktive je osigurati visok stupanj zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa s ciljem poticanja održivog razvoja, osiguravajući, u skladu s ovom Direktivom, da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš provede procjena okoliša."

5. Planovi i programi definirani su u članku 2. točki (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚planovi i programi' znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska zajednica, kao i sve njihove promjene:

– koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade, i

– koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama".

6. Obveza provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš utvrđena je člankom 3. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš:

„1. Procjena okoliša u skladu s člancima 4. do 9. provodi se za planove i programe iz stavaka 2. do 4. koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

2. Podložno stavku 3., procjena okoliša provodi se za sve planove i programe:

(a) koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilozima I. i II. [Direktivi o procjeni učinaka na okoliš[4]]; ili

(b) za koje je, s obzirom na moguć učinak na područja, utvrđeno da zahtijevaju procjenu prema članku 6. ili 7. [Direktive o staništima[5]].

[3] Protokol uz Konvenciju iz Espoa o procjeni utjecaja na okoliš u prekograničnom kontekstu iz 1991. (SL 2008., L 308, str. 35., odobren Odlukom Vijeća 2008/871/EZ od 20. listopada 2008., SL 2008., L 308, str. 33.). Vijeće je odlukom od 15. listopada 1996. odobrilo Konvenciju iz Espoa (dokument Vijeća 8931/96 od 17. srpnja 1996.). Objavljena je u Službenom listu iz 1992., C 104, str. 7.

[4] Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.), kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2014/52/EU (SL 2014., L 124, str. 1.)

[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.)

[…]

8. Sljedeći planovi i programi ne podliježu ovoj Direktivi:

– planovi i programi koji služe isključivo u svrhe nacionalne obrane ili u civilnim hitnim slučajevima,

– planovi i programi koji se odnose na financije i proračun.

9. Ova se Direktiva ne primjenjuje na planove i programe sufinancirane u okviru odgovarajućih postojećih programskih razdoblja za uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 i (EZ) br. 1257/1999."

7. Članak 5. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš odnosi se na sadržaj procjene utjecaja na okoliš i uzimanje u obzir alternativnih rješenja:

„1. Kada se procjena okoliša zahtijeva prema članku 3. stavku 1. sastavlja se izvješće o okolišu u kojem se utvrđuju, opisuju i procjenjuju mogući značajni učinci provođenja plana ili programa na okoliš kao i razumna alternativna rješenja, uzimajući u obzir ciljeve i zemljopisno područje primjene plana i programa. Informacije koje se u tu svrhu daju navedene su u Prilogu I.

2. Izvješće o okolišu sastavljeno prema stavku 1. sadrži informacije koje se mogu razumno zahtijevati, uzimajući u obzir trenutačna saznanja i metode procjene, sadržaje i razinu obuhvata plana ili programa, njegovu fazu u postupku donošenja i razmjer u kojem se određena pitanja primjerenije procjenjuju na različitim razinama u tom postupku, kako bi se izbjeglo udvostručivanje procjene.

3. […]"

8. U Prilogu I. Direktivi o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš utvrđuju se informacije koje treba pribaviti u skladu s člankom 5.:

„Sljedeće informacije treba pribaviti prema članku 5. stavku 1., podložno članku 5. stavcima 2. i 3.:

[…]

(h) kratki pregled razlogâ za odabir razmotrenih alternativnih rješenja i opis načina provođenja procjene, uključujući eventualne poteškoće (kao što su tehnički nedostaci ili nedostatak znanja i iskustva) na koje se naišlo pri prikupljanju potrebnih informacija;

[…]."

III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku

9. Zahtjev proizlazi iz žalbe u postupku osporavanja pred Supreme Courtom (Vrhovni sud, Irska) dvaju dijelova *Projecta Ireland 2040* (Projekt Irska 2040.) koji je irska vlada donijela 16. veljače 2018. i koji je „ponovno potvrđen" naknadnom odlukom vlade od 29. svibnja 2018. Obuhvaća dvije mjere: National Planning Framework (Nacionalni okvir za prostorno planiranje,

u daljnjem tekstu: NPF), kojim se vrlo apstraktno opisuju irski razvojni ciljevi, i National Development Plan (Nacionalni plan razvoja, u daljnjem tekstu: NDP), koji sadržava izjave o državnom financiranju određenih projekata u vezi s time.

10. U predgovoru *Projecta Ireland 2040* opisuje se da se njegovim objavljivanjem stvara jedinstven i cjelovit plan za upotrebu i razvoj zemljišta u zemlji. High Court (Visoki sud, Irska) opisao ga je kao „makroprostornu strategiju kojom se utvrđuju opći razvojni ciljevi za zemlju za razdoblje do 2040.”.

11. Nacrt NPF-a, kojem je priloženo izvješće o okolišu u okviru strateške procjene utjecaja na okoliš, objavljen je 26. rujna 2017. U predgovoru se NPF opisuje kao „okvir planiranja za usmjeravanje razvojnih ulaganja tijekom sljedećih godina” te se navodi da se njime utvrđuje „skup nacionalnih ciljeva i ključnih načela iz kojih će proizaći više detalja i razrađeni planovi”. Njime se izričito ne predviđa svaki detalj za svaki dio zemlje, nego se „ovlašćuje svaku regiju da upravlja prostornim planiranjem i razvojem svojih zajednica”.

12. U predgovoru se također predviđa da je NDP „prateći dokument” NPF-u, koji se opisuje kao „desetogodišnja strategija za javna ulaganja u iznosu od gotovo 116 milijardi eura”. NDP je investicijski plan. Njegova su svrha osiguranje i potpora provedbe pružanjem kapitalnih ulaganja, s obzirom na to da se njime određuje način na koji će se sredstva staviti na raspolaganje za određene projekte koji se smatraju ključnima za postizanje strateških ciljeva utvrđenih u NPF-u. U NDP-u se utvrđuju glavni infrastrukturni projekti za koje se predlaže financiranje, kao što su željeznička, cestovna i zračna infrastruktura. Ne sadržava razmatranja povezana s prostornim planiranjem i razvojem.

13. Friends of the Irish Environment osporava valjanost donošenja tih dvaju planova. Kao obrazloženje navodi se neispunjavanje zahtjeva iz Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Što se tiče NPF-a, tvrdi se da postupanje u odnosu na razumna alternativna rješenja, kako se to zahtijeva direktivama, nije dovoljno.

14. Prema Supreme Courtu (Visoki sud), postavlja se logično preliminarno pitanje predstavlja li NPF i/ili NDP „plan ili program” u smislu Direktive. Druge stranke u postupku tvrde da, iako je NPF procijenjen za potrebe Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, to nije učinjeno zbog postojanja pravne obveze. Neovisno o tome, ističu da je NDP, kao „proračunska politika”, u svakom slučaju isključen iz područja primjene Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

15. Taj se postupak trenutačno u trećem stupnju vodi pred Supreme Courtom (Vrhovni sud), koji Sudu upućuje sljedeća pitanja:

1. Treba li članak 2. točku (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, u vezi s člankom 3. stavkom 2. točkom (a), tumačiti na način da mjera koju je izvršno tijelo države članice donijelo iz razloga različitih od zakonodavne ili upravne prisile i ne na temelju regulatorne, upravne ili zakonodavne mjere može predstavljati plan ili program na koji se primjenjuje Direktiva, ako se tako donesenim planom ili programom utvrđuje okvir za daljnju dodjelu ili odbijanje odobrenja projekta te se time ispunjava kriterij iz članka 3. stavka 2. Direktive?

2.(a) Treba li članak 3. stavak 1. u vezi s člankom 3. stavcima 8. i 9. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš tumačiti na način da plan ili program koji sadržava specifičnu odredbu, iako je opisana kao „indikativna", za dodjelu sredstava za izgradnju određenih infrastrukturnih projekata s ciljem pružanja potpore strategiji prostornog razvoja iz drugog plana, na kojem se samom po sebi temelji daljnja strategija prostornog razvoja, može predstavljati plan ili program u smislu Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš?

2.(b) Ako je odgovor na drugo pitanje točku (a) potvrdan, treba li zbog činjenice da je cilj plana raspodjela sredstava taj plan smatrati proračunskim planom u smislu članka 3. stavka 8.?

3.(a) Treba li članak 5. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i Prilog I. toj direktivi tumačiti na način da, ako je na temelju članka 3. stavka 1. potrebna procjena utjecaja na okoliš, izvješće o okolišu koje se propisuje navedenom odredbom treba sadržavati procjenu najpoželjnijeg rješenja i razumnih alternativnih rješenja na usporedivoj osnovi, nakon što se utvrde razumne alternative najpoželjnijem rješenju?

3.(b) Ako je odgovor na treće pitanje točku (a) potvrdan, jesu li zahtjevi iz Direktive ispunjeni ako se razumna alternativna rješenja procjenjuju na usporedivoj osnovi prije odabira najpoželjnijeg rješenja, nakon čega se procjenjuje nacrt plana ili programa i provodi potpunija strateška procjena utjecaja na okoliš samo u odnosu na najpoželjnije rješenje?

16. Friends of the Irish Environment, Irska, Češka Republika kao i Europska komisija podnijeli su svoja pisana očitovanja te iznijeli usmena očitovanja na raspravi održanoj 8. studenoga 2023.

IV. Pravna ocjena

17. U nastavku ću se usredotočiti na drugo i treće pitanje jer odgovor na prvo pitanje sad već proizlazi iz sudske prakse[6]. U skladu s potonjom, čak i mjere čije donošenje nije obvezno mogu ispuniti uvjet da su „propisan[e] zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama", kao što se to zahtijeva člankom 2. točkom (a) drugom alinejom Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

18. Drugim pitanjem valja utvrditi ispunjava li jedna od tih dvaju mjera, odnosno NDP, uvjete za obvezu procjene na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (o tome u odjeljku A). Treće pitanje odnosi se na razmatranje alternativnih rješenja u skladu s člankom 5. stavkom 1. u slučaju druge mjere, to jest NPF-a (o tome u odjeljku B).

A. Drugo pitanje – dodjela financijskih sredstava

19. Drugo pitanje odnosi se na kvalifikaciju NDP-a. Supreme Court (Vrhovni sud) želi znati je li uopće riječ o planu ili programu u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (o tome pod 1.) i je li u tom slučaju obuhvaćen izuzećem iz područja primjene navedene direktive u pogledu „planova i programa koji se odnose na financije i proračun" iz članka 3. stavka 8. druge alineje Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš (o tome pod 2.).

[6] Vidjeti osobito presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 35. do 52.).

1. NDP kao okvir za buduće odobravanje provedbe projekata

20. Točno je da se drugo pitanje točka (a) odnosi na članak 3. stavak 1. u vezi s člankom 3. stavcima 8. i 9. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Međutim, prema obrazloženju [7] tog pitanja Supreme Court (Vrhovni sud) zapravo želi utvrditi je li izuzeće iz članka 3. stavka 8. uopće relevantno ili je obveza procjene NDP-a isključena već zbog toga što se njime ne određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata u smislu članka 3. stavka 2. točke (a).

21. U skladu s tom odredbom, planovi i programi u određenim područjima podliježu obvezi procjene utjecaja na okoliš ako se njima određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi o procjeni utjecaja na okoliš.

22. U tom pogledu Supreme Court (Vrhovni sud) osobito argumentira temeljnom ovisnošću (*path dependency*) [8] razvoja infrastrukture, na koju se odnosi dodjela financijskih sredstava predviđenih NDP-om. Naime, financiranje određenih infrastrukturnih mjera može biti uvjet za daljnje infrastrukturne projekte, koji ovise o tim mjerama, dok su drugi infrastrukturni projekti tako zapravo isključeni.

23. Na primjer, ako se financira autocesta između dvaju mjesta, ali ne i željeznička pruga, time se omogućuju ili podupiru određene dodatne ceste kojima se nadograđuje cestovna mreža. S druge strane, za neke druge željezničke projekte možda nisu ispunjeni uvjeti jer bez željezničke pruge ne postoji veza sa željezničkom mrežom. Osim toga, druge mjere, kao što su odabir lokacije poduzeća ili povećanje izgradnje stambenih objekata, temeljit će se na infrastrukturnim projektima.

24. Stoga, iako dodjela financijskih sredstava može utjecati na projekte, upitno je zbog dvaju razloga određuje li NDP takvom dodjelom okvir za buduće odobravanje provedbe projekata. Kao prvo, postoje dvojbe o obvezujućoj prirodi NDP-a i, kao drugo, dodjela financijskih sredstava kao takva nije sustav koji se smatra okvirom za buduće odobravanje provedbe projekata.

a) Obvezujuća priroda planova i programa

25. Kao što to Irska pravilno ističe, Sud je presudio da se samo mjerama koje u najmanju ruku imaju obvezujući karakter za tijela nadležna za odobravanje projekata određuje okvir za to odobrenje [9]. Naime, samo akti obvezujuće naravi mogu ograničiti manevarski prostor tih tijela i na taj način isključiti načine provedbe projekata koji se mogu pokazati povoljnijima za okoliš, zbog čega ti akti moraju podlijegati procjeni učinaka na okoliš [10]. Nasuprot tomu, odredbama koje imaju samo indikativnu vrijednost [11] ili određene učinke na lokaciju projekata [12] ne određuje se okvir za odobrenja.

7 Konkretno, t. 32. do 35. zahtjeva za prethodnu odluku.

8 Vidjeti upotrebu tog pojma u odjeljku 3.1. Priloga I. Komisijinu godišnjem izvješću o rastu za 2012. godinu (COM(2011) 815 *final*) i Prilog I., ESRS E4, Dodatak A AR 1 točku (d) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2023/2772 od 31. srpnja 2023. o dopuni Direktive 2013/34/EU u pogledu standarda za izvješće o održivosti (SL 2023., L, 2023/2772, str. 142.).

9 Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 77.) te od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 49.)

10 Presuda od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 50.)

11 Presude od 12. lipnja 2019., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, t. 44.), od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 76.) te od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 49.)

12 Presuda od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 69.)

26. Irska stoga smatra da NDP nije dovoljno obvezujući za određivanje okvira za odobravanje projekata.

27. U prilog tomu govori to da Supreme Court (Vrhovni sud) u svojem pitanju NDP kvalificira kao mjeru kojom se predviđaju takozvana „indikativna" pravila za dodjelu financijskih sredstava za izgradnju određenih infrastrukturnih projekata. Naime, iako se u NDP-u navodi velik broj projekata kao i financijska sredstva koja im se trebaju dodijeliti, to je samo ilustracija. Dodjela financijskih sredstava u svakom slučaju pretpostavlja odobrenje planiranja i usklađenost sa svim ostalim zakonima o okolišu koji su na snazi [13].

28. Točno je da čak i neobvezujuća dodjela financijskih sredstava za određene infrastrukturne mjere u prethodno navedenom smislu može utjecati na razvoj drugih infrastrukturnih i drugih projekata, na čemu Friends of the Irish Environment temelji svoje stajalište. Ovisno o tome očekuju li se naknadno potrebne infrastrukturne mjere, radit će se također na drugim infrastrukturnim i razvojnim mjerama koje o njima ovise.

29. Stoga bi podvrgavanje procjeni utjecaja i takvih učinaka na okoliš bilo u skladu s ciljem Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Naime, njezin je cilj osigurati da se prije donošenja odluke ispitaju i uzmu u obzir utjecaji mjera na okoliš [14].

30. Međutim, učinak neobvezujućih izjava o dodjeli financijskih sredstava ne razlikuje se od učinka drugih *neobvezujućih* izjava u vezi s planiranjem ili programima za koje također još nije potrebna procjena utjecaja na okoliš.

31. Na primjer, kada vlada najavi svoju namjeru stvaranja uvjeta za određene infrastrukturne mjere, ali ta najava još nije obvezujuća za nadležna tijela, time se još ne propisuje uvjet kojim bi se već mogla zahtijevati procjena utjecaja na okoliš. Naprotiv, procjena utjecaja na okoliš dio je postupka čiji je cilj stvaranje tih uvjeta.

32. Točno je da zbog takvih izjava postoje dvojbe o tome da su u trenutku procjene utjecaja na okoliš sve mogućnosti još uvijek otvorene [15] jer u najmanju ruku stvaraju dojam da je ishod već određen. Međutim, u demokratskom društvu mora biti moguće raspravljati o namjerama i ciljevima, a da se te rasprave ne moraju podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš. Po tome se razlikuju određivanje okvira i rasprava o njegovoj definiciji.

33. Ako se pred nacionalnim sudovima potvrdi dojam da dodjela financijskih sredstava nije obvezujuća, već bi zbog toga trebalo isključiti da se NDP-om određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata.

b) Okvir za odobravanje provedbe projekata

34. Osim toga, zbog svoje se prirode dodjelom financijskih sredstava, čak i ako je obvezujuća, kao takvom ne određuje okvir za odobravanje provedbe projekata.

[13] Government of Ireland, National Development Plan 2021-2030, preuzeto: 4. listopada 2021. (https://www.gov.ie/en/publication/774e2-national-development-plan-2021-2030/), str. 50.

[14] Vidjeti presudu od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 58.).

[15] Vidjeti članak 8. stavak 1. Protokola iz Kijeva, članak 6. stavak 4. i članak 7. Aarhuške konvencije iz 1998. o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL 2005., L 124, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.), odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.) te članak 6. stavak 4. Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

35. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, takvim okvirom smatraju se akti kojima se definiraju pravila i postupci nadzora primjenjivi na određeni sektor, čime se uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati znatne učinke na okoliš [16]. Nedavno je Sud pojasnio te kriterije i uvjete na način da uključuju lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete takvih projekata ili alociranje sredstava u vezi s njima [17].

36. Na prvi pogled čini se da bi dodjela financijskih sredstava mogla biti dio okvira za buduće odobravanje provedbe projekata jer se odnosi na upotrebu resursa. Međutim, ta smjernica Suda ne može se shvatiti na način da je dodjela financijskih sredstava dio okvira u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

37. Kao što to pravilno navodi Komisija, tim se upućivanjem doslovno konkretiziraju kriteriji na temelju kojih se može odrediti vjerojatan značaj utjecaja na okoliš iz Priloga II. točke 1. prve alineje Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. Kriterij upotrebe resursa u tom se smislu odnosi na cilj promišljene i racionalne uporabe *prirodnih bogatstava* iz uvodne izjave 1. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš i članka 191. stavka 1. treće alineje UFEU-a. Riječ je, dakle, o resursima poput vode, zemljišta ili sirovina [18], čija uporaba ima izravan utjecaj na okoliš. Nasuprot tomu, upotreba financijskih sredstava samo je neizravno povezana s eventualno znatnim utjecajima na okoliš.

38. Stoga, umjesto financiranja projekta, valja ispitati samo mjere koje se odnose na njegovu lokaciju, prirodu i veličinu kao i radne uvjete ili uporabu prirodnih resursa u vezi s njima. S druge strane, dodatnom procjenom odluke o financiranju ne omogućuju se bolji rezultati predviđanja, pa bi je stoga valjalo izbjegavati kao suvišno udvostručavanje procjene [19] u smislu uvodne izjave 9. i članka 5. stavka 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš.

39. Na temelju dostupnih informacija čini se da se NDP-om ne utvrđuju autonomna pravila i postupci nadzora koji uključuju lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete projekata ili alociranje prirodnih resursa u vezi s njima. Naprotiv, projekti koji su ondje navedeni podvrgnuti su vlastitim postupcima planiranja i odobravanja [20], u okviru kojih se mogu procijeniti utjecaji na okoliš. Osim toga, NDP-om se prema prethodnom pitanju dodjeljuju financijska sredstva radi pružanja potpore strategiji prostornog razvoja *iz drugog plana*, odnosno NPF-a, koji je bio predmet procjene utjecaja na okoliš.

c) Međuzaključak

40. Stoga na drugo pitanje točku (a) valja odgovoriti tako da se ni neobvezujućim mjerama ni dodjelom financijskih sredstava određenim infrastrukturnim projektima ne određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš; prema tome, u pogledu njih nije potrebna prethodna procjena utjecaja na okoliš prema toj odredbi.

[16] Presude od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 49.), od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 67.) te od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 38.)

[17] Presuda od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 62.)

[18] Tako je u presudi od 26. rujna 2013., IBV & Cie (C-195/12, EU:C:2013:598, t. 74.), utvrđeno da je drvo za ogrjev prirodni resurs.

[19] Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2011:755, t. 42.) i u predmetu D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:561, t. 65.).

[20] Vidjeti točku 13. ovog mišljenja.

2. Doseg izuzeća financijskih ili proračunskih planova i programa

41. Budući da iz razmatranja koja se odnose na drugo pitanje točku (a) proizlazi da se dodjelom financijskih sredstava kao takvom ne određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, načelno nije potrebno utvrditi je li plan ili program čiji je cilj dodjela financijskih sredstava izuzet od primjene Direktive kao financijski ili proračunski plan u smislu članka 3. stavka 8. druge alineje te direktive.

42. U tom pogledu valja samo napomenuti da su tim izuzećem obuhvaćeni isključivo sadržaji plana ili programa na koje se kao takve primjenjuje to izuzeće. Osim toga, ako sporna mjera sadržava druge zahtjeve, oni mogu, kao što to pravilno tvrdi Komisija, biti podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš ako se njima određuje okvir za odobravanje provedbe projekata. U suprotnom bi države članice mogle lako zaobići[21] primjenu procjene utjecaja na okoliš kombiniranjem planova ili programa koji podliježu procjeni s proračunskim ili financijskim mjerama.

B. Treće pitanje – procjena razumnih alternativa NPF-u

43. Treće pitanje odnosi se na opseg razumnih alternativnih rješenja u vezi s drugim dijelom *Projecta Ireland 2040*, to jest NPF-om. Svojim trećim pitanjem točkom (a) Supreme Court (Vrhovni sud) želi utvrditi treba li u izvješću o okolišu iz članka 5. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš procijeniti najpoželjnije rješenje i razumna alternativna rješenja na usporedivoj osnovi, nakon što se utvrde razumne alternative najpoželjnijem rješenju. Ako je to slučaj, trećim pitanjem točkom (b) želi se razjasniti mogu li se ipak razlikovati usporedba alternativnih rješenja i podrobnija procjena najpoželjnijeg rješenja. Zajednički ću odgovoriti na ta dva potpitanja.

44. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš potrebno je sastaviti izvješće o okolišu. U njemu se utvrđuju, opisuju i procjenjuju mogući značajni učinci provođenja plana ili programa na okoliš kao i razumna alternativna rješenja, uzimajući u obzir ciljeve i zemljopisno područje primjene plana i programa.

45. Prema tome nije sporno da se izvješće o okolišu mora odnositi na razumna alternativna rješenja. Međutim, ta bi se odredba mogla u vezi s Irskom tumačiti na način da se vjerojatni znatni utjecaji na okoliš moraju utvrditi, opisati i procijeniti samo u odnosu na najpoželjnije rješenje. U prilog tomu govori i to da se druge odredbe Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš odnose na procjenu utjecaja na okoliš predmetnog plana ili programa, a ne na procjenu razumnih alternativnih rješenja.

46. Međutim, Komisija ističe da se, barem prema nizozemskoj verziji članka 5. stavka 1. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, također trebaju utvrditi, opisati i procijeniti znatni utjecaji alternativnih rješenja na okoliš. U svakom slučaju, *procjena* alternativnih rješenja, kako je predviđena u svim jezičnim verzijama, također *može* uključivati njihov utjecaj na okoliš, što pak podrazumijeva njihovo utvrđivanje i opisivanje.

[21] U pogledu rizika od zaobilaženja vidjeti presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 48. i 70.) te od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 32.).

47. Takvo uzimanje u obzir utjecaja alternativnih rješenja na okoliš u skladu je s ciljem Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš jer se njome prema uvodnoj izjavi 4. i članku 1. nastoji doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa pomoću procjene utjecaja na okoliš. Procjena alternativnih rješenja bez uzimanja u obzir njihova utjecaja na okoliš bila bi u suprotnosti s tim ciljem.

48. Uzimanje u obzir pitanja zaštite okoliša od osobite je važnosti prilikom izbora između različitih alternativnih rješenja. Naime, kao što to ističe Komisija, Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš donesena je jer je prilikom odobravanja projekata na temelju Direktive o procjeni utjecaja na okoliš utvrđeno da su često već postojali zahtjevi koji su isključivali određena rješenja iako su bila prihvatljivija za okoliš [22]. Procjenom utjecaja na okoliš mora se, dakle, barem osigurati da se takvi zahtjevi utvrde isključivo ako su poznata alternativna rješenja koja su prihvatljivija za okoliš.

49. Stoga bi se u izvješću o okolišu također trebali utvrditi, opisati i procijeniti učinci razumnih alternativnih rješenja na okoliš.

50. Međutim, nužni opseg tog prikaza ograničen je na temelju članka 5. stavka 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš samo na informacije koje se *razumno* mogu zahtijevati. U tom se pogledu u članku 5. već drugi put upotrebljava pojam razuma jer se u skladu s člankom 5. stavkom 1. moraju procijeniti samo razumna alternativna rješenja. Taj pojam u tom pogledu ima funkciju filtra kojim se nastoji izbjeći nerazmjeran teret procjene.

51. Kao prvi korak potrebno je utvrditi razumna alternativna rješenja koja je potrebno pomnije ispitati. U tu se svrhu u članku 5. stavku 1. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš upućuje na ciljeve i zemljopisno područje primjene plana ili programa kao smjernice. Alternativna rješenja kojima se ne mogu ostvariti ciljevi ili kojima se premašuje zemljopisno područje primjene u pravilu nisu razumna i ne zahtijevaju daljnje razmatranje.

52. Međutim, ni nadležna tijela ne smiju pretjerano ograničavati okvir procjene isključivanjem drugih potencijalno razumnih alternativnih rješenja definirajući ciljeve ili zemljopisno područje primjene.

53. Taj se pristup predviđa i u članku 5. stavku 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš. U skladu s tom odredbom, u obzir se uzima faza plana ili programa u postupku donošenja i razmjer u kojem se određena pitanja primjerenije procjenjuju na različitim razinama u tom postupku kako bi se izbjeglo udvostručivanje procjene. Na primjer, u slučaju plana izgradnje autoceste može se postaviti pitanje treba li razmotriti željezničku vezu kao razumno alternativno rješenje. Međutim, to je razmatranje suvišno ako temeljna odluka o projektu izgradnje ceste proizlazi iz nadređenog plana u kojem su oba alternativna rješenja već uspoređena.

54. Što se tiče informacija kojima se omogućuje utvrđivanje razumnih alternativnih rješenja, u točki (h) Priloga I. Direktivi o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš navodi se da informacije koje je potrebno navesti u izvješću o okolišu moraju sadržavati samo *kratak pregled* obrazloženja odabira procijenjenih alternativnih rješenja. Njima se mora dokazati zašto se procijenjena alternativna rješenja smatraju razumnima, za razliku od drugih alternativa, odnosno način na koji su utvrđena razumna alternativna rješenja.

[22] Presuda od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa's Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 57. i 58.), kao i moje mišljenje u spojenim predmetima Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, t. 32.), s ondje navedenim upućivanjima

55. Međutim, taj pojam kratkog pregleda ne odnosi se na opis i procjenu razumnih alternativnih rješenja. Stoga se ne može primijeniti kako bi se ograničio opseg tih informacija.

56. Naprotiv, člankom 5. stavkom 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš predviđene su informacije koje se mogu razumno zahtijevati uzimajući u obzir trenutačne spoznaje i metode procjene, sadržaje i razinu obuhvata plana ili programa kao i elemente navedene u točki 53. ovog mišljenja.

57. Međutim, nedostaje jedan od glavnih kriterija sadržaja izvješća o okolišu: pregled utjecaja na okoliš mora, među ostalim, pokazati da je plan ili program u skladu s primjenjivim bitnim zahtjevima zakonodavstva o okolišu [23]. Naime, utjecaji na okoliš koji su u suprotnosti s odredbama prava okoliša u svakom su slučaju znatni [24].

58. Prilikom ocjene alternativnih rješenja valja u tom pogledu uzeti u obzir, primjerice, članak 6. stavak 4. Direktive o staništima, čija se primjena može razmotriti ako se utječe na područjima mreže Natura 2000. U tom bi slučaju izvješće o okolišu moralo pokazati da za ta područja ne postoje manje ograničavajuća alternativna rješenja [25]. Slične procjene alternativnih rješenja predviđene su, među ostalim, člankom 16. stavkom 1. Direktive o staništima, člankom 9. stavkom 1. Direktive o pticama [26] i člankom 4. stavkom 7. točkom (d) Okvirne direktive o vodama [27].

59. Nasuprot tomu, Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš ne sadržava ni bitne kriterije za odabir alternativnih rješenja. Ona stoga ne obvezuje nadležna tijela da odaberu rješenje koje je najmanje štetno za okoliš. Kao što je već navedeno [28], cilj procjene utjecaja na okoliš isključivo je to da se odluka o odabiru donese *uzimajući u obzir* moguće znatne utjecaje na okoliš.

60. Stoga, budući da izbor između različitih alternativnih rješenja ne ovisi o bitnim pravnim zahtjevima drugih propisa, za određivanje informacija koje se razumno mogu zahtijevati relevantna su, osim upućivanja iz članka 5. stavka 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, ponajprije druga dva elementa. Kao prvo, te informacije moraju s obzirom na argumente relevantne za donošenje odluke omogućiti usporedbu između najpoželjnijeg rješenja i alternativa. Kao drugo, te informacije moraju omogućiti uzimanje u obzir relevantnih okolišnih pitanja prilikom te usporedbe.

61. Stoga, ako se izbor između alternativnih rješenja temelji, na primjer, na troškovima, troškovi svih razumnih alternativnih rješenja moraju se barem utvrditi i opisati radi pojašnjavanja odnosa troškova različitih mogućih rješenja. Međutim, potrebno je, osim toga, pojasniti uključuju li te

[23] Vidjeti u tom smislu presude koje se odnose na Direktivu o procjeni utjecaja na okoliš od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, t. 81.), i od 24. veljače 2022., Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121, t. 52.).

[24] Vidjeti moje mišljenje u predmetu Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, t. 54. i 55.) i Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, t. 45.) te u tom smislu presudu od 9. ožujka 2023., Sdruzhenie „Za Zemyata – dostap dosadie" i dr. (C-375/21, EU:C:2023:173, t. 50.).

[25] Vidjeti presude od 26. listopada 2006., Komisija/Portugal (Castro Verde) (C-239/04, EU:C:2006:665, t. 36. do 39.) od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 74.) te od 16. srpnja 2020., WWF Italia Onlus i dr. (C-411/19, EU:C:2020:580, t. 40.).

[26] Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU) 2019/1010 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o usklađivanju obveza izvješćivanja u području zakonodavstva o okolišu (SL 2019., L 170, str. 115.)

[27] Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.), kako je zadnje izmijenjena Direktivom Komisije 2014/101/EU od 30. listopada 2014. (SL 2014., L 311, str. 32.)

[28] Vidjeti točku 47. ovog mišljenja.

troškovne prednosti negativne učinke na okoliš koji bi se izbjegli u slučaju drugih rješenja. U suprotnom se ta okolišna pitanja ne bi mogla dovoljno uzeti u obzir prilikom odabira između procijenjenih alternativnih rješenja.

62. Ti zahtjevi ne isključuju da procjena utjecaja najpoželjnijeg rješenja na okoliš bude detaljnija od procjene utjecaja drugih procijenjenih alternativnih rješenja na okoliš. To se može očekivati osobito ako prednosti najpoželjnijeg rješenja znatno nadmašuju procijenjena alternativna rješenja, uzimajući u obzir i utjecaje na okoliš. U tom slučaju detaljne informacije o procijenjenim alternativnim rješenjima ne bi imale vlastitu funkciju, dok su informacije o utjecajima najpoželjnijeg rješenja na okoliš važne za kasniju provedbu plana ili programa.

63. Međutim, ako prednosti i nedostaci različitih mogućnosti imaju sličnu važnost, teže je obrazložiti odluku o odabiru. U tom slučaju mogu biti potrebne detaljnije informacije o razumnim alternativnim rješenjima u izvješću o okolišu, čak i ako to podrazumijeva znatno opterećenje.

64. Što se tiče informacija sadržanih u spornom izvješću o okolišu, nije razvidno jesu li se u obzir uzeli bitni zahtjevi drugih propisa ili jesu li uopće bili relevantni za odluku. Uostalom, čini se da, iako se u poglavlju izvješća o okolišu o alternativnim rješenjima objašnjavaju procijenjena alternativna rješenja kao i odluka o odabiru najpoželjnijeg rješenja i iako su sadržane informacije o njihovu utjecaju na okoliš, one su uglavnom ograničene na matricu s pozitivnim i negativnim pokazateljima [29]. Nije objašnjeno kako su utvrđeni ti pokazatelji i u kojoj su mjeri uzeti u obzir pri odabiru.

65. Taj pristup može proizlaziti iz velike apstraktnosti NPF-a, kojim se, dakle, ne predviđaju konkretni projekti, kao i iz prethodnog znanja zainteresirane javnosti.

66. Međutim, na nacionalnom sudu je da odluči o tome jesu li u tom kontekstu, i suprotno onomu što tvrdi Friends of the Irish Environment, na razumljiv način izloženi razlozi za odabir najpoželjnijeg rješenja i utjecaj procijenjenih alternativnih rješenja na okoliš.

67. Na treće pitanje stoga valja odgovoriti tako da u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. Direktive o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš, izvješće o okolišu mora sadržavati informacije o razumnim alternativnim rješenjima koja su procijenjena s obzirom na usvojeni plan ili program, a koje su potrebne:

– za utvrđivanje usklađenosti sa zahtjevima drugih propisa u pogledu procjene alternativnih rješenja i

– kako bi se moglo razumjeti uzimanje u obzir utjecaja na okoliš pri odabiru usvojenog plana ili programa u odnosu na procijenjena alternativna rješenja.

[29] Poglavlje 7. Strategic Environmental Assessment, Environmental Report, Ireland 2040 – Our Plan, September 2017, str. 121. do 132. (https://www.npf.ie/wp-content/uploads/2017/09/Environmental-Report-%E2 %80 %93-Ireland-2040.pdf, pregledano 22. veljače 2024.)

V. Zaključak

68. Stoga predlažem Sudu da na drugo i treće prethodno pitanje odgovori kako slijedi:

1. Ni neobvezujućim mjerama ni dodjelom financijskih sredstava određenim infrastrukturnim projektima ne određuje se okvir za buduće odobravanje provedbe projekata u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš; prema tome, u pogledu njih nije potrebna prethodna procjena utjecaja na okoliš prema toj odredbi.

2. U skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. Direktive 2001/42, izvješće o okolišu mora sadržavati informacije o razumnim alternativnim rješenjima koja su procijenjena s obzirom na usvojeni plan ili program, a koje su potrebne:

   – za utvrđivanje usklađenosti sa zahtjevima drugih propisa u pogledu procjene alternativnih rješenja i

   – kako bi se moglo razumjeti uzimanje u obzir utjecaja na okoliš pri odabiru usvojenog plana ili programa u odnosu na procijenjena alternativna rješenja.