Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 16. rujna 2021.[1]

Predmet C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
protiv
Landkreis Rosenheim
uz sudjelovanje:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Strateška procjena utjecaja na okoliš – Pojam planova i programa – Uredba o zaštiti krajolika kojom se predviđaju zabrane i zahtjevi za izdavanje općeg odobrenja koje nije posebno povezano s konkretnim projektima – Pravne posljedice neprovođenja strateške procjene utjecaja na okoliš – Vremensko ograničenje učinaka presude – Ovlast nacionalnog suda da privremeno održi na snazi učinke nacionalnih akata”

1. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na probleme slične onima o kojima je Sud odlučivao u presudi od 25. lipnja 2020., koja se odnosi na vjetroelektrane u općinama Aalter i Nevele[2] i procjenu utjecaja planova i programa na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO).

2. U svojem mišljenju u tom predmetu tvrdio sam da je procjena učinaka određenih „projekata” ili određenih „planova i programa” na okoliš jedan od ključnih instrumenata prava Unije za osiguravanje visokog stupnja zaštite okoliša[3].

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] Presuda A i dr. (Vjetroelektrane u općinama Aalter i Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503; u daljnjem tekstu: presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele)

[3] Mišljenje od 3. ožujka 2020. (C-24/19, EU:C:2020:143, t. 1.; u daljnjem tekstu: mišljenje o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele)

3. Procjena učinaka *projekata* na okoliš uređuje se Direktivom 2011/92/EU[4], a procjena učinaka *planova i programa* na okoliš uređuje se Direktivom 2001/42/EZ[5]. Dvije se direktive nadopunjuju jer se potonjom „direktivom nastoji […] osigurati da se analiza učinaka na okoliš provede prije faze strateškog planiranja aktivnosti koje provode nacionalna tijela. Stoga je procjena učinaka na okoliš koju nalaže šira ili općenitija od procjene koja se odnosi na konkretni projekt"[6].

4. Kao što sam tada naveo, „[n]a temelju te premise teško je odrediti dokle seže zahtjev [za provođenje strateške procjene utjecaja na okoliš iz Direktive o] SPUO[-u]. Jasno je da ima prednost pred procjenom pojedinačnih projekata, ali i da ga ne treba proširiti na cijelo zakonodavstvo neke države članice koje se odnosi na okoliš"[7].

5. Ovaj je predmet dobar primjer takve poteškoće koja je, čini se, i dalje prisutna, unatoč pojašnjenjima iz presude o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele. Treba još jasnije utvrditi u kojim slučajevima plan ili program sadržava referentni okvir za izradu projekata obuhvaćenih u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u pa stoga zahtijeva da se prethodno provede SPUO.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2001/42

6. U skladu s člankom 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".

7. Člankom 2. određuje se:

„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;

[4] Direktiva 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva o PUO-u).

[5] Direktiva 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.). Također poznata kao Direktiva o „strateškoj procjeni utjecaja na okoliš" (u daljnjem tekstu: Direktiva o SPUO-u).

[6] Mišljenje o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 36.

[7] *Ibidem*, t. 37.

(b) ‚procjena okoliša' znači izrada izvješća o okolišu, obavljanje savjetovanja, uzimanje u obzir izvješća o okolišu i rezultata savjetovanja u donošenju odluka, te prikupljanje informacija o odluci u skladu s člancima 4. do 9.;

[…]".

8. Člankom 3. propisuje se:

„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 85/337/EEZ; ili

(b) za koje je, s obzirom na moguć učinak na područja, utvrđeno da zahtijevaju procjenu prema članku 6. ili 7. Direktive 92/43/EEZ.

3. Za planove i programe iz stavka 2. kojima se određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini i manje promjene planova i programa iz stavka 2. potrebna je procjena okoliša samo ako država članica utvrdi da bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

4. Države članice utvrđuju da li bi planovi i programi, osim onih iz stavka 2., kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, mogli imati značajne učinke na okoliš.

5. Države članice utvrđuju da li bi planovi ili programi iz stavaka 3. i 4. mogli imati značajne učinke na okoliš, i to ili preispitivanjem pojedinačnih slučajeva ili određivanjem vrsta planova i programa ili kombinacijom oba pristupa. U tu svrhu države članice u svim slučajevima uzimaju u obzir odgovarajuće kriterije utvrđene u Prilogu II. kako bi osigurale da su planovi i programi s mogućim značajnim učincima na okoliš obuhvaćeni ovom Direktivom.

[…]".

B. Njemačko pravo

1. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (Zakon o procjeni utjecaja na okoliš)

9. U članku 2. stavku 7. [8] navodi se:

„(7) Za potrebe ovog zakona, planovima i programima smatraju se samo planovi i programi predviđeni saveznim zakonodavstvom ili pravnim aktima Europske unije:

1) koje izrađuje i usvaja javno tijelo,

[8] Verzija od 24. veljače 2010. (BGBI. I., str. 94.), kako je izmijenjena člankom 2. Zakona od 12. prosinca 2019. (BGBI. I., str. 2513.)

2) koje javno tijelo izrađuje kako bi ih usvojila vlada ili kako bi bilo usvojeno u zakonodavnom postupku, ili

3) koje izrađuje treća strana kako bi ih usvojilo javno tijelo.

[…]”.

10. Članak 35. glasi:

„1. Stratešku procjenu utjecaja na okoliš treba provesti ako je riječ o planovima i programima:

1) navedenima u Prilogu 5. točki 1., ili

2) navedenima u Prilogu 5. točki 2., kojima se određuje okvir za odluke o dopuštenosti projekata navedenih u Prilogu 1. ili projekata za koje u skladu sa zakonodavstvom savezne zemlje treba provesti procjenu utjecaja na okoliš ili prethodnu procjenu konkretnog slučaja.

2. Planovi i programi koji se ne navode u stavku 1. zahtijevaju stratešku procjenu utjecaja na okoliš samo ako se njima određuje okvir za odluku o dopuštenosti projekata navedenih u Prilogu 1. ili drugih projekata i koji bi, nakon preliminarne procjene konkretnog slučaja u smislu stavka 4., mogli imati značajne učinke na okoliš […].

3. Planovima i programima određuje se okvir za odlučivanje o dopuštenosti projekata ako sadržavaju važne kriterije za buduće odobravanje provedbe projekata, osobito u pogledu potrebe, obuhvata, lokacije, prirode ili radnih uvjeta ili u pogledu korištenja resursa.

[…]”.

2. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (Savezni zakon o zaštiti prirode i očuvanju krajolika od 29. srpnja 2009.)

11. Člankom 20.[9] propisuje se:

„[…]

2. Dijelovi prirode i krajolika mogu se zaštititi

[…]

4) u skladu s člankom 26., kao područja očuvanja krajolika,

[…]”.

[9] Verzija od 29. srpnja 2009. (BGBI. I, str. 2542.), kako je izmijenjena člankom 1. Zakona od 15. rujna 2017. (BGBI. I, str. 3434.)

12. Člankom 26. propisuje se:

„1. Područja očuvanja krajolika područja su koja su uspostavljena na pravno obvezujući način i u kojima je potrebna posebna zaštita prirode i krajolika:

1) radi očuvanja, razvoja ili povrata učinkovitosti i funkcioniranja ekosustava ili sposobnosti obnove te održivog korištenja prirodnih dobara, uključujući zaštitu biotopa i staništa određenih vrsta divlje flore i faune,

2) zbog raznolikosti, osobitosti i ljepote ili posebnog povijesno-kulturnog značaja krajolika, ili

3) zbog njegove posebne važnosti za rekreaciju.

2. Na područjima očuvanja krajolika zabranjeno je, osobito s obzirom na članak 5. stavak 1.te u skladu s odredbama iz razrađenijih pravila, svako postupanje kojim se mijenja obilježje takvih područja ili koje je proturječno konkretnom cilju njihove zaštite" [10].

3. Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz BayNatSchG) (Zakon savezne zemlje Bavarske o zaštiti prirode, očuvanju krajolika i rekreaciji u prirodi (Zakon savezne zemlje Bavarske o zaštiti prirode; u daljnjem tekstu: BayNatSchG)), od 23. veljače 2011.

13. Člankom 12. stavkom 1. [11] utvrđuje se:

„1. Zaštita dijelova prirode i krajolika u skladu s člankom 20. stavkom 2. točkama 1., 2., 4., 6. i 7. Saveznog zakona o zaštiti prirode i očuvanju krajolika provodi se regulatornim pravilima, osim ako se ovim zakonom drukčije odredi […]".

14. Članak 18. glasi kako slijedi:

„1. Službeno odobrenje potrebno u skladu s regulatornim pravilom o zaštiti zamjenjuje se službenim odobrenjem potrebnim u skladu s drugim odredbama; to se odobrenje može izdati samo ako su ispunjeni zahtjevi za izdavanje odobrenja u skladu s regulatornim pravilom o zaštiti i uz suglasnost nadležnog tijela u skladu s pravom zaštite okoliša.

[…]"

15. U skladu s člankom 51.:

„1. Nadležni su:

[…]

3) okruzi i gradovi okruzi za donošenje propisa o područjima očuvanja krajolika iz članka 26. BNatSchG-a,

[10] Nakon rasprave u tom predmetu, članak 22. BNatSchG-a dopunjen je stavcima 2.a i 2.b, kako bi se omogućilo zadržavanje na snazi pravnih akata kojima su određena zaštićena područja prirode i krajolika protivno Direktivi o SPUO-u jer se u pogledu njih nije prethodno proveo SPUO.

[11] GVBl., str. 82., kako je izmijenjen člankom 11.a, stavkom 4. Zakona od 10. prosinca 2019. (GVBl., str. 686.)

[…]”.

4. Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd” (Uredba okruga Rosenheim o području očuvanja krajolika „Inntal Süd”) od 10. travnja 2013.

16. Članak 1. te uredbe [12] propisuje da se „[…] pod zaštitu stavljaju vodotok rijeke Inn zajedno s njezinim slivom i aluvijalnim ravnima”.

17. S obzirom na cilj zaštite, člankom 3. određuje se:

„Cilj područja očuvanja krajolika ‚Inntal Süd' jest:

1) osigurati učinkovitost ekosustava; konkretno, očuvati, unaprijediti i razvijati aluvijalne šume i mrtve rukavce, kao i uvjete života tipičnih vrsta faune i flore i njihovih biocenoza;

2) očuvati raznolikost, osobitost i ljepotu prirodnog krajolika; konkretno, osnažiti obilježje riječnog krajolika i očuvati kulturni poljoprivredni krajolik;

3) očuvati i omogućiti optimalno funkcioniranje vodnog režima radi revitalizacije vodotoka rijeke Inn i njezinih pritoka, kao i zadržavanja vode na površini tla;

4) zaštititi i očuvati dijelove krajolika koji su zajednici važni za rekreaciju, istodobno poštujući u najvećoj mogućoj mjeri prirodu i krajolik, te usmjeriti rekreacijski promet”.

18. U skladu s člankom 4. koji se odnosi na zabrane, „[u] području očuvanja krajolika zabranjuju se sve radnje koje mogu uzrokovati promjenu područja ili koje nisu u skladu sa svrhom zaštite područja očuvanja krajolika (članak 3.).”

19. Člankom 5. određuje se:

„1. Odobrenje Landratsamt Rosenheima (Uprava okruga Rosenheim, Njemačka), kao nižeg tijela zaduženog za zaštitu prirode (članak 43. stavak 2. točka 3. BayNatSchG-a), trebaju pribaviti svi koji u području očuvanja krajolika namjeravaju:

1) izgraditi, obnoviti ili prenamijeniti bilo kakav objekt (članak 2. stavak 1. Bayerische Bauordnunga (Bavarski zakonik o gradnji)), čak i ako dozvola u skladu s propisima o gradnji nije potrebna; ta kategorija, među ostalim, obuhvaća:

   a) građevine, na primjer, stambene objekte, objekte poljoprivredne ili šumarske namjene, kuće za odmor, spremišta za čamce ili alat, kabine za kupače, kioske […]

   b) obore i druge ograde;

   c) pristaništa i konstrukcije na obali;

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim br.º 5 od. 26. travnja 2013. (u daljnjem tekstu: Uredba Inntal Süd ili Uredba)

d) promjene na površini tla nastale zbog iskopa ili nasipa, osobito uređenje i iskorištavanje novih kamenoloma, šljunčara, pješčara, glinokopa i drugih kopova te jalovišta. Navedene odredbe ne primjenjuju se na nasipe ili iskope površine do 500 m^2 i 0,3 m visine ili dubine čija je svrha poboljšanje tla na površinama koje se već koriste za poljoprivredu;

2) ako nije riječ o objektima koji su već navedeni u podstavku 1.,

a) postavljati panele ili plakate, uključujući oglasne površine, veće od 0,5 m^2, ako se njima na stambenim zgradama i poslovnim prostorima ne ističe naziv stambenog objekta ili trgovine;

b) postavljati žičane vodiče, kablove ili cijevi iznad ili ispod površine tla i podizati stupove;

c) graditi ili značajnije mijenjati ceste, putove ili određene površine, posebno kampove, sportske terene, igrališta, kupališta ili slične objekte;

d) postavljati prodajna vozila ili sklapati, postavljati i koristiti prodajna mjesta i prodajne automate;

3) prometovati bilo kojom vrstom motornog vozila izvan cesta, putova i površina namijenjenih javnom prometu ili parkirati navedena vozila na takvim površinama; […]

4) crpiti vodu s površine, više nego što je to dopušteno za opću uporabu, ili iz dubina, utjecati na vodene mase, njihove obale ili korita, ulazni ili izlazni tok voda ili njihovu razinu, stvarati nove vodene mase ili graditi sustave za odvodnju;

5) odvodnjavati, isušivati ili na bilo kakav način uništavati ili nanositi znatnu štetu biotopima od posebne ekološke važnosti u smislu članka 30. BNatSchG-a i članka 23. BayNatSchG-a, posebno močvarnom tlu, močvarama, tršćacima, tresetištima velikih dimenzija, vlažnim livadama bogatim šašom i trskom, livadama beskoljenke, izvorima, šumovitim tresetištima, šumama, močvarnim područjima i riječnim šumama, kao i prirodnim i poluprirodnim područjima kopnenih voda tekućica ili stajaćica, uključujući njihove obale te pripadajuću prirodnu i poluprirodnu obalnu vegetaciju te prirodne i poluprirodne nasipe, mrtve rukavce i periodično poplavljena područja; […]

6) orati, gnojiti ili pošumljavati livade koje olakšavaju okot stoke, pretvarati ih u livade košanice ili pašnjake;

7) loviti, hvatati ili ubijati divlje životinje ili ih izmjestiti iz njihova mjesta razmnožavanja, staništa ili gnjezdišta;

8) sjeći, rušiti ili na bilo koji način na otvorenim površinama i izvan šuma uklanjati pojedinačna stabla, živicu, živu ogradu ili šumarke i poljsko grmlje koji obilježavaju krajolik; […]

9) u potpunosti ili djelomično sjeći šume pa potom obavljati prvo pošumljavanje ili čistu sječu na više od 0,5 hektara, pretvarati listopadne, mješovite ili riječne šume u šume u kojima prevladavaju četinjače ili pokrenuti specijalizirani uzgoj (na primjer, rasadnik);

10) na obalama vodenih masa uništavati ili znatnije mijenjati priobalnu vegetaciju, tršćake i šašom obrasla područja ili populacije vodenih biljaka, zadirati u tršćake i populacije vodenih biljaka te upotrebljavati kemijska sredstva za odstranjivanje ili nadzor tršćaka ili čišćenje jaraka; […]

11) odlagati otpad, građevinski otpad i druge predmete, bez obzira na to jesu li obuhvaćeni propisima o odlaganju otpada, na mjestima koja nisu ovlaštena odlagališta, čak i ako se ne namjerava podići nasip u smislu propisa u području gradnje;

12) kampirati ili parkirati kamp-kućice (uključujući sklopive prikolice) ili motorna vozila za stanovanje na mjestima gdje to nije dopušteno ili dopustiti takve radnje;

13) omogućiti polijetanje ili slijetanje zrakoplova u smislu Luftverkehrgesetza (Zakon o zračnom prometu) izvan ovlaštenih zračnih luka.

2. Ne dovodeći u pitanje ostale zakonske odredbe, odobrenje se izdaje ako predviđena mjera nema nijedan od učinaka koji se navode u stavku 4. ili ako se takvi učinci mogu nadoknaditi dodatnim odredbama.

[…]”.

20. U pogledu iznimaka, člankom 7. propisuje se:

„1. U konkretnim slučajevima, uz uvjete koji su utvrđeni člankom 67. BNatSchG-a, može se dodijeliti izuzeće od zabrana iz članka 4. ove uredbe […]”.

II. Činjenice, spor i prethodna pitanja

21. Landkreis Rosenheim (okrug Rosenheim, Njemačka) donio je Uredbu Inntal Süd, koja je stupila na snagu 27. travnja 2013., a da prethodno nije proveo ni SPUO ni prethodnu procjenu.

22. Uredbom se štiti područje površine 4021 hektara, što je oko 650 hektara manje nego što su obuhvaćala prethodna pravila iz 1952. i 1977., koja su u potpunosti ili djelomično stavljena izvan snage.

23. Bund Naturschutz in Bayern e.V. (u daljnjem tekstu: Bund Naturschutz) udruga je za zaštitu okoliša koja je sudjelovala u postupku izrade Uredbe Inntal Süd. Budući da se udruga nije slagala s njezinim sadržajem, pobijala ju je pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka), koji je njezinu tužbu odbio zbog nedopuštenosti.

24. Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) treba u postupku povodom revizije donijeti odluku o zahtjevu („revizija”) koji je podnesen protiv prvostupanjske odluke.

25. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, zahtjev je nedopušten u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. Što se tiče zahtjeva za provjeru zakonitosti, tužitelj ne može navesti nikakvu povredu zakona, zbog čega nema aktivnu legitimaciju. Zahtjev se ne može prihvatiti jer Uredba Inntal Süd nije odluka niti na temelju nacionalnog prava podliježe obvezi provođenja SPUO-a ni prethodne procjene.

26. Međutim, kako dodaje, odgovor na prethodna pitanja mogao bi dovesti do prihvaćanja zahtjevâ Bunda Naturschutz.

27. Prvim dvama pitanjima nastoji se pojasniti je li u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u bilo obvezno provesti SPUO s obzirom na Uredbu. Ako jest, zahtjev bi bio dopušten te bi se mogao prihvatiti i u pogledu merituma: sud bi vjerojatno trebao proglasiti Uredbu Inntal Süd ništavom zbog toga što je izostavljen postupovni korak nužan za njezino donošenje.

28. Treće pitanje, koje se odnosi na članak 3. stavak 4. Direktive o SPUO-u, također je relevantno za donošenje odluke. Ako se Uredbom Inntal Süd određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata u smislu navedene odredbe, okrug Rosenheim trebao je u skladu s nacionalnim pravom za nju provesti prethodnu procjenu preispitivanjem pojedinačnih slučajeva u smislu članka 3. stavka 5. Direktive o SPUO-u. U tom bi se slučaju žalba mogla prihvatiti i bila bi osnovana, a Uredbu bi trebalo poništiti.

29. U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive [o SPUO-u] tumačiti na način da se okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u Prilozima I. i II. Direktivi 2011/92/EU (Direktiva o PUO-u) određuje već u slučaju kad se uredbom za zaštitu prirode i krajolika predviđaju opće zabrane s mogućnosti izuzeća i odobrenja koja nisu posebno povezana s projektima iz Prilogâ Direktivi o PUO-u?

2. Treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive [o SPUO-u] tumačiti na način da su planovi i programi za poljoprivredu, šumarstvo, uporabu zemlje itd. izrađeni kad je njihov cilj određivanje referentnog okvira upravo za jedan ili više tih sektora? Ili je dovoljno ako se za zaštitu prirode i krajolika uređuju opće zabrane i odobrenja koje treba provjeriti u postupku izdavanja odobrenja za velik broj projekata i uporaba i koji mogu neizravno (‚refleksno') utjecati na jedan ili više tih sektora?

3. Treba li članak 3. stavak 4. Direktive [o SPUO-u] tumačiti na način da se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata ako se uredbom donesenom za zaštitu prirode i krajolika za velik broj apstraktno opisanih projekata i mjera u području očuvanja određuju opće zabrane i odobrenja, ali se ne mogu ni predvidjeti ni planirati konkretni projekti prilikom donošenja te uredbe te stoga ne postoji posebna povezanost s konkretnim projektima?”

30. Pisana očitovanja podnijeli su Bund Naturschutz, okrug Rosenheim, Landesanwaltschaft Bayern (državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske, Njemačka), njemačka, češka i irska vlada te Europska komisija. Svi su, osim češke vlade, sudjelovali na raspravi održanoj 7. lipnja 2021.

III. Analiza

A. Prvo i drugo prethodno pitanje

31. Sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive o SPUO-u tumačiti na način da propis poput sporne uredbe sadržava plan ili program koji podliježe obvezi provođenja SPUO-a.

32. U presudi o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele Sud utvrdio je, među ostalim, sljedeće:

„– [S]vrha te direktive, kao što je to navedeno u njezinu članku 1., jest osigurati visok stupanj zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa s ciljem poticanja održivog razvoja."

„– U tu se svrhu, kao što to proizlazi iz navedenog članka 1., ključan cilj Direktive [o SPUO-u] sastoji od toga da se planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš podvrgne procjeni učinaka na okoliš u okviru njihove izrade i prije njihova usvajanja."

„– Štoviše, prošireno tumačenje pojma ‚planovi i programi' u skladu je s međunarodnim obvezama Unije, kako proizlaze osobito iz članka 2. stavka 7. Konvencije iz Espooa". [13]

33. Pravila kojima se uređuje područje primjene Direktive o SPUO-u uglavnom su sadržana u dvama međusobno povezanim člancima:

– U članku 2. točki (a) definiraju se kumulativni uvjeti koje trebaju ispunjavati planovi i programi kako bi se na njih mogla primijeniti Direktiva: (a) da „podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili [da ih] […] je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade" i (b) da su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

– U članku 3. stavku 2. točki (a) ističu se uvjeti za utvrđivanje onih planova i programa koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš i stoga podliježu SPUO-u: (a) trebaju se izraditi za određene (osjetljive) sektore i gospodarske djelatnosti i (b) moraju određivati okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata.

34. Člankom 3. stavkom 4. Direktive o SPUO-u obveza provođenja SPUO-a proširuje se na planove i programe koji se odnose na neosjetljive aktivnosti, ali imaju znatan utjecaj na okoliš. Treće prethodno pitanje odnosi se na te planove i programe.

35. Iz svih tih odredbi zapravo proizlaze četiri uvjeta, koje ću u nastavku analizirati kako bi se odredilo je li nacionalni propis poput Uredbe Inntal Süd plan ili program obuhvaćen člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u.

[13] Točke 45., 46. i 49., u kojima se navode presuda od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, EU:C:2011:608, t. 37.) i od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr. (C-160/17, EU:C:2018:401, t. 61.; u daljnjem tekstu: presuda Thybaut i dr.)

36. Pretpostavka od koje polazi sud koji je uputio zahtjev, s obzirom na sudsku praksu Suda, jest da ta navedena uredba „predstavlja plan ili program u smislu članka 2. točke (a) Direktive [o SPUO-u]” [14]. S tom se tvrdnjom slažem i to ću objasniti.

1. Plan ili program koji izrađuje ili donosi tijelo države članice

37. Prvi uvjet, čija ocjena obično ne predstavlja poteškoće prilikom tumačenja, jest taj da nacionalno zakonodavstvo donosi ili izrađuje tijelo države članice na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

38. U ovom predmetu nije sporno da je Uredbu donijelo njemačko lokalno tijelo, odnosno okrug Rosenheim.

2. Plan ili program koji je propisan zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama

39. U skladu s člankom 2. točkom (a) drugom alinejom Direktive o SPUO-u, planovi ili programi koje su donijela tijela neke države članice, a koji ulaze u njezino područje primjene, jesu oni planovi i programi „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”.

40. Na temelju presude Inter-Environnement Bruxelles i dr., „propisanima” u smislu i za potrebe primjene navedene direktive treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i njihovu izradu [15].

41. Sud je tim tumačenjem *široko* tumačio Direktivu 2001/42 jer je smatrao da se primjenjuje na planove i programe koji su propisani nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama, neovisno o tome je li njihovo donošenje *obvezno* ili *fakultativno* [16].

42. Ta je sudska praksa „dovedena u pitanje” i Sudu je izričito predloženo da je izmijeni u predmetu o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele.

43. Međutim, Sud je u tom predmetu odbio izmijeniti svoju prethodnu sudsku praksu. Ponovno je istaknuo da bi „takvi […] ciljevi [Direktive] mogli biti dovedeni u pitanje ako bi se [njezin] članak 2. točku (a) […] tumačilo u smislu da se obveza provedbe procjene učinaka na okoliš propisana tom direktivom odnosi samo na one planove ili programe čije je donošenje obvezno. Naime, s jedne strane, […] donošenje navedenih planova ili programa često se ne propisuje na općenit način. S

[14] Točka 19. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[15] Presuda od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2012:159, t. 31.; u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environement Bruxelles i dr.); Thybaut i dr., t. 43. i od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, t. 54.; u daljnjem tekstu: presuda CFE)

[16] U predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. nezavisna odvjetnica J. Kokott predložila je uže tumačenje: SPUO se primjenjuje samo na planove i programe čije je donošenje *obvezno* jer ga nalaže pravilo nacionalnog prava (mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott od 17. studenoga 2011. u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2011:755, t. 18. i 19.). Nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju od 25. siječnja 2018. u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:39, t. 41. i 42.) ponovila je svoje stajalište i tvrdila da je Sud proširio područje primjene Direktive o SPUO-u više nego što je bila namjera zakonodavca i što su države članice mogle predvidjeti.

druge strane, takvo bi tumačenje omogućilo da država članica s lakoćom izbjegne obvezu navedene procjene učinaka na okoliš tako što bi namjerno izbjegla propisati da su nadležna tijela obvezna usvojiti takve planove ili programe”[17].

44. Članak 2. točku (a) drugu alineju Direktive o SPUO-u treba tumačiti „na način da ‚propisanima’ u smislu i u svrhu primjene te direktive treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama kojima se određuju tijela nadležna za njihovo usvajanje i postupak njihove izrade”[18].

45. Državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske ponovno poziva Sud da izmijeni svoju sudsku praksu[19], ali, prema mojem mišljenju, ne iznosi nove značajne argumente u prilog svojoj tezi. Sud koji je uputio zahtjev pak ne postavlja nikakvo pitanje u tom pogledu.

46. Smatram da je nakon presude o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele veliko vijeće Suda dalo konačan odgovor na to pitanje i da nema razloga za preispitivanje te sudske prakse.

47. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev[20], Uredba Inntal Süd donesena je na temelju ovlašćujućih odredbi BNatSchgG-a. Riječ je dakle o uredbi *utvrđenoj* odredbama zakona, iako njezina izrada nije *obvezna*. Prema tome, ispunjava drugi uvjet da bude plan ili program koji podliježe obvezi provođenja SPUO-a.

3. Plan ili program izrađen za jedan (osjetljiv) gospodarski sektor obuhvaćen Direktivom o SPUO-u

48. U članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u navodi se da, podložno stavku 3. tog članka, „procjena okoliša provodi se za sve planove i programe […] koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje”.

49. Prema riječima Suda, „[č]lanak 3. Direktive 2001/42 obvezu podvrgavanja pojedinog plana ili programa procjeni učinaka na okoliš uvjetuje time da plan ili program na koji se odnosi ta odredba može imati značajne učinke na okoliš […]. Konkretno, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) te direktive, sustavnoj procjeni učinaka na okoliš podliježu planovi i programi koji su izrađeni za određene sektore i koji definiraju okvir za buduće odobravanje provedbe projekata nabrojenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92 […]”[21].

50. Riječ je o sektorima koji su *osjetljivi* sa stajališta zaštite okoliša, kao što to proizlazi iz priloga I. i II. Direktivi o PUO-u i Direktive 92/43/EEZ[22], koji sustavno podliježu provođenju SPUO-a[23].

[17] Presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 48.

[18] Presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 52.

[19] Točka 10. pisanih očitovanja državnog odvjetništva savezne zemlje Bavarske.

[20] Točka 19. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, u kojoj se kao pravna osnova Uredbe navode prva rečenica članka 12. stavka 1., članak 20. stavak 2. i članak 26. BNatSchgG-a (kojima se uređuju ovlasti donošenja, izmjene i stavljanja izvan snage Uredbe o područjima očuvanja krajolika), zajedno s člankom 51. stavkom 1. točkom 3. i člankom 52. BayNatSchG-a (kojima se predviđaju nadležno upravno tijelo, u ovom slučaju okrug Rosenheim, i postupak).

[21] Presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 65.

[22] Direktiva Vijeća 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.)

[23] Međutim, ako se planovima i programima iz tih osjetljivih sektora određuje uporaba malih površina na lokalnoj razini i manje promjene navedenih planova i programa, potrebna je procjena okoliša samo ako država članica utvrdi da bi mogli imati značajne učinke na okoliš (članak 3. stavak 3. Direktive o SPUO-u). Vidjeti uvodnu izjavu 10. te direktive.

51. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, Uredba Inntal Süd izrađena je za jedan *sektor* (sektor zaštite okoliša i očuvanja krajolika), koji ne ispunjava zahtjeve iz članka 5. Direktive o SPUO-u pa stoga nije na popisu sektora iz članka 3. stavka 2. točke (a) navedene direktive [24].

52. Usto dodaje da je Sud rijetko odlučivao o zahtjevu „izrade" za određeni sektor, pa ga traži da pojasni:

– podrazumijeva li „izrada" ciljanu i svrhovitu usmjerenost na jedan od sektora navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u; ili

– je li dovoljno da planovi i programi zaista imaju učinak na navedene sektore (u ovom predmetu: poljoprivreda, šumarstvo i uporaba zemlje), iako su izrađeni za drugi sektor koji nije obuhvaćen tom odredbom (u ovom predmetu: zaštita prirode i očuvanje krajolika) [25].

53. Točno je da Sud nije bio osobito zahtjevan kad je analizirao taj zahtjev radi odlučivanja o tome je li nužno provesti SPUO za plan ili program prije njegova donošenja. Dovoljno je da se plan ili program odnosi, utječe, upućuje ili zadire u jedan ili više od tih sektora kako bi se smatralo da je *izrađen* za njega, ako je obuhvaćen onima iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u [26].

54. Sud je također široko tumačio osjetljive sektore iz tog članka. Konkretno:

– Tvrdio je da spominjanje „prostornog planiranja" i „uporabe zemlje" upućuje na to da „taj sektor nije ograničen samo na uporabu zemlje u užem smislu, tj. na podjelu zemlje na zone i definiranje dopuštenih aktivnosti unutar tih zona, nego da taj sektor nužno obuhvaća šire područje" [27].

– Tumačio je da odluka kojom se određuje područje gradskog okrupnjavanja zemljišta, kojom se omogućuje zaobilaženje urbanističkih pravila o gradnji i prostornom planiranju, potpada pod sektor „prostornog planiranja ili uporabe zemlje" u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u [28].

– Presudio je da treba provesti SPUO za predsjednički dekret kojim se određuju mjere zaštite planinskog područja i određenih metropolitanskih parkova [29], u čijem se članku 1. ističe, među ostalim, da je njegov cilj „zaštita krajobraza" [30].

[24] Točka 27. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku. Sud koji je uputio zahtjev iz uvodne izjave 10. Direktive o SPUO-u, njezina članka 3. stavka 2. točke (a) i članka 5. zaključuje da je prethodno provođenje SPUO-a potrebno za planove i programe koji su izrađeni i izričito usmjereni na jedan od sektora navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a), među kojima nema sektora na koji se odnosi ovaj spor.

[25] Točka 29. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

[26] Vidjeti presudu o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 66.; presude od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus" i dr. (C-305/18, EU:C:2019:384, t. 48.); od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 42. do 45. u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environnement Bruxelles i dr.); Thybaut i dr., t. 47. do 49. i od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 44.; u daljnjem tekstu: presuda D'Oultremont i dr.).

[27] Presuda Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 43.

[28] Presuda Thybau i dr., t. 48. i 49.

[29] Riječ je o predsjedničkom dekretu br. 187/2011 od 14. lipnja 2011. o određivanju mjera zaštite područja planinskog masiva Himet i metropolitanskih parkova Goudi i Ilisia u Grčkoj, donesenih radi usklađivanja zaštite tog područja s prostornim planom uređenja šireg područja Atene. U skladu s njegovim člankom 1., „[p]redmet ovog dekreta je učinkovita zaštita planinskog masiva Himet i njegovih okolnih površina upravljanjem i ekološkom zaštitom stanovištâ, flore i faune, promicanjem ekoloških aktivnosti važnih za atičku kotlinu, *zaštitom krajobraza* i nadzorom izgradnje" (moje isticanje).

[30] Presuda od 10. rujna 2015., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, t. 20.)

55. Prema mojem mišljenju, ne postoji prepreka da nacionalne mjere čiji je cilj zaštita prirode i krajolika *budu izrađene za* osjetljive sektore iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u, čak i kad se njima neizravno nastoji očuvati okoliš, a ne samo izravno i konkretno. Dakle, ako su ispunjeni ostali zahtjevi, općenito je potrebno provesti SPUO prije donošenja odgovarajućih planova ili programa.

56. Komisija u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da članak 3. stavak 2. točka (a) Direktive o SPUO-u sadržava popis konkretnih sektora, koji se ne može proširiti na druge sektore ako nisu izričito navedeni, jer je tako želio zakonodavac [31].

57. U presudama Suda iscrpnim popisom nisu obuhvaćeni novi osjetljivi sektori. U njima se samo široko tumače sektori navedeni na popisu i ne zahtijeva se da izrađeni plan ili program bude izravno i izričito usmjeren na jedan ili više navedenih sektora, nego je dovoljno da se odnosi, upućuje ili zadire u njih.

58. Slažem se s tumačenjem Suda i ne vidim razlog da se predloži promjena takvog pristupa u sudskoj praksi.

59. Sam tekst članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u ide u prilog takvom tumačenju odredbe. U različitim jezičnim verzijama upotrebljava se terminologija koja opravdava primjenu Direktive na sve planove ili programe koji su *izrađeni za* osjetljive sektore [32]. Na temelju tog izraza tekst se može tumačiti na način da nema razloga da se plan ili program mora izričito odnositi samo na jedan od navedenih sektora: dovoljno je da na njega značajno utječe.

60. Suprotno shvaćanju njemačke, irske i češke vlade, takvo tumačenje ne podrazumijeva neopravdano proširenje područja primjene članka 3. stavka 2. Direktive o SPUO-u na štetu njezina stavka 4. Prema mojem mišljenju, time se sprečava da države članice pod krinkom drukčijeg nazivlja izbjegnu obvezu provođenja SPUO-a za planove i programe koji imaju utjecaja na osjetljive sektore, na primjer, tako da istaknu da su namijenjeni zaštiti prirode i krajolika.

61. Prigovori u tom pogledu temelje se zapravo na terminološkoj dvosmislenosti: zaštita prirode i krajolika nije *sektor* u užem smislu koji se može izjednačiti sa sektorima posebno navedenima u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u. Kad bi takva usporedba bila moguća, moglo bi se primijeniti pravilo tumačenja *inclusio unius, exclusio alterius* te bi nenavođenje tog *navodnog sektora* na popisu zaista bilo jednako njegovu izuzeću.

62. Međutim, sektori navedeni u odredbi odnose se na vrlo određena područja djelovanja (poljoprivreda, ribarstvo, prijevoz, energetika, telekomunikacije itd.), a zaštita prirode i krajolika međusektorski je cilj, koji sam po sebi može potaknuti i opravdati mjere koje više ili manje izravno utječu na svaki od tih osjetljivih sektora.

[31] Komisija je u Prijedlogu Direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (COM/96/0511 *final*; SL 1997., C 129, str. 14.) predložila otvoren popis osjetljivih sektora koji nije iscrpan, u okviru kojih je provođenje SPUO-a za planove i programe obvezno. Međutim, u Zajedničkom stajalištu koje je 30. ožujka 2000. (SL 2000., C 137, str. 11.) Vijeće potvrdilo radi donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš odlučeno je da se uvrsti iscrpan popis osjetljivih sektora.

[32] Planovi i programi „que se elaboren con respecto a" (španjolska verzija); „élaborés pour" (francuska verzija); „which are prepared for" (engleska verzija); „che sono elaborati per" (talijanska verzija); „que tenham sido preparados para" (portugalska verzija). Čini se da je njemačka verzija restriktivnija jer navodi planove i programe koji „in den Bereichen […] ausgearbeitet werden".

63. Ne vidim zašto bi se zahtjevi iz članka 5. stavka 1. Direktive o SPUO-u mogli „prilagoditi” [33] planovima i programima iz navedenih sektora, a ne bi pak mogli uredbi kojom se izravno nastoji zaštititi priroda i krajolik i koja neizravno utječe na njih. Smatram da ne postoji prepreka da se izradi izvješće u kojem se utvrđuju, opisuju i ocjenjuju mogući značajni učinci na okoliš koji proizlaze iz provedbe plana ili programa čiji je cilj zaštita prirode i krajolika [34].

64. Budući da se Uredbom Inntal Süd štite priroda i krajolik na jednom od područja koja su utvrđena bavarskim zakonodavstvom (koja obuhvaćaju oko 30 % područja te savezne zemlje), ona istodobno zadire u neke od prethodno navedenih *osjetljivih sektora*.

65. Bund Naturschutz navodi njezin utjecaj na „uporabu zemlje”, sektor koji je izričito naveden u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u. Uredbom se uspostavljaju, među ostalim, pravila za izvođenje građevinskih radova i obavljanje poljoprivrednih i šumarskih aktivnosti, zbog čega se čini da je veza s „uporabom zemlje” (čak i s „prostornim planiranjem”) nedvojbena [35].

66. Uredbom se uvodi zahtjev ishođenja prethodnog upravnog odobrenja za obavljanje cijelog niza aktivnosti na zaštićenom području [36]. Tim se odobrenjima *štiti* tlo od određenih namjena i ona, prema mojem mišljenju, predstavljaju mjere koje se odnose na njegovu uporabu i prostorno planiranje: oba se sektora, ponavljam, navode u članku 3. stavku 1. točki (a) Direktive o SPUO-u.

67. Konkretno, člankom 5. Uredbe predviđa se potreba ishođenja odobrenja za izgradnju objekata [37], gospodarenje vodama [38], očuvanje travnjaka [39] ili iskorištavanje šuma [40] uz ostale radnje [41].

4. Plan ili program kojim se određuje referentni okvir za buduće odobravanje provedbe projekata obuhvaćenih Direktivom o PUO-u

68. Osim što treba biti izrađen za određene osjetljive sektore, na plan ili program primjenjuje se obveza provođenja SPUO-a u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u, ako se njime određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u [42].

[33] Točka 27. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[34] Ništa ne sprečava da se utvrde, opišu i ocjene pozitivni i negativni učinci koje pravilo poput Uredbe ima na okoliš (na primjer, učinci koji proizlaze iz smanjivanja područja teritorijalne primjene u odnosu na prethodna pravila, tako da se dopuste projekti izgradnje stambenih objekata na površinama koje su dotad bile pod zaštitom). I to neovisno o tome što nije nužno provesti SPUO jer Uredba ne sadržava pravi referentni okvir, kao što ću analizirati u nastavku.

[35] Sud koji je uputio zahtjev (točka 22. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku) priznaje da se „Uredbom predviđa […] određen broj općih zabrana i odobrenja *za velik broj projekata* i namjena”. Moje isticanje

[36] Nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetima CFE i Terre wallonne (C-43/18 i C-321/18, EU:C:2019:56, t. 43.) samo je istaknula da su „[s]asvim […] razumljive dvojbe više stranaka može li se određivanje posebnog područja očuvanja ili utvrđivanje ciljeva očuvanja za područja Natura 2000 u regiji pripisati nekom od tih područja [predviđenih člankom 3. stavkom 1. točke (a) Direktive 2001/43]”.

[37] Članak 5. stavak 1. podstavak 1.

[38] Članak 5. stavak 1. podstavci 4. i 5.

[39] Članak 5. stavak 1. podstavak 6.

[40] Članak 5. stavak 1. podstavci 8., 9. i 10.

[41] Bund Naturschutz smatra (str. 17. francuske jezične verzije njegovih pisanih očitovanja) da bi taj isti članak mogao utjecati na uporabu zemlje i imati učinak na buduće građevinske radove jer nije unesena „preventivna derogatorna klauzula”, kako se ona tumači u nacionalnoj sudskoj praksi. Međutim, odgovor na tu tvrdnju ovisi o tumačenju nacionalnog prava.

[42] Presuda od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” i dr. (C-305/18, EU:C:2019:384, t. 47.) i presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 65.

69. Stoga, kako bi se na njih primjenjivao SPUO, tim se člankom zahtijeva:

– da planovi ili programi određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata; i

– da je riječ o projektima navedenim u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u.

a) Plan ili program kojim se predviđa ishođenje odobrenja za projekte navedene u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u

70. U skladu s člankom 1. stavkom 2. Direktive o PUO-u, pojam „projekt" obuhvaća:

– izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava,

– ostale zahvate u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa.

71. Pojam „projekt" iz navedene definicije (posebno u članku 1. stavku 2. točki (a) prvoj alineji Direktive o PUO-u) odgovara radovima ili zahvatima radi promjene materijalnog stanja lokacije [43].

72. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive o PUO-u, procjena se mora provesti za projekte koji bi mogli imati „značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije", koji su navedeni u članku 4. u kojem se upućuje na projekte navedene u njezinim prilozima I. i II. [44].

73. Iz zajedničkog tumačenja članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 1. Direktive o PUO-u proizlazi da projekti koji su povezani s njezinim Prilogom I. po svojoj prirodi predstavljaju opasnost od značajnog utjecaja na okoliš i obvezno moraju biti podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš [45].

74. Što se tiče projekata koji se navode u Prilogu II., države članice određuju hoće li se za njih procjena učinaka na okoliš provesti procjenom pojedinačnih slučajeva ili na temelju prethodno utvrđenih pragova ili kriterija.

75. Uredba Inntal Süd uključuje odredbe o aktivnostima koje nisu u skladu s prethodnim opisom pojma projekta iz Direktive o PUO-u, kao i druge aktivnosti koje to jesu.

[43] Presude od 19. travnja 2012., Pro-Braine i dr. (C-121/11, EU:C:2012:225, t. 31.); od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 62.) i od 9. rujna 2020., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, t. 32.)

[44] Presude od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewes i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154, t. 25.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 74.)

[45] Presude od 24. studenoga 2011., Komisija/Španjolska (C-404/09, EU:C:2011:768, t. 74.); od 11. veljače 2015., Marktgemeinde Straßwalchen i dr. (C-531/13, EU:C:2015:79, t. 20.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 75.)

76. Naime, kao što to ističe Komisija [46], Uredba obuhvaća određene aktivnosti za koje je potrebno ishoditi prethodno upravno odobrenje, a nisu u skladu s pojmom projekta [47]. Nijedna od njih ne podrazumijeva izvođenje građevinskih radova ili drugih instalacija ili sustava ni zahvate u prirodnom okruženju i krajoliku. Budući da ne odgovaraju pojmu projekta iz Direktive o PUO-u, ni pravilo kojim su obuhvaćene ne može obvezivati na prethodno provođenje SPUO-a.

77. Međutim, Uredbom Inntal Süd istodobno se predviđa potreba ishođenja odobrenja kako bi se na zaštićenom području provodile druge aktivnosti koje zaista odgovaraju popisu projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u. To je slučaj s različitim aktivnostima koje su opisane u njezinim člancima 4. i 5. [48] Podsjećam da je to uostalom i ocjena suda koji je uputio zahtjev [49].

78. Potonje aktivnosti (za koje je potrebno odobrenje u skladu s člankom 5. Uredbe) bez problema se, ponavljam, mogu svrstati u projekte iz priloga I. i II. Direktivi o PUO-u [50].

79. Osim toga, u članku 5. stavku 1. podstavku 1. Uredbe navodi se da je potrebno ishoditi odobrenje za „izgrad[nju], obnov[u] ili prenam[jenu] *bilo kak[vog]* [51] objekt[a], čak i ako dozvola nije potrebna". Na takve se radove upućuje u različitim vrstama projekata navedenima u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u.

80. Ukratko, Uredba Inntal Süd načelno bi se u pogledu potrebe provođenja prethodne procjene utjecaja na okoliš mogla smatrati jednim od planova ili programa za koje je potrebno odobrenje za projekte predviđene prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u.

81. Sljedeći je korak utvrditi sadržava li Uredba usto referentni okvir za buduću provedbu projekata obuhvaćenih Direktivom o PUO-u.

46 Točka 22. njezinih pisanih očitovanja

47 Među kojima su sljedeće: „postavljati prodajna vozila ili sklapati, postavljati i koristiti prodajna mjesta i prodajne automate" (članak 5. stavak 1. podstavak 2. točka (d)); „prometovati bilo kojom vrstom motornog vozila izvan cesta, putova i površina namijenjenih javnom prometu ili parkirati navedena vozila na takvim površinama" (članak 5. stavak 1. podstavak 3.); „kampirati ili parkirati kamp-kućice (uključujući priključne prikolice) ili motorna vozila za stanovanje na mjestima gdje to nije dozvoljeno ili dopustiti takve radnje" (članak 5. stavak 1. podstavak 12.); „omogućiti polijetanje ili slijetanje zrakoplova izvan ovlaštenih zračnih luka (članak 5. stavak 1. podstavak 13.)".

48 U skladu s člankom 4., „[u] području očuvanja krajolika zabranjuju se sve radnje koje mogu uzrokovati promjenu područja ili koje nisu u skladu sa svrhom zaštite područja očuvanja krajolika". U članku 5. zabrana se proširuje i zabranjuje se: „izgraditi, obnoviti ili prenamijeniti bilo kakav objekt […]" (stavak 1. podstavak 1.); „postavljati žičane vodiče, kablove ili cijevi iznad ili ispod površine tla i podizati stupova" (stavak 1. podstavak 2. točka (b)); „graditi ili značajnije mijenjati ceste, putove ili određene površine, posebno kampove, sportske terene, igrališta, kupališta ili slične objekte" (stavak 1. podstavak 2. točka (c)); „crpiti vodu s površine, više nego što je to dopušteno za opću uporabu, ili iz dubina, utjecati na vodene mase, njihove obale ili korita, ulazni ili izlazni tok voda ili njihovu razinu, stvarati nove vodene mase ili graditi sustave za odvodnju" (stavak 1. podstavak 4.); „sjeći, rušiti ili na bilo koji način na otvorenim površinama i izvan šuma uklanjati pojedinačna stabla, živicu, živu ogradu ili šumarke i poljsko grmlje koji obilježavaju krajolik" (stavak 1. podstavak 8.); „u potpunosti ili djelomično sjeći šume pa potom obavljati prvo pošumljavanje ili čistu sječu na više od 0,5 hektara, pretvarati listopadne, mješovite ili riječne šume u šume u kojima prevladavaju četinjače ili pokrenuti specijalizirani uzgoj (na primjer, rasadnik)" (stavak 1. podstavak 9.).

49 Točka 36. ovog mišljenja

50 Projekti „izgradnj[e] autoputa i brzih cesta (Prilog I. točka 7. podtočka (b)), „izgradnj[e] nove ceste s četiri ili više prometnih traka" (Prilog I. točka 7. podtočka (c)), „upravljanja vodom za poljoprivredu, uključujući projekte navodnjavanja i odvodnje tla" (Prilog II. točka 1. podtočka (c)) ili „početno[g] pošumljavanj[a] i sječ[e] šuma radi prenamjene zemljišta" (Prilog II. Točka 1. podtočka (d))

51 Moje isticanje

b) Plan ili program kojim se određuje okvir za odobravanje provedbe projekata

82. Člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u zahtijeva se da se planom ili programom određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u.

83. To je uvjet koji stvara najviše poteškoća prilikom primjene Direktive o SPUO-u. Kao što sam to svojedobno istaknuo, „zahtjev da ti planovi i programi budu obuhvaćeni *zakonodavnim okvirom* za naknadno odobravanje projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš [jest] ključni element za točno određivanje područja primjene SPUO-Direktive, a da se pretjerano ne upliće u zakonodavnu aktivnost država članica”[52].

84. Izraz „koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata” ni u kojem pogledu ne upućuje na nacionalna prava. Dakle, riječ je o autonomnom pojmu prava Unije koji na njezinu području treba ujednačeno tumačiti[53].

85. Planom ili programom određuje se okvir za buduće odobravanje provedbe projekata obuhvaćenih Direktivom o PUO-u ako je riječ o „akt[ima] koji, definirajući pravila i postupke nadzora primjenjive na određeni sektor, uspostavlja[ju] značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš”[54].

86. Time se osigurava procjena učinaka na okoliš za odredbe koje mogu imati značajne učinke na okoliš[55] u okviru slijeda propisa; *a sensu contrario*, time se izbjegava da kriteriji ili uvjeti koji su zasebno utvrđeni nalažu obvezu provođenja SPUO-a.

87. Sud je pojasnio da „značajan skup kriterija i uvjeta” treba shvatiti kvalitativno, a ne kvantitativno. Dovoljno je da skup bude značajan, a ne iscrpan, kako bi plan ili program koji ga uspostavlja zahtijevao SPUO. Time se također izbjegavaju moguće strategije zaobilaženja obveza propisanih Direktivom o SPUO-u, koje se mogu pojaviti u obliku fragmentiranja mjera, čime se smanjuje koristan učinak te direktive[56].

88. Nacionalni propis određuje okvir za izradu projekata predviđenih u prilozima I. i II. Direktive o PUO-u samo ako je taj okvir prikladan uvjet za navedene projekte[57].

89. Nije potrebno da se u planu ili programu izričito i iscrpno predviđaju projekti, ali smatram da je nužno da sadržavaju dovoljan broj kriterija koje treba uzeti u obzir kako bi se utvrdili sadržaj, postupak izrade i provedba projekata.

[52] Mišljenje o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 74.

[53] Presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 75.

[54] Presude D'Oultremont i dr., t. 49.; Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 53. i CFE, t. 61. te presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 67.

[55] Presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 42.; u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne); Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 54. i presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 68.

[56] Mišljenje o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 90. Vidjeti presude Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 55.; CFE, t. 64. i presudu o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 70.

[57] Tu ideju u svojim pisanim očitovanjima iznose Komisija te njemačka (točka 22. njezinih pisanih očitovanja), češka (točke 14., 19. i 23. njezinih pisanih očitovanja) i irska vlada (točke 32. i 40. njezinih pisanih očitovanja).

90. Drugim riječima, plan ili program može imati značajne učinke na okoliš i zahtijevati prethodno provođenje SPUO-a ako uključuje odredbe o lokaciji, obilježjima, veličini, uvjetima funkcioniranja ili raspodjeli resursa u okviru navedenih projekata.

91. Na temelju te sudske prakse, određivali su okvir za buduće odobravanje provedbe projekata jer sadržavaju značajan skup kriterija i uvjeta za izradu projekata, među ostalim:

– Valonski propisi koji se osobito odnose „na tehničke standarde, načine korištenja (među ostalim, treperenje sjene), sprječavanje nesreća i požara (među ostalim, zaustavljanje rada vjetroelektrane), standarde razine buke, sanaciju i financijsko osiguranje za vjetroelektrane”[58].

– Propis regije Flandrije (odluka i okružnica) sadržavaju odredbe o izgradnji i iskorištavanju vjetroelektrana, među kojima su i mjere koje se odnose na treperenje sjene, sigurnost i standarde buke[59].

– Propis o prostornom planiranju (glavnog grada Bruxellesa), koji je sadržavao određena pravila o izvođenju građevinskih radova i pravila koja se primjenjuju na sve konstrukcije, tj. na zgrade bez obzira na to kakve su prirode, i na sve njihove okolice, uključujući „zone otvorenog prostora” i „zone prometa”, bez obzira na to jesu li privatne ili dostupne javnosti[60].

92. Dakle, planovima i programima koje je analizirao Sud u predmetima D'Oultremont i dr., Inter-Environnement Bruxelles i dr. te Vjetroelektrane u općinama Aalter i Nevele određuju se okviri za odobravanje projekata pa je prije njihova donošenja bilo potrebno provesti SPUO.

93. Je li to slučaj i s Uredbom Inntal Süd? Na sudu koji je uputio zahtjev jest da to ispita, odnosno uključuje li ta uredba dovoljan broj kriterija koji se mogu primijeniti kako bi se utvrdili sadržaj, postupak izrade i provedba projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2001/42. Čini se da sud u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku već zaključuje da nije tako, a zbog razloga koje iznosim u nastavku u bitnome se slažem s njegovim stajalištem.

94. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome određuje li se Uredbom Inntal Süd zaista referentni okvir za izradu projekata. Prema njegovu mišljenju, Uredba „ne sadržava posebna pravila za odobravanje projekata [niti] uređuje odobravanje projekata (u konkretnom sektoru), nego je njezin cilj prije svega spriječiti ih ili, u svakom slučaju, osigurati da projekti budu oblikovani u skladu sa zaštitom prirode”[61].

95. Informacije koje su dostavljene Sudu u tom predmetu podupiru tu ocjenu.

96. Kao prvo, Uredbom Inntal Süd na zaštićenom području uvodi se (članak 4.) opća zabrana svih radnji koje uzrokuju promjenu područja ili koje nisu u skladu sa svrhom zaštite. Čini se da se ta opća zabrana podudara sa zabranom utvrđenom na saveznoj razini člankom 26. stavkom 2. BNatSchG-a i ne obuhvaća dodatne dopune zbog kojih bi se Uredba mogla kvalificirati kao plan ili program kojim se određuje okvir za izradu projekata.

[58] Presuda D'Oultremont i dr., t. 50., u kojoj je Sud dodao da „[t]akvi standardi su od dovoljno značajne važnosti i opsega za određivanje uvjeta primjenjivih na predmetni sektor, a odluke osobito u pogledu okoliša koje se donose na temelju tih standarda moraju odrediti uvjete pod kojima bi se konkretni projekti postavljanja i iskorištavanja lokacija vjetroelektrana mogli ubuduće odobriti”.

[59] Presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele

[60] Presuda Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 48. do 50.

[61] Točka 25. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

97. Kao drugo, točno je da se člankom 5. Uredbe Inntal Süd propisuje ishođenje odobrenja za aktivnosti na zaštićenom području i utvrđuju precizna ograničenja za neke slučajeve (na primjer, članak 5. stavak 1. podstavak 1. točke (a) i (c), članak 5. stavak 1. podstavak 2. točka (a) i članak 5. stavak 1. podstavak 9.). Međutim, najveći dio zabrana i odobrenja opće su prirode pa su potrebna daljnja postupanja kojima se može izravno utjecati na izradu i provedbu projekata obuhvaćenih Direktivom o PUO-u.

98. Kao što to ističe Komisija[62], neodređenost pravila iz Uredbe podrazumijeva da ona ne sadržavaju kriterije i konkretne uvjete za odobravanje projekata. Budući da je za izradu navedenih projekata potrebno uzeti u obzir druge odredbe, Uredba sama po sebi ne određuje referentni okvir za odobravanje provedbe projekata obuhvaćenih Direktivom o SPUO-u.

99. Presuda CFE ne protivi se onom što sam upravo objasnio, nego upravo suprotno. U tom je predmetu sporni propis bila Odluka Vlade Regije glavnog grada Bruxellesa o određivanju područja Natura 2000[63]. Njome se utvrđuju preventivne mjere te opće i posebne zabrane u svrhu postizanja ciljeva očuvanja i zaštite koje ta odluka određuje. Kako bi se to postiglo, tom se odlukom odabiru rješenja i ona se nalazi među mjerama koje su namijenjene zaštiti okoliša, uključujući buduće planove upravljanja.

100. Unatoč ocjeni suda koji je uputio zahtjev[64], Sud je presudio da se, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, „odluka poput one u glavnom postupku kojom država članica određuje [posebna područja očuvanja (PPO)] i utvrđuje ciljeve očuvanja kao i određene preventivne mjere, ne ubraja u ‚planove i programe' za koje je obvezno provesti procjenu učinaka na okoliš"[65].

101. Brojne su sličnosti između članka 5. Uredbe Inntal Süd i članka 15. belgijske Odluke.

102. Konačno, predlažem Sudu da članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive o SPUO-u tumači na način da njezino područje primjene ne obuhvaća primjenu Uredbe kojom se nastoji zaštititi priroda i krajolik i uvode opće zabrane s mogućnosti izuzeća i odobrenja, ali kojom se ne uspostavljaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi o PUO-u, iako uključuje određene mjere u pogledu aktivnosti u tim projektima.

B. Treće prethodno pitanje

103. Sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li članak 3. stavak 4. Direktive o SPUO-u tumačiti na način da uredba poput one o kojoj je ovdje riječ sadržava barem plan ili program sa značajnim utjecajem na okoliš u sektorima koji nisu predviđeni stavkom 2. te odredbe.

[62] Točka 33. pisanih očitovanja

[63] „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe"

[64] Sud koji je uputio zahtjev smatrao je da određivanje područja PPO-om ima pravne učinke na donošenje planova i na razmatranje zahtjeva za izdavanje dozvole u pogledu tog područja, kako u odnosu na postupak tako i u odnosu na kriterije odlučivanja, što dovodi do utvrđivanja okvira za radnje koje načelno treba prihvatiti, potaknuti ili zabraniti i stoga nije strano pojmu plana i programa (presuda CFE, t. 63.).

[65] Presuda CFE, t. 62. i 74.

104. Podsjećam na to da se člankom 3. stavkom 4. Direktive o SPUO-u proširuje njezino područje primjene. Suprotno članku 3. stavku 2., ne smatra se automatski dokazanim da određeni planovi i programi imaju značajne učinke na okoliš, nego se od država članica zahtijeva da to utvrde. Proširuje se na planove i programe kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekta, a koji nisu obuhvaćeni člankom 3. stavkom 2.

105. Obveza predviđena člankom 3. stavkom 4. Direktive o SPUO-u [kao i obveza iz članka 3. stavka 2. točke (a)] ovisi o tome utvrđuje li se predmetnim planom ili programom okvir za buduće odobravanje provedbe projekata [66].

106. Budući da sam se zalagao za to da se na prva dva prethodna pitanja odgovori na način da Uredba poput one u predmetnom slučaju ne određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, moram zaključiti da se ne uklapa ni u pojam planova i programa u drugim sektorima, za koje se člankom 3. stavkom 4. Direktive o SPUO-u zahtijeva prethodni SPUO.

107. Planovima i programima iz osjetljivih sektora iz članka 3. stavka 2., kao i planovima i programima iz drugih, neosjetljivih sektora, ali koji imaju utjecaj na okoliš, iz članka 3. stavka 4. Direktive o SPUO-u, treba odrediti okvir za odobravanje i provedbu konkretnih projekata. Smatram da se u tom pogledu te dvije vrste planova i programa podudaraju.

108. Stoga nije logično osporavati da Uredba Inntal Süd sadržava okvir za provedbu programa u osjetljivim sektorima, a istodobno priznati da ga sadržava kad je riječ o neosjetljivim sektorima.

C. Moguća ograničenja učinaka presude Suda

109. Ako Sud presudi da Uredba Inntal Süd zahtijeva prethodno provođenje SPUO-a, državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske i njemačka vlada od njega traže da ograniči učinke svoje presude: trebao bi ograničiti njezin vremenski učinak ili, također privremeno, obustaviti poništavajući učinak nadređenosti Direktive o SPUO-u.

110. S obzirom na dosad navedeno, smatram da ne treba provesti SPUO prije donošenja propisa poput Uredbe Inntal Süd. U tim okolnostima nema bojazni da će doći do pravne praznine koju pokazuju državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske i njemačka vlada.

111. Stoga nije nužno razmatrati ograničenje učinaka presude Suda o tumačenju ili suspenziji poništavajućeg učinka nadređenosti Direktive o SPUO-u nad nacionalnim pravilom koje joj se protivi.

112. Međutim, za slučaj da se Sud ne slaže s mojim stajalištem i odluči da pravilo poput Uredbe Inntal Süd zahtijeva prethodno provođenje SPUO-a, podredno ću analizirati mogućnosti ograničavanja posljedica presude.

[66] Presuda CFE, t. 60.

113. Sud koji je uputio zahtjev ističe da se u Saveznoj Republici Njemačkoj dosad odlučivalo da nema razloga da se na zaštićena područja prirode i krajolika, uključujući posebna područja zaštite u skladu s Direktivom 92/43 [67], primjenjuje prethodno provođenje SPUO-a. Dodaje da:

– Ako Sud utvrdi obvezu provođenja SPUO-a na temelju prava Unije ili u svakom slučaju obvezu prethodne procjene na temelju nacionalnog prava, moguće je da se kod većeg broja određivanja zaštićenih područja koja su provedena nakon isteka roka za prenošenje Direktive o SPUO-u, odnosno 21. srpnja 2004., dogodila postupovna pogreška.

– U skladu s nacionalnim pravom, takva pogreška načelno podrazumijeva nepostojanje učinaka odgovarajuće regulatorne odredbe [68]. Time bi obveza provođenja SPUO-a ili prethodne procjene mogla „značajno umanjiti razinu zaštite prirode i krajolika koja je postignuta u Njemačkoj" [69].

114. Međutim, te tvrdnje nisu navele sud koji je uputio zahtjev da zatraži ograničenje učinaka (buduće) presude Suda. Činjenica da se to nije učinilo, prema mojem mišljenju, značajan je pokazatelj da nisu ispunjeni uvjeti koji bi bili dovoljni da se to ograničenje opravda [70].

115. Državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske i njemačka vlada na raspravi su pak ustrajali na negativnim posljedicama koje bi poništenje zaštićenih područja prirode i krajolika imalo po zaštitu okoliša te su ponovno iznijeli svoj zahtjev, koji su već naveli u pisanom dijelu postupka [71].

116. Kako bi se riješila ta situacija, Bund Naturschutz predložio je na raspravi da se Direktiva o SPUO-u ne primjenjuje na *početno* određivanje zaštićenih prirodnih područja, što bi imalo pozitivan učinak. Direktiva bi se primjenjivala samo na *kasnije* izmjene navedenih područja ako se njima smanjuje razina zaštite okoliša.

117. Ne slažem se s tim rješenjem. U Direktivi o SPUO-u ne razlikuju se prvotno odobrenje i kasnije izmjene planova i programa u pogledu zahtjeva za prethodno provođenje SPUO-a. Osim toga, Sud je istaknuo da je SPUO potrebno provesti i za planove i programe koji imaju pozitivan utjecaj na okoliš [72].

118. Podsjećam na to da, prema mišljenju Suda, s obzirom na to da „u Direktivi 2001/42 ne postoje odredbe o posljedicama koje treba imati povreda njome predviđenih postupovnih odredbi, na državama članicama je da u okviru svojih nadležnosti poduzmu sve potrebne mjere,

[67] U predmetnom zahtjevu za prethodnu odluku ne postavlja se nikakvo pitanje o prirodnim staništima i divljim vrstama flore i faune od interesa Zajednice, koji se uređuju Direktivom 92/43. Na pravni okvir za ta staništa i vrste ne mogu se bezuvjetno primijeniti odredbe o planovima i programima iz Direktive o SPUO-u.

[68] Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev (točka 16. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku), na nepostojanje učinaka mogao bi se pozvati svatko tko želi provesti projekt na zaštićenom području. U tom bi slučaju nadležni sud bio obvezan uzgredno ispitati valjanost Uredbe, za što se u nacionalnom pravu ne utvrđuje nikakav rok jer, kako dodaje, uredbe za razliku od upravnih akata ne postaju konačne.

[69] Točka 16. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, *in fine*

[70] Sud koji je uputio zahtjev (točka 16. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku) ističe važnost upućenih pitanja, ali, ponavljam, ne traži izričito od Suda da ograniči učinke eventualne presude iz koje bi proizlazilo da Uredba nije u skladu s Direktivom o SPUO-u.

[71] Osim toga, upozorili su na administrativno opterećenje koje bi nastalo ponovnim pokretanjem postupka za određivanje područja [zaštite] i prethodnog provođenja SPUO-a, kad bi ono bilo obvezno.

[72] Presuda CFE, t. 41.

opće ili pojedinačne, da bi ti ‚planovi' ili ‚programi', koji mogu imati ‚značajne učinke na okoliš' u smislu Direktive 2001/42, prije njihova usvajanja prošli kroz procjenu utjecaja na okoliš, u skladu s postupovnim pravilima i kriterijima predviđenima tom direktivom"[73].

119. Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da su, na temelju načela lojalne suradnje (članak 4. stavak 3. UEU-a), države članice obvezne ukloniti nedopuštene posljedice takve povrede prava Unije. Stoga nadležna nacionalna tijela, uključujući nacionalne sudove kojima je podnesena tužba protiv akta nacionalnog prava koji se protivi pravu Unije, imaju obvezu u okviru svojih nadležnosti donijeti sve mjere koje su nužne za ispravak propusta neprovođenja SPUO-a[74].

120. U skladu s tom općom obvezom, plan ili program donesen bez provođenja SPUO-a, protivno Direktivi o SPUO-u, nacionalni sud treba suspendirati, poništiti ili ne primijeniti kako bi se poštovalo načelo nadređenosti prava Unije. *A fortiori*, isto treba učiniti s odobrenjima projekata koji se temelje na njima[75].

1. Vremensko ograničenje učinaka presude Suda

121. Presude Suda o tumačenju donesene u prethodnim postupcima imaju učinke od trenutka kad je pravno pravilo Unije koje se tumači stupilo na snagu[76].

122. Sud samo iznimno priznaje izuzeće od tog pravila, čime primjenjuje opće načelo pravne sigurnosti koje je sastavni dio pravnog poretka Unije. Kako bi se ono priznalo, trebaju postojati dobra vjera zainteresiranih osoba i opasnost od ozbiljnih poremećaja, a teret njihova dokazivanja jest na državi koja se na njih poziva[77].

123. Argumenti na koje se pozivaju državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske i njemačka vlada u pogledu donošenja sporne uredbe ne čine mi se dostatnima da opravdaju njihov zahtjev.

124. Iz tumačenja članaka 2. i 3. Direktive o SPUO-u iz presude Suda iz 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, moglo se, u najmanju ruku, predvidjeti da se njemačka pravila kojima se uređuju zaštićena područja, ovisno o njihovu sadržaju, mogu kvalificirati kao planovi i programi koji podliježu obvezi prethodnog provođenja SPUO-a, iako to nacionalna pravila ne zahtijevaju.

73 Presude Vjetroelektrane u općinama Aalter i Nevele, t. 82.; od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 30.; u daljnjem tekstu, presuda Association France Nature Environnement).

74 To razmatranje, kao i ona koja iznosim u točkama u nastavku, u skladu su s razmatranjima iz mišljenja o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele.

75 Vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., Association France Nature Environnement, t. 31. i 32.; Komisija/Irska (vjetroelektrana u Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 75.) i presudu o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 83.

76 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, tumačenje koje Sud da pravnom pravilu prava Unije, u izvršavanju nadležnosti koju mu povjerava članak 267. UFEU-a, objašnjava i precizira značenje i doseg tog pravnog pravila onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno nakon svojeg stupanja na snagu. Iz navedenog slijedi da sud može i mora primijeniti tako protumačeno pravno pravilo na postojeće pravne odnose koji su nastali prije objave presude kojom se odlučilo o zahtjevu za prethodnu odluku ako su, k tome, ispunjeni uvjeti koji omogućuju da se pred nadležnim sudom vodi spor o primjeni navedenog pravila (presude od 3. listopada 2019., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, t. 60.) i od 16. rujna 2020., Romenergo i Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, t. 47.)).

77 Presude od 3. listopada 2019., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, t. 61.) i od 16. rujna 2020., Romenergo i Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, t. 48. i 50.). U točki 49. potonje presude objašnjava se da se Sud služio tim rješenjem samo u vrlo jasno određenim okolnostima, primjerice kada je postojala opasnost od ozbiljnih ekonomskih posljedica zbog, osobito, velikog broja pravnih odnosa nastalih u dobroj vjeri na temelju propisa za koji se smatralo da je valjano na snazi i kada se pokazalo da su pojedinci i nacionalne vlasti bili potaknuti postupati protivno pravu Unije, zbog objektivne i značajne nesigurnosti u pogledu dosega odredbi prava Unije, pri čemu je toj nesigurnosti možda pridonijelo i samo postupanje drugih država članica ili Europske komisije (presuda od 3. listopada 2019., Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, t. 62. i navedena sudska praksa)).

125. Jednako tako, moglo se predvidjeti da Sud smatra da SPUO treba provesti ne samo za planove i projekte koji imaju negativan utjecaj na okoliš nego i za one s pozitivnim utjecajem (poput planova i projekata kojima se uspostavljaju zaštićena prirodna područja) [78].

126. Činjenica da Komisija nije podnijela tužbe zbog povrede obveze (neprovođenje procjene SPUO-a prije odobrenja planova i programa za područja zaštite prirode i krajolika) protiv Savezne Republike Njemačke uopće nije razlog da se njemačka tijela pozovu na dobru vjeru.

127. Ne čine mi se neoborivim ni razlozi koje njemačka tijela navode u prilog tvrdnji da bi poništenje pravila koja se odnose na područja zaštite prirode i krajolika dovelo *eo ipso* do „katastrofalnih" posljedica u Njemačkoj, kao što je to jedan od intervenijenata tvrdio na raspravi. Tim se razlozima protive:

– s jedne strane, činjenica da bi nepostojanje učinaka Uredbe Inntal Süd moglo imati čak pozitivan utjecaj na okoliš, kad bi se, kao što to tvrdi Bund Naturschutz, podrazumijevala primjena prethodne uredbe i povrat zaštićenog područja na dotad važeću veličinu, koja je kasnijom uredbom smanjena;

– s druge strane, činjenica da se za to područje i druga slična područja i dalje primjenjuju ostala sektorska pravila, što omogućuje upravni nadzor nad velikim dijelom aktivnosti koje mogu imati utjecaja na okoliš.

2. Privremena suspenzija poništavajućeg učinka nadređenosti Direktive 2001/42 nad nacionalnim pravom koje joj se protivi

128. Sud je priznao da može, u iznimnim slučajevima i iz posebno važnih razloga pravne sigurnosti, odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka koji pravilo prava Unije ima u odnosu na nacionalno pravo koje mu se protivi [79].

129. Ta je ovlast u isključivoj nadležnosti Suda, iz čije sudske prakse proizlazi da:

– kad bi nacionalni sudovi imali ovlast dati prednost nacionalnim odredbama u odnosu na pravo Unije kojemu se te odredbe protive, makar i samo privremeno, time bi se ugrozila ujednačena primjena prava Unije [80];

– ako je to dopušteno nacionalnim pravom, sud iznimno može nakon procjene svakog slučaja zasebno vremenski ograničiti učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena protivno obvezama iz Direktive o SPUO-u.

[78] Presuda CFE, t. 41. Već sam prethodno naveo da je to slučaj s procjenom utjecaja na okoliš za projekte na koje se primjenjuje Direktiva o PUO-u u presudi od 25. srpnja 2008., Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, t. 41.).

[79] Presude od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, t. 66. i 67.) i Association France Nature Environnement, t. 33.

[80] Presuda od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 177.) i presuda o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele, t. 84.

130. Stranke u sporu ne slažu se oko toga dopušta li njemačko pravo da se pravila koja se odnose na područja zaštite prirode privremeno održe na snazi nakon njihova poništenja. Državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske tvrdi da to nije slučaj [81], ali Bund Naturschutz smatra da bi navedena privremena primjena bila u skladu sa sudskom praksom suda koji je uputio zahtjev u slučaju poništenja iz formalnih razloga [82].

131. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi raspolaže li postupovnim pravnim sredstvima koja mu omogućuju da privremeno održi na snazi pravila o područjima zaštite prirode i krajolika usprkos njihovoj nevaljanosti [83]. Ako ne raspolaže, sudska praksa Suda o privremenom ograničenju poništavajućeg učinka nadređenosti ne može se primijeniti.

132. U slučaju da u skladu s njemačkim nacionalnim pravom sud ima tu ovlast, valja još provjeriti je li privremeno poništenje nadređenosti opravdano važnim razlogom u vezi sa zaštitom okoliša i jesu li ispunjeni ostali zahtjevi iz presude Inter-Environnement Wallonie Terre wallonne [84].

133. Važan razlog u općem interesu na koji se pozivaju njemačka tijela jest taj da bi se oduzimanjem učinka toj i drugim sličnim uredbama smanjila razina zaštite okoliša.

134. Prema mojem mišljenju, nije u potpunosti dokazano da bi moguća nevaljanost ili oduzimanje učinka [85] uredbama koje se odnose na područja zaštite prirode i krajolika (zbog prethodnog neprovođenja SPUO-a) nužno doveli do tolike pravne praznine da bi se ugrozila zaštita okoliša. Protiv toga mogu se navesti razni argumenti:

– područja zaštićena prije nego što je Direktiva o SPUO-u 2004. stupila na snagu ne bi bila obuhvaćena;

– u područjima čija je zaštita uspostavljena nakon 2004., oduzimanje učinaka (ili, po potrebi, ništavost) uredbama donesenima bez prethodnog provođenja SPUO-a može se barem djelomično „neutralizirati” primjenom prethodnih pravila o zaštiti, kao što sam to već naveo;

– ako se, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, uredbe koje su donesene a da prethodno nije proveden SPUO, ali koje se svojedobno nisu izravno pobijale, mogu pobijati neizravnim mehanizmom (prigovor nezakonitosti ili incidentalna tužba), nije dokazano da bi presuda kojom se odlučuje o toj tužbi imala učinak *erga omnes* [86];

– savezna pravila i pravila saveznih država kojima su prenesene odredbe Direktive o SPUO-u i dalje su obvezujuća, uz mogućnost da se obustavi provedba projekata koji imaju negativan utjecaj na okoliš;

[81] Točka 50. njegovih pisanih očitovanja

[82] Pisana očitovanja Bund Naturschutza, str. 25., koji upućuje na presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 25. listopada 1979. – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, t. 11. Njemačka vlada i državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske na raspravi su osporavali da se ta sudska praksa može primijeniti na predmetni slučaj.

[83] Nakon rasprave, Sud je obaviješten o tome da su u članak 22. BNatSchG-a uvedeni stavci 2.a i 2.b, koji omogućavaju zadržavanje područja zaštite.

[84] Točke 59. do 63. U istom smislu, presuda Association France Nature Environnement, t. 43.

[85] Na sudu koji je uputio zahtjev jest da utvrdi dovodi li u nacionalnom pravu neprovođenje SPUO-a do nevaljanosti (ništavosti) Uredbe ili je samo lišava učinka.

[86] Na sudu koji je uputio zahtjev jest da odluči koji su učinci presude (je li riječ o učincima *erga omnes* ili učincima koji su ograničeni samo na predmetnu *neizravnu* tužbu) koja je donesena u sporu povodom odbijanja odobrenja za pojedinačni projekt nakon što je utvrđen formalni nedostatak koji se odnosi na konkretnu uredbu. U tom pogledu upućujem na točke 125. do 130. svojeg mišljenja o vjetroelektranama u općinama Aalter i Nevele.

– i dalje su, u skladu sa sektorskim propisima, na snazi i mehanizmi obavljanja nadzora nad aktivnostima koje bi mogle biti štetne za okoliš, tako što se primjenjuju urbanistička pravila i pravila o gradnji, gospodarenju vodama, rudarstvu, iskopima i zemljanim radovima, poljoprivredi, šumarstvu, turizmu i drugim sličnim aktivnostima.

IV. Zaključak

135. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

„1. Članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš treba tumačiti na način da njezino područje primjene ne obuhvaća uredbu kojom se nastoje zaštititi priroda i krajolik i uvode opće zabrane s mogućnosti izuzeća i odobrenja, ali kojom se ne uspostavljaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, iako se predviđaju određene mjere u pogledu aktivnosti u navedenim projektima.

2. Članak 3. stavak 4. Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da ga se ne može primijeniti na uredbu o zaštiti prirode i krajolika, koja nije plan ni program sa značajnim učinkom na okoliš u sektorima koji nisu navedeni u stavku 2. tog članka jer ne sadržava dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92”.