Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. veljače 2022.*

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

U predmetu C-300/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka), odlukom od 4. svibnja 2020., koju je Sud zaprimio 7. srpnja 2020., u postupku

Bund Naturschutz in Bayern eV

protiv

Landkreis Rosenheim,

uz sudjelovanje:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis i J. Passer (izvjestitelj), predsjednici vijeća, M. Ilešič, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra i L. S. Rossi, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: D. Dittert, načelnik odjela,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. lipnja 2021.,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Bund Naturschutz in Bayern eV, F. Heß, *Rechtsanwältin*,

– za Landkreis Rosenheim, Q. Zallinger, u svojstvu agenta,

– za Landesanwaltschaft Bayern, M. Egner, J. Vogel i M. Höfler, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, u početku J. Möller, D. Klebs i S. Heimerl, a zatim J. Möller i D. Klebs, u svojstvu agenata,

– za češku vladu, M. Smolek, J. Vláčil i L. Dvořáková, u svojstvu agenata,

– za Irsku, M. Browne, J. Quaney, M. Lane i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju S. Kingston, *SC*, i A. Carroll, *BL*,

– za Europsku komisiju, C. Hermes i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. rujna 2021.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 2. točke (a) i stavka 4. Direktive 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između udruge Bund Naturschutz in Bayern eV (u daljnjem tekstu: Bund Naturschutz) i Landkreisa Rosenheim (okrug Rosenheim, Njemačka) u vezi sa zakonitošću uredbe u području očuvanja krajolika.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člankom 1. Direktive 2001/42, naslovljenim „Ciljevi”, predviđa se:

„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.”

4 Članak 2. te direktive glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚planovi i programi' znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska [unija], 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;

[…]"

5 U skladu sa stavcima 1. do 4. članka 3. navedene direktive, naslovljenog „Područje primjene":

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

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

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."

6 U Prilogu II. Direktivi 2001/42, koji određuje „[k]riterije za utvrđivanje mogućih značajnih učinaka na okoliš iz članka 3. stavka 5.", u njegovoj točki 1. među tim kriterijima navode se „[k]arakteristike planova i programa" i, konkretno, u prvoj alineji te točke, „stupanj do kojeg plan ili program određuje okvir za projekte i druge aktivnosti bilo u odnosu na lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete bilo po alociranju sredstava".

7 Direktivom 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), koja je stupila na snagu 17. veljače 2012., stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktiva 85/337.

8 Člankom 1. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2011/92 za njezine potrebe definiran je „projekt” kao „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” te kao „ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa”.

9 U skladu s člankom 14. drugim stavkom Direktive 2011/92, „[u]pućivanja na [D]irektivu [85/337] smatraju se upućivanjima na [Direktivu 2011/92]”.

Njemačko pravo

BNatSchG

10 Članak 20. stavak 2. Gesetza über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (Zakon o zaštiti prirode i očuvanju krajolika) od 29. srpnja 2009. (BGBl. 2009. I., str. 2542.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: BNatSchG), predviđa:

„Dijelovi prirode i krajolika mogu se zaštititi,

[…]

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

[…]”

11 Članak 26. BNatSchG-a, naslovljen „Područja očuvanja krajolika”, određuje:

„(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 ponovne uspostave 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.”

BayNatSchG

12 Članak 12. stavak 1. Bayerisches Gesetza über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (Zakon savezne zemlje Bavarske o zaštiti prirode, očuvanju krajolika i rekreaciji u prirodi) od 23. veljače 2011. (GVBl., str. 82.), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: BayNatSchG), predviđa:

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

13 U skladu s člankom 51. stavkom 1. BayNatSchG-a:

„Nadležni su:

[…]

3. Landkreise [okruzi] i neovisne općine Landkreisa za donošenje propisa o područjima očuvanja krajolika iz članka 26. BNatSchG-a,

[…]"

Uredba Inntal Süd

14 Članak 1. Verordnunga des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd" (Uredba Landkreisa Rosenheim o području očuvanja krajolika „Inntal Süd") od 10. travnja 2013. (u daljnjem tekstu: Uredba Inntal Süd), naslovljen „Predmet zaštite", predviđa:

„Krajolik istočno i zapadno od rijeke Inn između državne granice s Austrijom u općini Kiefersfelden i granice grada Rosenheima štiti se kao područje očuvanja krajolika pod nazivom ‚Inntal Süd'.

Pod zaštitu se stavlja vodotok rijeke Inn zajedno s njezinim slijevom i aluvijalnim ravnima."

15 Člankom 3. Uredbe Inntal Süd, naslovljenim „Cilj zaštite", propisuje 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 i

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."

16 U skladu s člankom 4. te uredbe, naslovljenim, „Zabrane”:

„U području očuvanja krajolika zabranjuju se sve radnje koje mogu uzrokovati promjenu područja ili koje nisu u skladu s ciljem zaštite područja očuvanja krajolika (članak 3.).”

17 Člankom 5. navedene uredbe, naslovljenim „Obveza pribavljanja odobrenja”, određuje se:

„1. Odobrenje Landratsamta Rosenheim [Uprava Landkreisa Rosenheim], 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, primjerice, stambene objekte, objekte poljoprivredne ili šumarske namjene, kuće za odmor, spremišta za čamce, kabine za kupače, spremišta za alat, kioske […];

(b) obore i druge ograde;

(c) pristaništa i konstrukcije na obali;

(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 točki 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, kabele 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

bogatima 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 povremeno 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 (primjerice, 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 članku 4. ili ako se takvi učinci mogu nadoknaditi dodatnim odredbama.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 Okrug Rosenheim 10. travnja 2013. usvojio je Uredbu Inntal Süd a da prethodno nije proveo procjenu okoliša u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42 ili barem procjenu kako bi se utvrdilo bi li ta uredba mogla imati značajne učinke na okoliš, primjenom članka 3. stavka 4. te direktive.

19 Tom se uredbom štiti područje površine oko 4021 hektar, što je oko 650 hektara manje od površine područja na koje su se odnosile prethodne uredbe, donesene 1952. i 1977., a koje je navedena uredba u potpunosti ili djelomično stavila izvan snage.

20 Bund Naturschutz, udruga za zaštitu okoliša, koji je sudjelovao u postupku njezine izrade, pobijao je Uredbu Inntal Süd pred Bayerischer Verwaltungsgerichtshofom (Visoki upravni sud Bavarske, Njemačka), koji je njegov zahtjev odbacio kao nedopušten.

21 Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud, Njemačka) odlučuje o reviziji koju je Bund Naturschutz podnio protiv prvostupanjske odluke.

22 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, revizija je dopuštena samo ako je na temelju Direktive 2001/42 za okrug Rosenheim postojala obveza da prije usvajanja Uredbe Inntal Süd provede procjenu okoliša u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) te direktive, ili barem procjenu kako bi se utvrdilo bi li ta uredba mogla imati značajne učinke na okoliš, primjenom članka 3. stavka 4. navedene direktive. U tom slučaju reviziju valja također prihvatiti u pogledu merituma.

23 U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev smatra da je Uredba Inntal Süd plan ili program u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42.

24 Međutim, on izražava dvojbe, kao prvo, o tome može li se smatrati da ta uredba određuje okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata, u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) te direktive. On navodi da, iako navedena uredba predviđa opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja za velik broj projekata i namjena, ona ne sadržava posebna pravila za odobravanje projekata koji su navedeni u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, nego je njezin cilj prije svega spriječiti ih ili barem osigurati da projekti budu oblikovani u skladu s ciljem zaštite prirode. Stoga se postavlja pitanje je li, kako bi plan ili program bio obuhvaćen područjem primjene članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, potrebno da bude usmjeren prema tim projektima ili s njima posebno povezan, ili je dovoljno da plan ili program, osobito zbog opsega svojeg područja primjene, također obuhvaća, makar usputno, navedene projekte a da ih se ne uzima u obzir kao takve niti se izričito uređuje njihovo odobravanje.

25 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita podrazumijeva li „izrada” plana ili programa, u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, ciljanu usmjerenost na jedan od sektora navedenih u toj odredbi ili je dovoljno da predmetni plan ili program konkretno ima učinke na neke od tih sektora, kao što su poljoprivreda, šumarstvo ili uporaba zemlje, iako je bio izrađen za sektor koji nije obuhvaćen navedenom odredbom, poput zaštite prirode ili očuvanja krajolika, kao što je to u ovom slučaju.

26 Naposljetku, kao treće, u slučaju da valja smatrati da okrug Rosenheim primjenom članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42 nije bio dužan podvrgnuti Uredbu Inntal Süd procjeni okoliša, sud koji je uputio zahtjev pita se podrazumijeva li članak 3. stavak 4. te direktive, da bi se mogao primijeniti, također postojanje konkretne veze između plana ili programa s jedne strane, i projekata, s druge. U slučaju potvrdnog odgovora, potrebno je pojasniti koliko konkretna mora biti ta veza.

27 U tim je okolnostima Bundesverwaltungsgericht (Savezni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive [2001/42] tumačiti na način da se okvir za buduće odobravanje provedbe projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi [2011/92] određuje već u slučaju kad se uredbom za zaštitu prirode i krajolika predviđaju opće zabrane s mogućnosti izuzeća i obveze pribavljanja odobrenja koje nisu posebno povezane s projektima iz prilogâ Direktivi [2011/92]?

2. Treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive [2001/42] 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 obveze pribavljanja 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 [2001/42] 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 obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne mogu ni predvidjeti ni planirati konkretni projekti prilikom donošenja te uredbe te stoga ne postoji posebna povezanost s konkretnim projektima?"

28 Njemačka vlada je na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražila da Sud zasjeda u velikom vijeću.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

29 Nakon objave mišljenja nezavisnog odvjetnika, Bund Naturschutz je dopisom podnesenim tajništvu Suda 13. listopada 2021. zahtijevao određivanje ponovnog otvaranja usmenog dijela postupka na temelju članka 83. Poslovnika Suda.

30 U prilog svojem zahtjevu Bund Naturschutz u biti navodi da se u mišljenju nezavisnog odvjetnika iznosi novi element, tj. izmjena njemačkog zakonodavstva nakon rasprave, a koji je bitan za odgovor koji Sud mora dati povodom zahtjeva za prethodnu odluku, osobito u pogledu pitanja treba li ograničiti vremenske učinke presude koju treba donijeti. U tom pogledu Bund Naturschutz se poziva osobito na točke 120., 122., 129., 130. i 132. tog mišljenja.

31 Sud može, na temelju članka 83. svojeg Poslovnika, u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka iznese, po zatvaranju tog dijela postupka, novu činjenicu koja je takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda, ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

32 U predmetnom slučaju Sud ipak smatra da, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, nakon pisanog postupka i pred njim održane rasprave, raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje odluke i da nove činjenice koje je naveo Bund Naturschutz nemaju odlučujući utjecaj na odluku koju je Sud dužan donijeti. On nadalje navodi da u ovom predmetu nije potrebno odlučiti na temelju argumenata o kojima se nije raspravljalo među zainteresiranim osobama. U tim okolnostima, nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

33 Svojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev pita Sud potpada li nacionalna mjera poput Uredbe Inntal Süd, čiji je cilj zaštita prirode i krajolika te u tu svrhu propisuje opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, pod planove i programe iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, za koje treba provesti procjenu okoliša, ili barem pod one iz članka 3. stavka 4. te direktive, za koje države članice moraju utvrditi bi li mogli imati značajne učinke na okoliš.

34 Međutim, pretpostavku na kojoj se temelje ta prethodna pitanja, tj. da je takva uredba plan ili program u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42, osporavaju i okrug Rosenheim i Landesanwaltschaft Bayern (državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske, Njemačka), intervenijent u glavnom postupku.

35 U tom pogledu članak 2. točka (a) Direktive 2001/42 definira „planove i programe” u smislu te direktive kao one koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta koja propisuje, odnosno, s jedne strane, da su izrađeni i/ili usvojeni od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili da ih je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade (prvi uvjet) i, s druge strane, da su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama (drugi uvjet) (vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 33.).

36 U predmetnom je slučaju prvi uvjet ispunjen jer je, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, Uredbu Inntal Süd usvojio okrug Rosenheim, koji je lokalno tijelo.

37 Kad je riječ o drugom uvjetu, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da „propisanima” u smislu i u svrhu primjene Direktive 2001/42 treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i njihovu izradu (presude od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2012:159, t. 31.; od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr., C-160/17, EU:C:2018:401, t. 43. i od 12. lipnja 2019., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, t. 34.). Stoga, uzimajući u obzir svrhu te odredbe, koja se sastoji od jamčenja visokog stupnja zaštite okoliša, i kako bi se očuvao koristan učinak, plan ili program treba smatrati „propisanim” ako u nacionalnom pravu postoji poseban pravni temelj koji nadležnim tijelima dopušta da ga usvoje, iako to usvajanje nije obvezno (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 38. do 40.).

38 Iako državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske osporava osnovanost te sudske prakse, valja istaknuti da ju je Sud potvrdio u presudi od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 36. do 52.), nakon potpune analize teksta članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 u različitim jezičnim verzijama, konteksta i nastanka te odredbe, ciljeva te direktive i međunarodnih obveza Unije.

39 U predmetnom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je Uredba Inntal Süd usvojena na temelju članka 20. stavka 2. točke 4. i članka 26. BNatSchG-a, u vezi s člankom 12. stavkom 1. prvom rečenicom i člankom 51. stavkom 1. točkom 3. BayNatSchG-a. Stoga je drugi uvjet, koji se nalazi u članku 2. točki (a) drugoj alineji Direktive 2001/42, također ispunjen.

40 Okrug Rosenheim i državno odvjetništvo savezne zemlje Bavarske ipak ističu da uredba poput Uredbe Inntal Süd u svakom slučaju nije „plan” ili „program” jer općenite i apstraktne odredbe kojima se utvrđuju općeniti zahtjevi za neodređen broj situacija ne mogu biti obuhvaćene područjem primjene Direktive 2001/42.

41 U tom pogledu, međutim, valja podsjetiti na to da opći karakter predmetnih akata nije prepreka tomu da se ti akti kvalificiraju kao „planovi i programi” u smislu članka 2. točke (a) te direktive. Naime, iako iz samog teksta te odredbe proizlazi da pojam „planovi i programi” može obuhvaćati normativne akte donesene zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim putem, ta direktiva ne sadržava posebne odredbe o politikama ili općim propisima koji bi zahtijevali razgraničenje u odnosu na planove i programe u smislu navedene direktive. Činjenica da nacionalni propis ima određenu razinu apstrakcije i teži cilju transformacije zemljopisnog područja odražava njegovu plansku ili programsku dimenziju i nije prepreka njegovu uključenju u pojam „planovi i programi” (presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 61. i navedena sudska praksa).

Prvo i drugo pitanje

42 Prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 tumačiti na način da je nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

43 Uvodno valja podsjetiti na to da je, s jedne strane, cilj Direktive 2001/42, u skladu s njezinim člankom 1., 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 tom direktivom, da se za određene planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš provede procjena okoliša.

44 S druge strane, uzimajući u obzir cilj Direktive 2001/42 da se osigura takav visok stupanj zaštite okoliša, odredbe kojima se određuje njezino područje primjene i osobito one kojima se utvrđuju definicije njome obuhvaćenih akata moraju se tumačiti široko (presuda od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 36. i navedena sudska praksa).

45 Osim toga, Sud je više puta presudio da pojam „planovi i programi” podrazumijeva ne samo njihovu izradu nego i njihovu izmjenu, čime se osigurava procjena učinaka na okoliš za odredbe koje mogu imati značajne učinke na okoliš (presuda od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 71. i navedena sudska praksa).

46 U tom kontekstu iz članka 3. stavka 1. Direktive 2001/42 proizlazi da se procjena okoliša mora provesti za planove i programe iz članka 3. stavaka 2. do 4. te direktive, koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

47 U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive, takva se procjena okoliša mora provesti sustavno za sve planove i programe koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta, tj. da su izrađeni za sektore iz te odredbe (prvi uvjet) i da određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92 (drugi uvjet).

Prvi uvjet predviđen člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42

48 U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42, da bi planovi i programi bili obuhvaćeni tom odredbom, oni moraju biti izrađeni za sektore poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, energetike, industrije, prijevoza, gospodarenja otpadom, gospodarenja vodama, telekomunikacije, turizma, prostornog planiranja ili uporabe zemlje.

49 Kad je riječ o zahtjevu prema kojem planovi i programi moraju biti „izrađeni za" sektore navedene u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive 2001/42, Sud je već presudio da je taj zahtjev ispunjen kada se predmetni plan ili program „odnosi" na jedan od tih sektora (vidjeti u tom smislu presude od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr., C-290/15, EU:C:2016:816, t. 44. i od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 66.).

50 U tom pogledu konkretno valja istaknuti da okolnost da članak 3. stavak 2. točka (a) Direktive 2001/42 spominje kako „prostorno planiranje" tako i „uporabu zemlje" jasno upućuje na to da sektor „prostornog planiranja ili uporabe zemlje" 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 (presude od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr., C-160/17, EU:C:2018:401, t. 48. i od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 43.).

51 Usto, činjenica da je glavni cilj plana ili programa zaštita okoliša, uključujući očuvanje krajolika, ne isključuje to da se on također može „odnositi" na jedan od sektora navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a) navedene direktive i osobito sektor prostornog planiranja ili uporabe zemlje (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2015., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, t. 20. i 46.).

52 Osim toga, sama bit planova i programa izrađenih za zaštitu okoliša, konkretno, mjera opće primjene koje, poput Uredbe Inntal Süd, slijede takav cilj, u pravilu je upravo urediti aktivnosti ljudi koje imaju značajne učinke na okoliš, odnosno one koje su obuhvaćene sektorima navedenima u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive 2001/42 (vidjeti, primjerice, presude od 17. lipnja 2010., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355 i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 U ovom slučaju, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 65. do 67. svojeg mišljenja, Uredba Inntal Süd sadržava pravila koja se odnose na aktivnosti koje su, među ostalim, obuhvaćene sektorima poljoprivrede (članak 5. stavak 1. točka 6.), šumarstva (članak 5. stavak 1. točke 8. i 9.), prijevoza (članak 5. stavak 1. točke 3. i 13.), gospodarenja vodama (članak 5. stavak 1. točka 4.) kao i prostornog planiranja ili uporabe zemlje (članak 5. stavak 1. točke 1. i 2.).

54 Prema tome, prvi uvjet koji se zahtijeva člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42 je ispunjen, što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

Drugi uvjet predviđen člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2001/42

55 Iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42 proizlazi da je drugi uvjet koji se zahtijeva tom odredbom ispunjen kada, s jedne strane, predmetni planovi ili programi određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata i kada su, s druge strane, ti projekti među onima koji su navedeni u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92.

56 Kao prvo, kad je riječ o tome odnosi li se uredba poput Uredbe Inntal Süd na projekte navedene u prilozima I. ili II. Direktivi 2011/92, valja istaknuti da se ne može smatrati da pojam „projekt”, kako je definiran člankom 1. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2011/92, obuhvaća određene aktivnosti za koje se u skladu s tom uredbom zahtijeva odobrenje, kao što su „postavlja[nje] prodajn[ih] vozila” (članak 5. stavak 1. točka 2. podtočka (d)), „[lov], hvata[nje] ili ubija[nje] divlj[ih] životinj[a]” (članak 5. stavak 1. točka 7.) ili „omoguć[avanje] polijetanj[a] ili slijetanj[a] zrakoplova” (članak 5. stavak 1. točka 13.). Naime, iz sudske prakse proizlazi da taj pojam odgovara radovima ili zahvatima radi promjene materijalnog stanja lokacije (presuda od 9. rujna 2020., Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, t. 32. i navedena sudska praksa).

57 Međutim, osim toga što članak 4. Uredbe Inntal Süd u području očuvanja krajolika zabranjuje „sve radnje koje mogu uzrokovati promjenu područja ili koje nisu u skladu s ciljem zaštite područja očuvanja krajolika”, članak 5. stavak 1. te uredbe predviđa da odobrenje treba pribaviti, među ostalim, za gradnju ili značajniju izmjenu cesta, putova ili određene površine, posebno kampova, sportskih terena, igrališta, kupališta ili sličnih objekata (točka 2. podtočka (c)), za utjecanje na vodene mase, njihove obale ili korita, ulazni ili izlazni tok voda ili njihovu razinu, stvaranje novih vodenih masa ili gradnju sustava za odvodnju (točka 4.) kao i za potpunu ili djelomičnu sječu šuma, prvo pošumljavanje ili čistu sječu na više od 0,5 hektara (točka 9.).

58 Takve aktivnosti mogu biti obuhvaćene projektima navedenima u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, konkretno u točki 7. podtočkama (b) i (c) Priloga I. kao i točki 1. podtočkama (c) i (d), točki 10. podtočkama (e) i (f) i točki 12. podtočki (d) Priloga II.

59 Osim toga, aktivnosti koje uključuju izgradnju, obnovu ili prenamjenu bilo kakvog objekta iz članka 5. stavka 1. Uredbe Inntal Süd mogu potpadati pod više projekata navedenih i u Prilogu I. i u Prilogu II. Direktivi 2011/92.

60 Kao drugo, kad je riječ o tome određuje li uredba poput Uredbe Inntal Süd okvir unutar kojeg bi se u budućnosti mogla odobriti provedba projekata, valja podsjetiti na to da se pojam „planovi i programi” odnosi na svaki akt kojim se, definirajući pravila i postupke nadzora primjenjive na određeni sektor, uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš (presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 67. i navedena sudska praksa).

61 Takvim se tumačenjem želi osigurati da odredbe koje bi mogle imati značajne učinke na okoliš budu predmet procjene učinaka na okoliš (presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 68. i navedena sudska praksa).

62 Stoga valja smatrati da je zahtjev iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, prema kojem predmetni plan ili program mora određivati okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, ispunjen kada taj plan ili taj program uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu jednog ili više tih projekata, osobito u odnosu na lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete tih projekata ili alociranje sredstava u vezi s njima.

63 Nasuprot tomu, navedeni zahtjev nije ispunjen u slučaju plana ili programa koji, iako se odnosi na projekte navedene u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, ne predviđa takve kriterije ili uvjete.

64 U ovom se slučaju člankom 5. stavkom 1. Uredbe Inntal Süd u području zaštite koje je određeno njezinim člankom 1. samo predviđa obveza pribavljanja odobrenja za određen broj aktivnosti i projekata, uključujući projekte poput onih koji su navedeni u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92.

65 Točno je da ta odredba za neke od tih projekata određuje veličinu iznad koje je za njihovu provedbu potrebno prethodno odobrenje. Međutim, čak i u tim slučajevima navedena odredba ne predviđa kriterije ili uvjete za odobravanje ili provedbu tih projekata.

66 Kad je riječ o članku 5. stavku 2. Uredbe Inntal Süd, iz samog njegova teksta proizlazi da za izdavanje odobrenja, „[n]e dovodeći u pitanje ostale zakonske odredbe", određuje samo jedan opći uvjet, odnosno da „predviđena mjera nema nijedan od učinaka koji se navode u članku 4. ili ako se takvi učinci mogu nadoknaditi dodatnim odredbama".

67 U tom pogledu valja dodati da, s jedne strane, nije sporno da zabrana predviđena člankom 4. Uredbe Inntal Süd – prema kojoj se „[u] području očuvanja krajolika zabranjuju […] sve radnje koje mogu uzrokovati promjenu područja ili koje nisu u skladu s ciljem zaštite područja očuvanja krajolika [iz članka 3. te uredbe]" – u biti odgovara onomu što je već predviđeno člankom 26. stavkom 2. BNatSchG-a.

68 S druge strane, nije sporno da članak 3. Uredbe Inntal Süd taj cilj očuvanja određuje općenito a da ne predviđa precizne kriterije ili uvjete koje treba ispuniti za odobrenje provedbe različitih projekata iz članka 5. stavka 1. te uredbe.

69 Stoga, iako je točno da usvajanje Uredbe Inntal Süd može imati određene učinke na lokaciju projekata – na način da je otežava unutar područja očuvanja određenog njezinim člankom 1. i, nasuprot tomu, da je olakšava izvan tog područja, uključujući na zemljištima koja su bila uključena u područje očuvanja određeno prije usvajanja navedene uredbe – proizlazi da ta uredba ne uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu jednog ili više projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, što je, međutim, na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

70 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne predviđaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92, nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

Treće pitanje

71 Trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 4. Direktive 2001/42 tumačiti na način da je nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

72 U skladu s tom odredbom, za planove i programe koji nisu oni na koje se odnosi članak 3. stavak 2. Direktive 2001/42, a kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, države članice utvrđuju bi li oni mogli imati značajne učinke na okoliš.

73 Obveza predviđena člankom 3. stavkom 4. Direktive 2001/42, dakle, ovisi o uvjetu koji odgovara drugom uvjetu koji se zahtijeva člankom 3. stavkom 2. točkom (a) te direktive, tj. da predmetni plan ili program mora određivati okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata (vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 60.).

74 Stoga, s obzirom na razmatranja u pogledu tog uvjeta iznesena u točkama 60. do 69. ove presude, na treće pitanje valja odgovoriti da članak 3. stavak 4. Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne predviđaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata, nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe.

Troškovi

75 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

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 nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne predviđaju 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, nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe.**

2. **Članak 3. stavak 4. Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da nacionalna mjera za zaštitu prirode i krajolika kojom se u tu svrhu utvrđuju opće zabrane i obveze pribavljanja odobrenja, ali se ne predviđaju dovoljno detaljna pravila o sadržaju, izradi i provedbi projekata, nije obuhvaćena područjem primjene te odredbe.**

Potpisi