Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

7. studenoga 2018.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa – Očuvanje divlje faune i flore – Projekt izgradnje ceste – Odgovarajuća procjena učinaka na okoliš – Opseg obveze obrazlaganja – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih projekata – Prilog IV. točka 3. – Članak 5. stavak 3. točka (d) – Doseg pojma ‚glavna alternativna rješenja'"

U predmetu C-461/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), odlukom od 5. svibnja 2017., koju je Sud zaprimio 28. srpnja 2017., u postupku

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

protiv

An Bord Pleanála,

uz sudjelovanje:

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Prechal, predsjednica trećeg vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, C. Toader (izvjestiteljica) i A. Rosas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. svibnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za B. Holohana, R. Guilfoylea, N. Guilfoylea i L. Donegana, D. Browne i C. Hugues, *BL*, te P. O'Higgins i J. Devlin, *SC*, koje su ovlastili C. Herlihy, L. O'Sullivan i B. Harrington, *solicitors*,

* Jezik postupka: engleski

– za An Bord Pleanála, F. Valentine, *BL*, i N. Butler, *SC*, koje su ovlastili M. Larkin i A. Doyle, *solicitors*,

– za Irsku, M. Browne, G. Hodge i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju G. Simonsa, *SC*, i M. Gray, *BL*,

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

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, G. Brown, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Bannera, *barrister*, a zatim R. Fadoju i J. Kraehling, u svojstvu agenata, uz asistenciju T. Buleya i C. Bannera, *barristers*,

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

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 7. kolovoza 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva o staništima) i Direktive 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.; u daljnjem tekstu: Direktiva PUO).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između, s jedne strane, Briana Holohana, Richarda i Norica Guilfoylea te Liama Donegana i, s druge strane, tijela An Bord Pleanála (Agencija za prostorno planiranje, Irska) (u daljnjem tekstu: Agencija) u pogledu odobravanja projekta proširenja sjeverne obilaznice grada Kilkennyja (Irska) (u daljnjem tekstu: projekt prostornog planiranja).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o staništima

3 Prva i treća uvodna izjava Direktive o staništima predviđaju:

„[…] očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, uključujući očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore, čine bitan cilj od općeg interesa kojemu teži Zajednica, kako je navedeno u članku [191. UFEU-a].

[…]

[…] ova Direktiva, čiji je glavni cilj promicanje održavanja biološke raznolikosti, uzimajući u obzir gospodarske, socijalne, kulturne i regionalne zahtjeve, doprinosi općem cilju održivog razvitka; […] održavanje takve biološke raznolikosti u određenim slučajevima može zahtijevati održavanje ili čak poticanje čovjekove aktivnosti”.

4 Člankom 1. te direktive određuje se:

„Za potrebe ove Direktive:

[…]

(e) *stanje očuvanosti prirodnog staništa* znači zbroj utjecaja koji djeluju na prirodno stanište i njegove tipične vrste koji bi mogli ugroziti njegovu dugoročnu prirodnu rasprostranjenost, strukturu i funkcije kao i dugoročni opstanak njegovih tipičnih vrsta unutar područja navedenog u članku 2.

Stanje očuvanosti prirodnog staništa smatra se ‚povoljnim' kad:

– su njegov prirodni areal i područja koja pokriva u tom arealu stabilni ili u porastu,

i

– postoji specifična struktura i funkcije potrebne za njegovo dugoročno održavanje i vjerojatno će postojati u predvidivoj budućnosti

[…]

(k) *područje od značaja za Zajednicu* znači područje koje, u biogeografskoj regiji ili regijama kojima pripada, znatno doprinosi održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti prirodnog stanišnog tipa navedenog u Prilogu I. ili neke od vrsta navedenih u Prilogu II. i može također znatno doprinijeti koherentnosti mreže Natura 2000 navedene u članku 3., i/ili znatno doprinosi održavanju biološke raznolikosti unutar dotične biogeografske regije ili regija.

[…]

(l) *posebno područje očuvanja* znači područje od značaja za Zajednicu koje su države članice odredile zakonskim, administrativnim i/ili ugovornim aktom, gdje se potrebne mjere očuvanja primjenjuju radi održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i/ili populacija vrsta za koje je to područje određeno;

[…]"

5 U skladu s člankom 2. navedene direktive:

„1. Cilj ove Direktive je doprinijeti osiguranju biološke raznolikosti putem očuvanja prirodnih staništa i divlje faune i flore na europskom području država članica na koje se Ugovor primjenjuje.

2. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom namijenjene su održavanju ili povratu u povoljno stanje očuvanosti, prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Zajednice.

3. Mjere poduzete u skladu s ovom Direktivom uzimaju u obzir gospodarske, socijalne i kulturne potrebe te regionalne i lokalne karakteristike."

6 Članak 3. stavak 1. Direktive o staništima glasi:

„Koherentna europska ekološka mreža posebnih područja očuvanja osniva se pod nazivom Natura 2000. Ova mreža, sastavljena od područja u kojima se nalaze prirodni stanišni tipovi navedeni u Prilogu I. i staništa vrsta navedenih u Prilogu II., omogućuje održavanje određenih prirodnih stanišnih tipova i staništa vrsta ili, kad je to potrebno, njihov povrat u povoljno stanje očuvanosti u njihovom prirodnom arealu.

[…]”

7 Članak 6. te direktive glasi:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno prirađene za ta područja ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih staništnih tipova iz Priloga I. i vrstama iz Priloga II. koji su prisutni na tim područjima.

2. Države članice poduzimaju odgovarajuće korake kako bi se u posebnim područjima očuvanja izbjeglo pogoršanje prirodnih staništa i staništa vrsta, kao i uznemiravanje vrsta za koje su ta područja određena, u mjeri u kojoj bi takvo uznemiravanje moglo utjecati na ciljeve ove Direktive.

3. Svaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima, predmet je ocjene prihvatljivosti utjecaja koje bi mogao imati na ta područje, s obzirom na ciljeve očuvanja područja. U svjetlu zaključaka procjene utjecaja na područje i sukladno odredbama stavka 4., nadležna tijela državne vlasti odobravaju plan ili projekt tek nakon što se uvjere da on neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja te, ako je to potrebno, nakon dobivanja mišljenja od šire javnosti.

4. Ako se, unatoč negativnoj procjeni utjecaja na područje i u nedostatku drugih pogodnih mogućnosti, plan ili projekt ipak moraju provesti zbog imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode, država članica poduzima sve kompenzacijske mjere kako bi osigurala zaštitu koherentnosti mreže Natura 2000. Ona Komisiju izvješćuje o usvojenim kompenzacijskim mjerama.

Kad se u određenom području nalazi prioritetni prirodni staništni tip i/ili prioritetna vrsta, mogu se razmatrati samo ona pitanja koja se odnose na zdravlje ljudi ili javnu sigurnost, na korisne posljedice od primarnog značaja za okoliš ili, nastavno na mišljenje Komisije, na ostale [važne] razloge prevladavajućeg javnog interesa.”

8 U skladu s člankom 7. Direktive o staništima, obveze koje proizlaze iz njezina članka 6. stavaka 2. do 4. primjenjuju se na posebna zaštićena područja (u daljnjem tekstu: PZP) u smislu Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.; u daljnjem tekstu: Direktiva o pticama).

Direktiva o pticama

9 Članak 4. stavak 1. četvrti podstavak Direktive o pticama propisuje:

„Države članice posebno klasificiraju područja koja su s obzirom na broj i veličinu najprimjerenija kao [PZP] za očuvanje tih vrsta u okviru morskih i kopnenih zemljopisnih područja gdje se primjenjuje ova Direktiva.”

Direktiva PUO

10 Članak 1. Direktive PUO glasi:

„1. Ova se Direktiva odnosi na procjenu učinaka na okoliš onih javnih i privatnih projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

2. Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚projekt' znači:

– izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava,

– ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa;

(b) ‚nositelj projekta' znači podnositelj zahtjeva za odobrenje privatnog projekta ili javna vlast koja pokreće projekt;

(c) ‚odobrenje za provedbu projekta' znači odluka nadležnog tijela ili više njih koja nositelju projekta daje pravo da nastavi s projektom;

(d) ‚javnost' znači jedna ili nekoliko fizičkih ili pravnih osoba te, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihove udruge, organizacije ili skupine;

(e) ‚zainteresirana javnost' znači javnost na koju utječu ili na koju će vjerojatno utjecati ili ima interes u postupcima donošenja odluka iz članka 2. stavka 2. Za potrebe ove definicije, za nevladine organizacije koje promoviraju zaštitu okoliša i koje ispunjavaju bilo koje zahtjeve u skladu s nacionalnim pravom smatra se da imaju interes;

(f) ‚nadležno tijelo ili više njih' znači ono tijelo ili ona tijela koje države članice odrede odgovornima za dužnosti koje proizlaze iz ove Direktive.

[…]"

11 U članku 2. stavku 1. te direktive navodi se:

„Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije davanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu obvezi ishođenja odobrenja za provedbu projekta i procjeni u pogledu njihovih učinaka. Ti su projekti utvrđeni u članku 4."

12 Članak 3. navedene direktive glasi:

„Procjena utjecaja na okoliš utvrđuje, opisuje i procjenjuje na odgovarajući način, u svjetlu svakog pojedinog slučaja i u skladu s člancima 4. do 12., izravne i neizravne učinke projekta na sljedeće čimbenike:

(a) ljudska bića, faunu i floru;

(b) tlo, vodu, zrak, klimu i krajobraz;

(c) materijalnu imovinu i kulturno nasljeđe;

(d) interakciju između čimbenika iz točaka (a), (b) i (c)."

13 Članak 4. stavak 1. Direktive PUO određuje:

„U skladu s člankom 2. stavkom 4., projekti koji su navedeni u Prilogu I. podliježu procjeni u skladu s člancima od 5. do 10."

14 Članak 5. te direktive propisuje:

„1. U slučaju projekata koji na temelju članka 4. podliježu procjeni utjecaja na okoliš u skladu s ovim člankom i člancima 6. do 10., države članice donose potrebne mjere kako bi osigurale da nositelj projekta dostavi informacije navedene u Prilogu IV. u odgovarajućem obliku ako:

(a) države članice smatraju da su te informacije važne za određenu fazu postupka izdavanja odobrenja i za određene značajke pojedinog projekta ili vrste projekta te za značajke okoliša na koje bi projekt mogao utjecati;

(b) države članice smatraju da se od nositelja projekta može opravdano zahtijevati da prikupi te informacije uzimajući u obzir između ostalog aktualna saznanja i metode procjene.

[…]

3. Podaci koje nositelj projekta mora dostaviti u skladu sa stavkom 1. uključuju najmanje:

[…]

(c) podatke potrebne za utvrđivanje i procjenu glavnih učinaka koje bi projekt mogao imati na okoliš;

(d) pregled glavnih alternativnih rješenja koja je nositelj projekta proučio s naznakom najvažnijih razloga njegovog odabira, uzimajući u obzir učinke na okoliš;

[…]”

15 Prilog IV. toj direktivi, naslovljen „Podaci iz članka 5. stavka 1.”, u točki 3. propisuje:

„Opis aspekata okoliša na koje bi predloženi projekt mogao znatnije utjecati, uključujući posebno stanovništvo, životinjski i biljni svijet, tlo, vodu, zrak, klimatske faktore, materijalna dobra, koji obuhvaćaju arhitektonsko i arheološko nasljeđe, krajobraz te međusobni odnos navedenih faktora.”

16 Članak 3. stavak 2. Direktive 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2011/92 (SL 2014., L 124, str. 1.) propisuje:

„Projekti podliježu obvezama iz članka 3. i članaka 5. do 11. Direktive [PUO] prije nego što je izmijenjena ovom Direktivom, ako je prije 16. svibnja 2017.:

(a) započeo postupak koji se tiče mišljenja iz članka 5. stavka 2. Direktive [PUO]; ili

(b) provedeno dostavljanje informacija iz članka 5. stavka 1. Direktive [PUO].”

Irsko pravo

17 Odjeljak 177V stavak 1., koji se nalazi u dijelu XAB Planning and Development Acta 2000 (Zakon iz 2000. o prostornom planiranju i razvoju), propisuje:

„Odgovarajuća procjena koja se provodi u skladu s ovim dijelom mora uključivati ocjenu nadležnog tijela iz članka 6. stavka 3. Direktive [o staništima] o tome može li nacrt uporabe zemljišta ili predloženi projekt ugroziti cjelovitost područja [Europske unije] i nadležno tijelo mora provesti odgovarajuću procjenu svaki put kad to tijelo utvrdi, na temelju članka 177U(4), da je odgovarajuća procjena potrebna prije […] izdavanja odobrenja za predloženi projekt”.

18 Stavak 2. tog odjeljka 177V propisuje:

„Prilikom odgovarajuće procjene iz stavka 1. nadležno tijelo mora uzeti u obzir sljedeće elemente: (a) izvještaj ili izjavu o utjecaju Natura, ovisno o slučaju; (b) sve dodatne podatke o tom izvještaju ili toj izjavi; (c) prema potrebi, sve dodatne podatke koje zatraži to tijelo i dostavi predlagatelj o izjavi o utjecaju Natura; (d) sve dodatne podatke koji su nadležnom tijelu dostavljeni na njegov zahtjev u pogledu izvještaja o utjecaju Natura; (e) sve podatke ili savjete koje je steklo nadležno tijelo; (f) prema potrebi, sva pisana očitovanja ili komentare upućene nadležnom tijelu u pogledu zahtjeva za odobravanje predloženog projekta; (g) sve druge relevantne podatke."

19 Odjeljak 217B Zakona iz 2000. o prostornom planiranju i razvoju ovlašćuje Agenciju na traženje dodatnih podataka od tijela nadležnih za ceste i na pozivanje potonjih na unošenje preciznih izmjena u detalje predloženog projekta izgradnje ceste.

20 Odjeljak 50. Roads Acta 1993 (Zakon iz 1993. o cestama) propisuje:

„2. Izjava o utjecaju na okoliš mora sadržavati sljedeće podatke:

[…]

(d) pregled glavnih alternativnih rješenja koja je tijelo nadležno za ceste proučilo, s naznakom najvažnijih razloga njegova odabira, uzimajući u obzir utjecaj na okoliš […]".

21 U skladu s odjeljkom 50. stavkom 5. tog zakona, na zahtjev nositelja projekta mora se dostaviti mišljenje o razgraničenju područja procjene, tj. pisano mišljenje o podacima koji se moraju nalaziti u toj izjavi o utjecaju na okoliš.

Glavni postupak i prethodna pitanja

22 Tužitelji u glavnom postupku žele ishoditi rješenje *certiorari* kojim bi se poništila odluka Agencije od 11. srpnja 2014. kojom se odobrava projekt prostornog planiranja Kilkenny County Councila (Vijeće grofovije Kilkenny, Irska). Taj projekt prostornog planiranja uključuje izgradnju oko 1,5 km ceste s jednim kolnim trakom, postavljanje jednog kružnog toka i prilagodbu drugog, postavljanje pločnika i biciklističke staze na rubu grada i razne druge radove.

23 Predložena cesta prolazi kroz dva područja Natura 2000: PZP rijeke Nore, koji je Irska odredila na temelju Direktive o pticama, i područje od značaja za Zajednicu (u daljnjem tekstu: PZZ) rijeka Barrow i Nore, koje je od 2004. uvršteno kao PZZ na temelju Direktive o staništima.

24 Tužitelji u glavnom postupku u biti ističu, kao prvo, da je Agencija počinila pogrešku kad nije razmotrila učinke glavnih alternativnih rješenja na okoliš, kao drugo, da je navodno provedena odgovarajuća procjena bila nedovoljna i, kao treće, da je tuženik počinio pogrešku kad je odobrio projekt prostornog planiranja i izjavu o utjecaju Natura (u daljnjem tekstu: IUN) koju je podnijelo Vijeće grofovije Kilkenny jer ono prije tog odobrenja nije provelo ekološke studije.

25 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je nositelj projekta, tj. Vijeće grofovije Kilkenny izradio IUN za projekt prostornog planiranja u svibnju 2013. Prema navodima tog suda, IUN, koji se temeljio na dokumentu koji je 19. srpnja 2011. izradio National Parks and Wildlife Service (Služba za nacionalne parkove te divlju faunu i floru, Irska) u pogledu ciljeva zaštite i klasifikacije u posebna područja očuvanja, ne analizira u potpunosti učinak na druge vrste osim onih za koje je područje rijeka Barrow i Nore uvršteno na popis i ne bavi se utjecajem na zaštićene vrste ili staništa smještena izvan granica dotičnih područja.

26 U prosincu 2013. nositelj projekta također je izradio izjavu o utjecaju na okoliš (u daljnjem tekstu: IUO) i 16. prosinca 2013. zatražio od Agencije odobrenje za provedbu projekta prostornog planiranja.

27 Nakon prigovora i saslušanja u travnju 2014., izvješće o inspekciji u pogledu tog zahtjeva objavljeno je u lipnju 2014. U svojem izvješću inspektor je zaključio da podaci u tom zahtjevu, IUO i IUN nisu prikladni i da su potrebni drugi važni podaci. Inspektor je zatražio detaljnije podatke o fazi izgradnje, referentnoj znanstvenoj studiji i nacrtima u mjerilu koji naznačuju lokaciju ili moguću lokaciju zaštićenih vrsta ili staništa i dodatne podatke o opciji „premošćivanja", koja uključuje izgradnju mosta iznad poplavnog područja. Unatoč tom izvješću o inspekciji nadležno tijelo je u srpnju 2014. odlučilo odobriti provedbu projekta prostornog planiranja.

28 Prema navodima suda koji je uputio zahtjev, IUO ne obrađuje detaljno opciju „premošćivanja" zbog toga što je tu opciju Vijeće grofovije Kilkenny odbacilo „u ranoj fazi" u korist „financijski povoljnijeg rješenja". On dodaje da IUO ne analizira izričito ni utjecaj dotičnog projekta na sve vrste koje spominje.

29 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud, Irska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da se izjavom o utjecaju Natura mora utvrditi cjelokupni opseg staništa i vrsta za koje je područje određeno?

2. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da se potencijalni utjecaj na sve vrste (za razliku od samo zaštićenih vrsta) koje pridonose zaštićenom staništu i čine njegov dio mora utvrditi i raspraviti u izjavi o utjecaju Natura?

3. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da se u izjavi o utjecaju Natura mora izričito navesti utjecaj predloženog projekta na zaštićene vrste i staništa, koji se nalaze na [posebnom području očuvanja], kao i na vrste i staništa koji se nalaze izvan njegovih granica?

4. Ima li Direktiva [PUO], kako je izmijenjena, takav učinak da se u izjavi o utjecaju na okoliš mora izričito navesti hoće li predloženi projekt značajno utjecati na vrste navedene u izjavi?

5. Predstavlja li opcija koju je nositelj projekta razmotrio i raspravio u procjeni utjecaja na okoliš, i/ili koju su zagovarali neki dionici i/ili koju je razmatralo nadležno tijelo, ‚glavno alternativno rješenje' u smislu članka 5. stavka 3. točke (d) Direktive [PUO], kako je izmijenjena, čak i ako ju je nositelj projekta odbacio u ranoj fazi?

6. Ima li Direktiva [PUO], kako je izmijenjena, takav učinak da procjena učinaka na okoliš mora sadržavati dovoljno informacija o utjecaju svakog alternativnog rješenja na okoliš kako bi se omogućila usporedba između poželjnosti različitih alternativnih rješenja u odnosu na okoliš; i/ili da se u izjavi o utjecaju na okoliš mora izričito navesti kako su uzeti u obzir učinci alternativnih rješenja na okoliš?

7. Primjenjuje li se zahtjev iz članka 5. stavka 3. točke (d) Direktive [PUO], kako je izmijenjena, da razlozi za odabir nositelja projekta moraju biti izneseni ‚uzimajući u obzir učinke na okoliš', samo na odabranu opciju ili i na glavna proučena alternativna rješenja, tako da je potrebna analiza tih opcija kako bi se razmotrili njihovi učinci na okoliš?

8. Je li spojivo s postizanjem ciljeva Direktive [o staništima] to da se o pojedinostima faze izgradnje (kao što su lokacija gradilišta i teretni putovi) može odlučiti nakon što je projekt odobren i, ako je tako, može li nadležno tijelo dopustiti da o takvim pitanjima odluči nositelj projekta jednostranom odlukom, u kontekstu bilo koje izdane suglasnosti za projekt, o kojoj se nadležno tijelo obavješćuje umjesto da ju odobrava?

9. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da je nadležno tijelo dužno navesti u kojoj mjeri znanstveno mišljenje koje mu je predočeno govori u prilog dobivanju dodatnih informacija prije davanja suglasnosti za projekt, dovoljno detaljno i jasno da bi odagnalo i svaku sumnju glede značenja i učinka takvog mišljenja?

10. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da nadležno tijelo mora obrazložiti ili detaljno obrazložiti odbijanje utvrđenja svojeg inspektora da su potrebne dodatne informacije ili znanstvena studija prije davanja suglasnosti za projekt?

11. Ima li Direktiva [o staništima] takav učinak da nadležno tijelo prilikom provođenja odgovarajuće ocjene mora iznijeti detaljne i izričite razloge za svaki element svoje odluke?"

O prethodnim pitanjima

Direktiva o staništima

30 Uvodno valja podsjetiti na to da se člankom 6. Direktive o staništima državama članicama nalaže niz posebnih obveza i postupaka kako bi se osiguralo, kao što to proizlazi iz njezina članka 2. stavka 2., održavanje ili, prema potrebi, povrat u povoljno stanje očuvanosti prirodnih staništa i vrsta divlje faune i flore od interesa Unije radi postizanja općenitijeg cilja iste direktive, tj. jamčenja visoke razine zaštite okoliša u pogledu njome zaštićenih područja (presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 106. i navedena sudska praksa).

31 Konkretno, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima zahtijeva provedbu postupka ocjene kojemu je cilj prethodnim ispitivanjem osigurati da plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati znatan utjecaj, bude odobren samo ako neće negativno utjecati na cjelovitost tog područja. Spomenuta odredba stoga propisuje dvije faze. Prva faza, predviđena u prvoj rečenici te odredbe, zahtijeva da države članice provedu ocjenu prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje kada postoji vjerojatnost da će taj plan ili projekt imati značajan utjecaj na to područje. Druga faza, koja je predviđena u drugoj rečenici članka 6. stavka 3. Direktive o staništima i koja nastupa nakon gore navedene odgovarajuće procjene, omogućava odobravanje takvog plana ili projekta uz uvjet da ne utječe negativno na cjelovitost predmetnog područja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. srpnja 2016., Orleans i dr., C-387/15 i C-388/15, EU:C:2016:583, t. 43. do 46. i navedenu sudsku praksu).

Prva tri prethodna pitanja

32 Svojim prvim trima pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da „odgovarajuća procjena" mora, s jedne strane, popisati sve tipove staništa i vrste za koje je područje zaštićeno i, s druge strane, utvrditi i ispitati kako utjecaje predloženog projekta na vrste prisutne na tom području, ali za koje to područje nije uvršteno na popis, tako i utjecaje na tipove staništa i vrste smještene izvan granica tog područja.

33 Na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, ocjena prihvatljivosti utjecaja plana ili projekta na dotično područje podrazumijeva da se prije njegova odobrenja, uzimajući u obzir najbolja znanstvena postignuća u tom području, moraju utvrditi svi aspekti toga plana ili projekta koji, samostalno ili zajedno s drugim planovima ili projektima, mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja. Nadležna tijela državne vlasti odobravaju neku djelatnost na zaštićenom području jedino pod uvjetom da su sigurna da ta djelatnost nema štetne učinke na cjelovitost toga područja. Riječ je o takvom slučaju kada sa znanstvenog gledišta ne postoji razumna sumnja glede izostanka takvih utjecaja (presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

34 Procjena provedena na temelju te odredbe ne može biti manjkava te se mora sastojati od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom zaštićenom području (presuda od 25. srpnja 2018., Grace i Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, t. 39. i navedena sudska praksa).

35 Činjenica da se ne utječe negativno na cjelovitost područja kao što je prirodno stanište, u smislu članka 6. stavka 3. druge rečenice Direktive o staništima, zahtijeva da ga se sačuva u povoljnom stanju očuvanosti, što podrazumijeva trajno održavanje bitnih karakteristika dotičnog područja, povezanih s postojanjem prirodnog stanišnog tipa čiji je cilj očuvanja opravdan određenjem tog područja u popisu područja od značaja za Zajednicu, u smislu te direktive (presuda od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma), C-441/17, EU:C:2018:255, t. 116. i navedena sudska praksa).

36 Upravo s obzirom na te ciljeve očuvanja treba utvrditi doseg obveze provedbe odgovarajuće procjene utjecaja plana ili projekta na predmetno područje.

37 Budući da se, kao što je to navedeno u točkama 33. i 34. ove presude, svi aspekti koji mogu utjecati na te ciljeve moraju utvrditi i da provedena procjena mora sadržavati potpuna, precizna i definitivna utvrđenja i zaključke u tom smislu, valja smatrati da se moraju popisati sva staništa i vrste za koje je područje zaštićeno. Naime, izostanak u toj procjeni utvrđivanja svih staništa i vrsta za koje je područje uvršteno na popis povrijedilo bi gore navedene zahtjeve i, prema tome, kao što je to u biti primijetila nezavisna odvjetnica u točki 31. svojeg mišljenja, ne bi uklonilo svaku razumnu sumnju sa znanstvenog gledišta o nepostojanju štetnih učinaka na cjelovitost zaštićenog područja (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka, C-142/16, EU:C:2017:301, t. 33.).

38 Također valja dodati da, s obzirom na to da procjena mora jasno pokazati razlog zbog kojeg tipovi staništa i zaštićene vrste nisu ugroženi, može biti dovoljno dokazati, kao što je to nezavisna odvjetnica navela u točki 30. svojeg mišljenja, da se samo određeni tipovi staništa i zaštićene vrste nalaze u dijelu zaštićenog područja na koje se odnosi projekt i da se ne može utjecati na druge tipove staništa ili zaštićene vrste prisutne na tom području.

39 Što se tiče drugih tipova staništa ili vrsta koje su prisutne na tom području, ali za koje ono nije bilo uvršteno na popis te za tipove staništa i vrste smještene izvan tog područja, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, ona mehanizmu zaštite okoliša koji je njome predviđen podvrgava „[s]vaki plan ili projekt koji nije izravno povezan s upravljanjem područjem ili potreban za njegovo upravljanje, ali bi na njega mogao imati značajan utjecaj”. U tom smislu, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točkama 43. i 48. svojeg mišljenja, iz cilja očuvanja kojem teži Direktiva o staništima, koji je spomenut u točki 35. ove presude, proizlazi da se staništa ili tipične vrste moraju uključiti u odgovarajuću procjenu ako su nužni za očuvanje tipova staništa i vrsta koji su uvršteni na popis za zaštićeno područje.

40 S obzirom na prethodna razmatranja, na prva tri pitanja treba odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da „odgovarajuća procjena” mora, s jedne strane, popisati sve tipove staništa i vrste za koje je područje zaštićeno i, s druge strane, utvrditi i ispitati kako utjecaje predloženog projekta na vrste prisutne na tom području, ali za koje on nije uvršten na popis, tako i utjecaje na tipove staništa i vrste smještene izvan granica tog područja, pod uvjetom da ti utjecaji mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja.

Osmo pitanje

41 Svojim osmim pitanjem, koje valja razmotriti na drugom mjestu, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da dopušta nadležnom tijelu da odobri plan ili projekt koji za kasniju odluku ostavlja određivanje određenih parametara o fazi

izgradnje, poput lokacije građevinskog kompleksa i transportnih putova i, ako je odgovor potvrdan, može li te parametre u tom kasnijem stadiju jednostrano odrediti nositelj projekta i samo ih priopćiti tom tijelu.

42 Valja podsjetiti na to da iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima proizlazi da nadležna nacionalna tijela daju svoje odobrenje plana ili projekta koji nije izravno povezan ili nužan za upravljanje određenim područjem, ali koji može znatno utjecati na to područje tek nakon što su se u okviru odgovarajuće procjene uvjerili da se neće ugroziti cjelovitost dotičnog područja.

43 U skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 33. i 34. ove presude, odgovarajuća procjena utjecaja plana ili projekta na zaštićeno područje znači, kao prvo, prije odobravanja tog plana ili tog projekta, utvrđivanje svih aspekata tog plana ili projekta koji mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja. Kao drugo, takva se procjena ne može smatrati odgovarajućom ako sadržava praznine i ne sadržava potpuna, precizna i definitivna utvrđenja i zaključke koji uklanjaju svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima plana ili projekta o kojem je riječ na to područje. Kao treće, svi aspekti plana ili projekta koji mogu, sami za sebe ili zajedno s drugim planovima ili projektima, utjecati na ciljeve očuvanja tog područja moraju se utvrditi, uzimajući u obzir najbolje znanstvene spoznaje u tom području.

44 Te obveze, u skladu s tekstom članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, pripadaju ne nositelju projekta, čak i ako je on javno tijelo, kao u ovom slučaju, nego nadležnom tijelu, tj. onomu koje države članice odrede radi provedbe zadaća iz te direktive.

45 Iz toga slijedi da ta odredba od nadležnog tijela zahtijeva da prije dodjele predmetnog odobrenja popiše i procijeni sve aspekte plana ili projekta koji mogu utjecati na ciljeve očuvanja zaštićenog područja.

46 Kao što je to primijetila nezavisna odvjetnica u točkama 56. i 57. svojeg mišljenja, jedino se parametri za koje ne postoji nikakva znanstvena sumnja da njihovi učinci neće ugroziti područje mogu u cijelosti ostaviti za kasniju odluku nositelja projekta.

47 S obzirom na prethodna razmatranja, na osmo pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da ne dopušta nadležnom tijelu da odobri plan ili projekt koji nositelju projekta ostavlja slobodu da kasnije odredi određene parametre o fazi izgradnje, poput lokacije građevinskog kompleksa i transportnih putova, osim ako je sigurno da odobrenje određuje dovoljno stroge uvjete koji jamče da ti parametri neće ugroziti cjelovitost područja.

Deveto, deseto i jedanaesto pitanje

48 Svojim devetim, desetim i jedanaestim pitanjem, koja valja obraditi zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da, kad nadležno tijelo odbije zaključke znanstvene ekspertize kojom se preporučuje dobivanje dodatnih podataka, „odgovarajuća procjena” mora sadržavati izričito i detaljno obrazloženje koje pruža sigurnost da, unatoč tom mišljenju, ne postoji razumna znanstvena sumnja o utjecajima na okoliš planiranih radova na području na koje se odnose ti zaključci.

49 Iz sudske prakse Suda o članku 6. stavku 3. Direktive o staništima, kako je sažeta u točki 43. ove presude, proizlazi da procjena izvršena na temelju članka 6. stavka 3. Direktive o staništima ne može biti manjkava i da se mora sastojati od potpunih, preciznih i definitivnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji su predviđeni na dotičnom području.

50 U izostanku takvih zaključaka koji uklanjaju svaku razumnu sumnju o tome da su raspoloživi podaci dovoljni procjena se ne može smatrati „odgovarajućom” u smislu članka 6. stavka 3. Direktive o staništima.

51 U okolnostima poput onih u glavnom postupku taj zahtjev znači da nadležno tijelo mora moći u dovoljnoj mjeri navesti razloge koji su mu omogućili, prije dodjele odobrenja, uvjerenost, unatoč mišljenju svojeg inspektora kojim se preporučuje dobivanje dodatnih podataka, da je svaka razumna znanstvena sumnja isključena u pogledu utjecaja na okoliš planiranih radova na dotičnom području.

52 S obzirom na prethodna razmatranja, na deveto, deseto i jedanaesto pitanje valja odgovoriti tako da članak 6. stavak 3. Direktive o staništima treba tumačiti na način da, kad nadležno tijelo odbije zaključke znanstvene ekspertize kojom se preporučuje dobivanje dodatnih podataka, „odgovarajuća procjena” mora sadržavati izričito i detaljno obrazloženje koje uklanja svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima planiranih radova na dotično područje.

Direktiva PUO

53 Iako zahtjev za prethodnu odluku spominje izmjene unesene Direktivom 2014/52, valja navesti da se, u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 2., te izmjene primjenjuju samo ako su određene postupovne etape bile izvršene nakon 16. svibnja 2017.

54 U glavnom postupku sporna odluka bila je donesena 11. srpnja 2014.

55 Iz toga slijedi da se pitanja o Direktivi PUO trebaju ispitati s obzirom na prvu verziju te direktive.

Četvrto pitanje

56 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavke 1. i 3. te Prilog IV. Direktivi PUO tumačiti na način da oni nositelju projekta nalažu da dostavi informacije kojima se izričito razmatraju potencijalno znatni utjecaji na sve vrste utvrđene u izjavi podnesenoj na temelju tih odredaba.

57 U skladu s člankom 5. stavkom 1. Direktive PUO, nositelj projekta dostavlja informacije propisane njezinim Prilogom IV. Točka 3. tog priloga u tom pogledu konkretno predviđa da informacije iz članka 5. stavka 1. Direktive PUO uključuju „[o]pis aspekata okoliša na koje bi predloženi projekt mogao znatnije utjecati, uključujući posebno […] životinjski i biljni svijet […] te međusobni odnos navedenih faktora”. Članak 5. stavak 3. točka (c) te direktive usto nositelja projekta obvezuje da uključi „podatke potrebne za utvrđivanje i procjenu glavnih učinaka koje bi projekt mogao imati na okoliš”.

58 Kao što je to istaknula nezavisna odvjetnica u točkama 84. i 85. svojeg mišljenja, iz tih odredaba proizlazi da ta obveza ne obuhvaća sve utjecaje i sve prisutne vrste, nego je ograničena na znatne učinke, pri čemu taj pojam treba tumačiti s obzirom na članak 1. stavak 1. i članak 2. stavak 1. Direktive PUO, u skladu s kojima procjeni utjecaja moraju biti podvrgnuti projekti koji bi mogli imati znatne utjecaje na okoliš.

59 S obzirom na prethodna razmatranja, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavke 1. i 3. te Prilog IV. Direktivi PUO treba tumačiti na način da oni nositelju projekta nalažu da dostavi informacije kojima se izričito razmatraju znatni utjecaji njegova projekta na sve vrste utvrđene u izjavi podnesenoj na temelju tih odredaba.

Peto, šesto i sedmo pitanje

60 Svojim petim, šestim i sedmim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. stavak 3. točku (d) Direktive PUO tumačiti na način da nositelj projekta mora dostaviti informacije o utjecajima na okoliš kako za prihvaćeno rješenje tako i za svako glavno alternativno rješenje koje je razmotrio te razloge svojeg izbora s obzirom na njihove utjecaje na okoliš, čak i u slučaju odbacivanja takvog alternativnog rješenja u ranoj fazi.

61 U skladu s njezinim člankom 3., Direktiva PUO ima za cilj, među ostalim, da se utjecaji projekta na okoliš utvrde, opišu i procijene.

62 U tom smislu članak 5. Direktive PUO utvrđuje popis informacija, navedenih u Prilogu IV., koje nositelj projekta u odgovarajućem obliku dostavlja nadležnim tijelima, kako bi im se omogućila provedba procjene utjecaja njegova projekta na okoliš.

63 Konkretno, članak 5. stavak 3. točka (d) Direktive PUO propisuje da nositelj projekta mora dostaviti barem „pregled glavnih alternativnih rješenja koja je [on] proučio s naznakom najvažnijih razloga njegovog odabira, uzimajući u obzir učinke na okoliš”.

64 Iz teksta te odredbe izričito proizlazi da je na nositelju projekta da nadležnim tijelima dostavi pregled glavnih alternativnih rješenja koja je on proučio s naznakom najvažnijih razloga njegovog odabira, uzimajući u obzir učinke na okoliš.

65 U tom smislu najprije valja istaknuti da Direktiva PUO ne sadržava definiciju pojma „glavna alternativna rješenja” iz njezina članka 5. stavka 3. točke (d). Međutim, valja smatrati, kao što to čini nezavisna odvjetnica u točkama 94. i 95. svojeg mišljenja, da je za odrediti to koja se alternativna rješenja moraju smatrati „glavnima” odlučujući učinak tih rješenja na utjecaje, ili nepostojanje utjecaja, projekta na okoliš. U tom smislu datum na koji je alternativno rješenje odbacio nositelj projekta nije relevantan.

66 Nadalje, budući da se u skladu s člankom 5. stavkom 3. točkom (d) Direktive PUO mora dostaviti samo pregled tih rješenja, valja smatrati da ta odredba ne nalaže da se razmotrena glavna alternativna rješenja podvrgnu procjeni utjecaja ekvivalentnoj onoj za prihvaćeni projekt. Ta odredba od nositelja projekta zahtijeva navođenje razloga njegova izbora, barem u pogledu utjecaja na okoliš. Naime, cilj obveze nositelja projekta da izradi pregled glavnih alternativnih rješenja jest, među ostalim, da on obrazloži svoj izbor.

67 Ta obveza nositelja projekta potom nadležnom tijelu omogućuje provedbu detaljne procjene utjecaja na okoliš koja na odgovarajući način utvrđuje, opisuje i procjenjuje učinke odabranog projekta na okoliš, u skladu s člankom 3. Direktive PUO.

68 Naposljetku, valja naglasiti da se pregled koji se spominje u toj odredbi mora izraditi za sva glavna alternativna rješenja koja je razmotrio nositelj projekta, bez obzira na to je li ih prvotno zamislio on ili nadležno tijelo ili jesu li ih preporučile određene zainteresirane strane.

69 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto, šesto i sedmo pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. stavak 3. točku (d) Direktive PUO treba tumačiti na način da nositelj projekta mora dostaviti informacije o utjecajima na okoliš kako za prihvaćeno rješenje tako i za svako glavno alternativno rješenje koje je razmotrio te razloge svojeg izbora barem s obzirom na njihove utjecaje na okoliš, čak i u slučaju odbacivanja takvog alternativnog rješenja u ranoj fazi.

Troškovi

70 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 (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 6. stavak 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore treba tumačiti na način da „odgovarajuća procjena" mora, s jedne strane, popisati sve tipove staništa i vrste za koje je područje zaštićeno i, s druge strane, utvrditi i ispitati kako utjecaje predloženog projekta na vrste prisutne na tom području, ali za koje on nije uvršten na popis, tako i utjecaje na tipove staništa i vrste smještene izvan granica tog područja, pod uvjetom da ti utjecaji mogu utjecati na ciljeve očuvanja tog područja.**

2. **Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da ne dopušta nadležnom tijelu da odobri plan ili projekt koji nositelju projekta ostavlja slobodu da kasnije odredi određene parametre o fazi izgradnje, poput lokacije građevinskog kompleksa i transportnih putova, osim ako je sigurno da odobrenje određuje dovoljno stroge uvjete koji jamče da ti parametri neće ugroziti cjelovitost područja.**

3. **Članak 6. stavak 3. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da, kad nadležno tijelo odbije zaključke znanstvene ekspertize kojom se preporučuje dobivanje dodatnih podataka, „odgovarajuća procjena" mora sadržavati izričito i detaljno obrazloženje koje uklanja svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima planiranih radova na dotično područje.**

4. **Članak 5. stavke 1. i 3. te Prilog IV. Direktivi 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš treba tumačiti na način da oni nositelju projekta nalažu da dostavi informacije kojima se izričito razmatraju znatni utjecaji njegova projekta na sve vrste utvrđene u izjavi podnesenoj na temelju tih odredaba.**

5. **Članak 5. stavak 3. točku (d) Direktive 2011/92 treba tumačiti na način da nositelj projekta mora dostaviti informacije o utjecajima na okoliš kako za prihvaćeno rješenje tako i za svako glavno alternativno rješenje koje je razmotrio te razloge svojeg izbora barem s obzirom na njihove utjecaje na okoliš, čak i u slučaju odbacivanja takvog alternativnog rješenja u ranoj fazi.**

Potpisi