



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
JULIANE KOKOTT  
od 30. ožujka 2017.<sup>1</sup>

**Spojeni predmeti C-196/16 i C-197/16**

**Comune di Corridonia i dr. (C-196/16)**

**i**

**Aldo Alessandrini i dr. (C-197/16)**

**protiv**

**Provincia di Macerata i dr.**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche  
(Regionalni upravni sud regije Marche, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš – Postrojenja za proizvodnju bioplina – Procjena učinaka na okoliš nakon izgradnje postrojenja”

### I. Uvod

1. Ovim zahtjevom za prethodnu odluku treba pojasniti može li se naknadno provesti procjena učinaka na okoliš prema Direktivi 2011/92/EU<sup>2</sup> („Direktiva PUO”) nakon što je dotični projekt već bio ostvaren. Dvojbe oko ovog načina postupanja proizlaze iz toga što se ovom procjenom može u cijelosti ispuniti njezinu svrhu samo prije odobrenja i izvršenja projekta. Doduše, postavlja se također pitanje koje još mogućnosti postoje povrh naknadno provedene procjene u slučaju tako ozbiljnih postupovnih pogrešaka.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: njemački

<sup>2</sup> Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.). U ovom postupku nisu još primjenjive izmjene na temelju Direktive 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.).

## II. Pravni okvir

### A. Međunarodno pravo

2. Člankom 6. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša<sup>3</sup> (u daljnjem tekstu: Aarhuška konvencija) predviđeno je sudjelovanje javnosti u djelatnostima koje mogu imati značajne učinke na okoliš. Trenutak ovog sudjelovanja uređen je u članku 6. stavku 4.:

„Svaka stranka dužna je osigurati rano sudjelovanje javnosti kada su sve mogućnosti otvorene i kada se može osigurati djelotvorno sudjelovanje javnosti.”

### B. Pravo Unije

3. Uvodna izjava 2. Direktive PUO podsjeća na temeljna načela na kojoj se ta direktiva temelji:

„Ekološka politika Unije se u skladu s člankom 191. Ugovora o funkcioniranju Europske unije temelji na načelu opreznosti te na načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanosena okolišu popravljiva ponajprije na samom izvoru te na načelu da onečišćivač plaća. Učinci na okoliš moraju se uzeti u obzir u najranijoj mogućoj fazi u svim postupcima/procesima tehničkog planiranja i donošenja odluka.”

4. Člankom 1. stavkom 2. točkom (c) Direktive PUO definiran je pojam „odobrenja za provedbu projekta” kao:

„odluka nadležnog tijela ili više njih koja nositelju projekta daje pravo da nastavi s projektom”.

5. Člankom 2. stavkom 1. Direktive PUO uređen je odnos između odobrenja za provedbu projekta i procjene učinaka na okoliš:

„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. [...]”

6. Iz članka 3. Direktive PUO proizlaze temeljni zahtjevi u pogledu sadržaja procjene:

„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).”

<sup>3</sup> SL 2005., L 124, str. 4., odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.)

7. Prema članku 5. Direktive PUO nositelj projekta dostavlja potrebne informacije za procjenu, dok je člancima 6. i 7. uređeno sudjelovanje državnih tijela i javnosti.

8. Prema članku 8. Direktive PUO „[i]shodi savjetovanja i informacije prikupljene u skladu s člancima 5., 6. i 7. moraju se uzeti u obzir u postupku dobivanja odobrenja za provedbu projekta”.

### **C. Talijansko pravo**

9. Prema stajalištu suda koji je uputio zahtjev, u talijanskom pravu trenutačno ne postoji odredba kojom je uređena procjena učinaka na okoliš koja je uslijedila naknadno, i to nakon izgradnje postrojenja.

10. Za već odobrena postrojenja člankom 29. stavkom 1. Zakonodavnog dekreta br. 152/2006 predviđeno je samo da se odluke o izdavanju odobrenja i dozvola donesene bez prethodne procjene učinaka na okoliš mogu poništiti zbog povrede zakona, kao što se dogodilo u ovom slučaju.

11. U slučaju izgradnje bez prethodne provjere, treba li provesti procjenu učinaka na okoliš ili bez prethodne provedbe same procjene učinaka na okoliš iz članka 29. stavka 4. Zakonodavnog dekreta br. 152/2006 proizlazi da nakon ocjene razmjera uzrokovane štete u okolišu ili razmjera ove štete nakon primjene sankcija nadležno tijelo nalaže obustavu radova i može na teret i trošak odgovorne osobe naložiti uklanjanje te uspostavu prijašnjeg stanja područja i ekološke situacije, ili isto provesti po službenoj dužnosti ako se ne udovolji ovom nalogu.

12. U skladu s člankom 29. stavkom 5. Zakonodavnog dekreta br. 152/2006, „u slučaju kada sud poništi ili uslijed vlastitog preispitivanja javno tijelo opozove odobrenja ili dozvole izdane nakon prethodne provedbe procjene učinaka na okoliš ili u slučaju poništenja ocjene usklađenosti s odredbama na području okoliša, ovlasti navedene u članku 4. izvršavaju se tek nakon provedbe nove procjene učinaka na okoliš”.

### **III. Činjenično stanje i zahtjev za prethodnu odluku**

13. Zahtjev za prethodnu odluku tiče se dvaju postrojenja za proizvodnju električne energije iz bioplina putem anaerobne prerade biomase s nazivnom snagom električne energije od po 999 kW, koja su izgradili VBio1 Società Agricola S.r.l. (u daljnjem tekstu: VBio1) u općini Corridonia (predmet C-196/16) i VBio2 Società Agricola S.r.l. (u daljnjem tekstu: VBio2) u općini Loro Piceno (predmet C-197/16).

14. Regija Marche izdala je 5. lipnja 2012. odobrenje za postrojenje u Corridoniji na temelju zahtjeva iz listopada 2011. za odobrenje za provedbu projekta, a 29. lipnja 2012. za postrojenje u Loro Picenu na temelju zahtjeva iz prosinca 2011. za odobrenje za provedbu projekta.

15. Procjena učinaka na okoliš spadala je u nadležnost provincije Macerata koja o tome međutim nije odlučivala jer prema pravu regije Marche takva procjena nije bila potrebna za postrojenja te veličine. Ova je pravila regije talijanski Ustavni sud doduše kasnije poništio. Stoga su tužbe obiju općina i druge tužbe protiv odobrenja bile uspješne. VBio1 i VBio2 su inače već prije izgradili svoja odnosna postrojenja i pustili ih u pogon.

16. Nakon poništenja odobrenja nadležna tijela provincije Macerata prvo su utvrdila da treba procijeniti utjecaj obaju postrojenja na okoliš te su potom dala 7. srpnja 2014. (Corridonia) odnosno 10. veljače 2015. (Loro Piceno) pozitivnu ocjenu u pogledu usklađenosti s odredbama na području okoliša. Tužbe u glavnom postupku usmjerene su protiv potonjih odluka.

17. Stoga je Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Upravni sud regije Marche) uputio Sudu sljedeće prethodno pitanje:

Je li s obzirom na članak 191. UFEU-a i članak 2. Direktive PUO u skladu s pravom Unije provođenje postupka radi provjere potrebe za procjenom utjecaja na okoliš (i možda za samom procjenom utjecaja na okoliš) nakon izgradnje postrojenja, kada je odobrenje za provedbu projekta nacionalni sud poništio jer nije provedena provjera potrebe za procjenom utjecaja na okoliš, a ta je provjera bila isključena na temelju nacionalnih odredaba suprotnih pravu Unije?

18. Pisana očitovanja podnijeli su općine Corridonia i Loro Piceno te Alessandrini i dr. kao tužitelji, provincija Macerata i regija Marche kao tuženici, VBio1 i VBio2 kao druge stranke u sporu te Talijanska Republika i Europska komisija. Osim A. Alessandrini i dr. svi su se očitovali na raspravi od 8. ožujka 2017.

#### IV. Pravna ocjena

19. Upravni sud želi znati može li se naknadno provesti procjena učinaka na okoliš, koja zbog neopravdanog propusta nije provedena, i to nakon što je dotično postrojenje izgrađeno na temelju odobrenja za provedbu projekta koje je kasnije uspješno osporeno.

20. Prvo ću pojasniti predmet postupka (odjeljak A), potom ću razmotriti odredbe Direktive PUO koje se odnose na trenutak procjene učinaka na okoliš (odjeljak B) i u konačnici analizirati posljedice propusta da se provede procjena u slučaju već ostvarenih projekata (odjeljak C).

#### A. Uvodna napomena

21. Prvo treba primijetiti da članak 191. UFEU-a, koji je upravni sud naveo, ne može sam za sebe biti kriterij za ocjenu mjera država članica. Kao što to Komisija točno navodi, ova je odredba upućena Uniji. Ona, doduše, može biti značajna prilikom tumačenja sekundarnog prava<sup>4</sup>.

22. U tom se pogledu zahtjev za prethodnu odluku s pravom poziva na Direktivu PUO u verziji izmijenjenoj Direktivom 2011/92. Doduše, prvi zahtjevi podneseni su u odnosnim postupcima izdavanja odobrenja već 4. listopada 2011.<sup>5</sup> i 16. prosinca 2011.<sup>6</sup>, dok je Direktiva 2011/92 stupila na snagu tek u veljači 2012. Ali novo pravno pravilo u načelu se, posebno u postupku koji je u tijeku, primjenjuje od dana stupanja na snagu akta u kojem je sadržano<sup>7</sup>. Od toga se samo iznimno može odstupiti ako takva primjena dovodi do neproporcionalnih tereta<sup>8</sup>. Međutim, ovdje ne postoji povod za takvo odstupanje jer su prije važeće odredbe i odredbe Direktive 2011/92 u bitnome istovjetne<sup>9</sup>. Stoga je odobrenja iz lipnja 2012. za oba postrojenja trebala procjenjivati upravo prema Direktivi 2011/92.

4 Vidjeti presude od 9. ožujka 2010., ERG i dr. (C-378/08, EU:C:2010:126, t. 46.), i ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 39.), te od 4. ožujka 2015., Fipa Group i dr. (C-534/13, EU:C:2015:140, t. 42.).

5 Pisana očitovanja VBio1, t. 34.

6 Pisana očitovanja VBio2, t. 33.

7 Presuda od 7. studenoga 2013., Gemeinde Altrip i dr. (C-72/12, EU:C:2013:712, t. 22.).

8 Tako shvaćam presudu od 18. lipnja 1998., Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, t. 23.) i sudsku praksu koja se temelji na njoj.

9 Vidjeti presudu od 16. travnja 2015., Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, t. 26. do 28.).

23. Također treba pojasniti da Sud ne treba odlučiti o tome je li za predmetna postrojenja za proizvodnju bioplina doista potrebna procjena učinaka na okoliš ili pomoću kojih bi to kriterija trebalo utvrditi. Stoga su bespredmetne tvrdnje VBio1 i VBio2 u pogledu danas važećih talijanskih odredaba koje isključuju obvezu provođenja procjene. Stoga u ovom postupku ne treba dublje raspraviti ni pitanje je li ovo novo uređenje usklađeno s Direktivom PUO s obzirom na opasnosti postrojenja za proizvodnju bioplina po okoliš, na primjer opasnosti od eksplozija, emisija metana i formaldehida ili unosa nitrata zbog uporabe digestata za gnojenje.

## **B. Trenutak provedbe procjene učinaka na okoliš**

24. U skladu s člankom 3. Direktive PUO procjena utjecaja na okoliš utvrđuje, opisuje i procjenjuje izravne i neizravne učinke projekta na okoliš. Pri tome se oslanja, među ostalim, na sudjelovanje javnosti u skladu s člankom 6. Prema članku 2. stavku 1. prvoj rečenici i članku 1. stavku 2. točki (c), to mora uslijediti prije davanja odobrenja kojim se daje pravo da se nastavi s projektom.

25. Osim toga, prema uvodnoj izjavi 2. Direktive PUO učinci na okoliš moraju se uzeti u obzir u najranijoj mogućoj fazi u svim postupcima/procesima tehničkog planiranja i donošenja odluka. Kao što je to tamo utvrđeno, ovo odgovara načelu opreznosti i načelu preventivnog djelovanja, načelu da se šteta nanosena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te načelu da onečišćivač plaća, koja sva u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a čine temelje politike Unije u području okoliša. Sud ovo shvaća na način da je cilj procjene učinaka na okoliš unaprijed izbjeći opterećenje na okoliš umjesto da se njegovi učinci naknadno uklanjaju<sup>10</sup>.

26. Osim toga treba ukazati na članak 6. Aarhuške konvencije koja je prenesena Direktivom PUO<sup>11</sup>. Tamo predviđeno sudjelovanje javnosti u odlukama, koje mogu imati značajne učinke na okoliš, treba uslijediti pravovremeno, u trenutku u kojem su sve mogućnosti još otvorene i u kojem javnost može učinkovito sudjelovati<sup>12</sup>. Ova konkretizacija prikazuje svrhu pravovremenog sudjelovanja: ono je učinkovitije ako ga se u cijelosti može uzeti u obzir kod ostvarenja projekta. Tako se njime može posebno pokazati kako se postrojenje može izgraditi bez nepotrebnih dodatnih troškova da bi se nepovoljne učinke na okoliš svelo na najmanju mjeru.

27. No ako je postrojenje već izgrađeno, sve opcije u pravilu više nisu otvorene. Izmjena postojećeg postrojenja obično je skuplja od toga da se odgovarajuće mjere od početka uključe u projekt.

28. Ako je procjena učinaka na okoliš provedena tek nakon što je postrojenje već izgrađeno, njome se može proizvesti učinak samo ako ukazuje na zakonodavstvo o okolišu na temelju kojeg se obvezno moraju izvesti promjene na postrojenju, ako dovodi do izmjene diskrecijskih odluka ili daje upute o tome kako bi se preostale mogućnosti mogle iskoristiti na način koristan za okoliš.

29. Ako se nasuprot tome na temelju procjene pokaže da je postrojenje bilo moguće bolje oblikovati kako bi se negativne učinke na okoliš svelo na najmanju mjeru, tada barem Direktiva PUO ne zahtijeva od nositelja projekta izvođenje odgovarajućih promjena. Naime, ona ne sadržava materijalnopravne odredbe o odvagivanju učinaka na okoliš i drugih čimbenika te također ne zabranjuje izvođenje projekata koji mogu imati negativne utjecaje na okoliš<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 58.).

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

<sup>12</sup> Vidjeti presude od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 88. do 90.), i od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 46.).

<sup>13</sup> Presuda od 14. ožujka 2013., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 46.).

30. Osim toga, praktične poteškoće kod ispravnog utvrđivanja učinaka na okoliš ne idu u prilog tome da se učinke na okoliš procjenjuje tek nakon izgradnje postrojenja. Naime, ovo je postrojenje već promijenilo lokalne okolišne uvjete i te se promjene ne bi moglo naknadno nedvojbeno utvrditi. Ako je na primjer uništeno neotkriveno stanište strogo zaštićenih vrsta, poput šišmiša ili određenih guštera, nije zajamčeno da se to može naknadno utvrditi.

31. Ove nužne praktične nedostatke naknadne procjene moguće je u najboljem slučaju djelomično nadoknaditi time da se u obzir uzmu učinci rada postrojenja na okoliš koji se stvarno mogu utvrditi, dok bi se ispravnom procjenom samo predvidjelo te učinke.

32. Valja dakle zaključiti da učinke projekta na okoliš definitivno treba procijeniti prije davanja odobrenja i da procjena učinaka na okoliš koja je provedena naknadno nakon izgradnje postrojenja ne može u cijelosti nadoknaditi izvorni propust da se provede takva procjena<sup>14</sup>.

33. Ovo utvrđenje, osim toga, naglašava potrebu za djelotvornom privremenom pravnom zaštitom u sporovima o procjeni učinaka projekata na okoliš. Ako je privremena pravna zaštita uskraćena, uspjeh tužbe ne jamči djelotvornu pomoć. Tim više bi bilo žaljenja vrijedno ako su nadležni sudovi, kao što to prikazuju VBio1 i VBio2, stvarno odbili odgoditi odobrenje i time omogućili preuranjenu izgradnju postrojenja.

### **C. Posljedice propusta da se provede procjena**

34. Što valja učiniti ako se unatoč tome tek nakon ostvarenja projekta utvrdi da je trebalo procijeniti njegove učinke na okoliš? Možda se tvrdnje Corridonije i Loro Picena kao i A. Alessandrinija i dr. prešutno zasnivaju na očekivanju da se predmetne projekte više ne bi smjelo odobriti i da bi postrojenja stoga trebalo ukloniti.

35. Iako je ova pravna posljedica moguća barem teorijski, do nje u pravilu ne bi trebalo doći. Naime, potpuno otklanjanje postupovne pogreške nakon ostvarenja projekta nije više moguće (o tome pod 1), ali se posljedice pogreške još uvijek mogu u velikoj mjeri umanjiti (o tome pod 2).

#### **1. Otklanjanje postupovne pogreške**

36. Što se tiče *otklanjanja* propusta da se provede procjena učinaka na okoliš, stranke intenzivno raspravljaju o tome kako treba tumačiti presudu donesenu protiv Irske. U skladu s njome, legalizacija operacija ili akata, koji su u odnosu na pravo Unije nepropisni, dopuštena je samo ako na temelju nje zainteresiranim osobama nije moguće zaobići pravila prava Unije ili se osloboditi obveze njihove primjene i stoga treba ostati iznimka<sup>15</sup>.

37. Strankama je ipak promaklo da je pozivom na ovu presudu Sud kasnije pojasnio zahtjeve u pogledu otklanjanja propusta da se omogući sudjelovanje javnosti na području Direktive o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja<sup>16</sup>. U skladu s time, u trenutku naknadnog provođenja postupka sudjelovanja javnosti moraju biti i dalje otvorene sve mogućnosti te se otklanjanjem nepravilnosti u tom postupovnom stadiju mora javnosti omogućiti da sudjelovanjem djelotvorno utječe na ishod postupka odlučivanja<sup>17</sup>. Ova razmatranja moraju važiti i za procjenu učinaka na okoliš.

<sup>14</sup> Presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 61.).

<sup>15</sup> Presuda od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 57.).

<sup>16</sup> Tada Direktiva Vijeća 96/61/EZ od 24. rujna 1996. o integriranom sprečavanju i kontroli onečišćenja (SL 1996., L 257, str. 26.), sada dio Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.).

<sup>17</sup> Presuda od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 90.).

38. Budući da nakon ostvarenja projekta više nisu otvorene sve mogućnosti, čime je djelotvornost sudjelovanja javnosti ograničena, u tom trenutku nije više moguće u cijelosti otkloniti propust da se provede procjena učinaka na okoliš. Stoga se u budućnosti ne može s projektom postupati kao da je bio odobren uvažavanjem obveze da se provede procjena učinaka na okoliš.

## 2. Otklanjanje posljedica postupovne pogreške

39. Ali ime još nije u cijelosti pojašnjeno kako treba postupati s posljedicama postupovne pogreške. U tom pogledu smatram da su potrebne pragmatične mjere, koje, međutim, ne daju povoda za zaobilaženje Direktive PUO.

40. Sud je već naglasio da su prema načelu lojalne suradnje predviđenom u članku 4. stavku 3. UEU-a države članice obvezane otkloniti nezakonite posljedice povrede prava Unije. Takvu obvezu ima svako tijelo dotične države članice u okviru svojih nadležnosti. Na nadležnim je nacionalnim tijelima da u okviru svojih nadležnosti usvoje sve potrebne opće i posebne mjere kako bi se projekti procijenili s obzirom na to mogu li imati značajne učinke na okoliš i kako bi se u slučaju potvrdnog ishoda ispitali u pogledu tih učinaka. Takve mjere su, primjerice, opoziv ili odgoda već izdanog odobrenja kako bi se provela procjena učinaka predmetnog projekta na okoliš u smislu Direktive PUO. Pri tome ipak treba poštovati postupovnu autonomiju država članica<sup>18</sup>.

41. Osim toga, u slučaju opoziva ili odgode odobrenja bit će u pravilu potrebno prvo obustaviti rad odnosnog postrojenja<sup>19</sup>. Naime, u skladu s člankom 1. stavkom 2. točkom (c) i člankom 2. stavkom 1. Direktive PUO ovo je odobrenje pretpostavka za izvođenje projekta, dakle i za njegov rad. Ovaj način postupanja odgovara povrh toga načelima preventivnog djelovanja i opreznosti. Ako bi procjena učinaka na okoliš bila potrebna, tada je naime dvojbeno odgovara li odobrenje bez te procjene svim važećim standardima zaštite okoliša. Rizik od obustave rada dovodi osim toga do snažnog poticaja da se kod odobrenja takvih projekata poduzmu napori radi poštovanja Direktive PUO.

42. Ako su, s druge strane, opoziv ili odgoda odobrenja isključeni jer je ono već postalo konačno, tada o propustu da se provede procjena učinaka na okoliš države članice moraju voditi računa barem u fazi davanja *kasnijeg* odobrenja povezanog s projektom i osigurati koristan učinak te direktive tako što će se takva procjena provesti barem u toj fazi<sup>20</sup>.

43. Nasuprot tomu, legitimna očekivanja nositelja projekta i pravna sigurnost, na koje se VBio1 i VBio2 pozivaju, ne mogu biti od značenja u glavnim postupcima.

44. Naime, sve dok odobrenje nije konačno, ono ne može stvoriti legitimna očekivanja. Ako nositelj projekta ostvari svoj projekt unatoč tužbi protiv odobrenja, tada on snosi rizik ako se odobrenje kasnije pokaže protuzakonitim. Inače bi djelotvorna sudska zaštita trećih osoba, kao što se to zahtijeva člankom 47. Povelje o temeljnim pravima i u postupcima na području okoliša člankom 9. stavkom 4. Aarhuške konvencije, bila dovedena u pitanje.

45. Ako se povjerenje nositelja projekta zasniva na nacionalnim propisima koji su suprotni pravu Unije, moglo bi se računati sa zahtjevom za naknadu štete protiv odgovornih nacionalnih tijela<sup>21</sup>.

18 Presude od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 64., 65. i 68.), i od 17. studenoga 2016., ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, t. 46.).

19 Vidjeti presudu od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 58.).

20 Presude od 17. ožujka 2011., Brussels Hoofdstedelijk Gewest i dr. (C-275/09, EU:C:2011:154, t. 37.), i od 17. studenoga 2016., ASA Abfall Service (C-348/15, EU:C:2016:882, t. 44.).

21 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2015:631, t. 65.).

46. Kad je riječ o načelu pravne sigurnosti, ono se protivi tomu da na temelju direktiva nastaju obveze za pojedince. Na temelju odredaba direktive mogu nastati samo prava pojedinaca. Stoga se pojedinac ne može naspram države članice pozvati na direktivu ako se radi o obvezi države koja se nalazi neposredno u vezi s ispunjavanjem druge obveze koju na temelju ove direktive ima treća osoba. S druge strane, sami negativni učinci na prava trećih osoba, čak i kad su izvjesni, ne opravdavaju to da se pojedincu uskrati pravo da se naspram dotične države članice poziva na odredbe direktive<sup>22</sup>.

47. Zato je Sud već utvrdio da se obveza dotične države članice da putem nadležnih tijela provede procjenu učinaka na okoliš ne nalazi u neposrednoj vezi s ispunjavanjem obveze koju prema Direktivi PUO ima nositelj projekta. Okolnost da se pogon mora obustaviti do ishoda te procjene posljedica je, međutim, zakašnjelog ispunjavanja obveze od strane te države. Za tu se posljedicu ipak ne može smatrati da se radi o neizravnom nametanju obveza nositelju projekta na temelju odredaba direktive<sup>23</sup>.

48. Stoga proizlazi da se propust da se provede procjena učinaka na okoliš mora kasnije otkloniti, ako je to u stvarnosti još moguće. Ostvarenje dotičnog projekta, to jest u glavnim postupcima izgradnja postrojenja za proizvodnju bioplina, ne može činiti prepreku za to.

49. Takva naknadna procjena ima također smisla jer se njome još uvijek mogu barem djelomično ostvariti ciljevi Direktive PUO navedeni u točki 25.

50. Procjena može i dalje utvrditi još mnoge, a ovisno o situaciji, možda čak i sve učinke projekta na okoliš. Time ona stvara osnovu za ispitivanje dopuštenosti projekta. Ako bi se, naime, pokazalo da se projektom krše kogentni pravni zahtjevi, njega će trebati na odgovarajući način prilagoditi ili možda čak okončati. To što je projekt već bio ostvaren, ne smije kod te nove ocjene biti relevantno<sup>24</sup> kako bi se u potpunosti spriječilo zlouporabu da se projekt prvo ostvari bez procjene<sup>25</sup>.

51. Naknadno provedena procjena od posebnog je značenja i za moguću diskrecijsku ocjenu dodijeljenu tijelu koje daje odobrenja. Naime, kod izvršavanja te ovlasti ono mora u obzir uzeti ishod procjene učinaka na okoliš. Stoga kod naknadno provedene procjene diskrecijske odluke treba ispitati uzimajući u obzir ishod i po potrebi ih izmijeniti. Doduše, kod takve diskrecijske odluke moraju se poštovati i temeljna prava nositelja projekta<sup>26</sup>.

52. Osim toga, procjenom se zainteresiranu javnost, nadležna tijela i nositelja projekta obavještava o ovim učincima i mogućim rizicima<sup>27</sup>.

53. Primjer postrojenja za proizvodnju bioplina dobro pokazuje važnost takvog obavještavanja nositelja projekta. Ako upravljanje postrojenjima, kao što je to često slučaj, čini sporednu djelatnost, odgovorne osobe neće naime nužno raspolagati posebnom izobrazbom i relevantnim iskustvom na tom području, na temelju čega bi se moglo pretpostaviti da i bez procjene učinaka na okoliš one mogu u dnevnom radu postrojenja svesti negativne učinke i rizike koji proizlaze iz njega na najmanju mjeru.

54. Moglo bi se osim toga upitati može li se ispraviti okolnost da se u izostanku procjene učinaka na okoliš možda nije moglo kod izrade projekta dobrovoljno iskoristiti sve mogućnosti smanjivanja negativnih učinaka na okoliš. Iako bi takva pomoć odgovarala obvezi uklanjanja posljedica povrede prava Unije, s druge strane se Direktivom PUO ne obvezuje nositelja projekta da i kod pravovremene procjene učinaka na okoliš oblikuje svoj projekt na ekološki najodrživiji način.

22 Presuda od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 56. i 57.).

23 Presuda od 7. siječnja 2004., Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, t. 58.).

24 Vidjeti presudu od 14. siječnja 2016., Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2016:10, t. 77.).

25 Vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice E. Sharpston u predmetu Grüne Liga Sachsen i dr. (C-399/14, EU:C:2015:631, t. 70.).

26 U vezi s razgraničenjem između temeljnih prava Unije i temeljnih prava država članica, vidjeti presudu od 6. ožujka 2014., Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126).

27 U vezi s obavještavanjem zainteresirane javnosti, vidjeti moje mišljenje u predmetu Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, t. 51.).



55. No u konačnici Sud ne mora u ovom slučaju odlučiti o potonjem pitanju jer ne postoji uporište za to da bi ono bilo od značenja za odluku u sporu pred nacionalnim sudom.

56. Iako je dakle dopušteno naknadno provesti procjenu učinaka na okoliš nakon izgradnje odnosno postrojenja, to ipak za razliku od cjelovitog otklanjanja postupovne pogreške ne može dovesti do toga da se postrojenje i njezini učinci zakonito odobre bez ograničenja. Pored već spomenutog rizika od prestanka rada, propust da se provede procjena učinaka na okoliš može imati za posljedicu zahtjeve za naknadu štete protiv tijela koje daje odobrenje ili čak za suzdržavanje od smetnji, osobito ako upozoravajuća funkcija procjene<sup>28</sup> nije mogla biti (pravovremeno) ispunjena.

## V. Zaključak

57. Stoga predlažem Sudu da odluči kako slijedi:

Direktiva 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, protumačena s obzirom na članak 191. UFEU-a, obvezuje na to da se provede postupak radi provjere potrebe za procjenom učinaka na okoliš i prema okolnostima stvarna procjena prije odobrenja i ostvarenja odnosno projekta. Ako se ta obveza prekrši, nadležna tijela moraju taj postupak naknadno provesti i poduzeti mjere u skladu s ishodom. Međutim, zbog toga se s projektom ne može postupati kao da je odobren uz potpuno poštovanje Direktive 2011/92.

<sup>28</sup> Moje mišljenje u predmetu Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, t. 51.).