



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
JULIANE KOKOTT  
od 24. siječnja 2019.<sup>1</sup>

### **Predmet C-43/18**

**Compagnie d'entreprises CFE SA**  
**protiv**  
**Région de Bruxelles-Capitale**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

### **Predmet C-321/18**

**Terre wallonne ASBL**  
**protiv**  
**Région wallonne**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Mjere upravljanja područjima očuvanja – Određivanje posebnog područja očuvanja – Pojam planovi i programi – Obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš – Utvrđivanje ciljeva očuvanja za Valonsku regiju”

## **I. Uvod**

1. U kakvom su međusobnom odnosu SPUO-Direktiva (SPUO označava stratešku procjenu utjecaja na okoliš)<sup>2</sup> i Direktiva o staništima<sup>3</sup>? To pitanje postavljaju oba zahtjeva za prethodnu odluku koje je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), koje ispitujem zajedno.

2. U pozadini su različite procjene učinaka na okoliš koje su predviđene pravom Unije, u ovom slučaju osobito ocjena prihvatljivosti utjecaja planova i projekata koji bi mogli utjecati na područja Natura 2000, koja se uređuje u članku 6. stavku 3. Direktive o staništima, te procjena utjecaja na okoliš planova i programa u skladu sa SPUO-Direktivom. Suprotno tomu, najpoznatija procjena, procjena učinaka na okoliš projekata u skladu s Direktivom o procjeni učinaka na okoliš<sup>4</sup>, u ovom slučaju nema poseban značaj.

1 Izvorni jezik: njemački

2 Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.).

3 Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2013/17/EZ od 13. svibnja 2013. (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27. str. 143.).

4 Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)

3. Pritom je u predmetu CFE riječ o prijenosu Direktive o staništima nacionalnim određivanjem posebnog područja očuvanja što uključuje donošenje različitih sustava zaštite, te u predmetu Terre wallonne o utvrđivanju ciljeva očuvanja za sva područja Natura 2000 u Valonskoj regiji, čime se također treba provesti Direktiva o staništima. Protiv oba akta prigovara se da se prije njihova donošenja morala provesti procjena utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom.

4. U tom pogledu osobito valja razjasniti jesu li mjere koje su izravno povezane s upravljanjem područjima Natura 2000 ili su potrebne za njihovo upravljanje, u ovom slučaju određivanje područja očuvanja i utvrđivanje ciljeva očuvanja, načelno isključene iz područja primjene procjene utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom. U prilog tom zaključku prije svega se navodi da takve mjere izričito ne podliježu ocjeni prihvatljivosti utjecaja prema članku 6. stavku 3. Direktive o staništima. Međutim, što to znači za procjenu utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom?

5. Usto valja ispitati ispunjavaju li navedene mjere konkretno pretpostavke za procjenu utjecaja na okoliš. U tom pogledu prije svega valja razjasniti određuju li okvir za kasnije odobravanje provedbe projekata.

6. Valja istaknuti praktičnu važnost ovog postupka. Natura 2000 obuhvaća oko 18 % kopnenih površina kao i 6 % morskih površina Europske unije u više tisuća pojedinačnih područja. Budući da su se dosad mjere upravljanja očito često donosile bez procjene utjecaja na okoliš, obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš za mjere upravljanja područjima Natura 2000 mogla bi tu mrežu dovesti u pitanje.

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

#### 1. SPUO-Direktiva

7. Ciljevi SPUO-Direktive proizlaze osobito iz članka 1.:

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

8. Planovi i programi definiraju se u članku 2. točki (a) SPUO-Direktive.

„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”.

9. U glavnim postupcima osobito je relevantna obveza provođenja strateške procjene utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavcima 1. do 5. SPUO-Direktive:

„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 [...] provedb[e] projekata navedenih u prilogima I. i II. [Direktive o procjeni učinaka na okoliš] ili

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

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

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

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

## **2. Direktiva o staništima**

10. Natura 2000, mreža europskih područja očuvanja, definirana je u članku 3. stavku 1. Direktive o staništima:

„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.

[...]”

11. Članak 4. Direktive o staništima obuhvaća konkretna pravila za određivanje područja:

„1. Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 1) i relevantnih znanstvenih informacija svaka država članica predlaže popis područja, uz naznaku koji se prirodni stanišni tipovi iz Priloga I. i koje vrste iz Priloga II. prirodno nalaze na tom području. [...]

[...]

(2) Na temelju kriterija utvrđenih u Prilogu III. (Faza 2) i u okviru svake od devet biogeografskih regija navedenih u članku 1. točki (c) podtočki iii. te cijelog područja navedenog u članku 2. stavku 1., Komisija u dogovoru sa svakom državom članicom sastavlja nacrt popisa područja od značaja za Zajednicu na temelju popisa država članica [...]

[...]

Popis područja odabranih kao područja od značaja za Zajednicu, u kojem su istaknuta ona područja na kojima se nalazi jedan ili više prioriternih prirodnih stanišnih tipova ili prioriternih vrsta, Komisija usvaja u skladu s postupkom utvrđenim člankom 21.

3. [...]

4. Kad se područje od značaja za Zajednicu usvoji u skladu s postupkom utvrđenim u stavku 2, dotična država članica ga određuje kao posebno područje očuvanja što je prije moguće, a najkasnije u roku od šest godina, ustanovljujući prioritete u svjetlu značaja tih područja za održavanje ili obnavljanje povoljnog stanja očuvanosti prirodnog stanišnog tipa iz Priloga I. ili vrste iz Priloga II. te koherentnosti mreže Natura 2000, u svjetlu prijetnji od pogoršanja ili uništenja kojima su ta područja izložena.

5. Čim se područje uvrsti na popis naveden u [trećem podstavku] stavka 2. podlož[no] je odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4.”

12. Zaštita područja uređena je u članku 6. stavcima 1. do 3. Direktive o staništima na sljedeći način:

„1. Za posebna područja očuvanja, države članice utvrđuju potrebne mjere za očuvanje koje prema potrebi uključuju odgovarajuće planove upravljanja, posebno priređene za ta [područja] ili integrirane u druge razvojne planove te odgovarajuće zakonske, administrativne ili ugovorne mjere koje odgovaraju ekološkim zahtjevima prirodnih stanišnih 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 to 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.”

## **B. Nacionalno pravo**

### ***1. Odluka o određivanju koju je donijela Briselska regija za područje Forêt de Soignes***

13. Predmet postupka koji je doveo do predmeta CFE je Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001: „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” du 14 avril 2016 (Odluka vlade Briselske regije od 14. travnja 2016. o određivanju područja Natura 2000 BE1000001 „Šuma Soignes s graničnim područjima i susjednim

šumskim područjima i dolina Woluwe. kompleks šuma Soignes – dolina Woluwe”<sup>5</sup>.

14. Tom se odlukom u biti određuje koje su površine dio posebnog područja očuvanja, koji se stanišni tipovi i vrste tamo pojavljuju, u kakvom su stanju očuvanosti bili u trenutku identifikacije područja, koje se stanje očuvanosti treba postići i zašto je područje zaštićeno.

15. Članak 15. Odluke sadržava određene zabrane radi zaštite područja:

„(1) U skladu s člankom 47. stavkom 2. (Uredbe o zaštiti prirode od 1. ožujka 2012.) taj članak utvrđuje opće zabrane za područje Natura 2000 koje je određeno ovom odlukom.

(2) Podložno posebnim odredbama koje dopuštaju izuzimanje ili odstupanje, zabranjeno je za projekte koji ne podliježu dopuštenju ni odobrenju u smislu članka 47. stavka 2. (Uredbe o zaštiti prirode od 1. ožujka 2012.):

1. uklanjati, iskorjenjivati, oštećivati ili uništavati autohtone biljne vrste, uključujući mahovine, gljive i lišajevе, kao i uništavati, degradirati ili mijenjati raslinje;

2. [...]”

## **2. Utvrđivanje ciljeva očuvanja u Valonskoj regiji**

16. U glavnom postupku u predmetu Terre wallone riječ je o Odluci valonske vlade od 1. prosinca 2016. o utvrđivanju ciljeva očuvanja za mrežu Natura 2000<sup>6</sup>. U njoj se utvrđuju kvantitativni i kvalitativni ciljevi očuvanja za stanišne tipove i vrste u cijeloj regiji.

17. Osnova za odluku je članak 25.a Zakona od 12. srpnja 1973. o očuvanju prirode:

„Članak 25.a

1. Vlada na razini Valonske regije utvrđuje ciljeve očuvanja za svaki prirodni stanišni tip i za svaku vrstu za koje ta područja trebaju biti određena.

Ciljevi očuvanja utvrđuju se na temelju stanja očuvanosti prirodnih stanišnih tipova ili vrsta za koje ta područja trebaju biti određena na razini Valonske regije te je njihova namjena održavanje ili, po potrebi, povrat prirodnih stanišnih tipova ili vrsta za koje ta područja trebaju biti određena u povoljno stanje očuvanosti.

Ti ciljevi očuvanja imaju indikativnu vrijednost.

2. Na temelju ciljeva očuvanja iz stavka 1. vlada utvrđuje ciljeve očuvanja primjenjive na razini područjâ Natura 2000.

Ti ciljevi očuvanja imaju regulatornu snagu. Tumače se s obzirom na podatke iz članka 26. stavka 1. drugog podstavka, točaka 2° i 3°”

18. U uvodnim izjavama Odluke navode se osobito sljedeći ciljevi:

„[...]”

5 Moniteur belge br. 136. od 13. svibnja 2016., str. 31558.

6 Moniteur belge br. 340. od 22. prosinca 2016., str. 88148.

Budući da, u skladu s člankom 1.a stavkom 21<sup>a</sup> i člankom 25.a stavkom 1. prvim podstavkom Zakona (od 12. srpnja 1973. očuvanju prirode), ciljevi očuvanja trebaju biti utvrđeni na razini cjelokupnog valonskog područja (a ne samo za mrežu Natura 2000) na način da se dobije sveobuhvatan pregled onoga što treba očuvati ili, po potrebi, onoga što treba obnoviti u Valonskoj regiji u svrhu održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti staništa ili vrsta za koje je mreža Natura 2000 uspostavljena; da ti ciljevi imaju indikativnu vrijednost;

Budući da ciljevi očuvanja na razini područjâ trebaju biti utvrđeni na temelju ciljeva očuvanja utvrđenih na razini valonskog područja; da ti ciljevi imaju regulatornu snagu; [...]

[...]

Ti su ciljevi primjenjivi u određenom području Natura 2000 samo ako je to područje određeno za tu vrstu ili taj stanišni tip.”

### III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

#### A. Predmet C-43/18 – CFE

19. Dioničko društvo C. F. E. (u daljnjem tekstu: CFE) od 1983. vlasnik je zemljišta koje obuhvaća veći dio Plateau de la Foresterie u Watermael-Boitsfortu, općine na jugu Briselske regije u Belgiji.

20. Europska komisija je primjenjujući Direktivu o staništima 7. prosinca 2004. donijela prvi popis područja od značaja za Zajednicu za atlantsku biogeografsku regiju koji je uključivao područje Natura 2000 BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Kompleks Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” (šuma Soignes s graničnim područjima i susjednim šumskim područjima i dolina Woluwe. Kompleks šuma Soignes – dolina Woluwe)<sup>7</sup>. Zemljište društva CFE dio je tog područja.

21. CFE je protiv te Komisijine odluke podnio tužbu, koju je Prvostupanjski sud odbacio rješenjem od 19. rujna 2006.<sup>8</sup>.

22. CFE navodi da je tek 9. listopada 2007. saznao da je velik dio njegova zemljišta općina Watermael-Boitsfort od 1937. do 1987. upotrebljavala kao nezakonito odlagalište otpada. Naime, na taj je dan I. B. G. E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, Briselski institut za upravljanje okolišem, Belgija) tužitelju uputio upozorenje kojim ga je pozvao da dostavi plan sanacije svoga zemljišta.

23. Vlada Briselske regije odobrila je 9. srpnja 2015. u prvom čitanju preliminarni nacrt odluke o određivanju navedenog područja Natura 2000. Ispitivanje javnosti o tom preliminarnom nacrtu odluke provedeno je od 24. rujna do 7. studenoga 2015. Tim su povodom podnesena 202 prigovora, od kojih je jedan bio od društva CFE. Vlada je ipak 14. travnja 2016. donijela odluku o određivanju navedenog područja Natura 2000.

24. Tužbom podnesenom 12. srpnja 2016. društvo CFE sad traži poništenje odluke od 14. travnja 2016. Pritom osobito prigovara da nije provedena procjena utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom.

<sup>7</sup> Odluka 2004/813/EZ (SL 2004., L 387, str. 1.)

<sup>8</sup> Rješenje od 19. rujna 2006., CFE/Komisija (T-100/05, neobjavljeno, EU:T:2006:260).

25. Stoga u tom postupku Conseil d'État (Državno vijeće) upućuje Sudu sljedeća pitanja:

1. Je li odluka kojom je na temelju Direktive o staništima tijelo države članice odredilo posebno područje očuvanja, pri čemu ta odluka sadržava ciljeve očuvanja i opće preventivne mjere s regulatornom snagom, plan ili program u smislu SPUO-Direktive?
2. Konkretnije, odnosi li se članak 3. stavak 4. SPUO-Direktive na takvu odluku, kao na plan ili program kojim se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, na način da države članice trebaju utvrditi bi li plan ili program mogao imati značajne učinke na okoliš u skladu sa stavkom 5.?
3. Treba li članak 3. stavak 2. točku (b) SPUO-Direktive tumačiti na način da je ta odluka o određivanju područja očuvanja izuzeta iz primjene njezina članka 3. stavka 4.?

26. Pisana očitovanja podnijeli su Compagnie d'entreprises CFE, Briselska regija, Irska, Češka Republika i Europska komisija.

## **B. Predmet C-321/18 – Terre wallonne**

27. Postupak donošenja odluke o utvrđivanju ciljeva očuvanja za mrežu Natura 2000 za Valonsku regiju započeo je 8. studenoga 2012. Od 10. prosinca 2012. do 8. veljače 2013. provedeno je javno ispitivanje u 218 općina na koje se odnosi mreža Natura 2000. Valonska vlada odluku je donijela 1. prosinca 2016.

28. Tužbom podnesenom 9. veljače 2017. neprofitna udruga (A. S. B. L.) Terre wallonne zahtijeva poništenje odluke od 1. prosinca 2016.

29. Sada u tom postupku Conseil d'État (Državno vijeće) upućuje Sudu sljedeća pitanja:

1. Je li odluka kojom tijelo države članice utvrđuje ciljeve očuvanja za mrežu Natura 2000, u skladu s Direktivom o staništima, plan ili program u smislu SPUO-Direktive i, konkretnije, u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) ili u smislu članka 3. stavka 4. navedene direktive?
2. U slučaju potvrdnog odgovora, treba li takva odluka biti predmet procjene okoliša u skladu sa SPUO-Direktivom kada se takva procjena ne zahtijeva na temelju Direktive o staništima, u skladu s kojom je donesena navedena odluka?

30. Pisana očitovanja podnijeli su Terre wallonne, Kraljevina Belgija, Irska, Češka Republika i Europska komisija.

## **C. Zajednička rasprava**

31. Sud je 13. prosinca 2018. održao zajedničku raspravu na kojoj su sudjelovali društvo CFE, Briselska regija, Belgija i Komisija.

## **IV. Pravna ocjena**

32. Oba zahtjeva za prethodnu odluku trebaju razjasniti zahtijevaju li mjere koje su u smislu članka 6. stavka 3. prve rečenice Direktive o staništima izravno povezane s upravljanjem područjem Natura 2000 ili su potrebne za njegovo upravljanje, kao planovi ili programi, procjenu utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom.

33. Konkretno je u predmetu CFE riječ o aktu kojim se za već privremeno zaštićeno područje utvrđuje specifičan nacionalni zaštitni status, a u predmetu Terre wallone riječ je o mjeri kojom se obuhvaćaju ciljevi očuvanja za sva područja Natura 2000 u Valonskoj regiji.

34. Conseil d'État (Državno vijeće) pravilno pretpostavlja da su te mjere izravno povezane s upravljanjem područjima Natura 2000 i da su potrebne za njegovo upravljanje. Određivanje posebnog područja očuvanja uspostavlja nacionalni zaštitni status područja te utvrđuje okvir za upravljanje područjem. Sažetak ciljeva očuvanja svih područja Natura 2000 Valonske regije stavlja okvir specifičan za pojedinačno područje u širi kontekst.

35. Nije sporno da obje te mjere ispunjavaju pretpostavke iz članka 2. stavka 1. točke (a) SPUO-Direktive. One su prihvaćene na regionalnoj razini te su propisane zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama, naime, Direktivom o staništima i propisima za njezinu provedbu.

36. Pitanja Conseil d'État (Državno vijeće) usmjerena su na dva ostala spleta problema, naime primarno, jesu li mjere za zaštitu i upravljanje područjima Natura 2000 u svakom slučaju isključene iz strateške procjene utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom, te ako nisu, ispunjavaju li preostale pretpostavke strateške procjene utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. SPUO-Direktive, osobito, određuju li okvir za kasnije odobravanje provedbe projekata.

#### **A. Strateška procjena utjecaja na okoliš mjera upravljanja područjima Natura 2000**

37. Bruxelles, Belgija, Irska i Komisija polaze od toga da članak 3. stavak 2. točka (b) SPUO -Direktive i izuzeće za mjere upravljanja područjem u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima stratešku procjenu utjecaja na okoliš u kontekstu područja Natura 2000 ograničavaju na procjenu planova i programa koji su također obuhvaćeni ocjenom prihvatljivosti utjecaja u skladu s Direktivom o staništima. Prema tome, mjere upravljanja područjem Natura 2000 nikad ne bi zahtijevale procjenu utjecaja na okoliš.

38. Iz članka 3. stavka 2. točke (b) SPUO-Direktive proizlazi da se procjena utjecaja na okoliš provodi za planove i programe za koje je, s obzirom na moguć učinak na područja, utvrđeno da zahtijevaju procjenu prema člancima 6. i 7. Direktive o staništima. Ta procjena treba prikazati sve učinke pojedine mjere na okoliš, međutim, SPUO-Direktiva s tim učincima ne povezuje pravne posljedice.

39. Međutim, članak 6. stavak 3. Direktive o staništima planove i projekte koji su izravno povezani s upravljanjem područjem ili su potrebni za njegovo upravljanje isključuje od tamo predviđene ocjene prihvatljivosti utjecaja. Suprotno tomu, nadležna nacionalna tijela smiju odobriti ostale planove i projekte ako ocjena prihvatljivosti utjecaja pokaže da neće negativno utjecati na cjelovitost dotičnog područja.

40. Budući da su mjere koje su predmet spora izravno povezane s upravljanjem područjima Natura 2000, nisu predmet ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima i stoga ne zahtijevaju ni procjenu utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (b) SPUO-Direktive.

41. Međutim, time još nije odlučeno je li isključena procjena utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) ili člankom 3. stavkom 4. SPUO-Direktive.

42. U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) SPUO-Direktive procjena utjecaja na okoliš provodi se za sve planove 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 provedbe projekata navedenih u Prilozima I. i II. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš.



43. Sasvim su razumljive dvojbe više stranaka može li se određivanje posebnog područja očuvanja ili utvrđivanje ciljeva očuvanja za područja Natura 2000 u regiji pripisati nekom od tih područja.

44. Međutim, to se ne mora nadalje razmatrati jer u skladu s člankom 3. stavkom 4. SPUO-Direktive države članice također utvrđuju da li bi planovi i programi, osim onih iz stavka 2., kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe (ostalih) projekata, mogli imati značajne učinke na okoliš<sup>9</sup>. Ako je to slučaj, mora se također provesti procjena utjecaja na okoliš.

45. Točno je da obje navedene stranke pravilno ističu da zakonodavac Unije u članku 3. SPUO-Direktive nije spomenuo mjere upravljanja područjem. Ipak, s druge strane, nijedna od navedenih odredbi izričito ne utvrđuje ni da su mjere upravljanja područjem isključene iz strateške procjene utjecaja na okoliš.

46. Međutim, ako se izuzeće za upravljanje područjem ne primjenjuje ni za SPUO-Direktivu na prvi pogled bi mogla nastati proturječna ocjena dviju direktiva. Zašto bi zakonodavac Unije izričito izuzeo mjere upravljanja područjem od ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, ali ih istodobno obuhvatio obvezom procjene utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom?

47. Stvarno međutim ne postoji takva proturječnost jer obje procjene imaju različite funkcije.

48. Ocjena prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima treba razjasniti može li se odobriti plan ili projekt u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugom rečenicom ili stavkom 4. Naime, nadležna tijela smiju odobriti određeni plan ili program u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugom rečenicom isključivo ako se procjena sastoji od potpunih, preciznih i konačnih utvrđenja i zaključaka, takvih da mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima radova koji mogu znatno utjecati na dotično područje očuvanja<sup>10</sup>. Također, izuzeće od tih strogih pretpostavki u skladu s člankom 6. stavkom 4 Direktive o staništima može se primijeniti tek nakon što se u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive analiziraju utjecaji plana ili projekta<sup>11</sup>.

49. Osobito zahtjevi za odobrenje u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugom rečenicom Direktive o staništima isključuju primjenu na mjere upravljanja područjem. Naime, u slučaju upravljanja područjem često će biti nemoguće pojedine mjere tako strukturirati da se isključi svaka razumna znanstvena sumnja o negativnom utjecaju na ciljeve očuvanja. Osobito za određivanje posebnih područja očuvanja članak 4. stavak 4. Direktive o staništima čak izričito zahtijeva da nadležna tijela osobito pri određivanju područja moraju odrediti prioritete, dakle određenim ciljevima dati prednost u odnosu na druge<sup>12</sup>.

50. Primjerice, zaštita stanišnih tipova otvorenih površina, dakle osobito travnjaka, u pravilu zahtijeva uklanjanje grmlja ili drveća koji bi mogli pružiti stanište za zaštićene vrste ili bi se mogli razviti u druge zaštićene stanišne tipove.

9 Vidjeti presude od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, EU:C:2011:608, t. 45. do 47.), i od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, t. 52. do 54.).

10 Presuda od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 44.), od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 do C-388/15, EU:C:2016:583, t. 50.), od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 114.).

11 Presude od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 do C-388/15, EU:C:2016:583, t. 60. i navedenu sudsku praksu), kao i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 189.).

12 Presuda od 4. ožujka 2010., Komisija/Francuska (C-241/08, EU:C:2010:114, t. 53.) Također vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Francuska (C-241/08, EU:C:2009:398, t. 43., 44. kao i 71.).

51. Osim toga često će biti potrebno donijeti određene mjere za zaštitu stanišnih tipova i vrsta iako se ne može isključiti svaka razumna znanstvena sumnja u negativne učinke za ciljeve očuvanja područja koji su s time povezani. Tako se pretpostavlja da mnogi stanišni tipovi ovise o određenim oblicima upravljanja<sup>13</sup>, međutim, da se ne može u svakom slučaju isključiti negativan utjecaj takvog upravljanja.

52. Za razliku od Direktive o staništima, SPUO-Direktiva ne sadržava nikakve materijalnopravne zahtjeve u pogledu odobrenja projekta<sup>14</sup>. Njome se prije svega treba osigurati da se učinci planova i programa na okoliš uzmu u obzir pri njihovu donošenju.

53. Doduše takvo uzimanje u obzir mora u svakom slučaju uključivati poštovanje obveznih zahtjeva propisa za zaštitu okoliša, međutim, ti zahtjevi ne mogu proizlaziti iz SPUO-Direktive nego samo iz drugih propisa, primjerice iz Direktive o staništima ili Okvirne direktive o vodama<sup>15</sup>.

54. Međutim, osobito Irska i Komisija oslanjaju se i na činjenicu da mjere upravljanja područjima Natura 2000 po svojoj naravi nemaju negativne učinke na okoliš, dok je cilj SPUO-Direktive identifikacija i uzimanje u obzir takvih učinaka.

55. Zapravo je strateška procjena utjecaja na okoliš u skladu s uvodnom izjavom 4. SPUO-Direktive instrument za uključivanje pitanja okoliša u ostale aktivnosti. Suprotno tomu, nije joj prvenstveni cilj da mjere za zaštitu okoliša podvrgne procjeni.

56. Međutim, kao što se već razmatralo na raspravi, Sud je već u presudi Terre wallonne iz 2010.<sup>16</sup> odlučio da i mjera za zaštitu okoliša može zahtijevati procjenu utjecaja na okoliš. Pritom je bilo riječ o akcijskom programu Valonske regije o provedbi Direktive o nitratima<sup>17</sup>.

57. U pogledu mjera upravljanja područjima Natura 2000 već mogućnost sukoba ciljeva u slučaju mjera upravljanja područjem pokazuje da one nužno ne štite ili poboljšavaju stanje okoliša, nego da mogu na njega i negativno utjecati.

58. Usto postoji rizik da su mjere upravljanja područjem loše ili neodgovarajuće osmišljene i stoga same negativno utječu na područja ili ne sprečavaju potencijalne negativne utjecaje. Osim toga, učinkovitost mjera upravljanja područjem često nije nedvojbeno utvrđena.

59. Takve dvojbe o kvaliteti odluke Valonske regije vjerojatno su potaknule udruženje za zaštitu okoliša Terre wallonne da u ovom postupku osporava tu odluku.

60. Slijedom toga, apstraktni cilj mjera upravljanja područjem, ostvarivanje zaštite područja u skladu s Direktivom o staništima, ne dovodi nužno do zaključka da te mjere ne mogu imati negativne učinke na okoliš.

13 Vidjeti Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?“, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365. do 2378.

14 Vidjeti o Direktivi o procjeni učinaka na okoliš presude od 13. prosinca 2007., Komisija/Irska (C-418/04, EU:C:2007:780, t. 231.), i od 14. ožujka 2013., Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, t. 46.).

15 Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike (SL 2000., L 327, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 48.)

16 Presuda od 17. lipnja 2010., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355)

17 Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.)

61. U tom kontekstu, proturječnost je više sadržana u samoj Direktivi o staništima. Njome se u kontekstu područja Natura 2000 odobravanje planova i projekata podvrgava strogoj procjeni koja se mora provesti na temelju najboljih znanstvenih spoznaja<sup>18</sup>. Suprotno tomu, upravljanje područjem, barem prema tekstu Direktive o staništima, ne zahtijeva znanstvenu podlogu.

62. Međutim, ni iz toga se ne može zaključiti da je zakonodavac Unije upravljanje područjima htio izuzeti od svake procjene utjecaja na okoliš. Naprotiv, ta proturječnost prije svega pokazuje da zakonodavac Unije pri donošenju Direktive o staništima nije vidio potrebu da se to pitanje konačno i detaljno uredi. Očito je pretpostavio da će države članice pod vlastitom odgovornosti poduzeti potrebne mjere.

63. Takve su mjere potrebne jer upravljanje područjem također može značajno utjecati na ciljeve očuvanja područja te stoga mora biti znanstveno utemeljeno barem jednako dobro kao odluke o ostalim planovima i projektima<sup>19</sup>. Uostalom, okolnost da su nadležna tijela pri donošenju mjera koje su predmet spora uključila javnost potvrđuje tu ocjenu.

64. Međutim, ako je zakonodavac u kontekstu Direktive o staništima smatrao da nisu potrebne odredbe o procjeni utjecaja na okoliš te sudjelovanje javnosti u kontekstu upravljanja područjem, to ne znači da je pri kasnijem donošenju općih pravila za procjenu utjecaja na okoliš htio isključiti upravljanje područjima Natura 2000.

65. Naprotiv, procjena utjecaja na okoliš u skladu sa SPUO-Direktivom, procjena učinaka na okoliš u skladu s Direktivom o procjeni učinaka na okoliš ili, za ostale slučajeve, sudjelovanje javnosti s procjenom učinaka na okoliš u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (b) Arhurške konvencije<sup>20</sup> mogu primjereno dopuniti pravila Direktive o staništima o upravljanju područjem u pogledu procjene mogućih učinaka na okoliš i sudjelovanja javnosti.

66. Ta razmatranja u konačnici treba suprotstaviti argumentu da bi primjena SPUO-Direktive dovela do neprihvatljivog odugovlačenja provedbe Direktive o staništima. Naime, žrtvovanje mjera za osiguranje kvalitete zbog učinkovitosti nosi značajne rizike. Kakve koristi ima Natura 2000 ako se područja doduše pravodobno utvrde, ali je stvarna zaštita vrsta i stanišnih tipova nedostatna jer su pojedinačne mjere donesene bez dovoljne osnove i bez sudjelovanja javnosti?

67. Stoga se članku 3. stavku 2. točki (b) SPUO-Direktive i izuzeću za mjere upravljanja područjem u skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima ne protivi obveza provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš.

## **B. Pojam plan i program u okviru članka 3. stavka 2. točke (a) i stavka 4. SPUO-Direktive**

68. Na temelju prethodnih razmatranja utvrđeno je da se određivanje posebnog područja očuvanja i utvrđivanje ciljeva očuvanja za područja Natura 2000 u regiji ne mora podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš na temelju članka 3. stavka 2. točke (b) SPUO-Direktive. Kao što je prikazano u točkama 42. i 44. ovog mišljenja, obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš mogla bi međutim proizlaziti osobito iz članka 3. stavka 4. SPUO-Direktive.

18 Presude od 21. srpnja 2016., Orleans i dr. (C-387/15 do C-388/15, EU:C:2016:583, t. 51.), od 26. travnja 2017., Komisija/Njemačka (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, t. 57.), i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 113.).

19 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Komisija/Francuska (C-241/08, EU:C:2009:398, t. 70. i 71.).

20 Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša iz 1998. (SL 2005., L 124, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 151.), usvojena 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.). Vidjeti u tom pogledu presude od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 57. i 59.), kao i od 20. prosinca 2017., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, t. 38. i 39.).

69. Ta obveza, jednako kao obveza provedba procjene u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) SPUO-Direktive, ovisi o tome određuje li pojedini plan ili program okvir za buduće odobravanje provedbe *projekata*.

70. U tom pogledu Sud je utvrdio da se pojam „planovi i programi” odnosi na svaki akt koji, definirajući pravila i postupke nadzora primjenjive na određeni sektor, uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš<sup>21</sup>. U tom smislu pojam „značajan skup kriterija i uvjeta” treba tumačiti kvalitativno, a ne kvantitativno. Pored toga, potrebno je izbjeći moguće strategije zaobilaznja obveza propisanih SPUO-Direktivom koje se mogu pojaviti u obliku fragmentiranja mjera, čime se smanjuje korisni učinak te direktive<sup>22</sup>.

### **1. Određivanje posebnog područja očuvanja**

71. Određivanje posebnog područja očuvanja na kakvo se odnosi predmet CFE može na dva načina odrediti okvir u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) ili stavka 4. SPUO-Direktive. Kao prvo, već određivanje područja očuvanja s određenim ciljevima očuvanja može odrediti okvir za odobravanje projekata, te kao drugo, s određivanjem mogu biti povezani specifični sustavi zaštite koji sadržavaju takav okvir.

#### **a) Određivanje područja očuvanja s određenim ciljevima očuvanja**

##### *i) Određivanje kao takvo*

72. Određivanje područja očuvanja s određenim ciljevima očuvanja nesumnjivo uspostavlja strogi okvir za odobravanje projekata unutar i u okolici područja očuvanja. Naime, takvi projekti, neovisno o tome primjenjuje li se na njih Direktiva o procjeni učinaka na okoliš ili ne<sup>23</sup>, mogu se odobriti samo u skladu s člankom 6. staccima 3. i 4. Direktive o staništima. Mjerilo za potrebnu procjenu su ciljevi očuvanja utvrđeni za to područje.

73. Projekti unutar tog okvira već su doduše predmet članka 3. stavka 2. točke (b) SPUO-Direktive. Ipak to ne isključuje pripisivanje određivanja samog okvira članku 3. stavku 2. točki (a) i stavku 4. Direktive.

74. Tako iz određivanja posebnog područja očuvanja u kombinaciji s člankom 6. staccima 3. i 4. Direktive o staništima proizlazi kvalitativno značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu projekta ili više njih.

75. Međutim, taj okvir ne nastaje nužno tek s određivanjem posebnog područja očuvanja. Točno je da članak 6. stavci 3. i 4. Direktive o staništima, ako se čita izolirano, treba primijeniti samo na posebna područja očuvanja, ipak članak 4. stavak 5. predviđa da je područje podložno odredbama članka 6. stavaka 2., 3. i 4. čim se uvrsti na popis Zajednice naveden u članku 4. stavku 2. trećem podstavku. Komisija na taj popis u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive o staništima uvrštava područja koje bira među prijedlozima područja koje daju države članice u skladu s člankom 4. stavkom 1. Područja

21 Presuda od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 49.), i od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 53.), kao i Thybaut i dr. (C-160/17, EU:C:2018:401, t. 54.)

22 Presuda od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 55.), kao i Thybaut i dr. (C-160/17, EU:C:2018:401, t. 55.)

23 Vidjeti presudu od 7. studenoga 2018., Coöperatie Mobilisation for the Environment i dr. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, t. 65. i 66.).

koja su uvrštena na popis države članice doduše moraju odrediti kao posebna područja očuvanja, međutim, za to u skladu s člankom 4. stavkom 4. imaju šest godina. Stoga zaštita prema članku 6. stavicama 3. i 4. područja Natura 2000 u pravilu obuhvaća puno prije nego što dobiju status posebnog područja očuvanja.

76. U trenutku uključivanja na popis Zajednice doduše nisu izričito utvrđeni određeni ciljevi očuvanja, međutim, oni proizlaze iz cjeline staništa i vrsta zbog kojih je područje zaštićeno prema navodima države članice kada je predložila područje<sup>24</sup>. Okvir za odobravanje provedbe projekata koji je određen utvrđivanjem područja očuvanja stoga redovito nastaje prije određivanja posebnog područja očuvanja. Ako određivanje posebnog područja očuvanja samo potvrđuje taj okvir, ono stoga ne obvezuje na provedbu procjene utjecaja na okoliš.

*ii) Promjena ciljeva očuvanja pri određivanju*

77. Međutim, ne može se isključiti da određivanje područja kao promjena plana i programa zahtijeva procjenu utjecaja na okoliš.

78. U skladu s člankom 2. točkom (a) SPUO-Direktive pojam „planovi i programi” uključuje i njihove promjene. Kao što pokazuje članak 3. stavak 3. za obvezu procjene presudno je osim toga mogu li promjene imati značajne učinke na okoliš.

79. Određivanje posebnog područja očuvanja može osobito utjecati na ciljeve očuvanja područja. Tako članak 4. stavak 4. Direktive o staništima zahtijeva da se pri određivanju posebnog područja očuvanja utvrde prioritete. Usto je zamislivo da će se popis zaštićenih stanišnih tipova i vrsta ili prostorni opseg područja promijeniti nakon određivanja.

80. Kriterij za usporedbu ima li promjena su stanišni tipovi i vrste zbog kojih je područje pri uključivanju u popis Zajednice zaštićeno, kao i površine koje su prvotno bile dio područja, ako staništa, vrste i površine nisu u međuvremenu već promijenjene u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive o staništima<sup>25</sup>.

81. Promjena ciljeva očuvanja mijenja okvir koji područje očuvanja određuje za projekte. Ako se određeni stanišni tipovi, vrste ili također površine obuhvate zaštitom ili se izuzmu od zaštite, nužno se mijenjaju uvjeti za odobrenje projekata koji mogu imati učinke na područje.

82. U predmetu CFE valja osobito ispitati je li uključivanje stanišnih tipova i vrsta od regionalnog interesa u zaštitu područja u skladu s člancima 8. i 9. te Prilogom 4. Odluke u dovoljnoj mjeri izmijenilo okvir za odobravanje provedbe projekata. Njihova zaštita ne proizlazi iz Direktive o staništima, nego samo iz propisa Briselske regije. Također, predmetni stanišni tipovi i vrste nisu značajni za uključivanje područja u popis Zajednice. Stoga se ne može isključiti da odgovarajući prijedlog područja prije određivanja posebnog područja očuvanja još nije uključivao zaštitu tih stanišnih tipova i vrsta.

<sup>24</sup> Presuda od 7. studenoga 2018., Holohan i dr. (C-461/17, EU:C:2018:883, t. 37.) i moje mišljenje u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 97.)

<sup>25</sup> Vidjeti o smanjenju područja presudu od 19. listopada 2017., Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, t. 16. do 20. i 30.).

*iii) Teleološka redukcija procjene utjecaja na okoliš u pogledu okvira određenog člankom 6. stavcima 3. i 4.?*

83. Točno je da se posebno za okvir koji je određen člankom 6. stavcima 3. i 4. Direktive o staništima može postaviti pitanje zahtijevaju li stvarno ciljevi SPUO-Direktive procjenu utjecaja na okoliš. Ipak u konačnici se ni to razmatranje ne protivi procjeni utjecaja na okoliš.

84. Uz već navedeni cilj uključivanja razmatranja o okolišu u odlučivanje, valja navesti strukturni cilj SPUO-Direktive koji proizlazi iz toga da dopunjuje više od deset godina stariju Direktivu o procjeni učinaka na okoliš čiji je predmet uzimanje u obzir učinaka na okoliš pri odobravanju provedbe projekata. Naime, pri primjeni Direktive o procjeni učinaka na okoliš pokazalo se da su u trenutku procjene projekata često već na temelju ranijih mjera planiranja utvrđeni važni učinci na okoliš<sup>26</sup>. Ti se učinci stoga mogu ispitivati u procjeni učinaka na okoliš, ali se ne mogu više sveobuhvatno uzeti u obzir pri odobravanju provedbe projekta. Zbog toga je razumno takve učinke na okoliš ispitati već pri pripremnim mjerama planiranja te ih uzeti u obzir u tom kontekstu<sup>27</sup>.

85. Na temelju tog cilja moglo bi se zaključiti da procjena utjecaja na okoliš nije potrebna ako se svi učinci na okoliš mogu ispitati i pritom u cijelosti uzeti u obzir u kontekstu odobravanja projekta. Također, člankom 6. stavcima 3. i 4. Direktive o staništima načelno se zahtijeva sveobuhvatno uzimanje u obzir učinaka planova i projekata na ciljeve očuvanja pojedinih područja.

86. Međutim, upravo u određivanju nedostatnih ciljeva očuvanja leži rizik nepovoljnih učinaka na okoliš u slučaju određivanja područja Natura 2000 i promjene opsega zaštite. Tom se riziku ne može više dovoljno suprotstaviti kasnije na razini odobravanja planova i projekata.

*iv) Međuzaključak*

87. Stoga određivanje posebnog područja očuvanja zahtijeva procjenu utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) i stavkom 3. ili u skladu s člankom 3. stavkom 4. SPUO-Direktive ako je povezano s promjenama opsega zaštite predmetnog područja očuvanja, osobito s promjenama ciljeva očuvanja ili zaštićenih površina koje utječu na primjenu članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima ili sveobuhvatnijih nacionalnih sustava zaštite, ako te promjene mogu imati značajne učinke na okoliš.

***b) Određivanje posebnih sustava zaštite u odluci o određivanju područja***

88. Uz zaštitne odredbe koje proizlaze iz članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima, u odluci o određivanju područja mogu se utvrditi i posebni sustavi zaštite kako bi se primjerice odgovorilo na posebne rizike kojima područje podliježe.

89. Tako članak 15. Odluke, koja je predmet postupka C-43/18, sadržava određene zabrane, primjerice, u stavku 2. točki 1. zabranu uklanjanja, iskorjenjivanja, oštećivanja ili uništavanja autohtonih biljnih vrsta, uključujući mahovina, gljiva i lišajeva, kao i zabranu uništavanja, degradiranja ili mijenjanja raslinja.

90. Načelno takve zabrane mogu dodatno uz zahtjeve iz članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima sadržavati značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, dakle mogu određivati okvir u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) ili stavka 4. SPUO-Direktive.

<sup>26</sup> Prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (COM(96), 511 *final*, str. 6).

<sup>27</sup> Vidjeti moje mišljenje u spojenim predmetima Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, t. 31. i 32.).

91. Međutim, prema tekstu članka 15. Odluke tamo utvrđene zabrane nemaju takav učinak jer se primjenjuju samo na aktivnosti koje ne zahtijevaju odobrenje. Suprotno tomu, okvir koji je potreban za primjenu članka 3. stavka 2. točke (a) ili stavka 4. SPUO-Direktive mora se primjenjivati na odobravanje provedbe projekata.

92. Međutim, nije razvidno da postoje druge zabrane koje se moraju uzeti u obzir u kontekstu odobravanja.

93. Stoga određivanje posebnog područja očuvanja zahtijeva procjenu utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) ili u skladu s člankom 3. stavkom 4. SPUO-Direktive ako utvrđuje posebne sustave zaštite koji se trebaju primijeniti uz članak 6. stavke 3. i 4. Direktive o staništima i određuje okvir za odobravanje projekata koji su obuhvaćeni Direktivom o procjeni učinaka na okoliš, ili ako ti posebni sustavi zaštite određuju okvir za odobravanje ostalih projekata koji mogu imati značajne učinke na okoliš.

## **2. Utvrđivanje regionalnih ciljeva očuvanja**

94. Odluka Valonske vlade od 1. prosinca 2016. o utvrđivanju ciljeva očuvanja za mrežu Natura 2000, to jest akt o kojem je riječ u predmetu Terre wallone, odnosi se doduše na provedbu Direktive o staništima, ali ima sasvim drukčiju funkciju i način primjene od određivanja posebnog područja očuvanja. Njome se ne utvrđuju ciljevi očuvanja za određena područja nego ih se u određenom smislu objedinjuje za cijelu Valonsku regiju. Tako Odluka sumira površine određenih stanišnih tipova koje već postoje u cijeloj regiji i u različitim područjima Natura 2000 te utvrđuje treba li opseg površine tih stanišnih tipova u područjima Natura 2000 zadržati ili povećati. Međutim, odluka ne sadržava zahtjeve kako i u kojim područjima u regiji treba ostvariti te ciljeve očuvanja.

95. Stoga odluka nedvojbeno u netehničkom smislu ukazuje na okvir za sve planove i projekte koji bi mogli utjecati na bilo koje područje mreže Natura 2000.

96. Međutim, Direktiva o staništima ne predviđa regionalne ciljeve očuvanja, nego isključivo ciljeve očuvanja za pojedina područja.

97. U skladu s time, regionalni ciljevi očuvanja u skladu s člankom 25.a stavkom 1. Zakona od 12. srpnja 1973. imaju samo indikativnu vrijednost. U skladu s člankom 25.a stavkom 2. samo ciljevi očuvanja koji su utvrđeni za pojedina područja imaju regulatornu snagu.

98. Uvodna izjava 8. odluke objašnjava funkciju regionalnih ciljeva očuvanja na način da trebaju pružiti sveobuhvatan pregled onoga što treba očuvati ili, po potrebi, onoga što treba obnoviti u Valonskoj regiji u svrhu održavanja ili povrata u povoljno stanje očuvanosti staništa ili vrsta za koje je mreža Natura 2000 uspostavljena.

99. Stoga regionalni ciljevi očuvanja iz odluke imaju prije svega informativnu i koordinirajuću funkciju za upravljanje područjima Natura 2000 u regiji. Međutim, ne sadržavaju značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

100. Stoga odluka kojom tijelo države članice u skladu s Direktivom o staništima ciljeve očuvanja utvrđuje sveukupno za mrežu Natura 2000 u svojem području nadležnosti, a ne za pojedina područja Natura 2000 te stoga ne utvrđuje zahtjeve za odobravanje provedbe projekata, nije plan ili program u smislu SPUO-Direktive.

### C. Završna napomena

101. Zaključno valja napomenuti da u ovom slučaju primijenjen pristup znači da određivanje područja Natura 2000 odnosno određene promjene njegovih ciljeva očuvanja ili njegova opsega u načelu zahtijevaju procjenu utjecaja na okoliš, ako bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

102. Točno je da treba pretpostaviti da uključivanje mnogih područja u popis Zajednice i vjerojatno i neke promjene njihova opsega zaštite nisu obuhvaćene područjem primjene *rationae temporis* SPUO-Direktive. Međutim, moguće je da u međuvremenu postoji velik broj određivanja područja i promjena koje su načelno zahtijevali procjenu utjecaja na okoliš, ali kojoj nisu podvrgnuti. Stoga, ako takva određivanja područja i promjene još nisu postali pravomoćni, to jest, ako ih je moguće pobijati pravnim lijekovima, postoji rizik njihova osporavanja pred sudom.

103. Ipak moguća pobijanja zbog nepostojanja procjene utjecaja na okoliš ne mogu dovesti do ograničavanja opsega zaštite područja Natura 2000. Naprotiv, čini se nužnim u takvim slučajevima održati na snazi učinak obavijesti Komisiji do otklanjanja nedostatka<sup>28</sup>. Samo u slučaju promjena koje uzrokuju ograničavanje zaštite područja dolazi u obzir ukidanje ili suspenzija do otklanjanja nedostatka.

104. Osim toga, u svakom slučaju treba ispitati jesu li ipak ispunjeni zahtjevi SPUO-Direktive<sup>29</sup>. Tako je u ovom slučaju provedeno barem sudjelovanje javnosti. Je li podneseno izvješće o okolišu ili jednakovrijedni dokumenti, nije razvidno iz spisa.

### V. Zaključak

105. Stoga predlažem Sudu da u predmetu C-43/18, CFE, odluči kao slijedi:

Određivanje posebnog područja očuvanja zahtijeva provedbu procjene utjecaja na okoliš u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) i stavkom 3. ili stavkom 4. SPUO-Direktive,

- ako je povezano s promjenama opsega zaštite predmetnog područja očuvanja, osobito s promjenama ciljeva očuvanja ili zaštićenih površina koje utječu na primjenu članka 6. stavaka 3. i 4. Direktive o staništima ili sveobuhvatnijih nacionalnih sustava zaštite, ako te promjene mogu imati značajne učinke na okoliš, ili
- ako utvrđuje posebne sustave zaštite koji se trebaju primijeniti uz članak 6. stavke 3. i 4. Direktive o staništima i određuju okvir za odobravanje provedbe projekata te bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

106. U predmetu C-321/18, Terre wallonne, predlažem Sudu da odgovori kako slijedi:

Odluka kojom tijelo države članice u skladu s Direktivom o staništima utvrđuje ciljeve očuvanja sveukupno za mrežu Natura 2000 u svojem području nadležnosti, a ne za pojedina područja Natura 2000 te stoga ne utvrđuje zahtjeve za odobravanje provedbe projekata, nije plan ili program u smislu SPUO-Direktive.

<sup>28</sup> Vidjeti presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 42. i sljedeće), i od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 29. i sljedeće).

<sup>29</sup> Presuda od 11. kolovoza 1995., Komisija/Njemačka (Großkrotzenburg) (C-431/92, EU:C:1995:260), t. 43. do 45.)