



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 19. siječnja 2023.¹

Predmet C-721/21

Eco Advocacy CLG

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Postupovna autonomija država članica – Načelo djelotvornosti – Zahtjevi koji se odnose na pisanu argumentaciju pred nacionalnim sudom – Okoliš – Direktiva 2011/92/EU – Procjena učinaka na okoliš – Prethodna ocjena koja se odnosi na to treba li provesti procjenu – Obrazloženje – Direktiva 92/43/EEZ – Članak 6. stavak 3. – Odgovarajuća ocjena prihvatljivosti utjecaja – Prethodna ocjena koja se odnosi na to treba li provesti ocjenu – Mjere ublažavanja štete – Otklanjanje sumnji”

I. Uvod

1. Pravo Unije zahtijeva razne procjene učinaka određenih planova i projekata na okoliš. Vjerojatno najpoznatiji primjeri tih procjena jesu procjena učinaka na okoliš u skladu s Direktivom 2011/92² i odgovarajuća³ ocjena prihvatljivosti utjecaja u skladu s Direktivom o staništima⁴.

2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku posebno se odnosi na određene formalne zahtjeve u pogledu prethodne ocjene jesu li navedene procjene uopće potrebne. U pogledu obiju direktiva valja pojasniti treba li izričito naznačiti obrazloženje odluke o odustanku od provedbe same procjene i treba li u slučaju procjene učinaka na okoliš u tom obrazloženju izričito navesti sve kriterije koje je potrebno uzeti u obzir u skladu s Direktivom 2011/92. Osim toga, u pogledu prethodne ocjene u slučaju Direktive o staništima potrebno je pojasniti mogu li se uzeti u obzir određene mjere ublažavanja štete i treba li obrazloženjem odluke o odustanku od provedbe odgovarajuće ocjene prihvatljivosti utjecaja opovrgnuti određene prigovore.

¹ Izvorni jezik: njemački

² 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.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.)

³ Presuda od 10. studenoga 2022., AquaPri (C-278/21, EU:C:2022:864, t. 32.). Ocjena prihvatljivosti utjecaja nije tako kvalificirana u njemačkoj verziji članka 6. stavka 3. Direktive o staništima, ali se navodi u uvodnoj izjavi 10. te direktive. Na temelju engleske verzije često je riječ o appropriate assessment.

⁴ 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/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske (SL 2013., L 158, str. 193.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 143.)

3. Usto, Sud treba odlučiti o zahtjevima određenim u pogledu argumenata tužitelja pred nacionalnim sudom. Pritom se javlja sličan problem kao i prilikom obrazloženja odluke o prethodnoj ocjeni: tužitelji možda ni sami nisu dovoljno jasno istaknuli tužbeni razlog da obrazloženje nije dovoljno jasno navedeno.

4. U nastavku ću prikazati da su zahtjevi prava Unije koji se odnose na argumente pred sudom kao i na formalni okvir obrazloženja vrlo ograničeni. U biti, na državama je članicama da donesu odgovarajuća pravila, a na nacionalnim sudovima da ocijene argumente stranaka i odgovarajuće informacije iz sporne odluke.

II. Pravni okvir

A. Direktiva 2011/92

5. Člankom 4. Direktive 2011/92 utvrđuje se način odlučivanja o provedbi procjene učinaka na okoliš:

„2. U skladu s člankom 2. stavkom 4., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. države članice određuju podliježu li procjeni u skladu s člancima 5. do 10. Države članice to određuju:

(a) pojedinačnim ispitivanjem

ili

(b) pragovima ili kriterijima koje utvrđuje država članica.

Države članice se mogu odlučiti za primjenu oba postupka iz točaka (a) i (b).

3. Pri provedbi pojedinačnog pregleda ili određivanju pragova ili kriterija za potrebe stavka 2. moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III. Države članice mogu odrediti pragove ili kriterije kako bi utvrdile kada projekti ne moraju podlijezati ni donošenju odluke prema stavcima 4. i 5. ni procjeni utjecaja na okoliš, i/ili pragove ili kriterije kako bi se utvrdile kada projekti u svakom slučaju podliježu procjeni utjecaja na okoliš, a ne podliježu donošenju odluke koja je navedena u stavcima 4. i 5.

4. [...]

5. Nadležno tijelo donosi svoju odluku na temelju informacija koje nositelj projekta dostavi u skladu sa stavkom 4., uzimajući u obzir, ako je to primjenjivo, rezultate prethodnih provjera ili procjena utjecaja na okoliš, koje se provode na temelju zakonodavstva Unije različitog od ove Direktive. Odluka se stavlja na raspolaganje javnosti i u njoj se:

(a) ako je odlučeno da je procjena utjecaja na okoliš obavezna, navode glavni razlozi zbog kojih se takva procjena zahtijeva uz upućivanje na odgovarajuće kriterije navedene u Prilogu III.;

(b) ako je odlučeno da procjena utjecaja na okoliš nije obavezna, navode glavni razlozi zbog kojih se takva procjena ne zahtijeva uz upućivanje na odgovarajuće kriterije navedene u Prilogu III. i ako to predloži nositelj projekta, navode svi elementi projekta i/ili mjera predviđeni kako bi se izbjeglo ili spriječilo ono što bi u protivnom moglo predstavljati značajan štetan utjecaj na okoliš.”

6. Prilog III. Direktivi 2011/92 sadržava kriterije odabira za donošenje odluka u skladu s člankom 4. stavkom 3.:

„1. Značajke projekata

Značajke projekata moraju se razmotriti, s osobitim obzirom na sljedeće:

- (a) veličinu i nacrt cjelokupnog projekta;
- (b) kumulativni utjecaj s ostalim postojećim i/ili odobrenim projektima;
- (c) korištenje prirodnih dobara, a posebno tla, zemljišta, vode i biološke raznolikosti;
- (d) proizvodnju otpada;
- (e) onečišćenje i štetna djelovanja;
- (f) rizik od velikih nesreća i/ili katastrofa koje su relevantne za projekt u pitanju, uključujući one koje su uzrokovane promjenom klime, u skladu sa znanstvenim spoznajama;
- (g) rizike za ljudsko zdravlje (na primjer zbog onečišćenja vode ili zraka).

2. Lokacija projekata

Mora se razmotriti osjetljivost okoliša zemljopisnih područja za koja je izgledno da bi projekti mogli na njih značajno utjecati, posebno uzimajući u obzir sljedeće:

- (a) postojeće i odobreno korištenje zemljišta;
- (b) relativno obilje, dostupnost, kakvoću i sposobnost obnavljanja prirodnih dobara (uključujući tlo, zemljište, vodu i biološku raznolikost) tog područja i njegovog podzemnog dijela;
- (c) prihvatni kapacitet prirodnog okoliša, obraćajući posebnu pozornost na sljedeća područja:
 - i. močvarna područja, obalna područja rijeka i ušća rijeka;
 - ii. obalna područja i morski okoliš;
 - iii. planinska i šumska područja;
 - iv. prirodne rezervate i parkove;

- v. područja kategorizirana ili zaštićena nacionalnim zakonodavstvom; područja obuhvaćena mrežom Natura 2000., prema odlukama država članica u skladu s [Direktivom o staništima] i [Direktivom o pticama⁵];
- vi. područja na kojima još otprije nisu bili zadovoljeni standardi kakvoće okoliša utvrđeni u zakonodavstvu Unije i relevantni za projekt ili u odnosu na koja se smatra da isti nisu zadovoljeni;
- vii. gusto naseljena područja;
- viii. krajobrazne i područja od povijesne, kulturne ili arheološke važnosti.

3. Vrsta i značajke mogućeg utjecaja

Izgledni značajni utjecaji projekata na okoliš moraju se razmotriti u odnosu na kriterije određene u točkama 1. i 2. ovog Priloga uzimajući u obzir utjecaj projekta na čimbenike navedene u članku 3. stavku 1. i vodeći računa o:

- (a) veličini i prostornom obuhvatu utjecaja kao što su zemljopisno područje i broj stanovnika na koje bi projekt mogao utjecati;
- (b) vrsti utjecaja;
- (c) prekograničnoj vrsti utjecaja;
- (d) jačini i složenosti utjecaja;
- (e) vjerojatnosti utjecaja;
- (f) očekivanom nastanku, trajanju, učestalosti i reverzibilnosti utjecaja;
- (g) kumulativnom utjecaju s utjecajima drugih postojećih i/ili odobrenih projekata;
- (h) mogućnosti djelotvornog smanjivanja utjecaja.”

B. Direktiva o staništima

7. Člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima uređuje se takozvana ocjena prihvatljivosti utjecaja:

„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 područja, 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.”

⁵ Direktiva 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. i ispravak SL 2015., L 75, str. 20.)

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

8. Tužbom se zahtijeva sudski nadzor valjanosti odobrenja koje je An Bord Pleanála (irsko tijelo za planiranje, u daljnjem tekstu: Odbor) izdala za provedbu projekta izgradnje stambenog naselja u Trimu, okrugu Meath. Riječ je o planu izgradnje 320 stambenih jedinica u Charterschool Landu, Manorlandsu.

9. Nakon raznih neformalnih kontakata, 8. srpnja 2020. podnesen je formalni zahtjev za odobrenje za provedbu projekta o kojem je riječ u ovom slučaju. U nacrtu su se predviđale određene mjere za pročišćavanje oborinske vode prije nego što se ta voda ispusti u potok koji utječe u rijeku Boyne.

10. Sama rijeka Boyne nalazi se približno 640 metara sjeverno od područja obuhvaćenog projektom. Ona je dio zaštićenog područja u skladu s Direktivom o pticama, i to područja „River Boyne and River Blackwater Special Protection Area” (IE0004232), koji taj status duguje prisutnosti riječnih vodomara (*Alcedo atthis*) [A229] kao predmeta zaštite (qualifying interest). Na tom se području nalazi i područje očuvanja u skladu s Direktivom o staništima, odnosno područje River Boyne and River Blackwater Special Area of Conservation (IE0002299). Status predmeta zaštite imaju i stanišni tipovi bazofilnih cretova [7230] te aluvijalnih šuma s vrstama *Alnus glutinosa* i *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0] i životinjske vrste kao što su *Lampetra fluviatilis* (riječna paklara) [1099], *Salmo salar* (losos) [1106] i *Lutra lutra* (vidra) [1355].

11. Sastavljeno je izvješće o prethodnoj ocjeni u pogledu toga treba li provesti procjenu učinaka na okoliš te je provedena procjena ekoloških učinaka u kojima se predlagao niz mjera ublažavanja. Podneseno je i izvješće o prethodnoj ocjeni u skladu s Direktivom o staništima, u kojem je zaključeno da neće biti utjecaja na područja Natura 2000.

12. An Taisce (National Trust for Ireland, tijelo s kojim se na temelju zakona potrebno savjetovati u području prostornog uređenja) i Council (Vijeće) grada Trima podnijeli su očitovanja, u kojima se ukazalo na moguće učinke otjecanja oborinske vode na područja Natura 2000. Osim toga, navedeno vijeće izrazilo je svoju zabrinutost u pogledu zaštite vrsta.

13. Unatoč tomu, Odbor je izdao sporno odobrenje za provedbu projekta a da nije proveo procjenu učinaka na okoliš u skladu s Direktivom 2011/92 ni ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s Direktivom o staništima.

14. U predlošku, koji je inspektorica Odbora upotrijebila u Prilogu A svojem izvješću, za prethodnu ocjenu koja se odnosi na to treba li provesti procjenu učinaka na okoliš primjenjuje se format koji se znatno razlikuje od Priloga III. Direktivi 2011/92. High Court (Visoki sud, Irska) smatra da podudarnost između Priloga III. i inspektoričina izvješća nije jasna. Osim toga, inspektorica razmatra bojazni o učincima na područja Natura 2000, ali ih u konačnici smatra neosnovanim.

15. Nakon postupka za strateške stambene projekte, odlukom Odbora 27. listopada 2020. formalno je izdano odobrenje za provedbu projekta. Odbor nije naveo iz kojih točno dokumenata proizlaze razlozi za provedbu procjene učinaka na okoliš u smislu Direktive 2011/92 i ocjene prihvatljivosti utjecaja u smislu Direktive o staništima. High Court (Visoki sud) smatra da je

namjera bila ta da razlozi budu sadržani u inspektoričinu izvješću, Prilogu A tom dokumentu, kao i u izvješćima koje je dostavio nositelj projekta, u dijelu u kojem je inspektorica uputila na te razloge.

16. Eco Advocacy podnio je tužbu protiv tog odobrenja High Courtu (Visoki sud).

17. Iz prve presude High Courta (Visoki sud) proizlazi da je Eco Advocacy oba razloga pobijanja, na koja se odnose drugo, treće i šesto pitanje, prvi put istaknuo na raspravi⁶. Nastavno na to, u sudskom postupku su sudjelovali An Taisce i ClientEarth kao amici curiae.

18. Rješenjem koje je u ovom predmetu podneseno 26. studenoga 2021. High Court (Visoki sud) uputio je Sudu sljedeća pitanja:

1. Djeluju li opća načela nadređenosti prava Unije i/ili lojalne suradnje, bilo općenito ili u konkretnom kontekstu prava zaštite okoliša, na način da nacionalni sud kojem je podnesena tužba kojom stranka pobija valjanost upravne mjere pozivajući se, izričito ili implicitno, na neki propis prava Unije, ali ne navede koje su točno odredbe tog propisa povrijeđene ili na koje se točno tumačenje poziva, mora, ili može, razmotriti tužbu, neovisno o eventualnom nacionalnom postupovnom pravilu koje zahtijeva da stranka u svojim pisanim podnescima navede konkretne povrede?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: djeluju li članak 4. stavci 2., 3., 4. i/ili 5. i/ili Prilog III. Direktivi 2011/92 i/ili Direktiva, u vezi s načelom pravne sigurnosti i načelom dobre uprave iz članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, na način da nadležno tijelo koje odluči zahtjev za odobrenje za provedbu projekta ne podvrgnuti postupku procjene učinaka na okoliš mora izričito, zasebno i/ili konkretno navesti iz kojih točno dokumenata proizlaze razlozi na kojima je utemeljilo takvu odluku?
3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje: djeluju li članak 4. stavci 2., 3., 4. i/ili 5. i/ili Prilog III. Direktivi 2011/92 i/ili Direktiva, u vezi s načelom pravne sigurnosti i načelom dobre uprave iz članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, na način da nadležno tijelo koje odluči zahtjev za odobrenje za provedbu projekta ne podvrgnuti postupku procjene učinaka na okoliš mora izričito navesti sve pojedine naslove i podnaslove iz Priloga III. Direktivi 2011/92 ako su ti naslovi i podnaslovi možebitno relevantni za projekt?
4. Treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da, u skladu s načelom da prilikom utvrđivanja je li naknadno potrebno provesti ocjenu prihvatljivosti štetnih učinaka nekog plana ili projekta na određeno područje u postupku prethodne ocjene nije prikladno uzeti u obzir mjere kojima je cilj izbjeći ili smanjiti štetne učinke plana ili projekta na područje, nadležno tijelo može značajke plana ili projekta koje predviđaju uklanjanje kontaminata, a koje bi mogle smanjiti štetne učinke na europsko područje, uzeti u obzir samo ako te značajke nisu zamišljene kao mjere ublažavanja, čak i ako imaju takav učinak, te ako bi bile dio projekta kao njegov standardan element neovisno o učinku na odnosno europsko područje?

⁶ Presuda High Courta (Visoki sud) od 27. svibnja 2021., Eco Advocacy/An Bord Pleanála (2020., No. 1030 JR, [2021.] IEHC 265, t. 46., 48. i 86.)

5. Treba li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima tumačiti na način da nadležno tijelo države članice, kada unatoč pitanjima i zabrinutostima koja su stručna tijela istaknula tijekom prethodne ocjene smatra da ocjena prihvatljivosti nije potrebna, mora pružiti izričite i detaljne razloge koji mogu otkloniti sve razumne znanstvene sumnje u pogledu učinaka planiranih radova na dotično europsko područje te koji izričito i pojedinačno uklanjanju sve sumnje koje su u tom pogledu iznesene tijekom postupka sudjelovanja javnosti?
6. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, djeluje li članak 6. stavak 3. Direktive o staništima i/ili Direktiva, u vezi s načelom pravne sigurnosti i načelom dobre uprave iz članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, na način da nadležno tijelo koje odluči zahtjev za odobrenje za provedbu projekta ne podvrgnuti postupku ocjene prihvatljivosti mora izričito, zasebno i/ili konkretno navesti iz kojih točno dokumenata proizlaze razlozi na kojima je utemeljilo takvu odluku?

19. Pisana očitovanja zajednički su podnijeli Eco Advocacy CLG, An Board Pleanála, An Taisce – The National Trust for Ireland i ClientEarth te Irska, Talijanska Republika i Europska komisija. Osim Talijanske Republike, sve su navedene stranke sudjelovale i na raspravi održanoj 27. listopada 2022.

IV. Pravna ocjena

20. Pitanja High Courta (Visoki sud) odnose se, s jedne strane, na dopuštenost zahtjeva u pogledu argumenata stranaka koje se pozivaju na povredu prava Unije (prvo pitanje), a s druge strane na prethodnu ocjenu treba li provesti procjenu učinaka na okoliš u skladu s Direktivom 2011/92 (drugo i treće pitanje) odnosno odgovarajuću ocjenu utjecaja na područja očuvanja iz članka 6. stavka 3. Direktive o staništima (četvrto, peto i šesto pitanje).

A. Prvo pitanje: zahtjevi koji se odnose na navođenje navodne povrede

21. Prvim pitanjem treba pojasniti granice koje pravo Unije određuje u pogledu nacionalnih zahtjeva koji se odnose na oblik navođenja razloga pobijanja u sudskom postupku. Iz pitanja proizlazi da stranke, u skladu s irskim postupovnim pravom, u svojim pisanim podnescima moraju navesti konkretne povrede na koje se pozivaju. Međutim, tužitelji iz glavnog postupka očito nisu u pogledu svih razloga pobijanja točno naveli koje su odredbe pojedinih direktiva povrijeđene, na koje se tumačenje pozivaju i od čega se sastoji povreda. Stoga sud koji je uputio zahtjev nastoji doznati utemeljuje li opće načelo nadređenosti prava Unije i/ili lojalne suradnje, bilo općenito ili u konkretnom kontekstu prava zaštite okoliša, ovlast ili čak dužnost nacionalnih sudova da ipak razmotre takve tužbene razloge koji nisu dovoljno obrazloženi u pisanom obliku.

1. Dopuštenost pitanja

22. Italija smatra da to pitanje nije dopušteno jer u zahtjevu za prethodnu odluku nisu točno navedena nacionalna pravila s kojima Eco Advocacyjevi argumenti trebaju biti u skladu kako bi bili dopušteni.

23. U pogledu tog prigovora valja priznati da bi za koristan odgovor Suda i sudjelovanje Italije u postupku bilo od prednosti da su se ta nacionalna pravila i pojedini pisani i usmeni argumenti točno naveli u zahtjevu za prethodnu odluku. Prema tome, u skladu s člankom 94. Poslovnika

Suda, zahtjev za prethodnu odluku sadržava sažeti prikaz predmeta spora i relevantne činjenice kako ih je utvrdio sud koji je uputio zahtjev ili barem prikaz činjeničnih okolnosti na kojima se temelje pitanja, kao i sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu.

24. Točno je da te informacije proizlaze iz nacionalnog spisa predmeta, a osobito iz jedne prijašnje presude High Courta (Visoki sud)⁷, ali ti se materijali ne dostavljaju državama člancima i tijelima Unije niti se oni prevode.

25. Međutim, unatoč tom nedostatku moguće je odgovoriti na to pitanje jer Sud u postupku povodom zahtjeva za prethodnu odluku tumači samo pravo Unije, pri čemu ne donosi konačnu odluku o sporu koji se vodi pred nacionalnim sudom. Stoga nije primjereno to pitanje odbaciti kao nedopušteno.

2. Analiza

26. Prvim pitanjem treba pojasniti može li nacionalno postupovno pravo zahtijevati da se povrede prava Unije jasno i precizno navedu već u pisanom postupku. U tom se pogledu, s jedne strane, postavlja pitanje jesu li dopušteni takvi zahtjevi koji se odnose na argumente stranaka i, s druge strane, ovlašćuje li pravo Unije ili čak obvezuje nacionalne sudove da istaknu takve povrede po službenoj dužnosti, neovisno o tome jesu li se na njih stranke pravodobno pozvale.

a) Zahtjevi koji se odnose na argumente stranaka

27. Iz općeg načela nadređenosti prava Unije i/ili načela lojalne suradnje koje navodi High Court (Visoki sud) proizlazi prije svega da nacionalni sudovi imaju dužnost osigurati puni učinak odredbi prava Unije⁸.

28. Kao što sam to već navela u prethodnim mišljenjima⁹, na nacionalnom je pravu svake države članice da odredi postupovna pravila za pravna sredstva namijenjena ostvarivanju prava koja proizlaze iz prava Unije (postupovna autonomija država članica), osobito ako u pravu Unije ne postoje relevantna pravila. Postupovna pravila za ta pravna sredstva u tom slučaju ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična pravna sredstva iz nacionalnog prava (načelo ekvivalentnosti) i ne smiju biti takva da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti)¹⁰.

29. Članak 11. Direktive 2011/92 sadržava posebna pravila o pravnoj zaštiti koja bi u ovom slučaju mogla ograničiti postupovnu autonomiju država članica. U skladu s člankom 11. stavkom 1., države članice pod određenim uvjetima trebaju omogućiti pristup postupku preispitivanja pred sudom ili nekim drugim nezavisnim i nepristranim tijelom koje je određeno pravom radi pobijanja materijalne ili postupovne zakonitosti odluka, radnji ili propusta, u skladu s odredbama

⁷ Vidjeti točku 17. ovog mišljenja.

⁸ Presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 24.), i od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 44.).

⁹ Vidjeti moje mišljenje u predmetima Impact (C-268/06, EU:C:2008:2, t. 45. i 46.), Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2012:218, t. 153.) te Flausch i dr. (C-280/18, EU:C:2019:449, t. 47. i 48.).

¹⁰ Presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral (C-33/76, EU:C:1976:188, t. 5.); od 15. travnja 2008., Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, t. 44. i 46.) i od 19. prosinca 2019., Deutsche Umwelthilfe (C-752/18, EU:C:2019:1114, t. 33.)

te direktive koje se odnose na sudjelovanje javnosti. Člankom 11. stavkom 4. drugim podstavkom propisuje se da se ti postupci provode pošteno, pravično i pravovremeno te da ne smiju biti preskupi.

30. Točno je da te odredbe zahtijevaju da pristup učinkovitim i poštenom postupku preispitivanja treba osigurati osobito udrugama za zaštitu okoliša. U tom okviru mora postojati mogućnost pobijanja zakonitosti odgovarajućih odluka, radnji ili propusta, dakle mogućnost navođenja određenih razloga pobijanja. Međutim, tim se odredbama ne propisuju način i trenutak navođenja tih razloga. Stoga to ostaje stvar postupovne autonomije država članica.

31. Nije razvidno da je u ovom slučaju dovedeno u pitanje načelo ekvivalentnosti. S druge strane, nije isključeno da zahtjevi u pogledu točnosti pisane argumentacije mogu pretjerano otežati ili onemogućiti sudsko ostvarivanje pravâ. Međutim, povreda načela djelotvornosti postoji samo ako je time sudsko ostvarivanje pravâ pretjerano otežano ili ako se onemoguću u praksi.

32. Prilikom tog preispitivanja valja uzeti u obzir položaj spornih pravila u cjelokupnom postupku, tijek postupka i njegove posebnosti pred različitim nacionalnim tijelima. U tom smislu valja, prema potrebi, uzeti u obzir načela na kojima se temelji nacionalni pravni sustav, kao što su zaštita prava obrane, načelo pravne sigurnosti i dobro odvijanje postupka¹¹.

33. Sud je u tom pogledu već presudio da su nacionalna postupovna pravila na temelju kojih se predmet spora određuje tužbenim razlozima istaknutima u trenutku podnošenja tužbe u skladu s načelom djelotvornosti jer osiguravaju dobro odvijanje postupka, osobito na način da se spriječi kašnjenje postupka zbog ocjene novih razloga¹².

34. Irska točno navodi da odgovarajuća pravila postoje i u postupovnom pravu sudova Unije. Tako tužba u skladu s člankom 120. točkom (c) Poslovnika Suda mora sadržavati tužbene razloge i argumente, kao i sažeti prikaz tih razloga. To navođenje mora biti dovoljno jasno i precizno da omogući tuženiku pripremu obrane, a Sudu obavljanje kontrole¹³. U skladu s člankom 127. stavkom 1., tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.

35. Stoga je u skladu s načelom djelotvornosti ako postupovno pravo nacionalnih sudova zahtijeva pravodobno, dovoljno jasno i precizno navođenje argumenata stranaka kako bi se ti argumenti mogli uzeti u obzir.

36. Način navođenja koji će se smatrati dovoljno jasnim i preciznim ovisi o okolnostima slučaja. Odlučujuće bi trebalo biti pitanje mogu li stranke i sud sa sigurnošću prepoznati razlog pobijanja. Samo bi pretjerani formalizam trebalo smatrati pretjeranim otežavanjem i stoga okolnošću koja nije u skladu s načelom djelotvornosti.

37. Uostalom, u zahtjevima koji se odnose na navođenje razloga pobijanja također bi trebalo uzeti u obzir u kojem je opsegu ponašanje druge stranke doprinijelo eventualnim nedostacima. Konkretno, drugo, treće, peto i šesto pitanje upućuju na to da je Odbor u glavnom postupku

¹¹ Presude od 14. prosinca 1995., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, t. 14.); od 6. listopada 2015., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 36. i 37.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 63.)

¹² Presude od 14. prosinca 1995., van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 20. i 21.) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, t. 64.)

¹³ Presude od 9. siječnja 2003., Italija/Komisija (C-178/00, EU:C:2003:7, t. 6.) i od 31. ožujka 2022., Komisija/Poljska (Oporezivanje energenata) (C-139/20, EU:C:2022:240, t. 55.)

razloge spornog odobrenja za provedbu projekta naveo na način koji je mogao doprinijeti nedostacima Eco Advocacyijevih argumenata. Ako je to točno, tu okolnost na odgovarajući način treba uzeti u obzir u pogledu zahtjeva koji se odnose na Eco Advocacyijeve argumente.

38. Nadležni nacionalni sud treba ocijeniti ispunjavaju li određeni pisani podnesci stranaka te zahtjeve. Taj sud treba utvrditi sadržaj relevantnih nacionalnih zahtjeva tumačenjem predmetnih pravila i samo taj sud raspolaze saznanjima potrebnim za ocjenu pitanja koji je način navođenja dovoljno jasan i precizan kako bi ga mogli razumjeti stranke i sam sud. Osim toga, taj sud može sâm utvrditi jesu li nedostaci u pogledu argumenata zaista doveli do nesporazuma i u kojem se opsegu ti nedostaci temelje na ponašanju druge stranke.

39. Zaključno valja napomenuti da postupovna autonomija država članica, koja je ograničena načelom djelotvornosti, dozvoljava da se strankama u sporu odredi obveza da u svojoj pisanoj argumentaciji pravodobno, dovoljno jasno i precizno navedu povrede prava Unije kako bi nacionalni sud mogao uzeti u obzir te povrede.

b) Isticanje po službenoj dužnosti

40. Međutim, učinak zahtjeva koji se odnose na argumente stranaka pred nacionalnim sudovima i koji se smatraju dopuštenima u skladu s dosadašnjim razmatranjima bio bi ograničen ako pravo Unije obvezuje ili barem ovlašćuje te sudove da po službenoj dužnosti istaknu povrede prava Unije koje nisu navedene na odgovarajući način.

41. High Court (Visoki sud) izvodi pak takvu obvezu iz potrebe da se osigura djelotvornost prava Unije. An Taise u tom pogledu navodi sudsku praksu Suda, prema kojoj nacionalni sudovi u engleskoj verziji tih presuda „of their own motion” ne smiju primjenjivati pravila nacionalnog prava koja nisu u skladu s pravom Unije¹⁴. To je jasno na temelju engleske verzije te sudske prakse jer se „of their own motion” može prevesti i izrazom „po službenoj dužnosti”. U skladu s tim, ta sudska praksa može se tumačiti na način da sudovi država članica po službenoj dužnosti ne smiju primjenjivati nacionalno pravo kada ono nije u skladu s pravom Unije.

42. Međutim, to se stajalište temelji na pogrešnom tumačenju navedene sudske prakse o nadređenosti prava Unije. To postaje jasnije u francuskoj verziji te formulacije, u skladu s kojom sudovi moraju djelovati „de leur propre autorité”, ali i primjerice u njemačkoj verziji u kojoj je riječ o „eigener Entscheidungsbefugnis” („samostalno”)¹⁵.

43. Kao što to jasno proizlazi i iz konteksta tih utvrđenja Suda, pritom je riječ o ovlasti nacionalnih sudova da nacionalno pravo tumače u skladu sa zahtjevima prava Unije ili da u krajnjem slučaju primjene nadređeno pravo Unije, pri čemu ne moraju čekati da se ukinu ili ponište nacionalna pravila koja nisu u skladu s pravom Unije.

¹⁴ An Taise poziva se na presudu od 4. prosinca 2018., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 35.), ali odgovarajuće formulacije nalaze se, primjerice, i u presudama od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 24.) te od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 44.). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:320, t. 66.).

¹⁵ Za navedene presude vidjeti bilješku 14.

44. Kao što sam to već navela, za to nije potrebno da stranke pred nacionalnim sudovima konkretno i izričito navedu koje od normi nacionalnog prava ti sudovi trebaju usklađeno tumačiti ili izuzeti iz primjene. Utvrđivanje tih normi i razvoj načina postupanja kako bi se otklonilo moguće proturječje između nacionalnog prava i prava Unije dio je obveze nacionalnih sudova u vidu postizanja cilja predviđenog pravom Unije¹⁶.

45. Međutim, to nije povezano s pitanjem mogu li ili moraju li nacionalni sudovi po službenoj dužnosti istaknuti određene povrede prava Unije.

46. Ni nadređenost prava Unije ni postupovna pravila iz članka 11. Direktive 2011/92 ne sadržavaju zahtjeve u tom pogledu. U tim odredbama osobito nije vidljiva obveza ili ovlast nacionalnih sudova da preispituju zakonitost pobijane odluke izvan okvira iznesenih razloga.

47. Time se članak 11. Direktive 2011/92 razlikuje od pravila na koja su se odnosile novije presude o preispitivanju uvjeta zadržavanja državljana trećih zemalja. Te odredbe obvezuju sudska tijela da u redovitim razmacima preispituju zakonitost zadržavanja a da ni na koji način ne ograniče tu obvezu¹⁷. Sud je na temelju toga zaključio da nadležno sudsko tijelo po službenoj dužnosti mora istaknuti eventualno nepoštovanje određenog uvjeta zakonitosti koje nije istaknula dotična osoba¹⁸. Ta je obveza opravdana s obzirom na ozbiljno i sa zadržavanjem povezano zadiranje u temeljno pravo na slobodu iz članka 6. Povelje. Međutim, u području ostvarivanja prava zaštite okoliša Unije nedostaju slična odredba te, u pravilu, i slična ozbiljna zadiranja u prava pojedinca.

48. Stoga i obvezu ili ovlast nacionalnih sudova da određene razloge pobijanja istaknu po službenoj dužnosti treba ocijeniti na temelju postupovne autonomije država članica, koja je ograničena načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.

49. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo Unije u tom pogledu ne zahtijeva da nacionalni sudovi po službenoj dužnosti istaknu razlog koji se temelji na povredi odredbi prava Unije, kad bi ih ispitivanje tog razloga obvezalo na prekoračenje okvira spora kako su ga odredile stranke. Naprotiv, ti sudovi moraju po službenoj dužnosti ispitati pravne aspekte koji proizlaze iz prisilne odredbe prava Unije ako su prema nacionalnom pravu dužni ili ovlašteni to učiniti u slučaju prisilne odredbe nacionalnog prava¹⁹.

50. Točno je da je Sud iznimno odlučio da nacionalni sudovi po službenoj dužnosti procjenjuju nepoštenost ugovorne odredbe koja ulazi u područje primjene Direktive o nepoštenim odredbama u potrošačkim ugovorima²⁰ i time ispravljaju neravnotežu između potrošača i prodavača robe ili pružatelja usluge kada raspolaže za to potrebnim pravnim i činjeničnim elementima²¹. Međutim, pritom je riječ o posebnom slučaju u kojem se posebna potreba zaštite

¹⁶ Moje mišljenje u predmetu *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, EU:C:2020:320, t. 67.)

¹⁷ Presuda od 8. studenoga 2022., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i X* (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 85. do 87.)

¹⁸ Presuda od 8. studenoga 2022., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i X* (Ispitivanje zadržavanja po službenoj dužnosti) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, t. 94.)

¹⁹ Presude od 14. prosinca 1995., *van Schijndel i van Veen* (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 13., 14. i 22.); od 24. listopada 1996., *Kraaijeveld i dr.* (C-72/95, EU:C:1996:404, t. 57., 58. i 60.); od 12. veljače 2008., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, t. 45.) i od 26. travnja 2017., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 32. i 35.). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu *Friends of the Irish Environment* (C-254/19, EU:C:2020:320, t. 60.).

²⁰ Direktiva Vijeća 93/13/EEZ od 5. travnja 1993. o nepoštenim uvjetima [odredbama] u potrošačkim ugovorima (SL 1993., L 95, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 12., str. 24.)

²¹ Presude od 27. lipnja 2000., *Océano Grupo Editorial i Salvat Editores* (C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, t. 26.); od 14. ožujka 2013., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, t. 46.) i od 17. svibnja 2022., *SPV Project 1503 i dr.* (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, t. 53.)

potrošača odražava i u tome što nepoštene odredbe, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive, nisu obvezujuće za potrošače²². Sud je zatim tu sudsku praksu proširio na ostvarivanje određenih drugih prava koja se pravom Unije dodjeljuju potrošačima²³.

51. Ta sudska praksa mogla bi se prenijeti na pravo Unije u području zaštite okoliša u slučajevima u kojima postoji opasnost od osobito teških povreda²⁴. Međutim, u ovom slučaju za to nema pokazatelja. Stoga nije potrebno detaljnije razmotriti to pitanje.

52. Osim toga, u prethodnom pitanju navodi se pretpostavka u skladu s kojom pravo Unije ne obvezuje nacionalne sudove, ali ih barem ovlašćuje da po službenoj dužnosti istaknu povrede prava Unije u području zaštite okoliša. Nije jasno je li to pitanje relevantno za donošenje odluke jer irske stranke suglasno navode da je High Court (Visoki sud) već u skladu s irskim pravom u određenim okolnostima ovlašten po službenoj dužnosti istaknuti takve povrede.

53. Ako je to pitanje relevantno za donošenje odluke, treba ga ocijeniti i s obzirom na granice koje načela ekvivalentnosti i djelotvornosti određuju u pogledu postupovne autonomije država članica.

54. Takva ovlast mogla bi osobito proizlaziti iz načela ekvivalentnosti u slučajevima kad nacionalno pravo propisuje tu ovlast u sličnim situacijama. Upravo navedeni argument ide u prilog tom stajalištu, ali u konačnici ne postoji dovoljno informacija o irskom pravu kako bi se moglo zaključno odgovoriti na to pitanje.

55. S druge strane, načelom djelotvornosti može se u najboljem slučaju utemeljiti obveza nacionalnih sudova da po službenoj dužnosti istaknu određene povrede, ali za to u ovom slučaju nema pokazatelja. Naime, poveznicu za ovo načelo predstavljaju prava koja se dodjeljuju pravom Unije. Ostvarivanje pravâ ne smije ovisiti o ovlasti čije izvršavanje podliježe diskrecijskoj ocjeni sudova.

56. Stoga pravo Unije u pravilu ne obvezuje niti ovlašćuje nacionalne sudove da po službenoj dužnosti istaknu povrede prava Unije u području zaštite okoliša.

c) Odgovor na prvo pitanje

57. Slijedom toga, na prvo pitanje treba odgovoriti na način da postupovna autonomija država članica, koja je ograničena načelom djelotvornosti, dozvoljava da se strankama u sporu odredi obveza da u svojoj pisanoj argumentaciji pravodobno, dovoljno jasno i precizno navedu povrede prava Unije u području zaštite okoliša kako bi nacionalni sud mogao uzeti u obzir te povrede. Pravo Unije u pravilu ne obvezuje niti ovlašćuje nacionalne sudove da po službenoj dužnosti istaknu takve povrede.

²² Presude od 27. lipnja 2000., Océano Grupo Editorial i Salvat Editores (C-240/98 do C-244/98, EU:C:2000:346, t. 26.); od 14. ožujka 2013., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, t. 45.) i od 17. svibnja 2022., SPV Project 1503 i dr. (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395, t. 52.)

²³ Presude od 4. listopada 2007., Rampion i Godard (C-429/05, EU:C:2007:575, t. 65.) i od 21. travnja 2016., Radlinger i Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, t. 66.)

²⁴ Moje mišljenje u predmetu Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2012:218, t. 160. do 166.)

B. Pitanja o procjeni učinaka na okoliš

58. Drugo i treće pitanje odnose se na prethodnu ocjenu treba li neki projekt podvrgnuti procjeni učinaka na okoliš. Iako se ta pitanja postavljaju samo u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, u skladu s gore navedenim razmatranjima, na to pitanje u konačnici treba ipak odlučiti nacionalni sud na temelju smjernica za tumačenje koje pruži Sud. Stoga je potrebno odgovoriti na ta pitanja.

59. U skladu s člankom 2. stavkom 1. Direktive 2011/92, 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 procjeni u pogledu njihovih učinaka. Riječ je o takozvanoj procjeni učinaka na okoliš.

60. Člankom 4. stavkom 1. Direktive 2011/92 propisuje se da projekti navedeni u Prilogu I. načelno uvijek podliježu toj procjeni. S druge strane, u skladu s člankom 4. stavkom 2., za projekte koji su navedeni u Prilogu II. potrebno je u određenim slučajevima pojedinačnim ispitivanjem utvrditi podliježu li procjeni učinaka na okoliš. Kada se provodi pojedinačno ispitivanje, u skladu s člankom 4. stavkom 3., moraju se uzeti u obzir relevantni kriteriji odabira navedeni u Prilogu III. U ovim pitanjima riječ je o toj prethodnoj ocjeni.

61. Sud je u tom pogledu utvrdio da je potrebno provesti procjenu učinaka na okoliš kada postoji vjerojatnost ili opasnost od toga da će sporni projekt imati značajne učinke na okoliš. Ako se uzme u obzir osobito načelo opreznosti, koje je jedan od temelja politike u pogledu visoke razine zaštite koju Unija, u skladu s člankom 191. stavkom 2. UFEU-a, nastoji postići u području okoliša, i s obzirom na koje treba tumačiti Direktivu 2011/92, takva se opasnost pojavljuje kada se na temelju objektivnih okolnosti ne može isključiti to da predmetni projekt može imati značajne učinke na okoliš²⁵. To je u skladu s praksom odlučivanja²⁶ Odbora za primjenu Konvencije iz Espooa²⁷, koja se provodi Direktivom 2011/92²⁸.

62. S obzirom na taj kontekst najprije ću odgovoriti na treće, a zatim na drugo pitanje.

1. Treće pitanje: opseg obrazloženja u slučaju odustanka od provedbe procjene učinaka na okoliš

63. Trećim pitanjem High Court (Visoki sud) nastoji pobliže odrediti zahtjeve koji se odnose na razumljivost obrazloženja i nastoji doznati mora li tijelo izričito navesti sve pojedine naslove i podnaslove iz Priloga III. Direktivi 2011/92 ako su ti naslovi i podnaslovi možebitno relevantni za projekt.

²⁵ Presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 66. i 67.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika A. M. Collinsa u predmetu Wertinvest Hotelbetrieb (C-575/21, EU:C:2022:930, t. 47.), u skladu s ustaljenom sudskom praksom o Direktivi o staništima, osobito presuda od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 43. i 44.).

²⁶ Economic Commission for Europe, Opinions of the Implementation Committee (2001. – 2020.) (2020.), t. 25. Vidjeti i Findings and recommendations further to a submission by Romania regarding Ukraine (EIA/IC/S/1, Bystroe Canal Project) od 27. veljače 2008. (ECE/MP.EIA/2008/6, t. 49.)

²⁷ Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš u prekograničnom kontekstu iz 1991. (SL 1992., C 104, str. 7.)

²⁸ Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u predmetu Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, t. 69. do 74. te t. 105. i sljedeće).

64. U skladu s člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92, u službenom utvrđenju treba navesti glavne razloge zbog kojih nije obavezna provedba procjene učinaka na okoliš uz upućivanje na odgovarajuće kriterije navedene u Prilogu III. Kriteriji navedeni u Prilogu III. Direktivi 2011/92 odnose se na određene značajke projekta, svojstva lokacije te vrste i značajke mogućih učinaka.

65. Obrazloženje može ispuniti te zahtjeve samo ako ono na temelju objektivnih okolnosti za svaki pojedini kriterij iz Priloga III. Direktivi 2011/92 isključuje to da projekt može imati značajne učinke na okoliš. Taj se rezultat čini očitim za neke kriterije te je u tom pogledu dovoljna kratka napomena, koja pod određenim okolnostima vrijedi čak za sve takve kriterije zajedno. U drugim slučajevima mogu biti potrebne dodatne informacije²⁹.

66. Direktiva 2011/92 ne sadržava pravila o obliku obrazloženja u pogledu tih točaka. Ona osobito ne zahtijeva da obrazloženje slijedi podjelu Priloga III. Međutim, obrazloženjem se mora dovoljno jasno isključiti to da projekt može imati značajne učinke na okoliš. Ako se ta mogućnost ne isključi u pogledu određenih kriterija iz Priloga III., obrazloženjem se ne može opravdati odustanak od provedbe procjene učinaka na okoliš.

67. Stoga obrazloženje odustanka od provedbe procjene učinaka na okoliš u skladu s člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92 treba, na temelju objektivnih okolnosti i uz upućivanje na relevantne kriterije iz Priloga III., isključiti vjerojatnost ili opasnost od toga da predmetni projekt može imati značajne učinke na okoliš.

2. Drugo pitanje: konkretno naznačivanje obrazloženja u slučaju odustanka od provedbe procjene učinaka na okoliš

68. Drugim pitanjem valja pojasniti koliko precizno u odluci o odustanku od provedbe procjene učinaka na okoliš treba navesti iz kojih točno dokumenata proizlaze razlozi na kojima se temelji ta odluka.

69. To pitanje temelji se na činjenici da je Eco Advocacy u glavnom postupku prigovorio da odluka Odbora nije obrazložena a da nije prepoznao da se obrazloženje nalazi u jednom od priloga odluci.

70. Kao što se to već navodi, člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92 propisuje se da odluka u skladu s kojom procjena učinaka na okoliš nije obavezna sadržava obrazloženje. Zakonodavac je tom odredbom konkretizirao obvezu obrazlaganja koja podrazumijeva da mora postojati mogućnost učinkovitog pobijanja te odluke³⁰. Dok je Sud u prijašnjim slučajevima smatrao da je u tom pogledu dovoljno da se obrazloženje iznese ili u samoj odluci ili na zahtjev u nekom kasnijem trenutku³¹, sada je jasno utvrđeno da ti razlozi moraju biti sastavni dio odluke.

²⁹ Slično u presudi od 7. studenoga 2018., Holohan i dr. (C-461/17, EU:C:2018:883, t. 37. do 39.) u pogledu ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s Direktivom o staništima

³⁰ Presuda od 30. travnja 2009., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 57. do 59.)

³¹ Presuda od 30. travnja 2009., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 59.)

71. Međutim, članak 4. stavak 5. Direktive 2011/92 ne obvezuje nadležna tijela na to da izričito, zasebno i/ili konkretno navedu iz kojih točno dokumenata proizlaze njihovi razlozi. Pokazatelji za to ne postoje ni u vezi s člankom 6. Aarhuške konvencije³², koja se provodi Direktivom 2011/92³³.

72. Stoga nadležna tijela odnosno države članice imaju određenu slobodu prilikom navođenja obrazloženja³⁴. Slijedom toga, i to pitanje podliježe postupovnoj autonomiji koju treba izvršavati unutar granica određenih načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti³⁵.

73. Međutim, skriveno ili nejasno navedeno obrazloženje teško je spojivo s načelom djelotvornosti³⁶ jer je u tom slučaju ostvarivanje eventualnih prava povezanih s odustankom od provedbe procjene učinaka na okoliš nepotrebno i stoga pretjerano otežano. Naprotiv, obrazloženje mora biti prepoznatljivo kao takvo i u njemu treba na sadržajno razumljiv način navesti informacije na kojima se temelji odluka.

74. Stoga obrazloženje odluke o odustanku od provedbe procjene učinaka na okoliš treba, u skladu s člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92 i načelom djelotvornosti, osigurati da su razlozi prepoznatljivi i sadržajno razumljivi kao takvi. Nacionalni sud, koji raspolaže informacijama potrebnim kako bi ocijenio može li javnost dotične države članice prepoznati i razumjeti razloge kao takve, treba ispitati ispunjava li obrazloženje te zahtjeve.

C. Pitanja o Direktivi o staništima

75. Četrto, peto i šesto pitanje odnose se na prethodnu ocjenu treba li provesti odgovarajuću ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima.

76. Dok opća procjena učinaka na okoliš nije izravno povezana s uvjetima odobrenja za provedbu projekta³⁷, ocjena prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima služi kao priprema za odobrenje nekog plana ili projekta. Naime, u skladu s člankom 3. drugom rečenicom, 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.

³² 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.), prihvaćena 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.)

³³ Uvodne izjave 18. do 21. Direktive 2011/92 i Direktiva 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.)

³⁴ Vidjeti također Utvrđenja i preporuke Odbora za praćenje usklađenosti s Aarhuškom konvencijom (Aarhus Convention Compliance Committee) od 7. ožujka 2009., Association Kazokiskes Community/Litauen (ACCC/C/2006/16, ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, t. 81.). Kad je riječ o tom odboru, vidjeti moje nedavno mišljenje u predmetu FCC Česká republika (C-43/21, EU:C:2022:64, bilješka 16. i navedena sudska praksa).

³⁵ Vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2019., Flausch i dr. (C-280/18, EU:C:2019:928, t. 27.).

³⁶ Kao primjer vidjeti presudu od 28. svibnja 2020., Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, t. 87.).

³⁷ 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.)

77. To odobrenje moguće je izdati samo ako sa znanstvenog gledišta ne postoji nikakva razumna sumnja u pogledu nepostojanja štetnih učinaka tog plana ili projekta na cjelovitost određenog područja³⁸. Stoga takva procjena utjecaja mora sadržavati potpuna, precizna i konačna utvrđenja koja mogu otkloniti svaku razumnu znanstvenu sumnju o učincima projekta koji bi mogao utjecati na predmetno područje očuvanja³⁹.

78. Ta funkcija ocjene prihvatljivosti utjecaja oblikuje zahtjeve koji se odnose na prethodnu ocjenu treba li provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja.

79. U skladu s člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima, potrebna je primjerena ocjena prihvatljivosti utjecaja s obzirom na ciljeve očuvanja područja utvrđene za posebno područje očuvanja ako bi plan ili projekt mogao imati značajan utjecaj na posebno područje očuvanja u smislu Direktive, bilo pojedinačno bilo u kombinaciji s ostalim planovima ili projektima.

80. U okviru tumačenja te odredbe Sud je razvio kriterij procjene koji je poslije prenesen na opću procjenu učinaka na okoliš⁴⁰, u skladu s kojim obveza procjene nastaje kada postoji vjerojatnost ili opasnost od toga da će plan ili projekt imati značajan utjecaj na područje⁴¹. I u tom slučaju vrijedi da, uzimajući u obzir osobito načelo opreznosti, takva opasnost postoji kad se na temelju objektivnih elemenata ne može isključiti da će određeni plan ili projekt imati značajan utjecaj na ciljeve očuvanja predmetnog područja⁴². Ocjena opasnosti mora se izvršiti osobito s obzirom na posebna obilježja i okolišne uvjete područja na koje se odnosi takav plan ili projekt⁴³. Ako nakon te prethodne ocjene preostanu dvojbe u pogledu nepostojanja značajnih utjecaja, posljedično se člankom 6. stavkom 3. prvom rečenicom Direktive o staništima predviđena procjena utjecaja mora provesti u cijelosti⁴⁴. Stoga je takva potpuna procjena pravilo, a odstupanje je dopušteno samo ako je moguće isključiti svaku sumnju u pogledu nužnosti provedbe procjene.

81. S obzirom na ta razmatranja, u nastavku ću odgovoriti na četvrto, pero i šesto pitanje obrnutim redosljedom.

³⁸ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 59.); od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 117.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 120.)

³⁹ Presude od 11. travnja 2013., Sweetman i dr. (C-258/11, EU:C:2013:220, t. 44.); od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 114.) i od 9. rujna 2020., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, t. 55.)

⁴⁰ Vidjeti točku 61. ovog mišljenja.

⁴¹ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 41. i 43.); od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 111.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 119.)

⁴² Presude od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 134.) i od 9. rujna 2020., Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, t. 51.). Kad je riječ o Direktivi 2011/92, vidjeti točku 61. ovog mišljenja.

⁴³ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 48.); od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 134.) i od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 112.)

⁴⁴ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 44.); od 26. svibnja 2011., Komisija/Belgija (C-538/09, EU:C:2011:349, t. 41.) i od 7. studenoga 2018., Coöperatie Mobilisation for the Environment i dr. (C-293/17 i C-294/17, EU:C:2018:882, t. 114.)

1. Šesto pitanje: konkretno naznačivanje obrazloženja u slučaju odustanka od provedbe ocjene u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima

82. U šestom pitanju ponavlja se drugo pitanje u pogledu obrazloženja u slučaju odustanka od provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima. I u tom pogledu valja pojasniti koliko precizno treba navesti iz kojih točno dokumenata proizlaze razlozi na kojima se temelji ta odluka. Iako se to pitanje postavlja samo u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, na njega je ipak potrebno odgovoriti jer samo nacionalni sud može odlučiti je li odgovor na prvo pitanje u glavnom postupku potvrđan ili niječan.

83. Za razliku od Direktive 2011/92, Direktivom o staništima ne uređuje se izričito obrazloženje odustanka od provedbe odgovarajuće ocjene prihvatljivosti utjecaja.

84. Međutim, kao i u vezi s općom procjenom učinaka⁴⁵, učinkovit sudski nadzor te odluke i djelotvorna pravna zaštita zahtijevaju da se sudu pred kojim je pokrenut postupak kao i osobi koja traži zaštitu prava omogući pristup obrazloženju pobijane odluke ili kroz samu odluku ili barem na zahtjev⁴⁶. Uostalom, ta obveza obrazlaganja odgovara pravu na dobru upravu koje tijela država članica, iako ne na temelju članka 41. Povelje⁴⁷, nego na temelju općeg načela prava, trebaju poštovati prilikom primjene prava Unije⁴⁸. Osim toga, članak 6. stavak 3. Aarhuške konvencije zahtijeva obrazloženje u slučaju odluka u vezi zaštite prava okoliša, koje – kao ocjena prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima⁴⁹ – u skladu s člankom 6. te konvencije zahtijevaju sudjelovanje javnosti.

85. Budući da se pravom Unije zahtijeva obavještavanje o razlozima, ali ono nije reguliralo to obavještavanje u pogledu njegova oblika, obavještavanje podliježe postupovnoj autonomiji država članica koje moraju izvršavati tu autonomiju u okviru načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Zaključno, za navođenje obrazloženja odustanka od provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima stoga vrijede ista razmatranja kao i za odustanak od provedbe procjene učinaka na okoliš⁵⁰.

86. Ako je obrazloženje odluke o odustanku od provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima sadržano u odluci, kao što je to slučaj u glavnom postupku, nadležno tijelo dužno je osigurati da su ti razlozi prepoznatljivi i sadržajno razumljivi kao takvi. Nacionalni sud treba ispitati ispunjava li neko obrazloženje te zahtjeve. Taj sud raspolaže informacijama potrebnim kako bi ocijenio može li javnost dotične države članice prepoznati i razumjeti razloge kao takve.

⁴⁵ Vidjeti točku 70. ovog mišljenja.

⁴⁶ Vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1987., Heylens i dr. (222/86, EU:C:1987:442, t. 15.) i od 30. travnja 2009., Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, t. 59.). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu Holohan i dr. (C-461/17, EU:C:2018:649, t. 65.).

⁴⁷ Presude od 17. srpnja 2014., YS i dr. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, t. 67.) i od 17. prosinca 2015., WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, t. 83.)

⁴⁸ Presude od 8. svibnja 2014., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, t. 49. i 50.) i od 9. studenoga 2017., LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, t. 39.)

⁴⁹ Presuda od 8. studenoga 2016., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 49.)

⁵⁰ Vidjeti točke 72. i 73. ovog mišljenja.

2. Peto pitanje: otklanjanje sumnji

87. Peto pitanje High Courta (Visoki sud) odnosi se na dva potpitanja o sadržaju obrazloženja odluke o odustanku od provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima: kao prvo, valja pojasniti mora li to obrazloženje moći otkloniti sve razumne znanstvene sumnje u pogledu učinaka planiranih radova na dotično europsko područje. Kao drugo, taj sud pita treba li obrazloženje izričito i pojedinačno ukloniti sve sumnje koje su u tom pogledu iznesene tijekom postupka sudjelovanja javnosti.

a) Razumne znanstvene sumnje

88. Sud primjenjuje kriterij u skladu s kojim je potrebno otkloniti sve razumne znanstvene sumnje odnosno sve sumnje koje su razumne sa znanstvenog gledišta u kontekstu odobrenja planova ili projekata u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugom rečenicom Direktive o staništima nakon što je provedena odgovarajuća ocjena prihvatljivosti utjecaja⁵¹. Suprotno tomu, u kontekstu prethodne ocjene Sud zahtijeva da se provjeri može li se na temelju objektivnih okolnosti isključiti to da predmetni plan ili projekt može značajno utjecati na predmetno područje⁵².

89. Prilikom prethodne ocjene nastoje se identificirati planovi ili projekti za koje nije potrebna potpuna ocjena jer je već i bez potpune ocjene jasno da se mogu odobriti⁵³. Međutim, prethodna ocjena ne bi trebala omogućiti zaobilaženje potpune ocjene⁵⁴ ili čak realizaciju planova i projekata koji se u slučaju potpune ocjene ne bi smjeli odobriti u skladu s člankom 6. stavkom 3. drugom rečenicom Direktive o staništima. Stoga kriteriji za prethodnu ocjenu trebaju biti barem toliko strogi kao i kriteriji same ocjene.

90. Slijedom toga, u slučaju kad u postupku prethodne ocjene smatra da nije potrebno provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima, nadležno tijelo države članice treba barem pružiti izričite i detaljne razloge koji mogu otkloniti sve sa znanstvenog gledišta razumne sumnje u pogledu štetnih učinaka planiranih radova na cjelovitost predmetnog područja očuvanja.

b) Baš svaku iznesenu sumnju?

91. Međutim, to ne znači nužno da obrazloženje odustanka od ocjene prihvatljivosti utjecaja treba izričito i pojedinačno otkloniti sve sumnje koje su se tijekom postupka sudjelovanja javnosti istaknule u pogledu štetnih učinaka na područje očuvanja.

92. Ako sumnje nisu razumne sa znanstvenog gledišta, od nadležnog tijela ne može se zahtijevati da ih izričito „otkloni”. Neovisno o tome što nije ni opravdano trošiti resurse tijela na sumnje koje nisu znanstveno utemeljene, često čak neće biti ni moguće otkloniti takve sumnje. Primjerice, kako bi tijelo trebalo pobijati prigovor da će određeni projekt razbjesniti duhove predaka?

⁵¹ Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 59.); od 17. travnja 2018., Komisija/Poljska (Beloveška šuma) (C-441/17, EU:C:2018:255, t. 114.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 120.)

⁵² Presude od 7. rujna 2004., Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, t. 44.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 134.)

⁵³ Na taj način trebalo bi tumačiti i moje mišljenje u predmetu Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 72.), koje Odbor – vjerojatno i zbog engleskog prijevoda – tumači pogrešno.

⁵⁴ Presuda od 12. travnja 2018., People Over Wind i Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 37.)

93. Stoga odgovor na peto pitanje, koji sam navela u točki 90., vrijedi za sumnje iznesene u postupku odobrenja za provedbu projekta samo ako su one razumne sa znanstvenog gledišta.

3. *Četvrto pitanje: uzimanje u obzir mjera koje ublažavaju štetne učinke*

94. Cilj je četvrtog pitanja pojasniti mogu li se prilikom prethodne ocjene treba li provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima uzeti u obzir značajke plana ili projekta koje predviđaju uklanjanje kontaminata, a koje bi mogle smanjiti štetne učinke na područje očuvanja ako bi te značajke bile dio projekta kao njegov standardan element neovisno o učinku na odnosno područje očuvanja.

95. To pitanje temelji se na presudi *People over Wind*, koja se prilikom te prethodne ocjene odnosila na uzimanje u obzir mjera kojima je cilj izbjeći ili smanjiti štetne učinke plana ili projekta na predmetno područje. Sud je u tom slučaju na temelju okolnosti da su se predviđale takve mjere zaključio da je postojala vjerojatnost značajnog učinka i da je, u skladu s tim, trebalo provesti potpunu ocjenu⁵⁵.

96. Stoga je Sud smatrao da je okolnost da su se predviđale mjere čiji je cilj ublažiti štetne učinke projekta na područje očuvanja pokazatelj da je trebalo provesti potpunu ocjenu. Naime, te mjere ne bi bile potrebne da nije postojala vjerojatnost značajnih štetnih učinaka.

97. Međutim, značajke plana ili projekta koje ublažavaju štetne učinke na područja očuvanja, ali koje nisu predviđene upravo iz tog razloga, nisu pokazatelji vjerojatnosti tih učinaka. Naime, te se značajke ne temelje na pretpostavci takve vjerojatnosti.

98. Primjer za takve značajke priključak je stambenih zgrada na sabirne sustave kroz koje se otpadne vode dopremaju na pročišćavanje. To se u Europskoj uniji smatra tipičnom značajkom stambenih zgrada, koja se zahtijeva potpuno neovisno o vjerojatnosti nastanka štetnih učinaka na područja očuvanja, osobito zbog Direktive o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda⁵⁶. Iako ta mjera ograničava ili čak sprečava štetne učinke na vode u koje se ispuštaju pročišćene otpadne vode, ona nije pokazatelj vjerojatnosti nastanka značajnih učinaka na područja očuvanja. Međutim, zaključak o takvoj vjerojatnosti još se uvijek može izvesti iz drugih pokazatelja.

99. Međutim, postoji poteškoća prilikom utvrđivanja služi li neka mjera svrsi sprečavanja značajnih učinaka na određeno područje očuvanja ili je neovisna o tome. Pritom se ne može osloniti samo na subjektivne informacije nositelja projekta jer njihov cilj može biti izbjegavanje odgovarajuće ocjene prihvatljivosti utjecaja. Naprotiv, pretpostavka svrhe koja je neovisna o područjima očuvanja trebala bi se temeljiti na objektivnim okolnostima, osobito na općim pravilima ili široko rasprostranjenim praksama.

100. U glavnom postupku riječ je o oborinskim vodama. Pritom nije riječ o otpadnim vodama koje bi trebalo odvoditi u sabirni sustav, koje se prethodno navode kao primjer, nego o kišnici koja se skuplja u predmetnim stambenim zgradama, a koja se ne miješa s otpadnim vodama. Prilikom ocjene opasnosti povezane s neizravnim ispuštanjem oborinske vode u zaštićeni tok rijeke postavlja se pitanje u kojem se opsegu mogu uzeti u obzir mjere za pročišćavanje te vode.

⁵⁵ Presuda od 12. travnja 2018., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 35.)

⁵⁶ Direktiva Vijeća 91/271/EEZ od 21. svibnja 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (SL 1991., L 135, str. 40.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 1., str. 5. i ispravak SL 2020., L 84, str. 32.)

101. U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, za razliku od slučaja u presudi *People over Wind* i slično kao kod priključka na sabirni sustav, te mjere pročišćavanja ne poduzimaju se kako bi se ograničili štetni učinci na područje očuvanja. Naprotiv, riječ je o mjerama koje se poduzimaju u slučaju svih takvih projekata neovisno o tome utječe li projekt na područje očuvanja. Stoga te mjere nisu pokazatelj vjerojatnosti nastanka značajnog štetnog učinka na područje očuvanja.

102. Kao pokazatelj za značajne štetne učinke na područje očuvanja preostaje neizravno ispuštanje oborinske vode. Zahtjev za prethodnu odluku Suda ne pruža informacije o tome može li se već na temelju toga zaključiti da postoji vjerojatnost takvog štetnog učinka, ali se navođenjem mjera pročišćavanja ističe okolnost koja takvu vjerojatnost može barem smanjiti ili čak isključiti.

103. Stoga se postavlja pitanje jesu li te mjere pročišćavanja objektivne okolnosti u smislu sudske prakse o prethodnoj ocjeni, koje isključuju to da projekt može imati značajne učinke na područje.

104. U tom je pogledu važan daljnji argument Suda u presudi *People Over Wind*. Sud je potrebu potpune ocjene obrazložio i time da se tek preciznom analizom u okviru te ocjene može utvrditi da li sporne mjere stvarno sprečavaju ili smanjuju štetne učinke na područje očuvanja⁵⁷.

105. Kako bi se mogla uzeti u obzir mjera koja ublažava štetne učinke projekta, odlučujuće je stoga pitanje mogu li se sve razumne znanstvene sumnje u pogledu učinka te mjere otkloniti već na razini prethodne ocjene. To u pravilu pretpostavlja da već postoji dovoljno praktično iskustvo s takvim mjerama. Ako se te sumnje ne mogu otkloniti, mjera ne može isključiti vjerojatnost ili opasnost od značajnog učinka te se ne može na presudan način uzeti u obzir prilikom prethodne ocjene.

106. Osim toga, Sud u presudi *People Over Wind* naglašava da u slučaju uzimanja u obzir mjera smanjivanja štete prilikom prethodne ocjene postoji opasnost od izbjegavanja provedbe same procjene⁵⁸. Uostalom, ta ocjena eventualno bi dovela do prestanka potrebnog sudjelovanja javnosti⁵⁹, iako to nije slučaj u ovom predmetu.

107. Međutim, ne može se smatrati da se izbjegava ocjena prihvatljivosti utjecaja ako se uzimaju u obzir mjere koje se poduzimaju neovisno o tome postoji li opasnost od štetnih učinaka na područja očuvanja. Naprotiv, zanemarivanje tih mjera dovelo bi do toga da se projekt ne bi u potpunosti uzeo u obzir prilikom prethodne ocjene. To mi se čini očitim u primjeru priključka na sabirni sustav: danas se u Uniji teško mogu zamisliti stambene zgrade čije se otpadne vode ispuštaju izravno u vode ili čak na ulicu, kao što se to činilo u prošlosti. Stoga bi bilo apsurdno za potrebe ocjene prihvatljivosti pretpostaviti postojanje takvih praksi u slučaju stambenog projekta. To stajalište nije baš toliko očito u slučaju spornih mjera pročišćavanja oborinskih voda, ali je ipak točno.

108. Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti na način da se prilikom prethodne ocjene treba li provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive o staništima mogu uzeti u obzir značajke plana ili projekta koje predviđaju uklanjanje kontaminata, a koje bi mogle smanjiti štetne učinke na područje očuvanja, ako se na temelju objektivnih kriterija utvrdi

⁵⁷ Presuda od 12. travnja 2018., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 36.). Vidjeti u tom smislu već i moje mišljenje u predmetu *Waddenvereniging i Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, EU:C:2004:60, t. 71.).

⁵⁸ Presuda od 12. travnja 2018., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 37.).

⁵⁹ Presude od 8. studenoga 2016., *Lesoochranárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838, t. 49.) i od 12. travnja 2018., *People Over Wind i Sweetman* (C-323/17, EU:C:2018:244, t. 39.)

da su te značajke bile dio projekta kao njegov standardan element neovisno o učinku na odnosno područje očuvanja te ako se mogu otkloniti sve razumne znanstvene sumnje u pogledu učinkovitosti tih značajki.

V. Zaključak

109. Stoga predlažem Sudu da na zahtjev za prethodnu odluku odgovori na sljedeći način:

1. Postupovna autonomija država članica, koja je ograničena načelom djelotvornosti, dozvoljava da se strankama u sporu odredi obveza da u svojoj pisanoj argumentaciji pravodobno, dovoljno jasno i precizno navedu povrede prava Unije u području zaštite okoliša kako bi nacionalni sud mogao uzeti u obzir te povrede. Pravo Unije u pravilu ne obvezuje niti ovlašćuje nacionalne sudove da po službenoj dužnosti istaknu povrede prava Unije u području zaštite okoliša.
2. U skladu s člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92/EU o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš, kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU, i načelom djelotvornosti, obrazloženje odluke o odustanku od provedbe procjene učinaka na okoliš treba osigurati da su razlozi prepoznatljivi i sadržajno razumljivi kao takvi. Nacionalni sud, koji raspolaže informacijama potrebnim kako bi ocijenio može li javnost dotične države članice prepoznati i razumjeti razloge kao takve, treba ispitati ispunjava li obrazloženje te zahtjeve.
3. Obrazloženje odustanka od provedbe procjene učinaka na okoliš treba, u skladu s člankom 4. stavkom 5. točkom (b) Direktive 2011/92, na temelju objektivnih okolnosti i uz upućivanje na relevantne kriterije iz Priloga III., isključiti vjerojatnost ili opasnost od toga da predmetni projekt može imati značajne učinke na okoliš.
4. Prilikom prethodne ocjene treba li provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je izmijenjena Direktivom 2013/17/EU, mogu se uzeti u obzir značajke plana ili projekta koje predviđaju uklanjanje kontaminata, a koje bi mogle smanjiti štetni učinak na područje očuvanja, ako se na temelju objektivnih kriterija utvrdi da su te značajke bile dio projekta kao njegov standardan element neovisno o učinku na odnosno područje očuvanja te ako se mogu otkloniti sve razumne znanstvene sumnje u pogledu učinkovitosti tih značajki.
5. U slučaju kad u postupku prethodne ocjene smatra da nije potrebno provesti ocjenu prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 92/43, nadležno tijelo države članice treba barem pružiti izričite i detaljne razloge koji mogu otkloniti sve sa znanstvenog gledišta razumne sumnje u pogledu štetnih učinaka planiranih radova na cjelovitost predmetnog područja očuvanja. To vrijedi za sumnje iznesene u postupku odobrenja za provedbu projekta samo ako su one razumne sa znanstvenog gledišta.
6. Ako je obrazloženje odluke o odustanku od provedbe ocjene prihvatljivosti utjecaja u skladu s člankom 6. stavkom 3. Direktive 92/43 sadržano u odluci, nadležno tijelo dužno je osigurati da su ti razlozi prepoznatljivi i sadržajno razumljivi kao takvi. Nacionalni sud, koji raspolaže informacijama potrebnim kako bi ocijenio može li javnost dotične države članice prepoznati i razumjeti razloge kao takve, treba ispitati ispunjava li obrazloženje te zahtjeve.