



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

6. srpnja 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 92/43/EEZ – Očuvanje prirodnih staništa i divlje faune i flore – Članak 12. – Sustav stroge zaštite određenih životinjskih vrsta – Članak 16. – Odstupanje – Načini odobravanja takvog odstupanja – Pravo sudjelovanja javnosti”

U predmetu C-166/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio High Court (Visoki sud, Irska), odlukom od 14. siječnja 2022., koju je Sud zaprimio 25. veljače 2022., u postupku

Hellfire Massy Residents Association

protiv

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Irske,

Attorney General,

uz sudjelovanje:

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: M. L. Arastey Sahún, predsjednica vijeća, F. Biltgen i J. Passer (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: engleski

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Hellfire Massy Residents Association, B. Harrington, *solicitor*, J. Devlin, *SC*, i J. Kenny, *BL*,
- za An Bord Pleanála, R. Minch, *SC*, L. Mullett, *solicitor*, B. Foley, *SC*, i S. Hughes, *BL*,
- za Minister for Housing, Local Government and Heritage, Irsku i Attorney Generala, M. Browne, J. Brennan i A. Joyce, u svojstvu agenata, uz asistenciju E. Barrington i T. Flynn, *SC*,
- za Save Our Bride Otters i An Taisce – The National Trust for Ireland, F. Logue, *solicitor*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i C. Hermes, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. i 16. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.) i članka 6. stavaka 1. do 9. te članka 9. stavka 2. Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, potpisane u Aarhusu 25. lipnja 1998., koja je u ime Europske zajednice odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124. str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 3., str. 10.), u daljnjem tekstu: Arhuška konvencija).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Hellfire Massy Residents Associationa i An Bord Pleanála (Odbor za prostorno planiranje, Irska) (u daljnjem tekstu: odbor), Ministera for Housing, Local Government and Heritage (ministar stanovanja, lokalne uprave i baštine, Irska), Ireland (Irska) i Attorneyja General (državni odvjetnik, Irska) (u daljnjem tekstu zajedno: irska tijela) o valjanosti, s jedne strane, građevinske dozvole koju je izdao odbor i, s druge strane, odredbi kojima se članci 12. i 16. Direktive 92/43 prenose u irsko pravo.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Članak 6. stavak 1. Arhuške konvencije propisuje:

„Svaka je stranka:

- (a) dužna primjenjivati odredbe ovoga članka koje se odnose na odluke o tome treba li dopustiti predložene djelatnosti navedene u dodatku I.;
- (b) sukladno svojem domaćem zakonodavstvu, dužna također primjenjivati ovaj članak na odluke o predloženim djelatnostima izvan opsega dodatka I., a koje mogu imati značajne učinke na okoliš. U tu svrhu, stranke su dužne utvrditi podliježe li takva predložena djelatnost ovim odredbama;
- (c) slobodna, ukoliko to dopušta domaće zakonodavstvo, od slučaja do slučaja odlučiti ne primijeniti odredbe ovoga članka na predložene djelatnosti za potrebe nacionalne obrane, ukoliko predmetna stranka drži kako bi takva primjena mogla imati nepovoljan učinak na rečene potrebe.”

4 Stavci 2. do 9. tog članka 6. predviđaju načine sudjelovanja javnosti u postupku odlučivanja.

5 Članak 9. stavak 2. Arhuške konvencije propisuje:

„U okviru svojeg domaćeg zakonodavstva, svaka je stranka dužna osigurati da pripadnici zainteresirane javnosti

- (a) koji imaju dovoljan interes ili, kao druga mogućnost,
- (b) koji dokažu povredu prava, tamo gdje to upravno postupovno pravo stranke zahtijeva kao preduvjet,

imaju pristup postupku ocjene pred sudom i/ili nekim drugim zakonski utemeljenim neovisnim i nepristranim tijelom, kako bi osporili materijalnu i proceduralnu zakonitost neke odluke, čina ili propusta [koji podliježu odredbama] iz članka 6. i, tamo gdje je to predviđeno domaćim zakonodavstvom i bez utjecaja na stavak 3. ovoga članka, drugih odgovarajućih odredbi ove Konvencije.

Ono što predstavlja dovoljan interes i povredu prava bit će utvrđeno u skladu sa zahtjevima domaćeg zakonodavstva i dosljedno cilju osiguranja zainteresiranoj javnosti širokog pristupa pravosuđu u okvirima ove Konvencije. U tu će se svrhu interes svake nevladine udruge koja ispunjava uvjete navedene u članku 2. stavku 5. smatrati dovoljnim u smislu gornjeg podstavka (a). Također će se smatrati kako takve udruge imaju prava koja se mogu povrijediti u smislu gornjeg podstavka (b).

Odredbе ovoga stavka 2. neće isključiti mogućnost prethodnog razmatranja pred nekim administrativnim tijelom i neće utjecati na uvjet potrebnog iscrpljenja svih postupaka administrativne ocjene prije upućivanja na postupak sudske ocjene, ako takav uvjet u domaćem zakonodavstvu postoji.”

Pravo Unije

Direktiva 92/43

6 Na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 92/43:

„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.”

7 Članak 12. te direktive određuje:

„1. Države članice poduzimaju sve potrebne mjere za uspostavu sustava stroge zaštite životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV., točki (a) u njihovom prirodnom arealu, zabranjujući:

- (a) sve oblike namjernog hvatanja ili ubijanja primjeraka tih vrsta u divljini;
- (b) namjerno uznemiravanje tih vrsta, posebno u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih, hibernacije i migracije;
- (c) namjerno uništavanje ili uzimanje jaja iz divljine;
- (d) oštećivanje ili uništavanje lokaliteta za razmnožavanje ili odmor.

2. Države članice zabranjuju držanje, prijevoz i prodaju ili razmjenu tih vrsta te ponudu na prodaju ili razmjenu primjeraka uzetih iz divljine, osim onih koji su zakonito uzeti prije provedbe ove Direktive.

3. Zabrana iz stavka 1. točaka (a) i (b) i stavka 2. odnosi se na sve životne faze životinja na koje se ovaj članak primjenjuje.

4. Države članice uspostavljaju sustav praćenja slučajnog hvatanja i ubijanja životinjskih vrsta navedenih u Prilogu IV., točki (a). U svjetlu prikupljenih informacija, države članice poduzimaju podrobnija istraživanja ili mjere očuvanja kako bi se osiguralo da slučajno hvatanje i ubijanje nemaju značajan negativan utjecaj na dotične vrste.”

8 Članak 16. navedene direktive predviđa:

„1. Pod uvjetom da ne postoji zadovoljavajuća alternativa i da odstupanje ne šteti održavanju populacija dotičnih vrsta u povoljnom stanju očuvanosti u njihovom prirodnom arealu, države članice mogu odstupiti od odredaba članka 12., 13., 14. i 15. točaka (a) i (b):

- (a) u interesu zaštite divlje faune i flore te očuvanja prirodnih staništa;
- (b) radi sprečavanja ozbiljne štete, posebno na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama te ostalim tipovima imovine;
- (c) u interesu javnog zdravlja i javne sigurnosti ili zbog ostalih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode te korisnih posljedica od primarnog značaja za okoliš;
- (d) za potrebe istraživanja i obrazovanja, repopulacije i reintrodukcije tih vrsta te za to potrebnih postupaka razmnožavanja, uključujući umjetno razmnožavanje biljaka;
- (e) kako bi dopustile, pod strogo nadziranim uvjetima, na selektivnoj osnovi i u ograničenom razmjeru, uzimanje ili držanje određenih primjeraka vrsta navedenih u Prilogu IV., u ograničenom broju koji utvrđuju nadležna državna tijela.

2. Države članice Komisiji svake dvije godine dostavljaju izvješće, u obliku koji odredi odbor [u skladu s člankom 20.], o odstupanjima koja se primjenjuju u skladu sa stavkom 1. Komisija daje mišljenje o tim odstupanjima u roku od najviše 12 mjeseci nakon zaprimanja izvješća i obrazlaže ga odboru.

3. Izvješćima se točno navode:

- (a) vrste koje su predmet odstupanja i razlog odstupanja, uključujući prirodu rizika, s, ako je to potrebno, osvrtom na neprihvaćene alternative i korištene znanstvene podatke;
- (b) sredstva, naprave ili metode dozvoljene za hvatanje ili ubijanje životinjskih vrsta i razlog njihove uporabe;
- (c) okolnosti kada su i gdje su takva odstupanja odobrena;
- (d) tijelo ovlašteno za proglašenje potrebnih uvjeta i provjeru njihovog poštivanja te za odlučivanje koja se sredstva, naprave ili metode mogu koristiti, u kojim granicama, čijim posredstvom, te koje osobe izvršavaju taj zadatak;
- (e) korištene mjere nadzora i dobiveni rezultati.”

Direktiva 2011/92/EU

- 9 Druga uvodna izjava Direktive 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/52/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. (SL 2014., L 124, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2011/92), glasi:

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

- 10 Na temelju članka 1. stavka 2. Direktive 2011/92:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚projekt‘ znači:

- izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava,
- ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa;

[...]

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

[...]”

- 11 Članak 2. stavci 1. do 3. te direktive propisuje:

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

2. Procjena utjecaja na okoliš može se integrirati u postojeće postupke davanja suglasnosti za projekte u državama članicama, ili u nedostatku toga, u druge postupke ili u postupke koje treba uspostaviti radi ispunjavanja ciljeva ove Direktive.

3. U slučaju projekata za koje obveza provedbe procjena utjecaja na okoliš istodobno proizlazi iz ove Direktive i Direktive [92/43] i/ili Direktive 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica (SL 2010., L 20, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 128.), države članice prema potrebi osiguravaju da se predvide usklađeni i/ili, zajednički postupci koji ispunjavaju zahtjeve zakonodavstva Unije.

U slučaju projekata za koje obveza provedbe procjena utjecaja na okoliš istodobno proizlazi iz ove Direktive i iz zakonodavstva Unije koje nije među direktivama navedenima u prvom podstavku, države članice mogu osigurati usklađene i/ili zajedničke postupke.

[...]

12 Članak 3. stavak 1. Direktive 2011/92 određuje:

„Procjena utjecaja na okoliš utvrđuje, opisuje i procjenjuje na odgovarajući način, u svjetlu svakog pojedinog slučaja [...], izravne i neizravne učinke projekta na sljedeće čimbenike:

- (a) stanovništvo i zdravlje ljudi;
- (b) biološku raznolikost, s posebnom pozornošću usmjerenom na vrste i staništa zaštićene Direktivom [92/43] i Direktivom [2009/147];
- (c) zemlju, tlo, vodu, zrak i klimu;
- (d) materijalna dobra, kulturnu baštinu i krajobraz;
- (e) interakciju između čimbenika iz točaka (a) do (d).”

13 Članak 8.a Direktive 2011/92 glasi kako slijedi:

„1. Odluka o davanju odobrenja za provedbu projekta sadrži barem sljedeće informacije:

- (a) obrazloženi zaključak iz članka 1. stavka 2. točke (g) podtočke iv.;
- (b) sve okolišne uvjete vezane uz odluku, opis svih elemenata projekta i/ili mjera predviđenih radi izbjegavanja, sprečavanja ili smanjivanja te, ako je moguće, radi neutraliziranja značajnih štetnih utjecaja na okoliš i, prema potrebi, mjera praćenja.

[...]

4. U skladu sa zahtjevima iz stavka 1. točke (b), države članice osiguravaju da nositelj projekta provodi elemente projekta i/ili mjere predviđene radi izbjegavanja, sprečavanja ili smanjivanja te, ako je moguće, radi neutraliziranja značajnih štetnih utjecaja na okoliš te određuju postupke koji se odnose na praćenje značajnih štetnih utjecaja na okoliš.

Vrsta pokazatelja koje treba pratiti i trajanje praćenja razmjerni su naravi, lokaciji i veličini projekta te značajnosti njegovog utjecaja na okoliš.

Postojeća pravila za praćenje koja proizlaze iz zakonodavstva Unije različitog od ove Direktive i iz nacionalnog zakonodavstva mogu se prema potrebi koristiti u cilju izbjegavanja dupliciranja praćenja.

[...]

Irsko pravo

- 14 Članak 51. European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (Uredba iz 2011. donesena u okviru Europskih zajednica (Ptice i prirodna staništa) (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2011.)) propisuje:

„1. Ministar [umjetnosti, baštine i irskih govornih područja] poduzima potrebne mjere za uspostavu sustava stroge zaštite faune koja se sastoji od vrsta navedenih u prvom dijelu prvog priloga.

2. Neovisno o svakom zakonitom ili drugom odobrenju koje je osobi dalo javno tijelo ili koje neka osoba ima, osim u skladu s odstupanjem koje je ministar odobrio na temelju članka 54., osoba koja u pogledu vrsta navedenih u dijelu 1. prvog priloga

- (a) namjerno uhvati ili ubije bilo koji primjerak tih vrsta u divljini,
- (b) namjerno uznemirava te vrste, posebno u vrijeme razmnožavanja, podizanja mladih, hibernacije i migracije,
- (c) namjerno skuplja ili uništava jaja tih vrsta u divljini,
- (d) oštećuje ili uništava lokalitet za razmnožavanje ili odmor takve životinje, ili
- (e) drži, prevozi, prodaje, zamjenjuje, nudi na prodaju ili zamjenu bilo koji primjerak tih vrsta uzet iz prirode, osim onih zakonito uzetih u smislu članka 12. stavka 2. Direktive [92/43], čini kažnjivo djelo.

3. Zabrane iz stavka 2. primjenjuju se na sve stadije biološkog ciklusa faune na koje se ova Uredba primjenjuje.

4. Ministar uspostavlja sustav kontrole slučajnog ulova i ubijanja faune koja se sastoji od životinjskih vrsta navedenih u prvom dijelu prvog priloga i, na temelju prikupljenih informacija, provodi dodatna istraživanja ili poduzima potrebne mjere očuvanja kako bi osigurao da nenamjerni ulovi i ubijanja nemaju znatan negativan utjecaj na dotične vrste.”

- 15 U članku 54. Uredbe iz 2011. određuje se:

„1. Svaka osoba može od ministra ili ministara u vladi nadležnih za riblje vrste navedene u drugom dijelu prvog priloga zatražiti odstupanje od usklađenosti sa zahtjevima iz članka 51., 52. i 53.

2. Ako ne postoji zadovoljavajuća alternativa i ako odstupanje ne šteti održavanju populacija vrsta navedenih u Direktivi [92/43] u povoljnom stanju očuvanosti u njihovu prirodnom arealu, ministar ili ministri u vladi nadležni za riblje vrste navedene u četvrtom prilogu mogu odobriti takvo odstupanje jednoj ili više osoba, ako je ono:

- (a) u interesu zaštite divlje faune i flore te očuvanja prirodnih staništa,

- (b) radi sprečavanja ozbiljnih šteta, posebno na usjevima, stoci, šumama, ribnjacima i vodama te ostalim tipovima imovine,
 - (c) u interesu javnog zdravlja i javne sigurnosti ili zbog ostalih imperativnih razloga prevladavajućeg javnog interesa, uključujući interese socijalne ili gospodarske prirode te korisnih posljedica od primarnog značaja za okoliš,
 - (d) za potrebe istraživanja i obrazovanja, repopulacije i reintrodukcije tih vrsta te za to potrebnih postupaka razmnožavanja, uključujući umjetno razmnožavanje biljaka, ili
 - (e) kako bi se omogućilo, pod strogo nadziranim uvjetima, na selektivnoj osnovi i u ograničenom opsegu, uzimanje ili držanje određenih jedinki vrsta navedenih u prvom Prilogu, u mjeri utvrđenoj u odstupanju.
3. Odstupanje odobreno u skladu sa stavkom 2. podliježe uvjetima, restrikcijama, ograničenjima ili zahtjevima koje ministar smatra prikladnima.
4. Svi uvjeti, restrikcije, ograničenja ili zahtjevi koji se primjenjuju na odstupanje odobreno u skladu sa stavkom 2. moraju biti navedeni u tom stavku.
5. Ne dovodeći u pitanje uvjete, restrikcije, ograničenja ili zahtjeve koji su u njima navedeni, odstupanje odobreno na temelju tog članka podliježe odredbama stavaka 2. do 5. članka 14. Protection of Animals (Amendment) Act 1965 (Zakon o zaštiti životinja iz 1965. (izmjena)).
6. Ministar svake dvije godine Europskoj komisiji dostavlja izvješće, u obliku koji ona odredi, o odstupanjima koja se primjenjuju u skladu sa stavkom 2.
7. U izvješću iz stavka 6. treba navesti
- (a) vrste koje su predmet odstupanja i razlog odstupanja, uključujući prirodu rizika, s, ako je to potrebno, osvrtom na neprihvaćene alternative i korištene znanstvene podatke;
 - (b) sredstva, naprave ili metode dopuštene za hvatanje ili ubijanje životinjskih vrsta i razlozi njihove uporabe,
 - (c) okolnosti kada su i gdje su takva odstupanja odobrena,
 - (d) tijelo ovlašteno za proglašenje potrebnih uvjeta i provjeru njihova poštivanja te za odlučivanje koja se sredstva, naprave ili metode mogu koristiti, u kojim granicama, čijim posredstvom, te koje osobe izvršavaju taj zadatak, i
 - (e) korištene mjere nadzora i dobiveni rezultati.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 16 Odlukom od 25. lipnja 2020. odbor je South Dublin County Councilu (Vijeće okruga Južni Dublin, Irska) izdao odobrenje za projekt koji se sastoji od dviju zgrada s centrom za posjetitelje na Montpelier Hillu u okrugu Dublin, šetnice natkrivene krošnjama stabala/pješačkog mosta preko regionalne prometnice, preoblikovanja crnogorične šume u listopadnu te radova očuvanja postojećih struktura.
- 17 U toj je odluci navedeno da je odbor proveo ocjenu prihvatljivosti utjecaja u smislu članka 6. stavka 3. Direktive 92/43 te je zaključilo da ne postoji negativan učinak na europska područja.
- 18 Prema navedenoj odluci, odbor je također proveo procjenu učinaka na okoliš u smislu Direktive 2011/92 i zaključio da su, pod uvjetom da se ispune uvjeti navedeni u istoj odluci, učinci predloženog projekta na okoliš prihvatljivi.
- 19 Presudom od 2. srpnja 2021. sud koji je uputio zahtjev odbio je tužbu koju je tužitelj u glavnom postupku podnio protiv odluke od 25. lipnja 2020., osim tužbenog razloga kojim se osporavala valjanost članaka 51. i 54. Uredbe iz 2011. u pogledu situacije nastale nakon donošenja te odluke.
- 20 Tim tužbenim razlogom tužitelj u glavnom postupku u biti tvrdi da je sustav stroge zaštite predviđen člankom 12. Direktive 92/43, kako je proveden u irskom pravu, nevaljan jer, s jedne strane, ne uključuje mehanizam odstupanja predviđen u članku 16. te direktive u postupak odobravanja projekata i, s druge strane, ne predviđa odgovarajuće sudjelovanje javnosti te stoga povređuje Arhušku konvenciju.
- 21 Odbor i irska tijela osporavaju osnovanost tog tužbenog razloga. Osim toga, protive se tomu da se tužitelj u glavnom postupku može, s jedne strane, pozvati na Arhušku konvenciju jer se nije izričito pozvao na tu konvenciju u svojim postupovnim aktima i, s druge strane, pozvati se na moguću buduću štetu strogo zaštićenim vrstama.
- 22 U tim je okolnostima High Court (Visoki sud, Irska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. [Je li] učinak općih načela prava Unije koja proizlaze iz nadređenosti pravnog poretka Unije takav da se nacionalnim postupovnim pravilom prema kojem se tužitelj prilikom sudskog preispitivanja mora izričito pozvati na relevantne pravne odredbe ne može spriječiti to da se tužitelj koji osporava usklađenost nacionalnog prava s utvrđenim pravom Unije pozove i na osporavanje koje se temelji na pravnim doktrinama ili instrumentima koji se moraju smatrati bitno relevantnima za tumačenje prava Unije, kao što je načelo prema kojem se pravo Unije u području okoliša treba tumačiti u vezi s [Arhuškom konvencijom] kao sastavnim dijelom pravnog poretka Unije?
 2. Je li učinak članka 12. i/ili članka 16. Direktive [92/43] i/ili tih odredbi u vezi s člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije, i/ili u vezi s načelom prema kojem države članice moraju poduzeti sve konkretne mjere potrebne za djelotvornu provedbu te direktive, takav da se ne može pozvati na nacionalno postupovno pravilo, prema kojem tužitelj ne smije postaviti ‚hipotetsko pitanje‘ i ‚ono mora na njega utjecati u stvarnosti ili kao činjenica‘, prije no što može podnijeti prigovor o usklađenosti nacionalnog prava s odredbom prava Unije, kako bi se spriječilo osporavanje tužitelja koji se pozvao na prava sudjelovanja javnosti u odnosu na upravnu odluku i koji zatim želi osporavati valjanost odredbe nacionalnog prava pozivanjem

na pravo Unije u predviđanju buduće štete okolišu izazvane navodnim propustom u nacionalnom pravu, pri čemu postoji razumna mogućnost da takva buduća šteta, konkretno zbog toga što je projekt odobren u području koje je stanište vrsta pod strogom zaštitom i/ili zato što bi primjenom predostrožnog pristupa moglo doći do toga da ispitivanja nakon davanja suglasnosti dovedu do potrebe za primjenom odstupanja u skladu s člankom 16. navedene direktive?

3. [Je li] učinak članka 12. i/ili članka 16. Direktive [92/43] i/ili tih odredaba tumačenih u vezi s člankom 6. stavcima 1. do 9. i/ili člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije, i/ili u vezi s načelom da države članice moraju poduzeti sve konkretne mjere potrebne za djelotvornu provedbu te direktive, takav da sustav odobrenja odstupanja, predviđen nacionalnim pravom kako bi se osigurao učinak članka 16. Direktive, ne smije biti istodoban i neovisan o sustavu odobrenja za provedbu projekta, nego treba biti u sklopu objedinjenog postupka odobrenja koji obuhvaća odluku nadležnog tijela (za razliku od *ad hoc* procjene samog nositelja projekta na temelju opće odredbe kaznenog prava) o tome treba li zatražiti odobrenje odstupanja zbog pitanja koja su utvrđena nakon dodjele odobrenja za provedbu projekta i/ili koji obuhvaća odluku nadležnog tijela o tome koja se ispitivanja traže u kontekstu razmatranja treba li zahtijevati takvo odobrenje?
4. [Proizlazi li] iz članka 12. i/ili članka 16. Direktive [92/43], i/ili tih odredaba tumačenih u vezi s člankom 6. stavcima 1. do 9. i/ili člankom 9. stavkom 2. Arhuške konvencije, to da, kada je riječ o projektu kod kojeg je odobrenje za provedbu podložno odgovarajućoj procjeni iz članka 6. stavka 3. Direktive [92/43], i u kontekstu u kojem se može zatražiti odstupanje nakon odobrenja u skladu s člankom 16. Direktive [92/43], postoji zahtjev za sudjelovanje javnosti u skladu s člankom 6. Arhuške konvencije?"

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

23. Irska i poljska vlada tvrde da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku nedopušten jer se u biti odnosi na pravna pitanja koja se temelje na hipotetskom scenariju.
24. U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je određena člankom 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Slijedom navedenog, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 21. ožujka 2023., Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje), C-100/21, EU:C:2023:229, t. 52. i navedena sudska praksa).
25. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaze činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 21. ožujka 2023., Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje), C-100/21, EU:C:2023:229, t. 53. i navedena sudska praksa).

- 26 U ovom slučaju valja istaknuti da je ovaj zahtjev za prethodnu odluku podnesen Sudu u okviru tužbe kojom se traži, među ostalim, s jedne strane, poništenje odluke od 25. lipnja 2020. i, s druge strane, utvrđenje nevaljanosti članaka 51. i 54. Uredbe iz 2011.
- 27 Međutim, iz tog zahtjeva za prethodnu odluku, kao i iz spisa kojim raspolaže Sud, a osobito iz presude suda koji je uputio zahtjev od 2. srpnja 2021., proizlazi da, iako je taj sud već odbio tužbeni razlog za poništenje odluke od 25. lipnja 2020. te je u tom pogledu također odbio tužbeni razlog koji se temelji na nevaljanosti članaka 51. i 54. Uredbe iz 2011. u pogledu utjecaja eventualne nevaljanosti tih odredbi na zakonitost postupka donošenja te odluke, navedeni sud još mora odlučiti o tom tužbenom razlogu u pogledu situacije koja je nastupila nakon donošenja navedene odluke.
- 28 U tim okolnostima zahtjev za prethodnu odluku treba smatrati dopuštenim.

O prethodnim pitanjima

Treće i četvrto pitanje

- 29 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati prije prvog i drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 12. i 16. Direktive 92/43 tumačiti na način da zahtijevaju da nacionalni propis kojim se te odredbe Direktive 92/43 prenose u nacionalno pravo predviđa, s jedne strane, postupak odobrenja koji uključuje odluku nadležnog tijela o utvrđivanju treba li zahtijevati odstupanje na temelju članka 16. te direktive zbog elemenata utvrđenih nakon izdavanja odobrenja projekta i/ili jesu li u tu svrhu potrebna ispitivanja, i s druge strane, sudjelovanje javnosti u tom postupku odstupanja.
- 30 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da članci 12. i 16. Direktive 92/43, koji se ne odnose na same djelatnosti ostvarene u okviru projekata u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 2011/92, nego na sve ljudske djelatnosti, ne zahtijevaju da se postupak odstupanja na temelju članka 16. Direktive 92/43 uključi u postupke odobravanja takvih projekata niti da se predvidi sudjelovanje javnosti u takvom postupku odstupanja.
- 31 Naime, Direktiva 92/43, a uostalom ni Direktiva 2011/92, ne predviđaju nikakvu obvezu u tom smislu.
- 32 Točno je da se članak 2. stavak 2. Direktive 2011/92 bavi pitanjem integriranja postupaka. Međutim, ta se odredba ograničava na predviđanje mogućnosti integriranja procjene utjecaja na okoliš u postojeće postupke davanja suglasnosti za projekte u državama članicama, ili u nedostatku toga, u druge postupke ili u postupke koje treba uspostaviti radi ispunjavanja ciljeva te direktive. Osim toga, članak 2. stavak 3. navedene direktive samo zahtijeva da države članice „prema potrebi osiguravaju da se predvide usklađeni i/ili, zajednički postupci koji ispunjavaju zahtjeve zakonodavstva Unije” u vezi s projektima za koje obveza provođenja procjene učinaka na okoliš proizlazi istodobno iz Direktive 2011/92 i Direktive 92/43 i/ili Direktive 2009/147.
- 33 Isto tako, iako članak 8.a stavak 1. točka (b) Direktive 2011/92 zahtijeva da odluka o davanju odobrenja obuhvaća „prema potrebi, mjera praćenja”, poput onih koje za koje se čini, u glavnom predmetu, kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, da su predviđene odlukom od 25. lipnja 2020., ta se odredba ne odnosi izričito na postupak odstupanja na temelju članka 16. Direktive 92/43.

- 34 Stoga se Irskoj u okviru glavnog postupka ne može prigovoriti da nije donijela potpun zakonodavni okvir, s obzirom na to da članci 51. i 54. Uredbe iz 2011. doslovno preuzimaju bit sadržaja članaka 12. i 16. te direktive.
- 35 S obzirom na navedeno, članke 12. i 16. Direktive 92/43 i, prema tome, članke 51. i 54. Uredbe iz 2011., kojima se te odredbe prenose u nacionalno pravo, treba tumačiti i primjenjivati u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz drugih akata Unije kao i iz međunarodnih konvencija koji je obvezuju, i osobito onima koji proizlaze iz Direktive 2011/92 i Arhuške konvencije, kako su protumačeni u sudskoj praksi Suda.
- 36 Međutim, iz te sudske prakse proizlazi da se u posebnom slučaju u kojem, s jedne strane, provedba projekta koji podliježe dvostrukoj obvezi procjene i odobrenja predviđenoj u članku 2. stavku 1. Direktive 2011/92 podrazumijeva da nositelj projekta zatraži i dobije odobrenje za odstupanje od mjera zaštite životinjskih i biljnih vrsta predviđenih odredbama nacionalnog prava kojima se osigurava prenošenje članaka 12. i 13. Direktive 92/43, i u kojem, s druge strane, država članica povjeri ovlast za odobravanje takvog odstupanja tijelu koje je različito od onog kojem je povjerila ovlast za odobravanje tog projekta, to moguće odstupanje nužno mora biti doneseno prije odobrenja navedenog projekta. Naime, u suprotnom bi to odobrenje bilo doneseno na nepotpunoj osnovi i stoga ne bi ispunjavalo važeće zahtjeve (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, t. 52. i 59. i navedenu sudsku praksu).
- 37 Međutim, kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud i osobito iz presude suda koji je uputio zahtjev od 2. srpnja 2021., taj je sud, koji je jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu činjenica u glavnom postupku, već presudio da u trenutku donošenja odluke od 25. lipnja 2020. nije bila utvrđena potreba ishođenja odstupanja na temelju članka 54. Uredbe iz 2011. Iz toga slijedi da pretpostavka iz prethodne točke, to jest ona u kojoj se zahtijeva dobivanje takvog odstupanja prije odobrenja, nije postojala u ovom slučaju.
- 38 Valja dodati da, u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1. točkom (b), Direktiva 2011/92 – čiji je cilj, u skladu s njezinom drugom uvodnom izjavom, da se učinci na okoliš moraju uzeti u obzir u najranijoj mogućoj fazi u svim postupcima/procesima tehničkog planiranja i donošenja odluka, u skladu s načelima opreznosti i preventivnog djelovanja, načelom da se šteta nanescena okolišu popravlja ponajprije na samom izvoru te na načelu da „onečišćivač plaća” – zahtijeva da se procjena utjecaja na okoliš utvrđuje, opisuje i procjenjuje na odgovarajući način, u svjetlu svakog pojedinog slučaja, izravne i neizravne učinke projekta na biološku raznolikost, s posebnom pozornošću usmjerenom na vrste i staništa zaštićene na temelju Direktive 92/43 i Direktive 2009/147.
- 39 Prema tome, rezultat procjene utjecaja na okoliš, koja mora biti potpuna (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, t. 58. i navedenu sudsku praksu), treba omogućiti da se utvrdi može li na datum te procjene dotični projekt imati učinke zabranjene člankom 12. Direktive 92/43.
- 40 Stoga se ne čini da nacionalni propis, poput Uredbe iz 2011., koji inkriminira počinjenje akata koje države članice moraju zabraniti sukladno članku 12. Direktive 92/43, kao takav, ni s općeg gledišta, ni u posebnom kontekstu odobrenja projekta koji ulazi u područje primjene Direktive 2011/92, može negativno utjecati na koristan učinak tog članka 12. ili povrijediti načela iz točke 38. ove presude.

- 41 Naposljetku, valja istaknuti da se glavni postupak ne odnosi na odstupanje na temelju članka 54. Uredbe iz 2011. Slijedom toga, nije potrebno utvrditi imaju li i pod kojim uvjetima pripadnici zainteresirane javnosti pravo na sudjelovanje u upravnom postupku koji se odnosi na takvo odstupanje na temelju odredaba Arhuške konvencije.
- 42 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti da članke 12. i 16. Direktive 92/43 treba tumačiti na način da nacionalni propis kojim se te odredbe prenose u nacionalno pravo ne treba smatrati protivnim toj direktivi na temelju toga što ne predviđa, s jedne strane, postupak odobrenja koji uključuje odluku nadležnog tijela o utvrđivanju treba li zahtijevati odstupanje na temelju članka 16. navedene direktive zbog elemenata utvrđenih nakon izdavanja odobrenja projekta i/ili jesu li u tu svrhu potrebna ispitivanja, i s druge strane, sudjelovanje javnosti u tom postupku odstupanja.

Prvo i drugo pitanje

- 43 Svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da mu se protive nacionalna postupovna pravila koja se odnose na sudski nadzor zakonitosti akta, prema kojima tužitelj mora izričito navesti pravne odredbe na čiju se povredu poziva i ne može postaviti „hipotetsko pitanje” nego „ono mora na njega utjecati u stvarnosti ili kao činjenica” prije nego što može osporavati usklađenost nacionalnog propisa s pravom Unije.
- 44 Iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da su ta pitanja postavljena jer su se u okviru glavnog postupka irska tijela pozvala na nacionalna postupovna pravila kako bi osporila dopuštenost argumentacije tužitelja u glavnom postupku na kojoj se temelje treće i četvrto pitanje.
- 45 U tim okolnostima, uzimajući u obzir odgovor na ta pitanja, nije potrebno odgovoriti na prvo i drugo pitanje.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članke 12. i 16. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore,

treba tumačiti na način da:

nacionalni propis kojim se te odredbe prenose u nacionalno pravo ne treba smatrati protivnim toj direktivi na temelju toga što ne predviđa, s jedne strane, postupak odobrenja koji uključuje odluku nadležnog tijela o utvrđivanju treba li zahtijevati odstupanje na temelju članka 16. navedene direktive zbog elemenata utvrđenih nakon izdavanja odobrenja projekta i/ili jesu li u tu svrhu potrebna ispitivanja, i s druge strane, sudjelovanje javnosti u tom postupku odstupanja.

Potpisi