



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

7. lipnja 2018. *

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Direktiva 2001/42/EZ – Članak 2. točka (a) – Pojam ‚planovi i programi‘ – Članak 3. – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Područje gradskog okrupnjavanja zemljišta – Mogućnost odstupanja od urbanističkih pravila – Izmjena ‚planova i programa‘”

U predmetu C-160/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 2. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 1. ožujka 2017., u postupku

Raoul Thybaut,

Johnny De Coster,

Frédéric Romain

protiv

Région wallonne,

uz sudjelovanje:

Commune d'Orp-Jauche,

Bodymat SA,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Rosas, C. Toader (izvjestiteljica), A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. studenoga 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za R. Thybauta, B. Cambier, F. Hans i J. Sambon, *avocats*,

* Jezik postupka: francuski

- za J. De Costera i F. Romaina, B. Cambier i F. Hans, *avocats*,
- za Bodymat SA, F. Evrard, M. Scholasse i F. Haumont, *avocats*,
- za belgijsku vladu, M. Jacobs, L. Van den Broeck i J. Van Holm, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Hendrickx, *avocate*,
- za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, C. Hermes, F. Thiran i C. Zadra, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 25. siječnja 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17., u daljnjem tekstu: SPUO-Direktiva).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Raoula Thybauta, Johnnyja De Costera i Frédérica Romaina, s jedne strane, i Région wallonne (Valonska regija), s druge strane, u vezi s valjanošću Odluke vlade u toj regiji, od 3. svibnja 2012., kojom se ograničava gradsko okrupnjavanje zemljišta u jednom dijelu općine Orp-Jauche (Belgija) (*Moniteur belge* od 22. svibnja 2012., str. 29488., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U skladu s uvodnom izjavom 4. SPUO-Direktive:

„Procjena [utjecaja na okoliš] važan je instrument za uključivanje pitanja okoliša u izradu i usvajanje određenih planova i programa koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš u državama članicama jer omogućava da se ti učinci provođenja planova i programa uzmu u obzir tijekom njihove izrade i prije njihovog usvajanja.”

- 4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Ciljevi”, propisuje:

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

5 Članak 2. navedene direktive glasi kako slijedi:

„Za potrebe ove direktive:

- (a) ‚planovi i programi‘ znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska [unija], kao i sve njihove promjene:
- koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade, i
 - koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama;
- (b) ‚procjena okoliša‘ znači izrada izvješća o okolišu, obavljanje savjetovanja, uzimanje u obzir izvješća o okolišu i rezultata savjetovanja u donošenju odluka, te prikupljanje informacija o odluci u skladu s člancima 4. do 9.;

[...]”

6 U skladu s člankom 3. SPUO-Direktive, naslovljenim „Područje primjene”:

„1. Procjena okoliša u skladu s člancima 4. do 9. provodi se za planove i programe iz stavaka 2. do 4. koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

2. Podložno stavku 3., procjena okoliša provodi se za sve planove i programe:

- (a) koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi [2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.)] [...].

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

[...]”

7 U članku 5. SPUO-Direktive, naslovljenom „Izvješće o okolišu”, određuje se, u njegovu stavku 3.:

„Relevantne informacije koje su dostupne o učincima planova i programa na okoliš i koje su dobivene na drugim razinama donošenja odluka ili kroz drugo zakonodavstvo Zajednice mogu se upotrijebiti za pružanje informacija iz Priloga I.”

8 U članku 6. navedene direktive naslovljenom „Savjetovanja” stoji:

„1. Nacrt plana ili programa i izvješće o okolišu sastavljeno u skladu s člankom 5. dostupni su tijelima iz stavka 3. ovog članka i javnosti.

2. Tijelima iz stavka 3. i javnosti iz stavka 4. osigurava se pravovremena i učinkovita prilika u odgovarajućim vremenskim okvirima da prije usvajanja plana ili programa ili njegovog upućivanja u zakonodavni postupak izraze svoje mišljenje o nacrtu plana ili programa i priloženom izvješću o okolišu.

3. Države članice određuju tijela s kojima se treba savjetovati, a koja bi, zbog svojih specifičnih odgovornosti za okoliš, mogla biti nadležna za učinke provođenja planova i programa na okoliš.
4. Države članice utvrđuju tko se smatra javnošću za potrebe stavka 2., uključujući i javnost na koju utječe ili bi moglo utjecati ili koja ima interes u donošenju odluka podložno ovoj direktivi, uključujući relevantne nevladine organizacije, kao što su one koje promiču zaštitu okoliša i druge zainteresirane organizacije.
5. Države članice utvrđuju detaljne aranžmane za informiranje tijelâ i javnosti i savjetovanje s njima.”
9. Članak 11. SPUO-Direktive, naslovljen „Odnos s ostalim zakonodavstvom Zajednice”, u stavku 1. određuje:
- „Procjena okoliša koja se provodi na temelju ove direktive ne dovodi u pitanje zahtjeve iz Direktive [85/337] kao ni bilo koje druge zahtjeve prava Zajednice.”
10. U skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive 2011/92 (u daljnjem tekstu: PUO-Direktiva), države članice utvrđuju moraju li projekti navedeni u Prilogu II. toj direktivi biti podvrgnuti procjeni u skladu s člancima 5. do 10. te direktive. Među projektima iz točke 10. tog priloga, nazvane „Infrastrukturni projekti”, u točki (b) nalaze se „[p]rojekti urbanističkog razvoja, uključujući izgradnju trgovačkih centara i parkirališta za automobile”.

Belgijsko pravo

11. Člankom 1. valonskog Zakonika o prostornom i urbanističkom uređenju, baštini i energiji, u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: CWATUPE), u stavku 3. propisuje se:
- „Prostorno i urbanističko planiranje utvrđeni su sljedećim planovima i propisima:
1. sektorski planovi;
 2. općinski prostorni planovi;
 3. regionalni propisi o urbanističkom planiranju;
 4. općinski propisi o urbanističkom planiranju.”
12. Članak 127. tog zakonika određuje:
- „(1) [...] [građevinsku] dozvolu izdaje vlada ili nadležno tijelo:
- [...]
8. ako se odnosi na mjere i radove na gradskom području okrupnjavanja zemljišta; područje određuje vlada, po službenoj dužnosti ili na prijedlog općinskog vijeća ili nadležnog tijela; osim ako je ono predložilo područje, općinsko vijeće prosljeđuje svoje mišljenje u roku od četrdeset i pet dana od datuma zahtjeva nadležnog tijela; ako to ne učini, smatra se da je mišljenje pozitivno; ako je mišljenje negativno, postupak se ne nastavlja; područje se odnosi na svaki urbanistički projekt prenamjene i razvoja urbanističkih funkcija koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora; na projekt područja i procjenu učinaka u vezi s urbanističkim planiranjem unaprijed se primjenjuju posebne mjere oglašavanja i savjetovanja s općinskim odborom, ako on postoji, u skladu s pravilima iz članka 4.; kolegij gradonačelnika i

vijećnika dostavlja svoje mišljenje u roku od sedamdeset dana od datuma primitka zahtjeva nadležnog tijela; ako to ne učine, smatra se da je mišljenje pozitivno; po završetku projekta ili na prijedlog općinskog vijeća ili nadležnog tijela, vlada opoziva ili mijenja opseg područja; odluka kojom se područje utvrđuje, mijenja ili ukida objavljuje se u *Moniteur belge*;

[...]

(3) Pod uvjetom da zahtjevu prethode posebne mjere oglašavanja koje utvrđuje vlada kao i obvezno savjetovanje iz članka 4. stavka 1. podstavka 3., kad je riječ o mjerama i radovima iz članka 1. stavka 1. podstavaka 1., 2., 4., 5., 7. i 8., i koje poštuju, prate ili sastavljaju glavne odrednice krajolika, dozvola se može izdati uz odstupanje od sektorskog plana, općinskog prostornog plana, općinskih propisa o urbanističkom planiranju ili plana usklađivanja.”

13 Članak 181. stavci 1. i 4. CWATUPE-a propisuje:

„Vlada može utvrditi da je izvlaštenje nekretnina u općem interesu ako:

[...]

5. se nalaze na gradskom području okrupnjavanja zemljišta;

[...]

Na gradskom području okrupnjavanja zemljišta, unatoč nepostojanju općinskog prostornog plana, može se primijeniti članak 58. stavci 3. do 6.”.

14 Člankom 58. staccima 3. do 6. tog zakonika propisuje se:

„Za izvlaštenje mogu biti ovlaštene: Regija, pokrajine, općine, autonomne općinske zajednice, skupine općina čiji je socijalni cilj prostorno planiranje ili smještaj i javne institucije i tijela koja su zakonom ili uredbom ovlaštene izvesti u javnom interesu.

U slučaju kada je izvlaštenje predviđeno radi izvršavanja prostornog uređenja dijela područja obuhvaćenog dozvolom za parcelaciju ili građevinskom dozvolom za izgradnju stambenih ili poslovnih nekretnina, vlasnik ili vlasnici koji imaju pravo vlasništva na više od polovice zemljišta obuhvaćenih tim područjem imaju pravo tražiti snošenje troškova, u rokovima i pod uvjetima koje utvrdi tijelo nadležno za izvlaštenje i pod uvjetom da opravdaju potrebna sredstva, za izvršenje radova koje takvo uređenje zahtijeva te postupke parcelacije i okrupnjavanja zemljišta.

Prekluzivni rok za podnošenje tog zahtjeva je tri mjeseca od objave odluke vlade o odobrenju plana za izvlaštenje u *Moniteur belge*.

U slučaju kada je cilj izvlaštenja organizacija uređenja dijela područja namijenjenog posebnoj svrsi na temelju članka 49. stavka 1. podstavka 2., vlasnik ili vlasnici mogu, pod gore navedenim uvjetima, zahtijevati snošenje troškova izvršenja uređenja.”

Glavni postupak i prethodno pitanje

15 Ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial (valonski ministar za stanovanje, promet i teritorijalni razvoj, Belgija) odredio je 27. travnja 2009. gradsko područje okrupnjavanja zemljišta (u daljnjem tekstu: PRU) u pogledu središta mjesta Orp-le-Petit koje pripada općini Orp-Jauche (Belgija). Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) zaprimio je tri tužbe protiv te odluke, koju je poništio presudom od 3. lipnja 2010.

- 16 Društvo Bodymat je nakon tog poništenja dostavilo novi projekt za predviđeno područje u kojem PRU obuhvaća 40 000 m². To je društvo predložilo da se bivše industrijske građevine koje se nalaze u središtu Orp-le-Petita oko prodajnog centra za građevinski materijal, trgovine prehrambenih proizvoda i drugih dodatnih maloprodajnih trgovina „prenamijene” i da se taj čitav trgovački dio dopuni s „pripadajućim stambenim zgradama” kao i novom cestom povezanom s postojećom cestovnom mrežom i parkiralištem.
- 17 Iz pobijane odluke proizlazi da je projektu PRU-a priložena procjena utjecaja na okoliš učinjena na temelju studije utjecaja koju je izradio ured za planiranje i savjetovanje u vezi s pitanjima okoliša.
- 18 Odlukom od 22. prosinca 2010. općinsko je vijeće mjesta Orp-Jauche donijelo PRU za središte Orp-le-Petita i prosljedilo cijeli pripadajući spis nadležnom tijelu (Belgija) kako bi se nastavio postupak izrade u skladu s člankom 127. stavkom 1. prvim podstavkom, točkom 8. CWATUPE-a.
- 19 Nadležno je tijelo odlukom od 6. lipnja 2011. predložilo odobrenje PRU-a.
- 20 Valonska je vlada 3. svibnja 2012. pobijanom odlukom odobrila predmetni PRU.
- 21 Tužitelji u glavnom postupku, privatne osobe koje žive u blizini predmetnog područja na koje se taj PRU odnosi, podnijeli su Državnom vijeću tužbu za poništenje pobijane odluke. Oni smatraju da procjena utjecaja na okoliš izrađena u ovom slučaju ne ispunjava zahtjeve iz SPUO-Direktive jer je nepotpuna, pogrešna i nepravilna. Smatraju da je PRU obuhvaćen pojmom „planovi i programi”, u smislu te direktive, i da je navedena direktiva pogrešno prenesena u belgijsko pravo.
- 22 Bodymat, intervenijent u glavnom postupku, u odgovoru na to tvrdi da je jedina svrha PRU-a odrediti područje i da se na to ne primjenjuje obveza provođenja procjene utjecaja na okoliš prema SPUO-Direktivi.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev smatra da ispitivanje osnovanosti tužbe u glavnom postupku zahtijeva prethodno utvrđivanje prirode i dosega PRU-a.
- 24 Taj sud ističe da je jedina funkcija PRU-a odrediti opseg, tj. obrise zemljopisnog područja na kojem se može ostvariti „urbanistički projekt prenamijene i razvoja urbanističkih funkcija koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora”.
- 25 Navedeni sud također ističe da se PRU razlikuje od urbanističkog projekta, čak i ako je potonji pretpostavka donošenja PRU-a. Na taj bi se način urbanistički projekt izgradnje, nakon donošenja PRU-a, moglo izmijeniti ili prilagoditi, ali bi i dalje bila potrebna procjena utjecaja na okoliš u skladu s propisima u tom području.
- 26 Nakon tih podataka sud koji je uputio zahtjev navodi pravne posljedice donošenja PRU-a. Kao prvo, promijenjeno je tijelo ovlašteno za izdavanje građevinske dozvole. Kao drugo, člankom 127. stavkom 3. CWATUPE-a predviđa se da te dozvole izdane za tako određeno zemljopisno područje mogu odstupati od sektorskog plana, općinskog prostornog plana, općinskih propisa o urbanističkom planiranju ili plana usklađivanja. Kao treće, vlada može odrediti da je u javnom interesu izvlaštenje nekretnina obuhvaćenih PRU-om, u skladu s postupcima utvrđenima CWATUPE-om.
- 27 Taj sud navodi da bi šteta za koju se tužitelji u glavnom postupku boje da bi mogla nastati doista nastala tek kada bi se proveo urbanistički projekt. Međutim, pobijanom odlukom se ne bi izravno odobrio taj projekt jer bi se u vezi s njim morale ishoditi i druge dozvole, u okviru kojih bi se morala provesti procjena učinaka. Navedeni sud ipak zaključuje da je pobijana odluka nužna pretpostavka provedbe navedenog projekta. Naime, donošenjem PRU-a bi se primjenom posebnog postupka određenog CWATUPE-om mogla izdati odobrenja koja se odnose na urbanistički projekt na koji se PRU donosi.

- 28 Stoga prema mišljenju navedenog suda donošenje PRU-a ima za učinak izmjenu pravnog okvira s obzirom na to da se njime dopušta uređenje četvrti primjenom posebnog postupka, a što može prouzročiti štetu osobama poput tužitelja u glavnom postupku.
- 29 Sud koji je uputio zahtjev istodobno se pita, iako iz drugih razloga, o sukladnosti članka 127. stavka 1. točke 8. CWATUPE-a s belgijskim ustavom i s pravom Unije.
- 30 U tim je okolnostima sud koji je uputio zahtjev odlučio prekinuti postupak i, jednom odlukom, uputiti Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija), odnosno Sudu, pitanje krši li predmetno zakonodavstvo u glavnom postupku belgijski ustav i pitanje je li PRU plan ili program u smislu SPUO-Direktive, istodobno pojašnjavajući da će se Sudu pitanje doista uputiti tek ako bi Ustavni sud eventualno potvrdio da nije došlo do povrede belgijskog ustava.
- 31 Presudom od 16. lipnja 2016. Ustavni je sud presudio da članak 127. stavak 1. prvi podstavak točka 8., članak 127. stavak 3., članak 181. prvi stavak točka 5. i članak 181. četvrti stavak CWATUPE-a ne krše belgijski ustav, pod uvjetom da se „odstupanja dopuštena na temelju članka 127. stavka 3. [tumače] restriktivno i [da] njihova primjena [mora] biti pravilno obrazložena i to čak i ako donositelj odluke u predmetnu odredbu nije uvrstio, što se tiče dozvola odobrenih primjenom PRU-a, da se ta odstupanja mogu samo iznimno dopustiti”.
- 32 Nakon objave te presude Državno je vijeće Sudu uputilo njemu namijenjeno prethodno pitanje.
- 33 Prethodno pitanje upućeno Sudu glasi kako slijedi:

„Tumači li se članak 2. [točka] (a) [SPUO-]Direktive na način da pojam ‚plan ili program‘ podrazumijeva područje predviđeno odredbom zakonodavne prirode koje je odredilo regionalno tijelo:

- koja za jedini cilj ima odrediti opseg geografskog područja u kojem se može provesti urbanistički projekt, pri čemu je taj projekt, koji mora slijediti određeni cilj – u ovom slučaju mora se odnositi na prenamjenu i razvoj urbanističkih funkcija i usto zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora – temelj uspostavljanja područja, koje stoga podrazumijeva njegovo načelno odobrenje, ali za koji se još moraju ishoditi dozvole za koje je potrebna procjena učinaka na okoliš; i
- koja dovodi, s postupovnog gledišta, do toga da se na zahtjeve za dozvolu za radnje ili radove smještene u tom području primjenjuje derogacijski postupak, pod uvjetom da urbanistički zahtjevi primjenjivi na predmetna zemljišta prije uspostave područja ostaju primjenjivi, ali da zahtjev za takav postupak može omogućiti lakše ishodenje derogacije od tih zahtjeva;
- i koja uživa presumpciju javne koristi za provedbu izvlaštenja u okviru priloženog plana izvlaštenja?”

O prethodnom pitanju

- 34 Najprije treba istaknuti da se, iako se prethodno pitanje odnosi samo na članak 2. točku (a) SPUO-Direktive, kao što ističe nekoliko sudionika postupka pred Sudom, zahtjev za prethodnu odluku odnosi na određenje toga potpada li PRU, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, pod pojam „planovi i programi” u smislu te odredbe, kao i nalazi li se takav akt među onima koji moraju biti podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš, u smislu članka 3. te direktive.
- 35 Okolnost da je nacionalni sud formalno sastavio zahtjev za prethodnu odluku pozivajući se na određene odredbe prava Unije ne sprečava Sud da tom sudu da sve elemente tumačenja koji bi mogli biti korisni za donošenje odluke u postupku koji se vodi pred njim, bez obzira na to je li se na njih

pozvao u svojim pitanjima. U tom je smislu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a posebno iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvuče one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti imajući u vidu predmet spora (presuda od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 72. i navedena sudska praksa).

- 36 U tom pogledu članak 3. stavak 2. SPUO-Direktive utvrđuje pravilo prema kojem se procjena utjecaja na okoliš mora provesti za sve planove i programe predviđene tom odredbom, a da iznimka iz stavka 3. tog članka takvu procjenu uvjetuje time da države članice za tamo predviđene planove moraju utvrditi mogu li oni imati značajan utjecaj na okoliš (vidjeti u tom smislu presudu od 18. travnja 2013., L, C-463/11, EU:C:2013:247, t. 32.).
- 37 Prethodno pitanje valja dakle shvatiti kao pitanje treba li, u biti, članak 2. točku (a) i članak 3. SPUO-Direktive tumačiti na način da je PRU, poput onog u glavnom postupku, čiji je jedini cilj utvrditi zemljopisno područje unutar kojeg se može ostvariti urbanistički projekt koji predviđa prenamjenu i razvoj urbanističkih funkcija i koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora u svrhu čijeg ostvarenja su dopuštena odstupanja od određenih urbanističkih pravila, obuhvaćen pojmom „planovi i programi” i da može imati značajne učinke na okoliš u smislu te direktive te mora biti podvrgnut procjeni utjecaja na okoliš.
- 38 Najprije valja podsjetiti, kao što proizlazi iz uvodne izjave 4. SPUO-Direktive, da je procjena utjecaja na okoliš važan instrument za uključivanje pitanja okoliša u izradu i usvajanje određenih planova i programa.
- 39 Nadalje, u skladu s njezinim člankom 1., svrha te direktive jest osigurati visoku razinu zaštite okoliša te doprinijeti uvrštavanju pitanja zaštite okoliša u izradu i donošenje planova i programa s ciljem promicanja održivog razvoja osiguravanjem da, u skladu s navedenom direktivom, određeni planovi i programi koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš budu podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš (presuda od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, t. 47.).
- 40 Naposljetku, uzimajući u obzir cilj te direktive da se osigura takav visoki stupanj zaštite okoliša, odredbe kojima se određuje njezino područje primjene i osobito one kojima se utvrđuju definicije njome obuhvaćenih akata moraju se tumačiti široko (presuda od 27. listopada 2016., D’Oultremont i dr., C-290/15, EU:C:2016:816, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 41 Odgovor na prethodno pitanje mora se dati uzimajući u obzir ta razmatranja.
- 42 Kao prvo, članak 2. točka (a) SPUO-Direktive „planove i programe” koji su tom odredbom predviđeni određuje kao one koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta, to jest, s jedne strane, da ih je izradilo i/ili donijelo tijelo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili da ih je tijelo izradilo radi toga da ih parlament ili vlada usvoje u zakonodavnom postupku i, s druge strane, da su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.
- 43 Sud je tu odredbu tumačio na način da „propisanima” u smislu i za potrebe primjene SPUO-Direktive, i stoga kao one koji podliježu procjeni njihova utjecaja na okoliš u uvjetima koje on odredi, treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim pravilima koja određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i njihovu izradu (presuda od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2012:159, t. 31.).
- 44 U ovom slučaju iz činjeničnih utvrđenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je regionalno tijelo donijelo pobijanu odluku na temelju članka 127. CWATUPE-a.
- 45 Iz toga slijedi da su uvjeti navedeni u točki 42. ove presude ispunjeni.

- 46 Kao drugo, valja istaknuti da na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) SPUO-Direktive sustavno procjeni utjecaja na okoliš podliježu planovi i programi koji su, s jedne strane, izrađeni za određene sektore i koji, s druge strane, određuju okvir unutar kojeg bi se u budućnosti mogla odobriti provedba projekata navedenih u prilogima I. i II. PUO-Direktivi (vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., *Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, t. 43.).
- 47 Što se tiče prvog od tih uvjeta, iz teksta članka 3. stavka 2. točke (a) SPUO-Direktive proizlazi da se ta odredba osobito odnosi na područje „prostornog planiranja ili uporabe zemlje”.
- 48 Okolnost da se ta odredba odnosi na „prostorno planiranje” kao i na „uporabu zemlje” jasno upućuje na to da predviđeni sektor nije ograničen na uporabu zemljišta, tumačenu u užem smislu, odnosno na podjelu područja na zone i utvrđivanje djelatnosti dopuštenih u tim zonama, nego da taj sektor nužno obuhvaća šire područje.
- 49 PRU, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na svoj tekst i cilj, a koji je omogućiti zaobilaženje urbanističkih pravila o gradnji i prostornom planiranju, potpada pod sektor „prostornog planiranja ili uporabe zemlje” u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) navedene direktive.
- 50 Što se tiče drugog od uvjeta navedenih u točki 46. ove presude, kako bi se utvrdilo određuje li PRU, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, okvir unutar kojeg bi se u budućnosti mogla odobriti provedba projekata navedenih u prilogima I. i II. PUO-Direktivi, potrebno je ispitati sadržaj i cilj tog akta, uzimajući u obzir opseg procjene utjecaja projekata na okoliš kako je tom direktivom predviđeno (vidjeti u tom smislu presudu od 17. lipnja 2010., *Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie*, C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, t. 45.).
- 51 Među projektima iz Priloga II. PUO-Direktivi nalaze se, pod brojem 10 tog priloga, infrastrukturni projekti koji uključuju, pod točkom (b) tog broja, projekte urbanističkog razvoja.
- 52 Iz teksta članka 127. CWATUPE-a proizlazi da PRU, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ima za cilj odrediti obrise zemljopisnog područja na kojem se može ostvariti „urbanistički projekt prenamjene i razvoja urbanističkih funkcija koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora”.
- 53 Imajući dakle u vidu njegov sadržaj i njegov cilj, takav akt, s obzirom na to da općenito pretpostavlja ostvarenje infrastrukturnih projekata, a posebno projekata urbanističkog razvoja, doprinosi provedbi projekata navedenih u tom prilogu.
- 54 Kad je riječ o pitanju utvrđuje li akt, poput pobijanog akta, okvir unutar kojeg bi se u budućnosti mogla odobriti provedba projekata, valja podsjetiti da je Sud već presudio da se pojam „planovi i programi” odnosi na svaki akt koji, definirajući pravila i postupke nadzora primjenjive na određeni sektor, uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje ili provedbu projekta ili više njih koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš (presuda od 27. listopada 2016., *D’Oultremont i dr.*, C-290/15, EU:C:2016:816, t. 49. i navedena sudska praksa).
- 55 U tom smislu pojam „značajan skup kriterija i postupaka” treba tumačiti kvalitativno, a ne kvantitativno. Naime, potrebno je izbjeći moguće strategije zaobilaženja obveza propisanih SPUO-Direktivom, koje se mogu pojaviti u obliku fragmentiranja mjera, čime se smanjuje korisni učinak te direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 27. listopada 2016., *D’Oultremont i dr.*, C-290/15, EU:C:2016:816, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 56 U ovom slučaju, iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da iako PRU, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ne sadržava sam po sebi pozitivne odredbe, on ipak dopušta odstupanje od postojećih urbanističkih pravila. Taj sud naime navodi da određivanje granica PRU-a pobijanom odlukom načelno podrazumijeva odobrenje planiranog urbanističkog projekta, koji bi se mogao izvršiti

lakšim odobravanjem odstupanja od urbanističkih pravila na snazi. U tom kontekstu napominje da, u skladu s člankom 127. stavkom 3. CWATUPE-a i utvrđenim uvjetima, građevinske dozvole izdane za zemljopisno područje određeno PRU-om mogu odstupati od sektorskog plana, općinskog prostornog plana i općinskih propisa o urbanističkom planiranju.

- 57 U tom pogledu, u mjeri u kojoj su sektorski plan, općinski prostorni plan i općinski propisi o urbanističkom planiranju i sami planovi i programi u smislu SPUO-Direktive, PRU, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, s obzirom na to da mijenja okvir uspostavljen tim planovima, mora biti isto pravno kvalificiran i na njega valja primijeniti isti pravni režim.
- 58 Iz toga slijedi da iako takav akt ne sadržava i ne može sadržavati pozitivne odredbe, mogućnost koju uvodi da se olakša odobravanje odstupanja od urbanističkih pravila na snazi mijenja pravni poredak i ima za učinak uključivanje PRU-a o kojem je riječ u glavnom postupku u područje primjene članka 2. točke (a) i članka 3. stavka 2. točke (a) SPUO-Direktive.
- 59 S obzirom na te elemente, a čije postojanje i doseg u pogledu dotičnog akta ipak mora ocijeniti sud koji je uputio zahtjev, treba smatrati da je akt, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, obuhvaćen pojmom „planovi i programi”, u smislu članka 2. točke (a), članka 3. stavka 1. i članka 3. stavka 2. SPUO-Direktive, i mora se podvrgnuti procjeni utjecaja na okoliš.
- 60 Na trećem i posljednjem mjestu, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, iako određivanje granica PRU-a podrazumijeva načelno odobravanje urbanističkog projekta, u vezi s njime se još moraju ishoditi dozvole za koje će biti potrebne procjene utjecaja na okoliš u smislu SPUO-Direktive.
- 61 Valja podsjetiti da je bitan cilj SPUO-Direktive podvrgavanje „planova i programa” koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš procjeni utjecaja na okoliš u okviru njihove izrade i prije njihova usvajanja (vidjeti u tom smislu presudu od 28. veljače 2012., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 40. i navedenu sudsku praksu).
- 62 U tom smislu, kako je istaknula nezavisna odvjetnica u točki 39. svojeg mišljenja, iz članka 6. stavka 2. te direktive proizlazi da procjenu utjecaja na okoliš treba provesti što je prije moguće kako bi u njoj izneseni zaključci još uvijek mogli utjecati na eventualne odluke. Naime, u tom se stadiju mogu analizirati različite mogućnosti pa se mogu donijeti strateške odluke.
- 63 Nadalje, iako članak 5. stavak 3. SPUO-Direktive predviđa mogućnost uporabe svih relevantnih informacija koje su dobivene na drugim razinama donošenja odluka ili na temelju drugih zakonodavnih akata Unije, članak 11. stavak 1. te direktive pojašnjava da se na njoj utemeljena procjena utjecaja na okoliš provodi ne dovodeći u pitanje zahtjeve PUO-Direktive.
- 64 Osim toga, procjena utjecaja na okoliš izvršena na temelju PUO-Direktive ne može osloboditi obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš koju zahtijeva SPUO-Direktiva kako bi se odgovorilo na njezine posebne zahtjeve zaštite okoliša.
- 65 U mjeri u kojoj neka odluka, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, podrazumijeva, kako je navedeno u točki 58. ove presude, izmjenu referentnog pravnog okvira kojom se dopušta neograničena mogućnost odstupanja od urbanističkih pravila za sve naknadno ostvarene projekte u dotičnom zemljopisnom području, takva mogućnost može imati značajan utjecaj na okoliš. Stoga je, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, zbog promjena prethodno procijenjenih utjecaja nužno provesti novu procjenu utjecaja na okoliš.
- 66 Takvim se zaključkom štiti koristan učinak SPUO-Direktive jamčeći da će se u vezi s mogućim značajnim učincima na okoliš provesti procjena utjecaja na okoliš.

- 67 S obzirom na prethodna razmatranja, na prethodno pitanje valja odgovoriti da članak 2. točku (a), članak 3. stavke 1. i 2. SPUO-Direktive treba tumačiti na način da je odluka o usvajanju PRU-a – čiji je jedini cilj utvrditi zemljopisno područje unutar kojeg će se moći izvršiti urbanistički projekt koji predviđa prenamjenu i razvoj urbanističkih funkcija i koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora u svrhu čijeg ostvarenja su dopuštena odstupanja od određenih urbanističkih pravila – zbog te mogućnosti odstupanja obuhvaćena pojmom „planovi i programi” i da može imati značajne učinke na okoliš u smislu te direktive te mora biti podvrgnuta procjeni utjecaja na okoliš.

Troškovi

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

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 2. točku (a), članak 3. stavak 1. i članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš treba tumačiti na način da je odluka kojom se određuje područje gradskog okrupnjavanja zemljišta, čiji je jedini cilj utvrditi zemljopisno područje unutar kojeg se može ostvariti urbanistički projekt koji predviđa prenamjenu i razvoj urbanističkih funkcija i koji zahtijeva stvaranje, izmjenu, proširenje, rušenje ili izgradnju kopnenih cesta i javnih prostora u svrhu čijeg ostvarenja su dopuštena odstupanja od određenih urbanističkih pravila, obuhvaćena pojmom „planovi i programi” i da može imati značajne učinke na okoliš u smislu te direktive te mora biti podvrgnuta procjeni utjecaja na okoliš.

Ilešič

Rosas

Toader

Prechal

Jarašiūnas

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 7. lipnja 2018.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednik drugog vijeća
M. Ilešič