



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 18. prosinca 2025.¹

Predmet C-771/24

**Fédération belge du stationnement ASBL,
Interparking SA
protiv
Région de Bruxelles-Capitale**

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

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš – Plan ili program u sektoru prijevoza, prostornog planiranja ili uporabe zemlje – Odluka o uvjetima korištenja parkirališta – Zadržavanje učinaka na snazi”

„S tog birajući si drugu sudi”²

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija) omogućuje Sudu da pojasni dva aspekta povezana s Direktivom o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš³ (u daljnjem tekstu: Direktiva o SPUO-u, a SPUO je kratica za stratešku procjenu utjecaja na okoliš).
2. S jedne strane, to se odnosi na to što se podrazumijeva pod pojmovnim parom „planovi i programi” i pod kojim uvjetima treba provesti stratešku procjenu utjecaja tih planova i programa na okoliš. Tumačenje tog pojmovnog para od ključne je važnosti za određivanje područja primjene Direktive o SPUO-u, ali još nije dovoljno pojašnjeno u dosadašnjoj sudskoj praksi. U ovom prethodnom postupku osobito valja razmotriti podrazumijeva li se pod pojmovnim parom „planovi i programi” planska ili programska dimenzija u smislu odredbe kojom se uređuje prostor.
3. S druge strane, od Suda se ponovno traži da razmotri svoju sudsku praksu koja se odnosi na uvjete pod kojima se iznimno mogu zadržati na snazi učinci nacionalnih propisa koji su doneseni uz nepoštovanje postupovnih pravila iz prava Unije.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Pjesma o zvonu, Friedrich Schiller

³ Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.)

II. Pravni okvir

4. Ciljevi Direktive o SPUO-u proizlaze osobito iz članka 1.:

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

5. Planovi i programi definirani su u članku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚planovi i programi‘ znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska zajednica, 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.”

6. Obveza provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš utvrđena je člankom 3. Direktive o SPUO-u:

„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 o PUO-u⁴]; ili

(b) [...]”

III. Činjenice i zahtjev za prethodnu odluku

7. U odluci od 25. veljače 2021.⁵ koja se pobija u glavnom postupku vlada Région de Bruxelles-Capitale (Regija glavnog grada Bruxellesa, Belgija) utvrdila je opće uvjete korištenja natkrivenih i nenatkrivenih parkirališta.

⁴ Direktiva 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.), kako je posljednje izmijenjena Direktivom 2014/52/EU (SL 2014., L 124, str. 1.)

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parking (odluka vlade regije glavnog grada Bruxellesa od 25. veljače 2021. kojom se utvrđuju opći i posebni uvjeti korištenja primjenjivi na parkirališta), Moniteur belge od 3. ožujka 2021., str. 18655.

8. U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, pobijana odluka primjenjuje se na parkirališta s više od 10 parkirnih mjesta. Njome se pod naslovom „Opći uvjeti korištenja natkrivenih i nenatkrivenih parkirališta” utvrđuju uvjeti za korištenje, uređenje i signalizaciju, uvjeti za održavanje i nadzor, uvjeti za mjesta za punjenje električnih vozila te uvjeti za parkirna mjesta za bicikle.

9. Nadalje, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se pobijanom odlukom pod naslovom „Posebni uvjeti korištenja nenatkrivenih parkirališta” utvrđuju uvjeti za održavanje vegetacije, uporabu soli za posipavanje te održavanje sustavâ za infiltraciju i umjetne rasvjete, a pod naslovom „Posebni uvjeti korištenja natkrivenih parkirališta” predviđaju, među ostalim, uvjeti za uređenje parkirališta, sigurnost, norme kvalitete zraka te mehaničku i prirodnu ventilaciju.

10. Osim toga, pobijanom odlukom zahtijeva se uređenje mjesta za punjenje električnih motornih vozila i parkirnih mjesta za bicikle na novim parkiralištima. Grijanje natkrivenih parkirališta načelno je zabranjeno.

11. U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, kriteriji i uvjeti utvrđeni u pobijanoj odluci obvezujući su za tijela u kontekstu okolišne dozvole za parkirališta pod uvjetom da nisu primjenjiva određena izričito navedena odstupanja. U skladu s tim, izdavanje ili produljenje takve dozvole ovisi o poštovanju uvjeta korištenja.

12. Osim toga, osoba koja želi izgraditi parkiralište ili čak u tu svrhu promijeniti namjenu nekretnine odnosno znatno izmijeniti konture zemljišta treba, osim okolišne dozvole, ishoditi građevinsku dozvolu, čije se izdavanje uvjetuje poštovanjem pravila utvrđenih u planovima i propisima o prostornom planiranju.

13. Pobijanom se odlukom, u skladu s njezinim člankom 1., djelomično prenosi Direktiva (EU) 2018/844⁶ (u daljnjem tekstu: izmjene Direktive o zgradama⁷), koja je donesena na temelju članka 194. UFEU-a i kojom se nastoje poboljšati energetska svojstva zgrada.

14. U okviru postupka donošenja pobijane odluke, u mišljenju br. 68.487/1 od 12. siječnja 2021., zakonodavni odjel Conseila d'État (Državno vijeće) smatrao je da za nacrt odluke na temelju članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u treba provesti procjenu utjecaja na okoliš ako bi mogao imati značajne učinke na okoliš. Valja pretpostaviti da se odlukom određuje okvir u kojem treba ili je moguće provesti infrastrukturne projekte obuhvaćene područjem primjene točke 10. podtočke (b) Priloga II. Direktivi o PUO-u. Naime, ta odluka sadržava uvjete korištenja i odredbe koji se odnose na odluku o okolišnoj dozvoli za parkirališta u cijeloj Regiji glavnog grada Bruxellesa.

15. Međutim, Regija glavnog grada Bruxellesa donijela je pobijanu odluku a da nije provela procjenu njezinih učinaka na okoliš.

16. Fédération belge du stationnement ASBL i Interparking SA podnijeli su 30. travnja 2021. Conseilu d'État (Državno vijeće) tužbu za poništenje pobijane odluke.

⁶ Direktiva (EU) 2018/844 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2010/31/EU o energetske svojstvima zgrada i Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti (SL 2018., L 156, str. 75.)

⁷ Direktiva 2010/31/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 19. svibnja 2010. o energetske učinkovitosti zgrada (SL 2010., L 153, str. 13. (SL, poglavlje 12., svezak 3., str. 124.)

17. Smatraju da je pobijana odluka plan ili program u smislu Direktive o SPUO-u. U smislu sudske prakse Suda njome se uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš. Naime, projekti za parkirališta, da bi bili odobreni, nužno moraju biti u skladu s pravilima, kriterijima i uvjetima navedenima u navedenoj odluci te potencijalno imati značajne učinke na urbano okruženje.

18. Suprotno tomu, Regija glavnog grada Bruxellesa smatra da akt, da bi bio obuhvaćen pojmom „planovi i programi”, treba imati plansku ili programsku dimenziju, kao što na to upućuje taj pojam. To nedostaje, budući da se osporenom uredbom niti planira niti „programira” lokacije na kojima se mogu izgraditi parkirna mjesta u regiji glavnog grada Bruxellesa, niti broj parkirnih mjesta dopuštenih u tom području. U njezinim se odredbama samo navode (obvezna) pravila s kojima moraju biti usklađena sva parkirališta u fazi korištenja nakon njihove izgradnje (unutarnje uređenje, sigurnost biciklista, ventilacija itd.). Stoga ona sama po sebi ne pridonosi provedbi ili izgradnji projekta. Na temelju kritiziranih sektorskih uvjeta, koji su strogo povezani s korištenjem parkirališta kao takvih, nakon odobrenja, nije moguće utvrditi lokaciju i broj parkirališta koja bi se mogla koristiti u Bruxellesu.

19. Conseil d’État (Državno vijeće) ističe da se sudska praksa Suda odnosi na akte kojima se uređuju izgradnja i korištenje postrojenja (vjetroelektrana), dok se pobijana odluka odnosi na korištenje parkirališta, ali se njome ne utvrđuje nikakvo pravilo koje se odnosi na njihovu izgradnju. Naime, ta pravila predviđaju se planovima i propisima o prostornom planiranju u pogledu kojih je već provedena strateška procjena utjecaja na okoliš.

20. U skladu s člankom 98. Codea bruxellois de l’aménagement du territoire (Briselski zakonik o prostornom planiranju, CoBAT), za izgradnju parkirališta potrebna je građevinska dozvola (za koju se zahtjev podnosi kumulativno sa zahtjevom za okolišnu dozvolu). Izdavanje takve dozvole uvjetuje se poštovanjem pravila utvrđenih u planovima i propisima o prostornom planiranju, a osobito onih kojima se štite područja obuhvaćena Direktivom o staništima⁸, tako da će ti planovi i propisi poslužiti kao okvir za izdavanje navedenih dozvola.

21. U tim okolnostima Conseil d’État (Državno vijeće) pita može li se pobijana odluka, kojom se samo utvrđuju uvjeti korištenja parkirališta a da se pritom ne predviđaju pravila o njihovoj izgradnji ni njihov najveći broj, kvalificirati kao plan ili program za prostorno planiranje ili uporabu zemlje. On usto dvojiti u pogledu toga da je korištenje parkirališta nužno povezano s prijevoznim sektorom.

22. Stoga Conseil d’État (Državno vijeće) Sudu upućuje sljedeća pitanja:

1. Treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive o SPUO-u tumačiti na način da odluku, kao što je ona o kojoj je ovdje riječ, kojom se samo utvrđuju uvjeti korištenja parkirališta a da se pritom ne predviđaju pravila o njihovoj izgradnji ni njihov najveći broj, ipak treba kvalificirati kao plan ili program za prijevoz, prostorno planiranje ili uporabu zemlje?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li nacionalni sud primijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava kojom ga se ovlašćuje da zadrži na snazi učinke poništenog regulatornog akta, kojim se utvrđuju uvjeti korištenja parkirališta na području određene regije tijekom ograničenog razdoblja, kako bi se regionalnom tijelu omogućilo da provede procjenu učinaka na okoliš tih uvjeta korištenja prije eventualnog ispravka tog akta?

⁸ 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.)

23. Tužitelji iz glavnog postupka, odnosno Fédération belge du stationnement ASBL i Interparking SA zajedno, Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja. Sud je u skladu s člankom 76. stavkom 2. Poslovnika odlučio da se neće održati rasprava.

IV. Pravna ocjena

A. Prvo pitanje

24. Prvim pitanjem Conseil d'État (Državno vijeće) nastoji doznati treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive o SPUO-u tumačiti na način da je za akt kojim se utvrđuju isključivo uvjeti korištenja parkirališta potrebno provesti stratešku procjenu utjecaja na okoliš u skladu s Direktivom o SPUO-u.

25. Za odgovor na to pitanje, *kao prvo*, treba razmotriti je li takav akt obuhvaćen definicijom iz članka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u. *Kao drugo*, treba ispitati podrazumijevaju li se pod pojmovnim parom „planovi i programi” dodatna nepisana obilježja i postoje li eventualno ta obilježja. Nakon toga, *kao treće*, valja provjeriti ispunjava li odgovarajući akt i uvjete utvrđene člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u.

1. Planovi i programi u smislu članka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u

26. U skladu s člankom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u, izraz „planovi i programi” znači planovi i programi koji, *kao prvo*, 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, *kao drugo*, propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

27. Iz formulacije pitanja Conseil d'État (Državno vijeće) proizlazi da ta dva uvjeta za njega nisu sporna. *Kao prvo*, vlada Regije glavnog grada Bruxellesa donijela je odluku od 25. veljače 2021. *Kao drugo*, točno je da nije vidljiva obveza određivanja spornih uvjeta korištenja, ali je u tom pogledu dovoljno da je njihovo donošenje *uređeno* nacionalnim zakonodavnim, regulatornim i administrativnim odredbama kojima se utvrđuju nadležna tijela i postupak izrade⁹. U skladu s navodima Conseil d'État (Državno vijeće), pravnu osnovu pobijane odluke, kao što to proizlazi iz njezine preambule, čine članak 6. stavak 1. točka 1., članak 10. točka 2. i članak 63. stavak 3. točka 2. Propisa od 5. lipnja 1997. o okolišnim dozvolama¹⁰.

2. Tumačenje pojmovnog para „planovi i programi”

28. Ključno sporno pitanje jest tumačenje pojmovnog para „planovi i programi”, a osobito pitanje o tome jesu li osim definicije iz članka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u potrebna dodatna obilježja.

⁹ Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 52.); od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, t. 54.); od 12. lipnja 2019., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, t. 34.); od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr. (C-160/17, EU:C:2018:401, t. 43.) i od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2012:159, t. 31.)

¹⁰ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 30.

29. Polazišna točka je utvrđenje prema kojem u članku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u ne postoji definicija pojmovnog para „planovi i programi”, nego ga se samo povezuje s dvama upravo ispitanim dodatnim uvjetima¹¹. Međutim, to unaprijed ne isključuje mogućnost da su tom pojmovnom paru svojstveni dodatni uvjeti.

30. Kad je riječ o argumentima Regije glavnog grada Bruxellesa iz glavnog postupka, Belgija tvrdi da akt može biti obuhvaćen pojmovnim parom „planovi i programi” samo ako ima plansku ili programsku dimenziju. Odluka o kojoj je riječ u ovom sporu nema takvu dimenziju jer se u njoj ne planiraju niti se „programiraju” ni mjesta na kojima se mogu izgraditi parkirališta u Regiji glavnog grada Bruxellesa ni broj dopuštenih parkirališta na tom području¹². Belgija stoga temelji svoje razumijevanje para pojmova „planovi i programi” na propisima o prostornom planiranju u obliku određivanja (unaprijed) dopuštenih namjena u nekom području.

31. Smatram da to tumačenje nije uvjerljivo. Tomu se protive tekst, struktura i povijest nastanka Direktive. Nisu uvjerljivi ni drugi argumenti koje su Regija glavnog grada Bruxellesa i Belgija istaknule u prilog tom tumačenju (odjeljak (a)).

32. Ako se zahtjev za „plansku ili programsku dimenziju” odnosi na primjenu tog pojma u sudskoj praksi, ni to ne može biti opravdanje za usko tumačenje pojmovnog para „planovi i programi”. Naime, u toj se sudskoj praksi „planskom ili programskom dimenzijom” ne postavljaju zahtjevi koje treba ispuniti kako bi se akti mogli smatrati „planovima i programima” (odjeljak (b)).

a) Odredbe kojima se planira prostor

33. Belgija ima dvojbe u pogledu postojanja plana ili programa prije svega zato što sporna odluka ne sadržava odredbe kojima se planira prostor.

34. Međutim, tumačenje u skladu s kojim se pojmovnim parom „planovi i programi” zahtijeva takva odredba kojom se planira prostor ne smatram uvjerljivim.

35. *Kao prvo*, tekst članka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u ne sadržava takvo ograničenje.

36. *Kao drugo*, popis sektora iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u bio bi bespredmetan kad bi se pojmovni par „planovi i programi” tumačio na način da se njime zahtijevaju odredbe kojima se planira prostor. U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u, procjena okoliša provodi se za planove i programe koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, *prostorno planiranje ili uporabu zemlje*. Slijedom toga, „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” navodi se kao jedan od *više* sektora za koje se mogu izraditi planovi i programi u smislu Direktive o SPUO-u.

37. *Kao treće*, materijali koji se odnose na nastanak Direktive o SPUO-u potvrđuju važnost tog strukturnog argumenta. Oni upućuju na to da se člankom 2. točkom (a) *svjesno* ne propisuje nikakav uvjet u tom pogledu.

¹¹ Vidjeti moja mišljenja u predmetu D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:561, t. 28.) i spojenim predmetima Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:120, t. 38.).

¹² Zahtjev za prethodnu odluku, str. 21.; očitovanja Kraljevine Belgije, t. 21. i 23.

38. Naime, prvotni prijedlog Komisije za Direktivu o SPUO-u sadržavao je u članku 2. točki (a) još i dodatak „u sektoru prostornog planiranja”¹³. U skladu s obrazloženjem tog prijedloga, Direktiva bi trebala biti ograničena na planove i programe u sektoru prostornog planiranja¹⁴.

39. To ograničenje područja primjene kritizirao je Odbor Europskog parlamenta za ekonomsku, monetarnu i industrijsku politiku u svojem mišljenju te je predložio formulaciju „u kojoj se odustaje od izravne veze s prostornim planiranjem”¹⁵. Kao obrazloženje naveo je da i strateške odluke u slučaju kojih nije odmah očito koje posljedice imaju za prostorno planiranje mogu imati više ili manje izražene učinke na okoliš. U skladu s tim, Parlament je u svojoj zakonodavnoj rezoluciji podnio amandman 17, u kojem je odustao od dodatka „u sektoru prostornog planiranja”¹⁶. Već u izmijenjenom prijedlogu Komisije iz 1999. više nije bilo tog dodatka¹⁷.

40. Komisija je ipak ustrajala na tome da mjera mora biti povezana s lokacijom. Člankom 2. točkom (a) izmijenjenog prijedloga zahtijevalo se da planovi i programi određuju okvir za buduće projekte na način da upućuju na *lokaciju i*, među ostalim, vrstu, veličinu ili uvjete korištenja tih projekata¹⁸.

41. Međutim, naposljetku se u zajedničkom stajalištu Vijeća napravila razlika između definicije i područja primjene u skladu s verzijom koja je konačno prihvaćena, u definiciji se odustalo od kriterija povezanosti s lokacijom te je sektor „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” naveden u okviru područja primjene kao jedan od više mogućih sektora za koje se mogu izraditi planovi i programi¹⁹.

42. *Kao četvrto*, suprotno stajalištu Belgije, zahtjev za odredbu kojom se planira prostor ne proizlazi ni iz sudske prakse Suda.

43. Činjenica da Sud u predmetu *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr.* nije kvalificirao sporni akt o premještanju toka rijeke kao „plan ili program” ne temelji se na nepostojanju odredbe kojom se planira prostor. Točno je da je u svojem obrazloženju uputio na to da se aktom ne utvrđuju ni kriteriji i uvjeti *korištenja područja* ni pravila i postupci nadzora koji su relevantni za provedbu jednog ili više projekata²⁰. Sud je preuzeo tu formulaciju iz ondje navedene presude u predmetu *Inter-Environnement Bruxelles i dr.* Upućivanje na kriterije i uvjete korištenja područja u toj presudi objašnjava se isključivo time da je sporni akt zapravo izrađen za prostorno planiranje, kao što to nedvojbeno proizlazi iz formulacije navedenih točaka²¹. Stoga u obrazloženju iz predmeta *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr.* nije ključan nedostatak uvjeta korištenja područja, nego, naprotiv, sâm nedostatak kriterija za nadzor, odnosno okolnost da spornim aktom nije određen okvir za buduće projekte.

¹³ Prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš od 4. prosinca 1996. (COM(96) 511 *final*, str. 17.)

¹⁴ Prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš od 4. prosinca 1996. (COM(96) 511 *final*, str. 2.)

¹⁵ Mišljenje Odbora za ekonomsku, monetarnu i industrijsku politiku u izvješću o Prijedlogu direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš od 25. lipnja 1998. (A4/1998/245)

¹⁶ Zakonodavna rezolucija o mišljenju Europskog parlamenta o Prijedlogu direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš od 20. listopada 1998. (SL 1998., C 341, str. 22.)

¹⁷ Izmijenjeni prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (COM(1999) 73 *final*) od 22. veljače 1999. (SL 1999., C 83, str. 15. i 16.)

¹⁸ Izmijenjeni prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (COM(1999) 73 *final*) od 22. veljače 1999. (SL 1999., C 83, str. 15. i 16.)

¹⁹ Zajedničko stajalište Vijeća od 30. ožujka 2000. radi donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (5685/1/00 REV 1, str. 7. i 8.)

²⁰ Presuda od 11. rujna 2012., *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr.* (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 95.)

²¹ Vidjeti presudu od 22. ožujka 2012., *Inter-Environnement Bruxelles i dr.* (C-567/10, EU:C:2012:159, t. 28. i 29.).

44. Točno je da je u predmetu D'Oultremont i dr. Sud utvrdio da planovi i programi moraju obuhvaćati određeno područje²². Međutim, u tu je svrhu već dovoljno da se mjera primjenjuje na cijelo područje nadležnosti tijela koje donosi odluku²³.

45. Naposljetku je Sud već u spojenim predmetima Terre wallonne ASBL i Inter-Environnement Wallonie ASBL pojmovnim parom „planovi i programi” obuhvatio akt kojim se uređuju uvjeti primjene dušika²⁴. Ni taj akt nije sadržavao posebne odredbe kojima se planira prostor.

46. *Kao peto*, ne može se prihvatiti ni prigovor da se tim tumačenjem pojmovnog para „planovi i programi” prekomjerno proširuje područje primjene strateške procjene utjecaja na okoliš. Naime, riječ je o svim aktima kojima se uređuje upravljanje postrojenjima²⁵.

47. Točno je da tumačenje pojma koje se zastupa u ovom slučaju nije prikladno za ograničavanje područja primjene strateške procjene utjecaja na okoliš u tom pogledu. Međutim, obveza provedbe strateške procjene utjecaja na okoliš još se ne može temeljiti na kvalifikaciji akta kao plana ili programa u smislu Direktive o SPUO-u. Naprotiv, tek se člankom 3. Direktive o SPUO-u utvrđuje pod kojim je to uvjetima nužno. Ondje navedenim kriterijima primjereno se ograničava područje primjene strateške procjene utjecaja na okoliš²⁶.

b) Planska i programska dimenzija u sudskoj praksi

48. Ni činjenica da je Sud u svojoj sudskoj praksi koristio koncept programske ili planske dimenzije ne može ukazivati na to koji uvjeti moraju biti ispunjeni da bi se pravni akti smatrali „planovima i programima”.

49. To je prvi put učinio u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. U tom je predmetu istaknuo da sporni akt sadržava opća pravila, ima određenu razinu apstrakcije i teži cilju transformacije četvrti. To odražava *programsku odnosno plansku dimenziju* tog akta i nije prepreka njegovu uključenju u pojam „planovi i programi”²⁷. Na temelju toga moglo bi se na prvi pogled zaključiti da se pod pojmovnim parom „planovi i programi” podrazumijevaju ti elementi.

50. Međutim, pažljivija analiza upućuje na to da razmatranja Suda ne dopuštaju taj zaključak.

51. Naime, Sud je započeo ta razmatranja riječju „nadalje”. To znači da ih je naveo samo podredno. Stoga njihovo značenje postaje jasno tek s obzirom na njegov stvarni argument, u skladu s kojim se podvođenje pod pojmovni par „planovi i programi” ne protivi općenito obvezujućoj prirodi akta²⁸. Naime, za razliku od, primjerice, Aarhuške konvencije²⁹, u Direktivi o

²² Presuda od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 45.)

²³ Presuda od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 46.)

²⁴ Presuda od 17. lipnja 2010., Terre wallonne i Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, t. 41. i 42.)

²⁵ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 19.; očitovanja Kraljevine Belgije, t. 43. i 44.

²⁶ Ta regulatorna tehnika posljedica je razlikovanja između definicije i područja primjene u zakonodavnom postupku. U prvotnom kao i u izmijenjenom Komisijinu prijedlogu „planovi i programi” definiraju se primjenom uvjeta koji u verziji koja je na snazi utvrđuju područje primjene u skladu s člankom 3. Direktive o SPUO-u. Vidjeti upućivanja u bilješkama 10. i 14.

²⁷ Presuda od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 60.); vidjeti i presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 61.).

²⁸ Presuda od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 60.); vidjeti i presudu od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 61.).

²⁹ Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (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.)

SPUO-u ne razlikuje se između „planova i programa”, „politika” i „općeprimjenjivih pravno obvezujućih pravila”. Tim je argumentom Sud opovrgnuo prigovor Belgije prema kojem akt o kojem je riječ, zbog svoje općenito obvezujuće prirode, nije plan ili program u smislu Direktive o SPUO-u.

52. Stoga Sud u okviru razmatranja o programskoj odnosno planskoj dimenziji i o navedenim okolnostima (opće pravilo, razina apstrakcije i transformacija područja) nije uveo dodatni uvjet za plan ili program.

3. *Uvjeti u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o SPUO-u*

53. U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive o SPUO-u, strateška procjena utjecaja na okoliš provodi se „samo” za planove i programe iz stavaka 2. do 4. U skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u, procjena utjecaja na okoliš provodi se za sve planove i programe koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta. Planovi i programi moraju, *kao prvo*, biti izrađeni za jedan od navedenih sektora i, *kao drugo*, određivati okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilogima I. i II. Direktivi o PUO-u.

54. Suprotno dvojabama Conseil d'État (Državno vijeće)³⁰ sporna odluka izrađena je za jedan od navedenih sektora (odjeljak (a)). Conseil d'État (Državno vijeće) trebat će ispitati određuje li se odlukom i okvir za buduća odobravanja. U tom je pogledu odlučujuće određuju li se odlukom obvezujući kriteriji i uvjeti za tijelo za izdavanje odobrenja koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš (odjeljak (b)).

a) Izrada za jedan od navedenih sektora

55. Od sektora navedenih u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive o SPUO-u, za koje mogu biti izrađeni planovi i programi, u ovom slučaju dolaze u obzir sektori „prijevoz” i „prostorno planiranje ili uporaba zemlje”.

56. Najprije valja naglasiti da Sud tumači pojam „izrade za određeni sektor” na način da je dovoljno da se plan ili program „odnosi” na taj sektor³¹. Suprotno tomu, ni u Direktivi o SPUO-u ni u sudskoj praksi Suda ne postoji definicija različitih sektora.

57. Ako se polazi od toga, uvjeti korištenja parkirališta odnose se na sektor „prijevoz”. Nažalost, Conseil d'État (Državno vijeće) ne navodi razloge zbog kojih ima dvojbe u pogledu relevantnosti za taj sektor. Ja ih u svakom slučaju ne vidim. Upravo suprotno, vrlo je logično da se uvjeti korištenja parkirališta odnose na prijevozni sektor jer reguliraju projektiranje i korištenje prometne infrastrukture.

³⁰ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 36. i 37.

³¹ Presuda od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 49.), pri čemu se upućuje na presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 66.) i od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 44.).

58. Točno je da u sudskoj praksi ne postoje opća razmatranja o tome kako treba tumačiti „prijevoz”. Međutim, u zasad jedinom relevantnom predmetu Bund Naturschutz in Bayern Sud je primijenio široko tumačenje tog sektora. Bez dodatnog obrazloženja smatrao je da je sektor „prijevoz” obuhvaćen čak i ako se odredbom uređuje obveza pribavljanja odobrenja za vožnju ili parkiranje motornih vozila izvan javnog cestovnog prostora u području očuvanja krajolika³².

59. Međutim, ako Sud u „prijevoz” uključi čak i parkiranje motornih vozila na prostoru koji nije javan, tada to još više treba vrijediti za parkirališta na čije se korištenje primjenjuju posebna pravila. Naime, individualni prijevoz putnika praktički je nezamisliv bez parkirališta. Stoga parkirališta kao potrebna infrastruktura trebaju biti obuhvaćena sektorom „prijevoz”.

60. Odgovor na pitanje o tome odnose li se uvjeti korištenja parkirališta i na sektor „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” ovisi o konkretnom uređenju uvjeta korištenja.

61. Stoga se čini da dvojbe Conseila d'État (Državno vijeće) u pogledu relevantnosti za sektor „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” proizlaze iz toga da je za izgradnju parkirališta osim okolišne dozvole, koja je uvjetovana poštovanjem uvjeta korištenja, potrebna i građevinska dozvola, koja je uvjetovana poštovanjem odredbi o prostornom planiranju. Prema navodima i mišljenju Conseila d'État (Državno vijeće), odredbe o prostornom planiranju određuju okvir za građevinsku dozvolu za izgradnju parkirališta te je, u skladu s tim, za njih provedena strateška procjena utjecaja na okoliš³³.

62. Međutim, postojanje pravnog okvira za prostorno planiranje ne isključuje potrebu za provedbom strateške procjene utjecaja na okoliš dodatnih odredbi kojima se utvrđuju obvezujuće zahtjeve za projekt. Relevantno je ispunjavaju li sporne odredbe uvjete iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive o SPUO-u. U suprotnom bi države članice mogle zaobići obvezu provedbe strateške procjene utjecaja planova ili programa na okoliš na način da zahtjeve utvrde u okviru različitih akata od kojih samo jedan podliježe strateškoj procjeni utjecaja na okoliš³⁴.

63. Kad je pak riječ o tumačenju pojmovnog para „prostorno planiranje ili uporaba zemlje”, ono pretpostavlja odredbu koja utječe na korištenje područja.

64. Točno je da Sud pretpostavlja da taj sektor ne obuhvaća samo podjelu područjâ na zone i utvrđivanje načina korištenja dopuštenih u tim zonama, nego obuhvaća šire područje jer se odnosi na prostorno planiranje kao i na uporabu zemlje³⁵. Međutim, razmatranja Suda ne treba tumačiti na način da nije potreban učinak na korištenje područja. Naprotiv, Sud suprotstavlja pojmove „prostorno planiranje” i „uporaba zemlje” jedan drugome. U tom pogledu uvjerljivo navodi da je, osim planiranja konkretne razine uporabe (uporaba zemlje), i nadređena razina planiranja, kao primjerice upravljanje teritorijalnim razvojem ili zaštita prirode i resursa (prostorno planiranje), obuhvaćena tim pojmovnim parom. U skladu s tim, Sud je u svojoj sudskoj

³² Presuda od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 53.)

³³ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 36. i 37.

³⁴ Vidjeti presude od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 55.) i od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816, t. 48.) te moja mišljenja u predmetima Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:39, t. 25.) i D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:561, t. 55.).

³⁵ Presude od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C 300/20, EU:C:2022:102, t. 50.) i od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C 671/16, EU:C:2018:403, t. 43.) i Thybaut i dr. (C 160/17, EU:C:2018:401, t. 48.).

praksi, u kojoj je primijenio navedeno tumačenje, sektorom „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” obuhvatio isključivo akte koji utječu na korištenje područja³⁶. Iako iz toga ne proizlazi da je takav učinak nužan, Sud u svojim razmatranjima u svakom slučaju ne isključuje takav zahtjev.

65. Dokumenti koji se odnose na nastanak Direktive o SPUO-u također upućuju na to da se pojmovnim parom „prostorno planiranje ili uporaba zemlje” zahtijeva odredba koja utječe na korištenje područja. Komisija je u obrazloženju svojeg prijedloga izričito uputila na to da se „planovima i programima u sektoru prostornog planiranja određuje uporaba zemlje”³⁷. Točno je da se tijekom zakonodavnog postupka odustalo od ograničenja područja primjene Direktive o SPUO-u na prostorno planiranje. Međutim, nije vidljivo da je zakonodavac Unije time ujedno namjeravao odustati od tog tumačenja pojma prostornog planiranja.

66. U slučaju tog tumačenja „prostornog planiranja ili uporabe zemlje” ne može se isključiti da se na taj sektor odnosi akt kojim se utvrđuju isključivo uvjeti korištenja parkirališta a da se pritom ne predviđaju pravila o njihovoj izgradnji ni njihov najveći broj. Conseil d’État (Državno vijeće) treba ispitati utječe li takav akt na korištenje područja.

b) Okvir za buduće odobravanje projekata za koje postoji obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš

67. Slijedom toga, za odgovor na pitanje o tome je li za uvjete korištenja parkirališta potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš odlučujuće je pitanje o tome sadržavaju li ti uvjeti obvezujuće kriterije i uvjete za tijelo za izdavanje odobrenja koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

68. Naime, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) Direktive o SPUO-u, predmetni planovi ili programi trebaju određivati i okvir za buduće odobravanje projekata, a te projekte treba ubrajati u projekte navedene u prilogima I. i II. Direktivi o PUO-u.

69. U tom kontekstu Sud redovito upućuje na to da se pojam³⁸ „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 i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš³⁹.

70. *S jedne strane*, tim tumačenjem nastoji se osigurati da se prethodne odredbe („kriteriji i uvjeti za odobravanje”) donesu tek nakon ispitivanja njihovih učinaka na okoliš⁴⁰. Stoga je relevantno donose li se planom ili programom prethodne odredbe za naknadnu odluku o odobrenju koje su obvezujuće za tijelo za izdavanje odobrenja.

³⁶ U predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. bila je riječ o regionalnom propisu o prostornom planiranju, u predmetu Thybaut o području gradskog okrupnjavanja zemljišta, a u predmetu Bund Naturschutz in Bayern o određivanju područja očuvanja krajolika.

³⁷ Prijedlog direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš od 4. prosinca 1996. (COM(96) 511 *final*, str. 2.). Vidjeti i popis planova i programa na stranici 3. koji je Komisija navela radi ilustracije područja primjene.

³⁸ Formulacija Suda malo je nespretna jer se od predmeta D’Oultremont i dr. odnosi na *pojam* „planovi i programi”. Međutim, kao što to proizlazi iz konteksta sudske prakse navedene u bilješki 39., tim razmatranjima zapravo se konkretizira element „okvir za buduća odobravanja projekata”.

³⁹ Presude od 9. ožujka 2023., An Bord Pleanála i dr. (St Teresa’s Gardens) (C-9/22, EU:C:2023:176, t. 38.); od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 60.) i od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 67.)

⁴⁰ Presude od 22. veljače 2022., Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 61.) i od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 68.)

71. *S druge strane*, to tumačenje također treba u smislu pravila *de minimis* („značajan skup”) spriječiti da već izolirano određivanje pojedinih kriterija ili uvjeta koji nisu značajni u pogledu učinaka na okoliš zahtijeva procjenu utjecaja na okoliš. Na odlučujuće pitanje o tome premašuju li utvrđeni kriteriji i uvjeti prag značajnog skupa treba odgovoriti na temelju kvalitativnog ispitivanja⁴¹. Stoga je važno mogu li utvrđeni kriteriji i uvjeti uzrokovati značajne učinke na okoliš⁴².

72. Za određivanje značajnosti učinaka na okoliš mogu se, kao pomoć, pozvati na netaksativne kriterije iz Priloga II. Direktivi o SPUO-u. Slijedom toga, i Sud je bez izričitog upućivanja na točku 1. prvu alineju Priloga II. već istaknuo da se kriteriji i uvjeti osobito mogu odnositi na lokaciju, prirodu, veličinu i radne uvjete projekata ili alociranje sredstava u vezi s njima⁴³.

73. Kao što se to navodi u zahtjevu za prethodnu odluku, učinke na okoliš osobito bi mogle imati odredbe o umjetnoj rasvjeti i sustavima za infiltraciju nenatkrivenih parkirališta te zahtjevi u pogledu mjesta za punjenje i parkirnih mjesta za bicikle. Međutim, Conseil d'État (Državno vijeće) dužan je provjeriti ispunjavaju li se time ili drugim sadržajima sporne odluke kriteriji okvira za buduća odobravanja (obvezujuće utvrđenje značajnog skupa kriterija). Konkretno, trebat će ispitati bi li te odredbe u kontekstu situacije na licu mjesta u Bruxellesu mogle imati značajne učinke na okoliš. Osim toga, razmatranja o obvezujućoj prirodi uvjetâ korištenja iz njegova zahtjeva za prethodnu odluku povod su za sljedeću napomenu:

74. U skladu s navodima Conseil d'État (Državno vijeće), u uvjetima korištenja predviđa se mogućnost odstupanja tijela za izdavanje odobrenja od nekih odredbi. Kao što je to Conseil d'État (Državno vijeće) pravilno utvrdio, mogućnošću odstupanja relativizira se obvezujuća priroda uvjeta korištenja. Stoga je relevantno za koje se odredbe u uvjetima korištenja predviđa takva mogućnost. Naime, ako se predviđene mogućnosti odstupanja odnose upravo na one kriterije i uvjete koji mogu imati značajne učinke na okoliš, upravo bi oni mogli biti neobvezujući za tijelo za izdavanje odobrenja.

4. Međuzaključak

75. Stoga članak 2. točku (a) i članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive o SPUO-u treba tumačiti na način da nacionalnu mjeru kojom se utvrđuju isključivo uvjeti korištenja parkirališta a da se pritom ne predviđaju pravila o njihovoj lokaciji ni njihov najveći broj treba kvalificirati kao plan ili program u sektoru prijevoza. Međutim, treba li za takav plan ili program provesti procjenu utjecaja na okoliš, ovisi o tome određuju li se njime obvezujući kriteriji i uvjeti za tijelo za izdavanje odobrenja koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

⁴¹ Presude od 8. svibnja 2019., *Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus i dr.* (C-305/18, EU:C:2019:384, t. 51.); od 7. lipnja 2018., *Inter-Environnement Bruxelles i dr.* (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 55.) i od 7. lipnja 2018., *Thybaut i dr.* (C-160/17, EU:C:2018:401, t. 55.); vidjeti već moje mišljenje u predmetu *Inter-Environnement Bruxelles i dr.* (C-671/16, EU:C:2018:39, t. 26.).

⁴² Presude od 22. veljače 2022., *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 61.) i od 25. lipnja 2020., *A i dr.* (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 68.)

⁴³ Presuda od 22. veljače 2022., *Bund Naturschutz in Bayern* (C-300/20, EU:C:2022:102, t. 62.)

B. Drugo pitanje

76. Drugim pitanjem Conseil d'État (Državno vijeće) nastoji doznati može li nacionalni sud primijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava kojom ga se ovlašćuje da zadrži na snazi učinke poništenog regulatornog akta, kojim se utvrđuju uvjeti korištenja parkirališta na području određene regije tijekom ograničenog razdoblja, kako bi se regionalnom tijelu omogućilo da provede procjenu učinaka na okoliš tih uvjeta korištenja prije eventualnog ispravka tog akta.

77. Točno je da načelno treba suspendirati ili poništiti akt koji je donesen protivno Direktivi o SPUO-u (odjeljak 1.). Međutim, Sud pod određenim uvjetima iznimno dopušta nacionalnim sudovima da zadrže na snazi učinak takvog pravnog akta (odjeljak 2.). Naposljetku, iznose se određene napomene o primjeni tih uvjeta (odjeljak 3.).

1. Načelna obveza suspenzije ili poništenja akta

78. Radi odgovora na to prethodno pitanje najprije valja podsjetiti na to da u Direktivi o SPUO-u ne postoje odredbe o posljedicama koje treba imati povreda njome predviđenih postupovnih pravila⁴⁴.

79. Međutim, na temelju načela lojalne suradnje, predviđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, države članice moraju ukloniti posljedice povrede prava Unije⁴⁵. Nadležna nacionalna tijela, uključujući nacionalne sudove kojima je podnesena tužba protiv akta nacionalnog prava donesenog povredom prava Unije, stoga imaju obvezu u okviru svoje nadležnosti donijeti sve mjere koje su nužne za ispravljanje propusta neprovođenja procjene učinaka na okoliš⁴⁶.

80. Stoga nacionalni sud u okviru svoje nadležnosti treba suspendirati ili poništiti planove ili programe donesene povredom obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš⁴⁷.

2. Iznimno zadržavanje na snazi učinaka akta

81. Budući da suspenzija ili poništenje nacionalne odredbe kojom se povređuje pravo Unije može imati štetne utjecaje, Sud je dopustio iznimke od tog načela.

82. Nakon što je najprije odredio četiri uvjeta za to⁴⁸, u presudi A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) te je uvjete pravilno sveo na njihove ključne elemente: zadržavanje na snazi mora biti nužno kako bi se zajamčio važan interes, konkretno trajna provedba akta prava Unije koji se odnosi na zaštitu okoliša⁴⁹ ili sprečavanje znatnog narušavanja opskrbe države članice

⁴⁴ Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 82.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 42.)

⁴⁵ Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 83.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 43.)

⁴⁶ Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 83.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 44. i 45.)

⁴⁷ Presude od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 83.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 46.)

⁴⁸ Presude od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 43.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 63.)

⁴⁹ Presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 90.)

energijom⁵⁰. Stoga ono osobito ne smije trajati dulje nego što je potrebno kako bi se naknadnom procjenom utjecaja na okoliš ispravila postupovna povreda počinjena prilikom donošenja odredbe⁵¹.

83. Zahtjev Conseila d'État (Državno vijeće) daje priliku da se napomene da Sud u predmetu A i dr. (Vjetroelettrane u Aalteru i Neveleu) nije povezao prevladavajući interes za provedbu akta Unije usmjerenog na zaštitu okoliša s opsegom štetnih učinaka na okoliš, već s rezultirajućim deficitom u prenošenju za zaštitu okoliša.⁵² Slijedom toga, ako postoji obveza provedbe akta prava Unije koji se odnosi na zaštitu okoliša i ako je država članica prilikom njegove provedbe povrijedila postupovna pravila Direktive o SPUO-u, učinci provedbenog akta mogu se održati na snazi ako bi u suprotnom postojao nedostatak u prenošenju..

84. Zahtjev za prethodnu odluku Conseila d'État (Državno vijeće) povezan je s formulacijom Suda iz starijih predmeta Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne te Association France Nature Environnement. U njima je još pretpostavio da je pravna praznina štetnija za okoliš, u smislu da poništenje rezultira manjom zaštitom okoliša te je stoga protivno samom osnovnom cilju direktive koju treba provesti⁵³.

85. Sud pravilno nije ponovno primijenio tu formulaciju u predmetu A i dr. (Vjetroelettrane u Aalteru i Neveleu). Naime, kriterij nedostatka u prenošenju puno je jasniji od pitanja o tome protivi li se poništenje osnovnom cilju akta prava Unije. Stoga se njime pruža veća pravna sigurnost i usto se nacionalnim sudovima olakšava primjena prava.

86. Slijedom toga, već i neznatna, prostorno i predmetno ograničena šteta za okoliš može biti dovoljna za zadržavanje na snazi učinaka akta nacionalnog prava.

3. Napomene o primjeni kriterijâ

87. Conseil d'État (Državno vijeće) treba ispitati jesu li u ovom slučaju ispunjeni uvjeti. U tom su pogledu iznesene sljedeće napomene.

88. U skladu s navodima Conseila d'État (Državno vijeće), pobijanim aktom *djelomično* se prenose izmjene Direktive o zgradama. Na temelju toga Conseil d'État (Državno vijeće) pita protivi li se osnovnom cilju te odredbe mogućnost da prenošenje Direktive o zgradama više neće biti osigurano tijekom nekoliko mjeseci u sektoru korištenja parkirališta u Regiji glavnog grada Bruxellesa⁵⁴. Čini se da Conseil d'État (Državno vijeće) na temelju okolnosti da pobijani akt *djelomično* služi za prenošenje izmjena Direktive o zgradama prešutno zaključuje da je riječ o mjeri za prenošenje prava Unije u području zaštite okoliša.

89. Ta pretpostavka Conseila d'État (Državno vijeće) previše je općenita.

⁵⁰ Presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelettrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 92.)

⁵¹ Presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelettrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 94.)

⁵² Presuda od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelettrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 90.)

⁵³ Presude od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 41.) i od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, t. 61.)

⁵⁴ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 42.

90. Najprije valja naglasiti da su izmjene Direktive o zgradama obuhvaćene pravom Unije u području zaštite okoliša. Točno je da se one, kao i sama Direktiva o zgradama, ne temelje na nadležnosti Unije u području okoliša u skladu s člankom 192. UFEU-a, nego na njezinoj nadležnosti u području energetike u skladu s člankom 194. UFEU-a. Međutim, u skladu s uvodnom izjavom 3. Direktive o zgradama, ta direktiva služi i za djelovanje u području klime te stoga za zaštitu okoliša, a izmjene Direktive o zgradama dijele taj cilj prema svojoj prvoj uvodnoj izjavi⁵⁵.

91. Conseil d'État (Državno vijeće) trebat će, međutim, ispitati prenose li se izmjene Direktive o zgradama odredbama čiji učinak nastoji zadržati na snazi. Samo se u tom opsegu postavlja pitanje Conseil d'État (Državno vijeće) o tome protivi li se poništenje prenošenju izmjena Direktive o zgradama.

92. Koliko je vidljivo, samo odredbe o uređenju mjesta za punjenje služe za prenošenje izmjena Direktive o zgradama.

93. Osim toga, dvojbenom se čini već i pretpostavka Conseil d'État (Državno vijeće) prema kojoj eventualno poništenje uvjeta korištenja nužno stvara pravnu prazninu⁵⁶. U tom pogledu trebat će ispitati može li se nastanak pravne praznine prilikom prenošenja spriječiti praksom odobravanja koja je postojala prije donošenja uvjeta korištenja. Naime, u skladu s tvrdnjama Belgije i raspravi održanoj prilikom donošenja spornog akta koje su opisane u zahtjevu za prethodnu odluku, nadležna tijela propisala su ondje utvrđene uvjete korištenja u svakom (pojedinačnom) odobravanju prije njegova donošenja⁵⁷. Ta praksa mogla bi se barem privremeno ponovno primijeniti za buduća odobravanja.

4. Međuzaključak

94. Ako je potrebno osigurati trajnu provedbu akta prava Unije koji se odnosi na zaštitu okoliša, nacionalni sud slijedom toga može primijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava kojom ga se ovlašćuje da zadrži na snazi učinke akta donesenog protivno postupovnim pravilima Direktive o SPUO-u tijekom ograničenog razdoblja. To je dopušteno samo tijekom razdoblja koje je nadležnom tijelu potrebno kako bi provelo procjenu utjecaja akta na okoliš prije eventualnog ispravka tog akta.

V. Zaključak

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

1. Članak 2. točku (a) i članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš treba tumačiti na način da nacionalnu mjeru kojom se utvrđuju isključivo uvjeti korištenja parkirališta a da se pritom ne predviđaju pravila o njihovoj lokaciji ili njihov najveći broj treba kvalificirati kao plan ili program u sektoru prijevoza. Međutim, treba li za takav plan ili program provesti procjenu utjecaja na okoliš ovisi o tome određuju li se njime obvezujući kriteriji i uvjeti za tijelo za izdavanje odobrenja koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš.

⁵⁵ Slično i u presudi od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu) (C-24/19, EU:C:2020:503, t. 91.)

⁵⁶ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 42.

⁵⁷ Zahtjev za prethodnu odluku, str. 20.; očitovanja Kraljevine Belgije, t. 37. do 39.

2. Ako je potrebno osigurati trajnu provedbu akta prava Unije koji se odnosi na zaštitu okoliša, nacionalni sud može primijeniti odredbu svojeg nacionalnog prava kojom ga se ovlašćuje da zadrži na snazi učinke akta donesenog protivno postupovnim pravilima Direktive 2001/42 tijekom ograničenog razdoblja. To je dopušteno samo tijekom razdoblja koje je nadležnom tijelu potrebno kako bi provelo procjenu utjecaja akta na okoliš prije eventualnog ispravka tog akta.