

PRESUDA SUDA

24. listopada 1996.

„Okoliš – Direktiva 85/337/UEZ – Procjena utjecaja nekih javnih i privatnih projekata”

U predmetu C-72/95,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je uputio Nederlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) u sporu koji se vodi pred tim sudom između

**Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV i dr.**

i

**Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,**

o tumačenju Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40.) i na obvezu da nacionalni sud osigura poštivanje direktive koja ima izravan učinak, ali na koju se fizička osoba nije pozvala,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, G. F. Mancini, J. L. Murray, L. Sevón (izvjestitelj), predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissechet, G. Hirsch i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: M. B. Elmer,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV i dr., J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld Sr., J. Kraaijeveld Jr., W. Kraaijeveld i P. K. Kraaijeveld,
- za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za talijansku vladu, U. Leanza, voditelj pravne službe Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. G. Ferrija, *avvocato dello Stato*,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Wyatta, *QC*,

- za Komisiju Europskih zajednica, M. van der Woude, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV i dr., koje zastupaju J. Kraaijeveld Jr. i W. Kraaijeveld, nizozemske vlade, koju zastupa J. S. van den Oosterkamp, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Poota, stručnjaka, talijanske vlade, koju zastupa P. G. Ferri, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa J. E. Collins, uz asistenciju D. Wyatta, i Komisije, koju zastupa W. Wils, član pravne službe, u svojstvu agenta, na raspravi od 14. veljače 1996.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. ožujka 1996.,

donosi sljedeću

#### Presudu

- 1 Presudom od 8. ožujka 1995., koju je Sud zaprimio 14. ožujka 1995., Nederlandse Raad van State (Državno vijeće) postavio je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u četiri prethodna pitanja koja se odnose na tumačenje Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL L 175, str. 40., u daljnjem tekstu: direktiva) i na obvezu nacionalnog suda da osigura poštivanje direktive koja ima izravan učinak, ali na koju se fizička osoba nije pozvala.
- 2 Pitanja su postavljena u okviru tužbe koju su Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV i dr. (u daljnjem tekstu: Kraaijeveld) podnijeli za poništenje odluke od 18. svibnja 1993. kojom je stalno predstavništvo provincije Južna Holandija odobrilo plan iskorištavanja zemljišta naslovljen „Djelomična revizija planova iskorištavanja zemljišta u okviru pojačavanja nasipa” koji je općinsko vijeće Sliedrechta usvojilo u skladu sa zakonom Wet op de Ruimtelijke Ordening (u daljnjem tekstu: Zakon o prostornom planiranju).

#### Direktiva

- 3 Direktiva predviđa da se, prije nego što se izvedu neki radovi ili druge intervencije u prirodnom okružju, procijeni utjecaj koji će oni imati na okoliš.
- 4 Sukladno šestoj, osmoj, devetoj i jedanaestoj uvodnoj izjavi:

„[...] budući da bi suglasnost za javne i privatne projekte koji bi mogli imati značajni utjecaj na okoliš trebalo dati tek po provođenju prethodne procjene vjerojatnih značajnih utjecaja tih projekata na okoliš; [...] da se ta procjena mora

provести na temelju odgovarajućih informacija koje dostavi investitor, koje mogu dopuniti nadležna tijela i javnost kojih se predmetni projekt može ticati;”

budući da projekti koji pripadaju određenim vrstama imaju značajan utjecaj na okoliš i da ti projekti u pravilu moraju podlijegati sustavnoj procjeni;

budući da projekti koji pripadaju drugim vrstama ne moraju uvijek imati značajan utjecaj na okoliš u svim slučajevima i da bi te projekte trebalo procijeniti kad države članice smatraju da njihove značajke to zahtijevaju;

[...] Utjecaj projekta na okoliš mora se procijeniti kako bi se vodilo računa o brizi za zaštitu zdravlja ljudi, kako bi se boljim okolišem doprinijelo kvaliteti života, kako bi se osiguralo održavanje raznolikosti vrsta i održao reproduktivni kapacitet ekosustava kao temeljnoga resursa za život”. [neslužbeni prijevod]

5 Prema članku 1. stavku 1. direktive:

„1. Ova se Direktiva odnosi na procjenu utjecaja na okoliš onih javnih i privatnih projekata koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš.

6 Članak 1. stavak 2. propisuje što se, u smislu direktive, obično ponajprije smatra „projektom”:

- „– izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava,
- ostali zahvati u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji obuhvaćaju vađenje mineralnih resursa.”

7 Članak 2. stavak 1. propisuje vrste projekata koje treba ispitati:

„Države članice usvajaju sve potrebne mjere kako bi se prije davanja odobrenja osiguralo da se za projekte koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije, podvrgnu procjeni u pogledu njihovih utjecaja.” [neslužbeni prijevod]

Ti su projekti utvrđeni u članku 4.”

8 Prema članku 3. direktive:

„U procjeni utjecaja na okoliš na odgovarajući se način utvrđuju, opisuju i procjenjuju, u svjetlu svakog pojedinačnog slučaja i u skladu s člancima od 4. do 11., izravni i neizravni utjecaji predmetnog projekta na sljedeće čimbenike:

- ljudska bića, faunu i floru;
- tlo, vodu, zrak, klimu i krajobraz;
- interakciju između čimbenika navedenih u prvoj i drugoj alineji.
- materijalna dobra i kulturno nasljeđe;” [neslužbeni prijevod]

- 9 Članak 4. razlikuje dvije vrste projekata. Stavak 1. te odredbe predviđa da u pravilu projekti opisani u Prilogu I. direktive moraju uvijek biti procijenjeni. Što se tiče drugih vrsta projekata, članak 4. stavak 2. predviđa:

„Projekti koji pripadaju vrstama nabrojanim u Prilogu II. podliježu procjeni, sukladno člancima 5. do 10., kad države članice smatraju da njihove značajke to zahtijevaju.

U tu svrhu države članice mogu među ostalim specificirati neke vrste projekata koje treba podvrgnuti procjeni ili kod kojih se moraju utvrditi kriteriji i/ili pragovi kojih se treba držati da bi se odredilo koji od projekata koji pripadaju vrstama nabrojanim u Prilogu II. moraju biti procijenjeni sukladno člancima 5. do 10.”

- 10 U Prilogu II. nabrojan je određen broj projekata među kojima:

„10. Infrastrukturni projekti:

[...]

e) Gradnja kanala i radovi za obranu od poplava

[...]

12. Izmjene projekata navedenih u Prilogu I. kao i projekti iz Priloga I. koji isključivo ili uglavnom služe razvoju i testiranju novih metoda ili proizvoda, a koji se ne upotrebljavaju više od godinu dana”.

- 11 Direktiva ne sadrži nijednu specifičnu odredbu koja se odnosi na izmjene projekata iz Priloga II.

- 12 Naposljetku, direktiva predviđa informiranje javnosti i mogućnost da javnost izrazi svoje mišljenje. Članak 6. stavak 3. direktive glasi da praktična rješenja u pogledu tog informiranja i tog savjetovanja definiraju države članice, osobito što se tiče zainteresirane javnosti i načina obavješćivanja javnosti.

- 13 Prema članku 12. stavku 1. direktive „Države članice poduzimaju mjere potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom u roku od tri godine od primitka obrazloženog mišljenja.”

#### **Nizozemski pravni propis primjenjiv na činjenice glavnog postupka**

- 14 U Nizozemskoj zakon Deltawet (od 8. svibnja 1958.) houdende de afsluiting van de zeearmen tussen de Westerschelde en de Rotterdamse Waterweg en de versterking van de hoogwaterkering ter beveiliging van het land tegen stormvloed (Stb. 246, zakon o delti koji se odnosi na zatvaranje morskih rukavaca koji povezuju Westerschelde s Rotterdamse Waterwegom i konsolidaciju sustava mijena plime i oseke kako bi se kopno zaštitilo od najviše plime, u daljnjem tekstu: Deltawet), između ostalog predviđa gradnju sustava namijenjenih jačanju zaštite protiv visokog vodostaja duž Rotterdamse Waterwega i svih vodotokova koji su s njim povezani [članak 1., initio i pod II., d)]. Primjenom tog zakona Koordinacijski odbor za

pojačavanje nasipa proveo je, osobito tijekom 1987. i 1988., ispitivanja pod vodstvom provincije Južna Holandija. Nov nacrt nasipâ u području Sliedrecht-zapad, Sliedrecht-centar i Sliedrecht-istok predložio je taj Koordinacijski odbor, odobrilo ga je stalno predstavništvo provincije Južna Holandija, a 26. travnja 1990. usvojio ga je ministar prometa i voda u skladu s člankom 2. stavkom 4. Deltaweta. Nadalje, 23. studenoga 1992. općinsko vijeće Sliedrechta donijelo je plan iskorištavanja zemljišta za to područje u skladu sa zakonom o prostornom planiranju.

- 15 Direktiva je bila prenesena u Nizozemsku izmjenom zakona Wet algemene bepalingen milieuhygiëne od 13. lipnja 1979. (zakon koji sadrži opće odredbe o zdravstvenim rizicima, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1979.) čiji je članak 41. b stavak 1. u to doba glasilo: „aktivnosti koje mogu izazvati značajne nepovoljne posljedice na okoliš odredit će se općom administrativnom mjerom. Istim instrumentom odredit će se kategorija ili kategorije odlukâ koje javne vlasti donose u vezi s takvim aktivnostima i za čiju se pripremu mora procijeniti utjecaj na okoliš”. Sam Zakon iz 1979. proveden je rješenjem Besluit milieu-effectrapportage od 20. svibnja 1987. (rješenje o procjeni utjecaja na okoliš). Članak 2. tog rješenja i odjeljak C pod 12.1 njegova priloga u verziji na snazi u vrijeme nastanka činjenica definirali su „gradnju nasipa” kao aktivnost u smislu članka 41.b zakona kad je posrijedi nasip čija dužina doseže ili premašuje 5 kilometara te čiji presjek doseže ili premašuje 250 m<sup>2</sup>. Prema tim odredbama, i usvajanje načelnog plana ili rješenja u skladu s člankom 2. stavicama 3. i 4. Deltaweta kvalificira se kao izdavanje rješenja za čiju je izradu potrebno provesti procjenu utjecaja na okoliš.
- 16 Zakon iz 1979. mijenjan je te je 1994. postao Wet milieubeheer (zakon o upravljanju okolišem). Novo je izvršno rješenje usvojeno 4. srpnja 1994. i u njemu se odustalo od kriterija veličine projekta. To rješenje međutim nije primjenjivo na činjenice u glavnom postupku.

### **Postupak pred nacionalnim sudom i prethodna pitanja**

- 17 Kraaijeveld je plan iskorištavanja zemljišta, koji je 23. studenoga 1992. donijelo općinsko vijeće Sliedrechta u pogledu nasipa rijeke Merwede, osporavao pred stalnim predstavništvom provincije Južna Holandija, koje ga je odlukom od 18. svibnja 1993. ipak odobrilo. Kraaijeveld je 20. srpnja 1993. pokrenuo pred Nederlandse Raad van Stateom (Državno vijeće) tužbu za poništenje te odluke.
- 18 Prema novom planu, vodotok kojem Kraaijeveld ima pristup više neće biti povezan s plovnim putovima, što poduzetniku nanosi štetu s obzirom na to da gospodarska djelatnost kojom se bavi podrazumijeva radove vezane za vodne puteve (*natte waterbouw*) pa je nestanak pristupa plovnom putu za njega poguban.
- 19 Nederlandse Raad van State (Državno vijeće) ističe da procjena utjecaja na okoliš nije provedena zbog činjenice da dimenzije sagrađenog objekta o kojem se radilo nisu dosezale pragove utvrđene nacionalnim zakonodavstvom.
- 20 Presudom od 8. ožujka 1995. Nederlandse Raad van State (Državno vijeće) odlučio je Sudu postaviti sljedeća četiri prethodna pitanja:

- „1. Treba li pojam ‚gradnja kanala i radovi za obranu od poplava‘ koji se javlja u Prilogu II. direktivi tumačiti na način da obuhvaća i neke vrste radova koji se odnose na nasip duž plovnih putova?
2. Uzevši u obzir ponajprije pojmove ‚projekti‘ i ‚izmjene projekata‘ koji se rabe u Direktivi, hoće li odgovor na prvo pitanje biti drukčiji ovisno o tom je li posrijedi:
  - a) gradnja novog nasipa?
  - b) premještaj postojećeg nasipa?
  - c) pojačavanje ili proširenje postojećeg nasipa?
  - d) zamjena nasipa gradnjom novog nasipa na istom mjestu, bez obzira na to je li novi čvršći ili širi od starog nasipa ili ne?
  - e) kombinacija više hipoteza iznesenih u četiri prethodne točke?
3. Treba li članak 2. stavak 1. i članak 4. stavak 2. Direktive tumačiti na način da je, kad je država članica u nacionalnom zakonodavstvu za provedbu Direktive u skladu s člankom 4. stavkom 2. odredila specifikacije, kriterije ili pragove za određeni projekt koji potpada pod Prilog II., ali je zadržala netočne specifikacije, kriterije ili pragove, potrebna procjena utjecaja tog projekta na okoliš u skladu s člankom 2. stavkom 1., ako on može imati ‚značajan utjecaj na okoliš, osobito zbog [svoje] prirode, [svojih ] dimenzija ili [svoje] lokacije‘ u smislu te odredbe?
4. U slučaju potvrdnog odgovora na treće pitanje, ima li ta obveza (da projekt podliježe procjeni) izravan učinak, to jest može li se na nju pozvati fizička osoba pred nacionalnim sudom i mora li je sud, iako se u sporu pred tim sudom zapravo nisu pozvali na nju, ipak primijeniti?“

### **Prvo pitanje**

- 21 Tim pitanjem Netherlandse Raad van State (Državno vijeće) pita treba li pojam „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava“ koji se javlja u Prilogu II. točka 10. podtočka (e) direktive tumačiti na način da obuhvaća i neke vrste radova vezanih za nasip duž plovnih putova.
- 22 S obzirom na izraz „*canalization and flood-relief works*“ koji se javlja u engleskoj verziji direktive, sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku procjenjuje da se projekt na koji se cilja tom rubrikom Priloga II. odnosi na aktivnosti koje mogu imati značajan utjecaj na okoliš. Stoga smatra da bi taj pojam mogao obuhvatiti neke radove vezane za nasip.
- 23 Prema mišljenju Kraaijevelda, u projektima riječnih nasipa radi se o radovima kojima se nastoji promijeniti učestalost poplavlivanja riječnih obala i područja oko riječnih obala te koji stoga imaju značajan utjecaj na okoliš. Kad je riječ o regulaciji

upravljanja vodenim putovima, nasipi nemaju ništa manje važnu ulogu od drugih radova gradnje kanala i obrane od poplava.

- 24 Nizozemska vlada iznosi da postoji razlika između radova koji se odnose na nasip i radova obrane od poplava ili gradnje kanala. Potonji radovi izvode se s ciljem upravljanja vodenim putovima ili u korist riječne plovidbe. Oni mijenjaju karakter samog vodotoka, to jest količinu ili kvalitetu vode kao i obale i kejeve, tako da imaju značajan utjecaj na vodenu floru i faunu. S druge strane, radovi pojačavanja nasipâ sastoje se od gradnje ili povisivanja pokosa pijeskom ili glinom. Rivierenwet (zakon o rijekama) jamči da trenutačni radovi nisu u suprotnosti s razinom obrane od poplave koja na danj rijeci već postoji. Takvi radovi dakle nemaju previše utjecaja na floru i faunu rijeke.
- 25 Što se tiče upućivanja na englesku verziju direktive, nizozemska vlada smatra da je nizozemska verzija direktive, što se nje tiče, jedina autentična jezična verzija. Podsjeća na sudsku praksu Suda prema kojoj ukidanje jezičnih neujednačenosti putem tumačenja može u nekim okolnostima biti u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti, u mjeri u kojoj se neki predmetni tekstovi mogu tumačiti na način koji se razlikuje od pravog i uobičajenog značenja riječi (presuda od 3. ožujka 1977., North Kerry Milk Products, 80/76, Zb., str. 425., str. 11.). Stoga jedna određena jezična verzija ne može biti odlučujuća za jedinstveno tumačenje. Različite jezične verzije smatraju se jednako vjerodostojnim (presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr., 283/81, Zb., str. 3415.).
- 26 Naposljetku, nizozemska vlada podsjeća na cilj direktive, odnosno stvaranje jednakih uvjeta za tržišno natjecanje u različitim državama članicama. Radovi o kojima se govori u direktivi mogu dakle biti samo radovi koji se mogu poduzeti u praktički svim državama članicama, a ne oni koji se uglavnom obavljaju samo u jednoj državi članici, poput gradnje nasipa. Nizozemska vlada dakle zaključuje da radovi pojačavanja nasipa duž nizozemskih vodotokova ne potpadaju pod pojam gradnje kanala i radova za obranu od poplava.
- 27 Prema mišljenju Komisije, gradnja kanala rijeke neizbježno utječe na brzinu njezina protoka i vodostaj. Posljedica toga može biti gradnja nasipa u porječju, da bi se spriječile poplave i osigurala sigurnost stanovništva. Nasip te vrste stoga treba kvalificirati kao uređenje vodotoka. Nadalje, valja uzeti u obzir cilj Direktive koji se odnosi na utjecaj koji neki projekti mogu imati na okoliš, neovisno od društvenog cilja tih projekata. Gradnja riječnih nasipa ima utjecaj na okoliš, bilo da se njome želi poboljšati plovnost vodotoka ili zaštititi stanovništvo nastanjeno na područjima koja bi mogla biti poplavljena. Radovi vezani za riječni nasip koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš dakle potpadaju pod pojam „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava”.
- 28 Valja podsjetiti da, kao što proizlazi iz sudske prakse Suda, tumačenje neke odredbe prava Zajednice podrazumijeva usporedbu njezinih jezičnih verzija (vidjeti gore navedenu presudu Cilfit i dr., t. 18.). Nadalje, nužnost jedinstvenog tumačenja tih verzija zahtijeva da se u slučaju njihove neujednačenosti predmetna odredba tumači s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je ona dio (presuda od 7. prosinca 1995., Rockfon, C-449/93, Zb. str. I-4291., t. 28.).

- 29 U ovom slučaju proučavanje različitih jezičnih verzija Priloga II. točke 10. podtočke (e) direktive pokazuje da se te verzije mogu svrstati u dvije kategorije ovisno o tome dotiču li se uporabljivi termini ili ne koncepta poplave. Naime, engleska verzija („*canalization and flood-relief works*”) i finska verzija („*kanavointi-jatulvasuojeluhankkeet*”) aludiraju na gradnju kanala i prevenciju od poplava, dok njemačka, grčka, španjolska, francuska, talijanska, nizozemska i portugalska verzija aludiraju na gradnju kanala i radove za obranu od poplava, a grčka verzija osim toga u zagradama sadrži francuski izraz „*canalisation*”, pokraj grčkog izraza „*διευθετησης*”. Što se tiče danske i švedske verzije, one sadrže samo jedan izraz koji izražava ideju radova za obranu od poplava („*anlaeg til regulering af vandloeb*”, „*Anlaeggingar foer reglering av vattenfloeden*”).
- 30 Zbog te neujednačenosti važno je ispitati opću strukturu i cilj direktive. Prema članku 1. stavku 2. direktive projektom valja smatrati „izvođenje građevinskih radova ili ostalih instalacija ili sustava” kao i „ostale zahvate u prirodnom okruženju i krajobrazu, uključujući i one koji uključuju vađenje mineralnih resursa”. Prema svojem članku 2. stavku 1. direktiva se odnosi na „projekte koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, između ostalog na temelju njihove prirode, veličine ili lokacije”. Članak 3. glasi da se procjenom posljedica na okoliš mora utvrditi, opisati i, osobito, procijeniti izravan i neizravan utjecaj projekta na čovjeka, faunu, floru, tlo, vodu, zrak, klimu, krajobraz, materijalnu imovinu i kulturnu baštinu.
- 31 Iz teksta direktive može se zaključiti da je područje primjene direktive široko, a njezin cilj vrlo opsežan. Ta bi opaska sama po sebi trebala biti dovoljna da se Prilog II. točka 10. podtočka (e) direktive protumači kao da obuhvaća radove za zadržavanje vode i prevencije od poplava – te stoga i radove na samim nasipima – iako to pojašnjenje ne proizlazi iz u svih jezičnih verzija.
- 32 Ako se, kao što to izlaže nizozemska vlada, radovi na nasipima sastoje od gradnje ili povisivanja pokosa kako bi se suzbio vodotok i izbjeglo poplavljivanje kopna, valja naglasiti da čak i radovi na zadržavanju, ne toka tekuće vode, nego određene količine stajace vode, mogu imati značajan utjecaj na okoliš u smislu direktive s obzirom na to da mogu trajno utjecati na sastav tla, floru i faunu ili pak krajobraz. Stoga iz toga treba zaključiti da ta vrsta radova mora biti uključena u područje primjene direktive.
- 33 Shodno tomu, argumentacija nizozemske vlade, prema kojoj radovi na nasipima ne mijenjaju tok vodotoka, nije utemeljena.
- 34 Naposljetku, argument nizozemske vlade, prema kojem nasipi ne ulaze u područje primjene neke direktive Zajednice zbog činjenice da je riječ o radovima specifičnim za Nizozemsku, nije relevantan, s obzirom na to da je, kao što je upravo izloženo, kriterij procjene značajan utjecaj koji projekt može imati na okoliš.
- 35 Imajući u vidu ta razmatranja, na prvo pitanje valjda odgovoriti da izraz „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava”, koji se javlja u Prilogu II. točki 10. podtočki (e) direktive treba tumačiti na način da obuhvaća i neke vrste radova koji se odnose na nasip duž plovnih putova.

## Drugo pitanje



- 36 Ovim pitanjem Nederlandse Raad van State (Državno vijeće) pita hoće li, osobito s obzirom na pojmove „projekti” i „izmjena projekata” koji se rabe u direktivi, odgovor na prvo pitanje biti drukčiji ovisno o tom je li posrijedi:
- a) gradnja novog nasipa;
  - b) premještanje postojećeg nasipa;
  - c) pojačavanje ili proširivanje postojećeg nasipa;
  - d) zamjena nasipa gradnjom novog nasipa na istom mjestu, kako bi on bio čvršći ili širi od starog;
  - e) kombinacija više hipoteza navedenih pod četiri prethodna slova.
- 37 U skladu s direktivom, izmjene projekata iz Priloga I. podliježu istom sustavu kao i projekti iz Priloga II. te tako potpadaju pod članak 4. stavak 2. direktive. U tom pogledu, nedostatak svakog navoda o izmjenama projekata koji potpadaju pod Prilog II. u očitovanjima se tumači na neujednačene načine kad je u pitanju njihova uključenost u područje primjene direktive. Naime, prema mišljenju talijanske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine, izmjene projekata iz Priloga II. također potpadaju pod taj prilog, dok, prema mišljenju nizozemske vlade i Komisije, one ne ulaze u područje primjene direktive. Komisija međutim pojašnjava da to ovisi o značenju koje se pripisuje izrazu „izmjena projekta” i da u nekim slučajevima izmjene mogu biti toliko velike da predstavljaju nov projekt.
- 38 Budući da direktiva ne daje nikakvu specifičnu definiciju pojma „izmjena projekta”, taj pojam treba tumačiti u svjetlu opće strukture i svrhe direktive.
- 39 U točki 31. ove presude već je istaknuto da je područje primjene direktive široko, a njezin cilj vrlo opsežan. Taj se cilj krši ako klasifikacija „izmjena projekta” dopušta da se neki radovi ili sustavi oslobode obveze ispitivanja utjecaja, a zbog svoje prirode, dimenzija i lokacije mogu imati značajan utjecaj na okoliš.
- 40 Osim toga, valja napomenuti da već sama činjenica da direktiva ne spominje izričito izmjene projekata koje potpadaju pod Prilog II., za razliku od izmjena projekata iz Priloga I., ne omogućuje da se iz direktive zaključi da one ne ulaze u područje njezine primjene. Naime, razlika između „projekta” i „izmjene projekta”, kad su u pitanju projekti koji potpadaju pod Prilog I., odnosi se na razliku sustava kojem oni podliježu u okviru područja primjene direktive, dok se slična razlika kad su u pitanju projekti koji potpadaju pod Prilog II. tiču općenito područja primjene direktive.
- 41 Nadalje, u presudi od 11. kolovoza 1995. Komisija/Njemačka (C-431/92, Zb., str. I-2189., t. 35.), koja se odnosi na termoelektranu Grosskrotzenburg, Sud je presudio da veze s postojećom gradnjom projekta novog bloka termoelektrane od 500 MW ne znače da je taj projekt izgubio karakter „termoelektrane energetske jačine od minimalno 300 MW” i ušao u kategoriju „izmjena projekata iz Priloga I.”, navedenu u Prilogu II. točki 12. U toj presudi Sud je smatrao da, kako bi se utvrdilo je li trebalo procijeniti utjecaj planiranih radova, njih je trebalo ispitati neovisno od

pitanja jesu li oni izvedeni autonomno, jesu li bili pridruženi konstrukciji koja je prethodno postojala ili čak jesu li s njom imali uske funkcionalne veze.

- 42 Uzevši u obzir ta razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da izraz „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava”, koji se javlja u Prilogu II. točki 10. podtočki (e) direktive treba tumačiti na način da obuhvaća ne samo gradnju novog nasipa, nego i izmjenu postojećeg nasipa zbog njegova premještanja, pojačavanja ili proširenja, zamjenu nasipa gradnjom novog nasipa na istom mjestu, kako bi on bio čvršći ili širi od starog, ili pak kombinaciju više tih hipoteza.

### **Treće i četvrto pitanje**

- 43 Tim pitanjima, koja valja proučiti zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita, prvo, treba li članak 2. stavak 1. i članak 4. stavak 2. direktive tumačiti na način da je, kad je u nacionalnom zakonodavstvu za provedbu direktive država članica, u skladu s člankom 4. stavkom 2., utvrdila specifikacije, kriterije ili pragove za određeni projekt koji potpada pod Prilog II., ali je zadržala netočne specifikacije, kriterije ili pragove, potrebna procjena utjecaja tog projekta na okoliš u skladu s člankom 2. stavkom 1., ako on može imati „značajne učinke na okoliš, osobito zbog [svoje] prirode, [svojih ] dimenzija ili [svoje ] lokacije” u smislu te odredbe. Drugo, u slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita ima li ta obveza da se projekt podvrgne procjeni izravan učinak, na način da se fizička osoba može pozvati na nju pred nacionalnim sudom, i mora li sud pred kojim se vodi postupak osigurati njezino poštivanje čak i kad se nisu pozvali na nju pred njim.
- 44 Podsjećajući na presudu Suda od 2. kolovoza 1993., Komisija/Španjolska (C-355/90, Zb., str. I-4221.), *Nederlandse Raad van State* (Državno vijeće) ocjenjuje utemeljenim da se diskrecijska ovlast koja se člankom 4. stavkom 2. direktive državama članicama priznaje za određivanje specifikacija, kriterija ili pragova obuhvati izrazom „koji mogu imati značajan utjecaj na okoliš, osobito zbog njihove prirode, njihovih dimenzija ili njihove lokacije” iz članka 2. stavka 1.
- 45 *Kraaijeveld* i Komisija iznose sličnu argumentaciju. Komisija pojašnjava da specifikacije, kriteriji ili pragovi koje određuju države članice uglavnom imaju za cilj olakšati ispitivanje projekata kako bi se odredilo treba li za te projekte izraditi studiju utjecaja, ali da postojanje tih specifikacija, kriterija ili pragova ne oslobađa države članice od toga da provedu konkretnu procjenu projekta kako bi se provjerilo ispunjava li on kriterije članka 2. stavka 1. direktive. Oboje se slažu u mišljenju da *Kraljevina Nizozemska* nije ispravno izvršila svoju obvezu provedbe direktive čim su kriteriji minimalnih dimenzija određeni nacionalnim zakonodavstvom, što se tiče nasipa, određeni na takvoj razini da ih nije zadovoljavao nijedan od projekata riječnih nasipa i da su, stoga, svi projekti pojačavanja nasipa ostali izvan područja primjene studije utjecaja. *Kraaijeveld* u vezi s tim predočava odluku nizozemskog suda u prilog svoje teze.
- 46 S druge strane, prema mišljenju nizozemske vlade, diskrecijska ovlast država članica nije precizno određena direktivom. Nadalje, pragovi dužine i presjeka nasipa u ovom su slučaju izabrani vodeći računa o utjecaju tih radova na okoliš. Činjenica da nizozemsko zakonodavstvo kojim se prenosi direktiva u praksi mnoge projekte nije podvrglo obvezi procjene potpuno je bespredmetna, budući da ti projekti nisu imali

štetne posljedice. Stoga smatra da, određujući te pragove, nije prekoračilo svoju marginu prosudbe.

- 47 Što se tiče izravnog učinka obveze da neke projekte podvrgne studiji utjecaja, sud koji je uputio zahtjev smatra da se može smatrati da ta obveza proizlazi iz precizne i bezuvjetne odredbe direktive. U tom se smislu očituju i Kraaijeveld i Komisija, a Komisija između ostaloga dodaje da, čim pravni propis ima postupovni karakter, ne ostavlja nikakav prostor za manevar što se tiče očekivanog rezultata. S druge strane, nizozemska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da članak 2. stavak 1., zajedno s člankom 4. stavkom 2. direktive, nije dovoljno precizan ni bezuvjetan da bi imao izravan učinak, s obzirom na marginu procjene dodijeljenu državama članicama što se tiče određivanja pragova i kriterija ili organizacije savjetodavnog postupka savjetovanja s javnosti.
- 48 U pogledu toga valja podsjetiti da članak 2. stavak 1. direktive upućuje na članak 4. vezano za definiranje projekata za koje se, kad se radi o njihovom utjecaju, mora izraditi procjena. Taj članak u svojem stavku 2. državama članicama priznaje određene diskrecijske ovlasti budući da pojašnjava da projekti koji pripadaju vrstama nabrojanim u Prilogu II. podliježu procjeni „kad države članice smatraju da značajke projekta to zahtijevaju” i da, u tu svrhu, države članice između ostalog mogu specificirati određene vrste projekata koje podliježu procjeni ili utvrđivanju kriterija i/ili pragova koje treba zadržati da bi se moglo odrediti za koje projekte treba izraditi procjenu.
- 49 Prema tumačenju koje nudi Komisija, odnosno kad postojanje specifikacija, kriterija i pragova ne bi svaki projekt oslobađalo obveze konkretnog ispitivanja kako bi se provjerilo da ispunjava kriterije iz članka 2. stavka 1., članak 4. stavak 2. bio bi potpuno bespredmetan. Naime, država članica nema nikakav interes utvrditi specifikacije, pragove i kriterije ako, neovisno od njih, svaki projekt mora ipak biti podvrgnut individualnom ispitivanju u pogledu kriterija članka 2. stavka 1.
- 50 Međutim, članak 4. stavak 2. podstavak 2. direktive državama članicama dodjeljuje marginu prosudbe kod određivanja za koje je vrste projekata obvezna procjena, a za koje se moraju utvrditi kriteriji i/ili pragovi kojih se treba držati, ali se ta direktiva ograničava na obvezu, navedenu u članku 2. stavku 1., da ispitivanju utjecaja podliježu projekti koji bi mogli imati značajan utjecaj na okoliš, između ostalog na temelju svoje prirode, dimenzija ili lokacije.
- 51 Tako, izjašnjavajući se o pitanju zakonodavstva države članice prema kojem su neke cijele kategorije projekata nabrojanih u Prilogu II. bile isključene iz obveze izrade studije utjecaja, Sud je u presudi od 2. svibnja 1996., Komisija/Belgija (C-133/94, Zb., str. I-2323., t. 42.) presudio da kriteriji i/ili pragovi spomenuti u članku 4. stavku 2. imaju za cilj olakšati procjenu konkretnih značajki projekta kako bi se odredilo podliježe li projekt obvezi procjene, a ne da neke cijele kategorije projekata nabrojanih u Prilogu II., koji se mogu zamisliti na prostoru države članice, budu unaprijed izuzete od te obveze.
- 52 U situaciji poput ove u ovom predmetu valja utvrditi da je predmetna država članica imala pravo utvrditi kriterije za dimenzije nasipa kako bi se odredili kriteriji projekata vezanih za nasipe za koje se mora izraditi studija. Pitanje je li država

članica, utvrđujući te kriterije, premašila svoju marginu prosudbe ne može se utvrditi u odnosu na značajke samo jednog projekta. Ono ovisi o općoj ocjeni značajki projekata te prirode koji su mogući na državnom području države članice.

- 53 Tako država članica, koja kriterije i/ili pragove utvrdi na takvoj razini da su u praksi svi projekti vezani za nasipe unaprijed izuzeti iz obveze izrade studije, prekoračuje marginu procjene kojom raspolaže na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. direktive, osim ako se može smatrati da svi isključeni projekti, na osnovi opće procjene, ne mogu imati značajan utjecaj na okoliš.
- 54 Naposlijetku, posebno kad je riječ o četvrtom pitanju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Kraaijeveld u svojoj tužbi nije postavio pitanje je li neopravdano da nije provedena nikakva procjena utjecaja na okoliš. Da se na njega odgovori, važno je dakle ispitati ima li nacionalni sud, koji odlučuje u okviru tužbe za poništenje odluke o odobrenju plana za iskorištavanje zemljišta, obvezu da po službenoj dužnosti postavi pitanje je li procjenu utjecaja na okoliš trebalo provesti sukladno članku 2. stavku 1. i članku 4. stavku 2. direktive.
- 55 Najprije valja podsjetiti da je obveza da država članica poduzme sve potrebne mjere da se postigne cilj propisan direktivom obveza pravno obvezujuće naravi uvedena člankom 189. podstavkom 3. Ugovora o EZ-u i samom direktivom (vidjeti u tom smislu presude od 1. veljače 1977., *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, Zb., str. 113., t. 22. i od 26. veljače 1986., *Marshall*, 152/84, Zb., str. 723., t. 48.). Ta obveza da se poduzmu sve opće i specifične mjere vrijedi za sva tijela država članica, uključujući sudove, u okviru njihove nadležnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. studenoga 1990., *Marleasing*, C-106/89, Zb., str. I-4135., t. 8.).
- 56 Što se tiče prava fizičke osobe da se pozove na neku direktivu, a nacionalnog suda da je uzme u obzir, Sud je već cijenio da nije sukladno pravno obvezujućem učinku koji se direktivi priznaje člankom 189. da u pravilu isključi da se na obvezu koja se njome uvodi mogu pozvati dotične osobe. Osobito u slučajevima u kojima su tijela Zajednice direktivom obvezala države članice da usvoje određeno ponašanje, koristan učinak takva čina bio bi oslabljen da se pojedince spriječi da se na nju pozovu na sudu, a nacionalne sudove da je uzmu u obzir kao element prava Zajednice kako bi provjerili, u granicama mogućnosti koja sudu pripada što se tiče oblika i sredstava za provedbu direktive, je li nacionalni zakonodavac ostao u granicama margine prosudbe utvrđene direktivom (vidjeti gore navedenu presudu *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, t. od 22. do 24.).
- 57 Nadalje valja podsjetiti da budući da prema nacionalnom pravu sudovi moraju po službenoj dužnosti istaknuti pravna sredstva koja proizlaze iz pravno obvezujuće odredbe nacionalnog prava, a na koja se stranke nisu pozvale, takva se obveza također nameće kad su u pitanju pravno obvezujuća pravila Zajednice (vidjeti osobito presudu od 14. prosinca 1995., *Van Schijndel i Van Veen*, C-430/93 i C-431/93, Zb., str. I-4705., t. 13.).
- 58 Isto vrijedi ako nacionalno pravo dodjeljuje sudu mogućnost da po službenoj dužnosti primijeni pravno obvezujuće pravno pravilo. Naime, na nacionalnim je sudovima da primjenom načela suradnje iz članka 5. Ugovora osiguraju pravnu

zaštitu koja proizlazi iz izravna učinka odredaba prava Zajednice (vidjeti osobito presude od 19. lipnja 1990., Factortame i dr., C-213/89, Zb., str. I-2433., t. 19., i gore navedenu Van Schijndel i Van Veen, t. 14.).

- 59 Činjenica da u ovom slučaju države članice na temelju članka 2. stavka 1. te članka 4. stavka 2. direktive raspolažu određenom marginom prosudbe međutim ne isključuje mogućnost provedbe sudskog nadzora kako bi se provjerilo da nacionalna tijela nisu prekoračila tu marginu (vidjeti osobito gore navedenu presudu Verbond van Nederlandse Ondernemingen, t. od 27. do 29.).
- 60 Shodno tome, budući da prema nacionalnom pravu sud ima obvezu ili mogućnost da po službenoj dužnosti istakne pravna sredstva koja proizlaze iz pravno obvezujuće odredbe nacionalnog prava, na koja se stranke nisu pozvale, na tom je sudu da po službenoj dužnosti, u okviru svoje nadležnosti, provjeri jesu li zakonodavna i administrativna tijela države članice ostala u granicama margine prosudbe određene člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 2. direktive i da o tom vodi računa u okviru ispitivanja tužbe za poništenje.
- 61 U slučaju da se ta margina procjene premaši i da stoga nacionalne odredbe moraju u tom pogledu biti izuzete iz primjene, na tijelima države članice je da u okviru svojih ovlasti poduzmu sve potrebne, opće i specifične, mjere, da bi se projekti ispitali kako bi se utvrdilo bi li mogli imati značajan utjecaj na okoliš te kako bi, u slučaju potvrdnog odgovora, podlijegali obvezi izrade studije utjecaja.
- 62 Stoga na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti da:
- Članak 4. stavak 2. direktive i Prilog II. točka 10. podtočka (e) te direktive moraju se tumačiti na način da, kad država članica kriterije i/ili pragove za određivanje projekata vezanih za nasipe postavi na toj razini da su, u praksi, svi projekti vezani za nasipe unaprijed izuzeti iz obveze ispitivanja utjecaja, ona prekoračuje marginu prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. te direktive, osim ako se, na osnovi opće procjene, može smatrati da svi isključeni projekti ne mogu imati značajni utjecaj na okoliš.
  - Budući da prema nacionalnom pravu sud ima obvezu ili mogućnost da po službenoj dužnosti istakne pravna sredstva koja proizlaze iz pravno obvezujuće odredbe nacionalnog prava, na koja se stranke nisu pozvale, na tom je sudu da po službenoj dužnosti provjeri, u okviru svoje nadležnosti, jesu li zakonodavna i administrativna tijela države članice ostala u granicama margine prosudbe određene člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 2. direktive i da o tom vodi računa u okviru ispitivanja tužbe za poništenje.
  - U slučaju da se ta margina prosudbe prekorači i da stoga nacionalne odredbe moraju u tom pogledu biti izuzete iz primjene, na tijelima države članice je da u okviru svojih ovlasti poduzmu sve potrebne, opće i specifične, mjere da bi se projekti ispitali kako bi se odredilo mogu li imati značajan utjecaj na okoliš te kako bi, u slučaju potvrdnog odgovora, podlijegali obvezi izrade studije utjecaja.

## Troškovi

- 63 Troškovi nizozemske i talijanske vlade, vlade Ujedinjene Kraljevine, te troškovi Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je Netherlandse Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) postavio presudom od 8. ožujka 1995., odlučuje:

1. Izraz „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava” koji se javlja u Prilogu II. točki 10. podtočki (e) Direktive Vijeća 85/337/EEZ od 27. lipnja 1985. o procjeni utjecaja nekih javnih i privatnih projekata na okoliš, treba tumačiti na način da obuhvaća i neke vrste radova vezanih za nasip duž plovnih putova.
2. Izraz „gradnja kanala i radovi za obranu od poplava”, koji se javlja u Prilogu II. točki 10. podtočki (e) Direktive 85/337 treba tumačiti na način da obuhvaća ne samo gradnju novog nasipa, nego i izmjenu postojećeg nasipa njegovim premještanjem, pojačavanjem ili proširenjem, zamjenu nasipa gradnjom novog nasipa na istom mjestu, kako bi taj novi nasip bio čvršći ili širi od starog, ili pak kombinaciju više tih hipoteza.
3. (a) Članak 4. stavak 2. Direktive 85/337 i Prilog II. točka 10. podtočka (e) te direktive moraju se tumačiti na način da, kad država članica kriterije i/ili pragove za određivanje projekata vezanih za nasipe postavi na toj razini da su, u praksi, svi projekti vezani za nasipe unaprijed izuzeti iz obveze ispitivanja utjecaja, ona prekoračuje marginu prosudbe kojom raspolaže na temelju članka 2. stavka 1. i članka 4. stavka 2. te direktive, osim ako se, na osnovi opće procjene, može smatrati da svi isključeni projekti ne mogu imati značajan utjecaj na okoliš.  
(b) Budući da prema nacionalnom pravu sud ima obvezu ili mogućnost da po službenoj dužnosti istakne pravna sredstva koja proizlaze iz pravno obvezujuće odredbe nacionalnog prava, na koja se stranke nisu pozvale, na tom je sudu da po službenoj dužnosti provjeri, u okviru svoje nadležnosti, jesu li zakonodavna i administrativna tijela države članice ostala u granicama margine prosudbe određene člankom 2. stavkom 1. i člankom 4. stavkom 2. direktive i da o tom vodi računa u okviru ispitivanja tužbe za poništenje.  
(c) U slučaju da se ta margina prosudbe prekorači i da stoga nacionalne odredbe moraju u tom pogledu biti izuzete iz primjene, na tijelima države članice je da u okviru svojih ovlasti poduzmu sve potrebne, opće i specifične, mjere da bi se projekti ispitali kako bi se odredilo mogu li imati

**značajan utjecaj na okoliš te kako bi, u slučaju potvrdnog odgovora, podlijegali obvezi izrade studije utjecaja.**

RADNI PRIJEVOD