Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 14. julija 2016 [1]

Zadeva C-290/15

Patrice D'Oultremont,
Henri Tumelaire,
François Boitte,
Éoliennes à tout prix? ASBL
proti
Région wallonne(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Conseil d'État (Belgija))

„Okolje — Direktiva 2001/42/ES — Načrt in program — Opredelitev pojma — Postavitev vetrnih elektrarn"

I – **Uvod**

1. O razvoju proizvodnje energije iz energije vetra se mnenja razhajajo in nekateri temu zelo nasprotujejo. Kljub temu ga Unija in mnoge države članice zaradi nevarnosti podnebnih sprememb spodbujajo.

2. Ta spor je nastal zato, ker pred sprejetjem določenih predpisov o vetrnih elektrarnah v belgijski regiji Valoniji ni bila opravljena okoljska presoja z udeležbo javnosti, v skladu z Direktivo o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje [2] (v nadaljevanju: Direktiva 2001/42/ES). To je obžalovanja vredno že zato, ker je lahko tak postopek forum za spor o takšnem projektu in lahko prispeva k objektivnejši razpravi.

3. Sodišče je Direktivo 2001/42/ES prvič vsebinsko obravnavalo pred nekaj leti v sodbi Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie [3]. Od takrat se je v zvezi z njo razvila obsežna sodna praksa. [4] Kljub temu ta predlog za sprejetje predhodne odločbe znova obravnava ključno vprašanje prvega postopka, in sicer pomen pojmovnega para „načrti in projekti". Sodišče bi namreč moralo odločiti, ali je uredba, ki med drugim določa predpise o razvoju hrupa in občasnem povzročanju sence zaradi vetrnih elektrarn, načrt ali program v smislu Direktive 2001/42/ES in ali je zato zanjo treba izvesti okoljsko presojo.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157).

3 — Sodba z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Sodišče je v zvezi s to direktivo od takrat odgovorilo na devet dodatnih vprašanj za predhodno odločanje. Poleg tega postopka se odloča še najmanj o dveh drugih predlogih za sprejetje predhodne odločbe.

4. Vendar doslej v tem postopku pred Sodiščem ni bilo upoštevano dejstvo, da je bilo v drugi sodbi poleg številnih pomembnih ugotovitev o drugih področjih evropske okoljske zakonodaje že abstraktno opredeljeno, kaj je mišljeno z „načrtom ali programom“ v smislu Direktive 2001/42/ES. V skladu z njo je akt, v katerem so opredeljena merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja ter določena pravila in postopki nadzora, ki veljajo za izvedbo enega ali več projektov.[5] Zato je treba le še preveriti, ali je treba to opredelitev natančneje opredeliti in ali je v tej zadevi ustrezna.

II – **Pravni okvir**

A – *Mednarodno pravo*

5. Pravo Unije o okoljski presoji je tesno povezano z različnimi mednarodnimi sporazumi.

1. Konvencija iz Espooja

6. Konvencija iz Espooja o presoji čezmejnih vplivov na okolje[6] je bila podpisana leta 1991, za takratno Evropsko skupnost pa je začela veljati leta 1997.[7]

7. Presoja načrtov in programov je obravnavana v členu 2(7):

„Minimalna zahteva je, da se v skladu s to konvencijo v fazi načrtovanja projekta izvedejo potrebne presoje vplivov na okolje. Stranke si v ustreznem obsegu prizadevajo uporabiti načela presoje vplivov na okolje pri ukrepih [bolje: politikah; v izvirnih jezikovnih različicah se uporabljajo pojmi „policies“, „politiques“ in „политике“ (politike)], načrtih in programih.“

2. Kijevski protokol

8. Od leta 2008 je Unija pogodbenica Kijevskega protokola[8] (v nadaljevanju: Kijevski protokol) h Konvenciji iz Espooja.[9] Predpisi iz tega protokola so večinoma skladni z Direktivo 2001/42/ES in se v nacionalno pravo prenašajo z navedeno direktivo.[10]

9. Člen 13 Kijevskega protokola obravnava pripravo politik in zakonodajnih predlogov, vendar Direktiva 2001/42/ES ne vsebuje ustreznega predpisa:

„(1) Vsaka pogodbenica si prizadeva zagotoviti, da se pri pripravi predlogov za oblikovanje politik in zakonodajnih predlogov, ki bodo verjetno imeli večje posledice za okolje in zdravje, ustrezno upoštevajo in vključijo okoljski in zdravstveni interesi.

(2) […]“

5 — Sodba z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 95).

6 — UL, C 104, str. 7.

7 — V skladu s predlogom sklepa Sveta o odobritvi prve in druge spremembe Konvencije UN/ECE iz Espooja o presoji čezmejnih vplivov na okolje v imenu Evropske skupnosti (COM(2007) 470 final) je Skupnost ta sporazum odobrila 27. junija 1997 z neobjavljenim sklepom Sveta, ki je bil opremljen z datumom 15. oktober 1996 (glej predlog za prvi sklep Sveta v UL 1992, C 104, str. 5).

8 — UL, L 308, str. 35.

9 — Sklep Sveta 2008/871/ES z dne 20. oktobra 2008 o odobritvi Protokola o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji UN/ECE iz Espooja iz leta 1991 o presoji čezmejnih vplivov na okolje v imenu Evropske skupnosti (UL L 308, str. 33).

10 — Glej pojasnilo Evropske skupnosti na podlagi člena 23(5) Protokola o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji o presoji čezmejnih vplivov na okolje, (UL L 308, str. 34).

3. Aarhuška konvencija

10. Tudi Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah iz leta 1998[11] (v nadaljevanju: Aarhuška konvencija) se nanaša na okoljsko presojo.

11. Člen 6 Aarhuške konvencije vsebuje predpise o udeležbi javnosti pri odločanju o dovoljenju za dejavnosti.[12] Člena 7 in 8 se nanašata na udeležbo javnosti pri načrtih, programih, politikah in zakonodaji.

12. Izpostaviti je treba stavek 4 člena 7 Aarhuške konvencije, ki se nanaša na politike:

„Pogodbenica si primerno prizadeva zagotoviti možnosti za udeležbo javnosti pri pripravi politik, ki se nanašajo na okolje."

13. V skladu s stavkom 1 člena 8 Aarhuške konvencije si vsaka pogodbenica „prizadeva spodbuditi učinkovito udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in drugih splošno veljavnih pravno obvezujočih pravil organov javne oblasti, ki lahko pomembno vplivajo na okolje."

B – *Pravo Unije*

1. Direktiva 2001/42/ES

14. Cilji Direktive 2001/42/ES izhajajo predvsem iz člena 1:

„Cilj te direktive je zagotoviti visoko raven varstva okolja in prispevati k vključevanju okoljskih vidikov v pripravljanje in sprejemanje načrtov in programov, zato da se spodbuja trajnostni razvoj, tako da se zagotovi skladno s to direktivo izvedena okoljska presoja nekaterih načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje."

15. Načrti in programi so opredeljeni v členu 2(a):

„V tej direktivi:

a) ‚načrti in programi' pomenijo načrte in programe, vključno s tistimi, ki jih sofinancira Evropska Skupnost, ter vse njihove spremembe:

   — ki jih pripravi in/ali sprejme organ na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in

   — ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi".

16. Člen 3 določa, pri katerih načrtih in programih se izvede presoja. Pomembni so zlasti odstavki 1, 2 in 4:

„(1) Okoljska presoja v skladu s členi 4 do 9 se izvede pri načrtih in programih iz odstavkov 2 do 4, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

(2) Ob upoštevanju odstavka 3 se okoljska presoja izvede za vse načrte in programe,

11 — UL 2005, L 124, str. 4, sprejeta s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL L 124, str. 1).

12 — Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, točke od 64 do 85.).

a) ki so pripravljeni za kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo, energetiko, industrijo, promet, ravnanje z odpadki, upravljanje voda, telekomunikacije, turizem, prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč in ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov iz prilog I in II k Direktivi 85/337/EGS; ali

b) pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja skladno s členom 6 ali 7 Direktive 92/43/EGS.

(3) […]

(4) Države članice ugotovijo, ali je verjetno, da bodo načrti in programi, ki določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in ki niso načrti in programi iz odstavka 2, znatno vplivali na okolje."

17. V Prilogi I je določeno, katere informacije mora vsebovati okoljsko poročilo. Še posebej pomembna je točka (c), v skladu s katero je treba predstaviti okoljske značilnosti območij, ki bi lahko bila znatno prizadeta.

18. V Prilogi II so navedena merila za določanje verjetne pomembnosti vplivov iz člena 3(5) Direktive 2001/42/ES. Izpostaviti je treba odstavek 2 Priloge II, od pete do sedme alinee. V alineah so obrazložene značilnosti vplivov in območij, ki bodo verjetno prizadeta:

— „velikost in prostorski obseg vplivov (območje in število ljudi, ki bi lahko bili prizadeti),

— pomen in ranljivost območij, ki bi lahko bila prizadeta zaradi:

  — posebnih naravnih značilnosti ali kulturne dediščine,

  — preseženih okoljskih standardov kakovosti ali mejnih vrednosti,

  — intenzivne rabe prostora,

— vplivi na območja ali krajine s priznanim varstvenim statusom na nacionalni ravni, na ravni Skupnosti ali na mednarodni ravni."

2. Direktiva o PVO

19. Direktiva o PVO[13] je nadomestila Direktivo 85/337/EGS in v točki 3(i) Priloge II zajema obrate „za izkoriščanje energije vetra za proizvodnjo elektrike".

C – Belgijsko pravo

20. Določbe uredbe valonske regije z dne 13. februarja 2014 o sektorskih pogojih v zvezi s parki vetrnih elektrarn s skupno močjo najmanj 0,5 MW (v nadaljevanju: izpodbijana uredba) se v bistvenem nanašajo na obratovanje vetrnih elektrarn (dostop, nadzor, vzdrževanje), preprečevanje nesreč in požarov (med drugim zaustavitev vetrne elektrarne), hrup, občasno povzročanje sence premikajočega se rotorja, dovoljeno magnetno polje, sanacijo lokacije v primeru dokončnega prenehanja obratovanja in zagotovitev finančnega jamstva.

13 — Direktiva 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL L 26, str. 1), kot je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2014/52/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 (UL L 124, str. 1).

21. Glede hrupa se mejne vrednosti med seboj razlikujejo zlasti glede na tako imenovana „urbanistična“ območja, to je naseljena območja, kmetijska območja, območja gospodarske dejavnosti in drugo. Z izpodbijano uredbo je za nočni čas – razen v poletnih razmerah ter za naseljena in podeželska naseljena območja glede hrupa – določen standard, ki je manj strog od splošnih pogojev, ki veljajo za posamezni obrat.

III – **Zadeva in predlog za sprejetje predhodne odločbe**

22. Valonska vlada je sprejela različne pobude v zvezi z vetrnimi elektrarnami in objavila tudi ustrezno okoljsko poročilo, o katerem je mnenje lahko podala tudi javnost. Vendar do zdaj na podlagi teh pobud še ni bil sprejet zavezujoč predpis.

23. Namesto tega je valonska vlada izdala izpodbijano uredbo, ki jo tožeče stranke v postopku v glavni stvari (P. D'Oultremont in drugi) izpodbijajo pred belgijskim Conseil d'État. Sporno je predvsem, ali bi se morala za to uredbo izvesti strateška presoja vplivov.

24. Conseil d'État zato v tem postopku Sodišču zastavlja naslednje vprašanje:

„Ali člen 2(a) in člen 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES pomenita, da je treba kot ‚načrt in program' v smislu teh določb opredeliti uredbo, ki vključuje različne določbe v zvezi s postavitvijo vetrnih elektrarn, vključno z varnostnimi, nadzornimi, sanacijskimi in jamstvenimi ukrepi ter standardi glede hrupa, opredeljenimi z vidika urbanističnih območij, to je določbe, s katerimi je določen okvir za izdajanje upravnih soglasij, ki so podlaga za pravico nosilca projekta do postavitve in uporabe obratov, za katere je treba na podlagi nacionalnega prava *ipso iure* izvesti presojo vplivov?“

25. P. D'Oultremont in drugi, belgijska zveza za obnovljivo in alternativno energijo (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL, v nadaljevanju EDORA), Kraljevina Belgija, Kraljevina Nizozemska in Evropska komisija so predložili pisna in ustna stališča. Ustne obravnave 7. aprila 2016 se je poleg njih udeležila tudi Francoska republika.

IV – **Presoja**

26. S predlogom za sprejetje predhodne odločbe želi Conseil d'État izvedeti, ali je uredba, ki vsebuje predpise o postavitvi in uporabi vetrnih elektrarn in s tem določa okvir za soglasje za te vetrne elektrarne, načrt ali program v smislu Direktive 2001/42/ES.

27. V skladu s členom 2(a) Direktive 2001/42/ES izraz „načrti in programi“ v navedeni direktivi pomeni načrte in programe ter vse njihove spremembe, ki jih pripravi in/ali sprejme organ ali jih pripravi organ, sprejme pa jih parlament ali vlada v zakonodajnem postopku in ki so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi.

28. Kot sem že pojasnila v zvezi z drugo zadevo, v tej določbi pojmovni par ni opredeljen, temveč opisan le kot: v navedeni direktivi „načrti in programi“ pomenijo načrte in programe, ki izpolnjujejo določene, dodatne pogoje.[14]

14 — Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točka 38).

29. Tudi v prvi sodbi Sodišča o Direktivi 2001/42/ES v zadevi Terre wallone in Inter-Environnement Wallonie, ki je temeljila na predlogu belgijskega Conseil d'État, ta pojmovni par, ključen za navedeno direktivo, ni natančno opredeljen. Sodišče je ugotovilo le, da so delovni programi v vsakem primeru v skladu z Direktivo o onesnaževanju z nitrati [15] ter glede na svoje značilnosti in namen, ki ga je imel zakonodajalec Unije, „načrti in programi". [16]

30. Ta zadržanost pri opredelitvi pojmovnega para „načrti in programi" je posledica tega, da se pojma tako v zvezi z Direktivo 2001/42/ES kot tudi v preostalem pravu Unije uporabljata za številne različne ukrepe, njunega posebnega pomena pri nadaljnji uporabi Direktive 2001/42/ES pa vsaj takrat še ni bilo mogoče jasno predvideti. Zakonodajalec je že v Direktivi 2003/35/ES [17] nakazal, da bi morali biti delovni programi v skladu z direktivo o onesnaževanju z nitrati načrti ali programi v smislu Direktive 2001/42/ES, [18] kar prav tako ni olajšalo opredelitve teh pojmov.

31. Vendar ta predlog za sprejetje predhodne določbe in udeleženci zahtevajo, da se ta vrzel odpravi, in v tem okviru obravnavajo različne možne opredelitve pojmov.

32. Doslej se ni upoštevalo, da je Sodišče medtem v sodbi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi ob sklicevanju na ugotovitev o ciljih Direktive 2001/42/ES iz sodbe Inter-Environnement Bruxelles in drugi [19] opredelilo, kaj je mišljeno s pojmom načrt ali program. V skladu s sodbo gre za akt, v katerem so opredeljena merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja ter določeni pravila in postopki nadzora, ki veljajo za izvedbo enega ali več projektov (v nadaljevanju: opredelitev Sodišča). [20]

33. Poleg tega je Sodišče poudarilo, da je treba ob upoštevanju (splošnega) cilja Direktive 2001/42/ES, ki je zagotavljanje visoke ravni varstva okolja, določbe, ki opredeljujejo področje uporabe te direktive, zlasti pa tiste, ki opredeljujejo akte, predvidene s to direktivo, razlagati široko. [21]

34. Ob morebitnem dvomu bi morala biti opredelitev pojmovnega para v primerjavi z drugimi ukrepi usklajena s posebnim ciljem iz člena 1 Direktive 2001/42/ES, da se izvede okoljska presoja načrtov in programov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje. [22]

35. V skladu z opredelitvijo Sodišča so v izpodbijani uredbi opredeljeni merila in podrobna pravila za uporabo vetrnih elektrarn ter določena pravila in postopki nadzora za nedoločeno število projektov v zvezi s proizvodnjo vetrne energije. Zdi se, da lahko njeni predpisi znatno vplivajo na okolje. Že zato je zelo smiselno, da se izvede okoljska presoja z udeležbo javnosti. Zlasti dodatna razlaga pogojev za uporabo Direktive 2001/42/ES podpira obravnavo uredbe kot načrta ali programa.

15 — Direktiva Sveta 91/676/EGS z dne 12. decembra 1991 o varstvu voda pred onesnaževanjem z nitrati iz kmetijskih virov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 1, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1882/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. septembra 2003 o prilagoditvi določb glede odborov, ki pomagajo Komisiji pri uresničevanju njenih izvedbenih pooblastil, predvidenih aktih, za katere se uporablja postopek iz člena 251 Pogodbe ES, Sklepu Sveta 1999/468/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 4, str. 1).

16 — Sodba z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točka 42).

17 — Direktiva 2003/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. maja 2003 o sodelovanju javnosti pri sestavi nekaterih načrtov in programov v zvezi z okoljem in o spremembi direktiv Sveta 85/337/EGS in 96/61/ES glede sodelovanja javnosti in dostopa do sodišča (UL 2003, L 156, str. 17).

18 — Moji sklepni predlogi v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točka 26).

19 — Sodba z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

20 — Sodba z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 95).

21 — Sodbi z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 37), in z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 50).

22 — V tem smislu glej sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka. 40), in z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

36. Vendar iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da Conseil d'État upošteva možnost, da se mora načrt ali program nanašati na omejeno geografsko območje (obravnavano v točki A) in/ali tvoriti celovit in povezan pristop, ki ima naravo konkretnega in izoblikovanega načrtovanja (obravnavano v točki B). Poleg tega zahtevajo nekateri udeleženci razlikovanje od splošnejših predpisov (obravnavano v točki C).

A – *O nujnem nanašanju na geografsko območje*

37. Conseil d'État se pri preudarkih o nujnem nanašanju na geografsko območje opira na predpise iz prilog k Direktivi 2001/42/ES. V skladu z njimi bi bilo treba v okoljskem poročilu, pripravljenem v okviru okoljske presoje, navesti okoljske značilnosti območij, ki so bila znatno prizadeta (točka c Priloge I). Tudi pri presoji, ali je treba pričakovati verjetno pomembne vplive na okolje, je treba upoštevati elemente, ki se nanašajo na območje (Priloga II, točka 2, peta do sedma alinea). Ti predpisi naj bi temeljili na načrtih za rabo zemljišč.

38. Podobno bi lahko opredelitev pojmov „načrti in programi" Sodišče razumelo tudi tako, da mora načrt ali program zajemati določeno območje, saj mora biti predmet spornega pravnega akta „raba *zemljišča*" [23].

39. Pri taki razlagi bi bilo vprašljivo, ali se sporna uredba dovolj nanaša na določena območja. Primarno se na območje nanaša zato, ker velja za celotno območje regije Valonije. Vendar mejne vrednosti za hrup, ki jih vsebuje, kažejo, da se nanaša na ožja območja, saj so določene za različne vrste tako imenovanih „urbanističnih" območij.

40. Vendar iz Direktive 2001/42/ES in opredelitve Sodišča ni mogoče razbrati meril za dovolj natančno opredelitev območij, da so lahko predmet načrta ali programa.

41. Pri podrobnejšem premisleku bi se lahko za predpise smiselno uporabljale tudi zahteve iz prilog za območja, ki tako kot uredba veljajo za celotno regijo ali za določene vrste območij znotraj ene regije.

42. To je posebej izrazito pri mejnih vrednostih za hrup. Jasno je, da temeljijo na predpostavki, da so določene vrste območij občutljive, kar znova ustreza določenim površinam v regiji Valoniji, npr. naseljenim območjem. Te predpostavke se lahko predstavijo in obravnavajo v okviru presoje morebitnih okoljskih vplivov na ta območja.

43. Nazadnje, enako velja za predpise, ki veljajo za celotno regijo Valonijo, saj temeljijo na premislekih o vplivih na okolje in občutljivosti območij znotraj te regije, ki bi se prav tako lahko navedli in bili predmet razprave. Pri pripravi takih predpisov bi se lahko (in bi se morale) pripraviti napovedi, kje v celotni regiji se lahko pričakuje izvajanje zadevnih projektov in kakšen učinek bodo imeli v skladu s tem predpisi. V najboljšem primeru se na podlagi teh preudarkov oziroma razprave z udeležbo javnosti izboljšajo predlagani predpisi tako, da se za posamezne lokacije prepovejo določeni projekti ali se zanje določijo posebej stroge zahteve, medtem ko se lahko za druge lokacije zahteve omilijo.

44. Zato obstajajo vzporednice med uredbo in delovnimi programi, priznanimi kot načrti ali programi v skladu z direktivo o onesnaževanju z nitrati, ki se morajo načeloma pripraviti le za „ranljiva območja", [24] vendar se lahko v skladu s členom 3(5) te direktive izdelajo tudi za celotno ozemlje države članice.

23 — Moj poudarek.

24 — Glej sodbo z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točki 36 in 47).

45. Zato predlagam, da se opredelitev pojmov „načrti in programi“ v smislu Direktive 2001/42/ES natančneje določi tako, da ni nujno, da se nanašajo na uporabo določenega območja, temveč na uporabo območij ali površin na splošno.

B – *O celovitosti okvira za projekt*

46. Iz predloga za sprejetje za predhodne odločbe je razvidno tudi, da se izpodbijana uredba nanaša na določen gospodarski sektor, in sicer na obratovanje parkov vetrnih elektrarn, vendar zanj ne opredeljuje celovitega okvira, to je sklopa usklajenih ukrepov. Zato se Conseil d'État sprašuje, ali bi se lahko ukrepi, ki določajo le dele okvira za soglasje za izvedbo projekta, obravnavali kot načrt ali program.

47. Da je nujen celovit okvir, bi se lahko zagovarjalo z opredelitvijo „načrtov in programov“ Sodišča. Nanaša se na „merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja“.[25] To bi se lahko razumelo tako, da bi morala biti načeloma del načrta ali programa vsa merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja, zato je treba določiti celovit okvir.

48. Natančneje povedano, ta ugotovitev se manj nanaša na razlago pojmov „načrti in programi“ v smislu člena 2(a) Direktive 2001/42/ES kot na vprašanje, ali je treba pri takem ukrepu v skladu s členom 3(2)(a) ali členom 3(4) izvesti okoljsko presojo. V skladu s temi določbami mora namreč vsak načrt ali program določati okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov, da se izvede okoljska presoja. V skladu s klasifikacijo iz Direktive 2001/42/ES lahko obstajajo tudi načrti in programi, ki ne določajo okvira, vendar zato zanje tudi ni treba izvesti okoljske presoje.

49. To potrjuje člen 3(2)(b) Direktive 2001/42/ES. Ta se nanaša na drugo skupino načrtov in programov, za katere se sicer izvede okoljska presoja, vendar ne določajo nujno okvira za soglasje za izvedbo projektov. To so načrti in programi, pri katerih je bilo glede na možne vplive na območja ugotovljeno, da je zanje potrebna presoja v skladu s členom 6(3) Direktive 92/43/EGS.

50. Ne glede na to, ali je nujnost okvira povezana s pojmovnim parom „načrti in programi“ ali gre za ločene pogoje določenih obveznosti v zvezi z okoljsko presojo, je treba vseeno pojasniti, ali mora biti okvir celovit. V nasprotnem primeru Conseil d'État v postopku, ki teče pred sodiščem, ne more odločiti o nujnosti okoljske presoje pri uredbi, ki je predmet spora.

51. Belgija in EDORA v zvezi s tem zagovarjata stališče, da bi moral načrt ali program tvoriti celovit in povezan pristop, ki ima naravo konkretnega in izoblikovanega načrtovanja. In Sodišče je v zvezi z delovnimi načrti v skladu z direktivo o onesnaževanju z nitrati dejansko poudarilo, da se jim pripiše ta lastnost[26] s tem, ko je te načrte ali programe uvrstilo v smislu Direktive 2001/42/ES.

52. Vendar se ta izjava Sodišča nanaša le na delovne načrte, ki so bili predmet tistega postopka, navdih zanjo pa je očitno obravnavana starejša sodna praksa Belgije o zahtevah v zvezi s programi iz zakonodaje o vodi.[27]

53. Zahteve prava Unije za načrte ali programe, s katerimi bi se morali doseči določeni cilji iz prava Unije, se po naravi določijo ravno z navedenimi cilji, npr. v primeru delovnih načrtov v skladu z Direktivo o onesnaževanju z nitrati s ciljem omejevanja uporabe nitratov v kmetijstvu. Taki ukrepi morajo biti zasnovani tako, da se lahko zadevni cilji dosežejo. Za to je praviloma potreben usklajen celovit in povezan pristop, ki ima naravo konkretnega in izoblikovanega načrtovanja.

25 — Moj poudarek.

26 — Sodba z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točka 47).

27 — Sodba z dne 21. januarja 1999, Komisija/Belgija (C-207/97, EU:C:1999:17, točka 40). Glej tudi sodbo, ki jo je omenila Nizozemska, z dne 4. julija 2000, Komisija/Helenska republika (C-387/97, EU:C:2000:356, točka 76), o ukrepih iz načrtov zakonodaje o odpadkih.

54. Opredelitev načrtov in programov v smislu Direktive 2001/42/ES je nasprotno neodvisna od cilja posameznega ukrepa. Osredotočati se mora na cilj Direktive 2001/42/ES, da se pred odločitvami v zvezi z načrtom ali programom, ki bi lahko znatno vplivale na okolje, izvede okoljska presoja.[28] Za določanje tega cilja iz Direktive 2001/42/ES ni pomembno, kaj je cilj posameznega ukrepa in ali ob upoštevanju tega tvori celovit in povezan pristop, ki ima naravo konkretnega in izoblikovanega načrtovanja, ali se nanaša le na določen vidik, ki je del težavnega območja.

55. Omejitev Direktive 2001/42/ES na celovite in povezane pristope bi spodbudila izogibanje obveznosti presoje, saj bi se lahko ti pristopi razdelili v več delnih ukrepov, ki ne bi bili obsežni, zato ne bi potrebovali presoje. Kot je navedla Komisija, je Sodišče tak postopek izogibanja že zavrnilo za Direktivo 85/337/EGS.[29] To mora veljati tudi za Direktivo 2001/42/ES.

56. Zato opredelitve Sodišča ter člena 3(2)(a) in člena 3(4) Direktive 2001/42/ES v tem kontekstu ni mogoče razlagati tako, da bi moral načrt ali program vsebovati tak celovit in povezan program. Prav nasprotno, mogoče mora biti tudi, da se postopek strateške presoje vplivov na okolje uporabi za ukrep, ki določa le del okvira za prihodnjo soglasje za izvedbo projektov in se tako nanaša na določene vidike prostorskega načrtovanja, če lahko načrtovanje v skladu s tem ukrepom znatno vpliva na okolje.

57. Zato predlagam, da se opredelitev Sodišča tako natančneje določi, da ni treba, da načrti ali programi v smislu Direktive 2001/42/ES opredeljujejo *vsa* merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja, temveč zadostuje, da se sploh določijo merila in podrobna pravila. Poleg tega člen 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES ne določa, da mora zadevni načrt ali program opredeljevati celovit okvir za soglasje za izvedbo projekta.

C – *O razlikovanju od splošnejših predpisov*

58. Številni udeleženci skušajo načrte in programe razlikovati od splošnejših predpisov, kot je uredba, ki je predmet spora, za katere po njihovem mnenju ne velja Direktiva 2001/42/ES. Pri svoji utemeljitvi poudarjajo, da nekateri mednarodni sporazumi določajo manjše zahteve glede udeležbe javnosti in okoljske presoje politik in splošnih pravnih pravil kot za načrte in programe (obravnavano v točki 2). Pred obravnavo te utemeljitve je treba znova opomniti, da so lahko načrti ali programi tudi zakonske narave in da zato ne morejo biti samodejno izključeni s področja uporabe Direktive 2001/42/ES (obravnavano v točki 1).

1. Zakonska narava načrtov ali programov

59. Že iz prve alinee člena 2(a) Direktive 2001/42/ES je razvidno, da lahko načrte in programe sprejme parlament ali vlada v zakonodajnem postopku.

60. Vendar Direktiva 2001/42/ES ne vsebuje določbe, ki bi ustrezala členu 2(5) Direktive o PVO. V skladu z njim lahko države članice, kadar je projekt sprejet s posebnim aktom nacionalne zakonodaje, izvzamejo projekt iz določb v zvezi z javnim posvetovanjem.[30]

28 — Sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 40), in z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

29 — Sodba z dne 21. septembra 1999, Komisija/Irska (C-392/96, EU:C:1999:431, točka 76).

30 — Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:120, točka 40).

61. V skladu s tem je Sodišče v zvezi z delovnimi programi iz direktive o onesnaževanju z nitrati ugotovilo, da sicer ni vsak zakonodajni ukrep načrt ali program v smislu Direktive 2001/42/ES, vendar dejstvo, da se tak ukrep izda v zakonodajnem postopku, ne pomeni, da se zanj ne uporablja ta direktiva. [31]

62. Jasno je, da tudi poznejša opredelitev Sodišča glede načrtov in programov vključuje zakonodajne ukrepe, saj so lahko zakoni akti, v katerih so opredeljena merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja oziroma določena pravila in postopki nadzora za izvedbo projekta.

63. Obsega pojmov „načrti in programi“ iz Direktive 2001/42/ES ni mogoče omejiti s tem, da se izvzamejo ukrepi, ki so izdani v obliki zakona.

2. O vsebini ukrepa

64. Nekateri udeleženci zato zaradi vsebine razlikujejo med načrti in programi ter drugimi ukrepi.

65. V razmerju med načrti in programi na eni strani ter posameznimi projekti na drugi strani tako razlikovanje omogoča razmerje med Direktivo 2001/42/ES in Direktivo o PVO. Ni smiselno, da se morebitni vplivi ukrepa na okolje presodijo dvakrat v skladu z obema direktivama. [32] Že zato, ker Direktiva o PVO vsebuje bolj specifične predpise za posamezne projekte. [33]

66. Da se načrti in programi ne bi ločili le od posameznih projektov, temveč tudi od (še) splošnejših predpisov, se nekateri udeleženci sklicujejo na člena 7 in 8 Aarhuške konvencije in Kijevski protokol.

67. Najpodrobneje je tipologija zadevnih ukrepov opredeljena v Aarhuški konvenciji. Stavki od 1 do 3 člena 7 določajo ustrezno udeležbo javnosti pri okoljskih načrtih in programih. Poleg tega določa stavek 4 člena 7, da si pogodbenice prizadevajo za udeležbo javnosti pri pripravi okoljskih politik. V skladu s členom 8 pa si pogodbenice prizadevajo za udeležbo javnosti pri pripravi izvršilnih predpisov in preostalih splošno veljavnih pravno zavezujočih določb, ki lahko znatno vplivajo na okolje.

68. Tudi Kijevski protokol, ki se nanaša posebej na strateško presojo vplivov na okolje, vsebuje to razlikovanje. Predpisi za načrte in programe so v veliki meri skladni z Direktivo 2001/42/ES, vendar protokol vsebuje dodaten člen 13, ki se izrecno nanaša na politike in zakonodajo. Pri njeni pripravi si pogodbenice prizadevajo upoštevati okoljske interese.

69. Vendar se zdi izključeno, da so ti mednarodni sporazumi v zvezi z omejitvijo pojma načrt ali program vzor za Direktivo 2001/42/ES. Aarhuška konvencija in Kijevski protokol nista bila del prava Unije ob sprejetju Direktive 2001/42/ES. Konvencija je sicer že obstajala, vendar v Direktivi 2001/42/ES ni omenjena, Direktiva pa se ne osredotoča posebej na njeno izvajanje. Direktiva v uvodni izjavi 7 sicer predvideva v prihodnosti sklenjeni Kijevski protokol in je v skladu z enim od pojasnil ob njegovi ratifikaciji namenjena njegovemu izvajanju, vendar iz tega ne izhaja, da je treba v skladu s protokolom omejiti razlago iz Direktive.

70. Poleg tega se Direktiva 2001/42/ES od mednarodne konvencije in protokola razlikuje, saj ne vsebuje posebnih določb o politikah ali splošnih predpisih, ki bi določale omejitev načrtov in programov.

31 — Sodba z dne 17. junija 2010, Terre wallonne in Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 in C-110/09, EU:C:2010:355, točka 41).

32 — Glej sodbi z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točka 62), in z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 58).

33 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias in drugi (C-43/10, EU:C:2011:651, točka 151).

71. Poleg tega omejujoča razlaga pojmov načrt in program na tej osnovi ne bi bila združljiva z načelom široke razlage pogojev za uporabo Direktive 2001/42/ES [34] in s krovnim ciljem, da se za ukrepe, ki lahko znatno vplivajo na okolje, izvede okoljska presoja. [35] Ni presenetljivo, da sta ta pomisleka pri mednarodnih sporazumih s tretjimi državami manj pomembna. Te države niso zavezane k prizadevanjem za doseganje visoke ravni varstva okolja v nasprotju z Unijo, ki jo k temu zavezujejo člen 3(3), drugi stavek, PEU, člen 191(2) PDEU in člen 37 Listine EU o temeljnih pravicah. Okoljski sporazumi s tretjimi državami lahko sicer vsebujejo kompromise, ki ne dosegajo ravni varstva znotraj EU [36].

72. Zato tipologije iz Aarhuške konvencije in Kijevskega protokola ni treba nujno prenesti na starejšo Direktivo 2001/42/ES.

73. Očitnejše je zgledovanje po stavku 2, člena 2(7) Konvencije iz Espooja, ki je med pogajanji o Direktivi 2001/42/ES postala del prava Unije in je tako lahko bolj kot zgoraj navedena sporazuma morebitni zgled za Direktivo. V skladu z zavezujočimi različicami te določbe (v angleščini, francoščini in ruščini) bi si morale pogodbenice prizadevati za ustrezno uporabo načel presoje vplivov na okolje politike, načrte in programe. V skladu s tem se vse tri vrste ukrepov obravnavajo enako.

74. Zato ni razloga, da bi se opredelitev Sodišča pojmov „načrti in programi“ omejila v zvezi s politikami ali zakonodajo.

75. Tega ne spremeni niti trditev Belgije, da naj bi bila uredba, ki je predmet spora, primerljiva s splošno zavezujočimi predpisi iz člena 6 Direktive o industrijskih emisijah, [37] pri katerih okoljska presoja ni potrebna.

76. V zvezi s tem je treba priznati, da Direktiva o industrijskih emisijah za sprejetje takih predpisov s strani držav članic ne predvideva okoljske presoje ali udeležbe javnosti. In drugače kot pri delovnih programih v skladu z direktivo o onesnaževanju z nitrati ni nobenega drugega pravnega akta Unije, ki bi določal uporabo teh predpisov za načrte ali programe.

77. Vendar to ne izključuje, da so splošno zavezujoči predpisi iz člena 6 Direktive o industrijskih emisijah dejansko načrti ali programi, za katere je v skladu z Direktivo 2001/42/ES potrebna okoljska presoja. Ti predpisi opredeljujejo namreč merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja oziroma rabe zemljišč ter določajo pravila in postopke nadzora za izvedbo projektov. Jasno je, da lahko znatno vplivajo na okolje.

78. Poleg tega tudi delovni programi iz direktive o onesnaževanju z nitrati v skladu s točko 2 Priloge III k tej direktivi vsebujejo mejno vrednost za uporabo dušika.

79. Splošne mejne vrednosti so lahko tako kljub temu del „načrtov in programov“ v smislu Direktive 2001/42/ES.

D – *Končne pripombe*

80. Poleg uvrstitve uredbe, ki je predmet spora, kot načrt ali program morajo biti za izvedbo strateške presoje vplivov na okolje izpolnjeni dodatni pogoji.

34 — Sodbi z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka. 37), in z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 50).

35 — Sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, točka 40), in z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2012:159, točka 30).

36 — Glej sodbi z dne 14. julija 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, točka 48), in Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, točka 46).

37 — Direktiva 2010/75/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. novembra 2010 o industrijskih emisijah (celovito preprečevanje in nadzorovanje onesnaževanja) (UL L 334, str. 17).

81. V zvezi s tem Conseil d'État meni, da je izpodbijana uredba ukrep, ki „je zahtevan“ v skladu s prvo alineo člena 2(a) Direktive 2001/42/ES zaradi upravnih ali zakonodajnih določb. Poleg tega se nedvomno nanaša na energetiko in soglasja za izvedbo projektov iz člena 3(2)(a), za katera se uporablja Direktiva o PVO, in sicer na vetrne elektrarne v smislu točke 3(i) Priloge II.

82. EDORA meni, da predpisi iz uredbe ne izražajo znatnih vplivov na okolje, vendar to strogo gledano ni pogoj za obveznost izvedbe okoljske presoje iz člena 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES. V sodbi Dimos Kropias Attikis je bilo navedeno nasprotno, vendar je v navedenem primeru preizkus izpolnjevanja možnosti znatnih vplivov na okolje omejen na vprašanje, ali je mogoče na podlagi objektivnih dejavnikov izključiti, da načrt ali projekt znatno vpliva na zadevno območje.[38] Ne zdi se verjetno, da je to pri določitvi mejnih vrednosti, zlasti za razvoj hrupa in občasno povzročanje sence vetrnih elektrarn, samo po sebi mogoče.

83. Vendar bo moralo Conseil d'État verjetno vseeno preveriti, ali okoljska presoja in udeležba javnosti v zvezi z drugimi valonskimi pobudami za ureditev uporabe vetrne energije vključuje tudi vplive izpodbijane uredbe na okolje, kot trdi EDORA. Direktiva 2001/42/ES namreč načeloma ne določa dvojne presoje vplivov na okolje, tako da bi bila ločena okoljska presoja uredbe morda nepotrebna.[39] Če pa je trditev P. D'Oultremonta in drugih resnična, da podatki v okviru te udeležbe javnosti niso bili ocenjeni, ne more nadomestiti posebne okoljske presoje uredbe, ki je predmet spora.

V – **Predlog**

84. Sodišču zato predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe odgovori tako:

1. „Načrt ali program“ v smislu Direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje je pravni akt, ki opredeljuje merila in podrobna pravila prostorskega načrtovanja ali rabe zemljišč ter določa pravila in postopke nadzora, ki veljajo za izvedbo enega ali več projektov.

2. Člen 3(2)(a) Direktive 2001/42/ES ne določa, da mora zadevni načrt ali program določati celovit okvir za soglasje za izvedbo projektov.

3. Uredba, ki vključuje različne določbe v zvezi s postavitvijo vetrnih elektrarn, vključno z varnostnimi, nadzornimi, sanacijskimi in jamstvenimi ukrepi ter standardi glede hrupa, opredeljenimi z vidika urbanističnih območij, tj. določbe, s katerimi je določen vsaj del okvira za izdajanje upravnih soglasij iz točke 2(i) Priloge II k Direktivi 2011/92/EU o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje za navedene obrate, se opredeli kot „načrt ali program“ v skladu z Direktivo 2001/42/ES.

38 — Sodba z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 47).

39 — Sodba z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 47).