Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 3. marca 2020[1]

**Zadeva C-24/19**

**A,**
**B,**
**C,**
**D,**
**E**
**proti**
**Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,**
**ob udeležbi**
**Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Direktiva 2001/42/ES – Presoja vplivov določenih načrtov in programov na okolje – Strateška okoljska presoja – Pojem načrtov in programov – Pogoji za postavitev polj vetrnih elektrarn, določenih z odredbo in upravno okrožnico – Pravne posledice neobstoja strateške okoljske presoje – Možnost nacionalnega sodišča, da začasno ohrani učinke nacionalnih aktov“

1. Presoja vplivov (ali posledic) določenih „projektov“ ali določenih „načrtov in programov“ na okolje je eden od glavnih instrumentov prava Unije za doseganje visoke ravni varstva okolja.

2. Okoljska presoja *projektov* je urejena z Direktivo 2011/92/EU;[2] okoljska presoja *načrtov in programov* pa z Direktivo 2001/42/ES.[3] Sodišče je doslej v zvezi z zadnjo, razen če se ne motim, izdalo sedemnajst sodb, med katerimi je velik odstotek posledica vprašanj za predhodno odločanje, ki so jih postavila belgijska sodišča.

3. Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija) postavlja Sodišču vrsto vprašanj v zvezi s področjem uporabe Direktive SOP in mu predlaga predvsem, naj popravi sodno prakso, oblikovano v sodbi z dne 22. marca 2012, Inter-Environnement Bruxelles in drugi.[4]

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje (UL 2012, L 26, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva PVO).

3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157). Prav tako znana kot Direktiva o „strateški okoljski presoji“ (v nadaljevanju: Direktiva SOP).

4 Zadeva C-567/10 (v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi, EU:C:2012:159). V skladu s to sodbo, če povzamem, Direktiva SOP ne zajema samo načrtov in programov, ki jih določa nacionalna zakonodaja, ampak tudi tiste, katerih sprejetje je predvideno, a ni obvezno.

4. To sodišče želi izvedeti, ali nacionalna sodišča lahko začasno ohranijo učinke nacionalne zakonodaje, ki je predmet spora o glavni stvari, če v skladu s sodno prakso iz sodbe z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, ne bi bila združljiva s pravom Unije. [5]

## I. Pravni okvir

### *A. Pravo Unije. Direktiva 2001/42*

5. Člen 1 določa:

„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.“

6. Člen 2 določa:

„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;

(b) ‚okoljska presoja‘ pomeni pripravo okoljskega poročila, izvajanje posvetovanj, upoštevanje okoljskega poročila in izidov posvetovanj pri odločanju ter zagotovitev informacij o odločitvi skladno s členi od 4 do 9;

[…]“.

7. Člen 3 določa:

„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,

(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.

5 Zadeva C-41/11 (v nadaljevanju: sodba Inter-Environnement Wallonie, EU:C:2012:103).

3. Pri načrtih in programih iz odstavka 2, ki določajo rabo majhnih območij na lokalni ravni, ter pri manjših spremembah načrtov in programov iz odstavka 2 je okoljska presoja potrebna le, kadar države članice ugotovijo, da bodo verjetno znatno vplivali na okolje.

[…]“

## *B. Belgijsko pravo*

### *1. Razdelek 5.20.6 VLAREM II*[6]

8. Odredba flandrijske vlade z dne 1. junija 1995 o splošnih in sektorskih določbah v zvezi z okoljsko higieno (v nadaljevanju: VLAREM II), sprejeta zaradi izvajanja prejšnjih določb iste vlade,[7] je bila leta 2011 pomembno spremenjena,[8] in sicer ji je bil dodan razdelek 5.20.6, naslovljen „Naprave za pridobivanje električne energije s pomočjo vetrne energije“.

9. V razdelku 5.20.6 so določeni standardi za polja vetrnih elektrarn, ki se nanašajo na migetajoče sence, na določene vidike varnosti in na hrup teh naprav za proizvodnjo vetrne energije.

### *2. Upravna okrožnica iz leta 2006*[9]

10. Okrožnica je namenjena odborom županov in svetnikov, guvernerjem provinc, članom stalnih (provincialnih) odborov in uradnikom, pristojnim za izdajo soglasij.

11. V njej so določene politične smernice flandrijske vlade z namenom ponuditi dovolj možnosti za razvoj zemeljske vetrne energije in zmanjšati njene učinke na različna področja (vključno z naravo, pokrajino, bivalnim in življenjskim okoljem, gospodarstvom, hrupom, varnostjo, energetsko učinkovitostjo itd.).

12. Za vsako od teh področij so oblikovani standardi, pri čemer se – kot v standardih iz VLAREM II – podrobneje obravnavajo hrup, migetajoče sence, varnost in narava vetrnih elektrarn.

13. Okrožnica temelji na trajnostnem prostorskem razvoju, trajnostni porabi energije, prednostih vetrne energije in njeni dodani vrednosti v primerjavi z ostalimi energetskimi viri.

14. Prostorsko načelo dekoncentriranega združevanja ali razvrščanja v skupine (*clustering*) ima osrednje mesto: z združevanjem vetrnih turbin v največji možni meri je treba zagotoviti ohranitev preostalega odprtega prostora v visoko urbanizirani regiji, kot je Flandrija.

6 Besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne

7 Vlaams decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (odredba regije Flandrije z dne 5. aprila 1995 o splošnih določbah v zvezi z okoljsko politiko (v nadaljevanju: odredba iz leta 1995), s katero je bila spremenjena Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (odredba regije Flandrije o izdaji okoljevarstvenih soglasij z dne 28. junija 1985; v nadaljevanju: odredba o okoljevarstvenih soglasjih).

8 Člen 99 Besluit van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen (odredba z dne 23. decembra 2011 o spremembi odredbe flandrijske vlade z dne 6. februarja 1991 o sprejetju flandrijskega pravilnika o izdaji okoljevarstvenih soglasij in odredbe flandrijske vlade z dne 1. junija 1995 o splošnih in sektorskih določbah).

9 Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 „afweginskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines“ (okrožnica z dne 12. maja 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 o okviru za presojo in pogojih za namestitev vetrnih turbin; v nadaljevanju: okrožnica). Zamenjala jo je Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windelektrarnes (okrožnica R0/2014/02 z dne 25. aprila 2014 o okviru za presojo in pogojih za namestitev vetrnih turbin).

15. Okrožnica nazadnje opisuje vlogo tako imenovane Windwerkgroep (delovna skupina za vetrno energijo), katere naloga je izbiranje lokacij za velika polja vetrnih elektrarn, ki jih potem predloži Minister van Ruimtelijke ordening (minister za prostorsko načrtovanje pri flandrijski vladi). Dalje ima delovna skupina svetovalno vlogo pri konkretnih vlogah za izdajo soglasja.

## II. Spor in vprašanja za predhodno odločanje

16. Družba NV Electrabel (v nadaljevanju: Electrabel) je 25. marca 2011 pri pristojni upravi predložila vlogo za izdajo gradbenega dovoljenja za postavitev osmih vetrnih turbin. Med postopkom je umaknila vlogo za eno od njih.

17. Pristojni uradnik [10] je z odločbo z dne 30. novembra 2016 izdal dovoljenje pod določenimi pogoji za pet vetrnih turbin na zemljiščih ob avtocesti E40 v občinah Aalter in Nevele. [11] V obrazložitvi te odločbe se sklicuje na upoštevno zakonodajo, vključno z VLAREM II in okrožnico.

18. Dovoljenje je bilo izdano po preučitvi vloženih ugovorov in stališč, ki so se med drugim nanašali na vpliv na vizualno podobo okolja, obremenitev s hrupom, prostorsko načrtovanje, migetajočo senco in varnost. [12]

19. Pet tožečih strank je predložitvenemu sodišču predlagalo, naj razveljavi odločbo z dne 30. novembra 2016. Trdile so, da je temeljila na svežnju predpisov (VLAREM II in okrožnici), ki niso združljivi s členoma 2(a) in 3(2)(a) Direktive SOP, ker so bili sprejeti brez pomembne presoje vpliva na okolje.

20. Flandrijska uprava meni, da ta sveženj predpisov ne pomeni načrta ali programa v smislu Direktive SOP, saj ne vzpostavlja celovitega in dovolj popolnega sistema za postavitev vetrnih elektrarn.

21. Predložitveno sodišče se kljub pojasnilom v sodbi D'Oultremont in drugi [13] sprašuje o veljavnosti flandrijskega zakonodajnega svežnja (VLAREM II in okrožnica) in o pravnem temelju spornih soglasij za vetrne turbine, če se presodi, da bi bila za navedeni zakonodajni sveženj potrebna presoja vpliva na okolje.

22. Poleg tega predložitveno sodišče poziva Sodišče, naj ponovno preuči svojo ustaljeno sodno prakso, oblikovano v sodbi Inter-Environnement Bruxelles in drugi, glede izraza „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“ iz člena 2(a) Direktive SOP. [14]

23. V skladu z nacionalno sodno prakso bi moralo Sodišče dati prednost razlagi, ki je bolj povezana z namenom zakonodajalca Unije, zaradi česar bi bilo primorano omejiti uporabo te določbe na akte, ki jih mora nacionalni zakonodajalec obvezno sprejeti, ne pa samo na akte, *ki spadajo v* okvir nacionalnih zakonov ali drugih predpisov. Dodaja, da je to razlago prvotno predlagala generalna pravobranilka J. Kokott v svojih sklepnih predlogih v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi. [15]

10 Zlasti gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (regionalni uradnik, pristojen za urbanizem na oddelku za prostor Flandrije, pododdelek vzhodna Flandrija; v nadaljevanju: flandrijska uprava).

11 Zemljišča, na katerih naj bi bile nameščene vetrne elektrarne, ležijo na podlagi veljavnih regionalnih načrtov delno na kmetijskih zemljiščih in delno na dobrih kmetijskih zemljiščih.

12 Podrobno so se preučili analiza vode, poročilo o vplivih na okolje, ocena prostorskega načrtovanja in različna zbrana mnenja.

13 Sodba z dne 27. oktobra 2016 (C-290/15, EU:C:2016:816; v nadaljevanju: sodba D'Oultremont).

14 Sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 31).

15 Sklepni predlogi v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2011:775, točke od 14 do 20).

24. V teh okoliščinah je Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija) Sodišču predložil ta vprašanja za predhodno odločanje:

„Ali člena 2(a) in 3(2)(a) Direktive 2001/42/EGS pomenita, da je treba člen 99 Besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2011 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (odredba flandrijske vlade z dne 23. decembra 2011 o spremembi odredbe flandrijske vlade z dne 6. februarja 1991 o določitvi flandrijskega pravilnika o izdaji okoljevarstvenega soglasja in odredbe flandrijske vlade z dne 1. junija 1995 o splošnih in sektorskih določbah o okoljski higieni, v nadaljevanju: odredba z dne 23. decembra 2011), s katerima se navedeni odredbi prilagajata razvoju tehnologije, ki jo razdelek 5.20.6 v zvezi z nameščenimi napravami za pridobivanje električne energije s pomočjo vetrne energije uvaja v VLAREM II, in Omzendbrief ‚Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windelektrarnes' (okrožnica ‚okvir za presojo in pogoji za namestitev vetrnih turbin'; v nadaljevanju: okrožnica) iz leta 2006 (v nadaljevanju: tudi s skupnim poimenovanjem: zadevna instrumenta), pri čemer oba vsebujeta različne določbe za postavitev vetrnih elektrarn, zlasti ukrepe na področju varnosti in migetajoče sence ter standarde v zvezi s hrupom glede na urbanistična območja, razumeti kot ‚načrt ali program' v smislu določb te direktive? Če se izkaže, da bi bilo treba pred izdajo zadevnih instrumentov izvesti presojo vplivov na okolje, ali lahko predložitveno sodišče pravne učinke teh nezakonitih instrumentov začasno ohrani v veljavi? V zvezi s tem je treba zastaviti nekaj podvprašanj:

1. Ali se lahko politični ukrep, kot je zadevna okrožnica, ki jo zadevni organ sprejme na podlagi svojega polja proste presoje in upravnih pooblastil, tako da pristojni organ dejansko ni bil zadolžen za izdelavo ‚načrta ali programa', in za katerega tudi ni predpisan formalni postopek sprejemanja, šteje za načrt ali program v smislu člena 2(a) Direktive SPVO?

2. Ali za to, da bi se politični instrument ali splošno pravilo, kot na primer zadevna instrumenta, lahko štel za ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive SPVO, zadostuje, da delno omejuje polje proste presoje organa, pristojnega za izdajanje soglasij, tudi če ne predstavlja zahteve ali nujnega pogoja za izdajo soglasja ali ni namenjen določanju okvira za prihodnja soglasja, ne glede na to, da evropski zakonodajalec ta namen šteje za sestavni element opredelitve pojma ‚načrti in programi'?

3. Ali se lahko politični ukrep, kot je zadevna okrožnica, katerega izdelavo narekuje pravna varnost in je zato posledica povsem svobodne odločitve, opredeli kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive SPVO in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

4. Ali je možno razdelek 5.20.6 VLAREM II, ki vsebuje pravila, katerih sprejetje ni bilo predpisano, opredeliti kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) Direktive SOP in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

5. Ali se lahko politični ukrep in normativna odredba vlade, kakršna sta zadevna instrumenta, ki imata omejeno usmerjevalno vrednost, ali vsaj ne predstavljata okvira, iz katerega bi izhajala pravica do izvedbe projekta, in ki ne določata pravice do okvira, v skladu s katerim bi bilo mogoče dovoljevati projekte, štejeta za ‚načrte ali programe' v smislu členov 2(a) in 3(2) Direktive SOP, ‚ki določata okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov', in ali taka razlaga ni v nasprotju s sodno prakso Sodišča, da teleološka razlaga direktive ne sme bistveno odstopati od jasno izražene volje zakonodajalca Unije?

6. Ali je mogoče politični ukrep, kakršna sta okrožnica EME/2006/01 – RO/2006/02, ki ima samo usmerjevalno vrednost, in/ali normativna odredba vlade, kot je razdelek 5.20.6 VLAREM II, ki določa samo minimalne okvire za podelitev soglasij in poleg tega kot splošno pravilo deluje

popolnoma avtonomno, pri čemer oba vsebujeta samo omejeno število meril in rešitev ter nobeden od njiju izključno ne določa niti enega merila ali rešitve, zaradi česar je mogoče zastopati stališče, da je mogoče na podlagi objektivnih okoliščin izključiti možnost, da bi lahko znatno vplivala na okolje, razumeti kot ‚načrt ali program' v smislu člena 2(a) in člena 3(1) in (2) Direktive SPO in zato kot pravna akta, ki z določitvijo pravil in kontrolnih postopkov, ki jih je treba uporabiti za zadevno področje, tvorita celovit skupek meril in rešitev za odobritev in izvrševanje enega ali več projektov, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje?

7. Ali lahko sodišče, če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen, to samo ugotovi, potem ko je odredba ali psevdo-zakonodaja (kot so zadevni standardi VLAREM in okrožnica) sprejeta?

8. Ali lahko sodišče, če je pristojno samo posredno zaradi ugovora, katerega rezultat velja le *inter partes*, in če iz odgovora na vprašanja za predhodno odločanje izhaja, da zadevna instrumenta nista zakonita, odloči, da bo učinke nezakonite odredbe in/ali nezakonite okrožnice ohranilo v veljavi, če nezakoniti instrumenti prispevajo k cilju varstva okolja, ki se ga želi doseči tudi z direktivo v smislu člena 288 PDEU in so izpolnjeni pogoji prava Unije za tako ohranitev v veljavi (kot je navedeno v sodbi [z dne 28. julija 2016,] Association France Nature Environnement [(C-379/15), EU:C:2016:603; v nadaljevanju: sodba Association France Nature Environnement)])?

9. Ali lahko sodišče, če je odgovor na osmo vprašanje nikalen, odloči, da bo učinke izpodbijanih projektov ohranilo v veljavi, da bi s tem posredno izpolnilo zahteve prava Unije za ohranitev učinkov načrtov in programov, ki niso v skladu z Direktivo SPVO, v veljavi (kot je določeno v sodbi Association France Nature Environnement)?"

25. A in drugi, belgijska in nizozemska vlada, vlada Združenega kraljestva in Evropska komisija so predložili pisna stališča.

26. A in drugi, intervenientka v nacionalnem postopku Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (organizacija za obnovljive vire energije Flandrije VZM), belgijska in nizozemska vlada ter Komisija so se udeležili obravnave 9. decembra 2019.

## III. Analiza vprašanj za predhodno odločanje

### *A. Uvodno pojasnilo*

27. Predložitveno sodišče je postavilo devet vprašanj, ki jih je mogoče združiti v dve:

– S prvimi sedmimi želi izvedeti, ali pojem načrtov in programov, ki znatno vplivajo na okolje in za katere se zahteva presoja vpliva na okolje (člen 2(a) in člen 3(2)(a) Direktive SOP), zajema nacionalno zakonodajo, kakršna je sporna.

– Z zadnjima dvema vprašanjema sprašuje, ali bi bilo mogoče časovno omejiti učinke morebitne razveljavitve te nacionalne zakonodaje in soglasij, izdanih na njeni podlagi.

28. Preden se odgovori na ti vprašanji, je najprej treba razjasniti, ker Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij) Sodišču prvič postavlja vprašanje za predhodno odločanje, ali gre za sodišče v smislu člena 267 PDEU. [16]

16 Za razjasnitev, ali je predložitveni organ „sodišče" v smislu člena 267 PDEU, Sodišče upošteva vse dejavnike, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obveznost njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, to, ali uporablja pravna pravila, in njegova neodvisnost (glej zlasti sodbe z dne 17. julija 2014, Torresi (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točka 17); z dne 6. oktobra 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, točka 17), in z dne 16. februarja 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, točka 27).

29. Glede na predložene podatke je ta svet sodišče, ustanovljeno leta 2009 s členom 4.8.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (flandrijski zakonik o prostorskem načrtovanju), ki obravnava tožbe zoper odločbe o registraciji in izdaji ali zavrnitvi gradbenih dovoljenj, parcelaciji, okoljevarstvenih soglasjih in razlastitvah.

30. Gre za neodvisno sodišče, ki ga sestavlja osem upravnih sodnikov, katerih odločbe je mogoče izpodbijati s kasacijsko pritožbo pri Conseil d'État (državni svet). O sporih odloča v kontradiktornem postopku, pri čemer uporablja pravna pravila regije Flandrije na področju okolja in urbanizma.

31. Vse torej kaže na to, da ga je mogoče opredeliti kot sodišče, ki lahko uporabi člen 267 PDEU.

### *B. Predstavitev Direktive SOP*

32. Direktiva SOP uporablja načelo integracije in varstva okolja (člena 11 in 191 PDEU) ter zahteva presojo vpliva na okolje pri pripravi in potrditvi načrtov in programov, ki bi lahko znatno vplivali na okolje.

33. Čeprav besede „strateška" ni niti v njenem naslovu niti v njenem besedilu, je znana kot „Direktiva o strateški okoljski presoji", saj to presojo postavi na višjo (bolj *strateško*) raven kot Direktiva PVO.

34. Direktiva SOP ne vsebuje materialnopravnih zahtev glede soglasja za izvedbo projekta, temveč je njen namen predvsem zagotoviti, da se ob sprejemanju nekaterih načrtov in programov upoštevajo njihovi okoljski vplivi. Torej je v bistvu direktiva o postopku, ki državam članicam kaže etape, ki jim morajo slediti, da opredelijo in ocenijo vplive določenih načrtov in programov na okolje.

35. Tako zasnovana strateška okoljska presoja (v nadaljevanju: SOP) poskuša pomagati odgovornim politikom, da sprejmejo dobro utemeljene odločbe, ki temeljijo na objektivnih informacijah in na rezultatih posvetovanj z javnostjo, zainteresiranimi stranmi in pristojnimi organi.

36. Direktiva SOP in Direktiva PVO se dopolnjujeta: prva poskuša premakniti analizo vpliva na okolje [17] v fazo strateškega načrtovanja ukrepov nacionalnih organov. Študija okoljskih posledic, ki jo nalaga, je torej širša ali obsežnejša od analize za konkretni projekt.

37. Na podlagi te premise je težko pojasniti, do kod segajo zahteve SOP. Jasno je, da je nad presojo posameznih projektov, vendar tudi, da se ne bi smela razširiti na vso zakonodajo države članice, ki vpliva na okolje.

38. Zato ni smiselno ločevati med: (i) *projekti* z vplivom na okolje, za katere velja Direktiva PVO; (ii) načrti ali programi z znatnim vplivom na okolje, za katere velja Direktiva SOP; in (iii) *nacionalnimi predpisi* z nekaj posledicami za okolje, ki so izključeni iz analize vpliva na okolje. Na mejah med temi tremi kategorijami temeljijo vprašanja za predhodno odločanje predložitvenega sodišča.

17 Če se izraz razume v najširšem smislu (ki bi združeval tako analizo v zvezi z načrti in programi kot tudi analizo v zvezi s projekti), je okoljska presoja utemeljena z nujnostjo, da pristojni organ pred izdajo odločbe pretehta okoljske posledice ustreznih tehničnih postopkov načrtovanja in odločanja. Njen cilj je od začetka preprečiti morebitno onesnaženje ali okoljsko škodo, ne pa naknaden boj proti učinkom tega onesnaženja ali škode. Glej sodbe z dne 3. julija 2008, Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, točka 58); z dne 26. julija 2017, Comune di Corridonia in drugi (C-196/16 in C-197/16, EU:C:2017:589, točka 33; v nadaljevanju: Comune di Corridonia in drugi); z dne 31. maja 2018, Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, točka 75), in z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (Vetrna elektrarna Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 73).

39. Uporaba Direktive SOP je organom držav članic povzročila nemalo težav, ki jih je Komisija nameravala omiliti.[18] Rešitev je v ugotovitvi, kaj je zajeto s pojmom načrti in programi, ter med njimi opredeliti tiste, ki znatno vplivajo na okolje.

### *C. Prvih sedem vprašanj za predhodno odločanje: pojem „načrt in program“ v Direktivi SOP*

40. Pravila, ki urejajo področje uporabe Direktive SOP, so v glavnem v dveh med seboj povezanih členih:

– Člen 2(a) opredeljuje kumulativna pogoja, ki ju morajo izpolnjevati „načrti in programi“, zato da se zanje uporablja Direktiva: (a) da jih pripravljajo in/ali sprejmejo nacionalni, regionalni ali lokalni organi oziroma jih pripravi organ zato, da bi jih sprejel parlament ali vlada v zakonodajnem postopku, in (b) da so zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi.

– Člen 3(2)(a) določa pogoje, da se med temi načrti in programi določijo tisti, ki bodo verjetno znatno vplivali na okolje in je torej v zvezi z njimi treba izvest SOP: (a) njihovo pripravo v zvezi z določenimi gospodarskimi sektorji in dejavnostmi ter (b) nujnost, da določajo okvir za prihodnja soglasja za izvedbo projektov.

41. S kombinacijo teh določb dejansko nastanejo štirje pogoji, ki jih bom analiziral v nadaljevanju tako zaradi predstavitve njihovih značilnosti na splošno kot tudi zaradi razjasnitve, ali jih regionalna zakonodaja, kakršna je tu sporna, izpolnjuje.

#### *1. Organ države članice pripravi ali sprejme načrt ali program*

42. Prvi pogoj, katerega presoja ne bi smela povzročati hermenevtičnih težav, je, da je nacionalno zakonodajo sprejel ali pripravil organ države članice na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni.

43. Predložitveno sodišče potrjuje, da so regionalni flandrijski organi sprejeli razdelek 5.20.6 VLAREM II v okviru izvrševanja odredbe o okoljevarstvenih soglasjih. Prav tako navaja,[19] da sta bila razdelek 5.20.6 in okrožnica sprejeta zaradi uporabe Direktive 2009/28/ES.[20]

44. Vendar belgijska vlada meni, da ta prvi pogoj v primeru razdelka 5.20.6 VLAREM II ni izpolnjen – ne zato, ker ne gre za določbe, ki jih je mogoče pripisati regionalni vladi, temveč ker nimajo razsežnosti programa ali načrta. O tem argumentu se bom izrekel pozneje, čeprav sem že navedel, da se mi normativna narava tega razdelka ne zdi sporna.

45. V zvezi z okrožnico je naloga predložitvenega sodišča, da opredeli njene značilnosti v nacionalnem pravu, glede katerih med strankami ni bilo soglasja.

46. Glede na informacije, ki jih ima Sodišče, se zdi, da je bila okrožnica pripravljena in sprejeta kot upravni ukrep, ne da bi bilo pravzaprav navedeno, da regija Flandrija izvaja pooblastilo za sprejemanje zakonov in drugih predpisov. Z njo se izraža volja flandrijske vlade, da (tako kot določa sama okrožnica) uporablja standarde o postavitvi polj vetrnih elektrarn.

18 Evropska komisija, *Vodnik za uporabo Direktive 2001/42 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf. Glej tudi dokument COM(2017) 234 final z dne 15. maja 2017, Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu v skladu s členom 12(3) Direktive 2001/42/ES o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje. V teoriji, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z.,Sheate, W., Kolaric, S. in Sadauskis R. *Study to support the REFIT evaluation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive)*, 2019, https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/REFIT%20Study.pdf.

19 Točka 10.2 predložitvene odločbe.

20 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES (UL 2009, L 140, str. 16).

47. Konkretneje, po mnenju belgijske vlade okrožnica vključuje smernice, ki jim regionalni organ namerava slediti, ko izvaja diskrecijsko pravico v posameznih primerih, kot je podelitev soglasij za namestitev vetrnih turbin.

48. Ponovno ob pridržku odločitve predložitvenega sodišča menim, da če vsebina okrožnice zavezuje regionalno flandrijsko upravo, ki jo je sprejela kot pravilo za njeno prihodnje ukrepanje,[21] ta lahko spada k pojmu načrt ali program iz Direktive SOP. To ne bi bilo tako, če bi šlo za besedilo, ki nikakor ne bi bilo pravno obvezujoče, niti *ad intra*.

*2. Načrti ali programi, zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi*

*a) Splošni premisleki*

49. V skladu s členom 2(a), druga alinea, Direktive SOP so načrti ali programi, ki so jih sprejeli organi države članice in ki spadajo na področje uporabe te direktive, tisti, ki so „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi".

50. Od sodbe Inter-Environnement Bruxelles in drugi dalje je treba za „zahtevane" v smislu Direktive SOP in za njeno uporabo šteti tiste načrte in programe, katerih sprejetje je urejeno z nacionalnimi zakonskimi ali drugimi predpisi, ki določajo organe, ki so pristojni za njihovo sprejetje, in postopek njihove priprave.[22]

51. Sodišče je s tem podalo *velikodušno* razlago Direktive SOP, saj je menilo, da velja za načrte in programe, določene v nacionalnih zakonih in drugih predpisih, če njihovo sprejetje *je* ali *ni obvezno*.

52. V zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi je generalna pravobranilka J. Kokott predlagala ožjo razlago: da bi se izvedba SOP zahtevala samo za načrte in programe, katerih sprejetje bi bilo *obvezno*, ker bi ga nalagala določba nacionalne zakonodaje.[23]

53. Predložitveno sodišče poziva Sodišče, naj spremeni svojo sodno prakso in jo uskladi s to ožjo razlago. Britanska vlada podpira ta predlog, s katerim se je strinjalo tudi Supreme Court (vrhovno sodišče, Združeno kraljestvo) v sodbi HS2 Action Alliance.[24] Tudi belgijska vlada je v svojem pisnem stališču to podredno predlagala, vendar je to na obravnavi preklicala. A in drugi, Komisija in nizozemska vlada nasprotujejo tej ideji in znova potrjujejo svojo podporo navedeni sodni praksi: nihče od njih, niti nazadnje belgijska vlada, ne predlaga spremembe sodne prakse v tem smislu, kot jo predlaga predložitveno sodišče.

54. Ali bi moralo Sodišče opustiti svojo razlago izraza „*zahtevani* z zakonskimi in drugimi predpisi" ali pa bi jo moralo utrditi?

21 Glej po analogiji sodbo z dne 8. marca 2016, Grčija/Komisija (C-431/14 P, EU:C:2016:145, točka 69 in navedena sodna praksa), v kateri je navedeno, „da se Komisija s tem, da sprejme pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju navedene diskrecijske pravice in od teh pravil ne more odstopiti, saj bi bila sicer lahko kaznovana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta enako obravnavanje in varstvo zaupanja v pravo".

22 Sodba Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 31) ter sodbi z dne 7. junija 2018, Thybaut in drugi (C-160/17, EU:C:2018:401, točka 43; v nadaljevanju: sodba Thybaut in drugi), in z dne 12. junija 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, točka 54; v nadaljevanju: sodba CFE).

23 Sklepni predlogi v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2011:755, točki 18 in 19). Generalna pravobranilka J. Kokott je v sklepnih predlogih v zadevi Inter-Environnement Bruxelles ASBL in drugi (C-671/16, EU:C:2018:39, točki 41 in 42) ponovno zagovarjala svoje stališče, saj je bila prepričana, da je Sodišče razširilo področje uporabe Direktive SOP prek tega, kar je nameraval zakonodajalec in kar so lahko predvidele države članice.

24 HS2 Action Alliance Ltd, R (on the application of) v The Secretary of State for Transport & Anor [2014] UKSC 3, točke od 175 do 189.

55. Sam priznam, da v tej polemiki o tem vprašanju obstajajo tehtni razlogi v prid enega in drugega stališča.[25] Če se nazadnje odločim, da bom Sodišču predlagal, naj okrepi svojo sodno prakso, bom to storil, ker – kot je postalo jasno na obravnavi – ni bil naveden noben *nov* argument, ki bi tehtnico prevesil v korist spremembe te sodne prakse.

56. To, da ni *novih* argumentov, je tako, kot če bi predložitveno sodišče in tisti, ki zagovarjajo to stališče, ponavljali argumente, ki jih je že predstavila generalna pravobranilka J. Kokott, s katerimi pa se Sodišče v več sodbah od leta 2012 ne strinja.[26]

57. V teh okoliščinah ne najdem dovolj razlogov, da bi predlagal drugo rešitev. V podobnih primerih sem trdil,[27] da se mi v podobnih položajih zdi pametneje izbrati stabilnost sodne prakse, in sicer, da se da prednost merilu *stare decisis* kot najbolj skladnim z zahtevami pravne varnosti.

58. Rešitev težave je v vrsti razlage Direktive SOP, ki se izbere:

– Če se da prednost jezikovni in zgodovinski razlagi člena 2(a), druga alinea, je mogoče zagovarjati, da se samo za načrte in programe, katerih sprejetje je zakonsko obvezno, zahteva presoja vpliva na okolje.

– Nasprotno, če se da prednost sistematični in teleološki razlagi te določbe, spadajo na področje uporabe Direktive SOP tudi načrti in programi, sprejeti prostovoljno, a določeni z zakonom ali drugimi predpisi, in je zanje treba izvesti SOP, če znatno vplivajo na okolje.

59. Da ni bi ponavljal vsebine polemike, ki – naj ponovim – ne prinaša ničesar novega, bom samo izpostavil hermenevtične osnove v korist razlage, ki jo je do zdaj zagovarjalo Sodišče.

60. Jezikovna razlaga člena 2(a), druga alinea, se ne zdi prepričljiva. Beseda „zahtevani“ lahko pomeni programe in načrte, ki so „potrebni“, „nujni“, „naloženi“, vendar je dvoumna glede tega, ali zajema izključno načrte in programe, ki jih morajo nacionalni organi obvezno sprejeti, ali ne.[28] Maksima *in claris non fit interpretatio* se tu ne izkaže za uporabljivo.

61. Glede na to, da imajo vse jezikovne različice akta Unije enako vrednost, je treba, da bi se ohranila enotnost razlage prava Unije, v primeru razlik med njimi zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in cilj ureditve, katere del je.[29] Obrniti se je torej treba na sistematično in teleološko merilo, vendar se bom najprej posvetil zgodovinski razlagi člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP.

25 Glej v teoriji analizo Rickettsa, S. in Munna, J., „The Meaning of ‚Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions‘“, v Jones, G., Scotford, E. (ur.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success*? Hart Publishing, Oxford, 2017, str. od 63 do 79.

26 V zvezi s pristopi v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi se je v teoriji menilo, da se je „generalna pravobranilka J. Kokott osredotočila na Direktivo kot pravni instrument, o katerem so se dogovorile države članice. Nasprotno se je Sodišče osredotočilo na Direktivo kot na učinkovito pravno sredstvo, ki deluje v skladu z lastno pravno celovitostjo“ (Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as ‚Hot‘ Law“, Jones, G. in Scotford, E. (ur.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success*?, Hart Publishing, Oxford, 2017, str. 174.

27 Nedavno v sklepnih predlogih v zadevah La Quadrature du net in drugi (C-511/18 in C-512/18, EU:C:2020:6, točka 123).

28 Besedi „exigé“ v francoščini in „exigido“ v portugalščini sta prav tako dvoumni kot v španščini. Zdi se, da se besede iz angleške („required“), romunske („impuse“) ali nemške različice („erstellt werden müssen“) nanašajo na načrte in programe, ki jih je treba obvezno sprejeti. Nasprotno pa italijanski pridevnik „previsti“ kaže na to, da je treba vključiti tudi načrte in programe, ki jih ni treba obvezno sprejeti.

29 Glej v tem smislu sodbe z dne 2. aprila 1998, EMU Tabac in drugi (C-296/95, EU:C:1998:152, točka 36); z dne 20. novembra 2003, Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623, točki 32 in 33), in z dne 20. februarja 2018, Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79, točki 48 in 49).

62. Če se razvoj te določbe pobliže pogleda, je opazno, da izraza „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“ ni bilo niti v prvotnem predlogu Komisije [30] niti v poznejši spremenjeni različici. [31] Dodal jo je Svet v skupno stališče, sprejeto 30. marca 2002, Evropski parlament pa tega ni spremenil. [32]

63. Iz pristavka Sveta bi bilo mogoče sklepati, da je ta institucija želela nekatere načrte in programe podvreči SOP, ne pa, da je bil njen izrecni namen, da jih omeji izključno na tiste, katerih sprejetje je obvezno. Tisti, katerih sprejetje ni obvezno, pa so določeni v zakonskih in drugih predpisih, imajo lahko prav tako znatne ali celo večje vplive na okolje kot tisti, katerih sprejetje je obvezno. Nevarno je domnevati, da jih je Svet hotel izključiti iz SOP samo zato, ker so nekatere države trdile, da bi lahko navedena presoja nacionalne organe odvrnila od tega, da jih sprejmejo. [33]

64. Ker niti jezikovna niti zgodovinska razlaga nista prepričljivi, je treba uporabiti sistematično in teleološko razlago.

65. S sistematičnega vidika se Direktiva SOP uporablja samo za „nekatere“ načrte in programe z znatnim vplivom na okolje, ne pa za vse. Izključitve, določene v členu 3(8) in (9) te direktive, ne omenjajo tistih, ki jih ni obvezno sprejeti in so določeni v nacionalni zakonodaji, temveč omenjajo:

– načrte in programe, ki so namenjeni izključno obrambi države ali civilni zaščiti,

– finančne ali proračunske načrte in programe.

– ki se sofinancirajo iz strukturnih skladov Unije.

66. Široka razlaga pridevnika „zahtevani“ omogoča, da se s področjem uporabe Direktive SOP bolje zajamejo načrti in programi, katerih sprejetje in pripravo v skladu z nacionalnimi zakonodajami bi bilo težko omejiti z dihotomijo obvezen/neobvezen, tako da bi bili zajeti številni primeri med obema skrajnostma.

67. Zaradi heterogenosti prakse v državah članicah pri pripravi teh načrtov in programov [34] se priporoča široka razlaga izraza „zahtevani“. Ta argument je še toliko pomembnejši, če se opozori na to, da spremembe načrtov in programov, katerih obravnava mora biti enaka obravnavi njihovega sprejetja in priprave, zahtevajo okoljsko presojo, če se upoštevajo merila, določena v Direktivi. [35]

30 Predlog direktive Sveta o presoji vplivov določenih načrtov in programov na okolje, COM/96/0511 final – SYN 96/0304 (UL 1997, C 129, str. 14).

31 COM (1999)73 final z dne 22. februarja 1999 (UL 1989, C 83, str. 13).

32 Skupno stališče (ES) št. 25/2000 z dne 30. marca 2000, ki ga je Svet sprejel po postopku iz člena 251 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti zaradi sprejetja Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje (UL 2000, C 137, str. 11). Tam je navedeno, da „se je spremenila opredelitev ‚načrtov in programov‘, s čimer se je razjasnilo, da se nanaša samo na načrte in programe, ki se zahtevajo z zakonskimi in drugimi predpisi, katerih priprava ali sprejetje ali oboje je v pristojnosti organa oziroma jih pripravi organ zato, da bi se sprejeli v zakonodajnem postopku, v okviru različnih postopkov in zakonodaj držav članic“.

33 Stališče, ki je v nasprotju s tistim, ki ga je zagovarjala generalna pravobranilka J. Kokott v sklepnih predlogih v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-567/10, EU:C:2011:755, točke od 15 do 21).

34 Izraza „načrti“ in „programi“ v Direktivi SOP nista opredeljena in se enako obravnavata. Za opredelitev obeh, čeprav ne prav natančno zaradi razlik med državami članicami, je lahko koristen *Vodnik [Evropske komisije] za uporabo Direktive 2001/42 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje*, 2006, https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf., v skladu s katerim je „dokument, ki se v nekaterih državah članicah šteje za **načrt**, […] tisti, v katerem se predstavi, kako se namerava izvajati ali uporabljati ureditev ali politika. To lahko vključuje, na primer, načrte rabe zemljišč, v katerih se opredeli, kako se bo zemljišče uporabljalo, ali v katerih se določijo standardi ali smernice o vrsti projekta, ki bi lahko bil primeren ali bi se dovolil na konkretnih območjih, ali v katerih se navedejo merila, ki jih je treba upoštevati pri pripravi novih projektov. Načrti ravnanja z odpadki, hidrološki načrti itd. […] V nekaterih državah članicah se s **programom** običajno razume načrt, ki obsega skupek projektov na določenem območju; na primer, kot program je mogoče opredeliti načrt oživitev urbanega območja, ki zajema več različnih gradbenih projektov“.

35 Sodišče je že večkrat presodilo, da pojem „načrti in programi“ ne vključuje samo njihove priprave, temveč tudi njihovo spremembo, s čemer se želi zagotoviti okoljska presoja zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje (sodba z dne 8. maja 2019, Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ in drugi, C-305/18, EU:C:2019:384, točka 52, in sodba CFE, točka 71).

68. Običajno o teh spremembah odločajo organi držav članic, ne da bi obstajala *zakonska obveznost* za njihovo izvedbo. Ozka razlaga izraza „zahtevani“ bi jih *de facto* izključila iz Direktive SOP, čeprav bi znatno vplivali na okolje.

69. Teleološka razlaga člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP je prav tako v prid široki razlagi izraza „zahtevani“, zaradi katere je mogoče vključiti načrte in programe, ki so jih nacionalni organi sprejeli prostovoljno.

70. Ob upoštevanju cilja Direktive SOP (zagotavljanje visoke ravni varstva okolja) se določbe, ki opredeljujejo področje uporabe te direktive, in točno tiste, ki opredeljujejo akte, na katere se nanašajo, ne bi smele razlagati ozko. [36]

71. Razlaga Direktive SOP, ki bi bila *okolju prijazna*, ima poleg tega podporo v primarnem pravu:

– V skladu s členom 191(2) PDEU (ki je naslednik člena 174(2) ES) je cilj okoljske politike Unije doseči „visoko raven varstva“, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Unije.

– Člen 3(3) PEU določa, da si Unija med drugim prizadeva za „visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja“. [37]

72. Cilj Direktive SOP (če ponovim, gre za zagotavljanje *visoke* ravni varstva okolja) bi bilo mogoče spodnesti z razlago besede „zahtevani“, ki bi iz SOP izključevala načrte in programe, ki so določeni v nacionalnih predpisih, katerih sprejetje pa ni obvezno. Ta razlaga bi vsaj delno posegla v polni učinek navedene direktive, [38] v nasprotju z njenim namenom vzpostaviti postopek nadzora nad normativnimi akti s potencialnimi znatnimi vplivi na okolje.

73. Ne zdi se mi, da bi dosedanji pristop Sodišča spodkopaval ta zakonodajalčev namen in bil v nasprotju z njim. Možnost uporabe Direktive SOP tudi za načrte in programe, ki so določeni z nacionalnimi predpisi, katerih sprejetje pa ni obvezno, ne pomeni, da navedeni načrti *vedno* zahtevajo navedeno presojo: prav tako morajo izpolnjevati pogoje iz člena 3 Direktive SOP.

74. Predvsem je treba poudariti zahtevo, da ti načrti in programi vključujejo zakonodajni okvir za naknadno soglasje za izvedbo projektov s pomembnimi vplivi na okolje. Menim, da je to odločilen element za natančno določitev področja uporabe Direktive SOP, ne da bi se pretirano posegalo v zakonodajno dejavnost držav članic.

75. Menim torej, da bi moralo Sodišče za to, da bi se dosegla razumna, učinkovita in homogena uporaba Direktive SOP, dodelati svojo sodno prakso bolj glede značilnosti tega *normativnega okvira*, kot pa glede izraza „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“.

*b) Uporaba teh meril* ad casum

76. Predložitveno sodišče potrebuje pojasnilo, ali se razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica lahko opredelita kot načrti ali programi, „zahtevani z zakonskimi in drugimi predpisi“.

36 Sodbe Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 37), Thybaut in drugi (točke od 38 do 40) in CFE (točki 36 in 37) ter sodba z dne 12. junija 2019, Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, točki 23 in 24).

37 Sodba z dne 21. decembra 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, točki 41 in 42).

38 Sodba z dne 22. septembra 2011, Valčiukienė in drugi (C-295/10, EU:C:2011:608, točka 42).

77. Predložitveno sodišče v zvezi z razdelkom 5.20.6 VLAREM II potrjuje, da je bilo njegovo sprejetje določeno v členu 20 odredbe o okoljevarstvenih soglasjih in v členu 5.1.1 odredbe. Prav tako potrjuje, da je sicer bil zakonsko določen, vendar za regionalne flandrijske organe ni bil obvezen oziroma jim ga ni bilo treba sprejeti.

78. V skladu z razlago Sodišča, ki sem jo zgoraj povzel in za katero predlagam, da se obdrži, je treba šteti, da navedeni razdelek 5.20.6 VLAREM II vključuje načrt ali program, *zahtevan* z zakonskimi in drugimi predpisi v smislu člena 2(a), druga alinea, Direktive SOP.

79. Komisija v zvezi z okrožnico trdi, da ne spada v to kategorijo, saj predpisi o varstvu okolja, ki veljajo v regiji Flandriji za postavitev polj vetrnih elektrarn, niso posebej določali njenega sprejetja. Okrožnica naj bi bila rezultat svobodne politične odločitve regionalne flandrijske vlade, ki zakonsko ni določena. [39]

80. Naloga predložitvenega sodišča je ugotoviti, ali okrožnica s svojo vsebino izvaja in dopolnjuje razdelek 5.20.6 VLAREM II v takem obsegu, da pridobi značaj bolj ali manj prikrite podzakonske določbe. [40] Če v skladu z belgijskim pravom okrožnica samoomejuje področje delovanja vlade, tako da določa smernice ravnanja, ki se jih morajo držati tudi posamezniki, bi bilo mogoče šteti, da je bila *določena* z odredbo o okoljevarstvenih soglasjih in odredbo.

*3. Načrt ali program dejavnosti ali gospodarskega sektorja, ki je zajet z Direktivo SOP*

81. Člen 3(2)(a) Direktive SOP določa, da so ob upoštevanju odstavka 3 navedenega člena predmet okoljske presoje vsi načrti in programi, ki so med drugim pripravljeni „za […] energetiko, […] prostorsko načrtovanje ali rabo zemljišč“.

82. Razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica se nanašata na energetski sektor, in sicer na postavitev polj vetrnih elektrarn. Pravila o hrupu, ki veljajo za vetrne elektrarne, vplivajo na njihovo lokacijo na poseljenih območjih, zaradi česar vplivajo tudi na prostorsko načrtovanje in rabo zemljišč.

83. Torej ni dvoma, da je predmet tega zakonodajnega svežnja zajet z Direktivo SOP.

*4. Načrt ali program, ki ima naravo referenčnega okvira za soglasje za izvedbo projektov, ki so zajeti z Direktivo PVO*

84. Poleg tega, da se nanašajo na enega od sektorjev iz člena 3(2)(a), ta določba za to, da se v zvezi z njimi izvede SOP, zahteva:

– da načrti ali programi opredeljujejo okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projektov; in

– da gre za projekte iz prilog I in II k Direktivi PVO. [41]

39 Možnost sprejemanja upravnih okrožnic je seveda v belgijskem upravnem pravu splošno priznana. Glej opombo 56 spodaj.

40 Predložitveno sodišče jo poimenuje „psevdo-zakonodaja“.

41 O pomembnosti te zahteve je mogoče sklepati tudi iz dejstva, da člen 3(4) Direktive SOP določa, da „[d]ržave 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“.
Zaradi izčrpnosti je treba dodati, da obstaja vsaj še ena obveznost izvedbe strateške okoljske presoje načrtov in programov, ki ni odvisna od okvira za soglasje za izvedbo projektov. Gre za obveznost iz člena 3(2)(b) Direktive SOP, v skladu s katerim je treba preučiti načrte in programe, za katere je treba izvesti posebno presojo posledic iz člena 6(3) Direktive Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 2, str. 102), ki zajema samo en del vplivov na okolje.

85. V zvezi z drugo zahtevo se razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica nanašata na vrsto naprave, ki je izrecno navedena v Prilogi II, točka 3(i) Direktive PVO pod rubriko „obrati za izkoriščanje energije vetra za proizvodnjo elektrike (polja vetrnih elektrarn)“.[42]

86. V zvezi s prvo zahtevo člen 3(2)(a) Direktive SOP določa, da mora načrt ali program opredeljevati referenčni okvir za prihodnje soglasje za izvedbo projekta kot nujni pogoj za to, da se v zvezi z njim izvede SOP.

87. Sodišče je razglasilo, da se pojem „načrti in programi“ nanaša na vsak akt, ki z opredelitvijo pravil in postopkov določa velik nabor meril in pogojev za odobritev in izvedbo enega ali več projektov, za katere je verjetno, da bodo znatno vplivali na okolje.[43]

88. Zato se akt šteje za *okvir* za prihodnja soglasja za izvedbo projektov in torej za načrt ali program, za katerega je treba izvesti SOP, če zajema velik nabor meril in pogojev (pravil in postopkov) za izvedbo projektov z znatnimi vplivi na okolje.[44]

89. Namen te razlage „je […] zagotoviti okoljsko presojo zahtev, ki bodo verjetno znatno vplivale na okolje“,[45] v zaporedju zakonodajnih aktov; *a sensu contrario* preprečuje, da bi merila ali pogoji, določeni posamično, nalagali SOP.

90. Zato je treba pojem „velik nabor meril in pogojev“ (referenčni okvir) razumeti kakovostno in ne količinsko. Zadostuje, da je *nabor* velik, in ne izčrpen, zato da je za načrt ali program, ki ga določa, potreben SOP. Tako se izogne tudi mogočim strategijam za izogibanje obveznosti iz Direktive SOP, kot je na primer v obliki drobljenja ukrepov, s čimer se zmanjša polni učinek navedene direktive.[46]

91. To sodno prakso je treba preslikati na sporno flandrijsko zakonodajo (razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnico, če ima ta pravne učinke) ob upoštevanju elementov, ki jih navajam v nadaljevanju.

92. Prvič in predvsem je Sodišče odločilo, da je bila zakonodaja (v tistem primeru valonska) o postavitvi polj vetrnih elektrarn, ki je bila delno podobna tu analizirani flandrijski zakonodaji, okvir za sprejetje projektov z znatnim vplivom na okolje. To je nedvoumno potrjeno v sodbi D'Oultremont.[47]

93. Res je, da so med obema nekatere razlike, vendar v tej zadevi sporna flandrijska zakonodaja podrobno določa predpise, ki so podobni tistim, s katerimi se je soočal valonski pravni red v zvezi s številnimi občutljivimi vprašanji (hrup, migetajoče sence, varnost in narava vetrnih turbin).

42 V istem smislu se je Sodišče izreklo v sodbi D'Oultremont (točke od 42 do 44).

43 Sodba z dne 11. septembra 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias y otros (C-43/10, EU:C:2012:560, točka 95); sodba D'Oultremont (točka 49); sodba z dne 8. maja 2019, „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus“ in drugi (C-305/18, EU:C:2019:384, točka 50), in sodba CFE (točka 61).

44 Širino te razlage izpostavi Gonthier, E., „La Cour de justice de l'Union européenne définit la notion de ‚plan et programme'“, *Aménagement-Environnement*, 2017, št. 3, str. 184 in 185.

45 Sodba z dne 7. junija 2018, Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:403, točka 54).

46 Sodbe D'Oultremont (točka 48), Thybaut in drugi (točka 55) in Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 55) ter sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott v zadnjenavedeni zadevi (EU:C:2011:755, točki 25 in 26).

47 Sodba D'Oultremont (točka 50): „[U]redba z dne 13. februarja 2014 [se] nanaša zlasti na tehnične standarde, načine uporabe (zlasti migetajoče sence), preprečevanje nesreč in požarov (med drugim zaustavitev vetrne elektrarne), standarde glede ravni hrupa, sanacijo lokacije in zagotovitev finančnega jamstva za vetrne elektrarne. Takšni standardi so dovolj pomembni in obsežni pri opredelitvi pogojev, ki veljajo za zadevni sektor; izbira, ki se nanaša predvsem na okoljske značilnosti teh standardov, pa mora določiti pogoje, v skladu s katerimi bodo lahko v prihodnje odobreni dejanski projekti postavitve in uporabe vetrnih elektrarn“.

94. Načeloma noben projekt postavitve polja vetrnih elektrarn v Flandriji ne bi mogel pridobiti soglasja, ne da bi izpolnjeval pogoje, določene v navedeni zakonodaji. Zato razpoložljive informacije kažejo na to, da gre za referenčni okvir, ki ni izčrpen, je pa pomemben, za izdajo soglasja za izvedbo projektov polj vetrnih elektrarn, katerih vpliv na okolje ni sporen.

95. Belgijska vlada implicitno priznava, da razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica pomenita pomemben referenčni okvir za izdajo soglasja za izvedbo projektov polj vetrnih elektrarn, ko v zvezi z morebitno omejitvijo časovnih učinkov sodbe zatrjuje, da bi razglasitev nezakonitosti povzročila, da ne bi več obstajali pravno veljavni okoljski pogoji za vetrne elektrarne. [48]

96. Komisija trdi, da so samo določbe razdelka 5.20.6 VLAREM II v zvezi s hrupom vetrnih elektrarn pomembne za soglasje za izvedbo projektov polj vetrnih elektrarn, saj neposredno določajo njihovo postavitev glede na prebivališča in naseljena območja. To naj se ne bi zgodilo z določbami o migetajoči senci in varnosti teh vetrnih elektrarn, do katerih pride na stopnji obratovanja zadevnih polj vetrnih elektrarn: analizo njihovega vpliva bi bilo treba izvesti na podlagi Direktive PVO, ne pa Direktive SOP.

97. S tem pristopom se ne strinjam, saj se osredotoča na posamično analizo določb načrta ali programa, ne pa nanj kot celoto. Poleg tega je treba zahteve v zvezi z migetajočo senco in varnostjo vetrnih elektrarn upoštevati tudi ob njihovi postavitvi ne glede na to, ali potem vplivajo na obratovanje polja vetrnih elektrarn (tako kot sicer s predpisi o hrupu).

98. Drugič, Sodišče meni, da lahko pojem „načrti in programi“ zajema akte, sprejete v obliki zakona ali podzakonskega predpisa.

99. Sodišče je nasprotovalo izključitvi zakonodajnih ukrepov iz dvojnega pojma „načrtov in programov“, saj so ti ukrepi izrecno navedeni v opredelitvi iz člena 2(a), prva alinea, Direktive SOP. [49] Prav tako pa je zavrnilo podobnost s kategorijami iz Aarhuške konvencije [50] in Kijevskega protokola [51] in trdilo, da se ta direktiva od obeh mednarodnih sporazumov razlikuje po tem, „da ne vsebuje posebnih določb o politikah ali splošnih predpisih, ki bi potrebovali razmejitev od ‚načrtov in programov‘“. [52]

100. Po mnenju belgijske vlade je razdelek 5.20.6 VLAREM II splošni predpis, ki nima razsežnosti programa ali načrta, katerega namen ni spremeniti obstoječega okvira za postavitev polj vetrnih elektrarn. Ta razdelek naj ne bi spadal k pojmu načrt ali program, zato naj zanj ne bi bila potrebna SOP. [53]

101. Ta argumentacija bi lahko dejansko pripeljala do tega, da bi se spodbudilo razumevanje Direktive SOP glede na Aarhuško konvencijo in Kijevski protokol, na podlagi katerih so zakoni in drugi predpisi izvzeti iz presoje vpliva na okolje.

48 Pisno stališče (točka 97).

49 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), in sodba D’Oultremont (točka 52).

50 Konvencija iz leta 1998 o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (UL 2005, L 124, str. 4), odobrena s Sklepom Sveta 2005/370/ES z dne 17. februarja 2005 (UL 2005, L 124, str. 1).

51 Protokol iz leta 2003 o strateški presoji vplivov na okolje h Konvenciji UN/ECE iz Espooja iz leta 1991 o presoji čezmejnih vplivov na okolje (UL 2008, L 308, str. 35), sprejet s Sklepom Sveta z dne 20. oktobra 2008 (2008/871/ES) (UL 2008, L 308, str. 33).

52 Sodba D’Oultremont (točka 53). Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (C-671/16, EU:C:2018:39, točke od 32 do 37).

53 Belgijska vlada v podporo svoji trditvi navaja sodbo belgijskega ustavnega sodišča (sodba št. 33/2019 z dne 28. februarja 2019, rôle 6662, str. 43 in naslednje, na voljo na https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf); in dve sodbi Raad van State (državni svet (upravni oddelek), Nizozemska) (št. 201709167/1/R3 in 201807375/1/R3) z dne 3. aprila 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

102. Kot sem navedel zgoraj, je Sodišče to razlago zavrnilo v sodbi D'Oultremont. Torej bi nacionalna določba, ki ima naravo podzakonskega predpisa (kot je v tem primeru), zahtevala SOP, če bi določala pomemben referenčni okvir za izvedbo projektov vetrnih elektrarn. Kot sem že opisal, se je to zgodilo s predpisi, analiziranimi v sodbi D'Oultremont, katerih določbe so, naj ponovim, delno podobne tu spornim.

103. Tretjič, sodna praksa Sodišča ne zahteva, da se morajo ti načrti in programi „nanašati na prostorsko ureditev danega področja", temveč da „se v širšem smislu nanašajo na prostorsko načrtovanje ali načrtovanje območij na splošno". [54]

104. Razdelek 5.20.6 VLAREM II se tako kot v primeru valonske zakonodaje v zadevi D'Oultremont nanaša na celotno ozemlje regije (Flandrija). Mejne vrednosti za hrup, ki jih določa, so v tesni zvezi s to regijo, saj se določijo glede na različno rabo geografskih območij. Na njegovi podlagi se določijo kraji, kjer se lahko postavijo vetrne elektrarne, kot je v občinah Aalter in Nevele.

105. Nazadnje je Sodišče razglasilo, da je treba preprečiti, da bi se za isti načrt ali program moralo izvesti več SOP. Če je bila predhodno izvedena presoja vplivov na okolje, v ureditev SOP torej ne spadajo načrti in programi, ki spadajo v hierarhijo aktov, ki pa so že bili predmet presoje vplivov na okolje in se zanje lahko razumno šteje, da so bili interesi, ki jih Direktiva SOP varuje, v tem okviru zadostno upoštevani. [55]

106. Če bi bila razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica del zaporedja zakonodajnih aktov, katerih sprejetje je že moralo biti predmet SOP, v zvezi z njima v skladu s to sodno prakso ne bi bilo treba nujno izvesti druge posebne presoje.

107. V spisu ni podatkov, ki bi to okoliščino lahko potrdili. Razdelek 5.20.6 VLAREM II ima svojo podlago v odredbi o okoljevarstvenih soglasjih, vendar se pogoji, ki jih določa za postavitev vetrnic, nikakor ne ujemajo s pogoji osnovnega predpisa. Razdelek 5.20.6 VLAREM II je, kot je potrdila Komisija na obravnavi, *novi* načrt ali program v smislu Direktive SOP.

108. Prej sem navedel, da je naloga predložitvenega sodišča razjasniti, ali okrožnica po vsebini izvaja in dopolnjuje razdelek 5.20.6 VLAREM II kot prikrita podzakonska določba. [56] Če bi bilo tako, bi zanjo prav tako veljala Direktiva SOP, saj na prvi pogled vsebuje okoljevarstvene določbe o hrupu, ki so manj stroge kot razdelek 5.20.6 VLAREM II, saj dovoljujejo namestitev vetrnih turbin na krajih, na katerih jih ni mogoče postaviti v skladu z zadnjenavedeno določbo.

109. Zdi se, da okrožnica daje flandrijskim upravnim organom možnost, da lažje dopustijo izjeme od veljavnih določb VLAREM II v zvezi s postavitvijo vetrnih turbin. To bi potrdilo, da bi lahko v skladu s sodno prakso Sodišča spadala v člen 3(2)(a) Direktive SOP. [57]

110. Skratka, zakonodajni sveženj, ki je tu sporen in katerega predpisi določajo okvir za pridobitev soglasij za polja vetrnih elektrarn, glede migetajoče sence, varnosti in hrupa spada k pojmu „načrti in programi" iz člena 2(a) Direktive SOP in lahko znatno vpliva na okolje. V istem smislu zahteva izvedbo SOP v skladu s členom 3(2)(a) navedene direktive.

54 Sodba D'Oultremont (točki 45 in 46).

55 Sodba z dne 10. septembra 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, točka 55), ter sodbi Inter-Environnement Bruxelles in drugi (točka 42) in CFE (točka 73).

56 Ne morem se izreči o pravni naravi in učinkih okrožnic v belgijskem pravu, kar je vprašanje, glede katerega je treba upoštevati to, kar je odločil Conseil d'État (državni svet).

57 V zvezi z urbanim komasacijskim območjem za središče kraja Orp-le-Petit, ki spada v občino Orp-Jauche (Belgija), ki je spremenilo sektorski načrt, načrt komunalne ureditve in občinskega urbanističnega pravilnika (ki so kot taki načrti in programi v smislu Direktive SOP), je Sodišče odločilo, da mora biti isto opredeljen in mora zanj veljati ista pravna ureditev, pri čemer je zagotovilo, da „ta akt sicer ne vsebuje in ne more vsebovati pozitivnih zahtev, vendar možnost lažje pridobitve odstopanj od veljavnih urbanističnih predpisov, ki jo vzpostavlja, spreminja pravni red in določitev UKO iz postopka v glavni stvari posledično postavlja na področje uporabe člena 2(a) in člena 3(2)(a) Direktive SOP" (sodba Thybaut in drugi (točki 57 in 58)).

### *D. Osmo in deveto vprašanje za predhodno odločanje*

111. Predložitveno sodišče prosi, naj se razjasni, kako bi sodba Sodišča vplivala na načrte in programe (in na posamične odločbe, sprejete na njihovi podlagi), če bi morala biti razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica predmet SOP. Natančneje, želi vedeti, ali bi se lahko učinki morebitne razveljavitve omejili, da bi se začasno ohranili učinki teh predpisov z namenom varstva okolja in zagotavljanja oskrbe z električno energijo.

112. Poleg tega sprašuje, ali ta časovna omejitev ne bi veljala samo v primeru ničnostnih (direktnih) tožb zoper načrte in programe, sprejete brez SOP, temveč tudi v primerih (posrednih) pravnih sredstev, v katerih bi bila zatrjevana ničnost teh načrtov in programov razlog – ali eden od razlogov – za izpodbijanje posamičnih odločb o soglasju za izvedbo projektov, ki jih uporabljajo.

113. Opozarjam, da predložitveno sodišče postavlja to zadnje vprašanje in hkrati navaja, da v skladu z belgijskim pravom ni pristojno za razveljavitev razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice.[58] Odločiti mora samo o ničnostni tožbi zoper posamično odločbo o soglasju za vetrne elektrarne,[59] vendar se je v njej kot ugovor nezakonitosti navedla morebitna ničnost razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice.

114. Po mnenju Sodišča je glede na to, da „v Direktivi [SOP] ni določb o posledicah kršitve v njej vsebovanih postopkovnih določb, naloga držav članic, da v mejah svojih pristojnosti sprejmejo vse potrebne splošne ali posebne ukrepe, da se pred sprejetjem vseh ‚načrtov' ali ‚programov', ki bodo verjetno ‚znatno vplivali na okolje' v smislu te direktive, opravi okoljska presoja v skladu s procesnimi pravili in merili, določenimi v navedeni direktivi".[60]

115. Države članice so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča dolžne odpraviti protipravne posledice kršitve prava Unije, ta obveznost pa velja za vse organe zadevne države članice v okviru njihovih pristojnosti.

116. Natančneje, glede obveznosti, da se odpravi opustitev presoje, ki jo zahteva Direktiva SOP, se iz te sodne prakse sklepa, da:

– Odložitev izvrševanja ali razveljavitev akta, pri katerem je podana taka kršitev, velja tudi za nacionalna sodišča, ki jim je predložena tožba zoper akt nacionalnega prava, pri sprejetju katerega je bila kršena Direktiva SOP.

– Naloga nacionalnega pravnega sistema vsake države članice je, da določi postopkovna pravila, ki se uporabljajo za take tožbe, če ta pravila niso manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in da praktično ne onemogočajo ali pretirano otežujejo izvrševanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).

– Ta sodišča morajo na podlagi nacionalnega prava sprejeti ukrepe za zadržanje ali razveljavitev načrta ali programa, sprejetega brez upoštevanja obveznosti opraviti SOP, ki jo zahteva navedena direktiva.[61]

58 Glej opombo 68 spodaj.

59 Soglasje, podeljeno družbi Electrabel za postavitev petih vetrnih elektrarn v občinah Aalter in Nevele.

60 Sodbe Inter-Environnement Wallonie (točka 42), Association France Nature Environnement (točka 29) in Comune di Corridonia in drugi (točka 34) ter sodba z dne 12. novembra 2019, Komisija/Irska (polje vetrnih elektrarn Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, točka 75).

61 Sodbe Inter-Environnement Wallonie (točke od 43 do 46), Association France Nature Environnement (točke od 30 do 32) in Comune di Corridonia in drugi (točka 35) ter sodba z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točki 171 in 172).

117. V skladu s to splošno obveznostjo bi moralo nacionalno sodišče izvajanje načrta ali programa, sprejetega brez SOP in s kršitvijo Direktive SOP, zadržati, načrt ali program razveljaviti ali ga ne uporabiti, zato da bi se izvajala primarnost prava Unije. *A fortiori*, enaka usoda bi morala doleteti soglasja za izvedbo projektov, ki temeljijo na njih.

118. Vendar je Sodišče priznalo, da je mogoče „izjemoma in iz nujnih razlogov pravne varnosti prizna[ti] začasno odložitev učinka izrinjenja, ki ga ima pravilo prava Unije v razmerju do nacionalnega prava, ki je v nasprotju z njim“. [62]

119. Sodišče to prerogativo pridrži izključno zase, ko navede, da če bi imela nacionalna sodišča možnost, da nacionalnim določbam priznajo – pa čeprav le začasno – prednost pred pravom Unije, s katerim so v nasprotju, bi bila namreč ogrožena enotna uporaba prava Unije.

120. Sodišče torej priznava, da lahko nacionalno sodišče, če nacionalno pravo to dopušča, izjemoma in v vsakem posamičnem primeru časovno omeji nekatere učinke ugotovitve nezakonitosti nacionalnega akta, ki je bil sprejet v nasprotju z obveznostmi, določenimi v Direktivi SOP.

121. Da bi se v primerih, kakršen je ta, ta možnost lahko uporabila, mora biti omejitev utemeljena z nujno skrbjo, povezano z varstvom okolja, in upoštevati je treba konkretne okoliščine zadeve, o kateri mora nacionalno sodišče odločiti. To izjemno možnost je mogoče uporabiti, samo če so izpolnjeni vsi pogoji, določeni v sodbi Inter-Environnement Wallonie, [63] ki jih bom v nadaljevanju omenil. [64]

122. V zvezi z Direktivo PVO je Sodišče prav tako odločilo, [65] da sicer velja, da morajo v primeru opustitve presoje vplivov projekta na okolje, ki jo zahteva ta direktiva, države članice odpraviti njene nezakonite posledice, vendar pravo Unije ne nasprotuje, da se taka presoja opravi iz naslova legalizacije, medtem ko se projekt izvaja ali celo po tem, ko je izveden, če so izpolnjeni določeni pogoji. [66]

123. Iz te sodne prakse izhaja, da Sodišče izjemoma dopušča, da nacionalna sodišča začasno in pod strogimi pogoji odložijo „učinek izrinjenja“, ki ga ima primarnost Direktive SOP, da bi zaščitili nujni razlog v splošnem interesu, kot je okolje ali zagotavljanje oskrbe z električno energijo v določeni državi.

124. Do zdaj je bila ta možnost priznana v primerih ničnostnih tožb pred nacionalnimi sodišči zoper načrte in programe, ki spadajo na področje uporabe Direktive SOP, katerih sprejetje ni bilo predmet SOP. [67] Predložitveno sodišče želi izvedeti, ali bi bilo to možnost mogoče razširiti na tožbe zoper posamične odločbe o soglasju za postavitev vetrnih turbin, ki uporabljajo te načrte in programe. [68]

62 Sodba z dne 8. septembra 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, točki 66 in 67; v nadaljevanju: Winner Wetten), in sodba Association France Nature Environnement (točka 33).

63 Točke od 59 do 63. V istem smislu sodba Association France Nature Environnement (točka 43).

64 V nedavni študiji so se analizirale podobnosti in razlike med sodno prakso iz sodbe Winner Wetten, ki določa centraliziran postopek pod nadzorom Sodišča za odložitev učinka izrinjenja, ki ga ima načelo primarnosti na nacionalne predpise, ki so z njim v nasprotju, in sodno prakso iz sodbe Association France Nature Environnement, ki določa decentraliziran postopek za uveljavitev navedene odložitve, ki ga izvajajo nacionalna sodišča pod zelo strogimi pogoji. V tej študiji se vztraja pri tem, da je ta sodna praksa pomembna za preprečevanje pravnih praznin, do katerih lahko pripelje stroga uporaba načela izrinjenja, ki ga ima načelo primarnosti (Dougan, M, „Primacy and the remedy of disaplication“, *Common Market Law Review*, 2019, št. 4, str. od 1490 do 1505).

65 Sodba Comune di Corridonia in drugi (točka 43) ter sodbi z dne 28. februarja 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, točka 30), in z dne 29. julija 2019, Inter-Environnement Wallonie in Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, točka 175).

66 Pa eni strani, da nacionalna pravila, ki dopuščajo to regularizacijo, zadevnim osebam onemogočajo, da bi obšle pravila Unije ali jih ne bi uporabile, in po drugi strani, da se presoja, izvedena za namene regularizacije, ne nanaša le na prihodnje vplive tega obrata na okolje, temveč upošteva vplive na okolje v obdobju od njegove vzpostavitve.

67 Sodba Inter-Environnement Wallonie in sodba Association France Nature Environnement.

68 Kot je bilo že predstavljeno, predložitveno sodišče meni, da ga belgijsko pravo v okviru ugovora nezakonitosti, ki je bil podan v sporu, o katerem odloča, pooblašča samo za razveljavitev posamičnih odločb, ne pa načrtov in programov.

125. Stranke, ki so predložile pisna stališča, imajo nasprotna stališča v zvezi s tem vprašanjem:

– Komisija meni, da je možnost izjemne ohranitve učinkov načrtov in programov, ki so v nasprotju z Direktivo SOP, dopustna samo v okviru ničnostne tožbe zoper navedene načrte in programe. Ne vidi razlogov za njeno razširitev na posamične odločbe o soglasju.

– Belgijska vlada zastopa nasprotno stališče. Po njenem mnenju postopek v primeru ugovora nezakonitosti (s katerim se posredno izpodbija načrt ali program zaradi kršitve Direktive SOP kot sredstvo za izpodbijanje veljavnosti soglasja za izvedbo posameznega projekta) priporoča uporabo te sodne prakse Sodišča.[69]

126. Argumentacija belgijske vlade se mi zdi na splošno prepričljivejša. Nazadnje pa se z obema vrstama izpodbijanja (direktno ali posredno) uresničuje isti cilj, in sicer iz pravnega reda izločiti odločbe in predpise, ki so v nasprotju – kolikor je tu pomembno – s pravom Unije.

127. Eden od premislekov, zaradi katerih je Sodišče razvilo svojo sodno prakso o ohranitvi časovnih učinkov nacionalnega akta, ki ni združljiv s pravom Unije, je skrb za pravno varnost. Negotovost (ali pravna praznina), ki nastane z ugotovitvijo neveljavnosti tega akta, se poveča z ugoditvijo ničnostnim (direktnim) tožbam *erga omnes*, nastane pa tudi v primeru posrednih pravnih sredstev, kjer so dopustni ugovori nezakonitosti.[70] Vedno večje število zadnjenavedenih lahko dejansko povzroči iste posledice kot neposredna razveljavitev zadevne določbe.[71]

128. Uporaba vzporednic, ki jih je Sodišče upoštevalo v zadevi Winner Wetten, bi torej utemeljila, da lahko nacionalno sodišče začasno odloži „učinek izpodrinjenja“, ki ga ima primarnost, tudi v okviru ugovorov nezakonitosti v primeru posamičnih odločb o izvedbi načrtov ali programov, sprejetih v nasprotju z Direktivo SOP.[72]

129. Poleg tega se ne sme pozabiti, da je obveznost izvesti SOP *postopkovna* zahteva, ki jo je treba izpolniti ob sprejetju določenih načrtov in programov. Mogoče je, da imajo zadnjenavedeni, čeprav zanje ta zahteva ni bila izpolnjena, *materialnopravno* vsebino, ki odraža visoko raven varstva okolja.

130. Ta okoliščina (ki delno pojasnjuje zgoraj predstavljeno „permisivno“ sodno prakso Sodišča) se nanaša tako na direktne ničnostne tožbe zoper načrt ali program, sprejet brez predpisane SOP, kot tudi na posredna pravna sredstva, v katerih se kršitev prava Unije uveljavlja prek ugovora nezakonitosti zoper posamične odločbe o izvedbi načrta ali programa.

131. Nazadnje sta varstvo okolja in zagotavljanje oskrbe z električno energijo v državi članici nujna razloga v splošnem interesu, ki ju Sodišče sprejema kot utemeljitev za odložitev „učinka izpodrinjenja“, ki ga ima primarnost pred nacionalno zakonodajo, sprejeto s kršitvijo Direktive SOP.

69 V zvezi s tem dodaja, da je treba direktne ničnostne tožbe zoper načrte in programe vložiti v kratkem roku, medtem ko vložitev ugovora nezakonitosti ni časovno omejena. V zadnjem primeru ima pravna varnost širše področje delovanja, saj se načrti in programi uporabljajo v številnih posamičnih odločbah.

70 Postopkovni mehanizmi v nekaterih državah članicah dopuščajo razširitev učinkov razveljavitvene sodbe, izdane na podlagi posrednega pravnega sredstva, na druge podobne primere. Če v belgijskem pravu obstaja eden od teh mehanizmov, bi se ničnost soglasja lahko „razširila“ na druga podobna soglasja, pri čemer bi temeljila na neveljavnosti razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice, kar bi bilo enako temu, da se z učinki *erga omnes* prepreči uporaba zadnjenavedenih, potem ko se ugotovi, da niso v skladu z Direktivo SOP.

71 V sodbi Winner Wetten (točka 65) je navedeno: „Sodišče lahko pri izvajanju te pristojnosti odloži učinke razglasitve ničnosti ali ugotovitve neveljavnosti takega akta, dokler ni sprejet nov akt, ki odpravlja ugotovljeno nezakonitost“.

72 Sodba Winner Wetten (točki 67 in 68).

132. V tej zadevi bi lahko vsaj eden od nujnih razlogov (varstvo okolja)[73] utemeljil začasno ohranitev učinkov soglasij za postavitev petih vetrnih turbin v občinah Aalter in Nevele in posredno pravil, na katera so se opirala.

133. To izjemno možnost, ki jo Sodišče lahko prizna nacionalnemu sodišču, je mogoče uporabiti, samo če so izpolnjeni vsi pogoji, določeni v sodbi Inter-Environnement Wallonie,[74] in sicer:

– Izpodbijana določba nacionalnega prava mora biti ukrep pravilnega prenosa prava Unije na področju varstva okolja.

– Sprejetje in začetek veljavnosti nove nacionalne določbe ne more preprečiti škodljivih učinkov na okolje, ki bi jih povzročila razveljavitev izpodbijane nacionalne določbe.

– Razveljavitev sporne nacionalne določbe mora v zvezi s prenosom prava Unije na področju varstva okolja povzročiti nastanek pravne praznine, ki bi bila škodljivejša za okolje, saj bi ta razveljavitev pomenila zmanjšanje varstva in bi bila v nasprotju z bistvenim ciljem tega prava Unije.

– Izjemna ohranitev učinkov take določbe nacionalnega prava se mora nanašati samo na obdobje, ki je nujno potrebno za sprejetje ukrepov, s katerimi je mogoče odpraviti ugotovljeno nepravilnost.

134. V skladu z navedbami v predložitveni odločbi in predstavljenimi stališči so v tem sporu ti pogoji izpolnjeni:

– Razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica pomenita ukrep pravilnega prenosa predpisa prava Unije na področju varstva okolja, in sicer Direktive 2009/28. Razvoj proizvodnje električne energije prek polj vetrnih elektrarn je nujni del strategije belgijske države, da doseže večjo proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov za leto 2020.

– Razdelek 5.20.6 VLAREM II in okrožnica sta bila pomemben del belgijske zakonodaje o postavitvi polj vetrnih elektrarn in sta bila od 31. marca 2012 po navedbah predložitvenega sodišča večinoma podlaga za podelitev posamičnih soglasij za postavitev vetrnih turbin.

– Sprejetje in začetek veljavnosti nove nacionalne določbe ne omogočata izognitve škodljivim učinkom na okolje, ki bi jih povzročila razveljavitev razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice. Zaradi navedene razveljavitve bi nastala možnost kaskadnega izpodbijanja zakonitosti soglasij za postavitev vetrnih elektrarn v regiji Flandriji od 31. marca 2012, zaradi česar bi se lahko odločilo celo o njenem paraliziranju.

– Razveljavitev razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice bi lahko povzročila nastanek pravne praznine v zvezi s prenosom prava Unije na področju varstva okolja, ki bi bila škodljivejša za okolje. In sicer bi v regiji Flandriji izginili referenčni predpisi o hrupu, migetajoči senci in varnosti vetrnih elektrarn s tveganjem, da bi se te lahko postavile s precej nižjimi standardi varstva okolja.

135. Skratka, zdi se veliko bolj logično, da Sodišče sprejme, da lahko nacionalno sodišče, če nacionalno pravo to določa,[75] izjemoma ohrani učinke razdelka 5.20.6 VLAREM II in okrožnice ter soglasij, podeljenih za namestitev vetrnih turbin na podlagi teh predpisov, toliko časa, kolikor je nujno potrebno za to, da se sprejmejo ukrepi, ki bodo odpravili ugotovljeno nepravilnost, in sicer čas, ki je nujno potreben, da pristojni regionalni organi izvedejo SOP za ta sveženj predpisov.

73 Čeprav o tem presoja predložitveno sodišče, se ne zdi, da bi prenehanje dejavnosti petih vetrnih turbin v občinah Aalter in Nevele, kot je Komisija poudarila na obravnavi, imelo velik vpliv na oskrbo z elektriko v Belgiji. Drugače bi bilo, če bi zaradi vedno več tožb zoper podobna soglasja razveljavitev vplivala na vse vetrne elektrarne v Flandriji.

74 Točke od 59 do 63. V istem smislu sodba Association France Nature Environnement (točka 43).

75 Za to računa na mehanizme, tako zakonske kot tiste iz sodne prakse, glede na točko 10.1 predložitvene odločbe.

136. Poleg tega bi se flandrijska zakonodaja, če bi bila ta presoja pozitivna, lahko še naprej uporabljala kot načrt ali program, ki bi bil v skladu z Direktivo SOP, ko bi se odpravila okoliščina, da ni SOP.

## IV. Predlog

137. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje Raad voor Vergunningsbetwistingen (svet za spore v zvezi z izdajo soglasij, Belgija) odgovori tako:

1. Nacionalna zakonodaja, ki vsebuje natančne določbe o migetajoči senci, varnosti in hrupu polj vetrnih elektrarn kot referenčni okvir za izdajo soglasja za lokacijo in značilnosti prihodnjih projektov postavitve generatorjev električne energije na veter, spada k pojmu ‚načrti in programi' iz člena 2(a) Direktive 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje in znatno vpliva na okolje, tako da je zanjo treba najprej izvesti strateško okoljsko presojo v skladu s členom 3(2)(a) navedene direktive.

2. Nacionalno sodišče lahko omeji časovne učinke svoje sodbe v postopku v glavni stvari, če bi z njo ugodilo tožbi in bi ugodilo ugovoru nezakonitosti sporne nacionalne zakonodaje, zato da začasno ohrani učinke soglasij za postavitev vetrnih turbin z namenom varstva okolja in, odvisno od primera, zagotovitve oskrbe z električno energijo. Ta možnost je odvisna od izpolnitve pogojev, določenih v sodbi z dne 28. februarja 2012, Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), in ki se nanašajo – kolikor je tu pomembno – na Direktivo 2009/28/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, spremembi in poznejši razveljavitvi direktiv 2001/77/ES in 2003/30/ES.