Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 3. ožujka 2020.[1]

Predmet C-24/19

A,
B,
C,
D,
E
protiv
Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,
uz sudjelovanje:
Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena učinaka određenih planova i programa na okoliš – Strateška procjena utjecaja na okoliš – Pojam planova i programa – Uvjeti koji se odnose na postavljanje vjetroelektrana i koji su utvrđeni odlukom i upravnom okružnicom – Pravne posljedice neprovođenja strateške procjene utjecaja na okoliš – Ovlast nacionalnog suda da privremeno održi na snazi učinke nacionalnih akata”

1. Procjena učinaka (ili posljedica) određenih „projekata” ili određenih „planova i programa” na okoliš jedan je od ključnih instrumenata prava Unije za osiguravanje visokog stupnja zaštite okoliša.

2. Procjena učinaka *projekata* na okoliš uređuje se Direktivom 2011/92/EU[2], a procjena učinaka *planova i programa* na okoliš uređuje se Direktivom 2001/42/EZ[3]. Sud je u pogledu potonje direktive dosad donio, ako ne griješim, 17 presuda, od kojih znatan postotak odgovara na prethodna pitanja koja su uputili belgijski sudovi.

3. Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) Sudu postavlja niz pitanja koja se odnose na područje primjene SPUO-Direktive te mu osobito predlaže da ispravi sudsku praksu uspostavljenu presudom od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr.[4].

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.; u daljnjem tekstu: Direktiva o procjeni učinaka na okoliš)

3 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2011., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.). Također poznata kao Direktiva o „strateškoj procjeni utjecaja na okoliš” (u daljnjem tekstu: SPUO-Direktiva).

4 Predmet C-567/10 (u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environnement Bruxelles i dr., EU:C:2012:159). Ukratko, u skladu s tom presudom, SPUO-Direktiva ne obuhvaća samo planove i programe utvrđene nacionalnim zakonodavstvom, nego i one planove i programe čije je donošenje predviđeno, ali nije obvezno.

4. Taj sud želi znati mogu li nacionalni sudovi privremeno održati na snazi učinke nacionalnog zakonodavstva o kojem je riječ u ovom sporu, u slučaju da nije u skladu s pravom Unije, prema sudskoj praksi uspostavljenoj presudom od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne [5].

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2001/42

5. U skladu s člankom 1.:

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

6. Na temelju članka 2.:

„Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚planovi i programi' znači planovi i programi, uključujući i one koje sufinancira Europska zajednica, kao i sve njihove promjene:

– koji podliježu izradi i/ili usvajanju od strane tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili koje je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku Parlamenta ili Vlade, i

– koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama;

(b) ‚procjena okoliša' znači izrada izvješća o okolišu, obavljanje savjetovanja, uzimanje u obzir izvješća o okolišu i rezultata savjetovanja u donošenju odluka, te prikupljanje informacija o odluci u skladu s člancima 4. do 9.;

[…]".

7. Člankom 3. propisuje se:

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

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

(a) koji su izrađeni za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, industriju, prijevoz, gospodarenje otpadom, gospodarenje vodama, telekomunikacije, turizam, prostorno planiranje ili uporabu zemlje i koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi 85/337/EEZ; ili

(b) za koje je, s obzirom na moguć učinak na područja, utvrđeno da zahtijevaju procjenu prema članku 6. ili 7. Direktive 92/43/EEZ.

5 Predmet C-41/11 (u daljnjem tekstu: presuda Inter-Environnement Wallonie, EU:C:2012:103)

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

[…]”

B. Belgijsko pravo

1. Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II[6]

8. Odluka flamanske vlade od 1. lipnja 1995. o utvrđivanju općih i sektorskih odredbi u području zdravlja okoliša (u daljnjem tekstu: VLAREM II), donesena u skladu s prijašnjim odredbama te vlade[7], značajno je izmijenjena 2011.[8] na način da je dodan odjeljak 5.20.6. naslovljen „Postrojenje za proizvodnju električne energije iz energije vjetra”.

9. U tom odjeljku 5.20.6. sadržana su pravila o vjetroelektranama koja se odnose na treperenje sjene, određene aspekte sigurnosti i buku tih postrojenja za proizvodnju energije vjetra.

2. Upravna okružnica iz 2006.[9]

10. Okružnica je namijenjena vijećima gradskih općina, vijećnicima, guvernerima pokrajina, članovima izvršnih tijela provincija (pokrajina) i službenicima nadležnim za izdavanje dozvola.

11. U njoj se utvrđuju smjernice flamanske vlade s ciljem da se pruži dovoljno mogućnosti za razvoj u pogledu energije vjetra na kopnu te da se smanje njezini učinci na različita područja (među ostalim na prirodu, krajolik, staništa i životno okruženje, gospodarstvo, buku, sigurnost, energetsku učinkovitost itd.).

12. Za svako od tih područja utvrđuju se pravila u kojima se, kao što je to slučaj s pravilima iz VLAREM-a II, detaljnije razmatraju pitanja buke, treperenja sjene, sigurnosti i prirode vjetroelektrana.

13. Okružnica se temelji na ideji održivog teritorijalnog razvoja i potrošnje energije, kao i na prednostima energije vjetra i njezinoj dodanoj vrijednosti u odnosu na druge izvore energije.

14. Središnje mjesto u Okružnici ima teritorijalno načelo decentraliziranog grupiranja (*clustering*): što većim grupiranjem vjetroelektrana potrebno je osigurati očuvanje preostalog slobodnog prostora u vrlo urbaniziranoj regiji kao što 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 (flamanska Odluka od 5. travnja 1995. kojom se utvrđuju opće odredbe u području politike zaštite okoliša; u daljnjem tekstu: DABM iz 1995.), kojim je izmijenjen Vlaams decreet betreffende de milieuvergunning van 28 juni 1985 (flamanska Odluka od 28. lipnja 1985. o okolišnoj dozvoli; u daljnjem tekstu: Odluka o okolišnoj dozvoli)

8 Članak 99. besluita 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 (Odluka od 23. prosinca 2011. o izmjeni Odluke flamanske vlade od 6. veljače 1991. o donošenju flamanske Odluke o okolišnoj dozvoli i Odluke flamanske vlade od 1. lipnja 1995. o utvrđivanju općih i sektorskih odredbi)

9 Omzendbrief van 12 mei 2006 EME/2006/01 – RO/2006/02 “afweginskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines” (Okružnica od 12. svibnja 2006. EME/2006/01 – RO/2006/02 o okviru za procjenu i graničnim uvjetima za postavljanje vjetroelektrana, u daljnjem tekstu: Okružnica). Zamijenjena je s Omzendbrief R0/2014/02 van 25 april 2014 betreffende het afwegingskader en randvoorwaarden voor de oprichting van windturbines (Okružnica R0/2014/02 od 25. travnja 2014. o okviru za procjenu i graničnim uvjetima za izgradnju vjetroelektrana).

15. Naposljetku, u Okružnici se opisuje uloga takozvanog Windwerkgroepa (Radna skupina za energiju vjetra), čija je zadaća odabrati lokacije za velike vjetroelektrane te ih predložiti Ministeru van Ruimtelijke Ordening (Ministar za prostorno planiranje u flamanskoj vladi). Osim toga, ta radna skupina daje savjete u pogledu konkretnih zahtjeva za izdavanje odobrenja.

II. Spor i prethodna pitanja

16. NV Electrabel (u daljnjem tekstu: Electrabel) je 25. ožujka 2011. nadležnoj upravi podnio zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju osam vjetroelektrana. Tijekom postupka povukao je zahtjev u odnosu na jednu vjetroelektranu.

17. Odlukom od 30. studenoga 2016. nadležni je službenik [10] izdao uvjetnu dozvolu radi izgradnje pet vjetroelektrana na zemljištima uz autocestu E40 na području općina Aalter i Nevele [11]. U obrazloženju te odluke upućuje se na mjerodavni propis, uključujući VLAREM II i Okružnicu.

18. Dozvola je izdana nakon razmatranja podnesenih prigovora i mišljenja, koji su se, među ostalim, odnosili na učinke na krajobraznu vrijednost, onečišćenje bukom, prostorno planiranje, treperenje sjene i sigurnost [12].

19. Pet tužitelja tražilo je od suda koji je uputio zahtjev da poništi odluku od 30. studenoga 2016. Tvrdili su da se odluka temelji na regulatornom *korpusu* (VLAREM II i Okružnica) koji nije u skladu s člankom 2. točkom (a) i člankom 3. stavkom 2. točkom (a) SPUO-Direktive jer je donesena, a da nije provedena relevantna procjena učinaka na okoliš.

20. Flamanska uprava smatra da taj regulatorni *korpus* nije plan ili program u smislu SPUO-Direktive, s obzirom na to da se njime ne uvodi usklađen i dovoljno sveobuhvatan sustav za provedbu projekata izgradnje vjetroelektrana.

21. Sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje, unatoč pojašnjenjima iz presude D'Oultremont i dr. [13], u pogledu valjanosti flamanskog skupa propisa (VLAREM-u II i Okružnice) i pravne osnove spornih dozvola za izgradnju vjetroelektrana, u slučaju da se ocijeni da je navedeni skup propisa zahtijevao procjenu učinaka na okoliš.

22. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da preispita svoju ustaljenu sudsku praksu, uspostavljenu presudom Inter-Environnement Bruxelles i dr., u pogledu sintagme „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama" iz članka 2. točke (a) SPUO-Direktive [14].

23. Prema nacionalnoj sudskoj praksi, Sud bi trebao dati prednost tumačenju koje je povezanije s namjerom zakonodavca i na temelju kojeg bi primjenu te odredbe ograničio na akte koje obvezno mora donijeti zakonodavac, a ne jednostavno na akte *obuhvaćene* nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama. Navodi da je to tumačenje prvotno predložila nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. [15].

10 Konkretno, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (afdeling Oost-Vlaanderen) (regionalna služba za prostorno planiranje u Flandriji, odjel za istočnu Flandriju, u daljnjem tekstu: flamanska uprava)

11 Zemljišne čestice na kojima su se trebale graditi vjetroelektrane nalaze se prema relevantnim prostornim planovima djelomično na poljoprivrednom području, a djelomično na poljoprivrednom području velike krajobrazne vrijednosti.

12 Detaljno su razmotreni procjena vode, izvješće o procjeni utjecaja na okoliš, procjena dobrog prostornog planiranja i različita prikupljena mišljenja.

13 Presuda od 27. listopada 2016. (C-290/15, u daljnjem tekstu: presuda D'Oultremont, EU:C:2016:816)

14 Presuda Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 31.

15 Mišljenje od 17. studenoga 2011., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2011:755, t. 14. do 20.)

24. U tim je okolnostima Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„Treba li članak 2. točku (a) i članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 tumačiti na način da se članak 99. Besluita 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 (Odluka flamanske vlade od 23. prosinca 2011. o izmjeni Odluke flamanske vlade od 6. veljače 1991. o utvrđivanju flamanskih propisa o okolišnoj dozvoli i Odluka flamanske vlade od 1. lipnja 1995. o utvrđivanju općih i sektorskih odredbi u području zdravlja okoliša, u daljnjem tekstu: Odluka od 23. prosinca 2011.) u vezi s prilagodbom tih odluka tehnološkom razvoju, kojim se u VLAREM II uvodi odjeljak 5.20.6. o postrojenjima za proizvodnju električne energije iz energije vjetra, te Omzendbrief ‚Afwegingskader en randvoorwaarden voor de inplanting van windturbines' van 2006 (okružnica „Okvir za procjenu i granični uvjeti za izgradnju vjetroelektrana" iz 2006.) (zajedno: predmetni instrumenti), koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji vjetroelektrana, uključujući i sigurnosne mjere te standarde buke i sjene definirane s obzirom na područje prostornog planiranja, trebaju kvalificirati kao ‚plan ili program' u smislu navedenih odredbi direktive? Ako se utvrdi da se prije usvajanja predmetnih instrumenata trebala provesti procjena utjecaja na okoliš, može li Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama) privremeno održati pravne posljedice tih, u tom slučaju, nezakonitih instrumenata? U tom pogledu potrebno je postaviti određena potpitanja:

1. Može li se ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 smatrati provedbeni akt, kao što je predmetna okružnica, koju je predmetno tijelo nadležno izraditi na temelju svoje diskrecijske ovlasti i ovlasti određivanja politike, zbog čega to tijelo nije u strogom smislu nadležno za izradu ‚planova ili programa', te za koju također nije predviđen formalni postupak izrade?

2. Je li dovoljno da se upravnom mjerom ili općim propisom, kao što su predmetni instrumenti, djelomično ograničava diskrecijska ovlast tijela nadležnog za izdavanje dozvola kako bi se smatrali ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42, čak i ako nisu zahtjev niti nužni uvjet za izdavanje dozvola niti se njima postavlja okvir za buduće dozvole, premda zakonodavac Unije tu svrhu smatra sastavnim dijelom pojma ‚planovi i programi'?

3. Može li se provedbeni akt, kao što je predmetna okružnica, čija izrada proizlazi iz razloga pravne sigurnosti i stoga je u potpunosti dobrovoljna, smatrati ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 te je li takvo tumačenje eventualno protivno sudskoj praksi Suda prema kojoj teleološko tumačenje direktive ne smije bitno odstupati od jasno izražene volje zakonodavca Unije?

4. Može li se odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II, koji sadržava pravila čije donošenje nije bilo zakonski uređeno, smatrati ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 te je li takvo tumačenje eventualno protivno sudskoj praksi Suda prema kojoj teleološko tumačenje direktive ne smije bitno odstupati od jasno izražene volje zakonodavca Unije?

5. Mogu li se provedbeni akt i vladina normativna odluka, kao što su predmetni instrumenti, koji su ograničeni i okvirni ili kojima se barem ne određuje okvir iz kojeg može proizlaziti pravo na provedbu projekta te kojima se ne daje pravo na okvir u kojem bi projekti mogli biti dozvoljeni, smatrati ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) i članka 3. stavka 2. Direktive 2001/42, ‚koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata', te je li takvo tumačenje eventualno protivno sudskoj praksi Suda prema kojoj teleološko tumačenje direktive ne smije bitno odstupati od jasno izražene volje zakonodavca Unije?

6. Mogu li se provedbeni akt, kao što je okružnica EME/2006/01- RO/2006/02, koja je čisto okvirna, i/ili vladina normativna odluka, kao što je odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II, kojim se samo utvrđuju minimalni pragovi za izdavanje dozvola i koji, u preostalom dijelu, kao opći propis ima potpuno autonoman učinak, pri čemu oboje sadržavaju samo ograničen broj kriterija i uvjeta, ali se niti tom mjerom niti vladinom odlukom ne utvrđuje nijedan kriterij niti uvjet, zbog čega bi se moglo argumentirati da se zbog objektivnih okolnosti može isključiti da mogu imati značajne učinke na okoliš, smatrati ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) i članka 3. stavaka 1. i 2. Direktive 2001/42 te da je stoga njima kao pravnim aktima kojima se utvrđuju pravila primjenjiva na predmetno područje i kontrolni postupci, propisan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš?

7. Ako je odgovor na šesto pitanje niječan, može li sud to samostalno utvrditi nakon donošenja odluke ili pseudopropisa (kao što su predmetni standardi VLAREM-a II i Okružnica)?

8. Može li sud, ako je tek neizravno nadležan za prigovor koji vrijedi *inter partes* i ako iz odgovora na prethodna pitanja proizlazi da su predmetni instrumenti nezakoniti, naložiti da se održe učinci nezakonite odluke i/ili okružnice ako nezakoniti instrumenti doprinose cilju zaštite okoliša, koji se također želi postići Direktivom u smislu članka 288. UFEU-a, te ako su ispunjeni uvjeti određeni pravom Unije za takvo održavanje (kako je utvrđeno presudom [od 28. srpnja 2016.,] Association France Nature Environnement [(C-379/15, u daljnjem tekstu: presuda Association France Nature Environnement, EU:C:2016:603)])?

9. Može li sud u slučaju niječnog odgovora na osmo pitanje naložiti da se održe učinci pobijanog projekta kako bi se time neizravno ispunili uvjeti određeni pravom Unije za održavanje pravnih posljedica plana ili programa koji su u suprotnosti s Direktivom 2001/42 (kako je utvrđeno presudom Association France Nature Environnement)?"

25. Pisana očitovanja podnijeli su A i dr., belgijska i nizozemska vlada te vlada Ujedinjene Kraljevine, kao i Komisija.

26. Na raspravi održanoj 9. prosinca 2019. sudjelovali su A i dr., intervenijent u postupku pred nacionalnim sudom Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZM (Organizacija za obnovljive izvore energije iz Flandrije VZM, Belgija), belgijska i nizozemska vlada te Komisija.

III. Analiza prethodnih pitanja

A. Uvodne napomene

27. Sud koji je uputio zahtjev postavlja devet pitanja koja se mogu objediniti u dva:

– Upućivanjem prvih sedam pitanja želi znati je li pojam planova i programa koji imaju značajne učinke na okoliš i koji zahtijevaju procjenu učinaka na okoliš (članak 2. točka (a) i članak 3. stavak 2. točka (a) SPUO-Direktive) obuhvaćen spornim nacionalnim zakonodavstvom.

– Upućivanjem posljednjih dvaju pitanja želi znati je li moguće vremenski ograničiti učinke eventualnog poništenja tog nacionalnog zakonodavstva, kao i dozvola koje su na temelju njega izdane.

28. Budući da Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) Sudu prvi put upućuje zahtjev za prethodnu odluku, prije nego što se odgovori na ta pitanja, treba utvrditi je li on sud u smislu članka 267. UFEU-a [16].

29. Prema dostavljenim informacijama, to je Vijeće sud utemeljen 2009. na temelju članka 4.8.1. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordeninga (flamanski Zakonik o prostornom uređenju) koji odlučuje o pravnim sredstvima protiv odluka o registraciji i izdavanju ili uskraćivanju građevinskih dozvola ili dozvola za parcelaciju, okolišnih dozvola i izvlaštenja.

30. Riječ je o neovisnom sudu koji čini osam upravnih sudaca, čije se odluke mogu pobijati u kasacijskom postupku pred Državnim vijećem. U okviru kontradiktornog postupka rješava sporove primjenom pravnih pravila Flandrije u području okoliša i prostornog planiranja.

31. Stoga sve upućuje na to da ga se može kvalificirati kao sud zbog čega se može primijeniti članak 267. UFEU-a.

B. Uvođenje SPUO-Direktive

32. U SPUO-Direktivi primjenjuje se načelo integracije i zaštite okoliša (članci 11. i 191. UFEU-a) i pritom zahtijeva procjena učinaka na okoliš u pripremi i odobravanju planova i programa koji mogu imati značajne učinke na okoliš.

33. Iako se riječ „strateška” ne pojavljuje ni u njezinu naslovu ni tekstu, ta je direktiva poznata pod nazivom „Direktiva o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš” jer potonju procjenu stavlja na višu razinu (više *strateško*) od razine iz Direktive o procjeni učinaka na okoliš.

34. SPUO-Direktiva ne sadržava materijalne uvjete za odobravanje provedbe projekata, nego prije svega nastoji osigurati da se prilikom odobravanja određenih planova i programa u obzir uzmu njihovi učinci na okoliš. Stoga je u biti riječ o postupovnoj direktivi u kojoj se za države članice predviđaju faze koje trebaju slijediti radi utvrđivanja i procjene učinaka određenih planova i programa na okoliš.

35. Tako osmišljenom strateškom procjenom utjecaja na okoliš (u daljnjem tekstu: SPUO) političarima se nastoji pomoći da donesu dobro utemeljene odluke, koje se temelje na objektivnim informacijama i rezultatima savjetovanja s javnošću, zainteresiranim osobama i nadležnim tijelima.

36. SPUO-Direktiva i Direktiva o procjeni učinaka na okoliš nadopunjuju se: prvonavedenom direktivom nastoji se osigurati da se analiza učinaka na okoliš provede prije [17] faze strateškog planiranja aktivnosti koje provode nacionalna tijela. Stoga je procjena učinaka na okoliš koju nalaže šira ili općenitija od procjene koja se odnosi na konkretni projekt.

37. Na temelju te premise teško je odrediti dokle seže zahtjev SPUO-a. Jasno je da ima prednost pred procjenom pojedinačnih projekata, ali i da ga ne treba proširiti na cijelo zakonodavstvo neke države članice koje se odnosi na okoliš.

16 Kako bi se razjasnilo je li sud koji je uputio zahtjev „sud” u smislu članka 267. UFEU-a, Sud procjenjuje sve elemente, na primjer je li tijelo utemeljeno na zakonu, je li stalno, je li njegova nadležnost obvezna, provodi li postupak kontradiktorne naravi, primjenjuje li pravna pravila te je li neovisno (vidjeti osobito presude od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 17.); od 6. listopada 2015., Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, t. 17.) i od 16. veljače 2017., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, t. 27.).

17 Ako se izraz razmatra u njegovu najširem smislu (koji obuhvaća izraz koji se odnosi na planove i programe, kao i na projekte), procjena učinaka na okoliš opravdava se potrebom da nadležno tijelo prije svoje odluke odvagne učinke na okoliš odgovarajućih tehničkih postupaka planiranja i odlučivanja. Njezin je cilj odmah na početku izbjeći eventualno zagađenje ili smetnje za okoliš, umjesto da se kasnije suzbijaju njihovi učinci. Vidjeti presude od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 58.); od 26. srpnja 2017., Comune di Corridonia i dr. (C-196/16 i C-197/16, u daljnjem tekstu: Comune di Corridonia, EU:C:2017:589, t. 33.); od 31. svibnja 2018., Komisija/Poljska (C-526/16, neobjavljena, EU:C:2018:356, t. 75.) i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 73.).

38. Stoga nije jednostavno razlikovati: i. *projekte* s učincima na okoliš koji su obuhvaćeni Direktivom o procjeni učinaka na okoliš; ii. *planove ili programe* sa značajnim učincima na okoliš koji su obuhvaćeni SPUO-Direktivom i iii. *nacionalna zakonodavstva* s određenim učincima na okoliš, koja su isključena iz procjene učinaka na okoliš. Prethodna pitanja suda koji je uputio zahtjev odnose se na granice između tih triju kategorija.

39. Primjena SPUO-Direktive stvorila je mnoge poteškoće tijelima država članica, a Komisija ih je pokušala riješiti[18]. Ključno je razjasniti što se podrazumijeva pod planovima i programima te među njima utvrditi one koji imaju značajne učinke na okoliš.

C. Prvih sedam prethodnih pitanja: pojam „plan i program" u SPUO-Direktivi

40. Pravila kojima se uređuje područje primjene SPUO-Direktive uglavnom su sadržana u dvama međusobno povezanim člancima:

– U članku 2. točki (a) definiraju se kumulativni uvjeti koje trebaju ispunjavati planovi i programi kako bi se na njih mogla primijeniti Direktiva: (a) trebaju ih izraditi ili usvojiti tijela na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili ih tijelo treba izraditi za usvajanje u zakonodavnom postupku parlamenta ili vlade i (b) trebaju se propisati zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

– U članku 3. stavku 2. točki (a) ističu se uvjeti za utvrđivanje onih planova i programa koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš i stoga podliježu SPUO-u: (a) trebaju se izraditi za određene sektore i gospodarske djelatnosti i (b) moraju određivati okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata.

41. Iz svih tih odredbi zapravo proizlaze četiri uvjeta, koje ću u nastavku analizirati kako bi se odredile njihove opće granice i kako bi se razjasnilo ispunjava li ih regionalni propis poput onog o kojem je ovdje riječ.

1. Plan ili program koji izrađuje ili donosi tijelo države članice

42. Prvi uvjet, čija ocjena obično ne predstavlja poteškoće prilikom tumačenja, jest taj da nacionalno zakonodavstvo donosi ili izrađuje tijelo države članice, na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

43. Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da su flamanska regionalna tijela odobrila odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II u skladu s Odlukom o okolišnoj dozvoli. Navodi i[19] da su odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica doneseni radi primjene Direktive 2009/28/EZ[20].

44. Međutim, belgijska vlada smatra da taj prvi uvjet nije ispunjen u slučaju odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II, ne zato što nije riječ o odredbama koje se mogu pripisati regionalnoj upravi, nego zato što nemaju programsku ili plansku dimenziju. Kasnije ću iznijeti svoje mišljenje o tom argumentu, iako unaprijed mogu reći da mi se regulatorna priroda navedenog odjeljka čini nespornom.

18 Europska komisija, *Priručnik za primjenu Direktive 2001/42 o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš*, 2006., https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf. Vidjeti i Dokument COM(2017) 234 *final* od 15. svibnja 2017., Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu na temelju članka 12. stavka 3. Direktive 2001/42/EZ o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš. U pravnoj teoriji, McGuinn, J., Oulès, L., Banfi, P., McNeill, A., O'Brien, S., Lukakova, Z., Sheate, W., Kolaric, S. i 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. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

20 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.)

45. Što se tiče Okružnice, na sudu je koji je uputio zahtjev da pojasni njezine značajke u nacionalnom pravu, u pogledu kojih su postojala neslaganja među strankama.

46. Prema informacijama kojima raspolaže Sud, čini se da je Okružnica izrađena i donesena kao upravni akt, a da pritom zapravo ne podrazumijeva da Flandrija izvršava zakonodavnu ili regulatornu ovlast. Njome se izražava volja flamanske uprave da (u uvjetima utvrđenim u samoj Okružnici) primijeni pravila o izgradnji vjetroelektrana.

47. Konkretnije, prema mišljenju belgijske vlade, Okružnica uključuje smjernice koje regionalno tijelo namjerava slijediti kad izvršava diskrecijsku ovlast u pojedinačnim slučajevima, poput izdavanja dozvola za postavljanje vjetroelektrana.

48. Ponavljam, ovisno o presudi suda koji je uputio zahtjev, smatram da, ako sadržaj Okružnice obvezuje regionalnu flamansku upravu, koja ju je donijela kao pravilo za svoje buduće postupanje [21], ona bi mogla biti obuhvaćena pojmom plana ili programa iz SPUO-Direktive. To ne bi bio slučaj ako je riječ o tekstu koji nema nikakav obvezujući pravni učinak, uključujući *ad intra*.

2. Planovi ili programi koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama

a) Opća razmatranja

49. U skladu s člankom 2. točkom (a) drugom alinejom SPUO-Direktive, planovi ili programi koje su donijela tijela neke države članice, a koji ulaze u njezino područje primjene, jesu oni planovi i programi „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”.

50. Na temelju presude Inter-Environnement Bruxelles i dr., „propisanima” u smislu i za potrebe primjene SPUO-Direktive treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i njihovu izradu [22].

51. Sud je tim tumačenjem *široko* tumačio SPUO-Direktivu jer je smatrao da se primjenjuje na planove i programe koji su propisani nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama, neovisno o tome je li njihovo donošenje *obvezno* ili *fakultativno*.

52. U predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. nezavisna je odvjetnica J. Kokott predložila uže tumačenje: SPUO se primjenjuje samo na planove i programe čije je donošenje *obvezno* jer ga nalaže pravilo nacionalnog prava [23].

21 Vidjeti po analogiji presudu od 8. ožujka 2016., Grčka/Komisija (C-431/14 P; EU:C:2016:145, t. 69. i navedena sudska praksa), u kojoj se utvrđuje: „donijevši pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja”.

22 Presude Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 31.; od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr. (C-160/17, u daljnjem tekstu: presuda Thybaut i dr., EU:C:2018:401, t. 43.) i od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, daljnjem tekstu: presuda CFE, EU:C:2019:483, t. 54.)

23 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott, od 17. studenoga 2011., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2011:755, t. 18. i 19.). U mišljenju od 25. siječnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles ASBL i dr. (C-671/16, EU:C:2018:39, t. 41. i 42.), nezavisna je odvjetnica J. Kokott ponovila svoju tezu i tvrdila da je Sud proširio područje primjene SPUO-Direktive više nego što je bila namjera zakonodavca i što su države članice mogle predvidjeti.

53. Sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da izmijeni svoju sudsku praksu i uskladi je s tim užim tumačenjem. Britanska vlada podupire taj prijedlog, s kojim se svojedobno slagao i Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u presudi HS2 Action Alliance [24]. To je podredno učinila i belgijska vlada u svojim pisanim očitovanjima, ali se na raspravi povukla. A i dr., Komisija i nizozemska vlada protive se toj ideji te potvrđuju svoju potporu navedenoj sudskoj praksi: nitko od njih, pa u konačnici ni belgijska vlada, ne zagovara promjenu sudske prakse u smislu koji predlaže sud koji je uputio zahtjev.

54. Treba li Sud napustiti ili, naprotiv, potvrditi svoje tumačenje izraza „*koji su propisani* zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama”?

55. Prema mojem mišljenju, priznajem da u raspravi koja se odnosi na to pitanje postoje utemeljeni razlozi u prilog jednoj i drugoj tezi [25]. Ako, u konačnici, Sudu odlučim predložiti da potvrdi svoju sudsku praksu, to ću učiniti jer, kao što je istaknuto na raspravi, nije podnesen nijedan *novi* argument koji bi prevagnuo u korist njezine izmjene.

56. Ako ne postoje *novi* argumenti, to bi značilo da sud koji je uputio zahtjev i oni koji zagovaraju to stajalište ponavljaju argumente koje je već iznijela nezavisna odvjetnica J. Kokott, s kojima se Sud u više presuda od 2012. ne slaže [26].

57. U tim okolnostima, ne pronalazim dovoljne razloge za predlaganje drugog rješenja. U sličnim sam slučajevima tvrdio da smatram da je [27], u okolnostima poput predmetnih, najrazboritije odlučiti se za stabilnost sudske prakse, odnosno dati prednost kriteriju *stare decisis* kao kriteriju koji je najusklađeniji sa zahtjevima pravne sigurnosti.

58. Rješenje problema nalazi se u odabranoj vrsti tumačenja SPUO-Direktive:

– Ako prevlada doslovno i povijesno tumačenje njezina članka 2. točke (a) druge alineje, može se zagovarati da isključivo planovi i programi čije je donošenje zakonski obvezno zahtijevaju procjenu učinaka na okoliš.

– Suprotno tomu, ako prevlada sustavno i namjensko tumačenje te odredbe, planovi i programi koji se dobrovoljno donose, ali su propisani zakonodavnim ili regulatornim odredbama, također ulaze u područje primjene SPUO-Direktive te zahtijevaju SPUO kad značajno utječu na okoliš.

59. Kako ne bih ponavljao sadržaj rasprave koja, ponavljam, neće dovesti do novih uvida, samo ću istaknuti hermeneutičke osnove u prilog tumačenju koje je Sud dosad primjenjivao.

60. Doslovno tumačenje članka 2. točke (a) druge alineje nije uvjerljivo. Izraz „koji su propisani” može značiti programe i planove „koji se zahtijevaju”, „koji se traže” ili „koji se nalažu”, ali je dvosmislen u pogledu toga obuhvaća li isključivo planove i programe koje obvezno donose nacionalna tijela [28]. Maksima *in claris non fit interpretatio* ovdje nije primjenjiva.

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

25 Vidjeti teorijsko-pravnu analizu koju su proveli Ricketts, S. i Munn, J., „The Meaning of ‚Required by Legislative, Regulatory or Administrative Provisions'”, u Jones, G., Scotford, E. (ur.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success*? Hart Publishing, Oxford, 2017., str. 63. do 79.

26 Što se tiče pristupa primijenjenih u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr., u pravnoj se teoriji smatralo da „for AG Kokott, the focus was upon the Directive as a legal instrument negotiated by the Member States. By contrast, the Court focused on the Directive as an effective legal device that operates according its own legal integrity” (Fisher, E., „Blazing Upstream? Strategic Environmental Assessment as ‚Hot' Law”, Jones, G. i Scotford, E. (ur.), *The Strategic Environmental Assessment Directive. A plan for success*?, Hart Publishing, Oxford, 2017., str. 174.

27 Nedavno u mišljenju u predmetima La Quadrature du net i dr. (C-511/18 i C-512/18, EU:C:2020:6, t. 123.)

28 Riječi „exigé” na francuskom i „exigido” na portugalskom jeziku jednako su dvosmislene kao i na španjolskom jeziku. Čini se da se ti izrazi u verzijama na engleskom („required”), rumunjskom („impuse”) ili njemačkom jeziku („erstellt werden müssen”) odnose na planove i programe čije je donošenje obvezno. Suprotno tomu, talijanski pridjev „previsti” također uključuje planove i programe čije donošenje nije obvezno.

61. Budući da sve jezične verzije akta Unije imaju istu vrijednost, kako bi se očuvalo jedinstveno tumačenje prava Unije, u slučaju postojanja razlika između tih verzija, konkretna odredba tumači se prema općoj strukturi i svrsi propisa čiji je dio [29]. Stoga treba primijeniti sustavni i namjenski kriterij, ali ću prije toga uputiti na povijesno tumačenje članka 2. točke (a) druge alineje SPUO-Direktive.

62. Ako u obzir uzmemo nastanak te odredbe, izraz „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama" nije se nalazio u Komisijinu prvotnom prijedlogu [30] ni u kasnijoj izmijenjenoj verziji [31]. Dodalo ga je Vijeće u zajedničkom stajalištu od 30. ožujka 2002., koje Europski parlament nije promijenio [32].

63. Iz tog dodatka koji je uvelo Vijeće moglo bi se zaključiti da je ta institucija željela primijeniti SPUO na određene planove i programe, ali ne i to da je njezina izričita namjera bila ograničiti ih isključivo na planove i programe čije je donošenje obvezno. Planovi i programi čije je donošenje dobrovoljno, kad su propisani zakonodavnim i regulatornim odredbama, mogu imati jednako značajne, ili čak značajnije, učinke na okoliš od planova i programa čije je donošenje obvezno. Riskantno je pretpostaviti da ih je Vijeće željelo isključiti iz SPUO-a samo zato što su neke države tvrdile da bi se nacionalna tijela navedenom procjenom moglo odvratiti od njihova donošenja [33].

64. Budući da ni doslovno ni povijesno tumačenje nije odlučujuće, valja primijeniti sustavno i namjensko tumačenje.

65. S gledišta sustavnog tumačenja, SPUO-Direktiva primjenjuje se samo na „određene" planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš, a ne na sve njih. U okviru isključenja iz njezina članka 3. stavaka 8. i 9. ne navode se planovi i programi čije je donošenje dobrovoljno i koji su propisani nacionalnim zakonodavstvima, nego:

– planovi i programi koji služe isključivo u svrhe nacionalne obrane ili u civilnim hitnim slučajevima,

– planovi i programi koji se odnose na financije i proračun; i

– planovi i programi koji su sufinancirani strukturnim fondovima Unije.

66. Na temelju širokog tumačenja izraza „koji su propisani", područjem primjene SPUO-Direktive lakše se mogu obuhvatiti planovi i programi čije se donošenje i izrada, u skladu s nacionalnim pravima, teško može svesti na dvojakost obvezno/fakultativno, jer obuhvaća više pretpostavki u pogledu obiju mogućnosti.

29 Vidjeti u tom smislu presude od 2. travnja 1998., EMU Tabac i dr. (C-296/95, EU:C:1998:152, t. 36.); od 20. studenoga 2003., Kyocera (C-152/01, EU:C:2003:623, t. 32. i 33.) i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija (C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 48. i 49.).

30 Prijedlog Direktive Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš/* COM/96/0511 *final* - SYN 96/0304 */(SL 1997., C 129, str. 14.)

31 COM (1999) 73 *final* od 22. veljače 1999. (SL 1999., C 83, str. 13.)

32 Zajedničko stajalište Vijeća (EZ) br. 25/2000 od 30. ožujka 2000. doneseno u skladu s postupkom propisanim u članku 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice radi usvajanja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2000., C 137, str. 11.). U njemu se navodi da je „izmijenjena definicija pojma ‚planovi i programi', čime se pojašnjava da se on odnosi samo na planove i programe koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama, čiji su priprema ili donošenje, ili oboje, na nekom tijelu, ili čije donošenje neko tijelo priprema u okviru zakonodavnog postupka na temelju različitih postupaka i propisa država članica".

33 Suprotnu je tezu zagovarala nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju od 17. studenoga 2011., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2011:755, t. 15. do 21.).

67. Neujednačena praksa država članica pri izradi tih planova i programa [34] ide u prilog širokom tumačenju izraza „koji su propisani”. Taj je argument još relevantniji ako se napomene da izmjene planova i programa, prema kojima treba postupati jednako kao prema njihovu donošenju i izradi, zahtijevaju procjenu učinaka na okoliš, pod uvjetom da se poštuju kriteriji utvrđeni u Direktivi [35].

68. O tim izmjenama u pravilu odlučuju tijela država članica, pri čemu ne postoji *zakonska obveza* da ih se provede. Uskim tumačenjem izraza „koji su propisani” te bi se izmjene *de facto* isključile iz SPUO-Direktive, čak i u slučaju njihova značajnog učinka na okoliš.

69. Namjenskim tumačenjem članka 2. točke (a) druge alineje SPUO-Direktive također se zagovara široko tumačenje izraza „koji su propisani”, na temelju kojeg se mogu uključiti planovi i programi koje dobrovoljno donose nacionalna tijela.

70. Uzimajući u obzir cilj SPUO-Direktive (da se osigura visoki stupanj zaštite okoliša), odredbe kojima se određuje njezino područje primjene i osobito one kojima se utvrđuju definicije njome obuhvaćenih akata ne smiju se tumačiti usko [36].

71. Osim toga, tumačenje SPUO-Direktive *u korist okoliša* potkrepljeno je primarnim pravom:

– Na temelju članka 191. stavka 2. UFEU-a (bivši članak 174. stavak 2. UEZ-a), politika Unije u području okoliša usmjerena je prema postizanju „visokog stupnja zaštite”, uzimajući u obzir različitost prilika u različitim regijama Unije.

– Članak 3. stavak 3. UEU-a propisuje da Unija među ostalim radi na „visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša” [37].

72. Cilj SPUO-Direktive (ponavljam, da se osigura *visoki* stupanj zaštite okoliša) mogao bi biti doveden u pitanje kad bi se izraz „koji su propisani” tumačio na način da se iz SPUO-a isključe planovi i programi predviđeni u nacionalnim zakonodavstvima, ali čije je donošenje dobrovoljno. Tim bi se tumačenjem barem djelomično ugrozio koristan učinak navedene direktive [38], protivno njezinoj svrsi uvođenja postupka nadzora nad regulatornim aktima s potencijalnim značajnim učincima na okoliš.

73. Čini mi se da pristup koji je Sud dosad primjenjivao ne dovodi u pitanje tu namjeru zakonodavca niti joj se protivi. Mogućnost da se SPUO-Direktiva također primijeni na planove i programe predviđene nacionalnim zakonodavstvom, ali čije je donošenje dobrovoljno, ne znači da navedeni planovi *uvijek* zahtijevaju navedenu procjenu; osim toga, nužno je da ispunjavaju uvjete iz članka 3. SPUO-Direktive.

34 U SPUO-Direktivi ne definiraju se pojmovi „planovi” i „programi”, prema kojima se postupa jednako. Iako nije vrlo precizan zbog različitosti između država članica, pri definiranju oba pojma može biti koristan *Vodič [Europske komisije] za primjenu Direktive 2001/42 o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš*, 2006., https://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_es.pdf, prema kojem „vrsta dokumenta koja se u nekim državama članicama smatra **planom** znači dokument u kojem se navodi način na koji se namjerava provesti ili primijeniti neki režim ili politika. To bi moglo uključivati, na primjer, planove korištenja zemljišta u kojima se određuje kako će se zemljište koristiti, ili u kojima se utvrđuju pravila ili pružaju smjernice o vrsti projekta koji bi mogao biti prikladan ili bi se mogao odobriti u određenim područjima, ili u kojima se navode kriteriji koje treba uzeti u obzir pri izradi novih projekata. Planovi gospodarenja otpadom, planovi gospodarenja vodama itd. […] U nekim državama članicama, **programom** se u pravilu smatra plan koji obuhvaća skup projekata u određenom području; na primjer, program može biti plan obnove gradskog područja koji podrazumijeva nekoliko različitih projekata izgradnje”.

35 Sud je više puta presudio da pojam „planovi i programi” podrazumijeva ne samo njihovu izradu, nego i njihovu izmjenu, čime se osigurava procjena učinaka na okoliš za odredbe koje mogu imati značajne učinke na okoliš (presude od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” i dr., C-305/18, EU:C:2019:384, t. 52. i CFE, t. 71.).

36 Presude Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 37.; Thybaut i dr., t. 38. do 40.; CFE, t. 36. i 37. i od 12. lipnja 2019., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484, t. 23. i 24.)

37 Presuda od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, t. 41. i 42.)

38 Presuda od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr. (C-295/10, EU:C:2011:608, t. 42.)

74. Konkretno, treba istaknuti zahtjev da ti planovi i programi budu obuhvaćeni *zakonodavnim okvirom* za naknadno odobravanje projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš. Smatram da je to ključni element za točno određivanje područja primjene SPUO-Direktive, a da se pretjerano ne upliće u zakonodavnu aktivnost država članica.

75. Stoga smatram da bi Sud, kako bi se postigla razumna, učinkovita i ujednačena primjena SPUO-Direktive, svoju sudsku praksu trebao produbiti u pogledu određivanja tog *zakonodavnog okvira*, a ne toliko u pogledu izraza „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama".

b) Primjena tih kriterija ad casum

76. Sud koji je uputio zahtjev treba razjasniti mogu li se odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica smatrati planovima ili programima „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama".

77. Što se tiče odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II, sud koji je uputio zahtjev potvrđuje da je njegovo donošenje bilo predviđeno člankom 20. Odluke o okolišnoj dozvoli, kao i člankom 5.1.1. DABM-a. Također potvrđuje da, iako je bio predviđen zakonom, nije bio obvezan za flamanska regionalna tijela koja su ga mogla ne donijeti.

78. U skladu s tumačenjem Suda koje sam ranije sažeo i koje predlažem da se zadrži, treba smatrati da navedeni odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II uključuje planove ili programe *koji su propisani* zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama, u smislu članka 2. točke (a) druge alineje SPUO-Direktive.

79. Što se tiče Okružnice, Komisija tvrdi da nije obuhvaćena tom kategorijom jer se pravilima o zaštiti okoliša koja se primjenjuju u Flandriji za postavljanje vjetroelektrana konkretno ne predviđa njezino donošenje. Okružnica bi bila rezultat slobodne političke odluke flamanske regionalne uprave, koja nije predviđena zakonom [39].

80. Na sudu je koji je uputio zahtjev da utvrdi razvija li se i dopunjuje sadržajem Okružnice odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II do te mjere da stječe prirodu regulatorne odredbe, koja je više ili manje prikrivena [40]. Ako, u skladu s belgijskim pravom, Okružnica sama po sebi ograničava područje postupanja same uprave, na način da utvrđuje smjernice za postupanje koje trebaju poštovati i pojedinci, moglo bi se smatrati da je bila *predviđena* Odlukom o okolišnoj dozvoli iz 1985. i DABM-om.

3. Plan ili program koji se odnosi na aktivnost ili gospodarski sektor obuhvaćen SPUO-Direktivom

81. U članku 3. stavku 2. točki (a) SPUO-Direktive navodi se da, podložno stavku 3. tog članka, procjena okoliša provodi se za sve planove i programe koji su izrađeni, među ostalim, „za […] energetiku, […] prostorno planiranje ili uporabu zemlje".

82. Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica odnose se na energetski sektor, konkretno na postavljanje vjetroelektrana. Standardi buke koji se primjenjuju na vjetroelektrane utječu na njihovo postavljanje u naseljenim područjima, zbog čega utječu i na prostorno planiranje i uporabu zemlje.

83. Stoga nema dvojbe da je predmet tog zakonodavnog *korpusa* obuhvaćen SPUO-Direktivom.

39 Logično, mogućnost donošenja upravnih okružnica općenito se priznaje belgijskim upravnim pravom. Vidjeti u nastavku bilješku 56.

40 Sud koji je uputio zahtjev kvalificira je kao „pseudopropis".

4. Plan ili program koji ima prirodu referentnog okvira za odobravanje provedbe projekata obuhvaćenih Direktivom o procjeni učinaka na okoliš

84. Osim što se odnosi na jedan od sektora obuhvaćenih člankom 3. stavkom 2. točkom (a), tom se odredbom zahtijeva, kako bi se podvrgnuli SPUO-u:

– da planovi ili programi određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata; i

– da je riječ o projektima navedenim u prilozima I. i II. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš [41].

85. Što se tiče drugog zahtjeva, odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica odnose se na vrstu postrojenja koje je izričito navedeno u točki 3. podtočki i. Priloga II. Direktivi o procjeni učinaka na okoliš pod naslovom „Postrojenja koja upotrebljavaju snagu vjetra za proizvodnju energije (vjetroelektrane)” [42].

86. Što se tiče prvog zahtjeva, člankom 3. stavkom 2. točkom (a) SPUO-Direktive zahtijeva se da planovi ili programi određuju referentni okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata kao nužan preduvjet za njihovo podvrgavanje SPUO-u.

87. Sud je presudio da se pojam „planovi i programi” odnosi na svaki akt koji, definirajući pravila i postupke, uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš [43].

88. Stoga se akt smatra *okvirom* za buduće odobravanje za provedbu projekata, a time i planom ili programom koji podliježe SPUO-u, ako uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta (pravila i postupaka) za provedbu projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš [44].

89. To tumačenje „ima za cilj […] osigurati procjenu učinaka na okoliš za odredbe koje mogu imati značajne učinke na okoliš” [45] u okviru slijeda propisa; *a sensu contrario*, njime se izbjegava da kriteriji ili uvjeti koji su zasebno utvrđeni nalažu obvezu provođenja strateške procjene utjecaja na okoliš.

90. Stoga pojam „značajan skup kriterija i uvjeta” (referentni okvir) treba shvatiti kvalitativno, a ne kvantitativno. Dovoljno je da *skup* bude značajan, a ne iscrpan, kako bi plan ili program koji ga uspostavlja zahtijevao SPUO. Time se također izbjegavaju moguće strategije zaobilaženja obveza propisanih SPUO-Direktivom, koje se mogu pojaviti u obliku fragmentiranja mjera, čime se smanjuje koristan učinak te direktive [46].

91. Tu sudsku praksu treba primijeniti na sporno flamansko zakonodavstvo (odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnicu, ako ona proizvodi pravne učinke), uzimajući u obzir elemente koje navodim u nastavku.

41 Taj je zahtjev važan i zbog činjenice da se člankom 3. stavkom 4. SPUO-Direktive propisuje da „[d]ržave članice utvrđuju da li bi planovi i programi, osim onih iz stavka 2., kojima se određuje okvir za buduće odobravanje provedbe projekata, mogli imati značajne učinke na okoliš”. Radi iscrpnosti valja dodati da postoji barem još jedna obveza provedbe strateške procjene utjecaja planova i programa na okoliš, koja ne ovisi o okviru za odobravanje provedbe projekata. Riječ je o obvezi iz članka 3. stavka 2. točke (b) SPUO-Direktive, prema kojem treba ispitati planove i programe koji podliježu posebnoj procjeni učinaka iz članka 6. stavka 3. Direktive Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore (SL 1992., L 206, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 2., str. 14.), koji obuhvaća samo dio učinaka na okoliš.

42 U istom je smislu odlučio Sud u presudi D’Oultremont, točke 42. do 44.

43 Presude od 11. rujna 2012., Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias i dr. (C-43/10, EU:C:2012:560, t. 95.); D’Oultremont, t. 49.; od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” i dr. (C-305/18, EU:C:2019:384, t. 50.) i CFE, t. 61.

44 Opsežnost tog tumačenja ističe Gonthier, E., „La Cour de justice de l’Union europeénne définit la notion de ‚plan et programme’”, *Aménagement-Environnement*, 2017., br. 3, str. 184. i 185.

45 Presuda od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403, t. 54.)

46 Presuda D’Oultremont, t. 48.; Thybaut i dr., t. 55.; Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 55. i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u potonjem predmetu, od 17. studenoga 2011. (EU:C:2011:755, t. 25. i 26.)

92. Kao prvo i, prije svega, Sud je utvrdio da je propis (u tom slučaju valonski propis) o izgradnji vjetroelektrana, koji je djelomično sličan flamanskom propisu koji se sada analizira, okvir za odobravanje za provedbu projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš. Tako je nedvojbeno presudio u presudi D'Oultremont [47].

93. Točno je da postoje određene razlike između oba propisa, ali se spornim flamanskim propisom u ovom predmetu detaljno uređuju odredbe slične odredbama s kojima se, u pogledu različitih osjetljivih pitanja (buka, treperenje sjene, sigurnost i priroda vjetroelektrana), bavila valonska odluka.

94. Načelno, nijedan se projekt izgradnje vjetroelektrane u Flandriji ne može odobriti, a da nisu ispunjeni uvjeti utvrđeni u ustaljenom propisu. Stoga dostupne informacije upućuju na to da je riječ o referentnom okviru, koji nije iscrpan, ali je značajan, za odobravanje za provedbu projekata izgradnje vjetroelektrana, čiji se učinci na okoliš ne mogu osporiti.

95. Sama belgijska vlada implicitno priznaje da odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica predstavljaju značajan referentni okvir za odobravanje za provedbu projekata izgradnje vjetroelektrana kada tvrdi da bi, u odnosu na eventualno ograničenje vremenskih učinaka presude, utvrđenje njihove nezakonitosti za posljedicu imalo prestanak postojanja pravno valjanih okolišnih uvjeta za postavljanje vjetroelektrana [48].

96. Komisija tvrdi da su samo pravila iz odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II koja se odnose na buku vjetroelektrana relevantna za odobravanje za provedbu projekata izgradnje vjetroelektrana jer se njima izravno određuje mjesto izgradnje u odnosu na domove i stambena područja. Navodi da to nije slučaj s pravilima koja se odnose na treperenje sjene i sigurnost tih vjetroelektrana i koja utječu na fazu iskorištavanja odnosnih vjetroelektrana: analizu njihova učinka treba provesti u skladu s Direktivom o procjeni učinaka na okoliš, a ne SPUO-Direktivom.

97. Ne slažem se s tim pristupom jer je usmjeren na pojedinačnu analizu odredbi planova i programa, a ne na analizu tih odredbi zajedno. Osim toga, zahtjeve u pogledu treperenja sjene i sigurnosti vjetroelektrana također treba uzeti u obzir pri njihovoj izgradnji, neovisno o tome što kasnije mogu utjecati na iskorištavanje vjetroelektrane (kao što je to uostalom slučaj s pravilima koja se odnose na buku).

98. Kao drugo, Sud smatra da pojam „planovi i programi" može obuhvaćati akte donesene zakonom ili propisom.

47 Presuda D'Oultremont, t. 50: „[…] odluka od 13. veljače 2014. konkretno [se] odnosi na tehničke standarde, načine korištenja (među ostalim, treperenje sjene), sprječavanje nesreća i požara (među ostalim, zaustavljanje rada vjetroelektrane), standarde razine buke, sanaciju i financijsko osiguranje za vjetroelektrane. Takvi standardi su od dovoljno značajne važnosti i opsega za određivanje uvjeta primjenjivih na predmetni sektor, a odluke osobito u pogledu okoliša koje se donose na temelju tih standarda moraju odrediti uvjete pod kojima bi se konkretni projekti postavljanja i iskorištavanja lokacija vjetroelektrana mogli ubuduće odobriti".

48 Pisana očitovanja, t. 97.

99. Sud se usprotivio isključenju zakonodavnih mjera iz dvojakog pojma „planovi i programi”, s obzirom na to da su te mjere izričito navedene u definiciji iz članka 2. točke (a) prve alineje SPUO-Direktive [49]. Također je odbio sličnost s kategorijama iz Arhuške konvencije [50] i Protokola iz Kijeva [51] te je tvrdio da se ta direktiva razlikuje od oba međunarodna akta „u tome što […] upravo ne sadržava posebne odredbe o politikama ili općim propisima koji bi zahtijevali razgraničenje u odnosu na ‚planove i programe'” [52].

100. Prema mišljenju belgijske vlade, odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II opći je propis bez programske ili planske dimenzije i kojim se ne nastoji izmijeniti postojeći okvir za izgradnju vjetroelektrana. Smatra da taj odjeljak nije obuhvaćen pojmom planova ili programa te stoga ne zahtijeva SPUO [53].

101. Ta bi argumentacija zapravo dovela do ponovnog pokretanja tumačenja SPUO-Direktive u vezi s Arhuškom konvencijom i Protokolom iz Kijeva, na temelju kojih se zakonodavne i regulatorne odredbe izuzimaju iz procjene učinaka na okoliš.

102. Kao što sam to ranije istaknuo, Sud je takvo tumačenje odbio u svojoj presudi D'Oultremont. Tako se nacionalnim pravilom regulatorne prirode (kao što je to ovdje slučaj) zahtijeva SPUO pod uvjetom da se njime određuje značajan referentni okvir za provedbu projekata izgradnje vjetroelektrana. To je bio slučaj, kao što sam to već naveo, s pravilima ispitivanim u presudi D'Oultremont i čije su odredbe, ponavljam, djelomično slične odredbama o kojima je ovdje riječ.

103. Kao treće, sudskom praksom Suda ne zahtijeva se da „predmet […] planova ili programa mora biti prostorno planiranje za dano područje”, nego da „se odnose na prostorno planiranje za područja ili zone općenito” [54].

104. Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II, kao što je to bio slučaj s valonskim propisom iz predmeta D'Oultremont, odnosi se na područje neke regije (Flandrije) u cjelini. Granične vrijednosti koje predviđa u pogledu buke u uskoj su vezi s tim područjem, s obzirom na to da se određuju u odnosu na različite vrste namjena zemljopisnih područja. Iz njegove primjene proizlaze mjesta na kojima se mogu izgraditi vjetroelektrane, kao što je to slučaj s općinama Aalter i Nevele.

105. U konačnici, Sud je presudio da valja izbjeći to da isti plan ili program podliježu različitim SPUO-ima. Stoga i pod uvjetom da je prethodno provedena procjena njihovih učinaka, planovi i programi koji su dio hijerarhije akata koji su i sami bili predmet procjene njihovih učinaka na okoliš i na temelju kojih se može razumno smatrati da su interesi koje se štiti SPUO-Direktivom dovoljno uzeti u obzir, nisu obuhvaćeni sustavom SPUO-a [55].

106. Prema toj sudskoj praksi, ako su odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica dio slijeda propisa čije je donošenje već bilo predmet SPUO-a, ne treba ih nužno podvrgnuti drugoj posebnoj procjeni.

49 Presude od 17. lipnja 2010., Terre wallonne e Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 i C-110/09, EU:C:2010:355, t. 41.) i D'Oultremont, t. 52.

50 Konvencija iz 1998. o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (SL 2005., L 124, str. 4.), odobrena Odlukom Vijeća 2005/370/EZ od 17. veljače 2005. (SL 2005., L 124, str. 1.)

51 Protokol iz 2003. o strateškoj procjeni utjecaja na okoliš uz UN/ECE Konvenciju o procjeni utjecaja na okoliš u prekograničnom kontekstu donesenu 1991. u Espoou (SL 2008., L 308, str. 35.), odobren Odlukom Vijeća 2008/871/EZ od 20. listopada 2008. (SL 2008., L 308, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 50.)

52 Presuda D'Oultremont, t. 53. Vidjeti i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott od 25. siječnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:39, t. 32. do 37.).

53 Belgijska vlada u potporu svojoj tezi navodi presudu belgijskog Cour constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) (presuda br. 33/2019 od 28. veljače 2019., broj predmeta 6662, str. 43. i sljedeće, dostupna na internetskoj stranici https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-033f.pdf); i dvije presude Raad van State (Državno vijeće, upravni odjel, Nizozemska) (br. 201709167/1/R3 i br. 201807375/1/R3) od 3. travnja 2019. (ECLI:NL:RVS:2019:1064).

54 Presuda D'Oultremont, t. 45. i 46.

55 Presude od 10. rujna 2015., Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, t. 55.); Inter-Environnement Bruxelles i dr., t. 42. i CFE, t. 73.

107. U spisu nema elemenata na temelju kojih bi se mogla potkrijepiti ta okolnost. Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II temelji se na Odluci o okolišnoj dozvoli, ali uvjeti koji se njime utvrđuju za izgradnju vjetroelektrana uopće ne odgovaraju uvjetima iz temeljnog pravila. Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II je, kao što je to Komisija potvrdila na raspravi, *novi* plan ili program u smislu SPUO-Direktive.

108. Ranije sam naveo da je na sudu koji je uputio zahtjev da razjasni razvija li se i dopunjuje sadržajem Okružnice odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II kao prikrivena regulatorna odredba [56]. Ako je to slučaj, na Okružnicu bi se također trebala primijeniti SPUO-Direktiva jer, na prvi pogled, sadržava standarde kvalitete okoliša u pogledu buke koji su manje strogi od standarda iz odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II te stoga omogućuje postavljanje vjetroelektrana na mjestima koja u tu svrhu nisu dopuštena potonjim pravilom.

109. Čini se da se Okružnicom flamanskim upravnim tijelima olakšava da prihvate odstupanja od važećih pravila iz VLAREM-a II u odnosu na izgradnju vjetroelektrana. To bi potvrđivalo da, u skladu sa sudskom praksom Suda, Okružnica može biti obuhvaćena člankom 3. stavkom 2. točkom (a) SPUO-Direktive [57].

110. Ukratko, regulatorni *korpus* poput onog o kojem je ovdje riječ, čijim se pravilima uređuje okvir za odobravanje izgradnje vjetroelektrana, što se tiče treperenja sjene, sigurnosti i buke, obuhvaćen je pojmom „planovi i programi" iz članka 2. točke (a) SPUO-Direktive i može imati značajne učinke na okoliš. U istom smislu zahtijeva provedbu SPUO-a, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive.

D. Osmo i deveto prethodno pitanje

111. Sud koji je uputio zahtjev traži da se razjasni kako bi presuda Suda utjecala na planove i programe (i na pojedinačne odluke donesene na temelju njih) da su se odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica trebali podvrgnuti SPUO-u. Konkretno, želi znati mogu li se ograničiti učinci eventualnog poništenja kako bi se na snazi privremeno održali učinci tih pravila, s ciljem zaštite okoliša i osiguranja opskrbe električnom energijom.

112. Osim toga, pita može li to vremensko ograničenje utjecati ne samo na (izravne) tužbe za poništenje protiv planova i programa donesenih bez SPUO-a, nego i na (neizravne) tužbe kod kojih je navodna ništavost tih planova i programa razlog, ili jedan od razloga, za pobijanje pojedinačnih odluka o odobravanju provedbe projekata na temelju kojih se provode.

113. Napominjem da sud koji je uputio zahtjev postavlja potonje pitanje i istodobno tvrdi da, prema belgijskom pravu, nije nadležan poništiti odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnicu [58]. Treba odlučiti samo o tužbi za poništenje protiv pojedinačne odluke o izdavanju dozvole za izgradnju vjetroelektrana [59], ali u kojoj je, kao prigovor nezakonitosti, istaknuta moguća ništavost odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnice.

56 Ne mogu se očitovati o prirodi i pravnim učincima okružnica u belgijskom pravu, što je pitanje koje treba riješiti Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija).

57 Što se tiče gradskog područja okrupnjavanja zemljišta u pogledu središta mjesta Orp-le-Petit koje pripada općini Orp-Jauche (Belgija), kojim je izmijenjen sektorski plan, općinski prostorni plan i općinski propisi o urbanističkom planiranju (i sami planovi i programi u smislu SPUO-Direktive), Sud je smatrao da mora biti isto pravno kvalificiran i da na njega valja primijeniti isti pravni režim, te je pritom tvrdio da, „iako takav akt ne sadržava i ne može sadržavati pozitivne odredbe, mogućnost koju uvodi da se olakša odobravanje odstupanja od urbanističkih pravila na snazi mijenja pravni poredak i ima za učinak uključivanje PRU-a o kojem je riječ u glavnom postupku u područje primjene članka 2. točke (a) i članka 3. stavka 2. točke (a) SPUO-Direktive" (presuda Thybaut i dr., t. 57. i 58.).

58 Vidjeti u nastavku bilješku 68.

59 Dozvola koja izdana društvu Electrabel radi izgradnje pet vjetroelektrana na području općina Aalter i Nevele.

114. Prema mišljenju Suda, s obzirom na to da „u [SPUO-]Direktivi ne postoje odredbe o posljedicama koje treba imati povreda njome predviđenih postupovnih odredbi, na državama članicama je da u okviru svojih nadležnosti poduzmu sve potrebne mjere, opće ili pojedinačne, da bi ti ‚planovi' ili ‚programi', koji mogu imati ‚značajne učinke na okoliš' u smislu Direktive 2001/42, prije njihova usvajanja prošli kroz procjenu utjecaja na okoliš, u skladu s postupovnim pravilima i kriterijima predviđenima tom direktivom" [60].

115. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, države članice obvezne su ukloniti nezakonite posljedice povrede prava Unije i tu obvezu u okviru svojih nadležnosti ima svako tijelo dotične države članice.

116. Konkretno, što se tiče obveze ispravljanja propusta koji se odnosi na neprovođenje procjene koja se zahtijeva SPUO-Direktivom, iz te sudske prakse proizlazi sljedeće:

– Suspenzija ili poništenje akta na koji se odnosi takav propust tiče se i nacionalnih sudova koji odlučuju o pravnom sredstvu podnesenom protiv akta nacionalnog prava koji je donesen protivno SPUO-Direktivi.

– Postupovna pravila primjenjiva na takva pravna sredstva uređuju se nacionalnim pravnim poretkom svake države članice, ali pod uvjetom da nisu nepovoljnija od onih kojima se uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) te da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja su dodijeljena pravnim poretkom Unije (načelo djelotvornosti).

– Ti sudovi moraju na temelju svojeg nacionalnog prava poduzeti mjere radi suspenzije odobrenja plana ili programa, ili njegova poništenja, koji je usvojen povredom obveze provođenja procjene utjecaja na okoliš, kako se propisuje navedenom direktivom [61].

117. U skladu s tom općom obvezom, plan ili program donesen bez SPUO-a, protivno SPUO-Direktivi, nacionalni sud treba suspendirati, poništiti ili ne primijeniti kako bi poštovao načelo nadređenosti prava Unije. *A fortiori*, isto se treba dogoditi s odobrenjima projekata koji se temelje na njima.

118. Međutim, Sud je priznao da „može, u iznimnim slučajevima i iz posebno važnih razloga pravne sigurnosti, odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka koji pravilo prava Unije ima u odnosu na nacionalno pravo koje mu se protivi" [62].

119. Ta ovlast pripada isključivo samom Sudu koji tvrdi da, kad bi nacionalni sudovi imali ovlast dati prednost nacionalnim odredbama u odnosu na pravo Unije kojemu se te odredbe protive, makar i samo privremeno, time bi se ugrozila ujednačena primjena prava Unije.

120. Sud stoga prihvaća da nacionalni sud može, ako je to dopušteno nacionalnim pravom, iznimno i nakon ispitivanja u svakom slučaju zasebno, vremenski ograničiti učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena protivno obvezama iz SPUO-Direktive.

60 Presude Inter-Environnement Wallonie, t. 42.; Association France Nature Environnement, t. 29.; Comune di Corridonia i dr., t. 34. i od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Vjetroelektrana u Derrybrienu) (C-261/18, EU:C:2019:955, t. 75.)

61 Presude Inter-Environnement Wallonie, t. 43. do 46.; Association France Nature Environnement, t. 30. do 32.; Comune di Corridonia i dr., t. 35. i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 171. i 172.)

62 Presude od 8. rujna 2010., Winner Wetten (C-409/06, u daljnjem tekstu: presuda Winner Wetten, EU:C:2010:503, t. 66. i 67.) i Association France Nature Environnement, t. 33.

121. Kako bi se iskoristila ta mogućnost, u slučajevima poput ovog, ograničenje treba biti opravdano važnim razlogom povezanim sa zaštitom okoliša i uzimajući u obzir posebne okolnosti predmeta koji se vodi pred nacionalnim sudom. Ta se iznimna ovlast može izvršavati samo ako su ispunjeni svi uvjeti koji proizlaze iz presude Inter-Environnement Wallonie [63], na koje ću kasnije uputiti [64].

122. U odnosu na Direktivu o procjeni učinaka na okoliš, Sud je isto tako presudio [65] da, iako su u slučaju neprovođenja procjene utjecaja projekta na okoliš koja se zahtijeva tom direktivom države članice obvezne ukloniti nezakonite posljedice tog propusta, pravu Unije ne protivi se provođenje te procjene radi legalizacije dok je provedba projekta u tijeku ili čak nakon što je proveden, pod uvjetom da su ispunjeni određeni uvjeti [66].

123. Iz te sudske prakse proizlazi da Sud iznimno dopušta da nacionalni sudovi privremeno i u vrlo strogim uvjetima suspendiraju „poništavajući učinak" nadređenosti SPUO-Direktive radi zaštite važnog zahtjeva u općem interesu, poput okoliša ili osiguranja opskrbe neke zemlje električnom energijom.

124. Ta se mogućnost dosad priznavala u slučajevima tužbi za poništenje podnesenih nacionalnim sudovima protiv planova i programa obuhvaćenih područjem primjene SPUO-Direktive, čije donošenje nije podlijegalo SPUO-u [67]. Sud koji je uputio zahtjev želi znati može li se ta mogućnost proširiti na pravna sredstva podnesena protiv pojedinačnih odluka o izdavanju dozvole za izgradnju vjetroelektrana na temelju kojih se provode ti planovi i programi [68].

125. Stranke koje su podnijele očitovanja zauzele su suprotna stajališta u pogledu tog pitanja:

– Komisija smatra da je mogućnost iznimnog održavanja na snazi učinaka planova i programa protivnih SPUO-Direktivi dopuštena samo u okviru izravne tužbe za poništenje podnesene protiv navedenih planova i programa. Ne vidi razloge za njezino proširenje na pojedinačne odluke o izdavanju dozvole.

– Belgijska vlada zagovara suprotnu tezu. Prema njezinu mišljenju, postupovno uređenje prigovora nezakonitosti (kojim se neizravno pobija sâm plan ili program, zbog povrede SPUO-Direktive, kao sredstva za pobijanje valjanosti odobrenja za provedbu pojedinačnog projekta) ide u prilog primjeni te sudske prakse Suda [69].

126. U teoriji, argumentacija belgijske vlade čini mi se uvjerljivija. U konačnici, oba načina pobijanja (izravne i neizravne tužbe) imaju isti cilj, odnosno uklanjanje iz pravnog poretka odluka i pravila koja su protivna, u dijelu koji je ovdje važan, pravu Unije.

63 Točke 59. do 63. U istom smislu, presuda Association France Nature Environnement, t. 43.

64 U okviru nedavne studije ispituju se sličnosti i razlike između sudske prakse Winner Wetten, u kojoj se utvrđuje centralizirani postupak, pod nadzorom Suda, za suspenziju primjene poništavajućeg učinka načela nadređenosti na protivna nacionalna pravila, i sudske prakse Association France Nature Environnement, u kojoj se uspostavlja decentralizirani postupak za provođenje navedene suspenzije, koji se nacionalnim sudovima omogućuje u vrlo strogim uvjetima. U toj se studiji ustraje na važnosti te sudske prakse za sprečavanje pravnih praznina do kojih može dovesti stroga primjena poništavajućeg učinka načela nadređenosti (Dougan, M., „Primacy and the remedy of disaplication", *Common Market Law Review*, 2019., br. 4, str. 1490. do 1505.).

65 Presude Comune di Corridonia i dr, t. 43.; od 28. veljače 2018., Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, t. 30.) i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, t. 175.)

66 S jedne strane, da nacionalna pravila koja dopuštaju takvu legalizaciju zainteresiranoj stranci ne omogućuju da zaobiđe pravna pravila Unije ili da se oslobodi obveze njihove primjene i, s druge strane, da se procjena provedena radi legalizacije ne odnosi samo na buduće utjecaje tog projekta na okoliš, nego da uzme u obzir i utjecaje na okoliš nastale od njegove realizacije.

67 Presude Inter-Environnement Wallonie i Association France Nature Environnement

68 Kao što sam to već naveo, prema tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev, na temelju belgijskog prava u okviru prigovora nezakonitosti istaknutog u sporu koji se pred njim vodi, ovlašten je samo poništiti pojedinačne odluke, ali ne planove i programe.

69 U tom pogledu navodi da izravne tužbe za poništenje protiv planova i programa treba podnijeti u kratkom vremenskom roku, dok za podnošenje prigovora nezakonitosti nema vremenskog ograničenja. U potonjem slučaju pravna sigurnost ima šire područje djelovanja, s obzirom na to da su planovi i programi primijenjeni u većem broju pojedinačnih odluka.

127. Jedno od razmatranja koje je navelo Sud da razvije svoju sudsku praksu u pogledu privremenog održavanja na snazi učinaka nacionalnog akta koji nije u skladu s pravom Unije jest interes pravne sigurnosti. Situacija nesigurnosti (ili pravne praznine) koja je nastala zbog utvrđenja nevaljanosti tog akta pogoršava se prihvaćanjem *erga omnes* (izravne) tužbe za poništenje, ali do nje dolazi i u slučaju neizravnih tužbi prihvaćanjem prigovora nezakonitosti[70]. Naime, povećanje broja potonjih neizravnih tužbi može imati iste posljedice kao i izravno poništenje odgovarajuće odredbe[71].

128. Stoga bi se primjenom paralelizma koji je Sud uzeo u obzir u presudi Winner Wetten opravdalo to da nacionalni sud privremenu suspenziju „poništavajućeg učinka" nadređenosti može provesti i u okviru prigovora nezakonitosti, u slučaju pojedinačnih odluka o primjeni planova ili programa donesenih protivno SPUO-Direktivi[72].

129. Osim toga, ne treba zaboraviti da je obveza provedbe SPUO-a *postupovni* zahtjev koji je potrebno ispuniti prilikom donošenja određenih planova i programa. Moguće je da potonji planovi i programi, iako taj zahtjev na njih nije primijenjen, imaju *materijalni* sadržaj koji odražava visok stupanj zaštite okoliša.

130. Ta se okolnost (kojom se djelomično objašnjava ranije navedena „permisivna" sudska praksa) odnosi na izravne tužbe za poništenje protiv planova ili programa koji su doneseni a da nisu podvrgnuti obveznom SPUO-u i neizravne tužbe, u kojima se povreda prava Unije ističe u okviru prigovora nezakonitosti protiv pojedinačnih odluka o primjeni plana ili programa.

131. U konačnici, zaštita okoliša i osiguranje opskrbe neke države članice električnom energijom važni su razlozi u općem interesu koje je Sud prihvatio kao opravdanje za suspenziju „poništavajućeg učinka" nadređenosti nad nacionalnim pravom koje je doneseno protivno SPUO-Direktivi.

132. U ovom predmetu, privremeno održavanje na snazi učinaka dozvola za izgradnju pet vjetroelektrana na području općina Aalter i Nevele te, neizravno, primijenjenih pravila moglo bi se opravdati barem jednim od tih važnih razloga (zaštita okoliša)[73].

133. Ta se iznimna ovlast koju Sud može dodijeliti nacionalnom sudu može izvršiti samo ako se ispune svi zahtjevi utvrđeni u presudi Inter-Environnement Wallonie[74], odnosno:

– Pobijana odredba nacionalnog prava treba predstavljati mjeru kojom se pravilno prenosi pravo Unije u području zaštite okoliša.

– Donošenje i stupanje na snagu nove odredbe nacionalnog prava ne omogućuju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja pobijane odredbe nacionalnog prava.

– Poništenje pobijanog nacionalnog pravila imalo bi za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja prava Unije u području zaštite okoliša koja bi za njega bila više štetna, u smislu da bi to poništenje rezultiralo manjom zaštitom te bi stoga bilo protivno samom osnovnom cilju prava Unije.

70 Postupovnim mehanizmima nekih država članica dopušta se da se učinci poništavajuće presude, donesene povodom neizravne tužbe, prošire na druge slične slučajeve. Ako u belgijskom pravu postoji jedan od tih mehanizama, ništavost odobrenja može se „proširiti" na druga slična odobrenja, na temelju nevaljanosti odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnice, što bi bilo jednako sprečavanju njihove primjene s učincima *erga omnes* nakon što se utvrdi da nisu u skladu sa SPUO-Direktivom.

71 U točki 65. presude Winner Wetten navodi se: „Prilikom izvršavanja te ovlasti Sud konkretno može biti primoran suspendirati učinke poništenja ili utvrđenja nevaljanosti navedenog akta do donošenja novog akta kojim prestaje utvrđena nezakonitost".

72 Presuda Winner Wetten, t. 67. i 68.

73 Iako je ta ocjena na sudu koji je uputio zahtjev, čini se da prestanak rada pet vjetroelektrana na području općina Aalter i Nevele neće imati značajan učinak na opskrbu električnom energijom u Belgiji, kao što je to Komisija istaknula na raspravi. Situacija bi bila drukčija kad bi poništenje, zbog povećanog broja tužbi protiv sličnih dozvola, utjecalo na sve vjetroelektrane u Flandriji.

74 Točke 59. do 63. U istom smislu, presuda Association France Nature Environnement, t. 43.

– Iznimno održavanje na snazi učinaka pobijane odredbe nacionalnog prava traje samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti.

134. Prema podacima iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i podnesenih očitovanja, ti su uvjeti u ovom sporu ispunjeni:

– Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica predstavljaju mjeru kojom se pravilno prenosi pravilo prava Unije u području zaštite okoliša, odnosno Direktiva 2009/28. Razvoj proizvodnje električne energije u vjetroelektranama neophodan je element strategije belgijske države kako bi se postiglo povećanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije za 2020.

– Odjeljak 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnica bili su relevantni element belgijskog propisa o izgradnji vjetroelektrana te su od 31. ožujka 2012., kao što to naveo sud koji je uputio zahtjev, u velikoj mjeri služili kao temelj za izdavanje pojedinačnih dozvola za izgradnju vjetroelektrana.

– Donošenje i stupanje na snagu nove odredbe nacionalnog prava ne omogućuju izbjegavanje štetnih posljedica za okoliš koje proizlaze iz poništenja odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnice. Navedeno bi poništenje omogućilo uzastopno preispitivanje zakonitosti dozvola za izgradnju vjetroelektrana u Flandriji od 31. ožujka 2012., čak uz mogućnost da se posljedično donese odluka o obustavi te izgradnje.

– Poništenje odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnice imalo bi za posljedicu stvaranje pravne praznine u pogledu prenošenja prava Unije u području zaštite okoliša koja bi za njega bila više štetna. Konkretno, u Flandriji više ne bi postojala referentna pravila o buci, treperenju sjene i sigurnosti vjetroelektrana, uz rizik da se te vjetroelektrane mogu graditi s nižim standardima zaštite okoliša.

135. Ukratko, čini se logičnijim da Sud nacionalnom sudu dopusti da, ako se to predviđa nacionalnim pravom [75], na snazi iznimno održi učinke odjeljka 5.20.6. VLAREM-a II i Okružnice, kao i učinke dozvola izdanih za izgradnju vjetroelektrana na temelju tih pravila, samo onoliko dugo koliko je nužno potrebno da bi se donijele mjere koje omogućuju ispravljanje utvrđene nezakonitosti, odnosno koliko je nužno potrebno da nadležna regionalna tijela provedu SPUO nad tim regulatornim *korpusom*.

136. Osim toga, u slučaju da ta ocjena bude pozitivna, flamanski propis može se nastaviti primjenjivati kao plan ili program usklađen sa SPUO-Direktivom, nakon što se ispravi propust koji se odnosi na neprovođenje SPUO-a.

IV. Zaključak

137. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija) odgovori na sljedeći način:

„1. Nacionalno zakonodavstvo koje sadržava detaljna pravila o treperenju sjene, sigurnosti i buci vjetroelektrana, kao referentni okvir za odobravanje lokacije i značajki budućih projekata izgradnje vjetroelektrana za proizvodnju električne energije, obuhvaćeno je pojmom ‚planovi i programi' iz članka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, i ima značajne učinke na okoliš, zbog čega prethodno treba provesti stratešku procjenu utjecaja na okoliš, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) navedene direktive.

75 U tu svrhu raspolaže zakonodavnim i pravosudnim mehanizmima, u skladu s točkom 10.1. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

2. Nacionalni sud može vremenski ograničiti učinke svoje presude u glavnom postupku, ako je riječ o usvajajućoj presudi kojom se prihvaća prigovor nezakonitosti spornog nacionalnog propisa, kako bi se na snazi privremeno održali učinci dozvola za izgradnju vjetroelektrana s ciljem zaštite okoliša i, ovisno o slučaju, osiguranja opskrbe električnom energijom. Ta je mogućnost uvjetovana ispunjenjem zahtjeva utvrđenih u presudi od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103), koji se, u ovdje relevantnom dijelu, odnose na Direktivu 2009/28/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora te o izmjeni i kasnijem stavljanju izvan snage direktiva 2001/77/EZ i 2003/30/EZ."