Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

25. lipnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2001/42/EZ – Procjena učinaka na okoliš – Građevinska dozvola u svrhu izgradnje i korištenja vjetroelektrana – Članak 2. točka (a) – Pojam ‚planovi i programi' – Uvjeti za izdavanje dozvole utvrđeni dekretom i okružnicom – Članak 3. stavak 2. točka (a) – Nacionalni akti kojima se određuje okvir za buduće odobravanje projekata – Nepostojanje procjene učinaka na okoliš – Održavanje učinaka nacionalnih akata i dozvola izdanih na njihovoj osnovi nakon što je utvrđeno da ti akti nisu u skladu s pravom Unije – Uvjeti"

U predmetu C-24/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija), odlukom od 4. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 15. siječnja 2019., u postupku

A i dr.

protiv

Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen,

uz sudjelovanje:

Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan i I. Jarukaitis, predsjednici vijeća, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, C. Toader (izvjestiteljica), F. Biltgen, A. Kumin, N. Jääskinen i N. Wahl, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. prosinca 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za A i dr., T. Swerts, W.-J. Ingels, i L. Nijs, *advocaten*,

– za Organisatie voor Duurzame Energie Vlaanderen VZW, T. Malfait i V. McClelland, *advocaten*,

* Jezik postupka: nizozemski

– za belgijsku vladu, C. Pochet, M. Jacobs i P. Cottin, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Vanpraeta, *advocaat*,

– za nizozemsku vladu, M. Bulterman, M. Gijzen i M. Noort, u svojstvu agenata,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, Z. Lavery, u svojstvu agenta, uz asistenciju R. Warrena, *QC*, i D. Blundella, *barrister*,

– za Europsku komisiju, E. Manhaeve i M. Noll-Ehlers, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. ožujka 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. točke (a) i članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2001., L 197, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 13., str. 17.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe A i dr., s jedne strane, i Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (regionalna služba za urbanizam pri uredu za prostorno planiranje u Flandriji, odjel za Istočnu Flandriju, Belgija), s druge strane, o odluci potonjeg da izda građevinsku dozvolu proizvođaču i dobavljaču električne energije u svrhu izgradnje i korištenja pet vjetroelektrana na području na kojem žive A i dr.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Konvencija o procjeni utjecaja na okoliš preko državnih granica, potpisana u Espoou (Finska) 26. veljače 1991. (u daljnjem tekstu: Konvencija iz Espooa), odobrena je u ime Europske zajednice 24. lipnja 1997. i stupila je na snagu 10. rujna iste godine.

4 Članak 2. stavak 7. Konvencije iz Espooa glasi:

„Procjenu utjecaja na okoliš kako se traži ovom Konvencijom treba se, prema minimalnom zahtjevu, izvršiti na razini projekta planirane aktivnosti. U rasponu koji je odgovarajući, potpisnice će nastojati primijeniti principe procjene utjecaja na okoliš na politike, planove i programe.”

Pravo Unije

5 U skladu s uvodnom izjavom 4. Direktive 2001/42:

„Procjena okoliša važan je instrument za uključivanje pitanja okoliša u izradu i usvajanje određenih planova i programa koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš u državama članicama jer omogućava da se ti učinci provođenja planova i programa uzmu u obzir tijekom njihove izrade i prije njihovog usvajanja.”

6 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Ciljevi”, propisuje se:

„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.”

7 Članak 2. navedene direktive glasi kako slijedi:

„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.;

[…]”

8 Prema članku 3., naslovljenom „Područje primjene”, te direktive:

„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 Vijeća 85/337/EEZ [od 27. lipnja 1985. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 1985., L 175, str. 40.)] […]

[…]”

9 Direktivom 2011/92/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 13. prosinca 2011. o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš (SL 2012., L 26, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 27., str. 3.) stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktiva 85/337.

10 U točki 3. podtočki (i) Priloga II. Direktivi 2011/92 navode se „[p]ostrojenja koja koriste snagu vjetra za proizvodnju energije (farme vjetra)”.

Belgijsko pravo

Vlarem II

11 Besluit van de Vlaamse regering houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Dekret flamanske vlade o utvrđivanju općih i sektorskih odredbi u području zdravlja okoliša) od 1. lipnja 1995. (*Belgisch Staatsblad* od 31. srpnja 1995., str. 20526.), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Vlarem II), donesen je osobito provedbom decreeta van de Vlaamse Raad betreffende de milieuvergunning (Dekret flamanskog vijeća o okolišnoj dozvoli) od 28. lipnja 1985. (*Belgisch Staatsblad* od 17. rujna 1985., str. 13304.) kao i decreeta van de Vlaamse Raad houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Dekret flamanskog vijeća kojim se utvrđuju opće odredbe u području politike zaštite okoliša) od 5. travnja 1995. (*Belgisch Staatsblad* od 3. lipnja 1995., str. 15971.). Vlarem II predviđa opće okolišne i sektorske uvjete koji se odnose, s jedne strane, na štetu i rizike koje mogu izazvati određena postrojenja i djelatnosti i, s druge strane, na naknadu eventualne štete koja nastaje za okoliš njihovim korištenjem.

12 Člankom 99. besluita van de Vlaamse regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het [Vlarem II], wat betreft de actualisatie van voormelde besluiten aan de evolutie van de techniek (Dekret flamanske vlade o izmjeni Dekreta flamanske vlade od 6. veljače 1991. o utvrđivanju flamanskih propisa o okolišnoj dozvoli i izmjeni [Vlarema II], u vezi s prilagodbom tih dekreta tehnološkom razvoju) od 23. prosinca 2011. (*Belgisch Staatsblad* od 21. ožujka 2012., str. 16474.) Vlaremu II dodan je odjeljak 5.20.6., koji se odnosi na postrojenja za proizvodnju električne energije iz energije vjetra.

13 Taj odjeljak, naslovljen „Postrojenja za proizvodnju električne energije iz energije vjetra”, sadržava, među ostalim, odredbe koje se odnose na sjenu koju stvaraju lopatice (ograničavanje učinaka treperenja koje uzrokuje ta sjena), sigurnost vjetroelektrana (prisutnost određenih sustava otkrivanja i automatskog zaustavljanja) i buku (provedba akustičnih mjerenja).

14 Kad je riječ o treperenju sjene, u članku 5.20.6.2.1. Vlarema II navodi se:

„Ako se predmet koji je osjetljiv na treperenje sjene nalazi u dometu od četiri sata sjene godišnje, što je očekivani doseg vjetroelektrane, ta je vjetroelektrana opremljena sustavom automatskog zaustavljanja.”

15 Članak 5.20.6.2.2. Vlarema II obvezuje korisnika da vodi dnevnik za svaku vjetroelektranu i u njemu navodi određene podatke koji se odnose na treperenje sjene kao i da sastavi izvješće o kontroli najmanje prve dvije godine korištenja.

16 U skladu s člankom 5.20.6.2.3. Vlarema II:

„Maksimalno trideset sati efektivnog treperenja sjene godišnje uz maksimalno trideset minuta efektivnog treperenja sjene dnevno vrijedi za svaki relevantni predmet osjetljiv na treperenje sjene u industrijskoj zoni, uz iznimku stambenih objekata.

Maksimalno osam sati efektivnog treperenja sjene godišnje uz maksimalno trideset minuta efektivnog treperenja sjene dnevno vrijedi za svaki relevantni predmet osjetljiv na treperenje sjene u svim ostalim područjima i za stambene objekte u industrijskoj zoni.”

17 U području sigurnosti, članak 5.20.6.3.1. Vlarema II predviđa da sve vjetroelektrane moraju biti izgrađene u skladu sa zahtjevima sigurnosti koji su definirani normom IEC61400 ili ekvivalentnom normom i potvrđeni. Njegov članak 5.20.6.3.2. predviđa da sve vjetroelektrane moraju biti opremljene

sigurnosnim uređajima koji se osobito sastoje od zaštitnog mehanizma od opasnosti u vezi sa zaleđivanjem i udarom groma kao i pomoćnim sustavom kočenja te sustavom internetskog nadzora kojim se otkrivaju kvarovi te o kojima se obavještava kontrolna jedinica vjetroelektrane.

18 Kad je riječ o buci, članak 5.20.6.4.2. Vlarema II utvrđuje maksimalne vrijednosti buke na otvorenom u blizini stambenih objekata:

„Posebna buka vjetroelektrane na otvorenom, osim ako nije drukčije propisano u okolišnoj dozvoli – prema razdoblju procjene i u blizini drugog stambenog objekta ili najbližeg naseljenog područja – ograničena je na orijentacijsku vrijednost iz Priloga 5.20.6.1. ili na pozadinsku buku iz Priloga 4B točke F14, 3 poglavlja I. ovog dekreta. Lsp ≤ MAX (orijentacijska vrijednost, LA 95).

U slučaju da pozadinska buka definira normu, udaljenost između vjetroelektrana i stambenih objekata mora biti triput veća od promjera rotora.”

19 Prilog 5.20.6.1. Vlarema II sadržava sljedeće naznake:

„Lokacija zone u skladu s dozvolom	Indikativna vrijednost posebne buke na otvorenom u dB (A)		
	Dan	Večer	Noć
1° Poljoprivredna područja i zone za rekreaciju i boravak	44	39	39
2a° Zone ili dijelovi zona, uz iznimku naseljenih područja ili dijelova naseljenih područja, koji su smješteni manje od 500 m od industrijskih zona	50	45	45
2b° Naseljena područja ili dijelovi naseljenih područja koji su smješteni manje od 500 m od industrijskih zona	48	43	43
3a° Zone ili dijelovi zona, uz iznimku naseljenih područja ili dijelova naseljenih područja, koji su smješteni manje od 500 m od zona namijenjenih obrtničkim poduzećima i malim ili srednjim poduzećima, uslužnim zonama ili rudarskim zonama tijekom vađenja	48	43	43
3b° Naseljena područja ili dijelovi naseljenih područja koji su smješteni manje od 500 m od zona namijenjenih obrtničkim poduzećima i malim i srednjim poduzećima, uslužnim zonama ili rudarskim zonama tijekom vađenja	44	39	39
4° Naseljena područja	44	39	39
5° Industrijske zone, uslužne zone, zone namijenjene komunalnim uslugama i javnim uslugama te rudarske zone tijekom vađenja	60	55	55
5ª° Poljoprivredna područja	48	43	43
6° Zone za razonodu uz iznimku zona za rekreaciju i boravak	48	43	43
7° Sve ostale zone, uz iznimku tampon-zona, vojnih zona i zona koje su predmet indikativnih vrijednosti određenih posebnim dekretima	44	39	39
8° Tampon-zone	55	50	50
9° Zone ili dijelovi zona smješteni manje od 500 m od zona namijenjenih vađenju šljunka tijekom vađenja	48	43	43
10° Poljoprivredna područja	48	43	43”

Okružnica iz 2006.

20 Omzendbrief EME/2006/01-RO/2006/02 (Okružnica EME/2006/01-RO/2006/02) od 12. svibnja 2006., naslovljena „Okvir za procjenu i uvjeti propisani za izgradnju vjetroelektrana” (*Belgisch Staatsblad* od 24. listopada 2006., str. 56705.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Okružnica iz 2006.), kao što je to navedeno u njezinoj točki 3., ažurirana je verzija Okružnice od 17. srpnja 2000.

21 U skladu s točkom 3.1. Okružnice iz 2006., ona sadržava određeni broj elemenata koje treba uzeti u obzir prilikom donošenja odluke o izgradnji vjetroelektrane. Točke 3.1.1. do 3.1.14. sadržavaju različita razmatranja u području razvrstavanja, korištenja tla, staništa, poljoprivrede, industrijskih zemljišta, lučkih područja, područja za sport i razonodu, krajolika, utjecaja buke, treperenja sjene i svjetlosnih odsjaja, sigurnosti, prirode, studije utjecaja na okoliš i zrakoplovstva.

22 Konkretno, točka 3.1.9. te okružnice, naslovljena „Utjecaj buke”, glasi kako slijedi:

„Mjera u kojoj vjetroelektrane mogu stvoriti štetu ovisi o različitim čimbenicima kao što su snaga njihova izvora, oblik, visina osovine i broj vjetroelektrana. Drugi čimbenici koji također imaju utjecaj su priroda tla (voda, zemlja), udaljenost od stanovnika u okolini i razina pozadinske buke. Općenito, pozadinska se buka povećava s vjetrom i snagom izvora vjetroelektrane.

U skladu s člankom 5.20. stavkom 2. poglavlja II. Vlarema [II], nikakav standard buke nije primjenjiv. Okolišnom dozvolom ipak se može propisati razina buke ovisno o okolišnoj situaciji. Nužne mjere koje treba poduzeti na izvoru trebaju odgovarati aktualnom stanju tehnologije. Međunarodno priznati programi mogu se koristiti za mjerenje posebne buke koju stvaraju vjetroelektrane. Određivanje pozadinske buke treba provesti ovlašteni stručnjak za okoliš u području buke i vibracija.

Ako se najbliži stambeni objekt ili najbliže naseljeno područje nalazi na udaljenosti od 250 metara od stupa vjetroelektrane, može se smatrati da su smetnje uzrokovane vjetroelektranom ili farmom vjetra ograničene na prihvatljivu razinu.

Ako je udaljenost manja od ili jednaka 250 metara, treba primijeniti sljedeći pristup.

Posebna buka određuje se u blizini najbližeg drugog stambenog objekta ili najbližeg naseljenog područja. Kako bi se ocijenilo je li na određenom mjestu dopuštena izgradnja vjetroelektrane ili farme vjetra, iznimno od Priloga 2.2.1. glave II. Vlarema [II], posebna se buka u pogledu buke na otvorenom procjenjuje s obzirom na sljedeće standarde kvalitete okoliša:

Referentna vrijednost u dB (A) na otvorenom

Zona	Norme kvalitete okoliša u dB (A) na otvorenom		
	Dan	Večer	Noć
1° Poljoprivredna područja i zone za rekreaciju i boravak	49	44	39
2° Zone ili dijelovi zona smješteni manje od 500 metara od industrijskih zona koje nisu navedene u točki 3° ili zone namijenjene komunalnoj infrastrukturi i infrastrukturi javne službe	54	49	49
3° Zone ili dijelovi zona koji su smješteni manje od 500 metara od zona namijenjenih obrtničkim poduzećima i malim i srednjim poduzećima, uslužnim zonama ili rudarskim zonama tijekom vađenja	54	49	44
4° Naseljena područja	49	44	39
5° Industrijske zone, uslužne zone, zone namijenjene komunalnoj infrastrukturi i infrastrukturi javnih službi te rudarske zone tijekom vađenja	64	59	59
6° Zone za razonodu uz iznimku zona za rekreaciju i boravak	54	49	44
7° Sve ostale zone, osim: tampon-zona, vojnih zona i zona koje su predmet indikativnih vrijednosti određenih posebnim dekretima	49	44	39
8° Tampon-zone	59	54	54
9° Zone ili dijelovi zona smješteni manje od 500 metara od zona namijenjenih vađenju šljunka tijekom vađenja	59	54	49

Određivanje posebne buke mora se provesti pri brzini vjetra od 8 metara u sekundi i u najmanje povoljnom smjeru za vjetar, odnosno kad je buka vjetroelektrana najveća moguća u zadanoj točki.

Ako posebna buka odgovara ovdje navedenim standardima kvalitete okoliša ili ako je posebna buka u blizini najbližeg drugog stambenog objekta ili najbližeg naseljenog područja manja od 5 dB (A) pozadinske buke, može se smatrati da su smetnje uzrokovane vjetroelektranom ili farmom vjetra ograničene na prihvatljivu razinu.”

23 U skladu s točkom 3.1.10. Okružnice iz 2006., naslovljenom „Treperenje sjene – svjetlosni odsjaji”:

„Lopatice vjetroelektrana u pokretu mogu izazvati smetnje treperenjem sjene i svjetlosnim odsjajima kako za osobe koje žive u okolici tako i za one koje ondje rade te za kulture (staklenici).

Obrisi treperenja sjene mogu se izračunati s pomoću posebnih programa koji su dostupni u cijelom svijetu. Prilikom procjene smetnji uzrokovanih treperenjem sjene, prihvatljivim se smatra najviše 30 sati efektivnog treperenja godišnje u naseljenom mjestu. Ako je učinak treperenja sjene veći, valja ispitati u kojoj se mjeri mogu poduzeti korektivne mjere (primjerice, rolete, folije na prozorima...). […]

Eventualni učinci moraju biti navedeni u napomeni o lokaciji.”

24 Kad je riječ o odabiru načina izgradnje, Okružnica iz 2006. također se bavi načelom planskog pristupa (točka 3.2.1.), nastojeći odrediti područja koja su idealna u pogledu urbanizma, okoliša i vjetroelektrana, te daje prikaz područja koja se uzimaju u obzir za izdavanje dozvola u svrhu izgradnje vjetroelektrana (točka 3.2.2.). Naposljetku, ta okružnica daje prikaz uloge radne skupine za energiju vjetra (točka 4.).

Glavni postupak i prethodna pitanja

25 Regionalna služba za urbanizam pri uredu za prostorno planiranje u Flandriji, odjel za Istočnu Flandriju 30. studenoga 2016. – nakon postupka koji je započeo tijekom 2011. godine – pod određenim uvjetima izdala je građevinsku dozvolu (u daljnjem tekstu: dozvola od 30. studenoga 2016.) društvu Electrabel SA u svrhu izgradnje i korištenja pet vjetroelektrana na području općina Aalter (Belgija) i Nevele (Belgija) (u daljnjem tekstu: projekt farme vjetra). Ta je dozvola, među ostalim, zahtijevala poštovanje određenih uvjeta propisanih odredbama iz odjeljka 5.20.6. Vlarema II i Okružnicom iz 2006. (u daljnjem tekstu zajedno: Dekret i Okružnica iz 2006.).

26 A i dr., u svojstvu stanovnika područja koje je predviđeno za provedbu projekta farme vjetra, podnijeli su tužbu pred sudom koji je uputio zahtjev, odnosno pred Raadom voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama, Belgija), kojom su tražili poništenje dozvole od 30. studenoga 2016. U prilog svojem zahtjevu A i dr. ističu da je Dekretom i Okružnicom iz 2006. – na temelju kojih je dozvola izdana – povrijeđen članak 2. točka (a) kao i članak 3. stavak 2. točka (a) Direktive 2001/42, zbog toga što ti nacionalni akti nisu bili predmet procjene učinaka na okoliš, protivno odredbama te direktive onako kako ih tumači Sud, među ostalim, u presudi od 27. listopada 2016., D’Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816). Prema mišljenju osobe A i dr., iz te presude proizlazi da je nacionalni regulatorni akt koji sadržava različite odredbe koje se odnose na izgradnju vjetroelektrana – koje treba poštovati u okviru izdavanja upravnih dozvola koje se odnose na izgradnju i korištenje takvih postrojenja – obuhvaćen pojmom „planovi i programi” u smislu te direktive te, prema tome, mora biti predmet procjene učinaka na okoliš.

27 Regionalna služba za urbanizam pri uredu za prostorno planiranje u Flandriji, odjel za Istočnu Flandriju smatra pak, u bitnome, da Dekret i Okružnica iz 2006. nisu obuhvaćeni pojmom „planovi i programi” u smislu Direktive 2001/42 jer ti akti ne čine okvir koji bi bio dovoljno potpun da bi ga se smatralo usklađenim sustavom za projekte izgradnje vjetroelektrana.

28 S obzirom na pojašnjenja iz presude od 27. listopada 2016., D’Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816), sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe kad je riječ o tome jesu li Dekret i Okružnica iz 2006. trebali biti predmet procjene učinaka na okoliš. Prema tome, on pita jesu li ti akti, kao i dozvola od 30. studenoga 2016., koja je donesena na njihovoj osnovi, u skladu s Direktivom 2001/42.

29 Štoviše, taj sud poziva Sud da preispita svoju ustaljenu sudsku praksu – započetu presudom od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2012:159) i potom potvrđenu u presudama od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-671/16, EU:C:2018:403), od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr. (C-160/17, EU:C:2018:401), od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” i dr. (C-305/18, EU:C:2019:384), od 12. lipnja 2019., CFE (C-43/18, EU:C:2019:483) i od 12. lipnja 2019., Terre wallonne (C-321/18, EU:C:2019:484) – u skladu s kojom izraz „koji su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama” iz članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da su planovi i programi čije je usvajanje „uređeno” nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama „propisani” u smislu i u svrhu primjene te odredbe te stoga podliježu procjeni učinaka na okoliš pod uvjetima koji su njome utvrđeni.

30 Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, koji se u tom pogledu poziva na točke 18. i 19. mišljenja nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Inter-Environnement Bruxelles i dr. (C-567/10, EU:C:2011:755), Sud bi trebao dati prednost tumačenju koje je bliže namjeri zakonodavca Unije i kojim bi se ograničio doseg članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 na akte koji se obvezno moraju donijeti na temelju zakonodavnih ili regulatornih odredbi.

31 U tim je okolnostima Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. točku (a) i članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive [2001/42] tumačiti na način da se njima propisuje da se članak 99. Dekreta flamanske vlade o izmjeni Dekreta flamanske vlade od 6. veljače 1991. o utvrđivanju flamanskih propisa o okolišnoj dozvoli i o izmjeni [Vlarema II] u vezi s prilagodbom tih dekreta tehnološkom razvoju, kojim se u Vlarem II umeće odjeljak 5.20.6. o postrojenjima za proizvodnju električne energije iz energije vjetra, te Okružnica [iz 2006.], koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji vjetroelektrana, uključujući sigurnosne mjere te standarde buke i sjene definirane s obzirom na područje prostornog planiranja, trebaju kvalificirati kao ‚plan ili program' u smislu odredbi [te] direktive?

2. Ako se utvrdi da se prije usvajanja [Dekreta i Okružnice iz 2006.] trebala provesti procjena učinaka na okoliš, može li [Raad voor Vergunningsbetwistingen (Vijeće za sporove o dozvolama)] privremeno održati pravne posljedice nezakonitih [Dekreta i Okružnice iz 2006.]? U tom pogledu potrebno je postaviti određena potpitanja:
   (a) Može li se ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive [2001/42] smatrati provedbeni akt, kao što je predmetna okružnica [iz 2006.], 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 ‚plana ili programa' – te za koju nije predviđen nikakav formalni postupak izrade?
   (b) Je li dovoljno da se provedbenim aktom ili općim propisom [kao što su to Dekret i Okružnica iz 2006.] predviđa ograničenje diskrecijske ovlasti tijela nadležnog za izdavanje dozvola kako bi se smatrali ‚planom ili programom' u smislu članka 2. točke (a) Direktive [2001/42], čak i ako [dekret i okružnica] nisu 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'?
   (c) Može li se provedbeni akt, kao što je [Okružnica iz 2006.], 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?
   (d) Može li se odjeljak 5.20.6. Vlarema 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?
   (e) Mogu li se provedbeni akt i vladin normativni dekret, kao što su [Dekret i Okružnica iz 2006.], 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 dopušteni, smatrati ‚planom ili programom' koji određuju ‚okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata navedenih u prilozima I. i II. Direktivi [85/337]' u smislu članka 2. točke (a) i članka 3. stavka 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?
   (f) Mogu li se provedbeni akt, kao što je Okružnica [iz 2006.], koja je čisto okvirna, ili vladin normativni dekret, kao što je odjeljak 5.20.6. Vlarema 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

– te se njima 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 mogu li se oni stoga smatrati aktima kojima se, definiranjem pravila i kontrolnih postupaka primjenjivih na predmetni sektor, utvrđuje značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš?

(g) Ako je odgovor na [drugo pitanje točku (f)] niječan, može li sud to samostalno utvrditi nakon donošenja dekreta ili pseudopropisa ([kao što su to Dekret i Okružnica iz 2006.])?

(h) Može li sud, ako je tek neizravno nadležan za prigovor koji vrijedi *inter partes* i ako iz odgovora na prethodna pitanja proizlazi da su [Dekret i Okružnica iz 2006.] nezakoniti, naložiti da se održe učinci nezakonite odluke 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, EU:C:2016:603)])?

(i) Može li sud u slučaju niječnog odgovora na [drugo pitanje točku (h)] 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 [od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603)])?"

Prethodna pitanja

Pojam „planovi i programi" u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42, na koji se odnose prvo pitanje i drugo pitanje točke (a) do (d)

32 Svojim prvim pitanjem i drugim pitanjem točkama (a) do (d), koje valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku (a) Direktive 2001/42 tumačiti na način da su dekret i okružnica koje je donijela vlada savezne jedinice države članice i koji sadržavaju različite odredbe u pogledu izgradnje i korištenja vjetroelektrana obuhvaćeni pojmom „planovi i programi".

33 Članak 2. točka (a) Direktive 2001/42 definira „planove i programe" na koje se ona odnosi kao one koji ispunjavaju dva kumulativna uvjeta navedena u dvjema alinejama koje sadržava ta odredba, odnosno, s jedne strane, da ih je izradilo i/ili usvojilo tijelo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini ili da ih je tijelo izradilo za usvajanje u zakonodavnom postupku parlamenta ili vlade i, s druge strane, da su propisani zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim odredbama.

34 Kad je riječ o prvom od tih uvjeta, on je ispunjen, s obzirom na to da iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je Dekret i Okružnicu iz 2006. donijela flamanska vlada, koja je regionalno tijelo.

35 Kad je riječ o drugom od navedenih uvjeta, onomu iz članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da „propisanima" u smislu i u svrhu primjene Direktive 2001/42 treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama koje određuju tijela nadležna za njihovo donošenje i njihovu izradu (presude od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2012:159, t. 31.; od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr., C-160/17, EU:C:2018:401, t. 43. i od 12. lipnja 2019., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, t. 34.). Tako je Sud presudio da, kako bi se sačuvao koristan učinak te odredbe s obzirom na njezinu svrhu, mjeru treba smatrati „propisanom" ako se

pravna osnova ovlasti za njezino donošenje temelji na posebnoj odredbi, iako zapravo ne postoji nikakva obveza izrade te mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 38. do 40.).

36 Uvodno valja navesti da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima, kao i vlada Ujedinjene Kraljevine u svojim pisanim očitovanjima, poziva Sud da ponovno razmotri tu sudsku praksu.

37 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Nastanak neke odredbe prava Unije može se također pokazati relevantnim za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presudu od 9. listopada 2019., BGL BNP Paribas, C-548/18, EU:C:2019:848, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

38 Kad je najprije riječ o tekstu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42, valja naglasiti da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 60. svojeg mišljenja, usporedba jezičnih verzija članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42 do izražaja dovodi razlike u značenju između pojedinih verzija. Naime, iako izraz „exigés” iz francuske verzije – kao i, među ostalim, izrazi iz španjolske („*exigidos*”), njemačke („*erstellt werden müssen*”), engleske („*required*”), nizozemske („*zijn voorgeschreven*”), portugalske („*exigido*”) i rumunjske verzije („*impuse*”) – upućuje na vrstu zahtjeva ili obveze, verzija na talijanskom jeziku upotrebljava manje obvezujući izraz „*previsti*” („predviđeni”).

39 Svi su službeni jezici Europske unije vjerodostojni jezici akata na kojima su oni sastavljeni, tako da svim jezičnim verzijama akta Unije načelno treba priznati jednaku vrijednost (vidjeti u tom smislu presude od 17. studenoga 2011., Homawoo, C-412/10, EU:C:2011:747, t. 28. i navedenu sudsku praksu i od 20. veljače 2018., Belgija/Komisija, C-16/16 P, EU:C:2018:79, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

40 Iz toga slijedi da razmatranje teksta članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42 ne dovodi do zaključka jer ne omogućuje određivanje toga jesu li „planovi i programi” iz te odredbe isključivo oni koje su nacionalna tijela obvezna donositi na temelju zakonodavnih, regulatornih ili upravnih odredbi.

41 Zatim, kad je riječ o nastanku članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42, ta odredba, koja se nije nalazila ni u izvornom prijedlogu Direktive Europske komisije ni u njezinoj izmijenjenoj verziji, dodana je Zajedničkim stajalištem Vijeća (EZ) br. 25/2000 od 30. ožujka 2000. u skladu s postupkom iz članka 251. Ugovora o osnivanju Europske zajednice u svrhu donošenja Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (SL 2000., C 137, str. 11.). Tako je, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 62. i 63. svojeg mišljenja, zakonodavac Unije tim dodavanjem obvezu provedbe procjene učinaka na okoliš namjeravao ograničiti samo na određene planove i programe a da se pritom ne može potvrditi da je njegova namjera bila ograničiti tu vrstu procjene samo na one planove i programe čije je donošenje obvezno.

42 Kad je riječ o kontekstu u kojem je nastala ta odredba, kao prvo valja naglasiti da, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 66. i 67. svojeg mišljenja, binarni pristup, u okviru kojeg se provodi razlika prema tome je li donošenje plana ili programa obvezno ili fakultativno, ne može na dovoljno precizan i zadovoljavajući način obuhvatiti različite situacije i raznovrsnost praksi nacionalnih tijela. Naime, donošenje planova ili programa, koje može proizlaziti iz mnogih pretpostavki, često nije ni općenito propisano ni u potpunosti prepušteno diskrecijskoj ovlasti nadležnih tijela.

43 Kao drugo, članak 2. točka (a) Direktive 2001/42 uključuje ne samo izradu ili donošenje „planova i programa” nego i njihove izmjene (vidjeti u tom smislu presude od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2012:159, t. 36. i od 10. rujna 2015., Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, t. 44.). Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 68. svojeg mišljenja, taj posljednji slučaj, u kojem izmjena predmetnog plana ili programa također može imati značajne učinke na okoliš u smislu članka 3. stavka 1. Direktive 2001/42, najčešće se javlja kada tijelo na vlastitu inicijativu odluči provesti takvu izmjenu a da na to nije obvezno.

44 Prethodna razmatranja u skladu su sa svrhom i ciljevima Direktive 2001/42, koja je dio okvira predviđenog člankom 37. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u skladu s kojim povećana razina zaštite okoliša i poboljšanje njegove kvalitete trebaju biti dio Unijine politike te osigurani u skladu s načelom održivog razvoja.

45 Naime, svrha te direktive, kao što je to navedeno u njezinu članku 1., jest osigurati visok stupanj zaštite okoliša i doprinijeti uključivanju pitanja okoliša u izradu i usvajanje planova i programa s ciljem poticanja održivog razvoja.

46 U tu se svrhu, kao što to proizlazi iz navedenog članka 1., ključan cilj Direktive 2001/42 sastoji od toga da se planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš podvrgne procjeni učinaka na okoliš u okviru njihove izrade i prije njihova usvajanja (presude od 22. rujna 2011., Valčiukienė i dr., C-295/10, EU:C:2011:608, t. 37. i od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr., C-160/17, EU:C:2018:401, t. 61. i navedena sudska praksa).

47 Najprije valja podsjetiti na to da je Direktiva 2001/42 donesena na temelju članka 175. stavka 1. UEZ-a, koji se odnosi na aktivnosti koje Zajednica poduzima u području okoliša radi ostvarivanja ciljeva iz članka 174. UEZ-a. Članak 191. UFEU-a, koji odgovara članku 174. UEZ-a, u stavku 2. određuje da je politika Unije u području okoliša usmjerena prema postizanju „visokog stupnja zaštite”, uzimajući u obzir različitost prilika u različitim regijama Unije. Članak 191. stavak 1. UFEU-a predviđa donošenje mjera koje se odnose, među ostalim, na određene definirane aspekte okoliša kao što je to očuvanje, zaštita i poboljšanje kvalitete okoliša, zaštita ljudskog zdravlja kao i razborito i racionalno korištenje prirodnih bogatstava. U istom smislu, članak 3. stavak 3. UEU-a predviđa da Unija, među ostalim, radi na „visokoj razini zaštite i poboljšanj[u] kvalitete okoliša” (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, EU:C:2016:978, t. 41. do 43. i navedenu sudsku praksu).

48 Međutim, takvi bi ciljevi mogli biti dovedeni u pitanje ako bi se članak 2. točku (a) Direktive 2001/42 tumačilo u smislu da se obveza provedbe procjene učinaka na okoliš propisana tom direktivom odnosi samo na one planove ili programe čije je donošenje obvezno. Naime, s jedne strane, kao što je to navedeno u točki 42. ove presude, donošenje navedenih planova ili programa često se ne propisuje na općenit način. S druge strane, takvo bi tumačenje omogućilo da država članica s lakoćom izbjegne obvezu navedene procjene učinaka na okoliš tako što bi namjerno izbjegla propisati da su nadležna tijela obvezna usvojiti takve planove ili programe.

49 Štoviše, prošireno tumačenje pojma „planovi i programi” u skladu je s međunarodnim obvezama Unije, kako proizlaze osobito iz članka 2. stavka 7. Konvencije iz Espooa.

50 Iz toga slijedi da, s obzirom na to da bi usko tumačenje kojim se drugi uvjet iz članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 ograničava samo na „planove i programe” čije je donošenje obvezno moglo dovesti do toga da mu se pripiše zanemariv doseg, Sud je dao prednost potrebi da se osigura koristan učinak tog uvjeta zadržavanjem šireg koncepta pojma „propisani” (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2012., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-567/10, EU:C:2012:159, t. 30.).

51 Prema tome, ne postoji nijedan element koji bi mogao opravdati promjenu sudske prakse Suda u tom pogledu.

52 Iz toga proizlazi da članak 2. točku (a) drugu alineju Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da „propisanima” u smislu i u svrhu primjene te direktive treba smatrati planove i programe čije je donošenje uređeno nacionalnim zakonodavnim ili regulatornim odredbama kojima se određuju tijela nadležna za njihovo usvajanje i postupak njihove izrade.

53 Kad je riječ o pitanju ispunjavaju li Dekret i Okružnica iz 2006. taj uvjet, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je Vlarem II dekret koji je usvojila izvršna vlast belgijske savezne jedinice, odnosno flamanska vlada, izvršenjem viših hijerarhijskih normi koje proizlaze iz zakonodavnih ovlasti te jedinice, odnosno flamanskog parlamenta. Međutim, iz objašnjenja suda koji je uputio zahtjev u pogledu Dekreta flamanskog vijeća o okolišnoj dozvoli i Dekreta flamanskog vijeća kojim se utvrđuju opće odredbe u području politike zaštite okoliša proizlazi da je njima stvoren okvir za to da flamanska vlada donese Vlarem II, osobito tako što joj je povjerena ovlast donošenja takvog akta i navođenjem da su se njime predviđeni sektorski uvjeti odnosili na sprečavanje i ograničavanje poteškoća i rizika koje uzrokuju predmetna postrojenja i djelatnosti, a koji su neprihvatljivi za okoliš.

54 Kad je riječ o Okružnici iz 2006., iz navedenog zahtjeva proizlazi da ju je u ovom slučaju donijela flamanska vlada te su je potpisali predsjednik i dva ministra nadležna u tom području.

55 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da se pravna osnova Okružnice iz 2006. – koja, kao i Vlarem II, pridonosi ostvarenju ciljeva i normi koje proizlaze iz Direktive 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 (SL 2009., L 140, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 11., str. 39.) – nalazi u ovlasti upravljanja i procjene kojom raspolažu tijela na temelju mjerodavnog nacionalnog propisa u svrhu izdavanja takozvanih „okolišnih” dozvola u smislu tog propisa.

56 Tako se svrha Okružnice iz 2006. ogleda u odluci ministarstava te savezne jedinice da ograniče vlastitu diskrecijsku ovlast time što sama sebe obvezuju na poštovanje pravila određenih na taj način. Stoga se donošenje Okružnice iz 2006. nalazi u okviru ovlasti kojima takva ministarstva raspolažu na temelju belgijskog prava, podložno provjeri koju u ovom slučaju treba provesti sud koji je uputio zahtjev kad je riječ o točnoj pravnoj prirodi takve okružnice u pravnom poretku te države članice.

57 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da pojam „planovi i programi” podrazumijeva ne samo njihovu izradu nego i njihovu izmjenu (vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

58 Konkretno, Sud je već odlučio da, iako 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 takvog akta u područje primjene članka 2. točke (a) Direktive 2001/42 (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2018., Thybaut i dr., C-160/17, EU:C:2018:401, t. 58.).

59 Međutim, kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točkama 108. i 109. svojeg mišljenja i kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, s jedne se strane čini da točka 3. Okružnice iz 2006. dopušta uključivanje područja koja prvotno nisu ulazila u razmatranje za proizvodnju energije vjetra. S druge strane, čini se da prilog toj okružnici sadržava vrijednosti koje su manje zahtjevne u odnosu na one iz priloga odjeljku 5.20.6.1. Vlarema II u području kvalitete okoliša kad je riječ o buci i treperenju sjene u naseljenim područjima, što sud koji je uputio zahtjev ipak treba provjeriti.

60 Stoga, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 80. svojeg mišljenja i podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, Okružnica iz 2006., njihovom razradom ili odstupanjem od njih, mijenja odredbe Vlarema II, tako da se može smatrati da ona ispunjava uvjet iz točke 52. ove presude.

61 Još valja navesti da općenitost Dekreta i Okružnice iz 2006. nije prepreka tomu da se te akte kvalificira kao „planove i programe” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2001/42. Naime, iako iz samog teksta te odredbe proizlazi da pojam „planovi i programi” može obuhvaćati normativne akte donesene zakonodavnim, regulatornim ili administrativnim putem, ta direktiva ne sadržava posebne odredbe o politikama ili općim propisima koji bi zahtijevali razgraničenje u odnosu na planove i programe u smislu te direktive. Činjenica da nacionalni propis ima određenu razinu apstrakcije i teži cilju

transformacije zemljopisnog područja odražava njegovu programsku ili plansku dimenziju i nije prepreka njegovu uključenju u pojam „planovi i programi” (vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 60. i navedenu sudsku praksu).

62 Iz toga slijedi da Vlarem II i, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, Okružnica iz 2006. također ispunjavaju drugi uvjet iz članka 2. točke (a) druge alineje Direktive 2001/42.

63 S obzirom na sva ta razmatranja, na prvo pitanje i drugo pitanje točke (a) do (d) valja odgovoriti da članak 2. točku (a) Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da su dekret i okružnica koje je donijela vlada savezne jedinice države članice i koji sadržavaju različite odredbe u pogledu izgradnje i korištenja vjetroelektrana obuhvaćeni pojmom „planovi i programi“.

Pojam „planovi i programi” koji podliježu procjeni učinaka na okoliš u smislu članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42, na koji se odnosi drugo pitanje točke (e) do (g)

64 Svojim drugim pitanjem točkama (e) do (g) sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 tumačiti na način da dekret i okružnica koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji i korištenju vjetroelektrana, među kojima su mjere o treperenju sjene, sigurnosti i standardima buke, čine planove i programe koji podliježu procjeni učinaka na okoliš na temelju te odredbe.

65 Članak 3. Direktive 2001/42 obvezu podvrgavanja pojedinog plana ili programa procjeni učinaka na okoliš uvjetuje time da plan ili program na koji se odnosi ta odredba može imati značajne učinke na okoliš (presuda od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 30.). Konkretno, u skladu s člankom 3. stavkom 2. točkom (a) te direktive, sustavnoj procjeni učinaka na okoliš podliježu planovi i programi koji su izrađeni za određene sektore i koji definiraju okvir za buduće odobravanje provedbe projekata nabrojenih u prilozima I. i II. Direktivi 2011/92 (presuda od 8. svibnja 2019., „Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus” i dr., C-305/18, EU:C:2019:384, t. 47.).

66 Kao prvo, u ovom je slučaju nesporno da se Dekret i Okružnica iz 2006. odnose na sektor energije, naveden u članku 3. stavku 2. točki (a) Direktive 2001/42, te da se ti nacionalni akti odnose na projekte vjetroelektrana, koji pripadaju onima navedenima u točki 3. podtočki (i) Priloga II. Direktivi 2011/92.

67 Kao drugo, kad je riječ o pitanju određuju li takvi akti okvir u kojem bi se u budućnosti mogla odobriti provedba projekata, valja podsjetiti na to da se pojam „planovi i programi” odnosi na svaki akt kojim se, definirajući pravila i postupke nadzora primjenjive na određeni sektor, uspostavlja značajan skup kriterija i uvjeta za odobravanje i provedbu jednog ili više projekata koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš (presude od 27. listopada 2016., D’Oultremont i dr., C-290/15, EU:C:2016:816, t. 49.; od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 53. i od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 61.).

68 Takvo je tumačenje namijenjeno tomu da se osigura da odredbe koje bi mogle imati značajne učinke na okoliš budu predmet procjene učinaka na okoliš (vidjeti u tom smislu presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 42. i od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 54.).

69 U ovom slučaju Dekretom i Okružnicom iz 2006. uvode se uvjeti koji se odnose na izgradnju i korištenje vjetroelektrana u flamanskoj regiji, te se, među ostalim, odnose na treperenje sjene, sigurnosne upute i buku.

70 Iako se čini da Dekret i Okružnica iz 2006. ne čine cjelovit skup mjera koje se odnose na izgradnju i korištenje vjetroelektrana, Sud je već imao priliku pojasniti da pojam „značajan skup kriterija i uvjeta" treba shvatiti na kvalitativan, a ne kvantitativan način. Naime, potrebno je izbjeći moguće strategije zaobilaženja obveza propisanih Direktivom 2001/42 zbog kojih bi moglo doći do fragmentiranja mjera, čime se smanjuje koristan učinak te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 7. lipnja 2018., Inter-Environnement Bruxelles i dr., C-671/16, EU:C:2018:403, t. 55. i od 12. lipnja 2019., CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, t. 64.).

71 Važnost i doseg odredbi propisanih Dekretom i Okružnicom iz 2006. upućuju na to da, kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 94. svojeg mišljenja, ti akti čine okvir, koji, doduše, nije iscrpan, ali je dovoljno značajan kako bi se odredili uvjeti pod kojima se izdaje dozvola za izgradnju vjetroelektrana u određenom zemljopisnom području, čiji se učinci na okoliš ne mogu osporiti.

72 Usto valja podsjetiti na to da je Sud u točki 50. presude od 27. listopada 2016., D'Oultremont i dr. (C-290/15, EU:C:2016:816) odlučio da je akt koji sadržava vrste standarda koji se mogu usporediti s onima iz Dekreta i Okružnice iz 2006. kad je riječ o izgradnji i korištenju vjetroelektrana dovoljno važan te ima dovoljno značajan doseg za određivanje uvjeta koji su primjenjivi na taj sektor te da se odlukama u području okoliša koje se donose na temelju tih standarda trebaju odrediti uvjeti pod kojima se konkretni projekti izgradnje i korištenja vjetroelektrana mogu odobriti u budućnosti.

73 S obzirom na te elemente, valja smatrati da su Dekret i, podložno provjeri na koju se upućuje u točkama 60. i 62. ove presude, Okružnica iz 2006. obuhvaćeni pojmom „planovi i programi" te da, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2001/42, trebaju biti podvrgnuti procjeni učinaka na okoliš.

74 Takvo se tumačenje ne može dovesti u pitanje posebnom pravnom prirodom Okružnice iz 2006.

75 Naime, izraz „koji određuju okvir za buduće odobravanje za provedbu projekata […]" iz članka 3. stavka 2. točke (a) Direktive 2001/42 ni u kojem pogledu ne upućuje na nacionalna prava te, posljedično, čini autonoman pojam prava Unije koji na njezinu području treba ujednačeno tumačiti.

76 Međutim, iako nije sigurno da akt poput Okružnice iz 2006. može proizvoditi obvezujuće pravne učinke za treće, nasuprot tomu, navedena se okružnica – podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev kad je riječ o njezinu točnom pravnom dosegu – ne može poistovjetiti s odredbama koje imaju samo indikativnu vrijednost, a koje ne ispunjavaju uvjet naveden u prethodnoj točki (vidjeti u tom smislu presudu od 12. lipnja 2019., Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, t. 44.).

77 Naime, osim činjenice da je Okružnica iz 2006. naslovljena „Okvir za procjenu i uvjeti propisani za izgradnju vjetroelektrana", iz navoda suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je u dozvoli od 30. studenoga 2016. navedeno da ona u svakom trenutku mora ispunjavati uvjete iz te okružnice, što upućuje na to da potonja u najmanju ruku ima obvezujući karakter za tijela nadležna u području izdavanja takvih dozvola.

78 Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 95. svojeg mišljenja, čini se da i sama belgijska vlada priznaje da su Dekret i Okružnica iz 2006. u cijelosti obvezujući za takva tijela, kada navodi da eventualna neusklađenost okolišnih uvjeta koje ti akti predviđaju s pravom Unije dovodi do poništavanja ranije izdanih dozvola, tako da valja vremenski ograničiti učinke presude koju treba donijeti sud koji je uputio zahtjev.

79 Iz svega prethodno navedenog slijedi da na drugo pitanje točke (e) do (g) valja odgovoriti da članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da dekret i okružnica koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji i korištenju vjetroelektrana, među kojima su mjere o treperenju sjene, sigurnosti i standardima buke, čine planove i programe koji podliježu procjeni učinaka na okoliš na temelju te odredbe.

Mogućnost suda koji je uputio zahtjev da održi učinke Dekreta i Okružnice iz 2006. kao i dozvole od 30. studenoga 2016., koja je predmet drugog pitanja točaka (h) i (i)

80 Svojim drugim pitanjem točkama (h) i (i) sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li i pod kojim uvjetima, ako se pokaže da je prije donošenja dekreta i okružnice na kojima se temelji dozvola za izgradnju i korištenje vjetroelektrana koja se pobija pred njim trebalo provesti procjenu učinaka na okoliš u smislu Direktive 2001/42 – što bi dovelo do toga da ti akti i ta dozvola ne bi bili u skladu s pravom Unije – održati učinke navedenih akata i navedene dozvole.

81 Najprije, u skladu s člankom 1. Direktive 2001/42, njezin je glavni cilj da se za planove i programe koji bi mogli imati značajne učinke na okoliš pri njihovoj izradi i prije njihova usvajanja provede procjena okoliša.

82 Budući da u toj direktivi ne postoje odredbe o posljedicama koje treba imati povreda njome predviđenih procesnih odredbi, na državama članicama je da u okviru svojih nadležnosti poduzmu sve potrebne mjere, bilo opće ili pojedinačne, da bi ti „planovi" ili „programi", koji mogu imati „značajne učinke na okoliš" u smislu te direktive, prošli kroz procjenu učinaka na okoliš, u skladu s procesnim pravilima i kriterijima predviđenima tom direktivom (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

83 Na temelju načela lojalne suradnje, predviđenog u članku 4. stavku 3. UEU-a, države članice moraju ukloniti nezakonite posljedice takve povrede prava Unije. Iz toga proizlazi da nadležna nacionalna tijela, uključujući nacionalne sudove kojima je podnesena tužba protiv akta nacionalnog prava donesenog povredom prava Unije, imaju obvezu u okviru svoje nadležnosti donijeti sve mjere koje su nužne za ispravljanje propusta neprovođenja procjene učinaka na okoliš. To za „plan" ili „program" donesen povredom obveze provođenja procjene učinaka na okoliš može značiti, primjerice, usvajanje mjera koje su namijenjene suspenziji ili poništenju tog plana ili programa (vidjeti u tom smislu presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, t. 31. i 32.) kao i povlačenje ili suspenziju već izdanog odobrenja u svrhu provedbe takve procjene (vidjeti u tom smislu presudu od 12. studenoga 2019., Komisija/Irska (Farma vjetra u Derrybrienu), C-261/18, EU:C:2019:955, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

84 Još valja dodati da samo Sud može, u iznimnim slučajevima i iz važnih razloga pravne sigurnosti, odobriti privremenu suspenziju poništavajućeg učinka koji pravilo prava Unije ima u odnosu na nacionalno pravo koje mu se protivi. Naime, 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 (presuda od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, t. 177. i navedena sudska praksa).

85 U odgovoru na Komisijine argumente u njezinim pisanim očitovanjima – u skladu s kojima bi iznimno održavanje učinaka nacionalnih mjera koje su protivne pravu Unije bilo moguće samo u okviru izravne tužbe protiv potencijalno nedostatnih mjera, a ne putem prigovora, ako se tužba podnesena nacionalnom sudu odnosi na akte koji su usvojeni provedbom navedenih mjera – važno je pojasniti da, kao što je to u točkama 126. do 128. svojeg mišljenja naveo nezavisni odvjetnik, sudska praksa Suda nije provela takvo razlikovanje te da Sud može održati učinke u okviru jednog ili drugog pravnog sredstva.

86 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da, iako Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Dekret o organizaciji postupka nekih flamanskih upravnih sudova) od 4. travnja 2014. (*Belgisch Staatsblad* od 1. listopada 2014., str. 77620.) sudu koji je uputio zahtjev ne omogućuje da privremeno održi učinke Dekreta i Okružnice iz 2006., belgijski ustav, na način kako ga tumači nacionalna sudska praksa – nasuprot tomu – sudu

priznaje pravo da ne primijeni takve nacionalne regulatorne akte ako nisu u skladu s normama na višoj hijerarhijskoj razini. Kad je riječ o učincima dozvole od 30. studenoga 2016., članak 36. stavci 1. i 2. Dekreta o organizaciji i postupku nekih flamanskih upravnih sudova ovlastio bi sud koji je uputio zahtjev da ih privremeno održi, iako je ona izdana primjenom nacionalnih akata kojima je povrijeđeno pravo Unije.

87 U tom je pogledu važno navesti da iz spisa podnesenog Sudu proizlazi kako se čini da projekt vjetroelektrane nije proveden do kraja odnosno da njegova provedba nije ni počela.

88 Međutim, ako bi se pokazalo točnim da provedba projekta farme vjetra nije počela, održavanje učinaka dozvole od 30. studenoga 2016. tijekom trajanja procjene učinaka na okoliš propisane Dekretom i Okružnicom iz 2006. u svakom se slučaju ne čini nužnim (vidjeti u tom smislu presude od 26. srpnja 2017., Comune di Corridonia i dr., C-196/16 i C-197/16, EU:C:2017:589, t. 43. i od 28. veljače 2018., Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, t. 30.). Na sudu koji je uputio zahtjev je stoga da poništi dozvolu izdanu na temelju „plana” ili „programa” koji je i sâm donesen povredom obveze provedbe procjene učinaka na okoliš (vidjeti analogijom presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 46.).

89 Do takvog bi poništenja također trebalo doći, u skladu s načelima iz točke 83. ove presude, ako bi se pokazalo da je provedba projekta vjetroelektrane počela ili da je čak i dovršena.

90 S obzirom na to, kao prvo, presuđeno je da, uzimajući u obzir postojanje važnog razloga u vezi sa zaštitom okoliša, nacionalni sud iznimno može biti ovlašten primijeniti nacionalni propis koji mu daje ovlast da održi određene učinke nacionalnog akta čiji postupak donošenja nije bio u skladu s Direktivom 2001/42, poput onoga iz točke 86. ove presude, ako postoji opasnost da bi poništenje tog akta stvorilo pravnu prazninu koja nije u skladu s obvezom predmetne države članice da donese provedbene mjere drugog akta prava Unije koji se odnosi na zaštitu okoliša, kao što je to Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL 1991., L 375, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 6., str. 6.) (vidjeti u tom smislu presudu od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 56. i 63.).

91 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu navodi da bi Dekret i Okružnica iz 2006. doprinijeli provedbi ciljeva Direktive 2009/28 kad je riječ o proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora. Međutim, čak i ako je takva proizvodnja vođena razlozima koji se odnose na zaštitu okoliša i ako čini ključan cilj Unije u području energije, svaka prepreka njezinu razvoju na području države članice, poput one koja može proizlaziti iz poništenja građevinske dozvole izdane proizvođaču i dobavljaču električne energije u svrhu izgradnje ograničenog broja vjetroelektrana, ne može biti dovoljna da općenito dovede u pitanje provedbu navedene direktive na tom području.

92 Kao drugo, u točki 179. presude od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622) Sud je priznao da sigurnost opskrbe električnom energijom predmetne države članice također čini posebno važan razlog. Međutim, istodobno je pojasnio da se razlozima koji se odnose na sigurnost opskrbe električnom energijom može opravdati održavanje na snazi učinaka nacionalnih mjera donesenih protivno obvezama koje proizlaze iz prava Unije samo ako bi, u slučaju poništenja ili suspenzije učinaka tih mjera, postojala stvarna i ozbiljna prijetnja od prekida u opskrbi dotične države članice električnom energijom na koju se ne bi moglo odgovoriti drugim sredstvima i mogućnostima, osobito u okviru unutarnjeg tržišta.

93 Međutim, kao što je to Komisija istaknula na raspravi pred Sudom i kao što je to nezavisni odvjetnik naglasio u točki 132. svojeg mišljenja, nije sigurno da bi prestanak rada ograničenog broja vjetroelektrana mogao imati značajne posljedice za opskrbu električnom energijom na području cijele predmetne države članice.

94 U svakom slučaju, eventualno vremensko održavanje učinaka tih akata moglo bi obuhvatiti samo razdoblje koje je nužno potrebno za ispravljanje utvrđenih nezakonitosti (vidjeti u tom smislu presude od 28. veljače 2012., Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 62. i od 29. srpnja 2019., Inter-Environnement Wallonie i Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, t. 181.).

95 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje točke (h) i (i) valja odgovoriti da, ako je prije donošenja dekreta ili okružnice na kojima se temelji dozvola za izgradnju i korištenje vjetroelektrana koja se pobija pred nacionalnim sudom trebalo provesti procjenu učinaka na okoliš u smislu Direktive 2001/42 – što dovodi do toga da ti akti i ta dozvola ne bi bili u skladu s pravom Unije – taj sud može održati učinke navedenih akata i dozvole samo ako mu to dopušta nacionalno pravo u okviru spora koji je pred njim pokrenut i pod pretpostavkom da bi poništenje navedene dozvole moglo imati značajne posljedice za opskrbu električnom energijom na području cijele predmetne države članice, i to samo u vremenu koje je nužno potrebno za ispravljanje te nezakonitosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, prema potrebi, provede tu ocjenu u glavnom postupku.

Troškovi

96 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. točku (a) Direktive 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. lipnja 2001. o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš treba tumačiti na način da su dekret i okružnica koje je donijela vlada savezne jedinice države članice i koji sadržavaju različite odredbe u pogledu izgradnje i korištenja vjetroelektrana obuhvaćeni pojmom „planovi i programi”.**

2. **Članak 3. stavak 2. točku (a) Direktive 2001/42 treba tumačiti na način da dekret i okružnica koji sadržavaju različite odredbe o izgradnji i korištenju vjetroelektrana, među kojima su mjere o treperenju sjene, sigurnosti i standardima buke, čine planove i programe koji podliježu procjeni učinaka na okoliš na temelju te odredbe.**

3. **Ako je prije donošenja dekreta ili okružnice na kojima se temelji dozvola za izgradnju i korištenje vjetroelektrana koja se pobija pred nacionalnim sudom trebalo provesti procjenu učinaka na okoliš u smislu Direktive 2001/42 – što dovodi do toga da ti akti i ta dozvola ne bi bili u skladu s pravom Unije – taj sud može održati učinke navedenih akata i dozvole samo ako mu to dopušta nacionalno pravo u okviru spora koji je pred njim pokrenut i pod pretpostavkom da bi poništenje navedene dozvole moglo imati značajne posljedice za opskrbu električnom energijom na području cijele predmetne države članice, i to samo u vremenu koje je nužno potrebno za ispravljanje te nezakonitosti. Na sudu koji je uputio zahtjev je da, prema potrebi, provede tu ocjenu u glavnom postupku.**

Potpisi